

**МОНГОЛ УЛСЫН 1992 ОНЫ  
ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН  
БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ**

Улаанбаатар хот  
2016 он

Энэхүү бүтээлийг Улсын Их Хурал (УИХ), Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс (НҮБХХ) 2013-2016 онд хэрэгжүүлсэн “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төслийн хүрээнд ажилласан эрдэмтдийн багаас бэлтгэн гаргав. Тус номд тусгасан судалгааны үр дүн, тайлбар, дүгнэлт нь УИХ ба НҮБХХ-ийн байр суурийг илэрхийлээгүй болно. Илэрхийлсэн үзэл бодол нь зөвхөн зохиогчдын хувийн үзэл бодол бөгөөд тэдний өмнө болон одоогийн эрхэлж буй албан тушаалтай хамааралгүй болно. Аливаа алдаатай, ташаа зүйл гарсан бол түүнийг зохиогчид хариуцна.

Copyright © НҮБХХ

Зохиогчийн бүх эрх хамгаалагдсан.

ISBN: 978-99929-67-98-0

“Хөх Монгол Принтинг” ХХК-д дахин хэвлэв.

2019 он

*Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн  
25 жилийн ойд зориулав.*



Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрийн хамтран хэрэгжүүлсэн “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төслийн захиалгаар Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ хийх судлаачдын баг 2013 оны 8 дугаар сараас Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, П.Амаржаргал, Ц.Даваадулам, Г.Золжаргал, Д.Солонго нарын бүрэлдэхүүнтэй ажиллаж эхэлсэн. Тус баг УИХ-ын дэд дарга Л.Цогоор ахлуулсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судлах үүрэг бүхий Улсын Их Хурлын Ажлын хэсэгт дүгнэлт, зөвлөмж гаргахад дэмжлэг үзүүлж ажилласан. Судалгаанд 2014 оны 6 дугаар сарын 30-ны өмнөх үндсэн хуулийн үйл явдлуудыг хамруулсан “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ” нэртэй завсрын тайлан 2015 онд хэвлэгдэн гарсан.

Бидний судалгааны хоёр дахь шатны бүтээл буюу Монгол Улсад 2015-2016 онд өрнөсөн үндсэн хуулийн үйл явдлууд болон өмнөх шатанд дутуу судлагдсан асуудлуудад хийсэн дүн шинжилгээгээр баяжуулсан бүтээл 2016 оны 12 дугаар сард хэвлэгдэн гарсан. Уг судалгааны багт Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, М.Батчимэг, Ц.Даваадулам, О.Мөнхсайхан нар ажиллалаа.

Судлаачдын баг



## Судалгааны багийн ахлагч:

**Чимидийн Энхбаатар** нь Удирдлагын академийн профессор, Эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч. Эрхүүгийн их сургуулийг хуульч мэргэжлээр дүүргэж Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академиас хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D) зэрэг хүртсэн. Мөн Австралийн Сиднейн их сургуулийн хууль зүйн магистрын зэрэг, Унгарын Будапешт дахь Төв Европын их сургуулийн хууль зүйн шинжлэх ухааны докторын (SJD) зэрэгтэй. Эрдмийн болон багшлах туршлагын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр 1994-2000 онд ажиллаж байсан. Профессор Энхбаатар нь үндсэн хуулийн эрх зүй, үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгаа, хүний эрх, төрийн удирдлагын онол, төрийн албаны шингэтгэлийн чиглэлээр олон ном зохиол бүтээж, судалгааны ажил хийсэн.

## Олон улсын зөвлөх:

**Том Гинсбург** нь Чикагогийн их сургуулийн Олон улсын эрх зүйн Лео Спитц Профессор, Улс төрийн шинжлэх ухааны тэнхимд албан тушаал хашдаг. Профессор Гинсбург одоо Үндэсний шинжлэх ухааны сангийн санхүүжилттэйгээр 1789 оноос эхлэн батлагдсан дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн талаарх каталогижуулсан мэдээллийн сан бий болгох зорилготой Харьцуулсан үндсэн хуулийн төслийг удирдаж байгаа. Тэрээр Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдлын үнэлгээ: Харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүй ба бодлого (2016) (Азиз Хактай хамтран), Шүүхийн нэр хүнд: Харьцуулсан онол (2015) (Нуно Гарупагийн хамт), Улс орнуудын үндсэн хуулийн амьдрах чадвар (2009) (Закари Элкинс ба Жэймс Мелтоны хамт), Ардчиллыг шинээр тогтоосон орнуудын шүүхийн тогтолцооны үнэлгээ (2003) зэрэг номуудыг хэвлүүлсэн. Профессор Гинсбург нь Америкийн Урлаг, шинжлэх ухааны академийн гишүүн.

## Багийн гишүүд:

**Пэлжидийн Амаржаргал** Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Хууль, эрх зүйн хэлтсийн ахлах зөвлөх. Амаржаргал Монгол Улсын их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийг бакалаврын болон магистрын зэрэгтэй төгссөн. Нагояагийн их сургуульд 2006-2010 онд дипломын дараах судалгааны ажил хийсэн. Хууль зүйн доктор (Ph.D) зэрэгтэй. Доктор Амаржаргал үндсэн хуулийн эрх зүй, парламентын ардчилал ба хяналт сэдвээр судалгаа хийдэг бөгөөд олон судалгааны бүтээл хэвлүүлсэн.

**Мигэддоржийн Батчимэг** Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвийн зөвлөх, Монгол Улсын Их сургуулийн Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн зочин профессороор ажиллаж байгаа. Бээжингийн хэл соёлын их сургуульд бакалавр, Тайванийн

Улс төрийн их сургуулийн Зүүн Ази судлалын хүрээлэн, Монгол улсын Батлан хамгаалахын их сургуульд Улс төрийн ухааны магистрын зэрэг хамгаалсан. Батчимэг 2012-2016 онд Улсын Их Хурлын гишүүн, 2009-2012 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндэсний аюулгүй байдлын бодлого хариуцсан зөвлөхөөр ажиллаж байсан бөгөөд Стратегийн судалгааны хүрээлэнд ахлах судлаачаар ажиллаж байсан. Үндэсний аюулгүй байдлын асуудлаар олон нийтлэл гаргаж байсан. Одоо Монгол улсын Батлан хамгаалахын их сургуульд Үндсэн хууль ба үндэсний аюулгүй байдал сэдвээр докторын зэрэг горилсон судалгаа хийж байгаа.

**Цэгмэдийн Даваадулам** 2005 оноос хойш НҮБХХ-ийн Засаглалын багийн ахлагчаар ажиллаж байгаа. Эрхүүгийн Улс ардын аж ахуйн дээд сургуулийг Эдийн засагч мэргэжлээр төгссөн. Их Британийн Бирмингхамын Их сургууль, Австралийн Үндэсний их сургуулийн Улсын салбарын эдийн засгийн менежмент, төрийн захиргааны шинжлэх ухааны магистрын зэрэгтэй (MSc). Монгол Улсын төрийн албанд 12 жил ажилласан туршлагатай. Даваадулам засаглал, төрийн захиргаа, нутгийн удирдлагын чиглэлээр олон судалгааны өгүүлэл бичиж, эрдэм шинжилгээний хуралд илтгэл тавьж байсан. Энэ сэдвээр хэд хэдэн номыг монгол хэлэнд орчуулан гаргасан.

**Одонхүүгийн Мөнхсайхан** Монгол Улсын Их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн дэд профессор. МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр, Японы Нагояагийн их сургуулийн Хууль зүйн сургуулийн хууль зүйн магистр, хууль зүйн ухааны доктор (LL.D.) зэрэгтэй. Монгол Улсын хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын хяналт тэнцэл (2016) (О.Машбат, Д.Үүрцайх, Э.Энхгэрэлтэй хамт), Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам (2015) (Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүхтэй хамт), Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн хамгаалалтыг сайжруулах нь: Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар (2014), Монгол Улс дахь шүүгчдийн сонгон шалгаруулалт: нэр дэвшигчдийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь (2014) зэрэг ном хэвлүүлсний дээр олон арван өгүүлэл нийтлүүлсэн.

**Дамдинсүрэнгийн Солонго** нь Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр 2013 оноос хойш ажиллаж байгаа. ОХУ-ын Москва хот дахь Үндэсний их сургуулийг төгссөн. Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D) зэрэгтэй. Солонго Монгол Улсын Их Сургуульд багш, Үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, Хууль зүйн сургуулийн захирлаар 1983-2013 онд ажиллаж байсан. “Үндсэн хуулийн эрх зүйн лавлах”, “Төрийн эрх зүйн нэр томъёоны тайлбар толь” зэрэг номыг зохиосны гадна олон судалгаа шинжилгээний ажил хийж байсан.



## Гарчиг

Товч агуулга .....	1
Удиртгал .....	3
Судалгааны аргачлал, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтүүд.....	8
Үндсэн хууль боловсруулах үйл явц .....	12
1992 оны Үндсэн хууль батлагдсаны дараах улс төрийн үйл явц.....	17

### **НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН БҮРЭН ЭРХТ БАЙДАЛ**

Удиртгал.....	19
Оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал .....	20
Дотоод аюулгүй байдал.....	25
Эдийн засгийн аюулгүй байдал.....	28
Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо .....	38
Дүгнэлт.....	41

### **ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨ**

Удиртгал.....	43
Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хүний эрх, эрх чөлөө .....	43
Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилт .....	48
Хүний эрх, эрх чөлөөг хангах үндэсний механизм .....	59
Дүгнэлт.....	69

### **ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛ**

Удиртгал.....	70
Улсын Их Хурал.....	72
Ерөнхийлөгч .....	93
Засгийн газар.....	103
Шүүх эрх мэдэл .....	110
Төрийн байгуулалтын тулгамдсан асуудлууд .....	122
Сонгууль, улс төрийн нам, улс төрийн мөчлөг (цикл) .....	135
Дүгнэлт.....	139

## **ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. НУТГИЙН УДИРДЛАГА**

Удиртгал.....	143
Төсөл боловсруулах үйл явц.....	143
Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь.....	146
Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хамгаалалт.....	150
Орон нутгийн бие даасан байдал харьцангуй ойлголт болох нь.....	160
Хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоо.....	163
Дүгнэлт.....	172

## **ТАВДУГААР БҮЛЭГ. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЯНАЛТ**

Удиртгал.....	174
Төсөл боловсруулах үйл явц.....	174
Үндсэн хуулийн цэцийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа ..	176
Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа.....	178
Парламенттай харилцах.....	180

## **ЗУРГАДУГААР БҮЛЭГ. НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ .....**

Удиртгал.....	189
Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын түүхэн хөгжил, практик туршлага.....	191
Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт ба төрийн байгуулалтын өөрчлөлт .....	194
Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль батлагдсаны дараа .....	196
Ерөнхий дүгнэлт.....	201
Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зөвлөмж (хураангуй) .....	205
Хавсралт. Үндсэн хуулийн үйл явдлын тойм – 1990-2016 .....	208

<b>Ном зүй.....</b>	<b>222</b>
---------------------	------------

## Товч агуулга

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжих шилжилтийн үндэс болсон Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 оны нэгдүгээр сард батлагдсанаас хойш хорин таван 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 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, төр засгаас дур зоргоороо авирлах 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. Шинэ ардчилсан дэвшилт Үндсэн хуулийн нөлөөгөөр Монгол Улс хөгжлийнхөө шинэ шатанд гарсан юм. Харин цаашид харгалзан үзвэл зохих зарим тулгамдсан асуудлууд байгаа бөгөөд тэдгээрийг тодорхойлон гаргах нь судалгааны багийн нэг зорилт байв.

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 гэдгийг урьдчилан 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.

Үндсэн хууль бүр нийгмийн хөгжлийг даган өөрчлөгдөх шаардлагатай тулгардаг. 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 төр засгийн удирдлага 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 үндсэн хуульчилсан буюу органик хуулиуд, түүнчлэн улс төрийн гол хүчнүүдийн зөвшилцлөөр илэрхийлэгдэх улс төрийн практик үйл ажиллагааны хүрээнд шийдвэрлэх боломжтой.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар бидний зүгээс гаргаж байгаа санал, зөвлөмжүүдийг энэхүү тайлангийн төгсгөлд тоймлон оруулав. Заримаас дурдвал, 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 дахин хорин таван жил, түүнээс ч урт хугацаанд амьдрах ул суурьтай үндсийг бүрдүүлнэ хэмээн итгэж байна.



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

Шинэ Үндсэн хуулийн дэглэм үйлчилсэн 25 жилийн хугацаанд Монгол Улс ихээхэн өөрчлөгдлөө. Олон намын тогтолцоо бүрэлдэж, улс төрийн болон төрийн институц хөгжин бэхжиж, эдийн засаг өсч, эрдэс баялгийн олборлолт эдийн засгийн бүтцийг эрс өөрчлөв. Нөгөө талаас, Монгол Улсад эрдэс баялгийн нөөцийг шинээр илрүүлсэн нь ихээхэн итгэл найдвар төрүүлэхийн хажуугаар шинэ зөрчлийг бий болгов. Эрдэс баялгийн ашиглалттай холбоотойгоор засгийн газрын болон улс төрийн хүрээнд гарч байгаа авлига, 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 уралдах талбар бус, харин нийгмийн дээд давхаргын хоорондох өрсөлдөөний талбар 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 27.4 хувь байна.<sup>3</sup> Энэ асуудлыг шийдвэрлэж эс чадвал эдийн засаг, нийгмийн тэгш бус байдал нь үндсэн хуулийн болон засаглалын тогтолцооны хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдалд сөргөөр нөлөөлөх болно. Эдгээр өөрчлөлт нь Монголын нийгэм дэх Үндсэн хуулийн ач холбогдлыг хэвээр хадгалахын тулд түүний хэрэгжилтэд дүгнэлт хийх тохиромжтой цаг ирснийг харуулж байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх талаарх мэтгэлцээнд хувь нэмэр оруулах зорилгоор энэ талаар гарч буй зарим саналуудыг тусгайлан судлав. Харин Үндсэн хуулийн дагуу дэвшүүлэн тавьсан зорилтууд болон гадаад хүчин зүйлсийн хүрээнд

<sup>3</sup> “Үндэсний статистикийн газрын мэдээ” (Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо, 2013).

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 байгуулал, нутгийн удирдлага, үндэсний аюулгүй байдал, үндсэн хуулийн хяналт, хүний эрхтэй холбоотой асуудлуудад гол анхаарлаа хандуулсан болно. Бид дүн шинжилгээг Үндсэн хуулийн бүлэг тус бүрээр гарган харуулахыг зорилоо. Гэхдээ Үндсэн хуулийн зарим асуудлыг тоо баримттайгаар илүү гүнзгий судлах шаардлага байгааг тэмдэглэж байна. Эдгээрийг тайлангийн төгсгөлд авч хэлэлцэнэ. Иймд бидний тайланг эцсийн дүгнэлт гэхээс илүү үнэлгээний үйл явцын эхлэл хэмээн хүлээн авах нь зүйтэй юм.

## Судалгааны аргачлал, үнэлгээний шалгуур үзүүлэлтүүд

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 хуулиар зохицуулах боломжтой 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.

Үндсэн хуулийн албан ёсны үг хэллэг, түүний дагуу бий болсон төр засгийн 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 болон Цэцийн 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.

Үндсэн хууль олон чиг үүрэгтэй болохыг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.<sup>4</sup> Үндсэн хууль тогтоогчдын зорилго, удирдлага болгосон үзэл баримтлалаас шалтгаалж Үндсэн хууль нь “үйл ажиллагааны гарын авлага”, эсхүл байгууллагуудыг бий болгож, тэдний үйл ажиллагааг тодорхойлох зорилготой, ирээдүйд бий болгохоор зорьж байгаа тогтолцооны талаар зорилго, хүсэл эрмэлзлийг илэрхийлсэн “тунхаглалын баримт бичиг” байж болно. Үндсэн хууль зөвхөн гадаад ертөнцтэй харилцах зориулалттай “мэдээллийн самбар” ч байж болно. Мөн бодлого, институцийг өөрчилдөггүй, зөвхөн тэдгээрийг зарлан тунхаглах зорилготой байж болно. Хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ өгөхөд эдгээр чиг үүргийг харгалзан үзэх нь чухал.

Үндсэн хуульд өөрийнх нь нэр томьёо, үг хэллэгтэй харьцуулан үнэлгээ өгч болно. Тухайлбал, Үндсэн хуульд дурдагдсан байгууллагуудыг байгуулсан уу? Эдгээрийг байгуулсан зорилго хангагдсан уу? гэх мэт. Гэхдээ Үндсэн хууль илүү өргөн хүрээний зорилтуудыг дэвшүүлэн тавьдаг учраас гадаад өнцгөөс харсан үнэлгээ хийвэл илүү нийцтэй байх болов уу. Ийнхүү өргөн

<sup>4</sup> Tom Ginsburg and Alberto Simpser, eds., “Introduction,” in *Constitutions in Authoritarian Regimes* (Cambridge University Press, 2013).



утгаар тодорхойлсон, аливаа үндсэн хууль амжилттай хэрэгжих таван шалгуур буюу удаан үйлчлэх чадвар, хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадавх, төр засаг дур зоргоороо авирлах боломжийг хязгаарлах, төр засгийг эрх мэдэлжүүлэх гэсэн шалгуурыг санал болгож байна. Дараагийн хэсэгт эдгээрийг тус бүрт нь авч хэлэлцэх бөгөөд тайлангийн төгсгөлд эдгээр шалгуурт нийцсэн байдалд дахин үнэлгээ хийнэ.

### Удаан үйлчлэх чадвар

Үндсэн хуулийн амжилтын хамгийн энгийн хэмжүүр бол түүний удаан үйлчлэх чадвар (*endurance*) гэдэг нь ойлгомжтой. Үндсэн хууль боловсруулагчдын анх төсөөлж байсан зорилгод хүрэхийн тулд тодорхой хэмжээний тогтвортой байдал шаардлагатай. Учир нь Үндсэн хуулийн удаан үйлчлэх чадвар ба улс төрийн бусад үр дүн хоорондоо харилцан хамааралтай байдаг.<sup>5</sup> Харин бодит амьдралаас тасархай үндсэн хууль нь түүнийг өөрчлөх, халж солих шахалт шаардлагатай үргэлж тулгардаг.

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 оршсоор 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

Төрийн эрх мэдлийн тогтолцоо амжилттай хэрэгжихэд түүний хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдлыг бий болгох зарим механизм шаардлагатай байдаг. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал илт дутагдах нь төр засгийн үйл ажиллагаанд иргэд дургүйцэхэд хүргэх бөгөөд энэ нь богино хугацаанд төрийн бодлого, санаачилгыг хэрэгжүүлэхэд саад, хүндрэл учруулах, харин урт хугацаанд хууль ёсны бус төр засаг эрх мэдлээ хадгалахын тулд дарангуйллын арга хэрэгслийг ашиглах хандлага нэмэгдэх нигууртай 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

<sup>5</sup> Elkins, Ginsburg, and Melton, *The Endurance of National Constitutions*.

төрийн үйл ажиллагаан дахь олон түмний оролцоог нэмэгдүүлэхэд тусалж болно. Үндсэн хууль төрөлх хэл, үндэсний бахархал, түүнчлэн эрх чөлөө, тэгш эрх, шашин шүтлэг зэрэг иргэдийн үндсэн эрхийн баталгааг бий болгодог. Мөн төрөө хүндэтгэх бэлгэ тэмдэг, үндэсний бахархал зэрэг үнэт зүйлсийг агуулж байдаг.

Амжилттай үндсэн хууль бол иргэд тухайн засгийн газрын бодлоготой санал нийлэхгүй байлаа ч хүлээн зөвшөөрдөг улс төрийн системийг бүрдүүлж чаддаг. Энэ утгаар, 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 бүрэлдсэн 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 чадвар**

Аливаа нийгэмд улс төрийн маргаан зайлшгүй гардаг. Асуудал нь ийм маргааныг илэрхийлэх арга зам, шийдвэрлэх механизм байгаа эсэхэд оршино. Амжилттай үндсэн хууль бол зөрчлийг гудамжны тэмцлээр бус, харин улс төрийн аргаар, маргаан шийдвэрлэх албан ёсны механизмаар дамжуулан зохицуулах боломж олгодог. Эдгээр нь мөн иргэдийн эрхийг хамгаалж, улс төрийн сөргөлдөөн үүсэх боломжийг бууруулдаг. Эдгээр чиг үүрэг нь наад зах нь төр засгийн институцийг бүрдүүлж, тэр нь ажиллагаатай байхыг шаарддаг. Улс төрийн зөрчлийг зохицуулах үндсэн хуулийн энэ үүрэг ийм механизм байхгүй нөхцөлд илүү тод харагддаг бөгөөд энэ нь зөрчил, сөргөлдөөний сөрөг үр дагаврыг амссан улсуудын хувьд чухал асуудал юм. Хэрэв улс төрийн зөрчил сөргөлдөөн 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.

Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явц зарим тохиолдолд, ялангуяа улс төрийн зарим хүчний оролцоогүйгээр хийгдсэн нөхцөлд

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. Тус улсын Үндсэн хуулийг 2012 онд батлах явцад улс төрийн хүчнүүдийн хооронд зөвшилцөл бий болоогүйгээр барахгүй ямар хууль журам ашиглах нь тодорхойгүй байсан нь хүчирхийлэл, дарангуйлал гаарч, хууль ёсны дэг журам үгүйлэгдсэн үр дүнд хүргэсэн. Үүний эсрэгээр, үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явцад нийгмийн өргөн хүрээний оролцоог хангаснаар өөр хоорондоо эвлэршгүй дайсагнагч талууд хүртэл суурь дүрэм журам дээр тохиролцож, санал зөрүүтэй байдлаа улс төрийн албан ёсны институцээр дамжуулан илэрхийлэх боломж бий болдог.

Улс төрийн зөрчлийг зохицуулах гол арга зам нь сонгуульд ялагдсан талын гомдол, хорслыг зөөлрүүлэх, сонгуулийн дүнг үл зөвшөөрөх хандлагыг намжаах механизм юм.<sup>6</sup> 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 ялагдахын үнэ өндөр байх тусмаа албан тушаалтнууд улс төрийн эрх мэдлээ аль болох зузаатгах, эсхүл албан тушаалтайгаа бат бөх зууралдах байдлаар хариу барьдаг. Иймд ялалт байгуулсан этгээдэд хэт давуу эрх мэдэл өгөхгүй байх нөхцөлийг хангах нь үндсэн хуулийн ардчиллын үндсэн зорилго юм. Улс төрийн институц болон үндсэн хуулийн эрх аль аль нь энэ үүргийг гүйцэтгэхэд дэмжлэг болдог.

Улс төрийн институцийг зөвхөн байгуулаад орхих нь төдийлөн хангалттай биш. 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 хурцатгах нигууртай байж болно. Үндсэн хуулийн сайтар тунгаан нягтлаагүй, ойлгомж муутай, өөр хоорондоо зөрчилтэй, бүрэн бус үг хэллэг зөрчил, сөргөлдөөний шинэ эх үүсвэр болж болно. Товчоор хэлбэл, үндсэн хууль боловсруулагчдын үүрэг нь нэгэнт байгаа зөрчлийг хурцатгахгүй, эсхүл шинэ зөрчил үүсгэхгүй байхыг чухалчлан зөрчлийг зохицуулах ухаалаг дүрэм журам, үр дүнтэй механизмыг бий болгох явдал юм. Улс төрийн зөрчил, сөргөлдөөнийг бүр мөсөн арилгах боломжгүй гэдгийг хүлээн

<sup>6</sup> Aziz Huq and Tom Ginsburg, "The Afghan Constitution at Ten: What Constitutions Can and Cannot Do," *Journal of Democracy* 24 (January 2014): 116; Barry R. Weingast, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *The American Political Science Review* 91, no. 2 (1997): 245–63. \uc0\u8220\{The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law,\uc0\u8221\} \{\i\}The American Political Science Review\} 91, no. 2 (1997)

зөвшөөрсний үндсэн дээр зөрчлийг зохицуулах чадвараар нь үндсэн хуульд үнэлгээ өгч болно.

### Төр засаг дур зоргоороо авирлах боломжийг хязгаарлах

Үндсэн хуульт ёсны гол зорилго нь төр засаг, түүнд ажиллахаар давуу эрх олж авсан этгээдүүдийн хувийн ашиг сонирхлыг хязгаарлаж, 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. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах, дээд, өндөр албан тушаалтны бүрэн эрхийн хугацааны хязгаарыг тогтоох, авлигатай тэмцэх комиссыг байгуулах зэрэг үндсэн хуулийн зарчим, 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.<sup>7</sup> Үндсэн хууль бол төр засгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, буруутай этгээдийг сонгуульт албан тушаалаас хугацаанаас нь өмнө огцруулах, шүүхээс эрүүгийн болон иргэний хариуцлага хүлээлгэх, эсхүл эрх мэдлийг нь хязгаарлах зэрэг шийтгэл оногдуулах механизмыг агуулах учиртай. Төр засаг “дур зоргоороо авирлах” боломжийг хаахад хууль тогтоогчид гаргасан хуульдаа өөрсдөө захирагддаг, засгийн газар нь дүрэм журмыг мөрддөг, шүүх нь төвийг сахисан байдлаар хуулийг сахиулах нөхцөлийг хангадаг хууль дээдлэх ёс чухал үүрэгтэй.

Төр засаг “дур зоргоороо авирлах” боломжийг хязгаарлах нэг хэмжүүр нь засгийн газар солигдох явдал бөгөөд засгийн газар үүргээ сайн гүйцэтгэж чадаагүй тохиолдолд огцордог байх нь зүй ёсны асуудал юм. Түүнчлэн бүрэн эрхийн хугацааг нь хуулиар тогтоосон улс төрийн албан тушаалтан уг хугацаа нь дуусмагц албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж байх учиртай. (Зарим тохиолдолд бүрэн эрхийн хугацааг хуулиар сунгаж болох боловч тухайн албан тушаалтанд байнгын нөхцөл олгоогүй тохиолдолд энэ нь үндсэн хуулийн бүтэлгүйтлийн шинж биш юм.)

<sup>7</sup> Juliane Kokott and Martin Kasper, “Ensuring Constitutional Efficacy,” in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld and Andras Sajó (Oxford University Press, 2012).

Өөр нэг хэмжүүр нь авлигын түвшин. Жижиг авлига, хээл хахуулийг бүрэн арилгах нь ямар ч үндсэн хуулийн зохицуулалтын чадавхаас давсан зүйл байж болно. Харин улс төрийн өндөр албан тушаалтан, төрийн албан хаагчид оролцсон авлигыг аль болох хаахад чиглэсэн зохицуулалт үндсэн хуульд зайлшгүй байх шаардлагатай. Иймээс үндсэн хуулийн зохицуулалт хүчтэй байгаа газар авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажилд ахиц гарч, харин 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

Төр засгийн дур зоргоороо авирлахыг хязгаарлахын зэрэгцээ хэрэгжүүлж чадах зүйл дээр нь түүнд хангалттай эрх мэдэл олгох шаардлагатай. Төр засгийн оршин тогтнох утга нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, эдийн засгийг хөгжүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах зэрэг зах зээлийн арга хэрэгслээр нийлүүлэх боломжгүй бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, үйлчилгээ үзүүлэх явдал байдаг. 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, хүчний болон хууль сахиулах байгууллагын (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.

## Үндсэн хууль боловсруулах үйл явц

Монгол Улсын түүхэнд 1924, 1940, 1960 онд Үндсэн хууль батлагдаж байсан бөгөөд 1992 оны Үндсэн хууль нь дөрөв дэх Үндсэн хууль юм.<sup>8</sup> 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, Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн даргаар ажиллаж байсан тус намын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Ж.Батмөнх нам, төрийн албан тушаалаасаа огцорсны дараа Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн даргаар П.Очирбат сонгогдсон. 1960 оны Үндсэн хуульд 1990 оны 5 дугаар сард нэмэлт оруулсан нь байнгын ажиллагаатай парламент байгуулах, олон намын оролцоотой чөлөөт сонгууль явуулах замаар төрийн тогтолцоог өөрчлөн шинэчлэх суурийг тавьжээ. 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.<sup>9</sup> Түүнчлэн шинэтгэлийн хүрээнд шинэ үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах асуудал багтжээ.<sup>10</sup>

Анхны чөлөөт сонгууль 1990 оны 7 дугаар сард явагдаж, түүний үр дүнгээр шинэ парламент, шинэ засгийн газар байгуулагдсан юм. 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. Үндсэн хууль боловсруулах үйл явц нь анхны төслийг боловсруулах, түүнийг Улсын Бага Хурлаар хэлэлцүүлж батлуулах, улмаар Ардын Их Хурлаар батлах зэрэг үе шатуудтай байхаар төлөвлөжээ.

Үндсэн хууль боловсруулах комисс 100 гаруй орны үндсэн хуулийг харьцуулах зэргээр өргөн хүрээтэй судалгаа явуулсан.

<sup>8</sup> 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, 2 дахь хэвлэл (УБ, 2014), 179.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Баримт бичгийн эмхэтгэл (УБ, 2004), 339. Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахад тухайн үед Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгч гишүүн байсан хуульч Б.Чимид гол үүрэг гүйцэтгэсэн юм.

Мөн хуулийн төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлэхэд иргэд давхардсан тоогоор 200 гаруй мянган санал гаргасан гэсэн мэдээлэл байдаг.<sup>11</sup> 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. Энэ нь төсөл боловсруулагчид эрх мэдлийг тусгаарласан, хяналт-тэнцвэр бий болгосон, хүний эрхийг дээдэлсэн тогтолцоог бий болгохыг зорьж байсантай холбоотой. Үүний зэрэгцээ иргэд парламентын тогтолцоог илүүтэй дэмжиж байна гэсэн судалгааны дүн гарчээ. Мөн ерөнхийлөгчийн сонгуулийн журам бас анхаарал татаж байв. Зарим гишүүд нь ерөнхийлөгчийг төрийн төлөөлөгч, төрийн бэлгэ тэмдэг гэж үзэн ард түмнээс шууд сонгох ерөнхийлөгчийн тогтолцоог санал болгож байсан бол бусад гишүүд нь шууд сонгогдох ерөнхийлөгч нэг намын эрх ашигт үйлчилж, дахин нэг намын ноёрхол тогтох боломжтой хэмээн анхааруулж байсан юм.<sup>12</sup>

Төсөл боловсруулах явцад анхаарал татсан бусад асуудал нь нутгийн удирдлагын тогтолцоо ямар байх, парламент хоёр танхимтай байх эсэх, буддын шашны үүрэг зэрэг асуудал байлаа. Буддын шашныг дахин төрийн шашин болгох саналаас татгалзсан боловч Үндсэн хуульд төр нь шашнаа хүндэтгэх агуулга бүхий үг хэллэг орсон юм.

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 бүх нийтээр хэлэлцүүлэхээр болжээ. Төслийг өргөн хүрээнд тарааж иргэдэд орон нутгийн Хурлаар дамжуулан саналаа өгөх боломж олгов.<sup>13</sup> 1991 оны 5, 6 дугаар сард боловсруулсан хувилбаруудыг 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 төсөлд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга Ерөнхийлөгч

<sup>11</sup> Ж.Амарсанаа, “Монголын эрх зүйн тогтолцооны өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага,” Эрх зүй, Дугаар 1 (2011): 126.

<sup>12</sup> Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал: Нэгдүгээр дэвтэр (УБ: Адмон Принт, 2008), 16.

<sup>13</sup> 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, эдгээрийн дарга нарт уг ажлыг зохион байгуулахыг даалгажээ. Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийг үндэслэгчид (УБ), 113.

байхаар тогтоож байсан бол 6 дугаар сарын төслөөр энэ үүргийг Үндсэн хуулийн цэцийн даргад шилжүүлсэн байна.

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.

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 нь эргэлзээгүй.<sup>14</sup> Бүх нийтийн хэлэлцүүлгээр гарсан санал, эрдэмтэн, судлаач, гадаадын шинжээчдийн дэвшүүлсэн санал зэргийг харгалзан эцэслэн боловсруулсан Их цаазын төслийг Улсын Бага Хурал 1991 оны намар албан ёсоор хэлэлцэж дэмжээд Ардын Их Хуралд 1991 оны 11 дүгээр сарын 11-нд илгээсэн юм.

Төслийг Ардын Их Хуралд хэлэлцэж батлах хугацааг 3 долоо хоног байхаар төлөвлөж байсан боловч 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 тогтжээ.

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 76 гишүүнтэй, 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

<sup>14</sup> Эдгээр саналын дотроос зарим нь Үндсэн хуулийн тогтолцоонд Засгийн газар сул байгааг тэмдэглэсэн байна.



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 зохицуулалт хийгдээгүй үлдсэн.

Үндсэн хууль боловсруулах ажиллагаанд нэгдсэн үнэлэлт дүгнэлт өгөх юм бол, Улсын Бага Хурлын боловсруулсан төсөлд Ардын Их Хурлаас оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь засаглалын тогтолцооны дотоод 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 өөрчлөхдөө 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 шүүмжлэлийн бай болж байна.

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.

Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явцад оролцооны гүйцэтгэх үүргийг элсэн цагаар дүрслэх нь бий.<sup>15</sup> 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) олонхын саналыг авсан юм. Сөрөг хүчин төсөл боловсруулахад идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэж, сүүлийн шатанд 400 гаруй депутаттай Ардын Их Хурал оролцсон юм.

Монгол Улсын үндсэн хуулийн шилжилт 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 оролцоонд түшиглэн хийсэн. МАХН ийм хурдтай ажиллаж, хуулийн төслийг боловсруулах явцад нийгмийн шинэ хүчний оролцоог хангаж чадсанаар шинэ Үндсэн хууль батлагдсаны дараах анхны Засгийн газрыг бүрдүүлэх чадвартай улс төрийн хүчнээр тодорсон юм.

Улс төрийн соёлын нөлөө ба улс төрийн зайлшгүй шалтгааны улмаас Үндсэн хуульд 1940, 1960 оны үндсэн хуулиудаас улбаатай социализмын агуулгатай зарим заалт орсон байдаг. Парламентын бүрэн эрхийн асуудал бол үүний нэг жишээ юм. Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлд *“Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн”* хэмээн заасныг 4 дүгээр бүлэгт дэлгэрэнгүй авч хэлэлцэнэ.

Харьцуулсан судалгаанд үндэслэн товчоор дүгнэхэд, Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явц амжилттай явагдсан. Үүнд ардчилал, зах зээлийн нийгэмд шилжих шилжилтийг хөнгөвчлөхийн тулд тус улсын шилдэг боловсон хүчин гар нийлж ажилласан нь нөлөөлсөн юм. Зарим улсад үндсэн хууль боловсруулах явцад шинэ зөрчил үүссэн гашуун туршлага Монголд давтагдаагүй юм.

---

<sup>15</sup> Jon Elster, “The Optimal Design of a Constituent Assembly” (College de France, May 2008).

## 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсаны дараах улс төрийн үйл явц

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 зургаан үед хуваан авч үзэж болно. Үүнд:

1. Тогтолцооны төлөвшил (1992-1996): 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 Социал демократ нам болон Үндэсний ардчилсан намаас нэр дэвшиж 1993 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулсан. Тэрээр МАХН-ын олонхоор баталсан зарим хуульд хориг тавих замаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байв. Ерөнхийд нь дүгнэвэл, энэ үед улс төрийн шинэ институт, улс төрийн амьдралын шинэ загвар бүрдэж байсан онцлогтой боловч Засгийн газар эдийн засгийн хямралд гол анхаарлаа хандуулж байлаа.

2. Ардчилсан 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 олонход 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.

3. Монгол ардын хувьсгалт нам парламентад олонх болсон үе (2000-2004): Эвсэлд итгэх итгэл алдарснаар МАХН дахин сонгуульд ялж Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн сонгуульд 50-аас дээш хувийг авснаар орон нутгийн Хуралд олонх болж, Улсын Их Хурлын 76 суудлын 72-ыг авчээ. Тус намын дарга Н.Энхбаяр Ерөнхий сайдаар томилогдов. 2000 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд үүсч байсан хүндрэлтэй байдалд цэг тавьжээ.

4. Эвслийн эрх барих үе ба улс төрийн хямрал (2004-2012): Мухардмал байдал үүсгэсэн сонгуулийн дараа Ардчилсан намын дарга Ц.Элбэгдоржийн тэргүүлсэн их эвсэл байгуулагдсан; Ерөнхий

сайд асан Н.Энхбаяр 2005 онд Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулав. 2006 он гэхэд 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 АН-ын 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 (АН-ын 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 байгуулсан.

5. Ардчилсан нам парламентад олонх болсон үе (2012-2016): Улсын Их Хурлын 2012 оны сонгуульд Ардчилсан нам хамгийн олон суудал (76 суудлаас 31; МАН (хуучин МАХН) 25 суудал) авч, МАХН (хуучин МАХН нэрээ МАН гэж сольсныг үл зөвшөөрөн уг намаас гарч, хуучин нэрээр шинэ нам байгуулсан хэсэг хүмүүсийн байгуулсан нам), МҮАН-ын “Шударга ёс” эвсэлтэй хамтран эвслийн Засгийн газар байгуулсан. Засгийн газрын 19 гишүүнээс 14 нь АН-ын гишүүд, үлдсэн 5 гишүүн нь “Шударга ёс” эвслийн гишүүд байв. Харин МАН хүчтэй сөрөг хүчин болов. Ардчилсан намын доторх фракцуудын тэмцлийн улмаас Н.Алтанхуягийн тэргүүлсэн Засгийн газар огцров. Дараагийн Засгийн бүрэлдэхүүнд сөрөг хүчний төлөөллийг оруулж, эрх баригч АН нь МАН, “Шударга ёс” эвсэлтэй хамтран эвслийн Засгийн газар байгуулсан юм. Харин 9 сарын дараа эвсэл задарч, АН нь “Шударга ёс” эвсэл, Иргэний зориг-Ногоон намтай хамтран эвслийн Засгийн газар байгуулсан. Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2013 онд улиран сонгогдов.

6. МАН парламентад дийлэнх олонх болсон үе (2016 оноос өнөөг хүртэл): Улсын Их Хурлын 2016 оны сонгуульд МАН парламентын дийлэнх олонхын суудал буюу 76 суудлын 65-ыг авч улс төрийн эрх баригч хүчин болсны хувьд дангаараа Засгийн газраа байгуулав. Үйл явдлын өрнөлөөс харвал АН олонх болсны дараа фракцуудын зөрчлөөс болж өөрийн байгуулсан Засгийн газраараа оролдож унагадаг, дараагийнх нь ээлжит сонгуулиар МАН парламентад дийлэнх олонх болдог дүр зураг хоёр дахиа давтагдлаа. Үүнийг зүй тогтол гэж үзэх нь хараахан эртдэх боловч эл байдал АН-д том сургамж болох нь дамжиггүй.

# Нэгдүгээр бүлэг

## Монгол Улсын бүрэн эрхт байдал

### Удиртгал

Монголчууд төрт ёсны баялаг түүхтэй, хүн төрөлхтний түүхэнд арилшгүй ул мөрөө үлдээсэн их эзэнт гүрнийг байгуулж ирсэн үндэстний хувьд үндэсний тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг ихэд эрхэмлэж ирсэн уламжлалтай. Дотоодын зөрчил тэмцлийн улмаас Манжийн эзэнт гүрний хараат болтлоо уруудан доройтсон 17 дугаар зуунаас хойш саяхныг хүртэл тусгаар тогтнолоо сэргээн бататгах нь монголчуудын хувьд амин чухал асуудал болсоор ирсэн бөгөөд энэ хүчин чармайлт хорьдугаар зууны туршид үргэлжилсэн гэж үзэх үндэстэй. 1911 онд тусгаар тогтнолоо зарласан монголчууд 1924 онд баталсан анхны Үндсэн хуульдаа тусгаар тогтнолоо тунхаглан бататгасны түүхэн ач холбогдлыг бүдэгрүүлэх аргагүй. Гэсэн ч бодит байдал дээр бүрэн эрхт тусгаар тогтносон улс болтлоо дахин 70 шахам жилийг зарцуулсан бөгөөд 1990 оны цагаан морин жил Монголд өрнөсөн ардчилсан хувьсгалын нэгэн том зорилго нь үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолоо бататгахад оршиж байсныг түүх гэрчилнэ.

Бүтэн зууны турш үргэлжилсэн тусгаар тогтнолын төлөө энэхүү тэмцлийг амжилтад хүргэж, улам бататгахад 1992 оны Үндсэн хууль түүхэн чухал үүрэг гүйцэтгэснийг хүлээн зөвшөөрөх, энэ талын судалгааг гүнзгийрүүлэх, ололт амжилтыг улам бататгах нь чухал гэж үзэж байна.

Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлэг “Монгол Улс бол тусгаар тогтносон бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн” хэмээн тунхагласан бөгөөд тус бүлэг бүхэлдээ энэ тунхаглалыг бодитоор баталгаажуулах үндсэн зарчим, арга замуудыг нэг бүрчлэн тусгасан. Тухайлбал, Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх, нутаг дэвсгэр бүрэн бүтэн, улсын хил халдашгүй дархан байх, хууль гаргахгүйгээр гадаадын цэргийн хүчнийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байрлуулах, дамжин өнгөрүүлэхийг хориглох, эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах, үндэсний эдийн засаг, соёл уламжлалын суурь болсон мал аж ахуйг төрийн хамгаалалтад байлгах, газар, газрын баялгийг ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байлгах, газрыг зөвхөн өөрийн иргэнд өмчлүүлэх, Үндсэн хуульд харшилсан олон улсын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхгүй байх, энх тайванч гадаад бодлого явуулах асуудал тусгалаа олсон.

Бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнолын асуудал зөвхөн Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлгээр хязгаарлагдахгүй, Үндсэн хуулийн агуулга бүхэлдээ, мөн энэхүү Үндсэн хуулийн хүрээнд батлагдан гарсан Монгол Улсын хууль тогтоомж улс орны тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлыг бататгах асуудлуудтай олон шижмээр шууд холбоотой болохыг онцлох нь зүйн хэрэг юм. Үндсэн хууль болон бусад холбогдох хууль зүйн асуудал ба үндэсний аюулгүй байдлын уялдаа холбоог судлах нь чухал ач холбогдолтой. Одоогоор манайд ийм судалгаа хомс байгаа бөгөөд ихээхэн цаг зарцуулах, өргөн хүрээнд хийгдэх ажил болох нь эргэлзээгүй.

Уг бүлэгт Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлгийн агуулга, түүнд тусгагдсан үндсэн зарчим, гол заалтууд, цаашилбал Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн тогтолцооны хэлбэр болох парламентын засаглал, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тогтолцоо Монгол Улсын бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдлыг бататгах асуудалд хэрхэн нөлөөлж ирсэн талаар авч үзэв.

Монгол Улс 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш хоёр жилийн дараа буюу 1994 онд анхны Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг баталсан бөгөөд үүний дараа 2010 онд уг баримт бичгийг УИХ-аар шинэчлэн баталсан. 2010 онд батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2.3-т үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй байдал”, “дотоод аюулгүй байдал”, “хүний аюулгүй байдал”, “хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал”, “мэдээллийн аюулгүй байдал” гэсэн харилцан уялдаатай зургаан бүлэгт ангилж тодорхойлсон. Эдгээрээс “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”, “дотоод аюулгүй байдал”, “эдийн засгийн аюулгүй байдал”-ын асуудлууд Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлэгт шууд хамааралтай тул энэ бүлгийн агуулга энэ хүрээгээр хязгаарлагдана.

## Оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал

Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлэгт 2010 онд УИХ-аар баталсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын “оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал”-ын агуулгад шууд хамаарах дараах асуудлууд тодорхой тусгагдсан байдаг. Үүнд:

1. Монгол Улс тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн (Үндсэн хуулийн 1.1 дүгээр зүйл).

2. Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, улсын хил халдашгүй дархан байна (Үндсэн хуулийн 4.1 дүгээр зүйл).

3. Монгол Улсын хилийг хуулиар бататгана (Үндсэн хуулийн 4.2 дугаар зүйл).

4. Хууль гаргахгүйгээр гадаадын цэргийн хүчнийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байрлуулах, дамжин өнгөрүүлэхээр улсын хил нэвтрүүлэхийг хориглоно (Үндсэн хуулийн 4.3 дугаар зүйл).

5. Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна (Үндсэн хуулийн 10.1 дүгээр зүйл).

6. Монгол Улс Үндсэн хуульдаа харшилсан олон улсын гэрээ, бусад баримт бичгийг дагаж мөрдөхгүй. (Үндсэн хуулийн 10.4 дүгээр зүйл)

7. Монгол Улс өөрийгөө хамгаалах зэвсэгт хүчинтэй байна (Үндсэн хуулийн 11.1 дүгээр зүйл).

8. Монголын ард түмний түүх, соёлын дурсгалт зүйл, шинжлэх ухаан, оюуны өв төрийн хамгаалалтад байна (Үндсэн хуулийн 7.1 дүгээр зүйл).

Улс орны бүрэн эрхт байдлын асуудалтай холбоотой онолын түвшний өргөн хүрээтэй маргаан, олон тодорхойлолт байдаг ч олон улсын эрх зүйд ерөнхийдөө нийтлэгээр “тухайн улс орны төрийн зүгээс нутаг дэвсгэрийнхээ дотор хэрэгжүүлэх дээд эрх мэдэл”, бусад улс оронтой харилцахдаа өөрийн үндэсний эрх ашгаа дээдэлсэн бие даасан бодлого, байр суурь баримтлах эрх хэмээн ойлгодог.<sup>16</sup>

Энэ тодорхойлолтоор хэмжин үзвэл 1990 оноос өмнөх Монгол Улс тусгаар улсын хувьд бүрэн эрхээ дүүрэн хэрэгжүүлж байсан гэж үзэхэд учир дутагдалтай. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр Зөвлөлтийн цэргийн ангиуд байрлаж байсан, мөн Зөвлөлтийн иргэдэд Монгол Улсын бус, Зөвлөлтийн хууль үйлчилж байсан<sup>17</sup> бөгөөд Монгол Улс гадаад харилцаандаа өөрийн үндэсний эрх ашгаас илүүтэй ЗХУ тэргүүтэй социалист лагерийн эрх ашгийг баримталж байлаа.

1980-аад оны сүүлчээс олон улсын харилцаанд гарсан томоохон өөрчлөлтүүд, түүний дотор хүйтэн дайны төгсгөл нь Зөвлөлт - Монголын харилцаанд төдийгүй бүхэлдээ Монгол Улсын аюулгүй байдлын гадаад орчинд чанарын томоохон өөрчлөлт гарах суурь болсон юм. Улмаар Монгол Улс Зөвлөлтийн цэргийг нутгаасаа гаргаж, хөрш орнуудтайгаа үндэсний эрх ашгаа дээдэлсэн харилцаа хөгжүүлэх, ард түмэндээ төрийн дээд эрх мэдлийг олгосон улс төрийн

<sup>16</sup> Daniel Philpott, "Sovereignty," in *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, ed. Edward N. Zalta, Summer 2016 (Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2016), <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/sovereignty/>; Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton University Press, 1999)

<sup>17</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил) (УБ, 2006), 63.

шинэ тогтолцоонд шилжих боломжтой болсон бөгөөд эдгээр ололтыг 1992 оны Үндсэн хуулиар бататгасан. Үндсэн хуулийн хүрээнд батлагдан гарсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал (1994, 2010), Гадаад бодлогын үзэл баримтлал (1994, 2011), Төрийн цэргийн бодлогын үндэс (1994), Төрийн батлан хамгаалах бодлого (2016) зэрэг тулгуур баримт бичгүүд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалан бэхжүүлэх төрийн бодлого, үйл ажиллагааны суурь болж ирсэн.

Эдгээр бодлогын чухал баримт бичигт тусгасны дагуу Монгол Улс тайван цагт тусгаар тогнол, үндэсний аюулгүй байдлаа хамгаалан бататгах гол арга зам нь улс төр - дипломатын арга хэмээн үзэж энэ хүрээнд олон тулгуурт, идэвхтэй гадаад бодлого явуулж ирсэн. Монгол Улс Үндсэн хууль батлагдсан цагаас хойших 25 жилийн хугацаанд гадаад бодлого, олон улсын харилцаандаа олон чухал ахиц дэвшил бий болгож чадсан бөгөөд гол амжилтуудыг онцлон дурдвал:

1. 1993 онд байгуулсан Монгол Улс - ОХУ-ын найрсаг харилцаа, хамтын ажиллагааны тухай гэрээгээр хоёр орон олон улсын эрх зүйн нийтлэг хэм хэмжээний хүрээнд бие биеийн тусгаар тогтнол, үндэсний эрх ашгийг харилцан хүлээн зөвшөөрч, хүндэтгэх, тусгаар улс орнуудын хувиар харилцаа, хамтын ажиллагаа хөгжүүлэхээр тохиролцсон. Үүний дараа жил буюу 1994 онд Монгол Улс - БНХАУ-ын хооронд Найрсаг харилцаа, хамтын ажиллагааны тухай гэрээг мөн адил зарчмаар байгуулсан. Үндсэн хуулийн үзэл санаа, зарчмын хүрээнд байгуулсан эдгээр гэрээ Монгол Улсын зүгээс хөрш хоёр оронтой харилцах харилцааны эрх зүйн гол үндэс, Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын баталгаа болж байна.

2. Үндэсний аюулгүй байдлаа бататгах, нутаг дэвсгэрээ цөмийн аюулгүй байдлаас ангид байлгах бодлогын хүрээнд Монгол Улс 1992 онд “Монгол Улсын цөмийн зэвсэггүй бүсийн тухай хууль” баталсан бөгөөд 2000 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас Монгол Улсын олон улсын аюулгүй байдал, цөмийн зэвсэггүй бүсийн статусыг хүлээн зөвшөөрсөн тогтоол гаргаж улмаар 2000, 2012 онуудад НҮБ-ын Аюулгүйн зөвлөлийн гишүүн цөмийн зэвсэгтэй таван гүрэн үүнийг дэмжсэн нь Монгол Улсын хувьд олон улсын байр суурь, аюулгүй байдлаа бататгах томоохон алхам болсон.

3. Олон тулгуурт идэвхтэй гадаад бодлогын хүрээнд хөрш хоёр оронтой төдийгүй эдийн засгийн өндөр хөгжилтэй, ардчилсан орнуудтай харилцаа хөгжүүлэх “гуравдагч хөрш”-ийн бодлого хөгжүүлэх идэвхтэй бодлого баримталж ирсэн. Энэ нь Монгол Улсын улс төрийн ардчилсан тогтолцооны төлөвшил, эдийн засгийн хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэв.



4. Аюулгүй байдлын салбарт олон талын хамтын ажиллагаа хөгжүүлж, монгол цэрэг олон улсын энхийг сахиулах, энхийг дэмжих ажиллагаанд идэвхтэй оролцож ирсэн нь олон улсын хэмжээнд Монгол Улсын байр суурийг бататгах, цэрэг-улс төрийн хамтын ажиллагаа хөгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлж ирэв.

5. Үндсэн хуульд тусгасан өөрийгөө хамгаалах Зэвсэгт хүчинтэй байх зарчим 1990-ээд оны эхэнд өрнөж байсан Монгол Улс байнгын армитай байх шаардлагатай эсэх тухай маргаанд цэг тавьж, улмаар улс орны батлан хамгаалах тогтолцоо, Зэвсэгт хүчнийг хөгжүүлэх эрх зүйн чухал үндэс болж ирэв.

6. Улсын хилийг хуулиар бататгах Үндсэн хуулийн зарчмын хүрээнд УИХ-аас Хилийн тухай хуулийг гаргаж, улмаар хоёр хөрш оронтойгоо хилээ хамтран шалгаж, хилийн шугамаа тогтоон хилийн дэглэмийн гэрээнүүдийг байгуулсан нь нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хилийн халдашгүй байдлыг хамгаалахад томоохон алхам болсон.<sup>18</sup> Хил дээр үе үе гардаг иргэний сэдэлтэй, гэмт хэргийн шинжтэй зөрчлүүдийг эс тооцвол Монгол Улс хөрш орнуудтайгаа хилийн маргаантай асуудал байхгүйн зэрэгцээ хил хамгааллын чиглэлээр амжилттай хамтран ажиллаж байна.

### **Парламентын засаглал Монгол Улсын бүрэн эрхт байдлын баталгаа болох нь**

Монгол Улс парламентын засаглалтай юу, эсхүл хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай юу гэдэг онол, практикийн асуудлыг Төрийн байгууллын тухай Гуравдугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзсэн.

Олон улсын түвшинд ерөнхийлөгчийн засаглал, парламентын засаглалын давуу болон сул талуудыг харьцуулсан болон энэ хоёр тогтолцооны үндэсний аюулгүй байдалд үзүүлэх ялгаатай нөлөөллийг харьцуулсан судалгаанууд хийгдсэн байдаг.<sup>19</sup> Улс төрийн тогтолцооны төгс боловсронгуй хэлбэр гэж байхгүй бөгөөд ямар ч сайн тогтолцоо дангаараа асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй, түүхэн орчин нөхцөл, хүний хүчин зүйлийн нөлөөллөөс хамаарч ойролцоо тогтолцоотой орнуудад ч хөгжлийн өөр өөр үр дүн гарах нь түгээмэл байдгийг дурдах нь зүйтэй.

<sup>18</sup> “Монгол Улс - Оросын Холбооны Улсын хилийн дэглэмийн тухай Монгол Улсын Засгийн газар - Оросын Холбооны Улсын Засгийн газар хоорондын гэрээ” (2007); “Монгол-Хятадын хилийн дэглэмийн тухай Монгол Улсын Засгийн газар – БНХАУ-ын Засгийн газар хоорондын гэрээ” (2010).

<sup>19</sup> Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal,” *Comparative Politics* 29, no. 4 (July 1997): 449-71; Alexandra R. Harrington, “Presidential Powers Revisited: An Analysis of the Constitutional Powers of the Executive and Legislative Branches Over the Reorganization and Conduct of the Executive Branch,” SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 2007), <https://papers.ssrn.com/abstract=1299999>.

Монгол Улс дахь парламентын тогтолцоо улс орны бүрэн эрхт байдал, үндэсний аюулгүй байдлыг бататгахад өргөн утгаараа эерэг нөлөөлөл үзүүлж ирсэн гэсэн урьдчилсан дүгнэлт хийж байна. Ингэхдээ дараах үндэслэлүүдийг голлон харгалзсан болно. Үүнд:

Нэгдүгээрт, парламентын засаглал нь үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой чухал асуудлуудыг нэг удирдагчийн үзэл, хандлагаар бус, олон нийтийн хүсэл зориг, олон намын зөвшилцөл, олон хүний оролцоотойгоор хэлэлцэн шийдвэрлэх боломж олгож ирсэн. Ийнхүү олонхоороо хэлэлцэж гаргасан бодлого, шийдвэр нь нэг талаас гадны нөлөөлөлд шууд автах магадлал харьцангуй бага учир улс орны бүрэн эрхт байдлыг бататгахад эерэг нөлөөтэй гэж үзэж болно. Энэ үүднээс 1992 оны Үндсэн хууль тогтоогчдын баримталсан байр суурийг дэмжих үндэстэй.

Хоёрдугаарт, харьцуулсан улс төр судлаачид парламентын засаглал нь ардчиллын төлөвшилд ерөнхийлөгчийн засаглалаас илүү эерэг нөлөөтэй гэж үздэг<sup>20</sup> бөгөөд ерөнхийлөгчийн засаглал дарангуйлагч тогтолцоо руу илүү амархан ухарч болохыг 1990 оны эхээр ЗХУ-аас салан тусгаарлаж, тусгаар улсаа байгуулахдаа ерөнхийлөгчийн тогтолцоог сонгон авсан Төв Азийн олон улс орны туршлага харуулсан билээ. Монгол Улсын хувьд ардчилсан улс төрийн тогтолцоо нь үндэсний аюулгүй байдал, үүний дотор ялангуяа бүрэн эрхт байдлын баталгаа гэж үзвэл парламентын засаглалыг сонгон авч, төлөвшүүлэхийг эрмэлзэж ирсэн нь Монголын ардчилалд, цаашилбал үндэсний аюулгүй байдлыг бататгахад эерэг нөлөө үзүүлсэн.

Гуравдугаарт, парламентын түвшинд улс төрийн намуудын зөвшилцлөөр гарсан шийдвэр харьцангуй урт хугацаанд тогтвортой байх боломжтой. УИХ-аас батлан гаргасан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Төрийн цэргийн бодлого, Төрийн батлан хамгаалах бодлого зэрэг суурь баримт бичгүүдэд бодлогын залгамж чанар харьцангуй сайн хадгалагдаж ирсэн бөгөөд өнгөрсөн 25 жилд улс төрийн гол намуудын хүрээнд гадаад бодлогын үндсэн асуудлуудаар зарчмын томоохон санал зөрөлдөөн бага явж ирснийг парламентын тогтолцооны онцлогтой холбон үзэх үндэстэй.

Дөрөвдүгээрт, ерөнхийлөгчийн засаглал нь нэг талаас бүх ард түмнээс сонгогдон гүйцэтгэх засаглалаа тэргүүлдэг ерөнхийлөгчийн институц, нөгөө талаас мөн иргэдээс сонгогдон байгуулагддаг хууль тогтоох байгууллагад аль алинд нь ихээхэн эрх мэдэл олгодог бөгөөд үүнээс үүдэн хоёр институцийн хооронд зөрчил, тэмцэл тасрахгүй

<sup>20</sup> Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, First Edition edition (Cambridge England ; New York: Cambridge University Press, 1992), 36–42.

байх магадлал өндөр. Ялангуяа Ерөнхийлөгч, парламентын олонх өөр өөр улс төрийн намаас сонгогдсон нөхцөлд байдал улам хүндрэх магадлалтай бөгөөд тус тусдаа ард түмний мандаттай хоёр гол институцийн маргаан даамжирсан нөхцөлд зөрчлийг арилгахын тулд зэвсэгт хүчнийг ашиглах сонирхол нэмэгддэгийг судлаачид тогтоосон байдаг.<sup>21</sup> Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгч хэдийгээр бүх ард түмнээс сонгогддог боловч гүйцэтгэх засаглалыг парламентаас томилогдсон<sup>22</sup> Ерөнхий сайд тэргүүлдэг нь ерөнхийлөгчийн засаглалтай оронд бий болдог дээрх хурц зөрчил, хямралаас зайлсхийх боломжийг олгож ирсэн гэж үзэх үндэстэй. Үүгээрээ Монгол Улсын парламентын тогтолцоо үндэсний эв нэгдлийг хангах, нийгмийн тогтвортой байдлыг хамгаалахад нааштай нөлөө үзүүлж ирсэн.

## Дотоод аюулгүй байдал

Аливаа улсын үндэсний аюулгүй байдал нь гадаад, дотоод аюулгүй байдлын нөхцөл байдлын аль алинаас нь хамааралтай. Монгол Улс өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд гадаад харилцаандаа идэвхтэй, энх тайванч бодлого баримталж, улс орныхоо бүрэн эрхт байдлыг баталгаажуулах, олон улсын тавцан дахь байр сууриа бэхжүүлэхэд тодорхой амжилт гаргаж ирсэн бол дотооддоо илүү ээдрээтэй нөхцөл байдалтай явж ирснийг олон судалгаа харуулж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд дотоод аюулгүй байдлын хүрээнд засаглалын асуудлыг онцгойлон авч үзсэн байдаг. Иргэдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах, үр дүнтэй үйлчилгээ хүргэх, эдийн засгийн хөгжлийг бодлогоор дэмжих чадвартай, хариуцлагатай, мэргэшсэн, чадварлаг, бодлогын залгамж чанар сайтай, авлигаас ангид төрийг төлөвшүүлэх нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах дотоодын чухал хүчин зүйл хэмээн тодорхойлжээ.

Сүүлийн жилүүдэд иргэдийн зүгээс төрд итгэх итгэл буурсаар байгааг “Сант марал” сангаас хийсэн цуврал судалгаа харуулж байна. Эдийн засгийн өсөлт хамгийн өндөр хувьтай байсан 2012 онд иргэдийн 54.9 хувь нь “төр засаг иргэдийн төлөө зөв зүйл хийж байгаа гэдэгт бараг итгэхгүй болон огт итгэхгүй байна”<sup>23</sup> гэж хариулсан бол

<sup>21</sup> Juan J. Linz, “Democracy: Presidential or Parliamentary (Does It Make a Difference?)” (July 1985), [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABJ524.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf).

<sup>22</sup> Ардчилсан орнуудад парламент томилгоо хийдэггүй бөгөөд дийлэнх орны Үндсэн хуульд Ерөнхий сайдыг “сонгоно” гэж заасан байдаг. Томилгоог хариуцлага тооцох боломжтой субъект хийх ёстой гэсэн эрх зүйн логик байдаг бөгөөд парламенттай буруу томилгоо хийснийх нь төлөө хариуцлага тооцох боломжгүй. Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад холбогдох хуульд УИХ-аас олон албан тушаалтныг томилохоор заасныг өөрчлөх шаардлагатай.

<sup>23</sup> “Улс төрийн барометр” (Сант марал, 2012).

ийм байр суурьтай иргэдийн тоо 2016 онд 59.9 хувь байна.<sup>24</sup> Иргэдийн дийлэнх хувь нь Монгол Улсад тулгамдаж байгаа улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүндрэлтэй асуудлуудын бурууг УИХ, Засгийн газар, улс төрчид, улс төрийн намуудын үйл ажиллагаатай холбон үзэж байгааг удаа дараагийн судалгаа харуулж байна.

2015 оны 10 дугаар сарын байдлаар бизнес эрхлэгчдийн 49.7 хувь нь бизнесийн орчны авилга маш их, 58.2 хувь нь төрийн үйлчилгээний авлига маш их гэж хариулжээ.<sup>25</sup> Мэргэжилтнүүд сүүлийн жилүүдэд эдийн засгийн нөхцөл байдал муудаж, гадаадын хөрөнгө оруулалт буурахад гадаад зах зээл дэх үнийн уналтаас гадна түүнээс дутуугүйгээр засаглалын сул дорой байдал шууд нөлөөлсөн гэж үзэж байна. Төрийн бодлого, хууль эрх зүйн орчны тогтворгүй байдал, хуулийн хэрэгжилт сул, төв болон орон нутгийн захиргааны байгууллагууд гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтын нийгэм, эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн талаар ойлголтгүй, хөрөнгө оруулагч нартай харилцах соёл дутмаг байгаа зэрэг нь хөрөнгө оруулагчдыг үргээж байгаа гэж дүгнэжээ.<sup>26</sup>

2016 оны 3 дугаар сард хийгдсэн “Сант марал”-ын судалгаагаар судалгаанд оролцогчдын 67.2 хувь нь ардчилсан тогтолцоо зөв гэж хариулсан ч 49.1 хувь нь өнөөгийн Монголын ардчилал, улс төрийн тогтолцоо сэтгэлд бараг нийцэхгүй болон огт нийцэхгүй байна гэж хариулжээ. Улс төрийн хоёр гол нам болох АН, МАН улс орны өмнө тулгамдсан асуудлыг шийдэж чадна гэж үзсэн иргэдийн хувь нийлбэрээрээ 25.7 хувь байсан бол аль ч нам асуудлыг шийдэж чадахгүй гэж үзсэн иргэд 35.1 хувийг эзэлжээ. Улс төрийн институцүүдээс аль нь тэргүүлэх үүрэгтэй байх ёстой вэ гэсэн асуултад иргэдийн 45.1 хувь нь Засгийн газар гэж хариулсан бол 17.2 хувь нь УИХ, 3.2 хувь буюу хамгийн бага хувь нь улс төрийн нам гэж хариулжээ. Улс төрийн тогтолцооны байгууллагуудад итгэдэг үү гэсэн асуултад 28.1 хувь нь төрийн захиргааны байгууллагад итгэдэг, 10.1 хувь нь УИХ-д итгэдэг, 6.5 хувь нь улс төрийн намуудад итгэдэг гэж хариулжээ.<sup>27</sup> Судалгаанд оролцогчдын 64 хувь нь хүчтэй удирдагч хэрэгтэй гэж үзсэн бол 50 хувь нь Ерөнхийлөгчийн засаглалтай болохыг дэмжихээ илэрхийлжээ.<sup>28</sup>

Иргэдийн төрд итгэх итгэл алдарч, улс орондоо ардчиллыг хөгжүүлж чадна гэдэгт итгэх итгэл суларч, УИХ зэрэг ардчиллын гол институцийн хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдөх түвшин доошилж,

<sup>24</sup> “Улс төрийн барометр” (Сант марал болон Конрад-Аденауэр-Сан, 2016).

<sup>25</sup> “Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авилгын нөхцөл байдлын судалгаа” (Азийн Сан, Сант Марал, Канадын Гадаад Хэргийн Яам, 2016).

<sup>26</sup> Засгийн газрын тохируулагч агентлаг, Үндэсний хөгжлийн газар, 2015, <http://investmongolia.gov.mn/?p=1820>.

<sup>27</sup> “Улс Төрийн Барометр,” 2016.

<sup>28</sup> Мөн тэнд.

нийгэм хүчтэй удирдагч хүсэмжилж эхэлснийг удаа дараагийн судалгаанууд харуулж байгаа бөгөөд үүнийг хайхрахгүй өнгөрөх аргагүй юм.

Судалгаануудаас УИХ болон улс төрийн намуудын дэмжлэг хамгийн доогуур байгаа бол гүйцэтгэх засаглалд итгэх итгэл харьцангуй өндөр байна. Энэ нь нийгмийн сэтгэл зүй УИХ-ын үйл ажиллагаа, улс төрийн намууд, улс төрчдийн хоорондын хэт улс төржилтөөс залхаж, ажил хэрэгч тогтвортой үйл ажиллагаатай, чадварлаг төр, засгийг хүсэмжилж байгаагийн илрэл юм. Ийм нөхцөл байдал үүсэхэд хүргэж буй учир шалтгааны талаар өргөн хүрээтэй судалгаа хийж, олон талын тайлбар хийж болно. Гэхдээ ийм байдал үүсэхэд Үндсэн хууль дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалттай холбоотой зарим зохицуулалт гол нөлөө үзүүлж байгаа гэж үзэж байна.

УИХ-д Засгийн газрын томилгоо болон улсын төсвийг хуваарилах, байгалийн баялаг, уул уурхайн орд газрын ашиглалтын асуудлаар шийдвэр гаргах онцгой эрх мэдэл төвлөрч, парламент гүйцэтгэх засаглалд байх ёстой эдгээр онцгой эрхийг эдэлж байгаа нь парламентыг хууль тогтоох үндсэн үүргээсээ хазайж, албан тушаал, хөрөнгө мөнгө хуваарилахын төлөөх өрсөлдөөний талбар болгон хувиргахад хүргэж байна. УИХ-ын хуралдааны ирцийн байдлыг судалж үзэхэд гишүүд эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхэд хамгийн өндөр ирцтэй оролцдог нь үүний нотолгоо юм. Монгол Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн 25.1.6 дахь заалтын дагуу Засгийн газрын гишүүд, УИХ-д ажлаа тайлагнадаг байгууллагуудын удирдлагыг томилох эрхтэй. Мөн 25.1.7 дахь заалтаар улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах эрхтэй. Үндсэн хуульд парламентын төсөв батлах эрх мэдлийг заахдаа бусад орны Үндсэн хуульд байдаг шиг тодорхой хязгаарлалт тавиагүйгээс үүдээд УИХ бодит байдал дээр төсөв хуваарилдаг байгууллага болон хувирсан. Гэтэл судалгаагаар засгийн газрын томилгоо, төсөв хуваарилах эрх мэдэл бусад оронд парламентдаа бус, гүйцэтгэх засаглалдаа харьяалагдаж байна.<sup>29</sup> Хүний болон санхүүгийн нөөцийн менежмент нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга хэрэгсэл, гүйцэтгэх эрх мэдлийн баталгаа гэдгийг хүлээн зөвшөөрч Монгол Улсын Үндсэн хуульд шаардлагатай засвар хийх хэрэгтэй гэж үзэж байгаа бөгөөд энэ талаарх зөвлөмжийг бид дараагийн бүлгүүдэд дэлгэрүүлэн авч үзсэн.

Аливаа улс үндэстний тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт, үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг Төрөөс салган авч үзэх боломжгүй. Товчоор хэлбэл, Төр бол энэ бүхний баталгаа юм. Төрийн алба

<sup>29</sup> О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэл (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016).

үндсэн үүргээ гүйцэтгэх чадвар хомсдож, улмаар нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх легитим чанар нь доройтож байгаа бол үүнийг үндэсний аюулгүй байдалд тулгарч байгаа ноцтой аюул гэж үзэхээс аргагүй. Монгол Улсад үүсээд байгаа өнөөгийн нөхцөл байдал нь ойролцоо тогтолцоотой байсан бусад орны түүхэнд ч мөн адил байдлаар илэрч, дотоодын дайн, ноцтой зөрчил хямралд хүргэж байсныг Үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгаануудаас харж болно.<sup>30</sup>

## Эдийн засгийн аюулгүй байдал

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.<sup>31</sup> Үндсэн хууль дахь эдийн засгийн суурь асуудлууд буюу эдийн засгийн хэвшил, өмчийн хэлбэр, улсын төсөв, татвар, мөнгөний бодлогын зохицуулалт, төрөөс эдийн засгийг зохицуулах эрх хэмжээ, түүний хязгаарлалтууд, нийгмийн баялгийг хуваарилах суурь зарчим зэргийг судалж, Үндсэн хууль дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, засаглалын институцийн чиг үүрэг зэрэг нь эдийн засгийн сонголт, түүний үр дүнд хэрхэн нөлөөлж байгаа тухай асуудалд тайлбар өгөхийг зорилго тавьдаг.<sup>32</sup> Үндсэн хуулийн эдийн засгийн судалгаа манайд төдийлөн хөгжөөгүй байна.

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, пропорционал тогтолцоо нь мажоритар тогтолцоотой харьцуулахад улсын төсөв илүү зарцуулдаг,

<sup>30</sup> Өнөөдөр манай улсад байгаатай ойролцоо, парламентад хэт их эрх мэдэл олгосон тогтолцоо 1919-1933 оны Ваймерын Герман, 1946-1958 оны Францын 4-р БНУ-д байсан бөгөөд улс төрийн зөрчил, тэмцлийн улмаас Ваймерийн Германд 14 жилд 20 Засгийн газар солигдож эцэст нь хүчтэй удирдагч хүссэн нийгмийн сэлтгэл зүй дээр Гитлер төрөн гарсан бол, Францын 4 дүгээр БНУ-ын үед 12 жилд 21 Засгийн газар солигдож байжээ. Мөн тэнд.

<sup>31</sup> Persson and Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press, 2003.

<sup>32</sup> James M. Buchanan, "The Domain of Constitutional Economics," *Constitutional Political Economy* 1, no. 1 (1990); Н.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал (УБ, 2010), 84–91.

тэр дундаа авлига нэмэгдэхэд нөлөөлдөг.<sup>33</sup> Гэхдээ парламентын тогтолцоонд улсын төсвийн зарцуулалт нийгмийн өргөн хүрээг хамардаг бол ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд улс төрийн нөлөө бүхий цөөнх рүү чиглэх хандлагатай байдаг гэжээ.

Энэ чиглэлээр сүүлийн үед хийгдсэн хэд хэдэн бүтээлд үндсэн хуулийн зохицуулалт авлигад зарим талаар нөлөөлж болно гэж үзжээ. Геррин болон Такер нарын хамтарсан бүтээлд парламентын засаглал авлигыг бууруулахад дөхөмтэй байдаг гэсэн зарим нотолгоог гаргажээ.<sup>34</sup> Куникова ба Роуз-Акерман нар хамтарсан бүтээлдээ пропорционал систем нь мажоритар системтэй харьцуулахад авлигажсан улс төрийн ашиг хонжоо хайгчдыг (*rent seeking*) бий болгодог гэдгийг харуулсан.<sup>35</sup> Ялангуяа, пропорционал тогтолцоо ба ерөнхийлөгчийн засаглал хосолсон систем нь авлигажсан ашиг хонжоо хайгчдыг дэвэргэдэг гэдгийг онцолжээ.

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.<sup>36</sup>

Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт байгалийн нөөц баялаг нь төрийн хамгаалалтад байна, 2 ба 3 дахь хэсэгт газрыг Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болох ч “газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн өмч мөн” гэж тус тус заасан.<sup>37</sup> Тиймээс Үндсэн хуульд газрын хэвлийг өмчлөх, захиран зарцуулах эрх мэдлийг төрд үлдээсэн ба газрыг гадаадын иргэнд түрээсэлж

<sup>33</sup> See T. Persson, G. Roland and G. Tabellini. (1997), Separation of Powers and Political Accountability., Quarterly Journal of Economics 112, pp.1163.1202. T.Persson, G.Roland and G.Tabellini (2000), Comparative Politics and Public Finance., Journal of Political Economy 108, pp. 1121.1141. T.Persson, T. (2002), Do Political Institutions Shape Economic Policy? Econometrica 70, pp. 883.905. T. Persson, and G. Tabellini (2000), Political Economics: Explaining Economic Policy, Cambridge MA, MIT Press. T.Persson, and G.Tabellini (2003), The Economic Effects of Constitutions, MIT Press, Cambridge MA.

<sup>34</sup> J.Gerring and S.C.Thacker (2004), Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism., British Journal of Political Science 34, pp. 295.330.

<sup>35</sup> J.Kunicova and S.Rose-Ackerman (2005), Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. British Journal of Political Science 35, pp. 573.606.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Үндсэн хуулийн 6-р зүйлийн 2 дахь хэсэг.

болох ч зарж борлуулахыг хориглодог. Төрийн өмчлөлийн тухай эдгээр зүйл нь олон улс орны туршлагатай ижил төстэй болно.<sup>38</sup>

Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоонд тулгамдаж буй гол бэрхшээл бол өсөн нэмэгдэж буй тэгш бус байдал бөгөөд 1992 оноос хойш тулгамдсан асуудал байсаар ирсэн. Төрийн өмч хувьчлалын хөтөлбөр нь тэгш бус хуваарилалтад хүргэсэн хэмээн шүүмжлэл нэлээд гарч байсан.<sup>39</sup> Эдгээр асуудал уул уурхайн салбарын өсөлттэй зэрэгцэн улам хурцдаж байна.

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.

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.

Энэ чиглэлийн судалгааны ажлуудад сайн институц байгалийн нөөцийн удирдлагад амжилт олох, эсвэл бүтэлгүйтэхэд шийдвэрлэх хүчин зүйл болдог гэжээ.<sup>40</sup> Монгол Улсад томоохон байгалийн нөөц орд илрэхээс өмнө ардчилсан институц аль хэдийн бүрэлдэж тогтсон

<sup>38</sup> Nicholas Haysom and Sean Kane, *Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-Sharing*, Center for Humanitarian Dialogue Briefing Paper.

<sup>39</sup> David Sneath, “Constructing Socialist and Post-Socialist Identities in Mongolia”, pp. 147-164 in *Mongolians After Socialism: Politics, Economy, Religion* (eds. Bruce M. Knauft and Richard Taupier. Ulaanbaatar: Admon Press.2012), p. 158.

<sup>40</sup> Atsushi Imii, *Escaping from the Resource Curse: Evidence from Botswana and the Rest of the World*, IMF Staff Paper No. 54 (2007); on Mongolia see Theodore H. Moran, *Avoiding the “Resource Curse” in Mongolia*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief o. PB12-18 (July 2013)



байснаараа азтай улсын тоонд орно. Гэхдээ баялгийн хараалаас урьдчилан сэргийлэх нь Монгол Улсын засаглалын нэг том сорил юм.

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.

Саяхны судалгааны нэг өгүүлэлд парламентын засаглалтай улс орнууд ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнуудтай харьцуулахад баялгийн хараалд өртөх магадлал бага байдаг гэжээ.<sup>41</sup> Цаашилбал баялгийн хараал зөвхөн ерөнхийлөгчийн болон ардчилсан бус дэглэмтэйн зэрэгцээ баялгийн арвин их нөөцтэй улс орнуудад эдийн засгийн өсөлтийг сааруулдаг гэжээ. Харин 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.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд эдийн засгийн асуудалтай холбоотой зохицуулалт харьцангуй бага хэдий ч энэ нь Үндсэн хууль эдийн засгийн амьдралд бага нөлөөтэй гэсэн үг биш юм. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалт төдийлөн оновчтой бус, ялангуяа УИХ улсын төсвийн хуваарилалт болон байгалийн баялгийн ашиглалт, төрийн аж ахуйн үйл ажиллагаатай холбоотой шийдвэрт идэвхтэй оролцож байгаа үед институц хоорондын бодит харилцан хамаарал, шийдвэр гаргах үйл явц нь улс орны эдийн засгийн хөгжил, эдийн засгийн аюулгүй байдалд ямар нөлөө үзүүлж байгааг судлах нь онцгой ач холбогдолтой.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын хүрээнд эдийн засгийн олон тулгуурт бүтцийг хөгжүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтын тэнцвэртэй бодлого баримтлах, санхүүгийн салбарын аюулгүй байдлыг баталгаажуулах, эрчим хүч, эрдэс баялгийн салбарын аюулгүй байдлыг баталгаажуулах, гадаад худалдаа, интеграцын асуудлаар оновчтой бодлого баримтлах зэрэг асуудлыг эдийн засгийн аюулгүй байдлын суурь хүчин зүйлс

<sup>41</sup> Joergen Juel Andersen and Silje Aslaksen, Constitutions and the Resource Curse, Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology, Working Paper 11/2006.

хэмээн тодорхойлсон байдаг (Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, 3.2).

Тиймээс энэ хэсэгт эдийн засгийн аюулгүй байдлын асуудалтай шууд уялдах Үндсэн хуулийн зарим зохицуулалтууд эдийн засгийн бодит амьдралд, хамгийн гол нь эдийн засгийн аюулгүй байдалд ямар нөлөө үзүүлж байгаа талаар зарим товч ажиглалт, дүгнэлтийг оруулж байна.

Үндсэн хуулийн 5.4 дүгээр зүйлд “Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна” гэж заасан.

Монгол Улс цөөн хүн амтай, дэлхийд тэргүүлэх том эдийн засагтай орнуудын дунд оршдог, хөрш орнуудын зах зээл, эрчим хүч, шатахууны хангамж, дамжин өнгөрөх тээврээс ихээхэн хамааралтай орны хувьд эдийн засгийн эмзэг байдал өндөр. Энэхүү эмзэг байдлыг бууруулах гол арга зам нь стратегийн суурь бараа бүтээгдэхүүнээр дотоодын хэрэгцээгээ тодорхой түвшинд хангах, олон улсын тавцанд өрсөлдөх чадвартай эдийн засгийн олон тулгуурт бүтцийг хөгжүүлэх явдал юм.

Үндсэн хууль дахь уламжлалт мал аж ахуй, газрын хэвлий, байгалийн баялгийн ашиглалттай холбоотой тодорхой заалтууд нь эдийн засгийн олон тулгуурт бүтцийг дэмжих төрийн бодлогын суурь болох онцгой ач холбогдолтой заалтууд юм.

Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт улс орны эдийн засгийн уламжлалт үндэс суурь болсон бэлчээрийн мал аж ахуйг онцлон үзэж, мал сүрэг төрийн хамгаалалтад байхаар заасан нь малчдыг дэмжих, хөдөө аж ахуйн салбарын бизнесийг урамшуулах эдийн засгийн бодлогын суурь болж ирсэн. Гэвч хотжилт, уур амьсгалын дулаарал, бэлчээрийн даац хэтрэлт, хөрсний эвдрэл, цөлжилт, усны нөөцийн хомсдол зэрэг мал аж ахуйн хөгжилд сорил бэрхшээл учруулж байгаа олон хүчин зүйл байгаа бөгөөд төрөөс хөдөө аж ахуйн чиглэлээр баримтлах бодлогод энэ бүгдийг анхааран үзэж, тодорхой бодлогууд хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улсын эдийн засаг уул уурхайн салбарын өсөлтөөс ихээхэн хамааралтай. Газрын хэвлий дэх байгалийн баялаг ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байх бөгөөд Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлснээс бусад баялаг төрийн өмчид байх Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг нь эдийн засгийн өргөн агуулгыг хамаарч, эдийн засгийн харилцаанд олон талын нөлөөлөл үзүүлж байгааг Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үүднээс нарийвчлан судлах шаардлага бий. Тухайлбал төрийн өмчлөлд байгаа ордын ашиглалтын асуудал төр аж ахуйн үйл ажиллагаанд шууд оролцох, бизнест хувь

эзэмших үндэс болдог. Энэ байдал төрийн үйл ажиллагаа, авлигын нөхцөл байдалд хэрхэн нөлөөлж байгаа, энэ нь цаашилбал өмнөх хэсэгт хөндсөн засаглалын чанарт хэрхэн нөлөөлж байгаад аюулгүй байдлын болон улс төр эдийн засгийн байр сууринаас судалж дүгнэлт хийх нь онцгой ач холбогдолтой хэмээн үзэж байна.

Өнөөгийн нөхцөлд эдийн засгийн аюулгүй байдлын үүднээс хамгийн их анхаарал татаж байгаа асуудлуудын нэг нь улсын өр, төсвийн алдагдал нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор төсөв, санхүүгийн салбарын эмзэг байдал нэмэгдэж, улмаар эдийн засагт ихээхэн сөрөг нөлөөлөл үзүүлж байгаа асуудал юм.

Төрөөс эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах хүрээнд “урт хугацааны өсөлт хөгжлийг дэмжих эрүүл, тогтвортой, сахилга баттай санхүүгийн салбарыг төлөвшүүлэх” бодлого баримталж ирсэн ч энэ зорилт төдийлөн сайн хэрэгжихгүй байна (Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, 3.2.3.1).

Монгол Улс 1990-ээд оны эхэнд зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийг “шокийн эмчилгээ” аргаар буюу шаардлагатай шинэчлэлүүдийг нэгэн зэрэг хийж байдлыг богино хугацаанд сэргээн тогтворжуулах чиглэл барьж хийсэн. Үүний дүнд нэгэн үед инфляцын түвшин 325 хувь хүрч савлаж байсан эдийн засаг богино хугацаанд сэргэж эхэлсэн ч 2000 он гэхэд төрийн санхүү хүнд, Засгийн газар цалин, тэтгэврээ хугацаанд нь олгож чадахгүй, төрийн байгууллагууд өрийн сүлжээнд баригдсан, банк санхүүгийн байгууллагуудын төлбөр тооцооны систем хоцрогдмол хэвээр байлаа. Төрөөс санхүүгийн засаглалыг эрүүлжүүлэх олон алхам хийж, Нэгдсэн төсвийн тухай хууль (2002), Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль (2002)-г баталж, зэрэг эрх зүйн шаардлагатай зохицуулалтуудыг хийж, төрийн сангийн төлбөр тооцооны нэгдсэн системд шилжиж, дунд хугацааны төсвийн төлөвлөлтийн механизм буй болгосноор санхүүгийн салбарт томоохон дэвшил гарчээ. Засгийн газраас санхүүгийн удирдлагыг улам боловсронгуй болгох алхам хийж, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (2010), Төсвийн тухай хууль (2011) зэрэг хуулиудыг боловсруулж УИХ-аар батлуулснаар Монгол Улсын санхүүгийн салбарын эрх зүйн орчинд бодитой дэвшил гарсан. Эдгээр дэвшлээс гадна 2013 он хүртэл үргэлжилсэн Монгол Улсын экспортын гол нэрийн бүтээгдэхүүний гадаад зах зээлийн тааламжтай байдлын нөлөөгөөр Монгол Улсын эдийн засагт дорвитой өсөлт буй болж, 2015 оны байдлаар ДНБ-ий хэмжээ 1990 онтой харьцуулсан дүнгээр 4 дахин өсч, Дэлхийн банкны хэмжүүрээр бага орлоготой орноос дунд орлоготой орны ангилалд шилжсэн.

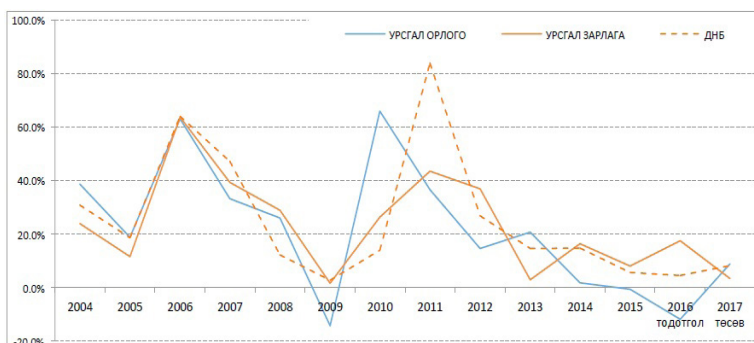
Тоон үзүүлэлтүүд, ерөнхий нөхцөл байдлыг харахад ийнхүү нааштай дүр зураг харагдах ч чанарын талаас нь нягтлан үзвэл

санхүүгийн салбарын болон эдийн засгийн аюулгүй байдал баталгаажиж, урт хугацааны хөгжлийн суурь тавигдсан гэж үзэх боломжгүй байна. 2008-2009 оны дэлхийг хамарсан санхүүгийн хямрал, 2013 оноос үргэлжилсэн уул уурхайн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээлийн үнийн уналт нь Монгол Улсын эдийн засгийн сул талыг тодорхой харууллаа. Эдийн засаг нэг салбараас хэт хамааралтай хэвээр, макро эдийн засаг, төсөв санхүүгийн бодлого тогтворгүй, эдийн засаг, санхүүгийн нөхцөл байдал өндөр эрсдэлтэй байна. Үүнийг дараах баримтуудаас харж болно.

1. 2016 оны эхний 10 сарын байдлаар уул уурхайн салбар Монгол Улсын нийт экспортын 85 хувийг эзэлж, уул уурхайн орлого улсын төсвийн орлогын ихээхэн хэсгийн бүрдүүлж байгаа бол экспортын 60.7 хувь нь нэг улсад буюу өмнөх хөршид оногдож байна.<sup>42</sup> Улсын эдийн засаг ийнхүү нэг салбарын цөөн нэр төрлийн бүтээгдэхүүний экспортоос, цаашилбал нэг орны зах зээлээс хамааралтай байгаа нь эдийн засгийн эмзэг байдлын нэг гол шалтгаан болж байна.

2. Макро эдийн засаг, төсвийн бодлого тогтвортой бус, дунд болон урт хугацааны эдийн засгийн төлөвлөлт сул, эрсдэлийн удирдлага хангалтгүй түвшинд явж ирсэн. Эдийн засгийн нэг салбар, гадаад зах зээлээс хэт хараат байдал нь ДНБ-ий өсөлт богино хугацаанд ихээхэн хэмжээгээр хэлбэлзэхэд нөлөөлдөг. Гэтэл улсын төсвийн орлого зарлага энэ хэлбэлзлийг дагаж хэрхэн савлаж ирснийг Зураг 1-ээс харж болно. Зарим үед дараалсан хоёр жилийн хугацааны дотор төсвийн орлого, зарлага 40–60 хувь хүртэл хэмжээгээр савлаж ирсэн нь төрийн эдийн засгийн бодлогын савлагаа, макро эдийн засгийн орчны тогтворгүй байдлыг илтгэх нэг үзүүлэлт болно.

*Зураг 1. Төсвийн урсгал орлого, зардал, ДНБ-ий өсөлтийн хувь*



3. Уул уурхайн орлого гадаад зах зээлийн үйлчлэлээр огцом өссөнөөс бусад үед улсын төсөв ихэнхдээ алдагдалтай явж ирсэн

<sup>42</sup> “Гадаад худалдааны сарын тойм” (Монгол Банк, 2016), <https://www.mongolbank.mn/documents/statistic/externalsector/tradebalancereview/2016/10.pdf>.

бөгөөд төсвийн алдагдлыг дотоод гадаадын зээлээр нөхөж ирснээр улсын өр тасралтгүй нэмэгдэж байна. 2016 онд тухайн жилийн ДНБ-д оногдох Засгийн газрын өрийн хэмжээ 88 хувь байсан бол 2017 онд энэ хэмжээ 85 хувь байхаар байна. Мөн тухайн онуудад төлөх өрийн үйчилгээ буюу хүүгийн төлбөр улсын төсвийн орлогынхоо 94 хувь, 88 хувьтай тус тус тэнцэхээр байгаа нь анхаарахгүй байхын аргагүй тоо юм (Хүснэгт 1). Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улс тухайн жилүүдэд төсвийн орлоготойгоо бараг тэнцэхүйц хэмжээний хүүг зээлийн өрөндөө төлөх бол 2018 онд улсын төсвийн орлогоосоо давсан хэмжээний хүүгийн төлбөр төлөхөөр байна. Төсөв санхүүгийн салбарын удирдлага тогтвортой хөгжсөн, санхүүгийн сахилга бат сайтай орнуудын хувьд ДНБ-д оногдох Засгийн газрын өрийн хэмжээ харьцангуй өндөр байх нь түгээмэл байдаг ч ийнхүү төлөвшөөгүй байгаа манай орны хувьд Засгийн газрын өрийн хэмжээ санхүү, эдийн засгийн аюулгүй байдалд ноцтой нөлөөлөх хэмжээнд байна гэж дүгнэж байна.

*Хүснэгт 1. Засгийн газрын нийт өрийн дарамтын үзүүлэлтүүд*

<b>Үзүүлэлт</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Засгийн газрын нийт өр (ӨҮЦ)/ДНБ	88%	85%	80%	75%
Засгийн газрын нийт өр (ӨҮЦ)/Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого	396%	372%	342%	330%
Засгийн газрын нийт өрийн үйлчилгээ/Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого	94%	88%	120%	-

Гадаад зах зээлийн нөхцөл байдал, түүнээс өндөр хамааралтай байдал нь эдийн засаг, төсөв, санхүүгийн салбар өндөр эрсдэлтэй байх үндсэн шалтгаан биш юм. Харин эрсдэлийг бууруулж, эдийн засгийн өсөлтийн макро орчныг тогтвортой түвшинд байлгах бодлого хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа нь эрсдэлийг даамжруулах үндсэн шалтгаан болдог.

Улс орнууд гадаад зах зээлээс хамаарсан өндөр эрсдэл, эдийн засгийн гэнэтийн савлагааны нөлөөг бууруулах, эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг хадгалах олон чухал арга механизмыг бодон олж, үр дүнтэй хэрэгжүүлж ирсэн. Монгол Улс ч энэ жишгээс суралцаж Төсвийн тогтвортой байдлын хуулийг 2010 онд баталсан. Төсвийн орлогыг бодитойгоор тооцоолох, уул уурхайгаас олох орлогыг төсвийн тогтмол зардлыг санхүүжүүлэхэд аль болох зарцуулахгүйгээр баялгийн санд хуримтлуулж, хойч үедээ зориулсан нөөц сан үүсгэх, орлого өндөр үеийн орлогыг төсвийн тогтворжуулалтын санд хадгалж, эдийн засгийн нөхцөл байдал хүндэрсэн үед зарцуулах нь энэ хуулийн гол зорилго юм. Гэвч УИХ төсвийн тогтвортой байдлын

тухай хуульд заасан дээрх зарчмын шаардлагуудыг мөрдөхөөс аль болох тойрох болсон бөгөөд үүний тод илрэл нь 2015, 2016 онуудад уг хууль дахь төсвийн шаардлагуудыг жил дараалан өөрчилж, төсвийн алдагдал, Засгийн газрын өрийн хэмжээг хуулиар нэмэгдүүлж ирсэн явдал юм.<sup>43</sup>

УИХ ийнхүү төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг өөрчилж ирсэн нь дотоод, гадаадаас авах зээлийн хэмжээг хууль ёсны болгох алхмууд байв. 2017 оны улсын төсөвт Засгийн газраас өргөн барьсан төсвийн төсөл дэх гадаадаас авах зээлийн хэмжээг 6.7 хувь, дотоод зээллэгийн хэмжээг 17.7 хувиар өсгөн баталжээ (Монгол Улсын 2017 оны төсвийн тухай хууль).

УИХ олон жилийн турш Засгийн газраас боловсруулсан төсөв, эдийн засгийн бодлогод мэргэжлийн түвшний тооцоо судалгаа, үндэслэл багатайгаар<sup>44</sup> өөрчлөлт оруулж ирснийг жил жилийн Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан төсөв, УИХ-аас түүнийг өөрчилж баталсан дүн, төсвийн зардлын хуваарилалтаас харж болно. УИХ-аар төсөв хэлэлцэгдэх явцад төсвийн зардал ихэнхдээ нэмэгддэг бөгөөд зардлыг өсгөхийн тулд УИХ-аас ДНБ-ий жилийн өсөлтийн хэмжээ, төсвийн орлогын хэмжээг зохиомлоор өсгөж төсөв батлах явдал гардаг.<sup>45</sup> Нэгэнт бодит байдлаас давуулж тооцсон орлого орж ирэхгүй, төсөвлөсөн зардлаа хэмнэхгүй нөхцөлд төсвийн алдагдал улам өсч, улсын өр нэмэгдэх бас нэг шалтгаан буй болдог.

Өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд УИХ-аас гарсан улсын төсөв, санхүүтэй холбоотой шийдвэрүүдийг судалж үзэхэд ямар нам УИХ-ын олонхыг бүрдүүлж байгаагаас үл хамаарч УИХ институцийнхээ хувьд улсын төсвийн алдагдал, өрийн хэмжээг нэмэгдүүлэхэд бодитой сөрөг нөлөөлөл үзүүлж ирсэн нь харагддаг. Энэ бүхнээс УИХ-ын түвшинд төсвийн шинжилгээний мэргэшсэн чадавх бүрэлдэж чадаагүй байгаа үед УИХ төсөв санхүүгийн олон чухал шийдвэрийг гаргаж байгаа нь эдийн засгийн аюулгүй байдалд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж байна гэсэн дүгнэлт хийж болно. Гэхдээ үүний цаана УИХ ийм байдлаар ажиллаж байгаа нь Үндсэн хуульд хэрхэн нийцэж байна вэ, эсхүл Үндсэн хууль өөрөө зөрчил үүсгэж байна уу гэдэг асуудал анхаарал татаж байна.

<sup>43</sup> УИХ 2010 онд батлагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд ДНБ-д эзлэх улсын өрийн хэмжээг 40 хувиас хэтрүүлэхгүй байх заалтыг УИХ 2015, 2016 онуудад хоёр удаа өөрчлөлт оруулж, 2016 онд энэ хэмжээ 88 хувь, 2017 онд 85 хувь байхаар өөрчилсөн (Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 19 дүгээр зүйл).

<sup>44</sup> УИХ-ын дэргэд бусад оронд байдаг шиг төсвийн шинжилгээний бие даасан мэргэжлийн бүтэц ажилладаггүй. УИХ-ын Төсвийн зарлагын дэд хороо, Тамгын газар дахь төсвийн асуудал хариуцсан цөөн тооны ажилтнуудад төсөвт байнгын дүн шинжилгээ хийж, мэргэжлийн санал дүгнэлт боловсруулах хүн хүчний нөөц, мэргэжлийн чадвар хомс байдаг.

<sup>45</sup> 2017 оны улсын төсвийн төлөвлөлтөд Сангийн яам ДНБ-ий өсөлтийг 3.4 хувь гэж тооцсон нь олон улсын байгууллагуудын тооцооллоос хавьгүй өндөр, хэт өөдрөг төсөөлөл байж магадгүй харагдаж байна.

Үндсэн хуульд эрх мэдэл хуваарилсан зарчмаар бол УИХ хууль тогтоох, хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, Засгийн газар хуулийг биелүүлж, улс орны эдийн засаг, аж ахуй, нийгэм соёлыг удирдах үндсэн үүрэгтэй. Гэтэл Үндсэн хууль дахь эдийн засаг, төсөв, санхүүтэй холбоотой УИХ, Засгийн газрын эрх үүргийг хэт ерөнхий тусгасан нь эрх мэдлийн зааг ялгааг бүдгэрүүлж, улмаар энэ хоёр институцийн тэнцвэр алдагдахад хүргэжээ гэж дүгнэж болно.

Үндсэн хуулийн 25.1.7 дугаар зүйлд УИХ төсөв батлах эрхтэйг зааж өгсөн атал төсөв батлах үйл явц, эцсийн шийдвэрт ямар нэгэн хязгаарлалт тавьж өгөөгүйгээс бодит байдал дээр УИХ төсөв батлах явцдаа хүссэн өөрчлөлтөө хийж, эдийн засгийг удирдах Засгийн газрын үндсэн үүргийг хуваалцах болжээ.

Үндсэн хуульд Засгийн газрын бүрэн эрхийг тодорхойлсон 38.2 дугаар зүйлд Засгийн газар “аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг” удирдана гэж заасан атал 38.2.2 дугаар зүйлд “... төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх” гэж заасан нь Засгийн газар төсөв, санхүүгийн бодлогыг зөвхөн боловсруулах үүрэгтэй хэмээн ойлгоход хүргэж байна. Түүнчлэн эдгээр заалтаас УИХ, Засгийн газар нь төрийн эрх мэдлийн адилхан салаа гэхээс илүүтэй УИХ нь Засгийн газрынхаа дээр байх ёстой байгууллага гэж тайлбарлаж болохоор логик харагдаж байгаа юм.

УИХ-ын төсвийн хэлэлцүүлгийн шатанд мэргэжлийн мэтгэлцээнээс илүүтэй гишүүд өөрсдийн тойрогтоо төсвийн хуваарилалт хийлгэхийн төлөөх өрсөлдөөн давамгайлдаг. Түүнчлэн хамгийн нөлөө бүхий улс төрч, УИХ-ын гишүүдийн тойрогт эдийн засгийн үр ашиг, тооцоолол муутай, Засгийн газраас санаачлаагүй ихээхэн хөрөнгө оруулалт хуваарилах, “гишүүн бүрт тэрбум төгрөг” гэхчлэн зориулалт тодорхойгүй дүнгээр төсвийн зардлыг хуваарилах зэрэг мэргэжлийн бус, улс төрийн шийдлээр төсөвт хандах явдал өнгөрсөн 20 гаруй жилд нэн түгээмэл явж иржээ. Энэ бүхэн нь Монгол Улсыг төсөв санхүүгийн хямралд хүргэсэн нэгэн гол шалтгаан болж, эдийн засгийн аюулгүй байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Олон улсын жишгээс харахад гадны улс орнууд Үндсэн хуульдаа парламент төсвийг зөвхөн хянах, батлах үүрэгтэй хэмээн зохицуулсан бөгөөд төсвийн зардлыг сайн дураараа нэмэх, төсвийн алдагдлыг өсгөхийг хориглосон байдаг бөгөөд шинээр зардлын төрөл үүсгэхээр бол Засгийн газраас заавал зөвшөөрөл, санал авч байж шийдвэрлэдэг байна.<sup>46</sup> Ингэснээр төсөв, санхүү, аж ахуйгаа удирдах Засгийн газар эрх мэдлийг баталгаажуулж, УИХ гүйцэтгэх эрх мэдэлд хутгалдахаас сэргийлэх боломжтой болдог ажээ.

<sup>46</sup> О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэл, 72–95.

## Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо

Судлаачид аюулгүй байдлын бодлогыг стратегийн, зохион байгуулалтын, хямралын үеийн гэсэн гурван гол түвшинд ангилан үзсэн байдаг.<sup>47</sup> Ингэхдээ, стратегийн түвшинд Засгийн газрын тэргүүн болон парламентын гол шийдвэр гаргагчдын хүрээнд шийдвэрлэгдэх аюулгүй байдал, гадаад бодлогын урт хугацааны асуудлыг, зохион байгуулалтын түвшинд үндэсний аюулгүй байдлын асуудлаар тусгай чиг үүрэгтэй Засгийн газар, парламентын бүтцийн байгууллагуудын өдөр тутмын үйл ажиллагаа, тэдгээрийн бодлого, үйл ажиллагааны харилцаа уялдааны асуудлыг авч үздэг бол хямралын түвшний асуудалд улс оронд дайн, хямрал зэрэг онцгой нөхцөл байдал тохиолдсон, онц байдлын үеийн удирдлагын асуудлыг хамруулжээ. Үндэсний аюулгүй байдлын бодлого, үйл ажиллагааг эдгээр гурван түвшинд ангилж судлах нь талуудын ялгаатай чиг үүргийг ойлгох, хоорондын уялдаа холбоог судлахад тус дөхөм болох оновчтой арга байж болно.

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулиар дээрх бодлогын ялгаатай түвшингүүдэд хамруулж болох байгууллага, албан тушаалтнуудын чиг үүргийг хуваарилж зохицуулсан байдаг.

Үндсэн хуулиар УИХ-д 1) төрийн гадаад, дотоод бодлогын үндсийг тодорхойлох, 2) улсын хил тогтоох, 3) Үндэсний аюулгүй байдлын бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийг тогтоох, 4) дайны байдал болон онц байдал зарлах; Ерөнхийлөгчид 1) Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх, 2) Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх, 3) УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт хойшлуулшгүй тохиолдолд онц болон дайны байдал зарлах, 4) Гадаад харилцаанд улсаа төлөөлөх; Засгийн газарт төрийн хуулийг хэрэгжүүлэх хүрээнд 1) үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, 2) нийгмийн хэв журмыг хамгаалах 3) гадаад бодлого хэрэгжүүлэх эрх, үүргийг тус тус оноожээ.

Үндсэн хуульд нийцүүлж гаргасан Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, Батлан хамгаалах тухай, Зэвсэгт хүчний тухай, Хилийн тухай хууль болон бусад хуулиудад байгууллага, албан тушаалтны чиг үүргийг тодотгон тусгасан.

Стратегийн түвшинд, хууль санаачлах эрхтэй Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, УИХ-ын гишүүний санаачилж өргөн барьсан холбогдох үзэл баримтлал, хууль тогтоомжийг УИХ хэлэлцэж төрийн бодлого, холбогдох хууль эрх зүйн актуудыг батлан гаргадаг. Үндэсний аюулгүй

<sup>47</sup> George Edwards and Wallace Earl Walker, eds., National Security and the U.S. Constitution: The Impact of the Political System (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988), 15–18.



байдлын үзэл баримтлал, төрийн цэргийн болон батлан хамгаалах бодлого, Зэвсэгт хүчний хуулиудыг Ерөнхийлөгч санаачилж өргөн барьдаг. Аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын үзэл баримтлал, бодлогыг Ерөнхийлөгч өргөн барих асуудал хуулиар зохицуулагдсан бол Зэвсэгт хүчин, батлан хамгаалахын хуулиудыг Ерөнхийлөгч санаачлах асуудал хуулиар заагдаагүй, жишиг хэлбэрээр оршиж байна.

Зохион байгуулалтын болон хямралын түвшний удирдлага нь тайван цагт болон онц байдлын нөхцөлийн аль алинд нь аюулгүй байдлыг хангахад чухал үүрэгтэй. Тиймээс үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд энэ хоёр түвшинд уялдуулан зохицуулах үүрэгтэй Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн талаар энэ хэсэгт онцлон авч үзэж байна.

Дэлхий хавтгай болж, аюулгүй байдлын асуудал улам олон талтай, ээдрээтэй болж байгаа нөхцөлд дэлхийн олон улс оронд “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл” (ҮАБЗ) нэртэй, эсхүл үүнтэй төстэй, аюулгүй байдлын асуудлаар зөвлөлдөх, зохицуулах үүрэгтэй байгууллага байгуулдаг болжээ. Ихэнх орны үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн түүхийг сөхөхөд хүйтэн дайн дууссанаас хойш байгуулагдсан байдаг бөгөөд Их Британи, Хятад зэрэг оронд бүр саяхан байгуулагдсан байдаг.

Улс орнуудын ҮАБЗ-ийг харьяалал, чиг үүрэг, бүрэлдэхүүний хувьд ерөнхийд нь дараах байдлаар хоёр ангилж болно.

1. Гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний шууд удирдлагад байж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын мэдээлэл, бодлого, үйл ажиллагааны харилцан уялдааг хангах чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг ҮАБЗ. Ихэнхдээ хуульд заасан тусгай чиг үүрэгтэй Засгийн газрын агентлагуудын удирдлагууд бүрэлдэхүүнд нь багтдаг. Олонх улс оронд аюулгүй байдлыг хангах ерөнхий үүргийг Засгийн газар хүлээдэг, аюулгүй байдлын чиглэлээр тусгай үүрэг хүлээсэн байгууллагууд ихэвчлэн гүйцэтгэх засаглалын харьяа байгууллага байдаг учраас үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлтэй бараг бүх оронд энэ зөвлөл Засгийн газар, гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний харьяанд ажиллах нь зүй ёсны хэрэг гэж үздэг.<sup>48</sup>

2. Эрх баригч намынхаа бүтцэд хамаарагдаж, нам төрийн дээд удирдлагууд бүрэлдэхүүнд нь ордог, аюулгүй байдал болон батлан хамгаалах асуудлаар удирдлагын хүрээнд зөвлөлддөг онцгой эрхтэй

<sup>48</sup> Энэ талаарх мэдээллийг улс орон бүрийн Засгийн газар, үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн цахим хуудсаар авч болно.

ҮАБЗ. Ийм тогтолцоо БНХАУ, Умард Солонгос зэрэг социалист тогтолцоотой цөөн оронд байгаа.<sup>49</sup>

Дээрх хоёр хэлбэртэй харьцуулж үзэхэд Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд гэсэн гурван гишүүнтэй Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь нэн өвөрмөц бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд төр, засгийн дээд удирдлагуудыг хамруулснаараа бүрэлдэхүүний хувьд зарим талаар хоёр дахь хэлбэрийн бүтэцтэй адил хандлагыг агуулсан гэж дүгнэж болохоор харагддаг. Гэвч Монгол Улс төрийн удирдлагын хувьд энэ ангилалд хамруулсан хоёр улсаас өөр тогтолцоотой тул шууд харьцуулж адилтгах боломжгүй.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн талаар Үндсэн хуульд тусгайлсан бүлэг заалт байхгүй боловч, УИХ, Ерөнхийлөгчийн чиг үүрэгт энэхүү зөвлөлийг байгуулах, удирдах асуудлыг тусгайлан тусгасан тул Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь Үндсэн хуулийн хүрээнд байгуулагдсан байгууллага юм. Гэвч Үндсэн хуульд аюулгүй байдлыг хангах үүргийг Засгийн газарт хүлээлгэсэн атлаа, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийг тогтоох үүргийг УИХ-д, ҮАБЗ-ийг удирдах үүргийг Ерөнхийлөгчид оногдуулсан нь уг Зөвлөлийг аль ч институцэд дангаараа шууд харьяалагдаагүй өвөрмөц бүтэц болгожээ.

1992 онд батлагдсан “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль”-д тус Зөвлөлийн чиг үүргийг “...үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлого боловсруулах үйл ажиллагаа болон түүнийг хэрэгжүүлэх явдлыг уялдуулан зохицуулах” гэж, 2001 онд батлагдсан “Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль”-д үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудад “Байгаль орчныг хамгаалах алба, Гаалийн алба, Дипломат алба, Иргэний хамгаалалтын алба, Мэргэжлийн хяналтын алба, Зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг, Татварын алба, Тусгай (тагнуулын) алба”-ыг хамруулахаар заажээ. Мөн Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуульд “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүний хувьд ... үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааг ерөнхий удирдлагаар хангаж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах асуудлаар холбогдох байгууллагуудын ажилтай танилцаж чиглэл өгнө” гэж заасан.

Үндсэн хууль болон Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн холбогдох заалтаас харахад Ерөнхийлөгч үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой асуудлаар гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг удирдаж болох шууд логик харагдаж байна. Энэ байдал

<sup>49</sup> Zhao Kejin, “China’s National Security Commission,” Carnegie-Tsinghua Center, accessed December 11, 2016, <http://carnegietsinghua.org/2015/07/14/china-s-national-security-commission-pub-60637/>; “State Affairs Commission” (GlobalSecurity.org, 2016), <http://www.globalsecurity.org/military/world/dprk/ndc.htm.2016>

онолын түвшинд манай төрийн удирдлагын “хагас ерөнхийлөгчийн” шинжийг илэрхийлдэг боловч практик үйл ажиллагааны хувьд дараах хүндрэлүүдийг дагуулдаг:

– Монгол Улс аюулгүй байдлын “цогц” үзэл баримтлалтай орон бөгөөд үндэсний аюулгүй байдлын асуудал зөвхөн цэрэг, батлан хамгаалах асуудлаар хязгаарлагддаггүй өргөн хүрээтэй асуудлыг хамаардаг. Ерөнхийлөгч эдийн засгийн болон хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдлын гэх мэт асуудлаар байр сууриа илэрхийлж Засгийн газрын гишүүн болон байгууллагад чиглэл өгснөөр “гүйцэтгэх засаглалын асуудалд хутгалдсан” гэсэн шүүмжлэл дагуулж, эсэргүүцэлтэй тулгарах, хуулиар оноосон үүргээ биелүүлэх нөхцөл бүрдэхгүй байх үе олон тохиолддог.

– Гүйцэтгэх засаглалаас “хол”, тусдаа оршиж байгаа ҮАБЗ-ийн зөвлөмж хэрэгжихгүй байх, Засгийн газрын агентлагуудын үйл ажиллагааг бодитоор уялдуулахад байнгын бэрхшээл учирдаг. Тухайлбал “Төрийн гадаад бодлого, үйл ажиллагааны нэгдмэл байдлыг сайжруулах тухай”, “Засгийн газрын үнэт цаас арилжаалж бүрдүүлсэн хөрөнгийн зарцуулалтад хяналт тавих тухай” зэрэг ҮАБЗ-ийн чухал зөвлөмжүүдийн агуулга амьдралд хэрэгжихгүй явж ирсэн бөгөөд ҮАБЗ-ийн Зөвлөмжийн хууль зүйн хүчинтэй байдал маргаантай, зөрчигсдөд хүлээлгэх хариуцлага тодорхойгүй байна.

Энэ бүхнээс Монгол Улсын ҮАБЗ-ийн харьяалал, статусыг Үндсэн хууль, бусад хуулиар илүү оновчтой болгох чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломжтой болох нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай нь харагдаж байна.

## Дүгнэлт

Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших 25 жилд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхийн баталгаа, үндэсний эрх ашгаа хамгаалсан, хүний эрхийг дээдэлсэн ардчилсан төрийн тогтолцоо, хүмүүнлэг иргэний нийгмийг байгуулах хууль, эрх зүйн үндэс суурь болж ирлээ.

Төрийн дээд эрх мэдлийг хэн хэрэгжүүлэх вэ гэдэг төр, улс орны оршин тогтнолын суурь асуудлыг ард түмнээрээ шийдүүлдэг болж, энэхүү дээд эрх мэдлийг монгол хүнд, иргэддээ өгсөнөөрөө Үндсэн хууль улс орны бүрэн эрхт байдлын баталгаа болж ирсэн. Цаашилбал нэг хүний үнэмлэхүй эрх мэдлээс зайлсхийж, улс орны амьдралын гол асуудлуудыг олонхын зөвшилцлийн замаар шийдвэрлэхэд чиглэсэн парламентын засаглалыг сонгон хөгжүүлж байгаа нь ч улс орны бүрэн эрхт байдлын давхар баталгаа мөн.

Монгол Улсын бүрэн эрхт байдлыг бататгах, олон улсын хэмжээн дэх байр суурийг бэхжүүлэхэд өнгөрсөн 25 жилд бодитой ахиц дэвшил гарсан бөгөөд энэ чиглэлд Үндсэн хуулийн үзэл санаа, заалтууд чамгүй хэрэгжиж ирсэн гэж дүгнэж байна.

Харин Монгол Улс дотооддоо хууль дээдлэх ёсыг эрхэмлэсэн ардчилсан төрийн тогтолцоог бэхжүүлэх чиглэлд 25 жилд аль хэр амжилт олсон бэ гэдэг асуултад харьцангуй ээдрээтэй хариулт өгөхөд хүрч байна. Гарааны нөхцөл байдалтай харьцуулахад ихээхэн амжилт ололт буй болсон нь дамжиггүй. Гэвч Монголын төр өнөөдөр улс үндэстний аюулгүй байдлыг хангах, хөгжил дэвшилд хөтлөх үүргээ хэрхэн биелүүлж байна вэ гэдэг асуултад иргэдээс өгч байгаа үнэлэлт дүгнэлт сайнгүй байна. Үүний шалтгааныг судлах, тайлбарлах явцад Үндсэн хууль дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын асуудалд гол анхаарлаа хандуулах ёстой гэсэн дүгнэлт зайлшгүй урган гарч байна.

Үндсэн хуулиар үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үндсэн үүргийг Засгийн газарт оноосон атал Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүтэц бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийг тогтоох үүргийг УИХ-д, тус Зөвлөлийг тэргүүлэх үүргийг Ерөнхийлөгчид оногдуулжээ. Үүнээс үүдэн тайван цагт болон онц байдлын үед үндэсний аюулгүй байдлыг хангах асуудлаар төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоог хангах чухал үүрэгтэй энэ байгууллага төрийн институт хоорондын “тэлэгдсэн”, чиг үүргээ биелүүлэх боломж хомс байгууллага болон хувирсан байна. Үүнийг Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн хүрээнд засч залруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг баталгаажуулах, эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах, улс орны дотоод дахь үндсэн асуудлын нэг болсон төрийн тогтолцоог боловсронгуй болгох, төрийн чадавхийг бэхжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Үндсэн хуульд энэ бүлэгт дурдагдсан асуудлуудыг залруулах чиглэлээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бодит шаардлага бий болсон гэж үзлээ.

## Хоёрдугаар бүлэг

### Хүний эрх, эрх чөлөө

#### Удиртгал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршилд Монголын ард түмэн “... эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болно” хэмээн тунхагласан.

Үндсэн хууль тогтоогчдынхоор иргэний нийгэм нь хувь хүнийг нийгмийн төвд тавьж түүний үндсэн эрхийг хүндэтгэн хамгаалах үзлийг илэрхийлдэг учраас үндсэн эрх бол Монголын нийгмийн хамгийн тулгуур үнэт зүйл, Үндсэн хуулийг батлах болсон гол шалтгааны нэг юм.

1992 оны Үндсэн хууль ардчилсан улсуудын хувьд нийтлэгээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн иргэний, улс төрийн, эдийн засаг, нийгэм, соёлын үндсэн эрхийг анх удаа цогцоор нь хамгаалснаараа ач холбогдолтой. Үндсэн эрх гэж Үндсэн хууль болон Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд тусгагдсан эрх, эрх чөлөө юм. Сүүлийн 25 жилд хувь хүмүүс үндсэн эрхээ эдлэх тал дээр ахиц гарсан боловч зарим үндсэн эрх зөрчигдсэн хэвээр байгаа нь тухайн эрхийн талаарх тайлбар, үндсэн эрхийг хангах механизм сул хөгжсөнтэй холбоотой байна.

Энэ бүлэгт Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах үйл явц болон Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хүний эрхийн хүрээ, хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилт, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах үндэсний механизмын талаар авч хэлэлцлээ.

#### Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хүний эрх, эрх чөлөө

Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссоос дөрвөн ажлын хэсэг байгуулсны нэг нь Улсын Бага Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны дарга Л.Цогоор ахлуулсан, 11 гишүүнтэй Хүний эрхийн ажлын хэсэг байв. Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахдаа үндсэн хууль тогтоогчид социалист нийгмийн үед хүний эрхийг ноцтойгоор зөрчиж байснаас сургамж авч, Монгол Улсын нэгдэн орсон Олон улсын хүний эрхийн пактуудыг мөрдлөг болгожээ.

Улсын Бага Хурал, Ардын Их Хурлын хуралдааны тухайн үеийн протоколуудаас харахад социалист дэглэмийн үед хууль ёсыг ноцтой

гажуудуулж, хүнийг олноор нь хэлмэгдүүлдэг, хүний гэм бурууг гэр бүлийн гишүүдэд нь халдааж шийтгэдэг, хувийн өмчийг ямар нэг нөхөн төлбөргүйгээр нийгэмчилдэг байсан зэрэг хүний эрхийн ноцтой зөрчлийг Ардын Их Хурлын гишүүд хурцаар шүүмжилж, ийм гашуун түүхийг давтахгүй байх бүхий л баталгааг Үндсэн хуулиар бий болгохыг зорьж байжээ.<sup>50</sup>

Монгол Улс 1961 онд Нэгдсэн үндэстний байгууллагын 101 дэх гишүүнээр элссэн бөгөөд Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал (ХЭТТ, 1948)-д заасан хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрсөн. Тус улс нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (ИБУТЭТОУП, 1966), Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт (ЭЗНСЭТОУП, 1966)-ыг 1974 онд соёрхон баталсан юм. “Хүний эрх, эрх чөлөө” бүлгийг боловсруулахдаа олон улсын эрх зүйн нийтлэг хэм хэмжээ, зарчим, манай улсын нэгдэн орсон Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүдийг сайтар харгалзан үзэж тэдгээрт нийцүүлэхийг хичээнгүйлэн оролдлоо” хэмээн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссын дарга П.Очирбат хэлсэн үгэндээ онцолсон байдаг. Ийнхүү хүний эрх, эрх чөлөө, түүний баталгааг Үндсэн хуулийн төсөлд томъёолоходоо хүний эрхийн олон улсын гол баримт бичгүүд, бусад харьцуулсан судалгааг<sup>51</sup> үндэс болгосны дээр гадаадын шинжээчдийн өгсөн зөвлөгөөг харгалзсан байна.<sup>52</sup>

Ардчилсан улсуудын хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн иргэний, улс төрийн, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн дийлэнх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн “Хүний эрх, эрх чөлөө” гэсэн гарчигтай Хоёрдугаар бүлэгт тусгагдсан. Гэхдээ Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан үндсэн эрхийг зөвхөн Хоёрдугаар бүлэгт заагдсан эрхээр хязгаарлан ойлгож болохгүй. Учир нь Үндсэн хуулийн бусад бүлэг, зүйл, тухайлбал, 21 дүгээр зүйлийн 2, 31 дүгээр зүйлийн 3-т нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох, саналаа нууцаар гаргах, 53 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт шүүх хуралдаанд эх хэлээрээ үг хэлэх, 54 дүгээр зүйлд хэргээ ил таслан шийдвэрлүүлэх, 55 дугаар зүйлд өөрийгөө өмгөөлөх, хууль зүйн туслалцаа авах эрхийг тус тус заажээ. Үндсэн эрхийн жагсаалтыг гаргахдаа энэ мэт эрхийг орхигдуулж болохгүй.

<sup>50</sup> УБХ-ын ТББХ-ны дарга С.Баяр, “Монгол улсын шинэ Үндсэн хуулийн төслийн үзэл баримтлалын асуудал” 10; БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч П.Очирбат, Монгол Улсын Их цааз төслийг ард түмнээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай илтгэл, 16; Н.Баяндалай, Р.Барсболд, Ж.Барамсай, Ж.Авхиа, Б.Чимид, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 17, 1991.11.28, 77, 93, 95-98.

<sup>51</sup> Грек, Франц, Польш, Намиби зэрэг бусад ардчилсан улсын үндсэн хуулийн харьцуулсан судалсан тухай яригджээ. Б.Чимид, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 18, 1991.11.29, 67.

<sup>52</sup> 1991 онд НҮБ-ын шинжээч П.Н.Вагвати, Рийд Броди нар, Эмнести Интернэшнл, Азийн сангийн захиалгаар Жозеф Р.Гродинг, Т.Швайсфурт, Г.Штайн нар, Чарльз Фрид, АНУ-ын Бүгд найрамдах нам, Герман Шварц, Луис Фишер, Мартин Шапиро гэсэн гадаадын шинжээчид Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төсөл дэх хүний эрх заалтын талаар зөвлөсөн. Мөн Ж.Од санал өгч байжээ.

Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн хүрээ нь Үндсэн хуульд нэрлэгдсэн болон нэрлэгдээгүй эрхээр тодорхойлогддог. Үүний Үндсэн хуулийн үндэслэл нь тэгш байдал, халдашгүй, чөлөөтэй байх эрх мөн. Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2-т тэгш байдлыг төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, 14 дүгээр зүйлийн 1-д хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш гэж тус тус заасан. Эдгээр заалт нь хүн бүрийн амьдрал адилхан чухал, хүн бүр хувь хүнийхээ хувьд адилхан үнэ цэнэтэй, хүн бүрт хүний ёсоор хандах үзэл санааг илэрхийлдэг. Мөн ИБУТЭТОУП-ын 14 ба 26 дугаар зүйлд заасан хүн бүр шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, аливаа ялгаварлан гадуурхалгүйгээр хуулиар тэгш хамгаалуулах эрх энэ хүрээнд хамаарна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 14 дугаар зүйлийн 2-т бэлгийн чиг баримжаа, хөгжлийн бэрхшээлийг тухайлан заагаагүй ч тэгш эрхийн ерөнхий үзэл баримтлалын хүрээнд эдгээр шинжээр нь хүнийг ялгаварлан гадуурхахыг хориглодог.

Үндсэн хуульд шууд заагаагүй үндсэн эрхийг хамгаалах хоёр дахь үндэслэл бол “халдашгүй, чөлөөтэй байх эрх” юм. Энэ эрх нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 13-т дурдагдсан болон дурдагдаагүй олон үндсэн эрхийг хамруулан чөлөөт байдлыг өргөн хүрээнд хамгаалдаг. Энэ заалтад дурдсан бие махбодын эрх чөлөөнөөс гадна “иргэний хувийн ба гэр бүл, захидал харилцааны нууц, орон байрны халдашгүй байдлыг” хамгаалсан. Эндээс харвал Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 13 нь ИБУТЭТОУП-ын 9 дүгээр зүйлээс гадна 7, 17 дугаар зүйлд буй эрхийг цогцоор нь хамруулсан ерөнхий эрх юм. Халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхэд дур мэдэн нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоод зогсохгүй эрүү шүүлт, хүнлэг бус, хэрцгий, доромж хандлагаас ангид байх эрх, хүний нэр төр, алдар хүнд, хувийн халдашгүй байдал, захидал харилцааны нууц, гэр бүл, орон байр, эдийн засгийн эрх чөлөөг хамруулдаг.<sup>53</sup>

Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ нь үндсэн эрхийг хамгаалахад ижил хүчин чадалтай үйлчилнэ. “Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ”, эдгээр гэрээ нь дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ гэж Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан. Иймд “Үндсэн хуульд томъёологдоогүй боловч Монгол Улсын олон улсын гэрээнд тодорхойлсон хүний эрх, эрх чөлөөг (хэрэв Үндсэн хуульд зааснаар хязгаарлаагүй бол) манай оронд байгаа бүх хүн нэгэн адил эдлэх, хамгаалуулах боломжтой.”<sup>54</sup> Жишээлбэл, Үндсэн хуульд ажил хаях эрхийг шууд нэрлээгүй ч Үндсэн хуулийн цэц ЭЗНСЭТОУП-ын 8 дугаар зүйлийн 2-т заасан ажил хаях

<sup>53</sup> О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан үндсэн эрхийн хүрээг тодорхойлох нь,” Хүний эрх, Дугаар 1 (2016): 13–22; Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг (УБ, 2008), 126; Ж.Бямбаа, “16 дугаар зүйлийн 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар дотор (УБ: Ханнс Зайделийн Сан, 2009), 90–94.

<sup>54</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, Хоёрдугаар дэвтэр (УБ, 2004), 16.

эрхийг зөрчсөн гэх үндэслэлээр АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 1990 оны Хамт олны хөдөлмөрийн маргаан шийдвэрлэх дүрмийн заалтыг хүчингүй болгож байсан.<sup>55</sup> Мөн мэдээлэл түгээх эрх Үндсэн хуульд дурдагдаагүй учраас хамгаалагдаагүй гэж үзэж болохгүй. Үндсэн хууль дахь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь мэдээлэл хайх, олж авах, мэдээлэл түгээх эрх чөлөөг багтаадаг төдийгүй ИБУТЭТОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн 2-т эдгээр эрхийг нэрлэн заасан. Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн 40 орчим конвенцод заасан эрх үндсэн эрхийн түвшинд хамгаалагдана.

Үндсэн хуульд үндсэн эрхийг баталгаажуулахад жам ёсны эрхийн онол нөлөө үзүүлжээ. Иргэний эрхийг төрөөс хүртээсэн хишиг гэх үзэл баримтлалаас хүнд угаас заяагддаг жам ёсны эрхийг хамгаалах тухай үзэл баримтлалд шилжсэн болохыг үндсэн хууль тогтоогчид онцолж байсан.<sup>56</sup> Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 2-т дурдсан дөрвөн эрхийг хүний жам ёсны эрх (төрөлх эрх) гэж үзсэн учраас хэзээ ч хязгаарлаж үл болох эрх болгон тунхагласан юм.<sup>57</sup> Энэ заалтад онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болох, гэхдээ тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөх зарчмыг тусгажээ. Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлээр Монгол Улсын иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг заасан. Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан хүний салшгүй эрхийг эдэлдэг бөгөөд эдгээр эрхийг хуулиар хязгаарлахыг хориглодог (Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйлийн 5).

Үндсэн хууль төрөлх болон салшгүй эрхээс бусад үндсэн эрхийг зөвхөн хуулиар хязгаарлахыг зөвшөөрнө. Ийм хязгаарлалтыг тусгайлан болон ерөнхийлөн тогтоожээ. Тусгай хязгаарлалт гэж тухайн эрхийг шууд хязгаарлаж болох үндэслэлийг Үндсэн хуульд нэрлэн заасныг хэлнэ. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 10-т “Төрийн зарим төрлийн албан хаагчийн намын гишүүнийг түдгэлзүүлж болно” гэж заасны дагуу Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 28.1-д шүүгчийн “улс төрийн намд харьяалагдах” эрхийг хязгаарласан.

Үндсэн хуульд хувийн өмчийг хураах, дайчлан авах, албадан хөдөлмөрлүүлэх, нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгих, эрх чөлөөг хязгаарлах, жагсаал, цуглаан хийх (16 дугаар зүйлийн 3, 4, 13, 16) зэргийг хуулиар зохицуулахаар заасан нь захиргааны зүгээс

<sup>55</sup> УИХ э Д.Ламжав, МУҮХЦ, Дүгнэлт 2, 1993.04.21

<sup>56</sup> УБХ-ын ТББХ-ны дарга С.Баяр, “Монгол улсын шинэ Үндсэн хуулийн төслийн үзэл баримтлалын асуудал,” 10.

<sup>57</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2:16.



дур зоргоор авирлахаас хувь хүнийг хамгаалдаг. Гэвч, хуулиар тухайн эрхийг зөрчих эсхүл хууль батлагдахгүй бол тухайн эрхийг эдэлж чадахгүй болох аюултай гэж шинжээчид болон зарим АИХ-ын гишүүд хэлж байв.<sup>58</sup> Жишээлбэл, АИХ хэвлэлд хуулиар дамжуулан цензур тавихаас болгоомжилж<sup>59</sup> Үндсэн хуулийн төслийн 17 дугаар зүйлийн 16-аас “хэвлэн нийтлэх” журмыг хуулиар тогтооно гэснийг хассан. Харин ийм хууль нь тухайн эрхийг баталгаажуулж буй хэлбэр бөгөөд уг эрхийн агуулгыг зөрчих ёсгүй гэж ойлгосны үндсэн дээр үндсэн эрхийг хуулиар зохицуулах тухай дээр дурдсан бусад заалт хэвээр батлагдсан юм.<sup>60</sup>

Үндсэн хуульд үндсэн эрхэд тавьж болох ерөнхий хязгаарлалтыг бас тусгасан байдаг. “...Тодорхой хүний эрх бусад хүмүүсийн мөн тийм эрхээр харьцангуй хэмжигдэн зохицуулагдах нь нийгмийн шударга ёсонд бүрэн нийцнэ”<sup>61</sup> хэмээн АИХ-ын гишүүд үзэж байсан тул Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 3-т “Хүн эрх, эрх чөлөөгөө эдлэхдээ үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөөг хохироож, нийгмийн хэв журмыг гажуудуулж болохгүй” гэж заасан. Үүний утга нь 1) төрийн үйл ажиллагааны нэг үндсэн зарчим бол хууль дээдлэх ёс учраас хүний эрхэд тавьж буй аливаа хязгаарлалтыг хуульд тодорхой заах; 2) хязгаарлалт нь үндэсний аюулгүй байдал, бусад хүний эрх, эрх чөлөө, эсхүл нийгмийн дэг журам гэсэн ашиг сонирхлыг хамгаалах; 3) хязгаарлалт нь эдгээр ашиг сонирхлыг хамгаалахад зайлшгүй байх (тухайн эрхийн агуулгыг бүрэн үгүйсгэхгүй байх, тухайн эрхэд хамгийн бага халдах арга замыг сонгох, тохирсон байх зэрэг) гэсэн үг. Үндсэн хууль болон олон улсын эрх зүйд эдгээр гурван нөхцөлийг гурвууланг нь зэрэг хангаснаас бусад тохиолдолд үндсэн эрхийг хязгаарлахыг хориглодог. Тайвнаар цуглах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх эрхийг эдлэхэд тавих хязгаарлалт нь ИБУТЭТОУП-ын дагуу эдгээр гурван нөхцөлийг хангасан байх шаардлагатайг НҮБ-ын шинжээчид, АИХ-ын гишүүд хүлээн зөвшөөрч байв.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> P.N. Bhagwati and Reed Brody, “Assistance to the Government of Mongolia Relating to the Draft Constitution” (UN Centre for Human Rights (Advisory services and technical cooperation), June 1991), 4–5; Герман Шварц, “Монголын Их цаазын төслийн тухай,” July 18, 1991, 1; Э.Бат-Үүл, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 86.

<sup>59</sup> Д.Баярцэнгэл, С.Баярцогт, Л.Дашням, Ж.Уртнасан, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 17, 1991.11.28, 81, 107-117.

<sup>60</sup> Н.Лүндээжанцан, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 93; Л.Цог, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 17, 1991.11.28, 110.

<sup>61</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсантай холбогдуулан АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдаан дээр Ерөнхийлөгч П.Очирбатын хэлсэн үг, 1992.01.13, 4.

<sup>62</sup> P.N. Bhagwati and Reed Brody, “Assistance to the Government of Mongolia Relating to the Draft Constitution” (UN Centre for Human Rights (Advisory services and technical cooperation), June 1991), 5; Б.Чимид, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 89.

## Монгол улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилт

Монгол Улс нь бүс нутагтаа ардчилалд тайван замаар шилжсэнээрээ үлгэр жишээ үзүүлж, олон улсын ажиглагчдын үнэлгээгээр тогтвортой ардчилсан улс болж чаджээ. Freedom House-аас гаргадаг дэлхий нийтийн эрх чөлөөний индексээр 1991-2016 онд бүс нутаг дахь бүрэн эрх чөлөөтэй цөөн улсын нэг болов.<sup>63</sup> Бүрэн эрх чөлөөтэй улсад улс төрийн өрсөлдөөн нээлттэй, иргэний эрх чөлөөг хүндэтгэдэг, иргэдийн бие даан амьдрах орчин, хараат бус хэвлэл мэдээлэл бүрдсэн байдаг. Эдгээр хэмжүүрээр Монгол Улс нь ардчиллын олон улсын стандартад хүрсэн.

Гэхдээ зарим үзүүлэлт Монголын ардчиллын үнэлгээг доош татаж байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй. Монгол Улс 2015 оны ардчиллын индексээр 167 улсаас 62-т эрэмбэлэгдсэн бөгөөд “төгс бус ардчилал” гэсэн ангилалд оржээ.<sup>64</sup> Энэ ангилалд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хязгаарлах зэрэг асуудалтай ч чөлөөт, шударга сонгууль явагддаг, иргэний суурь эрх чөлөөг хүндэтгэдэг улсуудыг оруулдаг. Гэхдээ эдгээр улсын засаглал үр нөлөөгүй, ардчилал хөгжихөд шаардлагатай улс төрийн соёл төлөвшөөгүй, улс төрийн оролцооны түвшин доогуурт тооцогддог.

Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх Хүний эрхийн үндэсний комисс (ХЭҮК)-ын 2002-2016 онд гаргасан 15 удаагийн илтгэл,<sup>65</sup> 2010, 2015 оны Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит хэлэлцүүлэг (*Universal Periodic Review - UPR*),<sup>66</sup> Хүний эрхийн хороо, Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хороо, Эрүү шүүлтийн эсрэг хороо, Хүүхдийн эрхийн хороо зэрэг НҮБ-ын хороодоос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмж, эрүү шүүлт, хоол хүнс, сурч боловсрох эрх, нэн ядуу хүний эрхийн асуудлаарх НҮБ-ын Тусгай илтгэгч нарын тайлан<sup>67</sup> зэрэгт Монгол Улсад иргэний болон улс төрийн, нийгэм, эдийн засгийн эрх, эрх чөлөөний зөрчил гарсаар байгааг тэмдэглэж ирсэн. Эдгээр зөрчлөөс сонгох, тэгш сонгох эрх, амьд явах эрх, эрүү шүүлт, хүнлэг бус, хэрцгий, нэр төрийг нь доромжлох хандлагаас ангид байх эрх, ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх эрх, хувийн өмчийн эд хөрөнгийг

<sup>63</sup> “Freedom in the World 2016,” Freedom House, 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.

<sup>64</sup> “Democracy in an Age of Anxiety,” *EIU for the Media*, January 21, 2016, <http://www.eiumedia.com/index.php/latest-press-releases/item/2127-democracy-in-an-age-of-anxiety>.

<sup>65</sup> “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын илтгэл,” ХЭҮК, 2016, <http://mn-nhrc.org/index.php?newsid=506>.

<sup>66</sup> “Unversal Periodic Review - Mongolia” 2010; “Unversal Periodic Review Second Cycle - Mongolia,” UN Human Rights Office of the High Commissioner, 2015, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MNSession22.aspx>.

<sup>67</sup> “НҮБ-ын Зөвлөмжүүд,” ХЭҮК, 2016, <http://mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=37>.

дайчлан авбал шударга нөхөх олговор авах эрх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, жагсаал, цуглаан хийх эрхтэй холбоотой тулгамдсан асуудлыг жишээ болгон товч авч үзэв.

### Сонгох эрх

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 3 дугаар зүйлд “засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна” гэж заасан. Энэхүү богино заалт маш өргөн утгыг агуулах бөгөөд үүнийг 16 дугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт дэлгэрүүлэн төрийг удирдах хэрэгт оролцох, сонгох, сонгогдох эрхийг иргэдэд олгосон.

Сонгуультай холбоотой асуудлыг ихэвчлэн үндсэн хуулиар зохицуулсан байдаг.<sup>68</sup> Үндсэн хуульд сонгуулийн зохицуулалтыг зааж өгөх чиг хандлага нэмэгдэж байгаа нь ажиглагдаж байна. Учир нь эдгээр асуудлыг улс төрийн ердийн үйл явцад итгэн үлдээх нь дүрэм журмыг урвуулан ашиглах эрсдэл дагуулдаг.

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 хандах нь сонгуулийн тогтолцооны тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж болно.

Монгол Улс 1990 оноос хойш үндсэндээ сонгуулийн олонхын 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

<sup>68</sup> Хөгжлийн түвшин, байршил, хэмжээ, хүн амын тоогоороо харилцан адилгүй 42 орныг харьцуулахад 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. Д.Солонго, “Улсын Их Хурлын ТББХ-ны захиалгаар хийсэн судалгаа” (2011).

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.<sup>69</sup>

Суудал-саналын харьцааны алдагдал буюу сонгогчдын санал гээгдэх явдал үргэлжлэн гарсаар байна.<sup>70</sup> 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. Чухам ийм байдлыг засах зорилгоор сонгуулийн тогтолцоог өөрчилж 2012 оны сонгууль анх удаа пропорционал болон мажоритар системийг хослуулсан хэлбэрээр явагдсан. Гэтэл Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хууль дахь шууд сонгох зэрэг заалтыг ташаа тайлбарлаж, сонгуулийн холимог тогтолцоог хүчингүй болгосон.<sup>71</sup> Үүний улмаас, 2016 оны УИХ-ын сонгуулийг дахин 76 жижигрүүлсэн тойргоор явуулснаар нийт сонгогчдын 44 орчим хувь нь МАН-ын, 33 хувь нь АН-ын нэр дэвшигчдийг дэмжсэн гэсэн дүн гарсан боловч УИХ-ын суудал хуваарилахад МАН-д 65, АН-д 9 суудал ногджээ.

Сонгох эрхтэй холбоотой бас нэг асуудал нь Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан тэгш сонгох эрх юм. Үндсэн хуулийн 14 дугаар зүйлийн 1-д хүн бүр “хуулийн өмнө эрх тэгш,” 16 дугаар зүйлийн 9-д иргэн бүр сонгох үндсэн эрхтэй гэж заасан. Тэгш эрх нь тэгш сонгох эрхийг багтаадаг.<sup>72</sup> Мөн ХЭТТ-ын 21 дүгээр зүйл, ИБҮТЭТОУП-ын 25 дугаар зүйлд зааснаар тэгш сонгох эрхийг хамгаалах нь олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэг.

<sup>69</sup> 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. Gary King, “Electoral Responsiveness and Partisan Bias in Multiparty Democracies,” *Legislative Studies Quarterly* 15, no. 2 (May 1990): 159–81; Verena Fritz, “Analysis of the Electoral System and Resulting Incentives to Propose and Implement Development-Promoting Policies in Mongolia (Manuscript),” August 2008.

<sup>70</sup> Үүнийг намуудын авсан санал ба суудлын зөрүүний нийлбэрийг намуудын тоонд хувааж гаргадаг. Fritz, “Analysis of the Electoral System and Resulting Incentives to Propose and Implement Development-Promoting Policies in Mongolia (Manuscript).”

<sup>71</sup> УИХ э. Д.Банзрагч, Ц.Намсрай, МУҮХЦ, Дүгнэлт 5, 2016.04.22. О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулиар сонгуулийн холимог тогтолцоог хориглоогүй,” *Эрх зүй* 34, Дугаар 2 (2016): 1–30.

<sup>72</sup> Б.Чимид, *Сонгуульд суралцахуй* (тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй) (УБ, 2008), 55.

Үндсэн хуулиар иргэний тэгш сонгох эрхийг баталгаажуулаагүй гэж Цэц 1993 онд шийдвэрлэсэн. Энэ шийдвэрээ Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлд “сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг хуульчлан заагаагүй” мөн [Үндсэн хуулийг] хэлэлцэн баталсан АИХ-ын хуралдааны удаа дараагийн протоколд сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмын талаар ямар нэгэн санал гараагүй” гэсэн хоёр өгүүлбэрээр зөвтгөсөн байна.<sup>73</sup> Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлд буй тэгш эрх болон ИБҮТЭТОУП-ын 25 дугаар зүйлд буй тэгш сонгох эрхийн хүрээнд тэгш сонгох эрх хамгаалагдсан гэсэн мэдээлэл гаргагчдын байр суурийн талаар Цэц юу ч хэлэлгүй орхисон. 1993 оноос хойш тэгш сонгох эрх зөрчигдсөн тухай мэдээллийг иргэд Цэцэд гурван удаа гаргасан боловч энэ талаар дахин маргаан үүсгээгүй, Үндсэн хуулийн алдаатай тайлбараа засахаас татгалзсан.<sup>74</sup>

УИХ-ын гишүүний суудлыг сонгуулийн тойрогт хуваахдаа хүн амын өсөлт, шилжилт хөдөлгөөнийг тусгахгүй, тэнцвэртэй төлөөллийг хангахгүй байгаагаас тэгш сонгох эрх зөрчигддөг талаар ажиглагчид тэмдэглэсээр ирсэн. Тухайлбал, нийслэлийн мандатын тоо хүн амын өсөлттэй харьцуулахад цөөн байгаа нь нийслэлийн иргэдийн санал үнэгүйдэхэд хүргэж, сонгуулийн тогтолцоо орон нутагт давуу байдал олгосон хэвээр байна. 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн үеэр тойрог тутамд 25,170 сонгогч оногдох улсын дунджаас 50 тойрог 15-аас дээш хувийн зөрүүтэй байсан бөгөөд хамгийн их нь 66 хувийн зөрүүтэй байжээ. Тойргуудын хүн амын тоо ийм зөрүүтэй байх нь Европын аюулгүй байдал, хамтын ажиллагааны байгууллагын (ЕАБХАБ) 1990 оны Копенхагений баримт бичгийн 7.3-т заасан иргэн бүр сонгуулийн тэгш эрхтэй байх зарчим, стандартад нийцэхгүй байна.<sup>75</sup> Монгол Улс ЕАБХАБ-ын гишүүнээр 2012 онд элссэн тул уг стандартыг мөрдөх үүрэг хүлээж байгаа.

### **Амьд явах эрх**

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1-д Монгол Улсын иргэн “амьд явах эрхтэй,” “Эрүүгийн хуульд заасан онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэний учир шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолоор ялын дээд хэмжээ оногдуулснаас бусад тохиолдолд хүний амь нас бусниулахыг хатуу хориглоно” гэж заасан билээ. Энэ заалтын дагуу зөвхөн Эрүүгийн хуульд заасан тохиолдолд онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд

<sup>73</sup> УИХ э. Ө.Сэргэлэн, Н.Баасанжав, МУҮХЦ, Дүгнэлт 4, 1993.12.22.

<sup>74</sup> УИХ э. Р.Ууганбаяр, Л.Тэмүүжин, МУҮХЦ, Дүгнэлт 11, 2007.11.16; УИХ э. Д.Ламжав, МУҮХЦ, Гишүүний тогтоол 4, 2008.03.26; УИХ э. Д.Үүрцайх, Ч.Өнөрбаяр, МУҮХЦ, Гишүүний тогтоол 85, 2008.08.05.

<sup>75</sup> Сайн туршлагын дүрмийн 2.2 (iv) дээр хүлээн зөвшөөрөгдөх хэм хэмжээнээс илүү гарах зөрүү нь 10 хувиас ихгүй байх ёстой ба онцгой нөхцөл байдал (төвлөрсөн цөөнхийг хамгаалах, хүн ам тархан суурьшсан засаг захиргааны этгээдүүд)-аас бусад тохиолдолд 15 хувиас огт хэтэрч болохгүй гэж зөвлөдөг. ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газар, “Урьдчилсан тайлан,” 2016.06.17, 5.

цаазаар авах ял оногдуулж болох бөгөөд бусад бүх тохиолдолд хүнийг цаазлахыг хориглодог.<sup>76</sup>

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж цаазаар авах ялаар шийтгүүлсэн ялтан бүрт уучлал үзүүлэх байр сууриа УИХ-ын чуулган дээр 2010 оны 1-р сарын 14-нд илэрхийлсэн.<sup>77</sup> Мөн УИХ цаазаар авах ялыг халахад чиглэсэн ИБУТЭТОУП-ын Нэмэлт II протоколд нэгдэн орох тухай хуулийг 2012 оны 12-р сарын 05-нд баталснаар “цаазаар авах ялыг халахад чиглэсэн шаардлагатай бүх арга хэмжээ” авах үүргийг Монгол Улс хүлээсэн. Монгол Улс эхний алхам болгож энэ ялыг де факто түдгэлзүүлсэн бөгөөд сүүлийн 6 жилд цаазаар авах ялыг гүйцэтгээгүй.

Цаазаар авах ялыг халах нь Монгол Улсын олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэг төдийгүй энэ ял нь Үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйл болох хүний нэр төр (эрхэм чанар), амьд явах эрх, эрүү шүүлт, хүнлэг бус, хэрцгий, доромжлох хандлагаас ангид байх эрхийг ноцтой зөрчдөг.<sup>78</sup> Нөгөөтэйгүүр, гэм буруугүй хүнд цаазаар авах ялыг хэрэглэх боломж ямагт байдаг, энэ ял нь онц хүнд гэмт хэргийн гаралтыг бууруулахад шууд нөлөөлдөггүй, энэ ялыг халах нь дэлхий нийтийн түгээмэл чиг хандлага болсныг харгалзах учиртай.<sup>79</sup>

2015 онд батлагдсан Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгад цаазаар авах ялыг тусгаагүй нь зүйтэй алхам болсон ч уг хуулийг хэрэгжүүлэх хугацааг 2017 оны 7-р сарын 1 хүртэл хойшлуулаад байна. Тиймээс, одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2002 оны Эрүүгийн хуулийн долоон зүйл (81, 84, 91, 126, 177, 178, 302)-д цаазаар авах ял оногдуулж болох заалт хэвээр байна. Шүүх эдгээр зүйлд заасан гэмт хэргийг үйлдсэн этгээдэд цаазаар авах ялыг оноосоор ирсэн.

### **Эрүү шүүлт, хүнлэг бус, хэрцгий, доромжлох хандлагаас ангид байх эрх**

Эрүү шүүлт, хүнлэг бус, хэрцгий, доромжлох хандлага, шийтгэлээс ангид байх эрхийн олон улсын стандарт Монгол Улсад үйлчилдэг. Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 13 дахь хэсэгт: “Хэнд боловч эрүү шүүлт тулгаж, хүнлэг бус, хэрцгий хандаж, нэр төрийг нь доромжилж болохгүй” гэж заасны дээр 19 дугаар зүйлийн 2-оор энэ эрхийг хэзээ ч хязгаарлаж үл болох эрхэд хамааруулсан юм. Энэ эрхийг хамгаалах чиглэлд зарим ахиц гарсныг тэмдэглэх хэрэгтэй. Монгол Улс Эрүүдэн

<sup>76</sup> Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн АИХ-ын хуралдаан дээр одоогийн Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж болон бусад олон гишүүн цаазаар авах ялыг даруй халах ёстой гэж хатуу итгэл үзэмшилтэй байсан бол бусад гишүүд энэ ялыг ирээдүйд хална гэж ойлгосон. Ц.Элбэгдорж, Ч.Галсандорж, Ж.Барамсай, Б.Лхаасүрэн, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 16, 1991.11.27, 95-97, 103-104; Б.Чимид, Э.Алтангэрэл, АИХ-ын хуралдааны протокол, Дугаар 17, 1991.11.28, 54, 71.

<sup>77</sup> “Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж цаазаар авах ялын хориглох мэдэгдэл хийлээ,” *Vip76.mn*, 2010.01.14, <http://vip76.mn/content/8796>.

<sup>78</sup> О.Мөнхсайхан, “Амьд явах эрх ба цаазаар авах ял,” *Шүүх эрх мэдэл* 1 (2015): 130–138.

<sup>79</sup> Мөн тэнд.

шүүх болон бусад хэлбэрээр хэрцгий, хүнлэг бусаар буюу хүний нэр төрийг доромжлон харьцаж, шийтгэхийн эсрэг конвенцод 2000 онд, түүний Нэмэлт протоколд 2014 онд нэгдэн орсон. Мөн эрүү шүүлтийн нэг хэлбэр болох цаазаар авах ялыг түдгэлзүүлсэн.

Хэдийгээр ахиц гарч байгаа ч Хүний эрхийн үндэсний комиссоос хүний эрх, эрх чөлөөний төлөв байдлын талаар жил бүр гаргадаг илтгэлд эрүү шүүлтээс ангид байх эрх зөрчигдөж байгаа талаар тогтмол мэдээлсээр ирсэн. 2005 онд НҮБ-ын Тусгай илтгэгч “Монгол Улсад эрүүдэн шүүх явдал байсаар байна” гэж дүгнэснээс<sup>80</sup> гадна Хүний эрхийн ээлжит хэлэлцүүлэгт ч энэ асуудал хөндөгджээ. Баривчлах, цагдан хорих байранд сэжигтэн, яллагдагчдаас мэдүүлэг авахдаа хэл амаар доромжлох, айлган сүрдүүлэх, хүч хэрэглэх, зодох замаар эрүү шүүлт тулгадаг, мөн тэднийг байнга оршин суугаа болон мөрдөн шалгаж байгаа газраас нь хол цагдан хорих, цагдан хорих байр сэлгүүлэх, гэр бүлийн гишүүдтэй нь олон сараар уулзуулдаггүй хүнлэг бус практик арилахгүй байна.<sup>81</sup>

Ялтныг гянданд урт хугацаагаар тусгаарлан хорих нь хэрцгий, хүнлэг бус хандлага, шийтгэлд тооцогддог. Эрүүгийн хуулийн 52.11-т заасан онц аюултай гэмт хэрэгтэн 15 жилээс дээш хугацаагаар гянданд хоригдох, мөн хуулийн 53.3-т цаазаар авах ялаас уучлагдсан этгээд 30 жил гянданд хорих ял эдлэх тухай заасан билээ.<sup>82</sup> Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн 109.4-т: “Гяндангийн ялтан жилд 2 удаа түр уулзалт хийж, 1 сард нэг удаа захидал явуулж” болох, 109.2-т зааснаар гяндангийн ялтныг “өдөрт нэг цагаас доошгүй хугацаатай гадаалуулах” зэрэг хязгаарлалтыг тогтоосон боловч бодит байдалд “дээд тал нь долоо хоногт 2 удаа нэг цагаар гаргадаг.”<sup>83</sup> Ийм олон жил тусгаарлагдмал нөхцөлд ялтныг хорих онцгой дэглэм нь ИБУТЭТОУП-ын 10 дугаар зүйлийг зөрчиж байгаа бөгөөд НҮБ-ын Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хороо ганцаарчлан хорих дэглэмээ устгахыг Монгол Улсад зөвлөсөн.<sup>84</sup>

Шүүх эрүү шүүлтийн хохирлыг тэр бүр “бодитой” арилгадаггүй, ялангуяа эдийн бус гэмт хорд шударга нөхөн төлбөр өгдөггүй.<sup>85</sup> Иргэний хуулийн 230.2-т “Гагцхүү хуульд тусгайлан заасан тохиолдолд

<sup>80</sup> Манфред Новак, “Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Эрүүдэн шүүх асуудал хариуцсан илтгэгчийн тайлан” (2005), 1.

<sup>81</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 13 дахь илтгэл (УБ, 2014), Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 14 дэх илтгэл (УБ, 2015), 43–45.

<sup>82</sup> 2015 оны байдлаар 405 дугаар хорих анги дахь гяндан (Тахир соёот)-д 82 ялтан ял эдэлж байна. ХЭҮК, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 15 дахь илтгэл* (УБ, 2016), 20.

<sup>83</sup> Новак, “Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Эрүүдэн шүүх асуудал хариуцсан илтгэгчийн тайлан,” Догол мөр 47.

<sup>84</sup> “Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмж” (2010), Догол мөр 16.

<sup>85</sup> ХЭҮК, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 14 дэх илтгэл*, 24.

эдийн бус гэмт хорыг мөнгөөр нөхөн төлнө” гэж заасныг Дээд шүүх 2009 оны 5-р сарын 22-ны 15-р тогтоолдоо “хүний амь нас, бие эрхтэн, өвчин, зовиур шаналал, сэтгэл санааны байдал зэрэг эдийн бус хохирлыг үнэлэх хуулийн зохицуулалт байхгүй нөхцөлд мөнгөөр нөхөн төлүүлж болохгүй” гэж явцууруулан тайлбарласан.<sup>86</sup> Дээд шүүхийн энэ тайлбарын дагуу ихэнх шүүхийн практик тогтсон учраас эрүү шүүлтэд өртсөн болон бусад олон хохирогч эдийн бус гэм хороо нөхөн төлүүлж чаддаггүй.

### **Ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх эрх**

Үндсэн хуулийн 14 дугаар зүйлийн 2, ИБУТЭТОУП-ын 2 дугаар зүйлийн 1, 26 дугаар зүйлд хүнийг хүйсээр ялгаварлан гадуурхахыг тус тус хориглосон. Ялгаварлан гадуурхаж үл болох шинжид багтдаг “хүйс” гэдэгт бэлгийн чиг баримжаа хамаарна гэж НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо тайлбарласан.<sup>87</sup> Ингэснээрээ тус хороо нь лезбиян, гэй, байсексуал, трансжендэр, интерсекс (ЛГБТ)<sup>88</sup> хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхах явдалтай тэмцэх жишгийг НҮБ-ын хүний эрхийн тогтолцоонд бий болгосон юм.<sup>89</sup> Хүнийг бэлгийн чиг баримжаагаар ялгаварлан гадуурхахгүй байх гэдэг нь Монголын төр өөрөө ийм ялгаварлан гадуурхалт гаргахгүй байхын зэрэгцээ үүнтэй тэмцэх арга хэмжээ авах, Эрүүгийн болон бусад хариуцлагыг хуулиар тогтоох үүргийг багтаадаг.

Бэлгийн чиг баримжаа нь төрөлхийн, өөрчлөгддөггүй гэдгийг олон судалгаа нотолжээ.<sup>90</sup> ЛГБТ хүмүүс хүн төрөлхтний түүхийн турш бүх нийгэмд байсаар байсан, цаашдаа ч байх болно. Олон улсад хийсэн судалгаагаар насанд хүрсэн хүмүүсийн 1.2-5.6 хувь нь ЛГБТ байдгийг тогтоосон юм.<sup>91</sup> Бусад улсын нэгэн адил Монгол Улсын хүн амын тодорхой хувь нь ЛГБТ хүмүүс байдаг.

<sup>86</sup> Ж.Амарсанаа нар, Монгол Улсын Дээд шүүхийн тогтоолын эмхэтгэл (1959-2010), Хоёр дахь хэвлэлт (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2015), 1028.

<sup>87</sup> Toonen v. Australia, Communication No. 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992 (1994).

<sup>88</sup> ЛГБТ нь ижил хүйсийн бэлгийн зан үйл, харилцаа, хүйсийн онцлог шинжийг илэрхийлдэг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр томъёо. Лесбиян нь эмэгтэй хүн эмэгтэй хүндээ, гей нь эрэгтэй хүн эрэгтэй хүндээ, бисексуал нь аль аль хүйсийн хүмүүст тус тус сэтгэл, хайр дурлал, бэлгийн хувьд татагдах, дотно харилцаа үүсгэх гүн гүнзгий мөн чанар, чадвар юм. Трансжендэр нь өөрийнхөө хүйсийг төрсөн хүйсийнхээ эсрэгээр гүн гүнзгий мэдэрч, тодорхойлж амьдардаг хүн. Интерсекс (манин) бол хромосом, гонад болон бэлэг эрхтэний хувьд эр, эм аль хүйст хамаарахыг нь хэлэх боломжгүй хүн. ХЭҮК, *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 12 дахь илтгэл*, 59.

<sup>89</sup> “Sexual Orientation and Human Rights,” accessed October 26, 2016, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/sexualorientation.html>.

<sup>90</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 12 дахь илтгэл (УБ, 2013), 76.

<sup>91</sup> Gary J. Gates, “How Many People Are Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender?” (Williams Institute, UCLA School of Law, April 2011), 3, <http://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Gates-How-Many-People-LGBT-Apr-2011.pdf>.



Монголын нийгэмд ЛГБТ хүмүүсийг хүлээн зөвшөөрдөггүй учраас ялгаварлан гадуурхалтад өртөж хохирох явдал их гардаг. Гэр бүлийн гишүүд, ангийнхан, хамт ажиллагсад, нийгмийн бусад гишүүд, тэр ч байтугай цагдаа нарын зүгээс ЛГБТ хүмүүсийг ялгаварлан гадуурхах, доромжлох, дарамтлах, хүчирхийлэх нь байнга тохиолддог ажээ.<sup>92</sup> Эрүүгийн хуульд үзэн ядалтаас үүссэн гэмт хэргийг хуульчлаагүй учраас ЛГБТ хүмүүсийн эсрэг үйлдсэн энэ төрлийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгадаггүй, гэмт хэрэгтэнд ял шийтгэл оногдуулдаггүй.

2015 оны Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгын 1.3 дугаар зүйлд “гэмт хэрэгт тооцох, ял оногдуулахад хүнийг бэлгийн болон хүйсийн чиг баримжаагаар ялгаварлан гадуурхахгүй” гэдгийг зааж, 10.1 дүгээр зүйлд “хүнийг бэлгийн, хүйсийн чиг баримжаагаар нь үзэн ядаж алах” 14.1 дүгээр зүйлд хүнийг бэлгийн, хүйсийн чиг баримжаа зэрэг шинжээр нь ялгаварлан гадуурхах, эрх, эрх чөлөөг нь хязгаарлах, тодорхой үйлдэл, эс үйлдэхүй шаардахыг гэмт хэрэгт анх удаа тооцсон нь ЛГБТ хүмүүсийн эрхийг хамгаалахад чухал шинэчлэл болов. Харин уг хуулийг хэрэгжүүлэх хугацааг 2017 оны 7 дугаар сарын 1 хүртэл хойшлуулсан нь энэ төрлийн үйлдлүүдийг даруй зогсоох шаардлагад харшилсан шийдвэр болжээ.

### **Хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал шударга нөхөх олговор авах эрх**

Үндсэн эрхийг тайлбарлахдаа тухайн эрхийг бүрэн утгажуулж, Үндсэн хууль дахь хувь хүний тэгш, чөлөөт байдал гэсэн суурь үнэт зүйлтэй холбон тайлбарлах хэрэгтэй. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3-т “Төр, түүний байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө” гэж заасныг зарим судлаачид “урьдчилсан, шударга нөхөх олговор төлнө” гэж өөрчлөх санал гаргаснаас харвал уг заалт дахь нөхөх олговор нь шударга байх утгыг агуулаагүй гэж ойлгосон бололтой.<sup>93</sup> Гэвч, Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2-т төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын нэг нь шударга ёс гэж заасан учраас төрөөс Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 3-ын дагуу нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авахад өгч буй нөхөх олговор нь шударга байх ёстой.<sup>94</sup> Тиймээс, энэ талаар Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй.

<sup>92</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 12 дахь илтгэл (УБ, 2013), Монгол дахь бэлгийн цөөнхийн талаар хууль эрх зүйн болон бодлогын орчинд хийсэн баримтын судалгаа (УБ, 2014), 11.

<sup>93</sup> Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхшиг, “Хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авах эрх зүйн шударга процесс,” *Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал дотор* (УБ: МУИС, Хууль зүйн сургууль, 2012), 48.

<sup>94</sup> О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан үндсэн эрхийн хүрээг тодорхойлох нь,” *Хүний эрх, Дугаар 1* (2016): 13–22

Шударга нөхөх олговор авах эрх зөрчигдөж буй жишээг дурдвал, Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал 2011 оны 6-р сарын 27-нд “Гэр хорооллын газар чөлөөлөх, орон сууцжуулах ажлыг зохион байгуулах журам”-ыг баталж, нийслэлийн Сүхбаатар дүүргийн 9, 10, 11, 12 дугаар хорооны айлуудын хувийн өмчийн газрыг төрийн тусгай хэрэгцээнд авчээ. Эдгээр хороо нь Улаанбаатар хотын нэгдүгээр бүсэд хамаарч, зах зээлийн бодит ханшаар нэг ам метрийн үнэ 300 мянган төгрөгөөс 1 сая төгрөгийн хооронд байхад НИТХ-аас нэг ам метр газрын үнийг 100 мянган төгрөгөөр тогтоосон нь шударга нөхөх олговор болж чадаагүй байна.<sup>95</sup>

### **Үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө**

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-д Монгол Улсын иргэн “итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх” эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ гэж заасан нь тус улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн суурь баримт бичгүүдэд нийцэж байгаа боловч ИБУТЭТОУП-ын түгээмэл хэрэглэгддэг хувилбарт<sup>96</sup> 19 дүгээр зүйлийн 3-т буй “зайлшгүй” гэсэн түлхүүр үгийг орхиж Монгол хэлэнд орчуулсан байна. Иймд уг заалтыг олон улсын хүлээн зөвшөөрөгдсөн агуулгаар хэрэглэх боломжгүй болгож байгааг засах хэрэгтэй.

Үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөний хэрэгжилт Монгол Улсад хангалтгүй байна. Хил хязгааргүй сэтгүүлчид олон улсын байгууллагаас жил бүр гаргадаг Хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээр Монгол Улс 2016 онд 180 орноос 60-р байранд орж, 2002 оноос хойших хэвлэлийн эрх чөлөөний “мэдэгдэхүйц асуудал”-тай орны тоонд багтжээ.<sup>97</sup> Түүнчлэн, өмнөх жилүүдийн адил 2016 онд ч Freedom House-ын судалгаагаар “хэвлэлийн хагас эрх чөлөөтэй” гэсэн ангилалд оржээ.<sup>98</sup> Үзэл бодлоо илэрхийлэх болон хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг зөрчих явдал гарсаар байна. Жишээлбэл, төрийн нууцын хүрээг хэтэрхий өргөн хүрээнд тогтоодог, хэвлэл мэдээллийн агуулгад хэтэрхий ерөнхий, тодорхойгүй хязгаарлалт тавьдаг, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн өмчлөл, харьяалал ил тод бус, цахим орчинд нэрээ нууцлах эрхийг хязгаарладаг, мэдээ, мэдээллийн цахим хуудсыг бүртгэх, шүүлтүүр хэрэглэхийг шаарддаг, сэтгүүлчийн эх сурвалжийн

<sup>95</sup> Мөн тэнд, 47.

<sup>96</sup> Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966), Олон улсын хүний эрхийн билл: Монгол Улсын нэгдэн орсон Хүний эрхийн олон улсын гэрээний эмхэтгэл дотор (УБ: ХЭҮК, 2015), 32; Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966) (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2016), <http://www.legalinfo.mn/law/details/1257?lawid=1257>.

<sup>97</sup> Mongolia : Faltering Efforts, Reporters without Borders, *RSF*, accessed October 31, 2016, <https://rsf.org/en/mongolia>.

<sup>98</sup> Mongolia Country Report: Freedom of the Press, 2016 accessed October 31, 2016, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/mongolia>.

нууцлал хуулиар хамгаалагдаагүй, гүтгэх, доромжлохыг гэмт хэрэгт тооцдог зөрчлүүд гарч байсныг Хэвлэлийн эрх чөлөөний 2015 оны тайланд дурджээ.<sup>99</sup>

Доромжлол, гүтгэлгийг гэмт хэрэгт тооцож байгаа нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг зөрчдөг гэж үздэг боловч Франц, Герман, Испани, Канад, Дани, Австри зэрэг өндөр хөгжилтэй ардчилсан улсад энэ төрлийн үйлдэлд эрүүгийн хариуцлага оногдуулах хуультай байна. Харин эдгээр оронд энэ ялын хэрэглээг үг хэлэх эрх, бусад зарчим, шүүхийн практикаар ихээхэн хязгаарладаг гол ялгаа нь оршиж байна. Иймд гол шалгуур нь ИБУТЭТОУП-ын 19 дүгээр зүйлийн 3-т заасан: 1) хуулиар тогтоосон байх, 2) пактын 19 дүгээр зүйлийн а болон б-д заасан зүй ёсны аль нэг зорилгын төлөө байх, 3) эдгээр зорилгыг хангахад зайлшгүй байх гэдгийг иш үндэс болгох ёстой.<sup>100</sup> Иргэний хууль нь алдар хүндийг гутаасан хариуцагчаас нөхөн төлбөр гаргуулах замаар эрүүгийн хуулиас дутахгүйгээр алдар хүндийг хамгаалдаг<sup>101</sup> учраас гүтгэх, доромжлохыг гэмт хэрэгт тооцох, ялангуяа баривчлах, хорих ялаар шийтгэх нь “зайлшгүй” шаардлагатай хязгаарлалт биш байж болох юм.

Эцэст нь, дээрх асуудлын зохистой шийдэлд олон улсын байгууллага, шинжээчдийн санал зөвлөгөө ач холбогдолтой байх нь дамжиггүй. Тухайлбал, доромжлох, гүтгэх гэмт хэргийг Эрүүгийн хуулиас халахыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбарт зөвлөсөн.<sup>102</sup> Түүнчлэн НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлөөс 2015 онд Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит хэлэлцүүлэг явуулах үед найман улс “нэр төр гутаахтай холбоотой заалтыг Эрүүгийн хуулиас халах”-ыг Монгол Улсад зөвлөсөн.<sup>103</sup> Мөн НҮБ-ын тусгай илтгэгч болон ЕАБХАБ-ын хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний төлөөлөгч гүтгэлгийг эрүүгийн хуулиар бус иргэний хуулиар зохицуулахыг уриалдаг.

2002 оны Эрүүгийн хуульд байсан доромжлох, гүтгэх гэмт хэргийг 2015 онд шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиас халснаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хамгаалахад нэг алхам урагшилсан. 2015 оны Зөрчлийн тухай хуулийн 7.3 дугаар зүйлд “Хүний нэр төр, алдар хүндийг гутаан доромжилсон худал мэдээллийг нийтэд дэлгэсэн, эсхүл мэдээллийн хэрэгсэл, нийтийн сүлжээгээр тараасан

<sup>99</sup> “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2012-2014,» (Глоб интернэшнл төв, 2014); «Хэвлэлийн Эрх Чөлөөний Тайлан 2015,» (Глоб Интернэшнл төв, 2015).

<sup>100</sup> Human Rights Committee, “General Comment No. 34 (Article 19: Freedom of Opinion and Expression),” September 12, 2011, para. 22.

<sup>101</sup> “Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation,” (Article 19, 2000); “Revised Defining Defamation Principles: Background Paper (Report),” (Article 19, 2016); “Briefing Note On International and Comparative Defamation Standards,” (Article 19, February).

<sup>102</sup> Human Rights Committee, “General Comment No. 34 (Article 19: Freedom of Opinion and Expression),” para. 47.

<sup>103</sup> “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2015,» 5, 22.

бол хүнийг нэг мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр, хуулийн этгээдийг арван мянган нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгоно” гэж заасныг “өмнөхөөсөө эерэг зохицуулалт боллоо”<sup>104</sup> гэжээ. Эдгээр зүйлээс хорих ялыг хассан нь зөвхөн эхний алхам бөгөөд цаашдаа бусдыг гүтгэх, гутаан доромжлох үйлдэл бүхэлдээ иргэний хуулийн зохицуулалтын хүрээнд шилжих асуудал нээлттэй байна.

### **Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөө**

Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16-диргэн бүр “тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй”, “Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно” гэж заасан юм.

УИХ 1994 онд Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль (ЖЦХЖТХ) баталсан. Энэ хуульд 2005 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Сүхбаатарын талбайд жагсаал, цуглаан хийхийг хориглосон заалтыг хассан зэрэг цөөн ахиц гаргасан боловч жагсаал, цуглаан хийх эрхийг зүй бусаар хязгаарласан олон зохицуулалтыг үлдээжээ. Тухайлбал, зөвшөөрөл өгөх, зөвшөөрөл олгох гэснийг бүртгэх, бүртгүүлэх гэсэн нэр томъёогоор сольсон ч агуулгын хувьд жагсаал, цуглаан хийх зөвшөөрөл өгөх тогтолцоо одоог хүртэл үйлчилж байна. Хуулиар тогтоосон журмаар жагсаал, цуглаан хийх тухай мэдэгдлийг сум, дүүрэг (аймаг, нийслэл)-ийн Засаг даргад өгдөг. Засаг дарга ажлын 3 өдрийн дотор уг мэдэгдлийг бүртгэсэн эсэхээ бичгээр хариу мэдэгдэх бөгөөд энэ хугацаанд хариу мэдэгдээгүй бол төлөвлөсний дагуу жагсах, цуглах эрхтэй. ЖЦХЖТХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 2-т заасан үндэслэлээр Засаг дарга мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзсан бол зохион байгуулагч шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй бөгөөд шүүгч ажлын 6 өдөрт гомдлыг шийдвэрлэнэ. Харин бүртгүүлээгүй бол тайван жагсаал, цуглаан хийх нь хориотой. Бүртгүүлээгүй жагсаал, цуглааныг албадан тараах, зохион байгуулагчид торгох, баривчлах шийтгэл ногдуулах хууль үйлчилж байгаа нь “үнэн хэрэгтээ “зөвшөөрлийн тогтолцоо” үйлчилсээр байгааг нотолдог.<sup>105</sup>

ИБУТЭТОУП-ын 20 дугаар зүйлд заасан: 1) хуулиар тогтоосон байх, 2) зүй ёсны аль нэг ашиг сонирхлын төлөө байх, 3) эдгээр ашиг сонирхлыг хангахад зайлшгүй байх гурван нөхцөлийг зэрэг хангаагүй хязгаарлалт нь тайван цуглах эрхийг зөрчдөг. Зайлшгүй байх нөхцөл нь зүй ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс цуглах эрхийг зохицуулахдаа уг эрх чөлөөнд хамгийн бага халдах арга замыг сонгохыг шаарддаг. Гэтэл зөвшөөрлийн тогтолцоо нь мэдэгдлийн тогтолцооноос илүү ихээр цуглах эрхэд халдах эрсдэлтэй байдаг. Засаг дарга нь ЖЦХЖТХ-ийн 10 дугаар зүйлийн 2-ыг үзэмжээрээ

<sup>104</sup> “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2015,» 11.

<sup>105</sup> ХЗҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 8 дахь илтгэл (УБ, 2009)

тайлбарлаж жагсаал, цуглаан хийх мэдэгдлийг бүртгэхээс татгалзах, энэ эрх мэдлээ урвуулан ашиглах боломжтой. Мөн, Засаг дарга заримдаа хуульд огт заагаагүй үндэслэлээр татгалзаж цуглах эрхийг эдлүүлдэггүй.<sup>106</sup>

Харин мэдэгдлийн тогтолцоо нь зөвшөөрлийн тогтолцооноос дутахгүйгээр зүй ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалж чаддагийн зэрэгцээ тайван цуглах эрхийг чөлөөтэй эдлэх бололцоо олгоно. Энэ журмаар, зохион байгуулагчаас эрх бүхий этгээдэд цуглах тухай урьдчилан мэдэгдсэн байхад л хангалттай, түүнээс зөвшөөрөл авах, эсхүл бүртгүүлэх шаардлагагүй. Зөвхөн нийтийн дэг журам, аюулгүй байдал, бусдын эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад зайлшгүй арга хэмжээ авах боломжийг төрд олгох зорилгоор л цуглааныг урьдчилан мэдэгдэхийг шаардаж болдог.<sup>107</sup> Мэдэгдэл нь жагсаал, цуглааны тайван байдлыг хангах үүргээ хэрэгжүүлэх боломжийг цагдаад олгодог. Зөвшөөрлийн тогтолцоог халахыг олон улсын хүний эрхийн байгууллагууд зөвлөж ирсэн.<sup>108</sup> Мөн олон улсын хандлагыг ч харгалзах хэрэгтэй болов уу.<sup>109</sup>

## Хүний эрх, эрх чөлөөг хангах үндэсний механизм

Монгол Улсын Үндсэн хууль тогтоогчид хүний эрхийг тунхаглаад зогсохгүй түүний бодитой хэрэгжих баталгааг төрөөс хангах талаар онцгойлон анхаарчээ. Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1-д “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж заасан.

Хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах механизмыг олон улсын болон үндэсний хэмээн хоёр ангилж болно. Олон улсын механизмд Хүний эрхийн төлөв байдлын ээлжит хэлэлцүүлэг, НҮБ-ын хүний эрхийн гэрээний хэрэгжилтийг хангах хороод, тусгай илтгэгч зэрэг багтдаг. Үндэсний механизмыг өргөн хүрээгээр тодорхойлбол: УИХ, Хүний эрхийн үндэсний комисс (ХЭҮК), шүүх, прокурор, өмгөөлөх гэх мэт хүний эрхийг хангах шууд үүрэг зорилго бүхий төрөлжсөн

<sup>106</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 7 дахь илтгэл (УБ, 2008), 32.

<sup>107</sup> Nina Belyaeva, Thomas Bull, and David Goldberger, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd ed. (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010), 63.

<sup>108</sup> НҮБ-ын тусгай илтгэгч болон Венецийн комисс зөвшөөрлийг тогтолцоог халахыг зөвлөдөг. Belyaeva, Bull, and Goldberger, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 65; Maina Kiai, *Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, A/HRC/20/27 (Human Rights Council, UN, May 21, 2012), 8.

<sup>109</sup> Танзани, Замби, Нигер, Гүрж зэрэг улсын шүүх зөвшөөрлийн тогтолцоо Үндсэн хууль зөрчсөнийг тогтоож хүчингүй болгосон.

байгууллагууд, бүх шатны төрийн захиргааны болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, хувийн хэвшил, хүний эрхийг хангах, хамгаалах ажлын алба, тэдгээртэй адилтгах дотоодын хэрэгслүүдийг багтаадаг.<sup>110</sup> Хүний эрхийг хангах үндэсний механизм дотор Үндсэн хуулийн цэц (Цэц), ХЭҮК, УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хороо (ХЭДХ), шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын дэргэдэх мөрдөх алба онцгой байр суурь эзэлдэг.

### Үндсэн хуулийн цэц

Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар буюу Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ” хэмээн Цэцэд хандах субъект, хянан шийдвэрлэх маргааныг заасан.

Үндсэн хуульд заасан иргэний өргөдөл, мэдээлэл гэсэн ойлголтыг 1992 оны Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль (ҮХЦТХ)-д явцуу хүрээнд авч үзсэн бөгөөд Цэцийн практик ч үүнийг бататгасан. Ийнхүү иргэний өргөдөл, мэдээлэл нь Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2-т жагсаасан асуудлаар л хязгаарлагддаг. Цэцэд хандах өргөдөл, мэдээллийн тогтолцоо нь *actio popularis*-тай адил юм. *Actio popularis* нь Унгар (1989-2011), Хорват, Гүрж, Македон зэрэг цөөн улсад байдаг ч үндсэн хуульд ёс төлөвшсөн бүх улс үүнээс татгалздаг.<sup>111</sup>

Сүүлийн 24 жилд Цэцийн шийдвэрлэсэн маргааны дийлэнх нь иргэдийн өргөдөл, мэдээллээр үүссэн. 1992 оны 12-р сарын 2-оос 2016 оны 12-р сарын 2-ны өдрийн хооронд Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар нийт 176 маргаантай асуудлаар дүгнэлт гаргаж шийдвэрлэжээ.<sup>112</sup> Эдгээрийн 171 буюу 97.15 хувь нь иргэний өргөдөл, мэдээллээр үүсгэсэн. Эндээс үндсэн хуулийн маргаан хянан шийдвэрлэхэд өргөдөл, мэдээлэл голлох үүрэгтэй гэдэг нь харагдаж байна.

Өнөөг хүртэл бүрэн эрхийг нь дээрх үзэл баримтлалаар ойлгож ирсэн учраас Цэц Үндсэн хууль тогтоогчдын зорьсон үндсэн эрхийг үр нөлөөтэй хамгаалдаг шүүх болж чадаагүй байна. Маш цөөн тохиолдлоос бусдаар Цэц үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийг хүлээн авч шийдвэрлэдэггүй. Үндсэн эрхийн зөрчил дийлэнхдээ хийсвэр байдлаар бус, харин шүүх, эсхүл төрийн захиргааны байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны явцад гардаг. Тухайлбал, шүүх Нэмэлт

<sup>110</sup> Монгол Улсад хүний эрхийг хангах хөтөлбөр (УБ: Монгол Улсын Их Хурал, 2003), 7–15.

<sup>111</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Study on Individual Access to Constitutional Justice (Council of Europe Publishing, 2010), 21.

<sup>112</sup> Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Монгол Улсын Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем,” 2016.12.02-нд үзсэн, <http://www.legalinfo.mn>.

II протоколыг хэрэглэлгүйгээр цаазаар авах ял оногдуулснаар амьд явах эрх зөрчигдсэн; эрүү шүүлтийн хохирогч болж өөрт учирсан эдийн бус хохирлоо нөхөн төлүүлэх эрх зөрчигдсэн; Эрүүгийн хуульд үзэн ядалтаас үүссэн гэмт хэргийг хуульчлаагүйгээс энэ гэмт хэргийн хохирогч болж тэгш эрх нь зөрчигдсэн; тэгш сонгох эрх нь зөрчигдсэн; хувийн өмчийг шударга нөхөн олговоргүйгээр дайчлан авахыг зөвшөөрсөн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын (ИТХ) тогтоолоор өмчлөх эрх зөрчигдсэн; нийтийн ашиг сонирхлын төлөө улс төрчийн үйл ажиллагааг шүүмжилсэн, хардсан нийтлэл бичээд баривчлах ял авсан бол хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө зөрчигдсэн; мэдэгдлээс татгалзсан Засаг даргын захирамжийг хэвээр үлдээсэн шүүгчийн захирамж гарсан бол тайван цуглаан хийх эрх нь зөрчигдсэн асуудлаар ердийн шүүхээр үндсэн эрхээ хамгаалуулж чадахгүй байгаа иргэд Цэцэд хандах боломжгүй байна. Цэц Дээд шүүхийн болон ИТХ-ын шийдвэр хүний эрх зөрчигдсэн гэдгийг тогтоосон ч хүчингүй болгохоос татгалзаж байсан бөгөөд ийм төрлийн маргааныг хүлээн авдаггүй.

Харин иргэний өргөдөл, мэдээллийг илүү өргөн хүрээтэй тодорхойлох нь илүү дэвшилттэй үзэл баримтлал бөгөөд манай нөхцөлд илүү тохиромжтой.<sup>113</sup> Үүний дагуу хууль тогтоох, шүүх, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч этгээдийн аливаа акт (шийдвэр, үйлдэл, эс үйлдэхүй)-аар үндсэн эрх нь зөрчигдсэн бөгөөд хууль зүйн ердийн арга замаар уг эрхээ хамгаалуулж чадахгүй байна гэж үзвэл тухайн иргэн үндсэн хуулийн шүүхэд өргөдөл гаргах эрхтэй байдаг. Энэ журмыг нутагшуулбал Цэц иргэний өргөдлөөр үүсгэсэн маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх бөгөөд энэ шийдвэрийг УИХ батламжлах шаардлагагүй. 2003 онд УИХ-аас батлагдсан Монгол Улсад хүний эрхийг хангах хөтөлбөрийн 1.1.2.1.3-т “Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлж, Үндсэн хуульд заасан хүний эрх зөрчсөн тохиолдлыг шийдэхэд онцгой үүрэгтэй ажиллуулах механизм бүрдүүлнэ” гэж заасан нь энэ үзэл баримтлалд тулгуурласан хэрэг.

Цэцийн бүрэн эрхийг ийнхүү өргөжүүлэн ойлгож хуульчлах нь түүнийг үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж байх явцад төсөөлж байсан үндсэн эрхийг хамгаалдаг шүүх болгоход чухал ач холбогдолтой. Цэцийн нэг гол зорилго үндсэн эрхийг хамгаалах явдал байх ёстой гэдгийг олон судлаач дэвшүүлсээр ирсэн.<sup>114</sup> Үндсэн хуулийн анхны төслүүдэд Цэцэд иргэн хандах боломжгүй байсан бөгөөд үндсэн эрх нь зөрчигдсэн иргэн Цэцэд хандах эрхтэй байхаар заахыг олон улсын

<sup>113</sup> О.Мөнхсайхан, “Иргэний өргөдөл, мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж,” Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: өнөө ба ирээдүй (ОУЭШБХ-ын эмхэтгэл) дотор (УБ 2015), 64–81.

<sup>114</sup> Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл) дотор, Ред.Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа (УБ, 2007), 439.

шинжээчид зөвлөсний дагуу Цэцэд иргэн өргөдөл, мэдээлэл гаргах тухай заалт орсон байх талтай. Гэвч шинжээчдийн үндсэн хуулийн гомдлын механизмыг бий болгох хэрэгтэй гэсэн зөвлөмжийг УБХ-ын гишүүд 1992 онд ҮХЦТХ-ийг боловсруулахдаа иргэний өргөдөл гэдгийг абстракт шинжтэй болгож, үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийг багтаахгүйгээр явцууруулж хуульчилсан.<sup>115</sup> Энэ зохицуулалт нь Цэц үндсэн эрхийг хамгаалах гол институц учраас ердийн шүүн таслах ажиллагаа дууссаны дараа үндсэн эрх нь зөрчигдсөн хэвээр гэж үзсэн хувь хүн Цэцэд өргөдөл гаргах боломжтой гэж Үндсэн хуулийг батлахдаа АИХ-ын олон гишүүн ойлгож байсантай зөрчилдсөн.<sup>116</sup> Мөн, Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйл дэх “дээд хяналт,” 66 дугаар зүйл дэх маргаан болон маргаантай асуудал, хянан шийдвэрлэх болон дүгнэлт гаргах, хянан үзэж эцэслэн шийдвэрлэх зэрэг нэр томъёог тус тус утгажуулбал өргөдлийг үндсэн хуулийн гомдолтой<sup>117</sup> адилхан агуулгаар тайлбарлах бүрэн боломжтой. Ийм тайлбарт тулгуурлан Цэцэд мэдээлэл гаргасан боловч Цэц маргаан үүсгэхээс татгалзсан.<sup>118</sup>

Тодорхой тохиолдолд зөрчигдсэн үндсэн эрхээ ердийн шүүхийн журмаар хамгаалж чадаагүй иргэн Цэцэд өргөдөл гаргах боломж олгох нь гурван ач холбогдолтой. Нэгд, үндсэн хуулийн гомдлын агуулгаар иргэний өргөдлийг ойлговол Цэц үндсэн эрхийн тодорхой зөрчлийг шийдвэрлэнэ. Хоёрт, тодорхой факттай маргаан дээр хүний эрхийн асуудлыг илүү сайн ойлгож, үндэслэлтэй, зөв шийдвэр гаргах боломж нэмэгдэнэ. Гуравт, Цэц шүүх болж үндсэн эрхийн тодорхой зөрчилд төвлөрч, улс төрийн институцтэй шаардлагагүйгээр зөрчилдөх нь багасна. Тодорхой тохиолдолд үндсэн эрх зөрчигдсэн асуудлыг хүлээн авч шийдвэрлэдэг шүүхийн ач холбогдол өсөн нэмэгдсээр байна.

### **Хүний эрхийн заалтын тайлбар**

Цэц дийлэнх шийдвэрийнхээ үндэслэлийг бичдэггүйн зэрэгцээ Үндсэн хуулийг үгчлэх болон угчлах аргыг гол болгож явцууруулж тайлбарладаг учраас үндсэн эрхийг хангалттай түвшинд хамгаалахгүй

<sup>115</sup> 1992 онд тухайн асуудлаар судалгааг гүнзгийрүүлж хийж амжаагүйтэй холбоотойгоор Цэцийн тухай хуульд үндсэн хуулийн гомдол тусгагдаагүй. Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 102, 129.

<sup>116</sup> Н.Ганбаяр, О.Очиржав, Ц.Элбэгдорж, Л.Цог, УБХ-ын хуралдааны тэмдэглэл (1991.10.18): 29, 85-86, 91-92, 96; Л.Цог, Р.Гончигдорж, Ж.Бямбажав, А.Болат, УБХ-ын хуралдааны тэмдэглэл (1991.10.20): 141, 147, 151, 153-154; Д.Пүрэв, Б.Чимид, Д.Мөнхөө, Л.Цог, Э.Бат-Үүл, С.Зориг, Ж.Оросоо, АИХ-ын хуралдааны тэмдэглэл (1991.12.16): 23, 30-33, 51, 60, 79-80, 85-86; Л.Цог, АИХ-ын хуралдааны тэмдэглэл (1991.12.20): 34; А.Болат, Р.Улаанхүү, Д.Мөнхөө, Б.Чимид, АИХ-ын хуралдааны тэмдэглэл (1991.12.23): 28-29, 32, 39.

<sup>117</sup> Өргөдлийг ингэж тайлбарлах санааг анх судлаач Х.Тэмүүжин гаргаж тавьсан. Х.Тэмүүжин, Мэдээлэл (2007.01.04); Х.Тэмүүжин, Jus Frast буюу Ёст үг (УБ, 2003), 58-67, 208-32, 238-39.

<sup>118</sup> УИХ э. Х.Тэмүүжин, МУҮХЦ, Магадлал 3/04, 2004.04.30.



байна. Жишээлбэл, Цэц нь Үндсэн хуулийг үгчлэх, угчлах (түүхчлэх) аргаар тайлбарласнаас сонгуулийн тэгш эрх, нийтээрээ сонгох эрх, шууд сонгох эрх, шударга шүүхээр шүүлгэх эрх, шашин шүтэх эрх чөлөө, үндсэн эрхийнхээ тодорхой зөрчлийн талаар Цэцэд өргөдөл гаргах эрх зэрэг үндсэн эрхийг гүйцэд хамгаалж чадахгүй байна.

Цэц үндсэн эрхийн заалтыг тайлбарлахдаа үгчлэх, угчлах аргыг голлон хэрэглэх бус ёс суртахууны тайлбар (энэ аргыг агуулгын, зарчмын, философийн гэх зэргээр нэрлэх нь бий) хийвэл Монгол Улс дахь хүний эрхийн хамгаалалт одоогийнхоос сайжирна хэмээн үзэж байна.<sup>119</sup> Ийм тайлбар хийж буй шүүгч нь үндсэн хуулийг абстракт зарчмуудыг агуулсан баримт бичиг гэж үзэж, эдгээр зарчмыг хамгийн сайнаар тайлбарласан шийдвэрийг гаргахыг хичээдэг. Үндсэн хуулийн бичвэр, бүтэц, үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэж байсан өмнөх шийдвэрүүдэд нийцүүлэн үндэслэл сайтай гаргасан тайлбар нь хамгийн сайн тайлбар болно. АНУ-ын Дээд шүүх, Европын хүний эрхийн шүүх, ХБНГУ, Итали, Унгар зэрэг улсын үндсэн хуулийн шүүхийн хамгийн сайн шийдвэрүүд нь үндсэн хуулийг үгчлэх, угчлах аргаар бус, харин үндсэн хуульд ёс суртахууны тайлбар хийсний үндсэн дээр гарсан байдаг.

### **Хүний эрхийн үндэсний комисс**

Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хууль (ХЭҮКТХ) 2000 онд батлагдаж, Хүний эрхийн үндэсний комисс 2001 онд байгуулагдсан. ХЭҮК нь “Монгол Улсын Үндсэн Хууль, олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний тухай заалтын хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг сахин хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих байгууллага” (ХЭҮКТХ, 3.1) юм.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассеамблейгаас 1993 оны 48/134-р тогтоолоор Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын нөхцөл байдлын талаарх зарчмыг баталсан бөгөөд үүнийг Парисын зарчим гэдэг. Энэ зарчимд хүний эрхийн үндэсний байгууллага: 1) Үндсэн хууль эсхүл хуулиар байгуулагдах; 2) хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах өргөн эрх хэмжээтэй байх; 3) үндсэн болон нэмэлт чиг үүргүүдийг хэрэгжүүлэх; 4) шаардлагатай бүрэн эрх эдлэх; 5) бүрэлдэхүүн, томилгоо; 6) ажлын албаны бүрэлдэхүүн; 7) хараат бус байх стандартыг тогтоожээ. Хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудын Олон улсын зохицуулах хорооноос ХЭҮК-ын ажлыг Парисын зарчмын дагуу 2003, 2008, 2014 онд үнэлж «А» статусаар магадлан итгэмжилжээ. “А” статустай болсноор ХЭҮК Парисын зарчмыг бүрэн хангасны зэрэгцээ НҮБ-ын

<sup>119</sup> О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд ёс суртахууны тайлбар хийх нь,” Эрх зүй 33, Дугаар 1 (2015): 35–75; Munkhsaikhan O., Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation, CALE Books 4 (Nagoya University, 2014), 109–220.

байгууллагууд болон гэрээний хороодын хуралдаанд үг хэлэх зэрэг давуу эрх эдэлдэг.

Парисын зарчимд агуулагдсан долоон стандартаар ХЭҮК-ыг үнэлж үзвэл: 1) ХЭҮК нь хуулиар байгуулагдан сүүлийн 15 жил өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих чиглэлд амжилттай ажиллаж, Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1-д заасан хүний эрх, эрх чөлөөг хангах нэг баталгаа болсон; 2) ХЭҮК нь өргөн эрх хэмжээтэй бөгөөд Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон бүх хүний эрхийн олон улсын гэрээ төдийгүй хуульд заасан эрх, эрх чөлөөг бүхэлд нь хамарч ажиллахаар хуульчилсан (ХЭҮКТХ, 3.1); 3) ХЭҮК нь Засгийн газар болон бусад төрийн байгууллагад зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх; хүний эрх, эрх чөлөөний талаар хяналт шалгалт, судалгаа хийх; хүний эрхийн тодорхой зөрчлийг мөрдөн шалгах; хүний эрхийн боловсрол олгох, олон нийтийг мэдээллээр хангах; гомдол хүлээн авч шалгах; олон улсын хамтын ажиллагаанд оролцох зэрэг Парисын зарчимд заасан гол долоон чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг; 4) ХЭҮК нь ажлын албаны дүрмийг батлах, орон тоо, цалингийн санг УИХ-аас баталсан төсөвт багтаан тогтоох (ХЭҮКТХ, 14.1, 24.1), Комиссын гишүүн нь шалгалт хийх, шаардлага, зөвлөмжөө хэвлэн нийтлэх, мэдээлэх (ХЭҮКТХ, 18.2, 19.6) хүнээс тайлбар авах, дуудан ирүүлэх, байгууллагад саадгүй нэвтрэн орох, нотлох баримт, мэдээллийг гаргуулан авах, танилцах, шинжээч томилох, нууцтай танилцах зэрэг идэвхтэйгээр шалгах бүрэн эрхтэй (ХЭҮКТХ, 16.1) бөгөөд Комиссын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтан, иргэд бүх талын туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй (ХЭҮКТХ, 23.4).

Харин ХЭҮК-ын бүрэлдэхүүн, томилгоо нь Парисын зарчмыг бүрэн хангахгүй байна. Комиссын гишүүнд нэр дэвшигчийн нэрийг Ерөнхийлөгч, УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо, Улсын дээд шүүхийн саналыг үндэслэн УИХ-ын дарга УИХ-д өргөн мэдүүлдэг (ХЭҮКТХ, 5.1). Парисын зарчмын дагуу Комиссын гишүүний сул орон тоог олон нийтэд нээлттэй зарлах ёстой боловч хуульд ийм зохицуулалт байхгүйгээс нэр дэвшүүлэх үйл явц хаалттай явагддаг. ХЭҮК-ын томилгоог нээлттэй болгох, үүнд иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхийг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, НҮБ-ын Эрүү шүүлтийн эсрэг хороо, Хүний эрхийн үндэсний байгууллагын Олон улсын зохицуулах хороо зөвлөснийг биелүүлэх хэрэгтэй.<sup>120</sup>

<sup>120</sup> “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтийн талаарх Монгол улсын тав дахь илтгэлийг хэлэлцсэн НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос Монгол улсад өгсөн зөвлөмж,” Догол мөр 12; Б.Болорсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг магадлан итгэмжлэх үйл явцад Монгол Улс,” Хүний эрх, Дугаар 2 (2015): 31.

УИХ Комиссын гишүүнийг 6 жилийн хугацаагаар томилдог бөгөөд гишүүнийг нэг удаа улируулан томилж болдог (ХЭҮКТХ, 6.1, 6.3.). Комиссын гишүүн болон даргад тавигдах болзол, түүнийг үнэлэх, томилох үйл явц Сонгуулийн ерөнхий хороо, Төрийн албаны зөвлөл, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг хараат бус байгууллагуудын томилгоотой адил ил тод биш явагддаг. Комиссын гишүүнд нэр дэвшигч нь хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, хүний эрхийн асуудлаар зохих мэдлэг, туршлагатай иргэн байх шаардлага тавигддаг (ХЭҮКТХ, 4.1). Гэхдээ практикт нэр дэвшигч эдгээр болзлыг хангасан эсэхийг шалгаж буй нь тодорхойгүй байдаг. УИХ ХЭҮК-ын гишүүнд нэр дэвшигчийн болзлыг хангаж буй эсэхээр нийтийн сонсгол хийдэг болох нь зүйтэй юм.

ХЭҮК нь бие даасан, гишүүд нь хараат бус байх ёстой. Аливаа этгээд Комисс, түүний гишүүний ажилд нөлөөлөх, хөндлөнгөөс оролцохыг хориглож, зөрчвөл торгох захиргааны шийтгэл ногдуулдаг (ХЭҮКТХ, 3.4). Мөн, Комиссын гишүүний улс төрийн, эдийн засаг, нийгмийн, хууль зүйн баталгааг хуульчилсан (ХЭҮКТХ, 20, 21, 22). ХЭҮК нь УИХ-аас байгуулагддаг, бие даасан бүтэц, бүрэлдэхүүн, ажлын албатай учраас гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хараат бус ажилладаг. Гэхдээ Комиссын даргыг УИХ-ын даргын санал болгосноор Комиссын гишүүдээс УИХ гурван жилээр томилдог (ХЭҮКТХ, 5.6.) нь Комисс дахь улс төрийн зүй бус нөлөө орох эрсдэл бий болгож, гурван жилээр томилж байгаа нь УИХ дахь олонхоос илүү хамааралтай болгодог.

ХЭҮК-ын хараат бус ажиллагаанд хангалттай төсөв санхүүтэй байхын чухлыг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо, Эрүү шүүлтийн хорооны удаа дараагийн тайланд онцолсоор ирсэн.<sup>121</sup> ХЭҮК-ын төсөв 2016 онд 2011 онтой харьцуулахад 2.5 дахин өссөн нь сайшаалтай боловч цаашид ялангуяа хуулиар оногдуулсан шинэ чиг үүрэгтэй нь тохирсон санхүүжилтийг төсөвт тусгаж байх нь чухал юм. Тухайлбал, 2011 онд батлагдсан Жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах тухай хууль зөрчсөн тухай гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэх, жендэрийн эрх тэгш байдлын талаар УИХ-д хоёр жил тутам илтгэж байх үүргийг ХЭҮК хүлээх болсон (ХЭҮКТХ, 18.6). Гэтэл үүнтэй холбоотой нэмэлт төсөв хуваарилагдаагүй байна.<sup>122</sup>

ХЭҮКТХ-ийн шинэчилсэн найруулгын төслийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс санаачлан боловсруулсан. Энэ төсөлд Эрүү шүүлтийн эсрэг конвенцын нэмэлт протоколын дагуу эрүү шүүлтээс

<sup>121</sup> Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын тав дахь илтгэлийг хэлэлцсэн НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмж» (2011), Догол мөр 5; «Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмж,» Догол мөр 12.

<sup>122</sup> ХЭҮК, Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 12 дахь илтгэл, 117.

урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийг Комисст өгсөн, Комиссын гишүүний сул орон тооны талаар нийтэд зарлах, томилгооны журмыг нарийвчлан заах, Хүний эрх, эрх чөлөөний нөхцөл байдлын илтгэл дэх зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангах, тайлагнах, орон нутагт ажилтантай байх зэрэг олон дэвшилттэй заалт оржээ. Гэвч Комиссын гишүүнд тавих шалгуурыг тодорхой заагаагүй, жендэр, иргэний нийгэм, шинжээч, академик салбарын төлөөллийг хангаагүй, нэр дэвшүүлэх явцад иргэний нийгмийн оролцоог тусгаагүй, төсвийн санхүүжилтийг тогтвортой хангах, бууруулахгүй байх баталгааг бүрдүүлээгүй зэрэг дутагдал байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй.<sup>123</sup>

### **УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хороо**

УИХ нь өөрөө ард түмний төрийн үйл хэрэгт оролцох үндсэн эрхийн биелэл (Үндсэн хууль, 3 дугаар зүйлийн 1) тул хүний эрхийг хамгаалах, хөхиүлэн дэмжихэд онцгой хариуцлага хүлээдэг. УИХ энэ чиглэлд хууль баталдаг, хүний эрхийн олон улсын гэрээнд нэгдэн орох эсэхийг шийддэг. УИХ улсын төсвийг батлахдаа хүний эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсөв хуваарилагдаж, зориулалтын дагуу зарцуулагдсан эсэхэд хяналт тавьдаг. УИХ нь мөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд хүний эрхийг хүндэтгэх үүргээ биелүүлж буй эсэхэд хяналт тавих үүрэгтэй. Тиймээс, УИХ бүхэлдээ болон Өргөдлийн байнгын хороо, Хууль зүйн байнгын хороо, Төсвийн байнгын хороо зэрэг бүх байнгын хорооны үйл ажиллагаа хүний эрхийг хамгаалахад шийдвэрлэх нөлөөтэй. Гэхдээ энэ судалгааны хүрээнд хүний эрхийн асуудлыг тусгайлан хариуцдаг Хүний эрхийн дэд хорооны эрх хэмжээ, чиг үүрэг, удирдлагын тухай авч үзэв.

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (УИХТХ)-ийн 20.7.2-т УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хорооны эрхлэх асуудлын хүрээнд хүний эрх, эрх чөлөө, түүний баталгааг хангах үүрэг багтдаг бөгөөд түүний бүрэлдэхүүнд ХЭДХ байгуулж болохоор заасан (УИХТХ, 24.1). Хуулийн бичвэр уян хатан тул энэ дэд хороог байгуулах эсэх асуудал тухайн УИХ-ын үзэмжээс хамаарч үйл ажиллагаа нь тогтвортой биш байна. Иймд ХЭДХ-г бие даасан байнгын хороо болгох тухай 2003 оны Монгол Улсад Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөрийн 1.1.1.7 дэх заалтыг биелүүлэх хэрэгтэй.

ХЭДХ нь хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаа төдийгүй өршөөл, цагаачлал, иргэний харьяаллын асуудлыг хэлэлцдэг (УИХТХ, 24.3.6) учраас нэлээн өргөн хүрээний эрх хэмжээтэй, ачаалалтай бүтэц юм. ХЭДХ нь парламентын хүний эрхийн хорооны нийтлэг жишгийн<sup>124</sup>

<sup>123</sup> Б.Болорсайхан, Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг магадлан итгэмжлэх үйл явцад Монгол Улс, 35.

<sup>124</sup> Ingeborg Schartz, "Parliamentary Human Rights Committees" (National Democratic Institute for International Affairs, 2005), 21.

дагуу бодлогын баримт бичиг, асуудал боловсруулах; санал, дүгнэлт гаргаж, Хууль зүйн байнгын хороонд эсхүл түүгээр уламжлан УИХ-д өргөн мэдүүлэх; хянан шалгах чиг үүртэй (УИХТХ, 24.3.6). Хуулийн төслийг судалж хүний эрх зөрчигдөх үндэслэлийн талаар санал, дүгнэлт гаргаж Хууль зүйн байнгын хороогоор дамжуулан УИХ-д уламжилж болно. ХЭДХ нь хүний эрхийн олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийн биелэлт, НҮБ-ын гэрээний байгууллагуудад илгээж буй Засгийн газрын тайлан, эдгээр байгууллагаас Засгийн газарт өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилт зэргийн талаар санал, дүгнэлт гаргах боломжтой.

Хүний эрхийг хангах чиг үүргийнхээ хүрээнд ХЭДХ олон чухал ажлыг зохион байгуулж ирсний дотор 2008 оны 7 дугаар сарын 1-нд Улаанбаатар хотод нийтийн эмх замбараагүй байдал гарах үеийн хүний эрхийн хэрэгжилтийн талаар нээлттэй сонсгол хийж зөвлөмж гаргасан нь 2009 онд шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийг эрчимжүүлэхэд түлхэц болсон юм. Түүнчлэн, ХЭДХ нь 2010-2016 онд Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх ХЭҮК-ын илтгэлийг хэлэлцэх, тодорхой хүний эрхийн зөрчлийн талаар шалгалт хийх, *Эрүүгийн хэрэг шалган шийдвэрлэх тухай* (шинэчилсэн найруулга) хуулийн төсөл, *Хууль сахиулах тухай хуулийн төсөл*, *Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх тухай хуулийн төсөл*д хүний эрх хэрхэн хангагдаж байгаад дүгнэлт гаргах, нээлттэй сонсгол хийх зэрэг үр дүнтэй үйл ажиллагаа явуулж ирсэн. Гэхдээ энэ үйл ажиллагааг тогтмолжуулах шаардлагатай байгаа.

ХЭДХ-ны даргыг Хууль зүйн байнгын хорооны хуралдаанаар гишүүдийн олонхын саналаар нэг жилээр сонгодог (УИХТХ, 24.9, 24.10). 2009, 2010, 2015 онуудад УИХ дахь цөөнхийн намын гишүүнийг Хүний эрхийн дэд хорооны даргаар сонгож байсан нь тус хорооны бие даасан байдлыг хангахад чухал алхам болжээ.

## Шүүх

Шүүхүүд хүний эрхийг хамгаалахад наад зах нь дөрвөн чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Нэгд, эрүү, иргэний, захиргааны шүүх бие даан, шударга, төвийг сахиж ажиллах нь шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангаад (Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14) зогсохгүй бусад үндсэн эрхийг хамгаалахад чухал хувь нэмэр оруулдаг. Жишээлбэл, Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийн Хаан жимст амралтын газар Туул гол руу бохироо асгаж байна гэсэн агуулгатай мэдээ нийтэлсэн Амжилт.ком вэбсайтыг Харилцаа холбооны зохицуулах хорооноос хаасан нь хууль зөрчсөн гэдгийг захиргааны гурван шатны шүүх тогтоож, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг хамгаалсан.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Харилцаа холбооны зохицуулах хороо э. Том-Амжилт ХХК, УДШ, Тогтоол 120, 2015.05.11.

Хоёрт, тодорхой бус эсхүл зөрчилдсөн хуулийн заалтуудыг үндсэн эрхэд нийцүүлэн тайлбарлаж хэрэглэх бүрэн эрх шүүгч бүрт байдаг. Иргэний хуулийн 230.2-т заасан гагцхүү хуульд тусгайлан заасан гэдэгт Үндсэн хууль болон Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ хамаарна. Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 14-т “бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх” эрхтэй гэж заасан. Мөн, Эрүүдэн шүүхийн эсрэг конвенцын 14 дүгээр зүйлд “Оролцогч улс өөрийн эрх зүйн тогтолцоогоороо эрүүдэн шүүгдсэн этгээд хохирлоо арилгуулах, шударга, хангалттай нөхөн төлбөр авах эрх, түүний дотор эрүүл мэндээ бүрэн сэргээхэд шаардлагатай төлбөр гаргуулах эрхийг хүлээн зөвшөөрнө” гэж заасны дагуу эрүү шүүлтийн хохирогчид эдийн болон эдийн бус бүх хохиролд шударга, хангалттай нөхөн төлбөр гаргаж өгөх үүрэгтэй ч шүүхүүд ийм тайлбар хийгээгүй.

Гуравт, шүүгч Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй учраас хэрэв хэрэглэх гэж буй хууль нь үндсэн эрхийг зөрчсөн гэх үндэслэл байвал хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаа түдгэлзүүлээд энэ тухай саналыг Дээд шүүхэд гаргах бүрэн эрхтэй (Шүүхийн тухай хууль, 7.4). Дээд шүүх энэ саналыг хэлэлцээд Цэц рүү хүсэлт явуулж болно. Өнгөрсөн 25 жилд Дээд шүүх Цэцэд гуравхан удаа хүсэлт гаргасан бөгөөд эдгээрийн нэг хүсэлт нь Сүхбаатар дүүргийн шүүхийн шүүгчийн саналд үндэслэсэн байна. Шүүгч нар Цэц рүү хандах боломжийг төдийлөн ашигладаггүй.

Дөрөвт, шүүх Монгол Улсын нэгдэн орсон 40 орчим хүний эрхийн олон улсын гэрээг хэрэглэх үүрэгтэй бөгөөд эдгээр гэрээ нь хуулиас дээгүүр хүчин чадалтай. Гэвч шүүх хүний эрхийн олон улсын гэрээг төдийлөн хэрэглэхгүй байна. Дээд шүүх Монгол Улсын олон улсын гэрээ болон олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг шүүхийн практикт хэрэглэх тухай тогтоолыг 2008 онд баталсан. Гэвч “хүний эрхийг хангах эрх зүйн баталгаа болсон шүүх өнөөг хүртэл тэр болгон нэг мөр хэрэглэхгүй байна.”<sup>126</sup>

### **Улсын ерөнхий прокурорын дэргэдэх мөрдөх алба**

Эрүү шүүлт тулгах гэмт хэргийг хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, эрүүгийн төлөөлөгч, цагдаагийн албан хаагч гаргах нь элбэг учраас эдгээр албан тушаалтныг харьяалдаг байгууллагаас хараат бус байгууллага мөрдөн шалгаж байж энэ төрлийн гэмт хэргийг илрүүлж хариуцлага тооцож чадна. НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо “Улсын ерөнхий прокурорын дэргэдэх Мөрдөн байцаах албанд цагдаагийн ажилтны үйлдсэн бүх гэмт үйлдлийг мөрдөн шалгах бүрэн эрх, хараат

<sup>126</sup> Ж.Бямбадорж, «Хүний эрхийн төлөө хамтдаа зүтгэсэн 15 жил,» 8.

бус байдал, хангалттай хөрөнгө хүч олгоход” анхаарахыг Монгол Улсад зөвлөсөн.<sup>127</sup>

УИХ Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 10, 45 дугаар зүйлийг 2014 оны 1-р сарын 24-ний өдөр хүчингүй болгож, УЕП-ын дэргэдэх Мөрдөн байцаах албыг татан буулгажээ. УИХ-ын мөн өдрийн 22 дугаар тогтоолоор уг албаны орон тоо, төсөв, эзэмшиж байгаа үл хөдлөх болон бусад эд хөрөнгө, техник хэрэгслийг Авилгатай тэмцэх газарт шилжүүлжээ. Тиймээс, эрүү шүүлт тулгах гэмт хэргийг нутаг дэвсгэрийн харьяаллаар тухайн аймаг, дүүргийн цагдаагийн газар, хэлтэс шалгахаар болсон. Ингэснээр энэ төрлийн гэмт хэргийг үйлдсэн мөрдөн байцаагчийн хэргийг хамт ажилладаг бусад мөрдөн байцаагч нь шалгах болсон. Энэ байдал нь илт ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж эсхүл тийнхүү ойлгогдож, гэм буруутай этгээдэд ял завших эрсдэл үүсгэж, эрүү шүүлттэй тэмцэх тогтолцоонд итгэх олон нийтийн итгэлийг алдагдуулж байна.

## Дүгнэлт

Үндсэн хуулийн “Хүний эрх, эрх чөлөө” хоёрдугаар бүлгийн бичвэр нь ардчилсан улсуудын хувьд хамгаалагдсан иргэний, улс төрийн, эдийн засаг, нийгэм, соёлын нийтлэг эрх, эрх чөлөөг багтаан хамгаалсан.

Монгол Улс ардчилал руу тайван замаар амжилттай шилжиж, хүний эрхийг хүндлэх соёл бүрдэж байгаа ч Үндсэн хуулиар тунхагласан хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчих явдал гарсаар байна. Амьд явах, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх, тэгш сонгох, шударга нөхөн төлбөр авах, үзэл бодлоо илэрхийлэх, тайвнаар цуглах эрхийн Үндсэн хуулийн болон олон улсын хүний эрхийн стандарт бодит байдал дээр хэрэгжиж чадахгүй байгааг жишээ болгон үзүүлээ.

Хүний эрхийг хангах үндэсний механизм бүрэлдэн тогтож байна. Гэхдээ Үндсэн хуулийн цэц хүний эрхийн тодорхой зөрчлийн тухай иргэний гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэдэггүй, Хүний эрхийн үндэсний комиссын гишүүн болон даргын томилгоо нээлттэй бус, УИХ-ын Хүний эрхийн дэд хорооны үйл ажиллагаа тогтмол бус, цаг үеийн шинжтэй, эрүү шүүлтийн гэмт хэргийг мөрдөн шалгах бие даасан тогтолцоог устгасан зэргээс болж хүний эрхийн тулгамдсан асуудлууд олон жил амь бөхтэй зууралдсаар байна.

<sup>127</sup> “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын тав дахь илтгэлийг хэлэлцсэн НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмж,» Догал мөр 13.

# Гуравдугаар бүлэг

## Төрийн байгуулал

### Удиртгал

Монгол Улсад 1921-1990 онд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг үгүйсгэсэн, төрийн бүх байгууллага эрх баригч намын хатуу хяналтын дор үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг, төлөөллийн дээд байгууллагын бүрэн эрхийг түүнээс сонгогдсон тэргүүлэгчид гүйцэтгэдэг хатуу захиргаадалт, хүнд суртлын тогтолцоо үйлчилж байсан.<sup>128</sup> Харин 1990 онд тус улс ардчилалд эргэлт буцалтгүй шилжсэн юм. Монгол Улсын төрийн байгууллыг шинэчилсэн “Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хууль” нь тус улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийг сонгодог парламентын засаглалын хэлбэрээр зохицуулсан. Харин шинэ Үндсэн хуулийг хэлэлцэх явцад төрийн дээд байгууллагын хоорондын харилцааг төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмаас бага зэрэг гажуудуулсан нь төрийн эрх мэдэл хоорондын харилцан хяналт, тэнцвэрт байдлыг зарим талаар алдагдуулахад хүргэсэн билээ.

Ийм ч учраас Монгол Улсын удирдлагын хэлбэр нь мөн чанарын хувьд парламентын, эсхүл хагас-ерөнхийлөгчийн хосолсон засаглалтай эсэх талаар Монголын эрдэмтэн, судлаачид харилцан адилгүй ойлголттой байна. Харьцуулсан улс төр судалдаг эрдэмтдийн хувьд бүгд найрамдах улсыг хооронд нь ерөнхийлөгчийн, парламентын, хосолсон бүгд найрамдах улс хэмээн ялган зааглаж ирсэн ч, сүүлийн үед удирдлагын хэлбэрээсээ илүү тухайн тогтолцооны доторх ялгаатай хувилбаруудыг илүү онцлох болсон бөгөөд үүгээрээ нэршил тийм ч чухал зүйл биш гэдгийг илэрхийлэх болжээ.<sup>129</sup> Төрийн байгууллын тогтолцоон дахь эрх мэдлийн тэнцвэр аажимдаа хууль ба практикийн аль алинд өөрчлөгдөж ирсэн. Энд 2000 онд оруулсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг дурдах хэрэгтэй (доор дэлгэрэнгүй авч үзнэ). Монгол Улсыг парламентын бүгд найрамдах улс гэдгийг улс төрчид, улс төр судлаачид, эрх зүйчид, эрдэмтдийн олонх нь хүлээн зөвшөөрдөг. Учир нь засгийн газар нь парламентын итгэлээс хамааралтай юм.<sup>130</sup> Харин зарим эрдэмтэн

<sup>128</sup> Удирдлагын ийм хэлбэрийг улс төрийн шинжлэх ухаанд зөвлөлүүдийн бүгд найрамдах улс хэмээн тодорхойлдог.

<sup>129</sup> Josй Antonio Cheibub, Zachary Elkins, and Tom Ginsburg, “Beyond Presidentialism and Parliamentarism,” *British Journal of Political Science* 44, no. 3 (July 2014): 515–44.

<sup>130</sup> Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоо практикт парламентын болсон хэмээн Л.Мөнх-Эрдэнэ дүгнэжээ. L.Munkh-Erdene, “The Transformation of Mongolia’s Political System: From Semi-Parliamentary to Parliamentary?,” *Asian Survey* 50, no. 2 (2010): 311–34; Л.Мөнх-Эрдэнэ, “Монголд хэн засагладаг вэ?” (Нээлттэй нийгэм форум, 2005).



Монгол Улсыг хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой гэж үзэх нь бий.<sup>131</sup> 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 үл хамааран, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн бүтцийн хүрээнд авч үзвэл нэг танхимтай парламент бол хамгийн хүчтэй байгууллага болох нь маргаангүй юм.

Ерөнхийлөгчийн сонгодог засаглал нь эрх мэдлийг нэг хүний гарт төвлөрүүлж социализмын үеийн алдаанд хүргэж болзошгүй гэсэн болгоомжлол байсан учраас уг загвараас татгалзсан. Үүний зэрэгцээ хүчтэй удирдагчидтай байсан Монголын уламжлалаас шалтгаалан зарим хүмүүс төрийн бэлгэ тэмдэг болсон шууд сонгогддог ерөнхийлөгчтэй байх нь зөв хэмээн маргаж байв.

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 Улсын хувьд олонх суудал авсан нам, эвслийн саналыг чуулганд 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 гишүүнийг томилуулахаар санал болгох зэрэг адил бүрэн эрхтэй байна. Франц Улсын Ерөнхийлөгчөөс ялгаатай нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхтэй. Харин 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.

Иймээс Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл Францын Ерөнхийлөгчийнхтэй харьцуулбал арай сул юм. Энэ сонголтыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч,

<sup>131</sup> 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.

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.

## Улсын Их Хурал

### Удиртгал

Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулийн 4 дүгээр зүйлд: “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын дээд эрхийг Улсын Их Хуралд хадгалах бөгөөд мөн хурлын чөлөө цагт Улсын Бага Хуралд хадгалуулах ба мөн Хурлын чөлөө цагт Бага Хурлын тэргүүлэгчид ба Засгийн Газрын дунд хадгалуулбал зохино” гэж заасан нь тус улсад төрийн эрх барих дээд эрхийг хэд хэдэн байгууллага дундаа хадгалдаг тогтолцоотой байсныг гэрчилнэ. Энэхүү өвөрмөц тогтолцоо нь нэлээд удаан үргэлжилсэн билээ.<sup>132</sup> 1990 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиар: “Төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн дээд байгууллага нь Ардын Их Хурал, хууль тогтоох дээд байгууллага нь Улсын Бага Хурал байна” гэж заасан билээ. Энэ хоёр байгууллага нийлбэрээрээ парламентыг бүрэлдүүлж байсан юм.<sup>133</sup>

Харин шинэ Үндсэн хуулиар Монгол Улсад дэлхий нийтийн жишигт нийцсэн хууль тогтоох байгууллага болох Улсын Их Хурлыг бий болгосон юм. Улсын Их Хурал нь бүх ард түмнээс сонгогдож, тэдний хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлдэг, хууль тогтоох бүрэн эрхийг дангаар хэрэгжүүлдэг, байнгын үйл ажиллагаатай байгууллага юм. Улсын Их Хурал нь төрийн тогтолцоонд тэргүүлэх байр суурьтай байж, төрийн бусад байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааных нь эрх зүйн үндсийг тогтоохын зэрэгцээ, Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн амьдралыг зохицуулсан хуулийн төсөл хянан хэлэлцэж батлах, баталсан хууль, шийдвэрийнхээ биелэлтийг хянан шалгах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ. Үндсэн хуульд зааснаар Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага (Үндсэн

<sup>132</sup> Тухайлбал, 1940 оны Үндсэн хуульд: “БНМАУ-ын төрийн дээд эрх барих байгууллага нь Улсын Их Хурал мөн. Улсын Их Хурлыг 3 жилд нэг удаа хуралдуулна. Улсын Их Хурлын чөлөө цагт төрийн эрх барих дээд байгууллага нь Их Хурлаас сонгон байгуулах Улсын Бага Хурал болно. Улсын Бага Хурлын чуулганыг жилд нэг удаа хийнэ. Улсын Бага Хурлын чөлөө цагт төрийн дээд эрхийг барих газар нь Бага Хурлаас дарга, орлогч дарга, нарийн бичгийн дарга ба дөрвөн гишүүнтэйгээр сонгон байгуулах Бага Хурлын Тэргүүлэгчид болно” гэж заасан бол 1960 оны Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлд: “БНМАУ-д гагцхүү БНМАУ-ын Ардын Их Хурал хууль тогтоох эрхтэй байна” гэж заасан бөгөөд 33 дугаар зүйлд: “Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчид, Ардын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт төрийн эрхийг барих дээд байгууллага мөн” гэж заасан байна.

<sup>133</sup> Тус тусын журмаар байгуулагддаг, хуулиудаа тус тусдаа баталдаг энэ хоёр байгууллагыг нэг парламентын хоёр танхим байсан гэж үзэх нь учир дутагдалтай юм.

хууль, 20 дугаар зүйл) бөгөөд төрийн дотоод, гадаад бодлогын үндсийг тодорхойлох бүрэн эрхтэй (Үндсэн хууль, 25 дугаар зүйл). Иймээс Улсын Их Хурал бол хууль тогтоох хязгааргүй эрх мэдэлтэй юм. “Төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн хэллэг нь өмнөх Үндсэн хуулиудаас улбаатай (Үндсэн хууль, 4 дүгээр зүйл). Өнөө үед энэ хэллэг харьцангуй ховор тохиолдох ба зөвхөн зарим социалист улсад, харин ардчилсан улс орнуудаас зөвхөн Японд хэрэглэгддэг.<sup>134</sup> Заримдаа эдгээр улс Хятадын нэг адил төрийн эрх мэдэл ба төрийн захиргааг ялгаатай авч үздэг. Энэ санааг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38 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.

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 сонгох төлөөллийн ардчилалтай холбон тодорхойлсон байна.<sup>135</sup> Харин зарим эрдэмтэн Улсын Их Хурлыг ийнхүү тодорхойлсноор төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолын харилцан тэнцвэртэй, хяналт бүхий зарчим зөрчигдөж байна гэж үзжээ.<sup>136</sup> Иймээс уг заалтыг үлдээх эсэх талаар эрдэмтэн, судлаачдын дунд нэгдсэн байр суурь бий болоогүй байна.

Эрх зүйн харьцуулалт тустай байж болох юм. Ардчилсан улсуудаас зөвхөн Япон энэ хэллэгийг хэрэглэдэг гэж дээр тэмдэглэсэн. Япон Улсын Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлд “Парламент бол улсын хуулийг дангаар тогтоодог, төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага юм” гэжээ.<sup>137</sup> Японы Үндсэн хуулийн эрх зүйн профессор Хироюки Хата,

<sup>134</sup> 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 түүнийгээ авч хаясан улсуудад: Афганистан, Албани, Ангол, Болгар, Камбож, Чехословак, Этиоп, Зүүн Герман, Гвиней Биссау, Унгар, БНСУ, Мозамбик, Мянмар, Польш, Румын, Орос, Йеменыг дурдаж болно.

<sup>135</sup> “...Ард түмнээс сонгогдсон, төрийн эрх барих, төлөөлөгчдийн дээд байгууллага.” Д.Солонго, Төрийн эрх зүйн тайлбар толь (УБ, 2003), 139, 167.

<sup>136</sup> Н.Лүндэндорж, *Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал*, 25–26.

<sup>137</sup> Н.Лүндэндорж, Ж.Оюунтунгага, Ред., Япон Улсын Үндсэн хууль, Орч. П.Амаржаргал (Адмон хэвлэл, 2011), 15.

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”<sup>138</sup> 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.

Японы парламентыг судалдаг профессор Ханс Байрвальд “Парламент бол төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллага” гэсэн 1947 оны Үндсэн хуулийн томъёолол нь Японы парламентын бодит бүрэн эрхийн тусгал биш гэж улс төр судлаачид төдийгүй япончуудын ихэнх нь үздэг”<sup>139</sup> гэж бичиж байжээ. Товчоор хэлбэл, Япон Улсын парламентын эрх зүйн байдал болон улс төрийн бодит практик хоёр хоорондоо хол зөрж байна.

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 ойлголт хэрхэвч 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 тус тусдаа орших гурван салаанаас бүрдэх зарчмыг алдагдуулах үндэс болно.

Монгол Улсад ихэнх шинжээч Үндсэн хуулийн энэ заалтыг нийгмийн шилжилтийн нөхцөл байдал болон төлөөллийн ардчиллыг

<sup>138</sup> Hiroyuki Hata and Gō Nakagawa, *Constitutional Law of Japan* (Kluwer Law International, 1997), 58–59.

<sup>139</sup> Hans H. Baerwald, “Parliament and Parliamentarians in Japan,” *Pacific Affairs* 37, no. 3 (1964): 271–82.

гүнзгийрүүлэх зорилготой холбон тайлбарладаг. Нөгөөтэйгүүр, “парламент бол төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн үзэл санаа нь эрх мэдэл хуваарилах, хууль дээдлэх сонгодог зарчимтай зарим талаар зөрчилдөж байна. 2010 оны Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлийг үл хөндөж болох зүйлийн тоонд оруулсан хэдий ч энэ заалтыг өөрчлөх асуудлыг авч үзэх нь зүйтэй.

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 20 дугаар зүйлийг гуйвуулан тайлбарлавал Үндсэн хуулийн 22 ба 25 дугаар зүйлийн дагуу Улсын Их Хуралд өгсөн өргөн эрх мэдэл тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг алдагдуулж болзошгүй. Тухайлбал, 25 дугаар 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 тушаалтнаас өөрсдийгөө дээгүүрт тавих боломжийг олгож болох юм.

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.

Нөгөө талаас, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн дагуу энэ хэллэгийг хасах нь хүндрэлтэй болсон. Иймд 25 дугаар 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.<sup>140</sup> Ийнхүү өөрчилснөөр Улсын Их Хурлын бүрэн эрхтэй холбоотой үүсч болох гажуудлыг засч болно.

---

<sup>140</sup> Улсын Их Хурал төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэж болох бөгөөд дараахь асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ.

## **Улсын Их Хурлын дарга**

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 (Үндсэн хууль, 24 дүгээр зүйл, 1 дэх хэсэг). Улсын Их Хурлын дарга УИХ-ын чуулганыг товлон зарлаж, даргална (Үндсэн хууль, 27 дугаар зүйл, 4 дэх хэсэг). Ерөнхийлөгчийн нэг адил тэрээр онцгой чуулганыг зарлан хуралдуулж болно (Үндсэн хууль, 27 дугаар зүйл, 3 дахь хэсэг). Мөн хуульд заасан шалтгаанаар Ерөнхийлөгчийн түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ Ерөнхийлөгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон бол бүрэн эрхийг нь шинэ Ерөнхийлөгч сонгогдох хүртэл хэрэгжүүлнэ (Үндсэн хууль, 27 дугаар зүйл). Энэ бол парламентын эрх мэдлийн чухлыг харуулах нэгэн жишээ юм.

Хууль нэгэнт батлагдсаны дараа агуулга нь засварлагдсан гэсэн асуудал 2008 онд сөхөгдөхөд Улсын Их Хурлын даргыг буруутгасан. Тэрээр энэ нь зөвхөн “редакцын” шинжтэй засвар байсан гэж тайлбарласан ч үүнийг шалган нягталсны эцэст Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан үүсч, түүнийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гаргасан. 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 эрх мэдэл практикт**

УИХ-ын 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.<sup>141</sup> УИХ төрийн байгууллын тогтолцоонд маш өргөн эрх мэдэлтэйгээр зогсохгүй, нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар УИХ өөрөө тарахаас бусдаар түүнийг тараах боломжгүй (Үндсэн хууль, 22 дугаар зүйл, 1 дэх хэсэг). 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 (Үндсэн хууль, 22 дугаар зүйл, 2 дахь хэсэг).

<sup>141</sup> M. Steven Fish and Matthew Kroening, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey* (Cambridge University Press, 2009).

УИХ-д тавих хяналт сул байгаагийн нэг жишээ нь УИХ-ын 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. Цэцийн шийдвэрийн дараа ч энэ байдал 2013 он хүртэл үргэлжилсэн. Тойрогт шууд зарцуулах төсвийн хөрөнгийн талаар Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2010 онд хориг тавьсан боловч УИХ хоригийг хүлээж аваагүй. Хамгийн чухал нь УИХ үндсэн хуулийн бусад байгууллагын шүүмжлэлийг үл тоомсорлон байж энэ тогтолцоог ашигласан нь УИХ-д тавих институцийн хязгаарлалт хангалтгүй байгаа гэж үзэхэд хүргэж байна.<sup>142</sup> Түүнчлэн зарим судлаачийн онцолсноор Засгийн газар анх УИХ-ын гишүүдэд тал засч энэ тогтолцоог бий болгосон нь парламент хэт өргөн эрх мэдэлтэй байгааг илтгэнэ.<sup>143</sup> Угтаа бол төсвийн хөрөнгийг батлагдсан зориулалтын нь дагуу хуваарилах шийдвэр гаргах нь Засгийн газрын бүрэн эрхийн асуудал юм.

Ийнхүү УИХ-д хяналт тавих хүрээ маш хязгаарлагдмал бөгөөд Монгол Улсыг улс төрийн тогтолцооны хувьд “парламентын” засаглалтай хэмээн тодорхойлох хандлага давамгайлж байна.

Эдгээр бүрэн эрхээс заримыг нь тусгайлан авч үзье.

*Томилгооны эрх.* Зарим шууд томилгоо хийдэг парламентын практик нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулах талтай. Монгол Улсын “парламентын харьяа” гэдэг ангилалд Монгол банк, 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. Үнэн хэрэгтээ Ерөнхийлөгчийн цөөн томилгооны эрхээс бусад бүх томилгооны эрхийг парламент бусад олон бүрэн эрхийнхээ хамтаар хэрэгжүүлдэг байна.

Энэ бүгдээс дүгнэлт хийхэд, ерөнхий тогтолцоон дахь УИХ-ын 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

<sup>142</sup> P.Amarjargal, “Improving Parliamentary Democracy in Mongolia (Master’s Thesis),” 2010. Baerwald, “Parliament and Parliamentarians in Japan.”

<sup>143</sup> N.Lundendorj, “Tyranny of the Majority,” *Mongolian Law Review*, No 2 (2012): 145.

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.

Хууль тогтоох эрх мэдэл. УИХ баталсан өдрөөс эхэлж дагаж мөрдөхөөр олон хууль гаргасан байдаг. Энэ практиктай холбогдуулж, хуулийн дагаж мөрдөх хугацааг хэрхэн тогтоодог талаар авч үзье. Хуулиудыг баталсан өдрөөс дагаж мөрдүүлэх нь Үндсэн хуулийн 26.3-ын “Монгол Улсын хуулийг Улсын Их Хурал албан ёсоор нийтлэх бөгөөд хэрэв хуульд өөрөөр заагаагүй бол ийнхүү нийтэлснээс хойш арав хоногийн дараа хүчин төгөлдөр болно”, 33.1.1-ийн “Ерөнхийлөгч нь УИХ-ын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих эрхтэй. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ”, 50.3-ын “Улсын дээд шүүх, бусад шүүх нь Үндсэн хуульд нийцээгүй, албан ёсоор нийтлээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй” зэрэг заалтыг зөрчиж байна. Нийтэлснээс хойш арав хоногийн дараа хууль хүчин төгөлдөр болох тухай заалт нь хууль хэрэгжүүлэх субъектэд хуулийг хүргэх, үүний дараа биелэлтийг нь шаардах УИХ-ын үүрэгтэй холбоотой. Харин Үндсэн хуулийн 26.3-д “хуульд өөрөөр заагаагүй бол” гэсэн нь тухайн хуулийн хэмжээнээс шалтгаалж арав хоногийн дотор танилцах боломжгүй бол 3 сар, 6 сар, нэг жил зэрэг өөр өөр хугацаа тогтоох боломж олгож байгаа заалт юм. Харин үүнийг хуулийн хэрэгжиж эхлэх хугацааг дураараа буюу хэвлэгдээгүй байхад, эсхүл хэвлэгдсэнээс хойш арав хоногийн хугацаа өнгөөрөөгүй байхад дагаж мөрдөхөөр тогтоох эрх чөлөөг хууль тогтоогчдод олгосон заалт гэж ойлгож болохгүй. Ийм учраас тухайн хууль гармагцаа дагаж мөрдөгдөнө гэж УИХ-аас тогтоосон тохиолдол бүр угтаа Үндсэн хуулийн 26.3-ын заалтыг зөрчиж байна гэсэн үг.

Парламентын хяналт. Үндсэн хуульд заасны дагуу УИХ “хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах” онцгой бүрэн эрхтэй (Үндсэн хууль, 25 дугаар зүйл, 8 дахь хэсэг). Энэ нь цаашлаад парламентаас хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зарчим, хэлбэрийг нарийвчлан зохицуулсан Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлд тусгалаа олсон юм. УИХ хяналтын чиг үүргээ: 1) тайлан, мэдээ, илтгэл сонсох, асуулга тавих, түүний хариуг чуулганаар хэлэлцүүлэх; 2) асуулт тавьж хариулт авах, 3) хууль, УИХ-ын 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.

Судалгааны хамрах хүрээнд бид эдгээр механизм хэр үр нөлөөтэй байсан бэ гэдэгт ул суурьтай үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжгүй байлаа. 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.<sup>144</sup> Эрдэмтэн, судлаачид парламентын хяналт, шалгалтын механизм дутагдалтай байгааг тэмдэглээд үүнийг нэвтрүүлж, хэрэгжүүлэхийг санал болгожээ.<sup>145</sup>

Сүүлийн жилүүдэд парламентын чадавхын талаар хэд хэдэн судалгаа хийгдсэнээс нэлээд нь хяналт шалгалтын чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл УИХ-д дутагдалтай байгаа тухай дүгнэжээ. Үүний нэгээс иш татвал, “Парламент Монголын ардчиллын төвд байдаг ч түүний бодлогын асуудлыг задлан шинжлэх чадавх 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 чадавхгүй, засгийн газарт хяналт тавихад маш бага үүрэг гүйцэтгэдэг” гэжээ.<sup>146</sup>

УИХ-ын 1996-2009 оны ээлжит чуулганы хугацаанд хяналт, шалгалтын чиглэлээр Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар 31, УИХ-ын тогтоолоор 2, Байнгын хороодын тогтоолоор 211 ажлын хэсэг байгуулсан байна. Эдгээр ажлын хэсгийн ажлын үр дүнг хэлэлцсэн байдлыг тоон үзүүлэлтээр авч үзвэл нийт байгуулагдсан 244 ажлын хэсгийн шалгалтын дүнг УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар 21 удаа, холбогдох Байнгын хороодоор 125 удаа давхардсан тоогоор ямар нэг байдлаар хэлэлцэж, УИХ-ын 7 тогтоол, Байнгын хорооноос 62 тогтоол гарган биелэлтэд нь хяналт тавьж ажиллажээ. Үүнээс

<sup>144</sup> Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, *Парламентат ёс* (УБ, 2005), 238.

<sup>145</sup> Б.Чимид, “Парламентын хяналт шалгалтыг төгөлдөржүүлэх нь,” Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил, хөгжил (Хурлын илтгэлийн эмхэтгэл) дотор, (УБ, 2010), 74.

<sup>146</sup> “Scrutiny Committee and Pre-Legislative Scrutiny Process of The Westminster,” (Hansard Society, July 2005).

гадна хяналтын чиглэлээр байгуулагдсан боловч ажилласан эсэх нь тодорхойгүй 60, огт ажиллаагүй 14 ажлын хэсэг байв.<sup>147</sup>

2010-2012 онд УИХ-ын тогтоол, Улсын Их Хурлын даргын захирамж, Байнгын хорооны тогтоолоор байгуулагдсан нийт 31 ажлын хэсэг ажилласан бол 2012-2016 онд хянан шалгах болон хуулийн хэрэгжилттэй танилцах чиглэлээр 43 ажлын хэсэг байгуулагдаж, давхардсан тоогоор УИХ-ын 258 гишүүн ажилласан байна. Эдгээр ажлын хэсгийн үйл ажиллагааны хүрээ ч тэлсэн байна.<sup>148</sup>

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.

*Хүснэгт 2: УИХ-аас Засгийн газарт өгсөн үүрэг, даалгаврын биелэлт*

Он	УИХ-ын 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		

Харин 2013 оноос Засгийн газар болон Засгийн газрын гишүүдэд хууль хэрэгжүүлэхтэй нийцүүлэн холбогдох дүрэм, журам, жагсаалтыг батлан гаргах тусгайлан эрх олгож, үүрэг чиглэл өгсөн хууль тогтоомжийн заалтыг мэдээллийн санд бүртгэж хяналтанд авч эхэлснээр парламентын хяналт тогтмолжиж, үр дүн нь нэмэгдсэн

<sup>147</sup> Б.Мөнхцэцэг нар, Бодлогын судалгаа, 4 дэх хэвлэл, (Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв, 2010), 312-368.

<sup>148</sup> “Монгол Улсын Их Хурлын түүхэн товчоон (2012-2016),” (УИХ-ын Тамгын газар, 2016), 375.

байна. Анх 40 хуулийн 189 заалт, УИХ-ын 8 тогтоолын 61 заалт, Байнгын хорооны 43 тогтоолын 274 заалтыг бүртгэж байсан бол 2015 оны байдлаар 128 хуулийн 334 заалтыг, УИХ-ын 85 тогтоолын 270 заалтыг, Байнгын хорооны 76 тогтоолын 373 заалтыг хяналтанд авсан бөгөөд эдгээр үүрэг, чиглэлийн хэрэгжилтийг авч үзвэл, давхардсан тоогоор 64 хуулийн 143 заалт, УИХ-ын 58 тогтоолын 139 заалт, Байнгын хорооны 31 тогтоолын 119 заалт бүрэн хэрэгжсэн байна.<sup>149</sup>

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 3. УИХ-ын хяналт шалгалтын механизм (2000-2016 он)*

	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
2012-2016	132	742	27	43
Нийт	422	2022	159	192

УИХ-ын 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.

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, 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 УИХ-ын гишүүдийн идэвх санаачилгыг бий болгох Үндсэн хуулийн өргөн хүрээний зохицуулалттай холбоотой юм. УИХ-ын хяналтын бүрэн эрхтэй холбоотойгоор зарим шүүмжлэгчийн тавьдаг бас нэг асуудал бол УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын албан тушаалтнуудтай шууд харилцаж бодлогоо тулгах, улс төрийн давуу

<sup>149</sup> Мөн тэнд, 377.

байдал олж авахаар хүсэлт гаргах явдал байдаг. Засгийн газрын албан тушаалтнууд өөрсдийгөө УИХ-ын 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 УИХ-ын 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, УИХ-ын гишүүдийг сонгогчдынхоо өмнөөс засгийн газрын албан тушаалтантай шууд харилцахыг хориглох нь хэцүү юм.

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 УИХ-ын хууль тогтоох ажиллагааны үр дүнг системтэйгээр судлаагүй ч УИХ-ын судалгааны чадавхыг 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. УИХ-ын гишүүд энэ чиг үүрэгт анхаарал хандуулах нь зүйтэй юм.

### **Улсын Их Хурлын гишүүний хариуцлага ба халдашгүй байдал**

Хууль тогтоогчид, төрийн өндөр албан тушаалтан болон шүүгчид 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.<sup>150</sup>

Энэхүү үзэл баримтлал нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан бөгөөд УИХ-ын гишүүн (29.2 дугаар зүйл), Ерөнхийлөгч (36 дугаар зүйл), Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний (42 дугаар 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.<sup>151</sup> Монгол Улс Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын гишүүн орны хувьд авлигын хэргийг мөрдөн шалгах, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор халдашгүй байдлыг тэнцвэртэй хэрэглэх үүрэг хүлээсэн болно.<sup>152</sup> Уг конвенцыг 2006 онд соёрхон баталсан тул дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил заавал мөрдөх эрх зүйн акт юм.

Сүүлийн жилүүдэд УИХ-ын зарим гишүүн авлигын гэмт хэрэгт сэжиглэгдэх болсонтой холбоотойгоор халдашгүй байдлын агуулга тодорхой хэмжээнд хөндөгдөх болсон. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын 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 конвенцын дагуу гэмт хэрэгт тооцогдох хэргийг мөрдөн шалгах, шүүхээр хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд саад учруулж байна” гэжээ.<sup>153</sup> Хууль сахиулах байгууллагаас авлигын хэргийг мөрдөн шалгах зорилгоор УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлыг түдгэлзүүлэх саналыг хэд хэдэн удаа тавьж байсан боловч Үндсэн хуульд УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх асуудлыг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж шийдвэрлэхээр заасан учраас эдгээр санал дарагдан өнгөрч байв. Үүний улмаас зарим тохиолдолд “УИХ-ын гишүүнд хууль

<sup>150</sup> Jeremy Pope, “Dimensions of Transparency in Governance,” in *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens* (United Nations, 2007), 164–165.

<sup>151</sup> 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 баталгааг хангасан байна.

<sup>152</sup> 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, давуу байдлыг уг Конвенцын дагуу гэмт хэрэгт тооцох үйлдлийг үр нөлөөтэй мөрдөн шалгах, хянан шийдвэрлэх шаардлага гарсан нөхцөл, боломжтой тэнцвэртэй хэрэглэх арга хэмжээг авах шаардлагатай.” “Монгол Улсын тайлан,” (НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба, 2011).

<sup>153</sup> Мөн тэнд, 261.

үйлчилдэггүй” гэх хардлага бий болж, хуулийн өмнө хүн бүр тэгш байх зарчим алдагдахад хүрээд байна. Зарим пост-социалист орнуудад гарч байгаа шиг гэмт этгээдүүд халдашгүй байдлын хамгаалалтанд багтах зорилгоор улс төрд шургалах эрсдэл гарч болно. Иймээс бид УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдалд онцгой анхаарал хандуулав.

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 эрсдэлээс 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.

### **Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх**

УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлыг анх 1997 оны 2 дугаар сарын 6-нд батлагдсан УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу зохицуулж байв.<sup>154</sup> Уг хуулийн 13.2-д зааснаар: 1) энэ хуулийн 10 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт зааснаар баривчлагдсан; 2) эрх бүхий байгууллага УИХ-ын гишүүнд холбогдох эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн бөгөөд түүний бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлж өгөхийг Улсын Их Хурлаас хүссэн тохиолдолд Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэж байсан.

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийг 2006 оны 1 дүгээр сарын 26-нд баталснаар гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг Төрийн байгуулалт, Хууль зүйн байнгын хороодын болон УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлын дэд хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар, нууц санал хураалтаар шийдвэрлэх болсон. УИХ-ын 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”<sup>155</sup> гээд, “эрх бүхий байгууллага гишүүнийг баривчилсан бол энэ тухай Улсын Их Хурлын даргад 3 цагийн дотор нэн даруй мэдэгдэнэ”<sup>156</sup> гэж заажээ.

<sup>154</sup> Тус хууль нь Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль 2006 оны 1 сарын 26-нд батлагдахад хүчингүй болсон.

<sup>155</sup> Хуулийн 6.9.1 ба 6.9 дэх заалт.

<sup>156</sup> Хуулийн 6.9.10 дахь заалт.

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 УИХ-ын 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 УИХ-ын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон нөхцөлд шийдвэрлэх хуулийн зохицуулалт байхгүй байсан гэсэн үг юм.

Хууль хяналтын байгууллагаас цөөнгүй тооны гишүүнд эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгасан бөгөөд хамгийн эхний тохиолдол болох “Казино”-гийн гэх тодотголтой хэрэгт холбогдсон гишүүн Д.Баттулга, Д.Энхбаатар, С.Батчулуун нарын 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. Жишээлбэл, УИХ-ын гишүүн асан Л.Гүндалайг Эрүүл мэндийн сайд байхад тендерийн асуудлаар, Д.Дондогийг сонгуулийн сурталчилгаанд авлигын мөнгө ашигласан гэх үндэслэлээр, Ц.Батбаярыг “Өргөө” зочид буудлын хувьчлалын асуудлаар, Ё.Отгонбаярыг хахууль авахыг завдсан хэргээр, түүнчлэн У.Хүрэлсүх, Г.Занданшатар Т.Бадамжунай, О.Чулуунбат нарыг тодорхой асуудлаар шалгаж, заримынх нь бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх тухай Улсын ерөнхий прокурорын гаргасан хүсэлтийг Улсын Их Хурал удаа дараа буцааж байв. Эдгээрээс Улсын Их Хуралд дахин сонгогдож чадаагүй Д.Дондог, Ц.Батбаяр нарын бүрэн эрх дуусгавар болсноор шүүхээс ял авсан бол бусдынх нь хэрэг тэгсхийгээд замхарсан. Тиймээс УИХ-ын гишүүд гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн ч халдашгүй эрхээрээ мөрдөн шалгах ажиллагаанаас хамгаалагдсан хэвээр байна.<sup>157</sup>

<sup>157</sup> Д.Дондог, О.Чулуунбат нарын УИХ-ын гишүүдийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх тухай асуудал олон удаа сөхөгдөж байсан ч УИХ-аас хэлэлцэлгүй өнгөрөөж байсан. Тэгэхээр гишүүдийг хамгаалдаг хуулийн заалтыг арай сулруулж болдоггүй юм уу? гэсэн сурвалжлагчийн асуултад Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлын дэд хорооны гишүүн Р.Гончигдорж: “УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлнэ гэдэг олон талтай. Тухайлбал, одоо УИХ дээрх олонх, цөөнхийн харьцаа ойролцоо байгаа. Зохион байгуулалттайгаар хэдэн гишүүн дээр хэрэг үүсгэхэд нь УИХ тэр дор нь түдгэлзүүлдэг болчихвол төрийн тэнцвэр алдагдана. Магадгүй УИХ-ын гишүүдийн 1/3-ийн хэмжээнд асуудал үүсгэвэл УИХ өөрөө бүрэн эрхийн чадамжгүй болж тарахаас аргагүй. Тиймээс УИХ-ын гишүүний халдашгүй дархан байдлын цаад том агуулга нь гишүүдээр бүрддэг парламентынхаа бүрэн эрхт байдлыг хамгаалж байгаа

Өөрөөр хэлбэл, эхний тохиолдлыг эс тооцвол Улсын Их Хурал гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг хүлээж авахгүй хандлага тогтсон гэж хэлж болно. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж энэ практикийг халах зорилгоор гэмт хэрэгт холбогдсон УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх хуулийн төсөл санаачлан Улсын Их Хурлаар хэлэлцүүлсэн ч амжилт олоогүй. Энэхүү батлагдаагүй хуулийн төсөлд “УИХ-ын 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 УИХ-ын гишүүнийг яллагдагчаар татах хүсэлт гаргана” гэсэн заалтууд тусгагдаад байсан. Гэвч хоёр дахь заалт гишүүдэд таалагдахгүй нь тодорхой байсан бөгөөд энэ заалтаас шууд татгалзсан. Нэгдэх заалтыг хамгийн сүүлийн томьёоллоор 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.<sup>158</sup> Ийнхүү УИХ-ын 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**

УИХ-ын практик олон улсын олон баримт бичигтэй харшилж байгааг онцлон тэмдэглэх нь чухал. Тухайлбал, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцод 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

---

юм. Гадныханд таван гишүүн таалагдахгүй байлаа гэхэд ямар нэгэн байдлаар хэрэгт холбогдуулж болно. Түүнийг нь УИХ дээр олонх нь дэмжчихдэг байж болохгүй. Энэ бол төрийн халдашгүй, аюулгүй байдалтай холбоотой” гэсэн хариу өгч байжээ.

<sup>158</sup> 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. Ч.Өнөрбаяр: УИХ-ын гишүүн гэмт хэрэгт яллагдагчаар татсан тохиолдолд бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх асуудлыг оруулж байгаа (2013.01.08), Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Цахиагийн Элбэгдорж, <http://www.president.mn/mongolian/node/3124>



үйлдэл гаргасан албан тушаалтан хариуцлагаас мултарч үлдэх нөхцөл гаргахгүй байх үүрэг хүлээсэн.<sup>159</sup>

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, 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 баталгаа маш өргөн хүрээтэй хэрэглэж байна.

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.

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 харшлаад 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.

УИХ-ын гишүүний эдэлдэг халдашгүй байдлын хүрээг хумих арга хэмжээг тууштай авах шаардлагатай бөгөөд зөвхөн албан үүргээ гүйцэтгэх үед нь л үйлчилдэг байхаар зохицуулах нь Монгол

<sup>159</sup> Ийм зорилгоор НҮБ-ын гишүүн улс орон бүр Нийтийн албан хаагчдын ёс зүйн хэм хэмжээний дүрмийг батлахыг 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.

Улсын ардчилсан тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болно. Энэ нь Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцын хүрээнд олон улсын шинжээчдийн хийсэн дүгнэлттэй нийцэж байна. Бид УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаалах тухай Үндсэн хуулийн 29 дүгээр 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 29.3 дэх заалтын дагуу УИХ-ын 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 тушаалтнуудын хувьд хийж, холбогдох хуульд өөрчлөлт оруулах замаар шинэтгэл хийх нь зүйтэй хэмээн үзэж байна.

### **Цэцийн үүрэг**

УИХ-ын гишүүнтэй хариуцлага тооцоход Үндсэн хуулийн цэц тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг. Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн 66.2.1 заалтын дагуу УИХ-ын гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн үндэслэлээр, мөн 66.2.4 дэх заалтын дагуу УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх талаар Улсын Их Хуралд дүгнэлт гаргаж болно.

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд Үндсэн хуулийн цэц УИХ-ын гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлтэй маргааныг хэлэлцэж, шийдвэр гаргасан хэд хэдэн тохиолдол гарав. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэц УИХ-ын гишүүн Ц.Төрмандах, С.Зориг (хоёр удаа), Ц.Элбэгдорж, Д.Ганболд, Улсын Их Хурлын дарга асан Р.Гончигдорж, Д.Нямдорж нар Үндсэн хууль зөрчсөн асуудлаар үүсгэсэн маргааныг шийдвэрлэж, Ц.Төрмандах, С.Зориг, Ц.Нямдорж нарыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргаж байв. Ийнхүү УИХ-ын гишүүнтэй холбоотойгоор гарсан 7 маргааны 3-т нь УИХ-ын гишүүд Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг Цэц гаргажээ. Энэ нь төр засгийг хязгаарлахад Цэцийн гүйцэтгэж буй үүргийн нэг нотолгоо юм.

Үндсэн хуулийн 29.1 дэх заалтын УИХ-ын гишүүн “хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэсэн заалтыг УИХ-ын гишүүн Ц.Төрмандах зөрчсөн гэсэн

Цэцийн дүгнэлтийг УИХ-ын гишүүд Үндсэн хуулийн 66.2.3 ба 66.2.4-ийг баримтлан хэлэлцэж эцсийн шийдвэр гаргах Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн талаар маргасан боловч энэ асуудлаар тайлбар гаргахаар болж уг маргааныг эцэслэлгүй орхижээ.

Харин 1994 онд С.Зориг Үндсэн хуулийн 29.1 дэх заалтыг зөрчсөн тухай Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн талаар дахин хүчтэй маргаан өрнүүлсний эцэст санал хурааж Цэцийн дүгнэлтийг зөвшөөрчээ. Ийнхүү Үндсэн хуулийн 66.2.3 ба 66.2.4 дугаар заалтын дагуу Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хүлээж авах, эсэх талаар санал хурааж шийдэх жишиг тогтлоо гэж гишүүд үзэж байжээ.

Үндсэн хуулийн 66.2.3 ба 66.2.4 дэх заалтуудтай холбоотойгоор гарсан маргааны талаар 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 УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэлийн талаар дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд өгөх үүрэгтэй. Цэцийн дүгнэлтийг хууль зүйн үндэслэлгүй гэж Улсын Их Хурал үзвэл Цэцийн шийдвэр гацаанд орж, Үндсэн хуулийн 64.1 дүгээр заалтыг<sup>160</sup> зөрчих нөхцөл байдалд хүргэж болно. Харин Улсын Их Хурал Цэцийн дүгнэлтийг хүлээн авч шийдвэр гаргасан нөхцөлд уг зөрчлийг шийдвэрлэх боломж нээлттэй үлдэнэ.

Цэцийн дүгнэлтийг хэрхэн хянаж шийдвэрлэх талаар тодорхой журам байхгүйгээс гадна уг асуудал нь УИХ-ын гишүүнчлэлтэй холбоотой тул Улсын Их Хурал улс төрийн хувьд хүчирхэг хууль тогтоогчдын талд орж Цэцийн дүгнэлтийг буцаах эрсдэл үүсч байна. Бидний үзсэнээр, өөрөө өөрийнхөө асуудлыг шийдэх эрсдэл байгаа тул УИХ-ын гишүүний талаар гарсан Цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хянах нь зохисгүй юм.

Үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн цэцийг Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, хараат бус байгууллага хэмээн тодорхойлсон. Иймд Үндсэн хуулийн 66.2.3 ба 66.2.4 дэх заалтуудад дурдсан асуудлаар гарах Цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хянан хэлэлцэж, зөвшөөрөх эсэх тухай асуудал нь 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.

<sup>160</sup> “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.”

## Улсын Их Хуралтай хариуцлага тооцох механизм

Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Улсын Их Хуралд хариуцлага тооцох, тогтоон барих боломж үнэн хэрэгтээ байхгүй гэж хэлж болно. Анх Үндсэн хуулийн 22 дугаар зүйлийн 2-т: «Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно» гэж парламентыг тогтоон барих, хариуцлага тооцох хууль зүйн механизмыг дэндүү сул байдлаар тогтоосныг 2000 оны нэмэлтээр “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” гэж өөрчилсөн. Ийнхүү өөрчилснийг парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт нийцсэн гэж үзэж болох боловч эдгээр нөхцөлийн аль аль нь амьдралд хэрэгжих магадлал багатай тул байдлыг дээрдүүлээгүй. Гэтэл парламентын засаглалтай улсуудын нийтлэг жишгээр төрийн тэргүүнд олгосон парламентыг тараах бүрэн эрх нь төрийн институцүүдийн уялдаатай үйл ажиллагааг дэмжих, тэдгээрийн хоорондын сөргөлдөөнийг намжааж, улс төрийн хямрал үүсэх нөхцөл бололцоог хумихад чиглэснээрээ төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг хангахад маш чухал үүрэг гүйцэтгэдэг нь харагдаж байна. Харин Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид Улсын Их Хурал ба Засгийн газар хооронд зөрчил үүссэн тохиолдолд түүнийг шийдэх үүрэг, хариуцлагыг хэрэг дээрээ олгоогүй нь Монгол Улсын төрийн тогтолцоонд тэнцвэржүүлэгч механизм илт дутагдахад хүргэсэн бөгөөд Засгийн газрын хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагаа Улсын Их Хурлын таалалд нийцээгүй бол ёс юм шиг огцордог нь бодит баримт болсон юм. Иймд Засгийн газрын унах тоолонд “ниргэсний дараа хашгирахын” оронд түүнийг тогтвортой ажиллуулах нөхцөлийг Үндсэн хуульд суулгах хэрэгтэй болж байна.

Улс төрчдөөс санал болгож буй зарим зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийвээс, нэг талаас Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх журмын үйлчлэлийг хумих, нөгөө талаар гишүүдийнхээ олонхын саналаар Засгийн газрыг өөрсдөдөө ямар ч эрсдэлгүйгээр огцруулах бүрэн эрхээ хадгалагдан үлдээхийг санаархаж байгаа нь цухалзаж байна.<sup>161</sup> Тэгвэл парламентаас засгийн газартаа итгэл

<sup>161</sup> Энэ нь Баабарын өгүүлснээр, “Алив хуулийн үзэл санааг авч үзэж байгаа субъектууд хэн ч байлаа гэсэн өөрийн болоод өөрөө хамаарч байгаа бүлэглэлийн эрх ашгийг юун түрүүн анхаардаг... Хэрэв Үндсэн хуульд зарчмын өөрчлөлт оруулах гэж байгаа бол үүнийг зөвхөн тухайн цагт сонгогдсон УИХ-ын гишүүдийн дотор боловсруулах бол юун түрүүн тэдний эрх ашиг нэгдүгээрт тавигдана” гэдгийн илрэл болов уу. Баабар, “Үндсэн хууль,” Өдрийн сонин, № 290 (5242), 2015.12.02.

үзүүлэх, эс үзүүлэх журмын цаана аль алиных нь хариуцлага нуугдаж байгааг мартаж болохгүй. Үүнийг хумьснаар парламентаас итгэл үзүүлэх эсэх тухай журмаар засгийн газартаа дохио өгдөг парламентын бүгд найрамдах улсын төрийн тогтолцооны үндсэн механизмыг хязгаарлахад хүргэх сөрөг талтай.

Парламентат ёсны он удаан жилийн хөгжлийн явцад парламентын засаглалын үндсэн согог болсон тогтворгүй байдлыг арилгахын тулд улс төрийн практикт хэд хэдэн эрх зүйн аргыг нэвтрүүлсний нэг нь парламентын бүгд найрамдах улсад парламентыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө тараах журам юм. Энэ бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх үндсэн субъект нь төрийн тэргүүн байдгийг парламентыг тараах эрхийг ерөнхийлөгчид олгосон зохицуулалт давхардсан тоогоор 77 улсад хэрэгжиж байхад дөнгөж 14 улс энэ эрхийг бусад институцэд болон парламентад өөрт нь итгэн хариуцуулснаас харж болно. Үүний цаад учир нь аливаа маргааныг шийдвэрлэх эрхийг маргаанд оролцогч аль нэг талд эдлүүлэх нь түүнд шударга бус давуу байдал олгох тул тухайн маргаанд ямар нэг холбогдолгүй, сонирхлын зөрчилгүй, хараат бус гуравдагч этгээдээр шийдүүлэх нь зохистой гэж шударга ёсыг эрхэмлэдэг, хуулиа дээдэлдэг ардчилсан орнууд үздэгтэй холбоотой. Парламент, засгийн газрын хооронд үүссэн үл ойлголцох байдал гол төлөв улс төрийн шалтгаантай байдаг тул улс төрийн тогтолцоонд эзэлж буй онцгой байр суурийн хувьд, төрийн дээд албан тушаалтны хувьд, үндэсний эв нэгдлийг хангах чиг үүрэгтэйн хувьд ийм маргаанд цэг тавих хамгийн тохиромжтой субъект бол яах аргагүй ерөнхийлөгч юм. Тийм ч учраас парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүн нь ихэвчлэн бэлгэдлийн чанартай цөөн бүрэн эрхтэй боловч тухайн улсад улс төрийн хямрал нүүрлэсэн эгзэгтэй үед төрийн тогтолцоонд түүний гүйцэтгэх үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгч, зохицуулагчийн үүрэг, улс төрд дарах жин нь үлэмж нэмэгддэг.

Энд нэг зүйлийг онцлон тэмдэглэхэд, төрийн тэргүүнээс парламентыг тараах эрхийг дийлэнх тохиолдолд парламент болон засгийн газрын хооронд үүссэн зөрчилтэй уялдуулсан байдаг. Тухайлбал, парламент засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэсэн бол парламент засгийн газрыг огцруулах санал тавихын зэрэгцээ засгийн газар үүнийг сэргүүлэн парламентыг тараах санал тавьдаг, сонголтыг ерөнхийлөгч хийдэг журмыг парламентын засаглалтай тавин орны гуч нь (60 хувь) сонгожээ. Нөгөөтэйгүүр засгийн газраас оруулсан чухал хуулийн төсөл, хөтөлбөрийг парламент батлаагүй бол засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэсэнтэй адилтгах бөгөөд энэ тохиолдолд ерөнхий сайдын санаачилгаар ерөнхийлөгч парламентыг тараах журмыг таван орон үндсэн хуульдаа тусгажээ. Парламентыг тараах эрх нь төрийн тэргүүнд хадгалагдах боловч зөвхөн засгийн газрын хүсэлтээр хэрэгждэг учир засгийн газрын төлөө парламентын

хүлээх хариуцлагыг дээшлүүлэх механизм болдог.<sup>162</sup> Нэгэнт засгийн газраар хэт их оролдох нь парламентын гишүүдэд өөрсдөд нь эрсдэл дагуулдаг<sup>163</sup> учир ийм зохицуулалт хэрэгждэг оронд төр нь тогтвортой байдаг.<sup>164</sup>

Тоймловол, парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт нь засгийн газар ерөнхийлөгчийн тусламжтайгаар хүчтэй парламентын эсрэг хариу арга хэмжээ авах бодит бололцоо олгохоор зохицуулагдсан байдаг. Ийм зохицуулалтын ачаар засаглалын институцүүд нэг нэгнээ тогтоон барих боломжтой, үүнийг дагаад төрийн тогтолцоо нь тэнцвэртэй, төр нь тогтвортой байдаг юм.

Иймд Монгол Улсын удирдлагын хэлбэрийг парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт улам ойртуулахын тулд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэлийг тодорхой болгоод, хэрэгжих боломжийг нээж өгвөл<sup>165</sup> нэг талаас парламентыг гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллагын үйл ажиллагааны төлөө бодит хариуцлага хүлээдэг болгосноор УИХ юм л болбол Засгийн газрыг огцруулахаар заналхийлдгээ зогсоож, нөгөөтэйгүүр Засгийн газар ч улс төрийн золиос болохоос зохих түвшинд хамгаалагдсан байх тул өөртөө илүү итгэлтэй, хариуцлагатай, алсын хараатай ажиллах болно.

<sup>162</sup> С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх бичиг, Анхны хэвлэл, (УБ: Адмон, 2007), 368; Б.Дэлгэрмаа, "Парламентын засаглал, хууль тогтоох бүрэн эрх ба Улсын Их Хурал," Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (товхимол I) дотор, (УБ: 1999), 77; Д.Ганбат, "Ардчиллын хөгжил ба Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал," Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (товхимол III) дотор (УБ., 2000 он), 8.

<sup>163</sup> Энэ журмыг ашиглан ерөнхийлөгч ба засгийн газар хамтран парламентыг дарамталж болохыг үгүйсгэх аргагүй тул үндсэн хуулиудад ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах боломжийг зарим талаар хязгаарласан байдаг. Тухайлбал, парламент нь хоёр танхимтай улсад дээд танхимыг тараадаггүй, онцгой байдал буюу дайны байдал үйлчилж байгаа үед парламентыг тараахыг хориглодог (Франц, ОХУ, Итали, Польш), Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн сүүлийн зургаан сарын хугацаанд (ОХУ, Итали, Литв) буюу парламентын бүрэн эрхийн эхний зургаан сарын хугацаанд (Литв), эхний нэг жилд (Франц, ОХУ) тарааж болохгүй, хэд хэдэн улсад парламентыг тодорхой хугацаанд төчнөөн удаа (жишээлбэл, Румынд нэг жилд нэгээс илүүгүй) тараахыг хориглох зэрэг журмыг тус тус тогтоосон.

<sup>164</sup> Засгийн газрынхаа саналаар парламентыг тараах эрхийг төрийн тэргүүндээ олгоогүй парламентын засаглалтай улс хуруу дарам цөөн байдаг (Монголоос гадна Босни-Герцеговин, Болгар, Этиоп, Ирак, Македон, Сомали зэрэг улс).

<sup>165</sup> А.Цанжид, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онолын үзэл баримтлалын тухай зарим асуудал," Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (товхимол I) дотор, (УБ, 1999), 32-33; Д.Ганбат, "Ардчиллын хөгжил ба Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал," Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (товхимол III) дотор, (УБ., 2000), 8.

# Ерөнхийлөгч

## Удиртгал

1960 оны Үндсэн хуульд 1990 оны 5 дугаар сард оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсад ерөнхийлөгчийн шинэ институт бий болсон. Монгол Улс олон улсын жишигт нийцсэн төрийн тэргүүнтэй болсон төдийгүй Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог, тэрээр парламентын өмнө ажлаа хариуцдаг байхаар зохицуулсан нь түүнийг парламентын бүгд найрамдах улсын ерөнхийлөгчийн сонгодог загварт хамаарах эрх зүйн байдалтай болгожээ. Энэ нь нэгэнт сонгосон удирдлагын хэлбэрт бүрэн зохицсон шийдэл байв. 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.

Харин 1992 онд шинэ Үндсэн хуулийг батлахдаа Ерөнхийлөгч нь парламентаас хамааралтай байх тухай өмнөх зохицуулалтын гол санаанууд тодорхой хэмжээгээр шинэ Үндсэн хуульд хадгалагдан үлдсэн юм. Тухайлбал, “Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам дангаараа буюу хамтран Ерөнхийлөгчид тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлнэ”; “Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна”; “Ерөнхийлөгчийг түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь Улсын Их Хурлын дарга хэрэгжүүлнэ” гэжээ. Түүнчлэн Засгийн газрыг парламентаас томилсон Ерөнхий сайд толгойлдог, Ерөнхий сайд болон Засгийн газарт итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг парламент шийдвэрлэдэг, тэдгээрт итгэл хүлээлгэхгүй гэж үзвэл парламент Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүдийг огцруулах, эгүүлэн татах эрхтэй байдаг зэрэг парламентын засаглалтай улсын гол шинжүүд тусгалаа олжээ.

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.<sup>166</sup> Эцэст нь Ерөнхийлөгчийг ард түмнээс шууд сонгохоор шийдвэрлэсэн. Нөгөөтэйгүүр Ерөнхийлөгч нь парламентын сонгуульд ялж олонх болсон нам болон эвслийн намын удирдлагуудтай зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж, парламентаар томилуулдаг, Ерөнхий сайд нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг Ерөнхийлөгчтэй урьдчилж зөвшилцөх үүрэгтэй байдаг зэрэг ерөнхийлөгчийн буюу хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсын зарим шинжүүдийг тогтоосон байдаг. Үндсэн хуульд сонгодог загвараас гажсан зарим өөрчлөлт орсон нь төслийг янз бүрийн шатанд, ялангуяа Ардын Их Хурлаар

<sup>166</sup> Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал: нэгдүгээр дэвтэр, 133.

хэлэлцэх үед төрийн тэргүүний институцийн талаарх ойлголт янз бүр, улс төрийн нам, бүлгүүдийн ашиг сонирхлын хувьд зарчмын зөрүү байснаас үүдэлтэй болов уу.

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш энэ албыг дөрвөн хүн хашжээ: П.Очирбат (1993-1997); Н.Багабанди (1997-2005); Н.Энхбаяр (2005-2009), Ц.Элбэгдорж (2009-2017).

Үндсэн хуульд тодорхойлсноор, “Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн бөгөөд Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн (Үндсэн хууль, 30 дугаар зүйл, 1 дэх хэсэг).” 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 33 дугаар 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 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.<sup>167</sup>

Дээрхээс гадна Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганыг зарлан хуралдуулах ба Улсын Их Хурлын чуулганд өөрийн тааллаар оролцох, онц болон дайны байдал зарлах эрхтэй.

### **Ерөнхийлөгчийн сонгууль**

Үндсэн хуулийн 31 дүгээр 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

<sup>167</sup> “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 Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана (Үндсэн хууль, 22 дугаар зүйл, 2 дахь хэсэг).”



суудал бүхий нам дангаараа болон хамтран Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлж болно. Нэг нам, эсхүл эвсэл нэг хүний нэр дэвшүүлнэ. Энэ заалт нь Ерөнхийлөгч улс төрөөс дээгүүр байна гэсэн үзэл санаатай зарим талаар зөрчилдөж байна.

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.

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 түмнээс сонгодог улсуудад хоёр шаттай сонгууль нийтлэг загвар байдаг бөгөөд үнэмлэхүй олонхын санал авсан байхыг шаарддаг. Эхний шатанд хэн ч нэрээ дэвшүүлж болох ба өрсөлдөгч нараас хэн нь ч олонхын (50 хувь+1) 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.

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 парламентат 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”<sup>168</sup> хэмээн тайлбарласан байна.

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.

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 олонхын дэмжлэг авсан нь Үндсэн хуулийн эцсийн хувилбарт нөлөөлсөн юм. 31 дүгээр зүйлд Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоёр шаттай явуулж, Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөх тухай заасан билээ.

Хоёрдахь шатны сонгуулийн талаарх хуулийн тайлбар, тодорхойлолт янз бүр байгаагаас үзэхэд энэ үйл явцад Улсын Их Хурлын гүйцэтгэх үүрэг анхнаасаа маргаантай байсныг илтгэнэ. Үндсэн хуулийн 31.1 дүгээр зүйлд 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 олонхын санал авах боломжтой бөгөөд энэ тохиолдолд хоёрдахь шатны сонгуулийг явуулах албагүй нь мэдээж. Иймд, сонгуулийн хоёрдахь шат нь Улсын Их Хурлаас ард түмний сонголтыг албан ёсоор баталгаажуулсан томилгоо болж таарч байна. Тухайлбал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуульд “Хоёрдахь шатны сонгууль гэж анхан шатны сонгуульд оролцсон нийт сонгогчийн олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж түүний бүрэн эрхийг нь

<sup>168</sup> Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг (УБ, 2004), 523.

хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргахыг хэлнэ”<sup>169</sup> гэж заасан. Эрдэмтэд энэ заалтыг зүй ёсоор шүүмжилж, энд дурдсан хоёрдахь 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 олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг авч хэлэлцэн Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж албан ёсоор хүлээн зөвшөөрч хууль батлах үүрэгтэй.<sup>170</sup> Үүнийг бүх нийтийн санал асуулгын дүнг парламент хууль батлах замаар баталгаажуулдаг бусад улсын практиктай 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.

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 олонхын санал аваагүй бол Үндсэн хуулийн 31.5 дугаар зүйлд заасны дагуу хамгийн олон санал авсан хоёр нэр дэвшигчийн оролцох санал хураалтыг хоёрдахь шатны сонгууль гэж үзэх боломжтой” гэжээ.<sup>171</sup> Энэ тайлбарыг шүүмжлэгчид нь, хэрэв Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хоёрдахь шат шаардлагагүй гэж үзвэл Үндсэн хуульд заасан “Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр шаттай байна” гэсэн хэллэг угаасаа утга учиргүй гэдгийг онцолжээ.<sup>172</sup> Цаашлаад, хэрэв хоёрдахь шатны санал хураалтаар хоёр нэр дэвшигчийн аль нь ч олонхын 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

<sup>169</sup> 2012 оны Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, 4 дүгээр зүйл, 8 дахь хэсэг.

<sup>170</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар (хамтын бүтээл) (УБ, 2009), 154.

<sup>171</sup> Мөн тэнд, 162.

<sup>172</sup> Мөн тэнд, 154.

дараагийн шатанд тооцогдож болно.<sup>173</sup>

Зөвлөмж: Хоёр шат гэдэгт чухам юуг ойлгохыг тодруулах зорилгоор 31.1 дүгээр зүйлийг өөрчлөх шаардлагатай.

### **Шууд бус ерөнхийлөгчийн сонгууль**

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.

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.

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.

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.

<sup>173</sup> “Хэрэв хоёр дахь санал хураалтаар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн хэн нь ч ийнхүү сонгогчдын олонхын санал аваагүй бол дахин сонгууль явуулна (Үндсэн хууль, 31 дүгээр зүйл, 6 дахь хэсэг).”

Ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгох нь бас сул талтай. Сонгогчдын ирц зөвхөн 60-70 хувь байгаа нөхцөлд тухайн нэр дэвшигч олонхын 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.

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 олонх 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.<sup>174</sup> 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.

### **Хориг тавих эрх мэдэл**

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 олонхын (2/3) саналаар хүлээж авахгүй байж болно. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш хуульд хориг тавих бүрэн эрхээ Ерөнхийлөгч бүр хэрэгжүүлж чадсан. 1994-2016 оны хооронд тавьсан нийт хоригийн 18 нь Улсын Их Хурлаас баталсан хуульд бүхэлд нь, 35 нь хуулийн зарим зүйл, заалтад хэсэгчлэн тавьсан хориг байна. (Хүснэгт 3-аас үзнэ үү). Нийт хоригийн 2/3-ыг хүлээн зөвшөөрсөн тогтоол гарсан байна. Агуулгын хувьд, Төрийн алба, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, түүнчлэн төрийн байгуулал, улс төрийн нам, татвар, шүүх

<sup>174</sup> З.Энхболд, “Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог байх ёстой,” Өнөөдөр сонин, 2009.03.06); Б.Хажидмаа, “Ерөнхийлөгчийг ард түмэн биш парламентаас сонгодог болъё,” Өнөөдөр сонин, 2008.05.28.

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 4: 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	4	3	75%
Ц.Элбэгдорж II	3	3	100%
<b>Нийт</b>	<b>53</b>	<b>37</b>	<b>72.3%</b>

### **Томилгоо хийх эрх мэдэл**

Томилгооны эрх бол Ерөнхийлөгчийн чухал бүрэн эрх юм. Тухайн томилогдсон албан тушаалтан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсны дараа ч албан тушаал дээрээ үлдэх боломжтой тул онолын хувьд буусан Ерөнхийлөгчийн нөлөөлөл үргэлжлэх магадлалтай. Үүний жишээ нь 6 жилийн хугацаагаар томилогддог Ерөнхий прокурор юм.

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 51 дүгээр 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 УИХ-ын 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**

Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх нь хуулийн төслийг парламентад өргөн мэдүүлэх, тодорхой асуудлуудаар улс төрийн хөтөлбөр дэвшүүлэх боломжийг түүнд олгодог. Тухайн хуулийн төслийг парламент өөрчилсөн ч гэсэн хууль санаачлагчийн хувьд Ерөнхийлөгч хэлэлцүүлэгт тодорхой нөлөөтэйгээр оролцдог. Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд гүйцэтгэх эрх мэдлээс санаачилсан хуулийн төсөл батлагдах хувь улс орнуудад харилцан адилгүй байна.<sup>175</sup> 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.

Монгол Улсын дөрөвдэх Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж хууль санаачлах талаар 2009-2016 онд идэвхтэй ажилласныг дараах хүснэгтээс харж болно.

*Хүснэгт 5. Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн санаачилсан хуулийн нэгдсэн мэдээлэл*

Өргөн мэдүүлсэн он	Батлагдсан	Эгүүлэн татсан	Буцаагдсан	Хэлэлцэхийг дэмжсэн	Хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлээгүй	Нийт
2009	1	0	0	0	0	1
2010	4	1	1	0	0	6
2011	11	1	0	0	0	12
2012	5	0	3	0	1	9

<sup>175</sup> Sebastian M. Saiegh, *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking* (Cambridge University Press, 2011)

2013	1	1	1	0	0	3
2014	3	2	1	0	1	7
2015	4	1	1	5	2	13
2016	0	0	2	9	1	12
Нийт	29	6	9	14	5	63

*Эх сурвалж: Монгол Улсын Ерөнхийлөгч: он дарааллын товчоон (2009-2016). Улаанбаатар, 2016 он, 88 дахь тал.*

Харин бусад Ерөнхийлөгчийн санаачилсан нийт хуулийн тоо, түүний дотор хэд нь батлагдсан талаар мэдээлэл олдоогүй. Бидний таамаглалаар тухайн Ерөнхийлөгч парламентын олонхтой 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 тулд хууль санаачлах сонирхол өндөр байх боловч, илүү их зөвшилцөл хийх шаардлага гардаг тул оруулсан төсөл нь парламентын дэмжлэг авах магадлал бага байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засаглалд илүү хамааралтай боловч түүний шийдвэр гаргах эрх мэдэл харьцангуй сул юм. Үндсэн хуулийн 33.3 дугаар зүйлд 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 34 дүгээр зүйлд зааснаар, Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээний бусад асуудлаар гаргасан зарлиг нь ийм давхар баталгаажуулалтыг шаардахгүй.

### **Ерөнхийлөгчийн бусад эрх мэдэл**

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.

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 31.2 дахь хэсэгт “Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам дангаараа буюу хамтран Ерөнхийлөгчид тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлнэ”; 35.1 дэх хэсэгт



“Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна”<sup>176</sup> гэжээ. Түүнчлэн 37 дугаар зүйлд “Ерөнхийлөгчийг түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь Улсын Их Хурлын дарга хэрэгжүүлнэ” гэсэн байна.

## Засгийн газар

### Удиртгал

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.

Ардын Их Хурлын 1990 оны 3 дугаар сарын чуулганд өргөн мэдүүлж, баталсан “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 38.1 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

Шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш Монгол Улсад 14 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:

<sup>176</sup> Энд “ажлаа хариуцна” гэсэн нь Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт Ерөнхий сайд төрийн хууль биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцна гэснээс өөр юм.

*Хүснэгт 6. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш байгуулагдсан  
Засгийн газрууд*

<b>№</b>	<b>Байгуулагдсан, бүрэн эрх дуусгавар болсон (огцорсон) огноо</b>	<b>Тэргүүлсэн Ерөнхий сайд</b>	<b>Улс төрийн намын харьяалал ба засгийн газрын хэлбэр</b>
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	2012.08.10-2014.11.21	Норовын Алтанхуяг	АН (эвслийн- МАХН, ИЗН, МҮАН)
12	2014.11.21-2016.07.08	Чимидийн Сайханбилэг	АН (их эвслийн- МАН, МАХН, ИЗН, МҮАН); 2015.08.16-наас ардчилсан эвслийн- МАХН, ИЗН, МҮАН)
13	2016.07.08-2017.09.07	Жаргалтулгын Эрдэнэбат	МАН дангаараа

Хүснэгтээс үзвэл, урьд нь МАХН (одоогийн МАН) хоёр удаа дангаараа Засгийн газрыг байгуулж байснаас бусдаар хоёр том нам, эсхүл нэг том нам хэд хэдэн жижиг намтай эвсэж Засгийн газрыг 10 удаа байгуулж байжээ. Энэ нь бүх нийтийн сонгуулиар аль нэг нам Засгийн газрыг дангаараа байгуулахад хангалттай олонхын суудлыг

парламентад авч чадаагүйтэй холбоотой юм. Харин 2008 оны сонгуульд олонх болсон МАХН бусад намуудтай эвсэн Засгийн газраа байгуулсан юм. Эдүгээ МАН-ын дангаараа байгуулсан гуравдахь Засгийн газар ажиллаж байна.

Үндсэн хуулийн 40.1 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 7. 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 санаачилга гаргасан.
5	Р.Амаржаргал	1 жил	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (сөрөг хүчин сонгуульд ялсан).
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 (сөрөг хүчин сонгуульд ялсан).
11	Н.Алтанхуяг	2 жил 3 сар	Эрх барьж байгаа улс төрийн хүчин буюу өөрийнх нь нам огцруулах санаачилга гаргасан.
12	Ч.Сайханбилэг	1 жил 9 сар	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан (сөрөг хүчин сонгуульд ялсан).
13	Ж.Эрдэнэбат	1 жил 2 сар	Эрх барьж байгаа улс төрийн хүчин буюу өөрийнх нь нам огцруулах санаачилга гаргасан.

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.<sup>177</sup> Гэхдээ 1996-2000 оны хэт тогтворгүй байдал нь УИХ-ын 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 нь тийм ч богино хугацаа биш бөгөөд энэ үзүүлэлтээр Монгол Улс Нидерланд ба Их Британийн дунд жагсаж байна.<sup>178</sup> 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.<sup>179</sup> 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

<sup>177</sup> Үүрэг гүйцэтгэж байсан Ерөнхий сайдыг оролцуулахгүйгээр.

<sup>178</sup> Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjorn Bergman, *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* (Oxford University Press, 2010), 2010

<sup>179</sup> 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. John D. Huber and Cecilia Martinez-Gallardo, “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies,” *American Political Science Review* 102, no. 2 (May 2008): 169–80.

нь янз бүр байдаг. Монгол Улсын хувьд Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд парламентын оролцоо их байдгийг тооцох хэрэгтэй.

### ***Засгийн газрын Ерөнхий сайд***

Монгол Улс парламентын засаглалтай улс учраас гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэргүүлж буй Ерөнхий сайд улс төрд жин дарах учиртай. Засгийн газар кабинетын зарчмаар ажиллах боловч Үндсэн хуулийн 41.1 дүгээр зүйлийн дагуу Ерөнхий сайд нь Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцдаг. Зүй нь Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн батлах, түүнд өөрчлөлт оруулах, Засгийн газар огцрох эсэх зэрэг асуудалд Ерөнхий сайд шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцох учиртай. Энэ бүхэн уг албан тушаалтан төрийн тогтолцоонд чухал байр суурь эзэлдгийг харуулж байна. Тийм ч учраас парламентын засаглалтай улсад Ерөнхий сайдын байр суурийг бэхжүүлэх үүднээс уг албан тушаалд сонгуульд ялсан намын дарга тавигддаг жишиг тогтсон байдаг. Монгол Улсад 2000 онд МАХН-ын дарга Н.Энхбаяр Ерөнхий сайдаар томилогдсоноор энэ жишиг тогтсон гэж хэлж болно. Н.Энхбаяраас хойш Ерөнхий сайдаар ажилласан Ц.Элбэгдорж (АН), М.Энхболд (МАХН), С.Баяр (МАХН), С.Батболд (МАХН), Н.Алтанхуяг (АН) нар бүгдээрээ тус тусынхаа намын дарга нар байв.

Харин Н.Алтанхуягийн Засгийн газрыг огцруулсны дараа түүний оронд АН-ын даргаар сонгогдсон З.Энхболд бус Ч.Сайханбилэг Ерөнхий сайдаар томилогдсон юм. З.Энхболд Улсын Их Хурлын даргаар үлдсэн.

2016 оны бүх нийтийн сонгуулиар үнэмлэхүй ялалт байгуулсан МАН-ын дарга М.Энхболд мөн Улсын Их Хурлын даргаар сонгогдсоноор парламентын сонгуульд ялсан намын дарга гүйцэтгэх эрх мэдлийг толгойлдог нийтлэг жишгээс Монгол Улс татгалзсаныг харуулав.

### ***Засгийн газрын үндсэн бүтэц, зохион байгуулалт***

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.

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:

*Хүснэгт 8. Засгийн газрын үндсэн бүтцийн өөрчлөлт, оноор*

Байгууллага/он	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016
Яам	16	9	11	13	11	16	13
Засгийн газрын тохируулагч агентлаг	-	22	17	14	12	11	10
Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг	-	37	31	23	31	17	17
Агентлагийн нэгдсэн тоо	-	59	48	37	43	28	27
Нийт яам, агентлагийн тоо	16	68	59	50	54	44	40

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.<sup>180</sup> Олон улсад ч гэсэн нөхцөл байдал төстэй байна. Үүнд агентлагийн

<sup>180</sup> Ж.Сүхбаатар, “Илтгэл,” (Улсын Их Хурал, НҮБХХ-өөс хамтран зохион байгуулсан “Захиргааны шинэтгэл: Асуудал ба шийдэл” сэдэвт онол практикийн бага хурал, 2011 оны 4 дүгээр сар).

зохион байгуулалтыг анх бий болгохдоо 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.<sup>181</sup>

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 улстөржих 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 чадавх бий болгоход саад болж байна. Эдгээр асуудал эрх зүйн орчин дутагдалтай гэхээс илүү төрийн албанд хуулийн хэрэгжилт сул байгаатай холбоотой юм.

### **Дүгнэлт**

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

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

<sup>181</sup> Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3 edition (Oxford ; New York: Oxford University Press, 2011).

алдартай жишээ болсон хэмээн дүгнэсэн байна.<sup>182</sup> 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.

## Шүүх эрх мэдэл

### Удиртгал

Социалист он жилүүдэд (1921-1990) Монгол Улсад шүүхүүд хараат байсан юм. Энэ нь ч ойлгомжтой, учир нь шүүхүүд бие даасан, шүүгч нар хараат бус байвал тухайн төрийн тоталитар мөн чанар болон МАХН-ын хэмжээлшгүй эрх мэдэлд халгаатай байх байсан. Социализмын үед МАХН нийгмийн бүхий л хүрээнд нөлөөллөө бэхжүүлсээр ирсэн бөгөөд шүүгч нар ч үүнээс ангид байгаагүй. Шүүгчийг томилохдоо мэдлэг, ёс зүйтэй, шударга шулуун байдал, тал үл харах буюу төвийг сахих байдлаасаа илүү нам, засгийн бодлогод үнэнч байх, улс төрийн хувьд найдвартай байдлыг харгалздаг байв. Мөн шүүгчид нэр дэвшихэд намын гишүүн байхыг шаарддаг, намд үнэнч байж л албан тушаалын шатлалаар өгсөх боломжтой байв.

Өмнөх тогтолцоонд шүүх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүнд багтдаг байсан бөгөөд шүүх, шүүгч нарын үйл ажиллагааг нь удирдан чиглүүлэх үүрэг бүхий төрийн байгууллага тэдгээрт хамгийн их нөлөө үзүүлж байв. Тухайлбал, Шүүх яам (хуучин нэрээр) хуульд заасны дагуу шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох зорилгоор тушаал, заавар гаргах эрхтэй байсан юм. Энэ нь төрийн захиргааны байгууллагаас шүүхийн үйл ажиллагаанд үзүүлж буй нөлөөллийн тодорхой жишээ юм. Ийм учраас Монголын шүүхүүд засгийн газар болон улс төрийн намын өмнө ажлаа хариуцан тайлагнадаг байсан гэж хэлж болно.

Социалист систем задран унасны дараа Монголын шүүхүүдийн шинэтгэл эрчимтэй явагдсан билээ. Монгол Улсын шинэ (1992 оны) Үндсэн хууль нь шүүх эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй ижил түвшинд тогтоон тунхаглав. Түүнчлэн Үндсэн хуульд шүүхийн байгууламжтай холбоотой олон зарчмыг тогтоосон юм. Эдгээр зарчим нь шүүхийн удирдлага, шүүхийн тогтолцоо,<sup>183</sup>

<sup>182</sup> Geert Bouckaert, "Public Sector Reform in Central and Eastern Europe," Halduskultuur 10 (2009): 94–104.

<sup>183</sup> Үндсэн хуулийн 47 дугаар зүйл: "1. Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ. 2. Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг



шүүгчид тавих үндсэн шаардлага,<sup>184</sup> шүүхийн хараат бус байдал,<sup>185</sup> шүүгч нарыг үл огцруулах зарчим<sup>186</sup> болон шүүхийн санхүүжилтийг<sup>187</sup> хамаарч байв.

Шүүхийн шинэтгэлийн эхний хоёр шатанд шүүхийн талаарх үндсэн хуулийн зарчмуудыг бэхжүүлэх зорилго бүхий Шүүхийн тухай шинэ хууль, шинэ Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Шүүхийн бүтцийн тухай хууль зэрэг хэд хэдэн чухал хууль батлагдав. 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 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.

Улсын Их Хурлаас 1998 онд баталсан “Монголын эрх зүйн шинэтгэлийн төлөвлөгөөний дагуу Шүүхийн тухай хуулийг 2002 онд шинэчлэн найруулсан билээ. Шинэчлэгдсэн хууль нь шүүхийн тогтолцоо, эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийн талаар илүү нарийвчилсан зохицуулалтыг агуулжээ. Түүнчлэн шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх нэмэлт баталгааг тогтоосон байна. Улсын Их Хурлын 2000 оны 39 дүгээр тогтоолоор шүүхийн

---

өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно. 3. Шүүхийг зөвхөн Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулна.”

<sup>184</sup> Үндсэн хуулийн 51.3 дугаар зүйл: “Хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ арваас доошгүй жил ажилласан, Монгол Улсын гучин таван нас хүрсэн иргэнийг Улсын дээд шүүхийн шүүгчээр; хууль зүйн дээд боловсролтой, гурваас доошгүй жил мэргэжлээрээ ажилласан, Монгол Улсын хорин таван нас хүрсэн иргэнийг бусад шүүхийн шүүгчээр томилж болно.”

<sup>185</sup> Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйл: “1. Шүүгч хараат бус байж, гагцхүү хуульд захирагдана. 2. Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй. 3. Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана. 4. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ. 5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.”

<sup>186</sup> Үндсэн хуулийн 51.4 дугаар зүйл: “Үндсэн хууль, шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрийн дагуу огцруулах, хүсэлтээр нь чөлөөлөхөөс бусад тохиолдолд аль ч шатны шүүхийн шүүгчийг огцруулахыг хориглоно.”

<sup>187</sup> Үндсэн хуулийн 48.3 дугаар зүйл: “Шүүх улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана.”

шинэтгэлийн бодлогын анхны баримт бичиг болох “Монголын шүүхийн стратеги төлөвлөгөө”-г баталсан нь шүүхийн шинэтгэлийн хэрэгжилтийг урагшлуулах, ялангуяа шүүхийг бэхжүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой болов.

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл хууль зүйн болон шүүхийн шинэтгэлийн эрчимжүүлэх зөвлөмжийг 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-нд гаргаж, улмаар “Шүүхийн шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр” батлагдсан. Эдгээрийн үр дүнд шүүхийн үйл ажиллагааг сайжруулах, хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн шүүхийн шинэтгэлийн багц хуулийг 2012-2013 онд Улсын Их Хурлаас баталсан юм. Үүнд: Шүүхийн тухай хууль (2012 оны гуравдугаар сарын 7), Шүүхийн удирдлагын тухай хууль (2013 оны тавдугаар сарын 22), Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2013 оны гуравдугаар сарын 7), Шүүхийн иргэний төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (2012 оны тавдугаар сарын 22) болон Эвлэрүүлэн зуучлах тухай хууль (2012 оны тавдугаар сарын 22) орж байна. Эдгээр хуулийн гол зорилго нь шүүхийн шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгч нарын хараат бус байдлыг нэмэгдүүлэх, аливаа маргааныг шударгаар шийдвэрлэх тогтолцоог бий болгох, шүүхийн үйл явцын ил тод байдлыг хангахад оршиж байв. Энэхүү багц хуулиуд нь 1990-ээд оноос хойш шүүхийн зохион байгуулалт, хууль зүйн хамгийн жинтэй шинэтгэлийн үндсийг тавьсан юм. Энэ нь хуульчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлж, хуулийн мэргэжлийн нэр хүндийг дээшлүүлж, шүүхийн удирдлага, шүүхийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох чиглэлд томоохон алхам байлаа. Эдгээр хууль 2013 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрөөс хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөгдөж эхэлсэн нь Монгол Улсын хууль зүйн тогтолцоонд нэгэн шинэ үеийг нээж байна.

### **Шүүхийн хараат бус байдал**

Олон улсын баримт бичгүүд болон нийтлэг жишгийг үндэс болговол шүүхийн хараат бус байдал дараах үндсэн хэсгүүдээс бүрдэнэ. Үүнд: 1) шүүх нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй ижил эрх зүйн байдалтай төрийн бие даасан эрх мэдэл; 2) хараат бус байдлаа хадгалахын тулд шүүх нь бодлогоо өөрөө тодорхойлно; 3) шүүхийн төсвийг өөрсдөө боловсруулж, батлуулахаар парламентад оруулна; 4) шүүгч нарыг томилох буюу сонгох, дэвшүүлэх журам нь ил тод, тодорхой байх; 5) шүүгч нарыг бүх насаар нь томилох; 4) шүүгч нарын цалин нь амьдралд хүрэлцээтэй байх; 6) шүүгч нар боловсрол, туршлагын хувь наад захын өндөр шаардлага хангасан байх; 7) *шүүгчийг дэвшүүлэх нь түүний мэргэжлийн мэдлэг, туршлага, ёс зүйн чанарыг бодитоор үнэлсний үндсэн дээр хийгдэх*; 8) шүүгчид сахилгын арга хэмжээ ногдуулах буюу огцруулах ажиллагааг гагцхүү сахилгын зөрчил гаргасан, эсхүл ажил эрхлэх чадваргүй болсны

үндсэн дээр ихэнх төлөв буюу бүхэлдээ шүүгч нараас бүрдсэн сахилгын коллегиор хэрэгжүүлэх учиртай.

Эдүгээ шүүгч нарыг ажилд томилох, дэвшүүлэх, сахилгын шийтгэл ногдуулах, бүрэн эрхийн хугацаа, цалин хангамж ба шүүхийн санхүүжилттэй холбоотой хараат бус байдлын үндсэн баталгаа Монгол Улсад үндсэн хуулийн болон бусад хуулийн түвшинд бий болсон гэж дүгнэж болно. Гурван шатлал бүхий шүүхийн шинэтгэлийн явцад батлагдсан хууль, эрх зүйн бусад актууд нь шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэгджээ. Үндсэн хууль, холбогдох бусад хуулийн дагуу шүүгч нарыг бүх насаар нь томилдог (тэтгэврийн нас хүртэл). Шүүгч нарын ажил үүргээ гүйцэтгэх хугацаа нь төрийн албан тушаалтан, намын дарга нар, дээд шатны шүүгч нар, түүнчлэн төр засгийн өөрчлөлтөөс үл хамаарна. Хуулийн эдгээр заалтаас үзвэл шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа хуулиар хамгаалагдсан нь харагдаж байна. Гэхдээ 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн дагуу тухайн үед ажиллаж байсан давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн бүх шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлж, өөрчлөн байгуулагдсан шүүхэд нь дахин томилох саналыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчид тавьсан ч Ерөнхийлөгч шүүгчдийг тойргийн шүүхэд нь дахин томилсон зарлигийг гаргахдаа нийт 409 шүүгчээс 397-г томилж, 12 шүүгчийг томилолгүй үлдээсэн.<sup>188</sup> Энэ байдал 2015 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн дагуу хийгдсэн томилгоонд дахин давтагдаж мөн л нэг шүүгчийг томилохгүйгээр албан тушаалаас нь огцруулжээ.<sup>189</sup> Ийнхүү огцруулахдаа эдгээр шүүгч нарт огт мэдэгдээгүй, ямар үндэслэлээр томилоогүй нь тодорхойгүй байжээ. Тодорхой бус шалтгаанаар дахин томилогдоогүй шүүгч нар болон Хуульчдын холбоо Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, Үндсэн хуулийн цэц, иргэний хэргийн анхан болон давж заалдах шатны шүүхэд хандсан боловч тусыг эс олсон байна.<sup>190</sup> Уг нь Үндсэн хуулийн 51.4 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

<sup>188</sup> Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, (УБ, 2015), 96-97.

<sup>189</sup> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2015 оны зургаадугаар сарын 30-ны өдрийн 110 болон 111 дүгээр зарлиг.

<sup>190</sup> Ерөнхийлөгчийн Тамгын газраас Үндсэн хуулийн Цэцэд өгсөн тайлбарт дээрх шүүгчдийг ёс зүйн ноцтой зөрчил гаргасан гэсэн үндэслэлээр Ерөнхийлөгч итгэл хүлээлгээгүй гэсэн байх боловч эдгээр шүүгчийг огцруулах, хууль зөрчсөн талаар Шүүхийн Ес зүйн хорооны шийдвэр, түүнчлэн шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэр байхгүй байна. Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо (УБ, 2015), 100.

тодорхой хэмжээнд бүрдсэнийг харуулж байна.<sup>191</sup> Гэхдээ шүүхийн зохион байгуулалт өөрчлөгдөх бүрт ийм байдал давтагдахгүй гэх баталгаа байхгүй байгаа тул Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн заалт шүүгч нарыг дур зоргоор огцруулахаас хангалттай хамгаалалт болж чадахгүй байна.

Шүүгчийн ажилд ямар нэг байдлаар хөндлөнгөөс оролцохыг үндсэн хууль, хуулиар хориглодог. Дагаж мөрдөж буй Шүүгчийн эрх зүйн байдлын хууль нь шүүгч нарыг аль нэг нам, хөдөлгөөнд нэгдэхийг шууд хориглоно (28.1.1 дүгээр зүйл). Шүүгч нарт сахилгын арга хэмжээ ногдуулах, огцруулах эрхийг Монголын шүүгчдийн гарт өгчээ. Хуульд зааснаар, шүүгч нараас сахилгын зөрчил гаргасан эсэх асуудлыг шийдвэрлэх зорилго бүхий Ес зүйн хороог нэр хүндтэй хуульч нар (гол төлөв шүүгч нар)-ын бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулсан юм. (Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 30-31 дүгээр зүйл). Гагцхүү хуульд заасан үндэслэл, журмаар шүүгч нарыг огцруулах, бүрэн эрхийг түдгэлзүүлж болно (Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 17.1, 18.3, 18.4 дүгээр зүйлүүд).

Шүүхийн захиргааг илүү ардчилсан болгох нь шинэтгэлийн нэгэн чиглэл юм. Шүүхийн ерөнхий шүүгч нь холбогдох шүүхийг тэргүүлэх боловч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, энэхүү ажиллагаатай холбоотой заавар өгөх, удирдамжаар хангах, шүүгчид тодорхой хэрэг, маргааныг нэр заан хуваарилах зэргээр шүүгчийн хараат бус байдалд халдахыг хориглоно (Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 6.3). Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн дагуу, Ерөнхий шүүгч нь тухайн шүүхийг дотоод, гадаад харилцаанд төлөөлөх, шүүгчдийн зөвлөгөөнийг товлон зарлах, хуралдуулах, удирдах, гарсан шийдвэрийн биелэлтийг зохион байгуулах, шүүх хуралдааныг даргалах, хуульд өөрөөр заагаагүй бол шүүх хуралдаан даргалагч болон шүүх бүрэлдэхүүнийг томилсон шийдвэрийг албажуулах, иргэдийг хүлээн авах ажлыг хуулийн дагуу зохион байгуулах, иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг шийдвэрлэх ажлыг зохион байгуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

Шүүгчийн цалин хангамж амьдралд хүрэлцэхүйц байх нь тэдний хараат бус байдалд чухал байдаг. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд зааснаар, “шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна” хэмээн заажээ (23.1 дүгээр зүйл). Мөн уг хуулийн 23.5 дугаар зүйлд “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн,

<sup>191</sup> 2013 оны 4 дүгээр сар хүртэлх хугацаанд 47 шүүгч ёс зүйн ноцтой зөрчлийн улмаас албан тушаалаасаа чөлөөлөгджээ.

хэмжээг бууруулж болохгүй” гэж зааснаар тэдний эдийн засгийн баталгааг хуульчилж өгсөн байна. Хуулийн эдгээр заалт үйлчилж эхэлснээр шүүгчдийн цалин хангамж өмнөх үеийнхтэй харьцуулбал ойролцоогоор 1.5-2 дахин нэмэгдсэн.

Шүүхийн санхүүжилт нь шүүхүүд тогтолцооны хувьд бие даасан байхад чухал ач холбогдолтой билээ. Шүүхийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх тогтолцоог үндсэн хуулийн түвшинд бэхжүүлсэн байдаг. Үндсэн хуулийн 48.3 дугаар зүйлд зааснаар, шүүхийг төсвөөс санхүүжүүлнэ. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуульд заасны дагуу, шүүх бие даасан төсөвтэй байх бөгөөд Монгол Улсын шүүхийн төсөв нь улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байна (28.2 дугаар зүйл). Дагаж мөрдөж байгаа хууль тогтоомжийн дагуу Шүүхийн ерөнхий зөвлөл шүүхийн төсвийн төслийг Улсын Их Хуралд шууд өргөн барьдаг болсон үеэс хойш улсын төсөвт эзлэх шүүхийн төсвийн хэмжээ нэмэгдэх хандлагатай байна. Тухайлбал, Монгол Улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувь 1997 оноос хойш ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.<sup>192</sup> Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс гаргасан Монгол Улсын шүүхийн 2015 оны тайлангаас үзэхэд шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээ 2013 онд улсын нэгдсэн төсвийн 0.65 хувь, 2014 онд 0.85 хувь, 2015 онд 0.82 хувь болж нэмэгдсэн.<sup>193</sup> Шүүхийн төсвийн хэмжээ ийнхүү нэмэгдэж байгаа нь нааштай хандлага боловч түүнийг улсын нэгдсэн төсвийн ядахдаа нэг хувьд хүргэх бодит шаардлага хэвээр байна.<sup>194</sup>

Нөгөөтэйгүүр, Улсын Их Хурлаас эдийн засгийн хүндрэлтэй гэсэн шалтгаанаар шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн санг ямар нэг хэмжээгээр бууруулах оролдлого хийдэг. Тухайлбал, 2015 оны 10 дугаар сард Засгийн газраас УИХ-д өргөн мэдүүлсэн “Монгол Улсын 2016 оны төслийн тухай хууль”-ийн төсөлд шүүхийн төсвийг 23.4, шүүгчдийн цалингийн санг 35 хувиар тус тус бууруулахаар тооцсоны дээр, Шүүхийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 23.5-ын “Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй” гэсэн заалтыг хүчингүй болгох хуулийн төслийг мөн УИХ-д өргөн барьжээ. Түүнчлэн 2016 онд ч шүүхийн төсвийг 3.9 тэрбум төгрөгөөр бууруулах заалт бүхий төсвийн тодотголын тухай хуулийн төслийг Засгийн газраас УИХ-д өргөн мэдүүлж байв. Эдгээр оролдлого хэрэгжвэл шүүхийн эдийн засгийн хараат бус байдлын талаар Үндсэн хууль, холбогдох бусад хуулиар тогтоосон баталгаа ямар нэг байдлаар алдагдахад хүргэх аюултай. Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг аль болох хөндөхгүй байх нь төрийн үүрэг мөн.

<sup>192</sup> Д.Солонго, “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2014), 4-5.

<sup>193</sup> Шүүхийн статистикийн тайлан (УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 2015).

<sup>194</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2: 147.

Шүүхийн бие даасан байдал, шүүгч нарын хараат бус байдлыг бэхжүүлэх талаар Монголын төр дорвитой алхам хийж, дэлхий нийтийн жишигт нийцсэн байдлаар хуульчлан тогтоосон боловч хуулийн хэрэгжилт төдийлөн хангалтгүй байна. Нөгөөтэйгүүр, шүүхийн хараат бус байдалтай холбоотой зарим асуудал дутуу зохицуулагдсан нь ажиглагддаг. Тухайлбал, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд шүүгчийг шилжүүлэн томилох, сэлгэн ажиллуулах гэсэн ойлголтууд хуульчлагдсан боловч Төрийн албаны тухай хуульд заасан шиг эдгээр ажиллагааны ялгаа, үр дагаврыг зааглаж зохицуулаагүйгээс болж тэдгээрийг өөрсдийн зөвшөөрөлгүйгээр өөр шүүхэд шилжүүлэх, сэлгэн ажиллуулах практик нилээд их байна.

### **Шүүхийн ерөнхий зөвлөл**

Шүүхийн бие даасан, шүүгч нарын хараат бус байдлыг хангах баталгаа нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөл юм.<sup>195</sup> Энэ нь шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, тусгаарлах арга хэрэгсэл нь шүүхийн зөвлөл гэж үздэг олон улсын чиг хандлагатай нийцэж байгаа юм.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн түүхийг хөгжлийн үндсэн гурван үе шатад хувааж авч үзэж болно.<sup>196</sup> Эхний үе нь 1993-1998 оны хооронд байгууллагын суурийг тавих 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.<sup>197</sup> 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.

<sup>195</sup> 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 хуульчдаас 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.

<sup>196</sup> 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.

<sup>197</sup> 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.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 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 33.3 дугаар зүйлд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг гишүүдийн дундаас, гишүүдийн олонхын саналаар, 3 жилийн хугацаатай сонгохоор заасан. 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” 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.<sup>198</sup> 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.

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.

<sup>198</sup> 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.

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 нэмэгдүүлсэн<sup>199</sup> 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.

### **Монгол Улсад захиргааны хяналт хөгжсөн нь**

Шүүхийн харьяалал өргөжсөн нь эрс шинэтгэлийн нэгэн хүрээг бүрдүүлсэн билээ. Төрөөс эрх мэдлээ дур зоргоор ашиглаж буй эсэхэд үр нөлөөтэй хяналт тавих зорилгоор дагнасан шүүх болох захиргааны хэргийн шүүхийн бүхэл бүтэн сүлжээг бий болгожээ. Үүний шалтгаан нь олон талтай байв. Нэгд, өмнөх тогтолцоонд ноёрхож байсан социалист эрх зүйн онолоор төрийн эрх мэдлийг хуваарилах үзэл баримтлалыг хүлээн зөвшөөрдөггүй байсан тул төрийн захиргааны шийдвэрийг хянах ямар ч боломж Монголын шүүхүүдэд байгаагүй. Шүүхээс хязгаарлагдмал хүрээтэй цөөн асуудалд хяналт тавьдаг байсан. Төрийн байгууллага, төрийн албан тушаалтны үйл ажиллагаанаас болж зөрчигдсэн эрхийг сэргээх зорилгоор өргөдөл гомдол гаргах тогтолцоо байгаагүй.

Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах эрх зүйн үндэс нь дагнасан хууль байгуулж болох тухай Үндсэн хуулийн заалт байв (48.1 дугаар зүйл). 2002 оны 12 дугаар сарын 26-нд Улсын Их Хурал Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хууль болон Захиргааны хэргийг шийдвэрлэх журмын тухай хуулийг баталсан юм. Монгол Улсад захиргааны хэргийн шүүх байгуулагдсан нь үндэсний шүүхийн тогтолцоог боловсронгуй болгох чиглэлд хийсэн томоохон алхам болсон төдийгүй, тус улс төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны дур зоргоор авирлахаас иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад онцгой анхаарал тавьж байгаагийн илрэл болсон юм. Иргэн захиргааны хэргийн шүүхэд хандах болсноор төрийн байгууллагын сүүдэрт байсан хууль бус шийдвэрүүдийг нээж, шүүх уг шийдвэрүүдийг хүчингүй болгож хууль бус ажиллагааг зогсоож эхэлсэн.

Захиргааны хэргийн шүүхүүд 2004 оны долдугаар сарын 1-ээс үйл ажиллагаагаа явуулж эхлэв. Эдүгээ аймаг, нийслэлийн 21 захиргааны хэргийн шүүх, үүний дотор нийслэлийн захиргааны

<sup>199</sup> Урьд нь Улсын дээд шүүх 17 шүүгчтэй байсан бол одоо шүүгчдийн тоо 25 болж нэмэгдсэн.

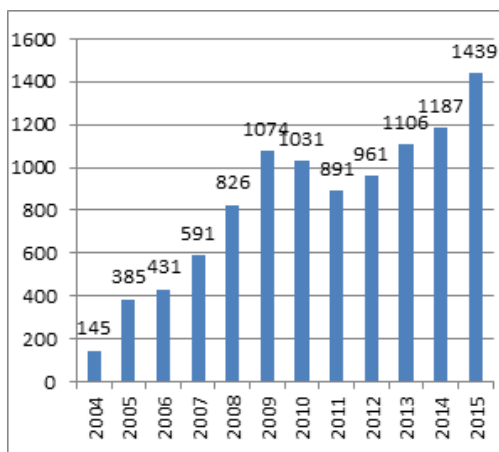


хэргийн шүүх анхан шатны шүүхийн хувиар үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Харин нийслэлийн давж заалдах шатны захиргааны хэргийн шүүх дунд шатны шүүхийн хувиар, Дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхим нь захиргааны хэргийн тухайд хяналтын шатны шүүх байна. 2002-2014 онд захиргааны хэргийн шүүхийн тогтолцоо нь анхан шатны болон хяналтын шатны шүүхээс бүрдэж байсан тул аймаг, нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхүүдийн шийдвэрийг Дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхимд давж заалддаг байв. Өөрөөр хэлбэл, Дээд шүүхийн захиргааны хэргийн танхим нь нэгэн зэрэг давж заалдах шатны болон хяналтын шатны шүүхийн үүргийг гүйцэтгэж байжээ. Харин захиргааны хэргийн шүүхийн тогтолцоог анх тогтоосноос хойш 7 жилийн дараа давж заалдах шатны захиргааны хэргийн шүүх тогтоосноор захиргааны хэргийн шүүхийн тогтолцоо бүрэн тогтжээ. 2011 оны 4 дүгээр сард давж заалдах захиргааны хэргийн шүүх Улаанбаатарт үйл ажиллагаагаа эхэлсэн юм. Захиргааны хэргийн шүүхүүдийн ердийн шүүхүүдээс зохион байгуулалтын хувьд ялгаатай тал нь сум, дүүрэгт захиргааны хэргийн шүүх байдаггүй.

Захиргааны хэргийн шүүхийн үндсэн бүрэн эрх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хуулиар тогтоосон хүрээ хязгаарт үйл ажиллагаагаа явуулж байгаад шүүхийн хяналт хэрэгжүүлэхэд оршино. Хуульд зааснаар, захиргааны хэргийн шүүхүүд нь төрийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийг эсэргүүцсэн аливаа хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй. Захиргааны хэргийг шүүхээр хянан шийдвэрлэх журмын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл нь шүүхийн хяналтад хамаарах байгууллага, албан тушаалтныг тодорхойлсон юм. Захиргааны хэргийн шүүхийн хяналт цагдаа, сургууль, зам харилцаа, нийтийн үйлчилгээ зэрэг нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээг хамардаг. Харин Үндсэн хуулийн Цэцийн харьяалалд хамаарах, мөн бусад шүүхийн харьяалалд хамаарах маргааныг захиргааны шүүх шийдвэрлэдэггүй.

Байгуулагдсан цагаасаа захиргааны хэргийн шүүхүүд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн юм. Хэрэв урьд нь иргэд төрийн байгууллага, төрийн албан тушаалтнаас эмээдэг, захиргаанаас гарсан аливаа шийдвэрийг хүлцэнгүй дагадаг байсан бол одоо энэ хандлага өөрчлөгдөж захиргааны шүүхэд хандах нь ихэсч байна. Үүнийг дагаад захиргааны хэргийн шүүхүүд төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны шийдвэрийг хянах нь тоо, хүрээний хувьд тасралтгүй өсч ирсэн билээ. 2004-2015 оны хооронд захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэсэн хэргийн тоо 145-аас 1439 болтлоо өсчээ (Зураг 1-ийг үзнэ үү).

Зураг 1. Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэсэн хэргийн тоо



Эх сурвалж: Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн жил бүрийн үйл ажиллагааны тайлан.

Иймд захиргааны хэргийн шүүхүүд нь иргэдийн үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалахад идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэж байна. Онцлон тэмдэглэхэд, 2005-2015 оны хооронд захиргааны хэргийн шүүхүүд нь гаргасан нэхэмжлэлийн 60 гаруй хувь буюу гурван нэхэмжлэл тутмын хоёрыг нь дэмжсэн шийдвэр гаргажээ. Үүний цаана 4000 орчим төрийн захиргааны байгууллага, албан тушаалтны хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгож, иргэн, хуулийн этгээдийн эрхийг сэргээсэн гэсэн үг.

### **Хэрэг хянан шийдвэрлэх үйл явц**

Хүний эрхийн талаас анхаарал татсан гол салбарын нэг нь яах аргагүй эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.14 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.

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 эрх зөрчигдөж болох юм. Энэ мэт олон асуудлыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн өөрчлөх замаар шийдвэрлэж болно.

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 56 дугаар зүйлд “Прокурор нь хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно” гэж заажээ.

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**

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 байсан Д.Батхуяг 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.

Шүүхүүдээс гадна 2007 онд байгуулагдсан Авлигатай тэмцэх газар зэрэг мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд төр засгийг дур зоргоор авирлахаас хязгаарлах үндсэн хуулийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг.

## **Төрийн байгуулалтын тулгамдсан асуудлууд**

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 олонхын суудал авсан нам, эвслийн бүлэгтэй зөвшилцөн Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгох

(33.2 дугаар зүйл), Ерөнхий сайд танхимын бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар саналаа парламентад өргөн мэдүүлэхээс өмнө (39.2 дугаар зүйл) 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 25.6 дахь хэсэгт зааснаар Улсын Их Хуралд олгосон. Засгийн газар үйл ажиллагаагаа парламентын өмнө тайлагнана.

Засгийн газарт хэн орж ажиллах, ийнхүү ажиллахын тулд парламентын гишүүнээс чөлөөлөгдөх шаардлагатай эсэх нь маргаантай асуудал юм. 1996 оны эхээр МАХН Улсын Их Хуралд сонгогдсон гишүүдээсээ Засгийн газарт оруулсан боловч энэ нь олны анхааралд өртөөгүй. Тухайн асуудал 1996 онд эвсэл засгийн эрх мэдлийг авсны дараахан Д.Ламжав Үндсэн хуулийн цэцэд хандсанаар сөхөгдсөн юм. Засгийн газрыг бүрдүүлэхээс өмнө түүний бүрэлдэхүүнд УИХ-ын гишүүн оруулахаас зайлсхийхийг Д.Ламжав эвслийнхэнд сэрэмжлүүлсэн бөгөөд ингэхдээ “Улсын Их Хурлын гишүүн хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй”<sup>200</sup> гэсэн 29 дүгээр зүйлд үндэслэжээ.

Төрийн тогтолцооны амин чухал асуудлын нэг болох эрх мэдэл хуваарилалтын талаар 1992 оны Үндсэн хуулиар хэрхэн тодорхойлсныг авч үзье. УИХ-ын гишүүд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд ордоггүй байх үед Монгол Улс ерөнхийлөгчийн засаглалтай байсан уу? Эсхүл парламент дахь олонхын суудалтай намаас Засгийн газрыг бүрдүүлдэг эхэн үед парламентын засаглалтай байсан уу? Хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улс орнууд энэ асуудлыг өөр өөрөөр зохицуулдаг.<sup>201</sup>

Хэдийгээр зарим нь Монголын ардчиллын практикт төрийн тогтолцоонд парламентын шинж аль хэдийн төлөвшсөн хэмээн үздэг боловч парламентын гишүүд орсон Засгийн газрыг МАХН 1992 оны сонгуулиар бүрдүүлж байснаас хойш Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар парламентын гишүүн Засгийн газарт орж болохгүй хэмээн дүгнэлт гаргажээ. Эвслээс олонх нь бүрдсэн Улсын Их Хурал Цэцийн дүгнэлтийг хүлээж аваагүй юм. Их суудлын хуралдаанаар

<sup>200</sup> Tom Ginsburg and Gombosuren Ganzorig, “When Courts and Politics Collide: Mongolia’s Constitutional Crisis,” *Columbia Journal of Asian Law* 14 (2001): 309.

<sup>201</sup> 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.

Цэц өмнөх шийдвэрээ баталгаажуулж парламентын гишүүнээс чөлөөлөгдөхгүйгээр Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд орж болохгүй гэж шийдвэрлэжээ. Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлд заасны дагуу энэ шийдвэр эцсийн шийдвэр байв (Цэцийн тухай хэсгээс үзнэ үү).

Дээрх шийдвэр болон гишүүдийн ирцийн талаарх Үндсэн хуулийн зохицуулалт цаашдын улс төрийн амьдралд гүнзгий өөрчлөлт оруулсан. 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 олонхын суудлаа алдаж болзошгүй байдал бий болжээ.

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 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 1992, 1993, 1998 онд хийсэн боловч үүнийг Цэц хүчингүй болгож байжээ.<sup>202</sup>

Харин 1999 онд УИХ-ын гишүүдийн дийлэнх олонхын саналаар үндсэн хуульд “дордуулсан долоон өөрчлөлт”-ийг оруулж, түүнийг нь Цэц Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргасан боловч жилийн дараа 2000 онд уг өөрчлөлтийг дахин оруулсан билээ. Уг долоон өөрчлөлтийн нэг нь УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний үүргийг давхар хаших зохицуулалт байв (энэхүү өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулахтай холбоотой тухайн үеийн улс төрийн нөхцөл байдал, тойрсон маргааны тухай дэлгэрэнгүйг уг бүтээлийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай бүлгээс харна уу).

Үндсэн хуулийн институт хоорондын урт хугацааны тэмцэлд Улсын Их Хурал “ялсан” нь ардчилсан нийгэмд байж болох зүйл

<sup>202</sup> 1992 онд Улсын Их Хурлын тухай хуулийг, 1993 онд Засгийн газрын тухай хуулийг батлахдаа Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэж болох агуулгатай заалтууд оруулсныг Үндсэн хуулийн Цэц 1996 онд, мөн Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд энэ асуудлыг тусгасныг 1998 онд Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр тус тус хүчингүй болгож байв.

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 Цэц хүчгүйдсэн байдалд орсон юм.

Ийнхүү Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийг 2000 онд оруулснаас хойш хэд хэдэн Засгийн газар солигдож бүрэлдэхүүнд нь УИХ-ын гишүүд олноор орж, Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэсээр ирсэн юм.

*Хүснэгт 10. Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэсэн байдал (1992-2017 он)*

<b>Засгийн газар</b>	<b>Ажилласан хугацаа</b>	<b>ЗГ-ын гишүүдийн нийт тоо</b>	<b>УИХ-ын гишүүн сайдын тоо</b>
П.Жасрай	1992.07.21 - 1996.07.19	19	5
М.Энхсайхан	1996.07.19 - 1998.04.23	10	0
Ц.Элбэгдорж	1998.04.23 - 1998.12.09	10	0
Ж.Наранцацралт	1998.12.09 - 1999.07.22	10	0
Р.Амаржаргал	1999.07.30 - 2000.07.26	10	0
Н.Энхбаяр	2000.07.26 - 2004.08.20	13	4
Ц.Элбэгдорж	2004.08.20 - 2006.01.13	18	13
М.Энхболд	2006.01.25 - 2007.11.22	17	15
С.Баяр	2007.11.22 - 2008.09.11	16	8
С.Баяр	2008.09.11 - 2009.10.28	15	11
С.Батболд	2009.10.29 - 2012.01.27	15	12
С.Батболд	2012.01.20 - 2012.08.09	14	9
Н.Алтанхуяг	2012.08.09 - 2014.11.05	19	17
Ч.Сайханбилэг	2014.11.05 - 2015.09.08	19	10
Ч.Сайханбилэг	2015.09.08 - 2016.07.21	19	14
Ж.Эрдэнэбат	2016.07.21 – 2017.09.07	16	8

*Эх сурвалж: Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, А.Түвшинтулга, Монгол Улсын Засгийн газар: түүхэн товчоон 1911-2012 (УБ., 2013); Монгол Улсын парламент (1990-2000) УБ., 2000; багийн гишүүдийн судалгаа.*

Парламентын сонгодог тогтолцоонд засгийн газрыг ихэвчлэн парламентын гишүүдээс бүрдүүлэх журам Үндсэн хуульд оруулсан дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийг хамгаалах нэг гол үндэслэл болжээ. Парламентын засаглал бүхий улс орнуудад парламентын гишүүн нь засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллах нь хэвийн үзэгдэл боловч энэ нь тухайн тогтолцооны үндсэн шинж биш гэдэг нь бидний хийсэн судалгааны дүнгээс харагдаж байна.<sup>203</sup> Тухайлбал, Австри, Нидерланд, Норвеги, Бельги (1995 оноос), Тайланд зэрэг парламентын засаглалтай нэлээд оронд засгийн газрын гишүүдийг парламентын гишүүн байхыг үндсэн хуулиараа шууд хоригложээ. Ийм байр суурийг засаглал хуваах зарчмыг илүү тууштай хэрэгжүүлэх, кабинетыг хэт улс төржихөөс сэргийлэх, хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байлгах зэрэг шаардлагаар тайлбарладаг.<sup>204</sup> Нөгөө талаас, энэхүү сонголт нь ихэвчлэн тухайн улс орны парламентын нийт гишүүдийн тооноос болон тухайн парламент нэг, эсхүл хоёр танхимтай эсэхээс шууд хамаардаг. Энэ хоёр албан тушаалыг хослох сонголт хийсэн орнуудад парламентын гишүүдийн тоо нь ихэвчлэн 200-аас дээш тоотой,<sup>205</sup> нөгөө талаас парламент нь хоёр танхимтай бөгөөд засгийн газрын гишүүд зөвхөн доод танхимд үйл ажиллагаа явуулдаг юм. 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. Тэгвэл 76 гишүүнтэй, нэгдсэн хуралдааны ирцийг ердийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд тооцдог Монгол Улсын парламентад 39 гишүүн ирснээр ирц бүрдэж, тэдгээрийн олонх 19 гишүүний саналаар ямар ч хууль болон бусад асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой болж байна. Гишүүдийн арав нь буюу тал нь Засгийн газрын гишүүн байвал парламент биш Засгийн газар хууль баталж, хүссэн шийдвэрээ гаргах

<sup>203</sup> Зөвхөн Австрали, Энэтхэг, Шинэ Зеланд, Шри-Ланка, Балба зэрэг гол төлөв Их Британийн колони байсан орнууд, түүнчлэн Грек зэрэг зарим оронд сайд нар заавал парламентын гишүүн байх шаардлагыг үндсэн хуульдаа тусгажээ. "Засгийн газар нь парламентын гишүүнээс бүрддэг 34 орон, хавсарч үл болох албан тушаал гэж хатуу хориглосон 24 орон, дундаж байр суурийг барьдаг 24 орон" гэж бичсэнийг Монголын судлаачид дам ишилжээ. Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс, 129.

<sup>204</sup> Р.Андевегийн тэмдэглэснээр, кабинетыг улс төрөөс ангид байлгах, улс орныг удирдахдаа амин хувийн явцуу эрх ашгийг бус харин үндэсний нийтлэг эрх ашгийг удирдлага болгох учиртайг харуулах зорилгоор Нидерландын үндсэн хуульд ийм заалт оруулжээ. Rudy B. Andeweg, "Centrifugal Forces and Collective Decision-Making: The Case of the Dutch Cabinet," *European Journal of Political Research* 16, no. 2 (1988): 131.

<sup>205</sup> Засгийн газрын гишүүний үүргийг парламентын гишүүнийхтэй хавсруулдаг зарим орны парламентын гишүүдийн тоог жагсаавал: Австрали 226 (дээд танхим 76, доод танхим 150), ХБНГУ 691 (дээд танхим 69, доод танхим 622), Энэтхэг 790 (дээд танхим 245, доод танхим 545), Япон 722 (дээд танхим 242, доод танхим 480), Грек 330, Финлянд 200, Испани 609 (дээд танхим 259, доод танхим 350), Дани 175, Йордан 165 (дээд танхим 55, доод танхим 110), Шинэ Зеланд 120 гишүүнтэй байна. Дэлхийн улс орнуудын парламент (хураангуй лавлах) (УБ, 2010).



бүрэн боломжтой болж байна. Цаашлаад, парламентын олонхын тал хувь нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтах боломжтой. Энэ бол бусад оронд ажиглагдахгүй байгаа онцгой тохиолдол юм.

Нөгөө талаас, 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. Түүнчлэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа хуулийн чанар буурсан гэж зарим шүүмжлэгч үздэг.

Монголын олон улстөрч, судлаачид эрх зүйн энэхүү зохицуулалтыг төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчимд харшилсан, парламентын хууль батлах эрх болон парламентын хяналтыг сулруулсан сөрөг үр дагаварыг авчирсан гэж үздэг.

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, олонхын суудал авсан намаас Засгийн газарт ороогүй цөөн гишүүн цэвэр хууль тогтоох ажлыг хариуцан хийж байна. Нэг талаас, Засгийн газар ба парламентад давхар ажиллах хүний тоо олон байх нь нэг фракц Засгийн газрын аппаратыг барих боломжийг бууруулж, хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоо зохих ёсоор ажиллахад нөлөөлнө. Нөгөө талаас, хоёр эрх мэдлийг салгах нь Засгийн газарт технократ оролцоог нэмэгдүүлж, ингэснээр бодлого сайжрах үр дүн гарч болно.

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.

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.

Монгол Улсад дээрх асуудлыг сонгуулийн системтэй уялдуулан шийдэх шаардлагатай. Парламентын гишүүдийг намын жагсаалтаар сонгодог пропорционал 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.

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.

Энэхүү судалгаанаас гарах нэг дүгнэлт нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүний гуравны нэгээс дээшгүй нь УИХ-ын гишүүн байх бус, харин засгийн гишүүн нь УИХ-ын гишүүнтэй үл нийцэх албан тушаал

байхаар зохицуулах нь зүйтэй. Монгол улсын парламентын гишүүн, Засгийн газрын гишүүн байхыг хэсэгчлэн бус бүрэн хориглосноор парламентын хяналтыг хэвийн явуулах үндэслэл болж, төрийн эрх мэдэл хуваарилагдах зарчим жинхэнэ утгаар хэрэгжих боломжтой болно.

### **Засгийн газрыг байгуулах асуудал**

2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр бусад хэд хэдэн нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсны зарим нь Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг томилох, Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох асуудлаар Ерөнхийлөгчийн эдлэх бүрэн эрхтэй холбоотой байв. 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 33.2 дугаар зүйлээс хассанаар энэ асуудалд Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ хандах байдлыг зогсоосон байна. Уг нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийн эрх нь үүрэг болон хувирч, Ерөнхийлөгч олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулахаар зохицуулжээ. Цаашлаад 39.2 дугаар зүйлд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр өргөн мэдүүлэх боломж олгожээ. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг танахад чиглэсэн бөгөөд Засгийн газрыг байгуулахтай холбоотой зарим тулгамдсан асуудлыг цогцоор шийдвэрлэхэд чиглэгдээгүй болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын төрийн байгуулалтын бүрхэг байдлыг арилгасан, төрийн хямралыг даван туулах, гацаанаас гаргахад ихээхэн ач холбогдолтой болсон төдийгүй,<sup>206</sup> ардчилсан сонгуулиар бий болсон парламентын олонход Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх бүрэн эрхийг хөндлөнгийн саадгүйгээр хэрэгжүүлэх боломж олгосноороо парламентын засаглалын шинжийг нэмэгдүүлсэн<sup>207</sup> гэж тайлбарладаг.

Засгийн газрыг байгуулах тухай Үндсэн хуулийн зохицуулалтад дараах тулгамдсан асуудал байгааг судлаачид тэмдэглэжээ. Үүнд: а) Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг томилох эсэхийг

<sup>206</sup> Н.Энхбаяр: “Үндсэн хуульд бид зарчмын томоохон өөрчлөлт оруулах гээгүй,” Өнөөдөр сонин, 1999.12.24; Л.Гүндалай: “Ганц байр сууриар цөөнхийн цөөнх гэх нь ерөөсгөл,” Өдрийн сонин, 2000.07.28. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд (УБ, 2010), 126, 168 дахь талаас дам ишлэв.

<sup>207</sup> Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд (УБ, 2010), 230-231; О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар Бодлогын Судалгааны төв, 2016), 20.

нууц санал хураалтаар ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэдэг. Ерөнхий сайдыг сонгох биш томилж байгаа нь олон улсад төдийлөн байдаггүй жишиг болохын дээр Улсын Их Хурлын хүчтэй дэмжлэггүй хүн Ерөнхий сайд болох шалтгаан болж байна. Харин парламентад олонх суудал авсан намын дарга Ерөнхий сайд болдог жишгийг<sup>208</sup> тууштай хэрэгжүүлбэл байдал арай дээрдэх боломжтой<sup>209</sup>; б) Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүрэлдэхүүний талаар заавал Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцдөг байсан журмыг арай зөөлрүүлсэн боловч, Улсын Их Хурал сайдад нэр дэвшигчдийг хүн тус бүрээр хэлэлцэн баталдаг, хүссэн үедээ хувь сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцдэг журам хэвээр үлдсэн юм.<sup>210</sup> Ерөнхий сайд Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөхгүйгээр, Улсын Их Хурлын батламжгүйгээр танхимынхаа гишүүнийг томилох,<sup>211</sup> огцруулах боломжгүй байгаа нь түүнээс багаа бүрдүүлж түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх боломжгүй болгосны дээр, Засгийн газар танхимын зарчмаар өөртөө итгэлтэй, тууштай ажиллаж, урт хугацааны үр нөлөөтэй бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх бололцоог хумьж байна; в) Улсын Их Хурал Засгийн газарт үл итгэх асуудлыг ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэж байгаа нь угтаа УИХ дуртай цагтаа түүнийг огцруулах боломжийг нээж байгаа тул Засгийн газрыг парламентаас хэт хараат болгож байна.

УИХ-д олонх бүрдсэн байгааг үл харгалзан УИХ-ын тодорхой тооны гишүүд нэгдэн Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг гаргах боломжтой байгаа нь УИХ дахь олонхыг бүрдүүлэгч нам, эвслийн нэгдмэл бодлого хэрэгжүүлэх зарчмыг алдагдуулж, Засгийн газрыг ойр ойрхон өөрчлөх, түүний тогтвортой үйл ажиллагааг алдагдуулах үр дагаварт хүргэснээр парламентат ёсны үндсэн мөн чанарт харшилж гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагааг тасалдуулж байна. Дараах хүснэгтээр Засгийн газар болон Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж байсан практикийг харуулав.

<sup>208</sup> Энэ тохиолдолд сонгууль явуулах шаардлагагүй байдаг бөгөөд ерөнхий сайдыг ихэвчлэн төрийн тэргүүн-Ерөнхийлөгч шууд томилдог.

<sup>209</sup> Парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүн нь парламентын сонгуульд ялсан нам (эвсэл)-ын тэргүүнийг ерөнхий сайдаар, түүний зөвлөснөөр бусад сайдыг томилдог (Грек, Энэтхэг, Итали). Зарим оронд засгийн газрын тэргүүн нь парламентын санал хураалтаар тодорч, улмаар төрийн тэргүүний зарлигаар томилогддог (Герман, Финлянд).

<sup>210</sup> Улсын Их Хурал сайдад нэр дэвшигч бүрийг хэлэлцэн томилж, сайдыг огцруулж байгааг олон судлаач шүүмжилдэг. Н.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал, 19–20; Н.Лүндэндорж: “Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг Зохион байгуулах Их Хурлаар шийдэх нь зүйтэй,” Өдрийн сонин, 2016.11.11; О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах,” 14–15.

<sup>211</sup> Жишээлбэл, 1998 оны 4 дүгээр сарын 23-нд Ц.Элбэгдорж Ерөнхий сайдаар томилогдоод Батлан хамгаалахын болон Боловсролын сайдуудад нэр дэвшүүлсэн хүмүүс нь дэмжигдээгүй тул өөр хүмүүсийг нэр дэвшүүлэн томилуулж байжээ. Nizam Ahmed and Philip Norton, *Parliaments in Asia* (Routledge, 2013), 153.

*Хүснэгт 11. Засгийн газар болон Засгийн газрын гишүүнийг  
огцруулах асуудлыг УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар  
хэлэлцсэн байдал, үр дүн*

<b>№</b>	<b>Огноо</b>	<b>Өргөн мэдүүлсэн гишүүн, хэнийг огцруулах тухай</b>	<b>Хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай</b>
1	1997.10.17	Цөөнх МАХН-ын УИХ дахь 24 гишүүн М.Энхсайханы Засгийн газрыг огцруулах санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах үндэслэлгүй гэж үзсэн тухай УИХ-ын 1997.10.17-ны 78 дугаар тогтоол батлагдсан.
2	1998.04.22	Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох тухай Ерөнхий сайд М.Энхсайхан мэдэгдэл гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах тухай УИХ- ын 1998.07.24-ний 83 дугаар тогтоол батлагдсан.
3	1998.07.24	Цөөнх МАХН-ын УИХ дахь 26 гишүүн Ц.Элбэгдоржийн Засгийн газрыг огцруулах санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах тухай УИХ- ын 1998.07.24-ний 83 дугаар тогтоол батлагдсан.
4	1999.07.23	УИХ-ын нэр бүхий гишүүд, мөн Ж.Наралцацралтын Засгийн газрын 7 гишүүн нэгэн зэрэг огцрох тухай хүсэлтээ гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах тухай УИХ-ын 1999.07.23- ны 53 дугаар тогтоол батлагдсан.
5	2006.01.12-13	Ц.Элбэгдоржийн Засгийн газрын гишүүд болох МАХН- ын Ч.Улаан нарын нэр бүхий 10 гишүүн нэгэн зэрэг огцрох хүсэлтээ гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулсан. УИХ- ын 2006.01.13-ны 02 дугаар тогтоол батлагдсан.
6	2006.10.25-26	Засгийн газрыг огцруулах тухай Ардчилсан намын зөвлөлийн гишүүд санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах шаардлагагүй гэж олонх үзсэн.
7	2006.12.21	Иргэний зориг намын төлөөлөл болох М.Зоригт, С.Оюун нарын гишүүдээс Зам тээвэр, аялал жуулчлалын сайд С.Цэнгэлийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.

8	2007.01.04	Ерөнхий сайд М.Энхболдоос Эрүүл мэндийн сайд Л.Гүндалайг огцруулах тухай санал гаргасан.	Засгийн газрын гишүүний огцруулах тухай УИХ- ын 2007.01.04-ний 01 дүгээр тогтоол батлагдсан.
9	2007.01.19	УИХ-ын гишүүн А.Мурат нарын гишүүдээс Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайд Л.Одончимэдийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй
10	2007.02.06	УИХ-ын гишүүн Л.Гүндалайг Үйлдвэр худалдааны сайд Б.Жаргалсайханыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах тухай УИХ-ын 2007.02.06-ны 22 дугаар тогтоол батлагдсан.
11	2007.05	УИХ-ын гишүүн Л.Гансүх, М.Зоригт нарын гишүүдээс Түлш, эрчим хүчний сайд Б.Эрдэнбаатарыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
12	2007.07.24	Засгийн газрыг огцруулах тухай Ардчилсан намын зөвлөлийн гишүүд санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах шаардлагагүй гэж олонх үзсэн.
13	2007.11.08	Ерөнхий сайд М.Энхболдоос огцрох тухай хүсэлтээ гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулсан. УИХ- ын 2007.11.08-ны 76 дугаар тогтоол батлагдсан.
14	2008.05.15	УИХ-ын гишүүн З.Энхболд, Р.Эрдэнэбүрэн нарын гишүүдээс Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайд Д.Ганхуягийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
15	2008.07.17	УИХ-ын гишүүн Л.Гансүх нарын нэр бүхий 26 гишүүнээс Засгийн газрыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах шаардлагагүй гэж олонх үзсэн.

16	2011.01.23	УИХ-ын гишүүн Ц.Батбаяр, Ц.Сэдванчиг, С.Эрдэнэ нарын гишүүдээс Эрдэс, баялаг, эрчим хүчний сайд Д.Зоригтыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
17	2011.05.13	УИХ-ын гишүүн С.Эрдэнэ, Г.Баярсайхан, Д.Ганхуяг нарын гишүүдээс Эрдэс, баялаг, эрчим хүчний сайд Д.Зоригтыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
18	2012.04.27	УИХ-ын гишүүн Д.Загджав, Ч.Улаан нарын гишүүдээс Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Ц.Нямдоржийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Байнгын хороо огцруулах шаардлагагүй гэж үзсэн. Нэгдсэн хуралдаанд Ардчилсан намын бүлэг завсарлага авсан.
19	2013.04.18	УИХ-ын гишүүн Н.Энхболд нарын 25 гишүүн Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
20	2013.12.24	УИХ-ын гишүүн С.Бямбацогт нарын 26 гишүүн Эдийн засгийн хөгжлийн сайд Н.Батбаяр, Сангийн сайд Ч.Улаан нарыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
21	2014.11.05	УИХ-ын гишүүн Д.Хаянхярваа нарын 28 гишүүн Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Засгийн газрын УИХ-ын 2014.11.05-ны 68 дугаар тогтоол батлагдсан.

*Эх сурвалж: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал. "Иргэний оролцоо" сэтгүүл*

Мөн Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг Байнгын хороо болон нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж байсан боловч чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж шийдвэр гараагүй тохиолдлууд ч байна. Жишээ нь, 2012 онд Батлан хамгаалахын сайд Ж.Энхбаярыг, 2014 онд Хууль зүйн сайд Х.Тэмүүжинг чуулганы хуралдаанаар хэлэлцүүлж байсан. Өнгөрсөн хугацаанд хагас жил тутамд Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах тухай асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцсэн

байна. Харин УИХ-ын гишүүдээс Засгийн газрын гишүүнийг огцруулж буй практик нь Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах Үндсэн хуульд заасан үзэл санаатай зөрчилдөж байна гэж хэсэг иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд ханджээ. Үндсэн хуулийн цэцээс иргэдийн өргөдлийн дагуу маргаан үүсгэн хянан шийдвэрлэсэн. Цэц гаргасан шийдвэртээ: “УИХ-ын гишүүн нь Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг УИХ-д тавьж, хэлэлцүүлж байгаа нь Засгийн газрын танхимын зарчмаар ажиллах Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг алдагдуулж... байна” гэжээ.<sup>212</sup> Ингэснээр Засгийн газрын гишүүнийг хэн нэгэн УИХ-ын гишүүн огцруулах санал гаргаж “мулталдаг” байдал эцэс болсон юм. Эдгээр тулгамдсан асуудлыг Үндсэн хуулийн түвшинд шийдвэрлэх нь Монгол Улсын төрийн тогтолцоог тогтвортой болгох, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч дээд байгууллагын харилцан хамаарлыг парламентын засаглалын сонгодог утгаар зохицуулахад эерэг нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй.

### ***Гишүүдийн ирц ба шийдвэр гаргахад шаардагдах саналын босго***

2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн нэг болох 27.6 дугаар зүйлд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр парламентад санал хураалтыг илээр явуулдаг болгосон нь намаас гишүүдэд тавих хяналтыг нэмэгдүүлсэн. Түүнчлэн Улсын Их Хурлын чуулганы болон байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийнх нь дийлэнх олонх (51 гишүүн) хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд тооцож байсныг ердийн олонх (39 гишүүн) 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. Түүнчлэн бусад чухал асуудал, тэр дундаа Засгийн газрыг огцруулах эсэх асуудлыг ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэх боломжтой болсон байна.

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 олонхын босго доогуур байх нь Монголын улс төрийн одоогийн нөхцөл байдалд асуудлыг гацаахаас илүү эрсдэлтэй юм.

**Зөвлөмж: УИХ-ын хуралдаан хүчинтэй байх ирцийн тоог нэмэгдүүлэхийг зөвлөж байна.**

<sup>212</sup> УИХ э. П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, Б.Төрболд, Б.Эрхэмбаяр, МУҮХЦ, Тогтоол 9, 2015.11.25.



## Сонгууль, улс төрийн нам, улс төрийн мөчлөг (цикл)

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 олонхын тогтолцоог 2012 он хүртэл ашиглаж ирэв. Олонхын 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, олонхын ба хувь тэнцүүлсэн системийн 48:28 гэсэн харьцаа бүхий холимог тогтолцоог нэвтрүүлсэн. Улсын Их Хурлын 76 суудлын 48-д намуудаас нэр дэвшигчид тойрогт өрсөлдөж, үлдсэн 28 суудалд улс төрийн намууд өрсөлдсөн юм. Сонгуулийн шинэ хуулиар улс төрийн нам суудал авахын тулд улсын хэмжээнд нийт саналын 5 хувийг авсан байхаар заасан. УИХ-ын 2016 оны сонгууль ч Сонгуулийн тухай хуулийн дагуу пропорционал буюу хосолсон тогтолцоогоор явагдах байсан. Гэтэл ийм тогтолцоо Үндсэн хууль зөрчиж байна гэсэн Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт<sup>213</sup> гарсан тул Сонгуулийн тухай хуулийг өөрчилсөн бөгөөд УИХ-ын 2016 оны сонгуулийг нэг мандаттай тойрог бүхий мажоритар тогтолцоогоор явуулсан юм. Үүнийг гадны ажиглагчид нэгэнт хүрсэн түвшнээсээ ухарсан алхам болсон гэж дүгнэж байсан.

Энэ бүхэн манайд сонгуулийн хууль ихээхэн тогтворгүй, сонгууль болгоны дараа өөрчлөгдөж байсныг харуулж байна. Иймд олон улсын байгууллагаас гаргасан зөвлөмжийн<sup>214</sup> дагуу нэгэнт сонгосон сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульдаа шууд тусгаж байж парламентад олонх болсон нам бүр эн тэргүүнд сонгуулийн хуулиар оролддогийг эцэс болгоно. Эс тэгвээс тухайн УИХ-д олонх болсон улс төрийн нам бүр өөртөө ашигтай гэж үзсэн хувилбарыг сонгож, сонгуулийн хуулийг өөрчилдөг байдал хэвээр байна.

Үндсэн хуулийн тогтолцоо амжилттай ажиллах чухал хүчин зүйлийн нэг нь улс төрийн намын тогтолцоо юм. 1924 онд Ардын хувьсгал ялсны дараа Монгол 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

<sup>213</sup> УИХ э. Д.Банзрагч, Ц.Намсрай, МҮҮХЦ, Дүгнэлт 5, 2016.04.22.

<sup>214</sup> "Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government" (European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2015), 13.

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 24 нам Дээд шүүхэд албан ёсоор бүртгүүлжээ. 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 учиртай.<sup>215</sup> Олон оронд ийм байгууллагыг улс төрчдөөс хамгаалах зорилгоор үндсэн хуульд заасан байдаг. Монгол Улсын хувьд сонгуулийн булхай, будлиантай холбоотой гомдол байнга гардаггүй учир үндсэн хуулийн ийм зохицуулалт шаардлагагүй байж болно.

### **Сонгуулийн хэмнэл (ритм)**

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 олонх 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 учруулдаг.

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

<sup>215</sup> Bjarte Tora and Ts.Namshir, "Political Party Reform" (International IDEA, September 2011).

байна. Парламент хэт их эрх мэдэлтэй, давамгайлах хандлагатай байна гэж иргэд үзэх юм бол сөрөг намын ерөнхийлөгчийг сонгож, Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаанд сэтгэл дундуур байвал түүний харьяалагдахаас өөр намд төрийн жолоог атгуулж болно. Нөгөө талаас, олонхын 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 УИХ-ын 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**

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 хуульт 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 12: Улсын Их Хурлын сонгуулийн ирц*

<b>Он</b>	<b>Бүртгэлтэй сонгогчийн тоонд эзлэх хувь</b>	<b>Сонгуулийн насны хүн амд эзлэх хувь</b>
2016	73.6	67.9
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%

### Хүснэгт 13: 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>

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 нь ялангуяа хэрэгцээтэй уялдаагүй бол нийтийн бараа болж чадахгүй бөгөөд эдийн засаг дахь хувийн эрэлтийг нэмэгдүүлж, инфляцын 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 чадавхад 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 рационал үр дүн хэмээн харж болох юм.

#### Шууд ардчилал

Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал бүх нийтийн санал асуулга зарлаж болох тухай заасан. 25.1.16 дүгээр зүйлд Улсын Их Хурал бүрэн эрхийнхээ хүрээнд энэ асуудлыг шийдэж байх, үүний дотор “Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хүчинтэйд тооцож, олонхын санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ” гэж тусгажээ. 68.2 дугаар зүйлд УИХ-ын 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. 66.2.2 дугаар зүйлд ард нийтийн санал асуулгын дүн хүчинтэй эсэхийг хянан шийдвэрлэх эрхийг Үндсэн хуулийн цэцэд олгосон.

Эдгээр заалтыг хэрэгжүүлэх журмыг тогтоох зорилгоор Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийг 1995 онд баталсан. Гэхдээ 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.

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.

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 үүр 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 УИХ-ын 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.

## Дүгнэлт

1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоо хэрхэн үйлчилснийг ерөнхийд нь тоймлон авч үзье. Энэхүү тогтолцоо засгийн бүрэн эрх зүй ёсоор шилжих 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.

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.<sup>216</sup> Гэвч зарим шинжээчид уг тогтолцоог “олонхын дарангуйлал” бий болгож байна хэмээн шүүмжлэлтэй ханджээ.<sup>217</sup> Аль алиных нь байр суурь 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 зөв хандлага юм.

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, УИХ 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.

<sup>216</sup> David Sneath, “Constructing Socialist and Post-Socialist Identities in Mongolia,” in *Mongolians after Socialism: Politics, Economy, Religion* (Ulaanbaatar: Admon, 2012), 155.

<sup>217</sup> N.Lundendorj, “Tyranny of the Majority,” *Mongolian Law Review*, No 2 (2012): 141-50

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.

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.<sup>218</sup> Өнөө үед ардчилал хөгжсөн орнуудад парламентаас засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэх механизмыг ашиглах нь ховорджээ. Улс төрийн намуудын тоо өссөнөөр хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын хэлхээ холбоос улам 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 мэдээллийг цуглуулах чадвартай хууль тогтоох 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.

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. 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 “ерөнхийлөгчжөөгүй” юм. Энэ нь шууд сонгогддог Ерөнхийлөгчтэй тодорхой хэмжээгээр холбоотой боловч засгийн газар мэдээллийн давуу талтай, мөн бодлого тодорхойлох чадвартай. Тэгэхээр гол

<sup>218</sup> Stephen Gardbaum, “Separation of Powers and the Growth of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?),” *American Journal of Comparative Law* 62, no. 3 (2014): 613–39.

гогцоо нь засгийн газартай хэн хариуцлага тооцох вэ гэдэг асуулт юм. Засгийн газарт УИХ-ын гишүүд орж ажиллаж байгаа нь засгийн газарт парламентаас тавих хяналтыг сулруулж байна гэх шүүмжлэл үнэний хувьтай. Үүний үр дүнд УИХ-ын анхаарал нь чухал бус чиг үүрэгт төвлөрдөг. Зарим нэг тохируулга хийснээр хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах боломжтой.

Улс төрийн хүрээнд цэвэр ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд 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 тогтолцоог 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.



# Дөрөвдүгээр бүлэг

## Нутгийн удирдлага

### Удиртгал

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 хуваарь, тэдгээрийн нэгж, нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь Үндсэн хууль, төрийн байгууламжийн язгуур асуудлуудын нэг бөгөөд засаглалын ерөнхий загварт томоохон байр суурь эзэлдэг асуудал юм.

Энэ бүлэгт Монгол Улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо бүрэлдэн тогтсон үйл явц, Үндсэн хуулиар тодорхойлсон орон нутгийн засаглалын загварын хэрэгжилтийн байдалд дүгнэлт хийлээ. Төрийн удирдлагын онол, практик, үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгаа, Монголын туршлага дээр үндэслэн нутаг дэвсгэрийн хуваарь, төв засаг болон нутгийн удирдлагын харилцаа, нутгийн удирдлагын бие даасан байдал, орон нутгийн түвшинд эрх мэдэл тусгаарлах зэрэг Монгол Улсад үндсэн хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд ширүүн маргаан дагуулсан асуудлуудыг авч хэлэлцлээ.

Нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулдаг гол хууль болох 1992 онд батлагдаж 2006 онд шинэчилсэн найруулга хийгдсэн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтэнд тулгарч буй сорилуудыг авч хэлэлцэнэ. Уг хууль нь шилжилтийн эхэн үед батлагдсан учраас социалист нийгмийн үеийн олон элементийг агуулсны дээр улс орны нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлтүүдтэй зэрэгцэн өөрчлөгдөж чадаагүй хууль юм.

Энэ бүлэгт мөн Улсын Их Хурлын Ажлын хэсгээс 2015 оны 11 дүгээр сард өргөн барьсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн саналыг шүүмжтэйгээр авч үзэв.

### Төсөл боловсруулах үйл явц

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 засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтыг өөрчилж сайжруулах шаардлага зүй ёсоор гарч ирсэн юм.

Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссоос Улсын Бага Хуралд өргөн барьсан Их цаазын хувилбарын “Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлага” хэмээх бие даасан бүлэгт Монгол Улс нь засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймгийг хошуунд, нийслэлийг хороодод хувааж, хөдөөд хошуу, баг гэсэн нэгжтэй байхаар заасан байжээ.<sup>219</sup> 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 сонгон авчээ.

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 тусгажээ. 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 дэвшүүлсэн байна.

Улсын Бага Хурал, Ардын Их Хурлын хуралдааны протоколуудаас “Монгол Улсын Засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлага” 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

<sup>219</sup> 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 хуваарь болон зарим эрдэм шинжилгээний байгууллага, хувь хүний санал, ялангуяа үндэстэн, ястны байршил, байгаль цаг уурын нөхцөл зэргийг судалж үзсэн байна.

удирдах бүтэц, тэдгээрийн эрх хэмжээ ямар байх зэрэг асуудалд ихээхэн анхаарал хандуулж байжээ. 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.<sup>220</sup> Гэхдээ Үндсэн хууль батлагдангуут шууд бужигнуулахгүй, сумын оронд хошуу гэж биччихээд жинхэнэ утгаар нь 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 байна.

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 олонхын 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 хүрч байсан боловч эцсийн дүнд төслийн энэ хэсгийг онцын өөрчлөлтгүйгээр баталжээ.

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. 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.

<sup>220</sup>

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 болсон. 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 гэдгийг дурджээ.

## Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь

Нутаг дэвсгэр бол төрийн удирдлагын салшгүй хэсэг бөгөөд төрийн байгууламжийн нэг чухал асуудал нь төрийн чиг үүргийг нутаг дэвсгэрээр хуваарилах явдал юм. Засаг захиргааны хэдэн түвшинтэй байх, төрийн захиргааны шатлалыг газар зүйн хувьд хэрхэн хуваарилах, тэдгээрийн институцийн хэлбэр ямар байх вэ гэдэг нь аливаа улсын төрийн байгууламжийн үндсэн хуулийн бүтцийг хөндсөн, нарийн төвөгтэй асуудал байдаг.

Орон нутгийн засаг захиргааны түвшингийн тоогоор улс орнуудыг харьцуулахад харилцан адилгүй байна. Төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн ардчилал сэдвийн доор 2008 онд хийгдсэн дэлхийн анхны тайланд үндэслэн Ази, Номхон далайн болон Европын нэгдмэл улсуудын харьцуулалтыг дараах хүснэгтээр үзүүлэв:

*Хүснэгт 14. Орон нутгийн засаг захиргааны түвшин (харьцуулалт)*

Орон нутгийн засаг захиргааны түвшингийн тоо	Улс орнууд
3 түвшинтэй: орон нутгийн зөвлөл; департамент/муж/дүүрэг; бүсийн захиргаа	Франц, Польш, Филиппин, БНСУ, Вьетнам, БНХАУ (4 түвшинтэй)
2 түвшинтэй: 1) орон нутгийн зөвлөл; департамент/муж/дүүрэг 2) Орон нутгийн зөвлөл; бүсийн захиргаа	1) Хорват, Грек, Унгар, Ирланд, Латви, Недерланд, Норвеги, Польш (дүүргийн статустай хотууд), Румын, Индонез, Япон, Тайланд, 2) Албани, Чех, Дани, Франц (Парис), Серб, Словак, Швед, Их Британи (Англи, Уэльс), Шинэ Зеланд
1 түвшинтэй: орон нутгийн зөвлөл	Болгар, Кипр, Эстони, Финлянд, Исланд, Литв, Люксембург, Македон, Мальт, Монтенегро, Португаль, Серб, Словени, Их Британи (Англи: нэгдмэл зөвлөлүүд ба хотын дүүргүүд)

Европын орон нутгийн засаг захиргааны дунд шат нь төрийн төвлөрсөн эрх мэдлийг бүх орон даяар хэрэгжүүлж тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдийг захирах буюу “Төр засаг нутаг дэвсгэрт нэвтрэх” (Наполеоны үеийн Франц шиг) түүхэн уламжлалын үр дүнд бий болсон нэгжүүд байжээ. Гэхдээ 19 дүгээр зууны сүүлээс эхлэн

либерализм, ардчиллын нөлөөгөөр дунд шат нь институцийн болон чиг үүргийн хувьд дараах хоёр хэлбэртэй болжээ. Үүнд: 1) институцийн болон үзүүлэх үйлчилгээний хувьд муниципаль захиргааны хэлбэрт ойлтсон нутгийн захиргааны байгууллагууд бий болсон; 2) төрийн захиргааны чиг үүргийг ялгаж зааглах, багасгах ажил хийгдсэн байна. Төрийн захиргааны дунд шатны нэгтгэх, төвлөрүүлэх үүрэг аажмаар хумигдаж ардчилах үйл явцад зайгаа тавьж өгчээ. Ийнхүү төлөөллийн ассемблейг сонгуулиар байгуулах нь бүх оронд хэм хэмжээ болон тогтсон байна. Улс орнууд нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог Төрийн нэгдмэл байдлыг алдагдуулахгүйгээр дунд шатанд өргөжүүлэн хэрэглэжээ (Дани, Франц, Польш, Чех, Словак).

Үндсэн хуулийг эцэслэн баталсны дараа Дархан, Эрдэнэт, Чойр хотуудыг аймгийн статустай болгосноос бусдаар Монгол Улсын 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, 1613 багт, нийслэл хот нь 9 дүүрэг, 152 хороонд хуваагдаж байна.

Үндсэн хуулийн 57 дугаар 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” хэмээн заасан. Энэ заалт хожим ихээхэн шүүмжлэл, маргаан дагуулсан нь 2000-аад оны эхэн үеэр бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалыг батлах үеэс тод харагддаг. Мөн Үндсэн хуулийн цэц дээр маргаан дагуулсан асуудал болсон бөгөөд Цэцэд хандсан хамгийн эхний гомдол эл асуудлаар байсан юм.<sup>221</sup>

1992 онд тодорхойлсон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь, гол төлөв хүн амын шилжилт хөдөлгөөнөөс үүдэлтэй хэд хэдэн асуудал байгаа нь:

2015 оны байдлаар нийт сумын 60 гаруй хувь нь 2500-с бага хүн амтай, үүний дотор 1000-с доош хүн амтай 19 сум байна. Аймгийн төвөөс 50 км-ээс ойрхон байршилтай 43 сум, үүний дотор зэргэлдээх сумтайгаа хэт ойрхон (5-25 км) сумд ч байгаа нь захиргааны үрэлгэн байдал бий болгож, хүн амд хүргэх үйлчилгээг хүндрүүлэхийн зэрэгцээ

<sup>221</sup> “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. УИХ э. И.Бадарч, МУҮХЦ, Тогтоол 1, 1993.01.13.

газар нутгийн маргаан ч ихээр гарах болсон.<sup>222</sup> Гэвч эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй сумдыг нэгтгэх санаачилгыг Засгийн газрын зүгээс хэд хэдэн удаа гаргасан боловч тэдгээр нь тэгсхийгээд дарагдаж байв.<sup>223</sup> Үүний эсрэгээр, сүүлийн үед сумдыг нэгтгэх талаар иргэдээс гаргасан санал тухайн сумын Засаг дарга, ИТХ-ын төлөөлөгч хэдхэн хүнийн албан тушаалын сонирхлоос болоод дэмжигдээгүй жишээ хэд хэдэн аймагт гарчээ. Ер нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг улс төрийн сонгуулийн зорилгоор байлгах хандлагатай болсон.<sup>224</sup>

Нөгөө талаас, Улаанбаатар хотын хүн амын тоо 1990 оныхтой харьцуулахад 2.4 дахин өсч, нийт хүн амын бараг тал хувь нь (1,363,100) нийслэл хотод оршин сууж байна.<sup>225</sup> Нийслэлийн хүн амын тоо өсөхийн хэрээр хороодыг дахин хуваах хандлага бий болсон нь нутаг орон хөдөлж шилжээгүй байхад хаягийн өөрчлөлт хийх, улмаар иргэний бүртгэлийн олон төрлийн баримт бичиг, гэрчилгээг өөрчлөх зардал чирэгдлийг иргэн болон захиргааны байгууллагад учруулж байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэнэ гэсэн нь хэт хатуу заалт юм. Ийм нөхцөл байдалд нутаг дэвсгэрийн нэгжийг тогтооход зарим уян хатан байдал шаардлагатай байна.

Зөвлөмж: 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.

Үндсэн хуулийг боловсруулагчид зөвхөн Улаанбаатарыг хотын статустайгаар тодорхойлсон. Гэвч цаг хугацаа өнгөрөхийн

<sup>222</sup> Г.Жаргал, “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлог, тулгамдсан асуудал, шийдэл,” Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган (эмхэтгэл) дотор, Ред. Ц.Даваадулам (УБ, 2015), 76–102.

<sup>223</sup> 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. Эдгээр 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 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.

<sup>224</sup> Ц.Даваадулам, ред., *Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган (Эмхэтгэл)* (УБ, 2015).

<sup>225</sup> Нийслэлийн статистикийн газрын мэдээгээр 1990 онд Улаанбаатар хотын хүн амын тоо 560,600 буюу нийт хүн амын 26.7 хувийг эзэлж байсан бол 2015 онд 1,363,000 хүрч нийт хүн амын 46 хувийг эзэлж байна. “01. Хүн амын тоо, хүйсээр, оны эхэнд, мянган хүн,” Нийслэлийн Статистикийн Газар, 2015, <http://ubstat.mn/StatTable=11>.

хэрээр хоёрдогч хотууд томорч, тэдгээрийг тойрсон сумдын хамт засаг захиргааны ялгаатай зохион байгуулалт, удирдлагын бүтэц шаардлагатай болоод байна. Хөдөө орон нутагт тохируулан боловсруулсан захиргааны тогтолцоо хотын асуудлыг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй тул нийслэл хотоос гадна хотуудын ангиллыг бий болгох шаардлага тулгарч байна. 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.

Орон нутгийн хотын статусыг байхгүй болгоод аймгийн төвийн сум бий болгосон нь аймагт давхар захиргаа бий болж чиг үүрэг нь давхцах болсон. Эдгээр сумдад ч мөн адил хотын асуудал үүсээд байгаа бөгөөд хөдөөгийн сумтай харьцуулахад үйлчлэх хүн амын тоо олон байдаг зэргийг харгалзан ялгаатай зохицуулалт шаардагдаж байгаа. Багахангай, Багануур дүүргийг байгуулахдаа нийслэлд “сорчлон авсан” нь мөн л төрийн удирдлагын нутаг дэвсгэрийн зарчмыг алдагдуулсан явдал болжээ. Үүний улмаас захиргаа иргэдээсээ холдох, хариуцлага, хяналт сулрах байдал бий болж, газар нутгийн маргаан гарах болсон.<sup>226</sup>

Нутаг дэвсгэрийн хуваарьтай холбоотой эдгээр суурь асуудлуудыг өнөө хэр шийдэхгүй явж ирлээ. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт<sup>227</sup> “Монгол Улсын

<sup>226</sup> Г.Жаргал, “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлог, тулгамдсан асуудал, шийдэл.” Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган (эмхэтгэл) дотор, ред. Ц.Даваадулам (УБ, 2015)

<sup>227</sup> УИХ-аар 2016 оны 9 дүгээр сарын 9-нд батлагдсан.

засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тогтолцоо, эрх хэмжээ, чиг үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгоно” хэмээн Засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлийн бодлогыг тодорхойлжээ. Засгийн газар энэ хүрээнд дээр дурдсан асуудлуудыг хэр үр нөлөөтэй шийдэх талаар хэлэхэд эрт байна.

Зөвлөмж: Нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хот гэж хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгааг харгалзан Үндсэн хуульд “хот”-ын ангиллыг нэмж тусгах шаардлагатай.

Эрдэмтэн Б.Чимид засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагыг Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 1-д зааснаар төрийн удирдлагын босоо шугам, өөрөө удирдах удирдлагын хэвтээ шугамын огтолцол дээр хэрэгжүүлэх талаар тайлбар хийсэн.<sup>228</sup> Дараагийн хоёр хэсэгт Монгол Улсад төрийн удирдлага болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны хосолсон загварын хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ өгч, практикт гарч буй сорилууд, олон улсын хандлагыг авч хэлэлцэнэ.

## Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хамгаалалт

Нэгдмэл улсуудын төрийн байгууламжийн бүтцийг төвлөрснөөс эхлээд хамгийн их төвлөрөл саарсан хүртэлх хэв шинжээр нь холимог (*fused systems*), хосолмол (*dual systems*) ба орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газар (*local self-government*) хэмээх гурван ерөнхий бүлэгт ангилдаг.

*Холимог тогтолцоо.* Энэ нь төр засгийн гүйцэтгэх ба хууль тогтоох эрх мэдэл хоорондоо холилдсон, ялангуяа Вестминистрийн тогтолцоотой парламентын ардчилалтай орнуудын хэв шинжийг агуулдаг. Холимог тогтолцооны хамгийн сонгодог жишээ нь Францад Наполеоны бий болгосон төвлөрсөн, нэгдмэл тогтолцоо юм. Наполеон засаг захиргааны нэгж бүрт тэдний ажлыг шалгаж байх, төв засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй төв засгийн газрын төлөөлөгч-префектийг (*préfet*) томилж байжээ. Францын тогтолцооны бусад хувилбаруудыг Итали, Испани, Португаль болон тэдгээрийн колони, эсхүл нөлөөнд байсан Африк, Ази, Өмнөд Америкийн орнуудын зэрэгцээ Румын, Япон, Өмнөд Солонгос авч хэрэглэжээ. Түүнчлэн ардчиллыг шинээр тогтоосон олон оронд орон нутгийн улс төрийн албан хаагчдыг эрх барьж буй засгийн газраас томилдог жишээ байна.

<sup>228</sup> Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нутгийн удирдлага*, Гуравдугаар дэвтэр (УБ, 2004).



Хосолмол тогтолцоо. Хосолмол тогтолцооны сонгодог жишээ нь Их Британи бөгөөд төв Засгийн газар өөртөө ихээхэн эрх мэдэл хадгалдаг боловч төв засгийн төлөөлөгчөөр дамжуулан орон нутгийн захиргаадад шууд хяналт тавьдаггүй. Төв засаг нь орон нутгийн захиргаадыг зайнаас удирддаг буюу харьцангуй илүү эрх мэдэл өгдөг байна. Орон нутгийн засгийн газар эрүүл мэнд, боловсрол, орон сууц гэх мэт чухал үйлчилгээ хүргэдэг боловч төв Засгийн газар ямар нэг байдлаар хяналт тавьж, санхүүжилт олгодог байна. Хосолмол тогтолцооны жишээнд Их Британи, АНУ, Израйл, Энэтхэг болон Их Британийн колони байсан Африк, Ази, Номхон далайн орнуудыг дурдаж болно.

Орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газар. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны төлөвшил, орон нутгийн илүү бие даасан эрх мэдлийг Скандинавын орнуудаас харж болно. Орон нутгийн захиргаад нь төв засгаас ногдуулсан чиг үүргийг хэрэгжүүлж, тогтоосон хязгаарын хүрээнд татвар тогтоох эрх мэдэлтэй байдаг. Орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газар хөгжсөн Дани, Финлянд, Шведэд улсын төсвийн нийт зарлага, ажил эрхлэлтэд орон нутгийн засгийн газар эзлэх хувиараа нэгдмэл улсуудын дотор дээгүүр байр эзэлдэг ажээ.

1992 оны Үндсэн хуулийн сонголтыг дээрх загваруудын алинд ч хамааруулах боломжгүй, харин загвар бүрийн тодорхой элементүүдийг нэгтгэн авч *“хольсон тогтолцоо”* гэж үзэж болохоор байна. Энэ утгаар дэлхийн хаана ч байхгүй өвөрмөц тогтолцоог бий болгосон бөгөөд үүнийг Монгол Улсын онцлогт тохирсон хэмээн тайлбарладаг. 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.

Оксфордын Үндсэн хуулийн харьцуулсан эрх зүйн лавлахад төрийн дотоод зохион байгуулалтын дараах жишээнүүдийг толилуулжээ:<sup>229</sup>

Төрийн байгууламжийн төвлөрсөн загвар: Үндсэн хуулийн жишээнүүд

---

<sup>229</sup> Michel Rosenfeld and Andras Sajo, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2012).

Франц бол төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийн сонирхолтой загвар юм. Нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд дэх төрийн төлөөлөгч нь “үндэсний эрх ашиг, захиргааны хяналт, хуулийг мөрдүүлэх” үүрэгтэй байдаг (Одоогийн Үндсэн хуулийн 72 дугаар заалт).

Францын загварыг, жишээлбэл, Румын авч хэрэглэсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн 123.2 дахь заалтанд “Префект бол Засгийн газрын орон нутаг дахь төлөөлөгч бөгөөд яамд, засгийн газрын бусад агентлагаас орон нутгийн түвшинд үзүүлж буй бүхий л үйлчилгээг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд удирдана” гэжээ. Бүсүүдийн хувьд нэгдмэл улс болох Испанид “Засгийн газраас томилогдсон төлөөлөгч нь өөртөө засах эрх бүхий коммун бүрийн нутаг дэвсгэрт, шаардлагатай тохиолдолд коммуны өөрийнх нь захиргаатай хамтран, төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, зохицуулах үүрэгтэй”. Энэ зохицуулалт Италийн 1948 оны Үндсэн хуулийн 121 дүгээр заалттай төстэй боловч 2003 оны үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр бүс бүрт төрийн төлөөлөгчтэй байх заалтыг үгүй болгож, орон нутгийн засгийн газарт тавих хяналтыг төв засгийн газар ба бүсийн засгийн газар хамтран хэрэгжүүлдэг болжээ.

Орон нутгийн засгийн автономит байдал: Үндсэн хуулийн жишээнүүд

Төрийн удирдлагын нэгдмэл, нийтлэг байдлыг хангах зарчим нь нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрийн удирдлага буюу нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлоо хамгаалах, чөлөөтэй, бие даасан байдлаар ажиллах эрхтэй жам ёсоор зөрчилддөг. Иймд нутгийн удирдлагын эрх ашгийг хамгаалсан заалтуудыг Үндсэн хуулиар тогтоодог байна. Францад департементас гадна тодорхой статус бүхий муниципаль болон бүсийн захиргаа, коммун байдаг. Эдгээр нь бүгд өөрийн чиг үүрэг, хөрөнгө нөөц бүхий нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай бөгөөд шийдвэр гаргах байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суудаг иргэдээс сонгогддог. Ардчиллын зарчмын гол илэрхийлэл болсон удирдлагын энэ хэлбэрийг төвлөрлийг сааруулах (ялангуяа төвлөрсөн уламжлалтай орнуудын хувьд) гэж нэрлэдэг бөгөөд энэ нь төрийн захиргааны төв, орон нутгийн зохион байгуулалтаас ангид, эрх зүйн бие даасан субъект (*entities with a separate legal personality*) бий болно гэсэн үг юм.

Энэ загвар эх газрын Европт түгээмэл байдаг. Захиргааны чиг үүргийг орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх энэ загварын гол үзэл баримтлал нь “орон нутгийн бие даасан байдал” юм. Бие даасан байдлыг хатуу тодорхойлдоггүй, ерөнхийдөө орон нутгийн хамтлагуудын нийтийн ашиг сонирхлын чухал хэсгийг хуулийн хүрээнд удирдах, зохицуулах эрх, бодит чадавх гэж тодорхойлдог байна. “Орон нутгийн өөрөө удирдах засаг нь нутгийн өөрөө удирдах

байгууллагаас төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд, өөрийн хариуцлага дор, орон нутгийн хүн амын ашиг сонирхолд нийцүүлэн зохицуулах, удирдах эрх, чадварыг илэрхийлнэ.” (Европын Харти, Гуравдугаар зүйл, 1985)<sup>230</sup> Иймд орон нутгийн бие даасан байдал гэдэгт орон нутгийн байгууллагад зөвхөн хуулиар болон албан ёсоор ногдуулсан чиг үүргээс гадна тухайн нутаг дэвсгэрт оршин сууж буй иргэдийн тусын тулд эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэх тодорхой, материалын (тухайлбал санхүүгийн) нөхцөлийг ойлгодог. Орон нутгийн байгууллагуудын ашиг сонирхол нь төрийн болон үндэсний ашиг сонирхлын зэрэгцээ нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой нь эргэлзээгүй. Гэхдээ үүнийг хуулиар орон нутгийн ашиг сонирхол хэмээн авч үзэж, орон нутгийн сонгогчдын сонголт, хүсэл зоригийн дагуу хөхиүлэн дэмждэг.

Орон нутгийн автономит байдал нь нутгийн удирдлагын байгууллагуудыг заавал хуулийн этгээд байхыг шаарддаггүй. Гэхдээ эрх хэмжээгээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, шүүхийн хамгаалалтыг эдлэх эрхтэй байх шаардлагатай гэж үздэг.

Орон нутгийн бие даасан байдлыг хүндэтгэх тухай заалт үндсэн хуулиудад тэр бүр тусгагддаггүй байсан бол улс орнуудын үндсэн хуульд орон нутгийн засгийн тухай заалтууд бий болж эхэлжээ. Үүнд орон нутгийн болон төрийн төв байгууллагуудын ашиг сонирхлын ялгаатай байдлыг харгалзан үзэж орон нутгийн удирдлагын институцүүдийн бие даан оршин тогтнож, үйл ажиллагаа явуулах, төв засгийн байгууллагуудын зүгээс эрх мэдэл, үр ашигтай ажиллахад шаардлагатай төсөв хөрөнгийг нь багасгах зэрэг арга хэмжээ авахаас хамгаалсан заалтууд байна. Сүүлийн жилүүдэд төсвийн бие даасан байдал үндсэн хуулиудад чухал байр суурь эзлэх болсон.

Орчин үеийн үндсэн хуулиудад энэ хандлагыг тусгасан сонирхолтой бөгөөд дэвшингүй жишээ нь Германы Үндсэн хуулийн 28 дугаар заалт юм:

Муниципаль захиргаа нь өөрийн хариуцлагын дор, хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд орон нутгийн бүхий л харилцааг зохицуулах эрхтэй... Орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн газрын баталгаа нь санхүүгийн бие даасан байдлыг мөн хамрах бөгөөд эдгээрт муниципаль захиргааны эдийн засгийн чадварт үндэслэсэн татварын орлогын эх үүсвэртэй байх, татварын хувийг тогтоох эрхтэй.

Польш Улсыг Зүүн Европын орнудаас үндсэн хуулийн эрх зүйд хамгийн их дэвшил гаргасан гэж үздэг. 1997 оны Үндсэн хуулийн “Орон нутгийн Засгийн газрын тухай” 7 дугаар бүлэгт:

<sup>230</sup> Chapter 3, The European Chapter on Local Self-government, 1985.

163 дугаар зүйл.

Орон нутгийн засгийн газар нь төрийн захиргааны бусад байгууллагуудад Үндсэн хууль болон бусад хуулиар олгогдоогүй ямар ч чиг үүргийг хэрэгжүүлж болно.

164 дүгээр зүйл.

1. Коммун (гмина) нь нутгийн удирдлагын суурь нэгж юм.
2. Бүсийн болон нутгийн удирдлагын бусад нэгжүүдийг хуулиар тогтооно.
3. Коммун нутгийн удирдлагын бусад нэгжүүдэд ногдуулаагүй аль ч чиг үүргийг хэрэгжүүлж болно.

165 дугаар зүйл.

1. Нутгийн удирдлагын нэгжүүд нь хуулийн этгээдийн статустай байна. Тэдгээр нь өмч эзэмших эрхтэй.
2. Нутгийн удирдлагын нэгжүүдийн өөрийн удирдлагын хэв шинж нь шүүхээр хамгаалагдсан байна.

167 дугаар зүйл.

1. Нутгийн удирдлагын нэгжүүдэд тэдэнд ногдуулсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хангалттай санхүүжилтийг улсын төсвөөс олгоно.

168 дугаар зүйл

Хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд нутгийн удирдлагын нэгжүүд нь орон нутгийн татвар, хураамжийн хувийг тогтоох эрхтэй.

Азийн орнуудаас дээрх жишээнд Япон, Филиппинийг дурджээ.<sup>231</sup> Филиппиний 1987 оны Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйл:

*2 дугаар хэсэг.* Нутаг дэвсгэрийн болон улс төрийн нэгжүүд нь автономит эрхтэй байна.

*5 дугаар хэсэг.* Орон нутгийн бие даасан байдлын талаар баримтлах суурь бодлоготой нийцүүлэн Конгрессоос гаргасан чиглэл, хязгаарын хүрээнд орон нутгийн засгийн газар бүр өөрийн орлогын эх үүсвэр бий болгох, татвар, хураамж, төлбөр тогтоох эрхтэй. Эдгээр татвар, хураамж, төлбөрийн орлогыг зөвхөн орон нутгийн засгийн газарт хадгална.

*6 дугаар хэсэг.* Орон нутгийн засгийн газрууд хуулиар тогтоосны үндсэн дээр үндэсний татварын тодорхой хэсгээс шударгаар хүртэх эрхтэй бөгөөд уг татварын орлогыг тэдэнд автоматаар олгоно.

Японы 1947 оны Үндсэн хуулийн “Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай” 8 дугаар бүлэг:

<sup>231</sup> “Decentralization and Local Democracy in the World (First UCLG Global Report)” (World Bank and United Cities and Local Governments, 2008).

92 дугаар зүйл. Орон нутгийн нийтийн байгууллагуудын (local public entities) бүтэц, үйл ажиллагааны зохицуулалтыг орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах зарчмын дагуу хуулиар тогтооно.

93 дугаар зүйл. Орон нутгийн нийтийн байгууллагууд нь хуулиар тогтоосны дагуу өөрсдийн зөвлөлдөх байгууллага болох ассемблейг байгуулна. Орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн, ассемблейн гишүүдийг хуулиар тодорхойлсны дагуу бүх нийтийн, шууд сонгуулиар сонгоно.

94 дүгээр зүйл. Орон нутгийн нийтийн байгууллагууд өмчийн харилцаа, үйл ажиллагаа, захиргааг зохицуулах, хуулийн хүрээнд дүрэм журам гаргах эрхтэй.

95 дугаар зүйл. Диет зөвхөн орон нутгийн нийтийн байгууллагатай холбоотой тусгай хуулийг, хуульд заасны дагуу орон нутгийн нийтийн байгууллагуудын олонхын саналыг авахгүйгээр гаргаж үл болно.

Шинэ үндсэн хуулиудаас: БНСУ (1987, 117 ба 118 дугаар зүйл), Тайланд (1997, 78 дугаар зүйл) орон нутгийн бие даасан байдлыг тунхагласан бол БНХАУ, Вьетнамын хуульд үүний эсрэг заалтууд байдаг байна (Хятад 110 дугаар зүйл; Вьетнам 6 дугаар зүйл).

Венецийн комиссын<sup>232</sup> тун саяхны хэлэлцүүлгээс харахад үндсэн хуульд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг хүлээн зөвшөөрөх хандлага өсч байна. Тухайлбал, тус комиссоос Украйнд одоогийн үндсэн хуулиар тогтоосон “төрийн төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус хосолмол загвар”-аас “төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх төвлөрсөн бус загвар” луу шилжих шаардлагатай хэмээн зөвлөжээ.

Үндсэн хуулиудад нутгийн удирдлагын байгууллагын эрх хэмжээ, чиг үүргийг заадаггүй. Тухайлбал, Европын бараг бүх орны Үндсэн хуульд муниципаль захиргааны эрх хэмжээний ерөнхий хэв шинжийг хүлээн зөвшөөрдөг. Хуулийн хэллэг ямар ч бай “*ерөнхий бүрэн эрхийн заалт*” (*general competence clause*) нь ямагт тодорхой бус, чиг үүрэг хуваарилах зарчмыг тусгахаасаа илүү үйл ажиллагааны эрх чөлөө буюу төв засгийн газарт олгогдсоноос бусад бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх зарчмыг илэрхийлдэг. Энэ нь муниципаль захиргаа орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийн үүднээс, хуулийн хүрээнд, төв засгийн газар, эсхүл дээд шатны бусад байгууллагын эрх хэмжээнд халдахгүйгээр ямар ч үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй гэсэн үг юм.<sup>233</sup>

<sup>232</sup> Венецийн комисс нь Европын зөвлөлийн зөвлөх байгууллага бөгөөд үндсэн хуулийн эрх зүйн чиглэлээр хараат бус экспертүүдээс бүрддэг. Берлиний хана нуран унаснаас хойш Төв болон Зүүн Европын орнуудад үндсэн хуулийн чиглэлээр яаралтай тусламж шаардлагатай цаг үед 1990 онд байгуулагдсан. Комиссын албан ёсны нэр нь Хуулиар дамжуулан ардчиллыг дэмжих Европын Комисс нэртэй. Гэхдээ хуралдаан нь жилд 4 удаа Италийн Венец хотод болдог тул хуралдаан хийдэг газрынх нь нэрээр нэрлэж заншсан.

<sup>233</sup> Gerard Marcou, “Local Authority Competences in Europe (Study of the European Committee on Local and Regional Democracy)” (Democracy and Political Affairs, Council of Europe, 2007).

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.” гэж заасан. Энэ нь бусад орнуудад дэвшингүй хэмээн тооцогддог ерөнхий бүрэн эрхийн заалттай нийцэж байна. Мөн орон нутгийн Хуралд бодит эрх мэдэл олгох зорилго Үндсэн хуульд агуулагдаж байгааг илэрхийлж байгаа бөгөөд төв засгийн газар, дээд шатны байгууллагад олгогдсоноос бусад бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх өргөн боломжийг Хуралд олгожээ. Энэ нь түүнчлэн Хуралд тусгайлан олгосон (шилжүүлсэн бус) эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд үндсэн хууль, хуульд нийцсэн байдлыг шалгахаас хяналт шалгалт хийхгүй байх утгыг илтгэдэг.

Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” хэмээн тодорхойлсон. Эрдэмтэн Б.Чимид “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” болон энэ сэдвээр бичсэн бусад нийтлэлдээ “цогцолбор” гэдэг нэр томъёо нь эрх зүйн бие даасан субъект байх утгыг илтгэнэ, гадаад үг гээд энэ нэр томъёог сонгосон.<sup>234</sup> Энэ заалт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бие даан ажиллах бодит баталгаа болох бөгөөд үүнд нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хил заагийг эдийн засгийн хувьд бие даасан байх шаардлагад нийцүүлэн тогтоох, тухайн нутаг дэвсгэрийн газрыг тухайн шатны Хурлын мэдэлд байхаар хуваарилах нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн бие даан хөгжих үндсийг баталгаажуулсан заалт хэмээн үзжээ.

Бидний хувьд 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг хууль боловсруулагчдын төсөөлж байсан үр дүнд хүрээгүй, “эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэдгийн утга болон эрх зүйн ач холбогдол ойлгомжгүй хэвээр, иймээс үндсэндээ хэрэглээ байхгүй заалт хэмээн үзэж байгаа бөгөөд бодит байдал дээр дараах үр дагавар гарсан. Үүнд: 1) энэ заалтыг анх тооцоолж байсан шиг эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй сумдыг нэгтгэхэд ашиглаж чадаагүй; 2) харьцуулсан шинжилгээнд дурдагдсан дэвшингүй гэж тооцогддог өмч эзэмших эрх гэх мэт бие даасан байдлын баталгааг шууд илэрхийлээгүйн дээр нутгийн удирдлагын байгууллагууд чиг үүрэгтэй нь тохирсон санхүүжилттэй байх гэх мэт зарчмыг тусгаагүй; 3) энэ заалтыг ашиглан нутгийн удирдлагын субъектууд эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд хандах үндэс болж чадахгүй байна.

<sup>234</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нутгийн удирдлага; Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 354.

Монгол Улсад нутгийн өөрөө удирдах ёс төлөвшихөд саад тотгор болж байгаа хэд хэдэн асуудал байна:

Нэгдүгээрт, салбарын хууль тогтоомжийг батлан гаргахдаа гол төлөв нутгийн удирдлагын нөөц бололцооноос хэтэрсэн “санхүүжилтгүй чиг үүргийг” ногдуулах, эсхүл орон нутгийн захиргааны боловсон хүчнийг салбарын яамдаас томилох (босоо томилгоо) нь нийтлэг практик болсон. Төв засгийн газар аймаг дахь агентлагуудын дарга нарыг томилдог, сумын түвшинд ажилладаг 16 төрийн албан хаагчийн зөвхөн 3 нь Засаг даргад шууд харьяалагддаг нь тэдний ажлыг дүгнэж, хариуцлага тооцоход хүндрэлтэй болгодог. Одоогоор нийслэл хот, Дархан-Уул, Дорноговь, Орхон, Өмнөговь аймгаас бусад нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд төв засгийн санхүүгийн дэмжлэгээс хараат байгаа. Нутгийн удирдлагын байгууллагууд төв засгаас санхүүгийн хувьд хараат байх нь нийтлэг байдаг ч орлогын эх үүсвэр тогтвортой, тодорхой байх нь нутгийн удирдлагын бие даасан байдал, тэдний ажиллагааны үр ашигт чухал нөлөөтэй байдаг. Орон нутгийн хөгжлийн санг (ОНХС) 2013 онд бий болгосон нь энэ чиглэлээр сүүлийн үед гарсан нэг дэвшил юм. ОНХС-гийн хөрөнгө нь орон нутгийн төсвийн нийт зарцуулалтын зөвхөн 10 хувийг эзэлж байгаа (2013 оны байдлаар) хэдий боловч орон нутгийн санхүүжилт тодорхой болсноор иргэдийн оролцоо болон орон нутгийн Хурлуудыг идэвхжүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлсэн. Энэ салбарт орон нутгийн татварын бааз суурийг нэмэгдүүлэх, орлого бүрдүүлэх хөшүүргийг бий болгох чиглэлээр цаашид шинэтгэл хийх шаардлагатай байгаа.

Хоёрдугаарт, сүүлийн жилүүдэд жил бүрийн Төсвийн тухай хуулийг хэлэлцэн батлах явцад нутгийн удирдлагын эрх мэдэлд халдсан, өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн чиг үүргийг багасгах, эсхүл санхүүжилтгүй чиг үүрэг өгөх, орон нутгийн өмчийн талаарх үүргийг нь багасгах гэх мэтээр холбогдох хуульд (тухайлбал ЗЗНДНТУТХ) өөрчлөлт оруулдаг сөрөг практик тогтоод байгаа. Ийм өөрчлөлтүүд нь гол төлөв тухайн салбарын хуулийг шинэчлэх үйл явцаас гадуур хийгддэг тул анхаарлын гадна батлагддаг. Энэ үзэгдлийг орон нутгийнхан “хуулийн хулгай” хэмээн нэрлэдэг болсон.<sup>235</sup> Иймэрхүү практик цаашид ч үргэлжлэх төлөвтэй байна.

<sup>235</sup> Иймэрхүү жишээнээс дурдвал ЗЗНДНТУТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт 2015 оны 1 дүгээр сарын 23-нд оруулсын өөрчлөлтөөр “Хурлын Тэргүүлэгчид ажлын албаны орон тоо, цалингийн санг Төсвийн тухай хуулийн 10.1.2-т заасан тухайн жилийн төсвийн хязгаарт багтаан” гэдэг үгийг нэмсэн. Энэ нь Сангийн яаманд аймгуудын Хурлын ажлын албаны орон тоог нэг бүрчлэн тогтоох боломж олгосон бөгөөд үүний үр дүнд 2016 оноос эхлэн ихэнх аймгийн Хурлын ажлын алба хасагдсан орон тоогоор ажиллаж байгаа. Өөр нэг жишээ нь Засгийн газраас 2015 оны сүүлээр ЗЗНДНТУТХ дахь орон нутгийн өмчлөлтэй холбоотой бүх заалтыг хасах саналыг УИХ-д оруулсан боловч энэ нь орон нутгийн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулсан учраас Засгийн газар төслөө буцааж татсан.

Гуравдугаарт, Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын анхан шатыг иргэдийн Нийтийн Хурал байхаар заасан. Гэхдээ ЗЗНДНТУТХ-д эдгээр хурлын үйл ажиллагааг огт зохицуулаагүй үлдээсэн. Иргэд цуглаад хамтдаа гаргасан шийдвэр нь шүүхэд очоод “эрх зүйн үндэс байхгүй” гэдэг үндэслэлээр буцаж байсан тохиолдол хэд хэд гарчээ. Иргэдийн Нийтийн Хурал нь байгуулагддаг хэлбэр, гишүүдийн эрх зүйн статус гээд олон зүйлээр иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас ялгаатай тул нутгийн өөрөө удирдах дээд шатны байгууллагын тухай заалтаар зохицуулах гэсэн оролдлого нь зохицуулаагүйтэй адил юм. Иймд Үндсэн хуулийн нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл баримтлалд нийцүүлэн иргэдийн Нийтийн Хурлын эрх зүйн статусыг тодорхойлох шаардлага бий.<sup>236</sup>

Дөрөвдүгээрт, сүүлийн жилүүдэд шууд ардчиллыг хөхиүлэн дэмжих нь нэмэгдсэнийг дараах хэдэн баримтаар дурдаж болно. “Шууд ардчилал, иргэний оролцоогоор дамжуулан төвлөрлийг сааруулах” стратегийн бодлогын баримт бичиг батлах тухай Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг 2012 оны 9 дүгээр сард гарсны зэрэгцээ бүх орон нутагт Иргэний танхим байгуулагдсан. Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар одоо Иргэний улс төрийн эрхийн тухай хуулийн төслийг боловсруулж байгаа. Зөвлөлдөх ардчилал гэсэн үзэл баримтлалыг зарим улс төрчид хөхиүлэн дэмжиж байгаа. Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт мөн зөвлөлдөх ардчилал, иргэдийн оролцоог дэмжих “Ардын засаглал” хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ хэмээн тусгажээ. Хэдийгээр бидэнд эдгээр санаачилгын талаар сөрөг байр суурь байхгүй боловч төлөөллийн байгууллагууд үзүүлж болох хүсээгүй үр дагаврын талаар сануулах нь зүйтэй хэмээн үзэж байна. Учир нь иргэний шууд оролцооны талаар хүчтэй яригдах тусам иргэд сонгогдсон төлөөлөгчдөөсөө хөндийрөх хандлага гарч байгааг бид ажигласан. Энэ нь аль хэдийн сул байгаа сонгогдсон төлөөлөгчид болон тэдгээрийн сонгогчид хоорондын харилцааг<sup>237</sup> улам ч сулруулж болох талтай. Энэ харилцаа бол чухамдаа орон нутгийн өөрөө удирдах ёс оршин тогтнох жинхэнэ утга билээ.

Үндсэн хуулийн эрх зүйд улс төрийн оролцооны хоёр хэлбэр буюу шууд ардчилал ба төлөөллийн ардчиллыг бий болгох нь

<sup>236</sup> Д.Ганзориг, “Нутгийн удирдлага: эрх зүйн зохицуулалт, цаашдын шийдэл,” Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган (эмхэтгэл) дотор, ред. Ц.Даваадулам (УБ, 2015), 114–18.

<sup>237</sup> НҮБХХ, УИХ-ын Тамгын газраас 2015 онд Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын талаарх иргэдийн хандлагын суурь түвшинг тогтоох судалгааг 5 аймаг, 15 сум, 7 дүүрэг, 20 хорооны 1200 өрхийг оролцуулан явуулахад судалгаанд оролцогчдын 55 хувь нь ИТХ гэдэг байгууллага байдгийг мэдэхгүй гэж хариулсны дээр зөвхөн 15.8 хувь нь төлөөлөгчөө зөв нэрлэж байсан. Энэ хувь хөдөөд харьцангуй өндөр (23.7 хувь), харин хотод (4.8 хувь) маш доогуур байв.



болгоомжтой зохицуулалт хийгээгүй нөхцөлд зөрчил үүсгэнэ хэмээн үздэг. Тухайлбал, Орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн талаар Европын Хартид (*European Charter of Local Self-Government*) нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллын бие даасан байдлыг онцолдог. “Шууд” хэрэгжүүлэх эрх нь сонгуулиар байгуулагдсан байгууллагуудын эрхийг үл орлох бөгөөд иймээс Хартиар хамгаалагдсан нутгийн удирдлагын байгууллагын бие даасан байдлыг алдагдуулах байдлаар ойлгож үл болно.<sup>238</sup>

Сонгодог “орон нутгийн засаг” буюу орон нутгийн бие даасан засаг захиргааны шинжийг дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг. 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) олонхын 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 (Мавхуд, 1987). 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.

Зөвлөмж: Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг орчин үеийн үндсэн хуулиудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хамгаалалтыг хэрхэн тусгасан жишгээр хуулийн этгээд байх, нутгийн удирдлага эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэхэд санхүүжилтийн хангалттай эх үүсвэртэй байх, өмч эзэмших эрхтэй байх, нутгийн удирдлагын талаар гол хууль болох ЗЗНДНТУТХ-ийг өөрчлөхөд орон нутгаас санал авах шаардлага зэргийг тусган нутгийн удирдлагын хамгаалалтыг нэмэгдүүлэх чиглээр өөрчилж болох юм.

<sup>238</sup> “Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government.”

## Орон нутгийн бие даасан байдал харьцангуй ойлголт болох нь

Өмнөх хэсэгт орон нутгийн өөрөө удирдах засгийн үндсэн хуулийн хамгаалалтын тухай авч үзсэн бол энэ хэсэгт орон нутгийн өөрийн удирдлагад тогтоох хязгаарлалтын тухай авч үзнэ. Харьцуулсан шинжилгээнд “автономит байдал” буюу “бие даасан байдал” гэсэн нэр томъёог ашигласан. Гэхдээ энэ үзэл баримтлалыг ойлгоход сэрэмжлүүлэг хэрэгтэй. Тухайлбал, ном зохиолд нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан байдлыг бүсийн автономит байдлаас ялгаж ойлгох, учир нь бүсийн автономит байдал нь федерализм руу ойртдог гэдгийг онцолжээ. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд (НӨУБ) нь тухайн улсын төрийн байгууламжийн тогтолцоонд тусгаарлагдсан нэгжүүд биш учраас хуулиар эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаанд хязгаарлалт тогтоодог байна. Иймд орон нутгийн бие даасан байдал нь ямагт харьцангуй ойлголт байдаг.<sup>239</sup> Үүний зэрэгцээ бид төв засгийн газрын ийм хяналт зөвхөн НӨУБ-аас гаргаж байгаа шийдвэрийн үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид нийцсэн байдлыг хянах хяналтаар хязгаарлагддаг гэдгийг ойлгох хэрэгтэй. Төрийн нэгдмэл, үл хуваагдах байдал нь төв засаг болон төвлөрсөн бус институцүүдийн гаргаж байгаа шийдвэрийг хянах түүний эрх мэдлээр дамжин хэрэгжинэ гэсэн үзэл баримтлалыг Франц, Турк Улсын үндсэн хуулийн онолын хүрээнд онцолдог юм байна.

Нутгийн удирдлагын байгууллагын гаргасан шийдвэрийг хянах, хүчингүй болгох талаар эрх зүйн болон захиргааны уламжлалаасаа шалтгаалан улс орнууд төрөл бүрийн механизм ашиглаж байна. Жишээлбэл, Шинэ Зеландад орон нутгийн болон бүсийн зөвлөлүүд нь үндэсний парламентаас байгуулагдахын зэрэгцээ Англиас эхтэй нийтлэг эрх зүйн *ultra vires* буюу хуулиар тогтоосон эрх хэмжээний хүрээнд гэсэн номлолыг мөрдлөг болгодог тул үндэсний Засгийн газар, шүүх шийдвэрийг хүчингүй болгодог. АНУ-д нутгийн удирдлагын байгууллага үндсэн хуульд нийцээгүй шийдвэр гаргасан тохиолдолд Муж улсын Засгийн газар Муж улсын Дээд шүүхэд нэхэмжлэл гаргах замаар шүүхээр шийдүүлдэг байна. Францад шууд сонгуулиар байгуулагдсан бүх байгууллага нь “Ерөнхийлөгчийн толгойлох үндэсний захиргааны дор улсын бүрэн эрхт байдлыг хэрэгжүүлэхэд оролцох” үүрэгтэй. Коммуны мээр нь хэдийгээр шууд сонгогддог боловч хуулиар төрийн төлөөлөгч байх үүрэг хүлээдэг. Дотоод хэргийн яам нь нутгийн удирдлагын байгууллагуудад чиглэсэн тушаал гаргах, хууль, хэв журмыг сахиулах байдлаар хяналт тавьдаг. Харин коммуны

<sup>239</sup> Marcou, “Local Authority Competences in Europe (Study of the European Committee on Local and Regional Democracy.”

шийдвэрийг цуцлах, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцохыг Үндсэн хуулиар хориглосон байдаг ажээ.<sup>240</sup>

Дээрх жишээнүүдээс Монголд хамгийн ойрхон нь Францын жишээ байна. Гэвч Францаас ялгаатай нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд Хурлын гаргаж байгаа шийдвэр үндсэн хууль, хуульд нийцээгүй тохиолдолд тэр шийдвэрийг зогсоох, цуцлах талаар Засаг даргад хангалттай эрх мэдэл өгөөгүй байна. Харин ч тийм оролдлого хийснээр Засаг дарга өөрөө огцорч болох хачирхалтай зохицуулалт үйлчилж байна.

Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг Засаг дарга хэрэгжүүлнэ гэж заасныг Жаран нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “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.” гэсэн заалтаар үүнийг тодруулсан. 61 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Засаг дарга Хурлын шийдвэрт хориг тавих эрхтэй гэсэн бол 3 дахь хэсэгт “Тавьсан хоригийг нь Хурал өөрийн төлөөлөгчдийн олонхын саналаар няцаасан нөхцөлд Засаг дарга уул шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй гэж үзвэл огцрох хүсэлтээ зохих Хурал, Ерөнхий сайд буюу харьяалах дээд шатны Засаг даргад гаргаж болно” гэжээ. Энэ нь логикийн хувьд өөрийг нь огцруулахад хүргэх тул Хурлын гаргаж байгаа хууль бус шийдвэрийг тэр бүр эсэргүүцээд байх сонирхол төрөхгүй мэт харагдаж байна.

Үүний зэрэгцээ Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг<sup>241</sup> ба 63 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг<sup>242</sup> нутгийн удирдлагын байгууллагын шийдвэр Үндсэн хууль, төрийн дээд шатны байгууллагаас гаргаж байгаа хууль, шийдвэрт нийцсэн байх тухай заасан. Гэхдээ Үндсэн хууль НӨУБ-ын гаргаж байгаа актын үндсэн хууль, хуульд нийцсэн байдлыг хянах төрийн байгууллагыг заалгүй орхижээ. Үүнийг эл асуудлыг захиргааны болон Үндсэн хуулийн цэцэд үлдээсэн гэж ойлгож болох юм. Гэвч Цэц Үндсэн хууль зөрчсөн асуудлаар хувь иргэний нэхэмжлэлийг хүлээн авдаггүй. Бидэнд иргэдээс гарсан

<sup>240</sup> Бусад орнуудын нутгийн удирдлагын байгууллагуудын үндсэн хуулийн статус, (Шотландын Судалгааны төв алба, 1998)

<sup>241</sup> Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг: “...Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.”

<sup>242</sup> Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг: “Хурлын тогтоол, Засаг даргын захирамж нь хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газар, харьяалах дээд шатны байгууллагын шийдвэрт нийцсэн байх бөгөөд түүнийг тус тусын нутаг дэвсгэрт хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөнө.”

гомдлыг шүүх хэрхэн үр нөлөөтэй шийдвэрлэж байгаа талаар системтэй мэдээлэл байхгүй байна.

ЗЗНДНТУТХ-ийн шинэчилсэн найруулгад (2006) энэ харилцааг зохицуулахыг оролдсон заалтууд байсан боловч Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтээр 2009 онд хүчингүй болгож, Хурал зөвхөн өөрөө шийдвэрээ өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй үлджээ.<sup>243</sup>

*25.4. Хурлаас гаргасан тогтоол, бусад шийдвэр нь хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт нийцээгүй бол түүнийг тухайн, эсхүл дээд шатны Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгоно.*

~~25.5. Аймаг, нийслэлийн Хурлын шийдвэр нь хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт нийцээгүй бол түүнийг Улсын Их Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгох эрхтэй.~~

Хэдийгээр нийтлэг биш боловч Хурлын тогтоол хуульд нийцэхгүй байх тохиолдол практикт гарч байна. Жишээлбэл, Авлигатай тэмцэх газраас 2013-2015 онд нийт 15 аймаг, 208 сумын ИТХ, Тэргүүлэгчдээс гаргасан тогтоол хууль тогтоомжид нийцэж байгаа талаар шалгалт хийж нийт 97 зөрчил илрүүлсний ихэнх нь хуулиар тогтоосон хязгаараас давсан төлбөр, хураамж ногдуулсан шийдвэр байжээ.<sup>244</sup>

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд Захиргааны ерөнхий хуулийн<sup>245</sup> үйлчлэх хүрээнд хамрагдаж байгаа. Уг хууль нь гарч болох нөлөөллийн үнэлгээ, өртөг-үр ашгийн тооцоо хийх, олон нийтээр хэлэлцүүлэх, хуульд нийцэж буй эсэхийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаар хянуулах (Хууль зүй, дотоод хэргийн яам), шийдвэрт хувийн хэрэг хөтлөх зэргээр захиргааны шийдвэр гаргах ажиллагаанд хатуу шаардлага тавигдах болсны зэрэгцээ хуульд нийцээгүй шийдвэрийн улмаас иргэн ба байгууллагад учирсан хохирлыг захиргааны байгууллагаар төлүүлэх асуудлыг зохицуулах болсон. Гэхдээ захиргааны хэм хэмжээний актыг дээд шатны байгууллага хянаж бүртгэх ажиллагааг зохицуулсан тус хуулийн 64 дүгээр зүйлд зөвхөн сум, дүүргийн Засаг даргыг дурджээ. Энэ нь орон нутгийн өөрөө удирдах ёсыг уг хуулиар хүлээн зөвшөөрч байгаа, эсхүл хуулийн төсөл боловсруулагчдын алдаа алин болох нь тодорхойгүй байна.

Ерөнхийдөө Үндсэн хууль ба ЗЗНДНТУТХ-ийн аль алинд энэ харилцааг ойлгомжгүй, зөрчилтэйгээр тодорхойлсон нь өнөөдөр үндсэн хуулийн маргаан дагуулсан асуудлын нэг болсон. Магадгүй, захиргааны хүчтэй хяналтын ул мөр хэвээр, улсын нийт төсөв одоогийнхтой харьцуулахад маш бага, үүний дотор орон нутгийн

<sup>243</sup> УИХ э. Р.Очирбал, МУҮХЦ, Тогтоол 1, 2009.05.20.

<sup>244</sup> Авлигатай тэмцэх газрын тайлан (УБ, 2015).

<sup>245</sup> УИХ-аар 2015 оны 6 дугаар сарын 9-нд батлагдсан Захиргааны ерөнхий хуулийн 5.1.5.

төсвийн зарцуулалт маш бага хувь эзэлдэг байсан 1990-ээд оны эхэн үед энэ нь төдийлөн асуудал биш байсан байж болох юм. Харин одоо улс орны нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн. Уул уурхай эрчимтэй хөгжиж, уул уурхайн хайгуул, олборлолтын лицензийг ихэнх нутаг дэвсгэрийг хамруулан олгосон, нутгийн удирдлагын байгууллагуудын эл асуудлаар хувийн салбар, иргэдтэй харилцах харилцаа нь нэмэгдсэн. Үүний зэрэгцээ 1990 он гэхэд яригдаж байгаагүй хотжилт, уур амьсгалын өөрчлөлт, байгалийн гамшиг, цөлжилт гэх мэт хөгжлийн шинэ сорилууд нь төр засгийн төв ба орон нутгийн байгууллагуудаас байгалийн нөөцийг зохистойгоор ашиглах, байгаль хамгаалах талаар нэгдмэл бодлоготой байж ажлын уялдаагаа сайжруулах, мөн хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэхийг шаардаж байна.

Зөвлөмж: Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан хууль дээдлэх, Хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх зарчимтай нийцүүлэн, Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг хууль зөрчсөн гэх үндэслэлээр тавьсан хоригийг нь Хурал өөрийн төлөөлөгчдийн олонхын саналаар няцаасан тохиолдолд Засаг дарга харьяалах шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, эсхүл хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад мэдэгдэх гэж өөрчлөн найруулах нь зүйтэй. Сүүлийнх нь Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгатай нийцэх бөгөөд ийм өөрчлөлт хийгээгүй тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай холбоотой уг хуулийн заалтуудыг Үндсэн хуультай нийцээгүй хэмээн үзэж болох талтай юм.

Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрийн хууль тогтоомжид нийцсэн байдлыг хянах субъектийг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

## Хяналт-тэнцвэрийн тогтолцоо

Улс төрийн сонгодог онолын дагуу ардчиллыг хамгийн сайн хамгаалах арга нь төр засгийн тусдаа салааг бий болгож эдгээр нь тус тусын чиг үүрэг, эрх мэдэлтэй байж нэг нь нөгөөгийнхөө эрх мэдэлд хяналт тавих хэмээн үздэг. Орон нутгийн түвшин дэх гүйцэтгэх ба хууль тогтоох эрх мэдлийн дараах нийтлэг гурван загвар байдаг:

“Хүчтэй мэрийн тогтолцоо” загварт бүх нийтийн сонгуулиар байгуулагдсан зөвлөлийн зэрэгцээ, бүх нийтээс сонгогдсон мээр гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Энэ загварт гүйцэтгэх засаглал илүү эрх мэдэлтэй байж зөвлөлийн үүрэг нь гүйцэтгэх засаглалын шийдвэрийг ёс төдий батлахаар хязгаарлагддаг. Орон нутгийн удирдлагын энэ загвар Өмнөд Европын болон Азийн зарим оронд байна.

“Хүчтэй зөвлөл” загварт мээрийг гол төлөв зөвлөлийн гишүүдийн дотроос сонгодог ба зөвлөл нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс илүү эрхтэй байж, түүнд хяналт тавьдаг. Мээрийн үүрэг хурлыг даргалах зэргээр хязгаарлагдаж, гол төлөв бэлгэ тэмдгийн үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ загварыг Дани, Швед, Их Британиас харж болно.

“Зөвлөл-менежер” загварт хүчтэй зөвлөлийн хяналтын доор хотыг мэргэжлийн 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. Энэ загварыг Ирланд, Исланд, Финлянд, АНУ-ын зарим хотуудаас харж болно

Харьцуулалт хийх зорилгоор судалсан орнуудаас БНХАУ, Вьетнамаас бусад Азийн ихэнх улсад мээрийг шууд сонгодог болжээ. Европын нэгдмэл 34 улсаас 13 улсад мээрийг шууд, 17 улсад зөвлөлөөс сонгодог байна. Франц, Грек, Португаль, Испани, Хорват зэрэг улсад орон нутгийн сонгуульд улс төрийн намаас нэр дэвшигчдийн жагсаалтын эхэнд бичигдсэн хүн мээрээр сонгогддог тогтолцоотой байна. Монголтой төстэй тогтолцоотой гуравхан улс байна. Люксембург, Нидерландад муниципаль захиргааны санал болгосноор төв засгийн газар мээрийг 6 жилийн хугацаагаар томилдог бол Беларусьт хотын зөвлөлийн санал болгосноор Ерөнхийлөгч томилдог байна.

Эрх мэдэл тусгаарлах зарчим дээр үндэслэсэн тогтолцоо нь байгууллагуудын бие даасан байдлыг нэмэгдүүлж, эрх хэмжээгээ хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломж бий болгодог. Гэхдээ эрх мэдэл тусгаарласнаар байгууллагуудын хооронд хамтын ажиллагаа, яриа хэлцэл хийх байдал үгүй болж болно. Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь төлөөллийн байгууллагын ажиллагааг саатуулах, эсхүл эсрэгээр байж болно. Иймд процессыг саатуулж байгаа аль нэг этгээдэд нь идэвхтэй хяналт, санкци тавьдаг механизм шаардлагатай байдаг.

Зүүн-өмнөд Европын орнуудаас Словениас бусдад нь зөвлөл, иргэд аль аль нь мээрийг огцруулах эрхтэй байна. Гэхдээ Македон, Румын, Сербид төв засгийн газрын байгууллага мөн мээрийг огцруулах эрхтэй бол Унгарт энэ эрх парламентад байдаг. Мээрийг огцруулах үндэслэлд ажлын гүйцэтгэл удаан хугацааны турш хангалтгүй байсан, хууль зөрчсөн, гэмт хэрэгт холбогдсон гэх зэрэг үндэслэлүүд байна. Босни, Болгараас бусад оронд зөвлөлийг төв засгийн газар, Унгар, Словенд парламент тараах эрхтэй байна. Тараах үндэслэлд хуульд нийцээгүй үйлдэл хийсэн, хуульд заасан хугацаанд хурлаа хийж чадаагүй, хоёр жил дараалан төсвөө баталж чадаагүй, зөвлөлийн гаргасан шийдвэр нь удаа дараалан үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл захиргааны шүүхээр хуульд нийцээгүй болох нь тогтоогдсон гэх мэт үндэслэлүүд байна.

Нутгийн удирдлагын байгууллагуудыг сонгох, томилох талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн сонголтыг дээр дурдагдсан загваруудын алинд ч хамааруулах боломжгүй, бас л Монголын нөхцөлд тохирсон өвөрмөц тогтолцоо юм. Гэхдээ Үндсэн хуульд орон нутгийн түвшинд эрх мэдэл тусгаарлах агуулга тодорхой тусгагдсан (61 ба 62 дугаар зүйлийн тус тус 1 дэх хэсэг). Эдгээр заалтыг Үндсэн хуулийн бусад заалтууд болон ЗЗНДНТУТХ-д хэрхэн тодруулсан болон эдгээр нь практикт хяналт-тэнцвэрийн үр нөлөөтэй механизм бий болгож чадсан эсэхийг авч үзье.

Үндсэн хуульд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээг нарийвчлан заагаагүй. Энэ нь ерөнхий бүрэн эрхийн заалтын зарчимтай нийцэж байгааг өмнө дурдсан. Харин энэ асуудлыг ЗЗНДНТУТХ-ийн зохицуулалтанд үлдээсэн.

Эрдэмтэн Б.Чимид 2004 онд бичсэн “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” номондоо “1992 онд баталсан ЗЗНДНТУТХ нь өнгөн талаасаа шинэ Үндсэн хуулийн заалтыг үг үсгээр илт зөрчөөгүй мэт боловч агуулгын хувьд түүний үзэл баримтлалд төдийлөн нийцээгүйг хүлээн зөвшөөрвөл зохино. Түүний гол сул талыг хоёр зүйлээр харуулж болно: 1) ихэнх заалт, ялангуяа ИТХ-ын болон түүний Тэргүүлэгчдийн эрх хэмжээний талаарх заалт нь 1978, 1983 онд Ардын Депутатуудын Хурлын тухай хууль ба 1989 онд баталсан Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн тогтоолыг их хэмжээгээр хуулсан нь илт; 2) Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 1 ба 2 дахь заалтаар орон нутгийн асуудлыг шийдэх эрх хэмжээг Хуралд олгож, дээрээс оролцохыг чанд хязгаарласан байтал зохион байгуулалтын шинжтэй долоохон асуудлыг Хурлын онцгой эрх гээд бусад бүх чухал асуудлыг Засаг даргын эрх хэмжээнд хамааруулжээ.” хэмээн бичиж байсан. Б.Чимидийн дүрсэлж байсан энэ нөхцөл байдал 2006 оны шинэчилсэн найруулгаар ч сайжраагүй үлдсэн.

Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон иргэдийн Нийтийн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт НӨУБ-ын үүргийг түүний Тэргүүлэгчид гүйцэтгэнэ хэмээн заасан. Үүнийг жилд 2-3 удаа болдог хуралдааны хооронд Хурлын тасралтгүй ажиллагааг хангахад чиглэсэн заалт хэмээн ойлгож болно. Гэхдээ Үндсэн хууль, ЗЗНДНТУТХ-ийн аль алинд нь Тэргүүлэгчийг сонгох шалгуурыг тодорхойлоогүй. ЗЗНДНТУТХ-д 20 дугаар зүйлээр Хурлын Тэргүүлэгчийн бүрэн эрхийг тусгайлан заасны дээр өмч, газрын эзэмшил, ашиглалт, үнэ, тариф тогтоох, Хурлын шийдвэрийг хүчингүй болгох гэх мэт Хурлын өөрийнх нь олон чухал эрх мэдлийг Тэргүүлэгчдэд шилжүүлжээ. Хурлын Тэргүүлэгчдийн тоо нийслэл хот, аймагт 7-11, сум, дүүрэгт 5-7, баг, хороонд 3-5 байна. Энэ нь цөөн тооны эрх мэдэл бүхий хүмүүс Хурлын өмнөөс шийдвэр гаргасан

хэр нь Хурлын төлөөлөгчдийн өмнө хүлээх хариуцлага нь тодорхой бус байгааг харуулж байна. Эндээс Хурлаас де факто үүрэг нь Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, огцруулах саналыг хэлэлцэх, Хурлын дарга, Тэргүүлэгчид, Хороодыг сонгох, жилийн төсөв, төсвийн тодотгол, Засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг хэлэлцэж батлахаар хязгаарлагддаг гэж хэлэхэд хилсдэхгүй болов уу. Хуулийн 20 дугаар зүйлийн 3 ба 4 дэх хэсэг хүртэл Хурал гэхээсээ Тэргүүлэгчид нь ажлын албатай, нарийн бичгийн даргатай байх тухай заасан байна. Эдгээр бүх хүчин зүйлээс нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын жинхэнэ институц нь Хурлын Төлөөлөгч үү, эсхүл Тэргүүлэгч үү, иргэдийг төлөөлөх мандат чухам алинд нь байна вэ гэдэг асуулт урган гарч байна. Зөвлөмж: Дээрх байдлыг үндэслэн, 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Хурлын Тэргүүлэгчдийн талаарх заалтыг үгүй болгох, эсхүл тэдгээрийг сонгох шалгуурыг тодорхой болгох хэрэгтэй.

ЗЗНДНТУТХ-д Хурлаас Засаг даргыг огцруулах санал гаргах үндэслэлийг тодорхой заагаагүй. Иймд Хурлын зүгээс Засаг даргын үйл ажиллагааг боймлох, огцруулна хэмээн байнга сүрдүүлэх асуудал гардаг нь тогтолцоог гацаанд оруулдаг.

Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд; сум, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга; баг, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүргийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно.” гэж заасан.

Энэ заалттай холбоотой хоёр өөр төрлийн асуудал байгаа нь:

Нэгдүгээрт, нийслэл болон аймгийн ИТХ Засаг даргад нэр дэвшүүлэх эрхтэй. Гэтэл орон нутгийн сонгуульд олонх болсон нам нь төв Засгийн газрын эрх барьж буй намаас өөр нам байх тохиолдолд Хурлаас нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайд томилохгүй байх тохиолдол урьд нь ч гарч байсан, одоо ч гарахгүй гэх баталгаагүй байна.<sup>246</sup> Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг ийм тохиолдол гарвал нэр дэвшүүлэх ажиллагааг дахин эхлүүлэх тухай заасан байдаг. Энэ нь гацаа үүсгэх эрсдэлтэй.

Хоёрдугаарт, баг, хорооны Засаг даргын томилгоог бусад дээд шатны Засаг даргын нэг адил заалтаар зохицуулж, бүрэн эрхийн хугацаа нь 4 жил байхаар заасан нь баг, хорооны Засаг дарга бол улс төрийн албан тушаалтан хэмээн Үндсэн хуулийн цэц тайлбар хийхэд

<sup>246</sup> Хамгийн анхны жишээ нь М.Энхсайхан Ерөнхий сайд байхдаа нийслэлийн ИТХ-аас олонхын саналаар Засаг даргад нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзаж байсан. Н.Алтанхуяг Ерөнхий сайдын үед ч иймэрхүү байдал ажиглагдсан бөгөөд Дундговь, Говь-Алтай, Хөвсгөл, Дорнод аймагт ИТХ-ын санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсаны улмаас эдгээр аймаг тодорхой хугацаанд Засаг даргагүй байв.



хүргэсэн (энэ дагуу одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Төрийн албаны тухай хуулийн 6.1.12-т зохих өөрчлөлт орсон). Энэ нь захиргааны анхан шатны нэгж хүн амд үзүүлэх төрийн үйлчилгээг хамгийн ойроос хүргэж байх Үндсэн хуулийн анхны үзэл баримтлалыг Үндсэн хуулийн Цэц гуйвуулан тайлбарласан бас нэг жишээ болсон юм. УИХ 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа баг, хорооны удирдлагыг улс төрийн бүтцээс ангид байлгах, мэргэшсэн, тогтвортой байлгах зорилго агуулж байжээ.<sup>247</sup>

Хурал Засаг даргын мөрийн хөтөлбөр, төсвийн хэрэгжилтээс эхлээд үндэсний хөтөлбөр, салбарын хуулиудын хэрэгжилтэд иргэдийн өмнөөс хяналт тавих үүргийг хүлээдэг. Ихэнх тохиолдолд ийм төрлийн нэмэлт чиг үүргийг тодорхой зааварчилгаа, шаардагдах санхүүгийн болон хүний нөөцгүйгээр ногдуулдаг. Хурлын хяналтын үр нөлөө тийм сайн биш. Учир нь сонгогчдын төлөөлөгчдийн эрх зүйн статус тодорхой биш, тэд гол төлөв өөр эрхэлсэн ажилтай байдаг. Үүний зэрэгцээ, дээрээс томилогддог төрийн албан хаагчидтай хариуцлага тооцох боломжгүй байдаг.

*Зөвлөмж: Орон нутгийн Засаг даргыг дээрээс томилдог тогтолцоог өөрчилж иргэдээс сонгодог болгох, мээр-зөвлөлийн загварыг ядаж сумын түвшинд хэрэгжүүлж эхлэх цаг нь болсон хэмээн үзэж байна.*

## Чиг үүргийн хуваарилалт

Үндсэн хуулиудад төв засгийн газар болон орон нутгийн засаг захиргааны түвшингүүдийн хооронд чиг үүргийг нарийвчлан заадаггүй талаар өмнө дурдсан. Харин энэ нарийн техникийн шинжтэй асуудлыг ердийн хуулиар зохицуулдаг байна.

Бүх шатны Засаг даргын эрх хэмжээг тодорхойлсон 150 гаруй, бүх шатны ИТХ-ын эрх хэмжээг тодорхойлсон 50 гаруй хууль одоогоор байдаг гэсэн тооцоо бий. Эдгээр хуульд төрийн захиргааны төрөл бүрийн түвшингийн (нийслэл, дүүрэг, хороо, аймаг, сум, баг) эрх мэдэл, хариуцлагыг хооронд нь нарийн заагладаггүй, ЗЗНДНТУТХ ба салбарын хуулиудад өөр хоорондоо давхардсан, эсхүл зөрчилтэй заалтууд байдаг нийтлэг дутагдал бий. Үүний улмаас төв Засгийн газар болон нутгийн удирдлагын байгууллагууд өөр хоорондоо зөрчилдсөн, эсхүл давхардсан шийдвэр гаргасан олон жишээ байгаа бөгөөд энэ

<sup>247</sup> Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа баг, хорооны Засаг даргыг төрийн захиргааны албан хаагчийн ангилалд оруулан баталсан. Энэ талаар Цэцэд өргөдөл гаргасны дагуу Цэц Төрийн албаны тухай хуулийн холбогдох заалт Үндсэн хуулийн 60.2 ба 62.2 заалтыг зөрчсөн хэмээн дүгнэлт гаргажээ. ҮХЦ-ийн хуралдааны протоколоос тухайн үеийн УИХ-ын байр суурь ямар байсныг харж болно. УИХ э. Ц.Даваасүрэн, Д.Ширэндэв, Ш.Энхтөр, МУҮХЦ, Дүгнэлт 1, 2009.03.04.

нь эдгээр байгууллагуудын хооронд зөрчил бий болох, хариуцлага алдагдах үр дагаварт хүргэж байна. Энэ нь ялангуяа газрын харилцаа, өмчийн эзэмшил, уул уурхайн лиценз олгох, байгаль хамгаалах, хөрөнгө оруулалтын томоохон төслүүдээр гарч байгаа шийдвэрээс тодорхой харагдах болсон. Аймаг ба сум, нийслэл ба дүүргийн ИТХ нь хоёулаа НӨУБ тул зөрчил гарсан тохиолдолд дээд шатны байгууллага нь ялна гэдэг нь илэрхий биш байна. Эдгээр субъектын хооронд чиг үүргийг оновчтой хуваарилах нь уг судалгааны хүрээнээс хальсан асуудал боловч цаашдаа шат бүрт чухам ямар шийдвэр гарч байгаа талаар эмпирик судалгаа хийх нь бодлого боловсруулагчдад тустай гэдгийг тэмдэглэж байна.

Үндсэн хууль ба ЗЗНДНТУТХ-д аймаг ба нийслэл, сум ба дүүрэг, баг ба хороог эрх мэдэл, чиг үүргийг адилтган авч үзсэн байдаг. Гэтэл хотын хүн ам огцом өсч, хот суурин газрын захиргааны 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.

## Орон нутгийн ардчилал

Муниципаль зөвлөлийг шууд, чөлөөтэй, бүх нийтийн, нууц санал хураалтаар сонгох нь Европын зөвлөлийн бүх оронд бодит хэм хэмжээ болон тогтжээ. Зарим тохиолдолд орон нутгийн зөвлөлийн хууль ёсны эрх ашигтай зөрчилдөхөөс сэргийлэх, тэдний бие даасан ажиллагааг хангах зорилгоор дунд шатны байгууллагыг сонгоход шууд бус сонгууль ашиглах нь байна. Үүний жишээ нь Ирландын бүсийн захиргаа, Финлянд, Румыны бүсийн зөвлөл, Испанийн бүсийн төлөөлөгчид байна. Мөн БНХАУ, Вьетнамд дээд шатны зөвлөлд шууд бус сонгуулийг ашигладаг байна.

Ерөнхийдөө дээд шатны зөвлөл нь сонгогчдоос шууд сонгогддог бол тэдгээрийн гүйцэтгэх байгууллага нь мөн сонгогчдоос шууд сонгогддог, үүний нэгэн адилаар дээд шатны зөвлөлийг шууд бус сонгуулиар байгуулсан нөхцөлд мөн гүйцэтгэх эрх мэдлийг шууд бусаар сонгодог практик нийтлэг байна.

Сонгуулийн хууль, сонгуулийн тогтолцоо; улс төрийн намын тогтолцоо орон нутгийн төлөөллийн чанарт маш том нөлөөтэй байдаг. Орон нутгийн сонгуулийг улс төрийн оролцоогүйгээр явуулахыг дэмжигчид нутгийн удирдлага өдөр тутмын ахуйн амьдралыг шийддэг учраас үүнд улс төрийн намаар талцах шаардлагагүй. Сонгогдсон төлөөлөгчид нь нийт нутаг орны асуудалд төвлөрөхөөс илүү дахин сонгогдох, өөрсдийн танил талд үр шимийг хүртээхийн

төлөө ажилладаг гэж үздэг. Үүний эсрэгээр, нутгийн удирдлагад улс төрийн намыг оролцуулснаар үндэсний засгийн газар ба орон нутгийн удирдлагын холбоог хүлээн зөвшөөрч буй хэрэг юм.<sup>248</sup> Ази, Номхон далайн орнуудаас Пакистанаас бусдад нь улс төрийн нам орон нутгийн сонгуульд оролцдог байна. БНХАУ, Вьетнамд зөвхөн эрх барьж буй коммунист нам орон нутгийн сонгуульд оролцох эрхтэй.

Монголд улстөржилт, улс төрийн намаар талцах байдал, магадгүй орон нутагт хамгийн хурцаар илэрдэг. Энэ байдал үндэсний эв нэгдэлд ихээхэн сөргөөр нөлөөлж, Монгол Улсын нийт сумын 60 гаруй хувь нь сонгуулийн бус насны хүн амыг оролцуулаад 2500-с доош байгаа тохиолдолд ихээхэн үрэлгэн байдал бий болгож байна. Захиргааны анхан шатны нэгж болох баг, хорооны Засаг даргыг улс төрийн албан тушаалтан болгосон, ЗЗНДНТУТХ-иар ИТХ намын бүлэгтэй байх боломжийг нээсэн нь эл улстөржилтийг улам нэмэгдүүлсэн. Уг хуулийн 26 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Засаг даргад “нам, эвслийн бүлэг” нэр дэвшүүлж болно гэсэн ганц үгнээс болоод Хурлууд үүнийг намын бүлэгтэй байж болно гэж ойлгон хэрэглэж байна. Үүний улмаас улс төрийн намын харьяаллаар талцаж, намын бүлгээрээ бойкотлох зэргээр хуралдааны ирц, шийдвэр гаргах ажиллагааг гацаах байдал бий болжээ. Олонхын намын бүлгүүд олноороо түрээ барин Засаг даргыг огцруулах гэсэн оролдлого өнгөрсөн жилүүдэд олонтой гарчээ. Үр дүнд нь ИТХ иргэдийн эрх ашгийг төлөөлдөг байгууллага биш, харин улс төрийн намуудын эрх мэдлийн төлөө тоглолт хийдэг газар болон хувирч байна.

Орон нутгийн 2012 оны сонгуульд Улсын Их Хурлынхтай ижил сонгуулийн холимог тогтолцоог ашигласан. Энэ нь жижиг сумдын хувьд нэлээд асуудал дагуулсан бөгөөд төлөөлөгчдийн тоо нь 15 хүн байхад түүний 5 нь намын жагсаалтаар сонгогдсон. Пропорционал тогтолцоо нь жижиг нэгжүүдийн хувьд нийт хүн амын хүсэл зоригийг илэрхийлэх талаар учир дутагдалтай байдгийг онолын хувьд хүлээн зөвшөөрдөг. Мөн жижиг сумдад хүмүүс бие биенээ сайн мэддэг учраас хэдхэн ах дүү, танил тал хүмүүс хамтраад эрхийг гартаа төвлөрүүлэх эрсдэлтэй. 2016 оны сонгуульд эргээд мажоритар тогтолцоонд шилжсэн.

Зарим ажиглагчид орон нутгийн сонгууль нь үндэсний асуудлаар тэмцэлдэх жижигрүүлсэн талбар болж байгаа учраас орон нутгийн сонгуулийг парламентын сонгуулиас хугацааг нь зөрүүлэн явуулах нь зүйтэй гэж үздэг. Хоёр дахь асуудал нь орон нутгийн сонгуулийн ирц юм. 2016 оны сонгуульд олон тойрогт сонгогчдын ирц 50 хувьд хүрээгүй учраас сонгуулийг дахин явуулах шаардлагатай болсон.

<sup>248</sup> Serdar Yilmaz, Yakup Beris, and Rodrigo Serrano-Berthet, “Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance,” Local Governance and Accountability Series (World Bank) 113 (July 2008).

## Улсын Их Хурлын ажлын хэсгээс боловсруулсан саналд өгсөн шүүмж, дүгнэлт

Улсын Их Хурлын ажлын хэсэг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай саналыг УИХ-д 2015 оны 11 дүгээр сарын 6-нд өргөн барьсан. Ажлын хэсэг нь Монгол Улсын нутгийн удирдлагын бүхий л тогтолцоог өөрчилж болох агуулгатай саналуудыг дэвшүүлсэн юм. Эдгээр саналд судлаачийн байр сууринаас хандан дүгнэлт хийснийг тоймлон тусгаж байна. Үүнд:

**Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг:** Монгол Улсын нутаг дэвсгэр нь засаг захиргааны хувьд аймаг, Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хотод, аймаг нь сум, хотод, сум нь багт, хот нь хороонд хуваагдана. Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хот нь засаг захиргааны тусгай нэгж байх бөгөөд түүний удирдлагын эрх хэмжээ, тухайн нэгж доторх засаг захиргааны зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.

1. Энэ нь Үндсэн хуульд Дархан, Эрдэнэтийн хотын статусыг хүлээн зөвшөөрч байгаа нааштай алхам болсон.

2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралтын (Үндсэн хуультай хамт батлагдсан, түүнтэй адил хүчин чадалтай) 4 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт Дархан, Эрдэнэтэд аймгийн статусыг зөвхөн түр хугацаагаар олгосон гэдгийг санахад илүүдэхгүй. Иймд Хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг шинэчлэн боловсруулах хувилбарыг судалж үзэх боломж бий.

**Тавин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг:** Аймаг, Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хот болон сум, хот нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн бөгөөд түүний нутаг дэвсгэрийн хилийн цэсийг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батална.”

Энэ заалтаар Дархан, Эрдэнэтийн хотын статусыг хүлээн зөвшөөрсөн боловч “эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор” гэдэг нэр томъёог тодруулаагүй.

**Тавин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг:** Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд улс төрийн нам нэр дэвшүүлж оролцохгүй бөгөөд баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурлаас сум, хотын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчдийг, сум, хотын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчдийг тус тус сонгож иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг байгуулна. Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хотын иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг сонгож байгуулах журмын хуулиар тогтооно.”

1. Орон нутгийн хурлын байгууллагыг шууд, чөлөөтэй, нууц, бүх нийтийн санал хураалтаар сонгох нь олон улсын хэм хэмжээ болсон. Сум, дүүргийн ИТХ-д баг, хорооны иргэдийн Нийтийн хурлаас нэр дэвшүүлэх нь 1992 онд ашигласан тогтолцоо юм. Эргээд энэ механизмыг ашиглах нь олон улсын хандлага болон орон нутгийн түвшинд ардчиллыг хөгжүүлэх талаар олсон ололтоос ухралт хийсэн алхам болно. Орон нутгийн зөвлөлийг сонгоход ийм шууд бус сонгуулийн тогтолцоог захиргаадлын дэглэмтэй Хятад, Вьетнам, Пакистан Улсад ашигладаг байна. Үүний зэрэгцээ баг, хорооны хуралтай холбоотой иргэдийн ирц хангалтгүй, шийдвэрийнх нь хууль ёсны байдал, цөөн хэдхэн хүний ашиг сонирхолд автах гэх мэт маш олон төрлийн асуудал бий.

2. Улстөржилт, улс төрийн намаар талцах нь эрх зүйн зохицуулалт гэхээс илүү улс төрийн соёл дутагдсанаас болж гардаг асуудал. Түр зуурын улс төрийн асуудлыг Үндсэн хуулийг өөрчлөх замаар зохицуулах нь хожим нөгөө хувилбар ажиллахаа болилоо гэхэд Үндсэн хуулийг өөрчлөх хэрэгцээ шаардлага үүсэх эрсдэлтэй болно. Иймд эдгээр асуудлыг сонгуулийн болон улс төрийн намын тухай зэрэг ердийн хуулиар зохицуулах нь илүү зохистой.

**Жардугаар зүйлийн 2:** Аймаг, хотын Засаг даргыг Ерөнхий сайд, баг, хорооны Засаг даргыг сум, хотын Засаг дарга тус тус томилох. Сум, хотын Засаг даргын сонгуульд улс төрийн намууд нэр дэвшүүлж оролцохгүй бөгөөд иргэн зөвхөн өөрийн нэрийг дэвшүүлнэ. Сум, хотын Засаг даргыг иргэд шууд сонгож, аймгийн Засаг дарга батламжилж, мөн хуульд заасан үндэслэлээр чөлөөлж, огцруулна.” гэж өөрчлөх.

1. Засаг даргыг сонгох, томилох механизмд Хурлын нэр дэвшүүлэх үүрэг байхгүй болсон. Энэ тохиолдолд Ерөнхий сайдын болон дээд шатны Засаг даргын томилсон болон иргэдээс шууд сонгогдсон Засаг дарга шууд бус сонгуулиар байгуулагдсан Хуралтай хэрхэн харилцах нь тодорхойгүй үлдэж байна.

2. Ажлын хэсэг шууд сонгох гэдэг үзэл баримтлалыг буруу ойлгосон байх талтай. Учир нь шууд сонгогдсон сум, хотын Засаг даргыг аймгийн Засаг дарга батламжилна гэжээ.

**Жаран нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт** “Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын шийдвэрт тухайн шатны Засаг дарга хориг тавих эрхтэй.”

1. Энд зөвхөн аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг, баг, хороо гэсэн захиргааны түвшинг алга болгосон. Яагаад энэ цаг үед ийм жижиг редакцын шинжтэй засвар шаардлагатай байгаа нь ойлгомжгүй байна.

2. Ажлын хэсэг харин ихээхэн маргаан дагуулсан Хурлын шийдвэрт хориг тавиад огцрох хүсэлтээ гаргах тухай 61 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг хөндөлгүй орхижээ.

Үндсэн хуулийн “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж”-тэй холбогдох бүх заалт, үүний дотор Дөрөвдүгээр бүлгийн гарчгаас “нутаг дэвсгэрийн” гэдгийг нь хасахаар санал болгосон нь төрийн удирдлагын “нутаг дэвсгэрээр удирдах” зарчмыг ихээхэн алдагдуулсан алхам болжээ.

Ажлын хэсэг Дархан, Эрдэнэтийг хотын статустай болгох, сумын Засаг даргыг шууд сонгох, орон нутгийн сонгуульд улс төрийн нам оролцохыг хориглох зэрэг Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн хүрээнд яригддаг санаануудыг нутгийн удирдлагын тогтолцоо практикт хэрхэн ажиллах, төрийн бусад байгууллагатай хэрхэн харилцах, төрийн байгууламжийн бүтцийг бүхэлд нь авч үзэлгүйгээр өөрчлөлтийн санал тавьсан хэмээн бид үзэж байна.

## Дүгнэлт

1992 оны Үндсэн хуулиар тодорхойлсон босоо ба хэвтээ шугам дахь нутгийн удирдлагын холимог тогтолцоо нь орон нутгийн гүйцэтгэх болон төлөөллийн байгууллагууд, эдгээр байгууллага тус бүрийн холбогдох захиргааны дээд шатны болон төв засгийн газрын байгууллагуудтай, иргэдтэй харилцах харилцаанд төөрөгдөл, тодорхой бус байдал бий болгожээ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль нь эдгээр асуудлыг тодруулж зохицуулах талаар ихээхэн учир дутагдалтай байсны зэрэгцээ улс орны нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлтийн хурдыг гүйцэж өөрчлөгдөж чадаагүй хууль юм. Иймд одоогийн хуульд шинэчилсэн найруулга, нэмэлт, өөрчлөлт хийхийн оронд нутгийн удирдлагын талаар шинэ хууль боловсруулах нь илүү зохистой хэмээн дүгнэж байна.

Нутгийн удирдлагатай холбоотой тухайн асуудлуудыг Үндсэн хууль, хуулийн шинэчлэл хийх замаар шийдвэрлэх гэж оролдох, нэмэлт, өөрчлөлтийн бичвэрийг бичих гэж яарахын оронд нутгийн удирдлагын тогтолцоог бүхэлд нь эргэн харж, улс орны эдийн засаг, нийгэм, улс төр, хүн ам зүйн нөхцөл байдлыг харгалзан, чухам энэ цаг үед төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдлыг хангах хүрээнд төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь юу болох, энэ зорилгод ямар институцүүд тохиромжтой талаар зөвшилцөл бий болгох шаардлагатай.

Монгол Улсад Үндсэн хуулийн шинэтгэлийн хүрээнд бид дараах зүйлийг баримтлах зарчим болгохыг онцолж байна:

– Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага институцийн хувьд байх шаардлагагүй гэж зарим хүмүүс үздэгийн эсрэг харин түүний үндсэн хуулийн хамгаалалтыг сайжруулах хэрэгтэй. Энэ нь дэлхий нийтийн хандлагатай нийцнэ. Тухайлбал, Европын Холбоо нутгийн өөрөө удирдах ёсыг түүний засаглалын зарчим гэж хүлээн зөвшөөрсөн.

– Үндсэн хуулийн “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага” Дөрөвдүгээр бүлгийг Үндсэн хуулийн бусад бүлгээс салангид авч үзэж болохгүй. Хаа нэг газар хийсэн жижиг мэт өөрчлөлт нь үндэсний бүрэн эрхт байдал, хүний эрх, эрх чөлөө, төрийн байгууллын ерөнхий бүтцэд маш том сөрөг үр дагавар авчирч болно.

Энэ үнэлгээнд гарсан олон асуудлыг хууль, захиргааны шинэтгэлийн хүрээнд шийдвэрлэж болно. Жишээлбэл, орон нутгийн Хурлын хэр хэмжээнд нь тохирсон сонгуулийн өөр тогтолцоог хэрэглэж болно. Орон нутгийн иргэдээс нэр дэвшүүлэх замаар орон нутгийн сонгууль дахь улс төрийн намуудын оролцоог хумьж болно. Улс төрийн намууд орон нутагт үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй явуулж болно, харин илүү нэгдсэн хэлбэртэй байж болно. Орон нутгийн засаглалын салбарт бүхэлд нь үндсэн хуулийн зохицуулалтыг аль болох бага байлгаж, тухайн асуудлуудад уян хатан шийдэл эрэлхийлэх нь илүү зохистой. Бид энэ чиглэлийг баримтлан Үндсэн хуулийн холбогдох бүлэгт өөрчлөлт оруулахыг зөвлөж байна.

# Тавдугаар бүлэг

## Үндсэн хуулийн хяналт

### Удиртгал

Монгол Улсын өмнөх Үндсэн хуулиудаар үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага, эсхүл үндсэн хуулийн хяналттай ижил төстэй механизмыг тогтоож байгаагүй. 1990 оны эхээр батлагдсан 1960 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуульд Үндсэн хуулийн зөвлөл байгуулах тухай заасан боловч энэ нь бас л хэрэгжээгүй. 1992 оны Үндсэн хуулиар Монгол Улс түүхэндээ анх удаа үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагатай болсон юм. Энэ бүлэгт Үндсэн хуулийн цэц хэрхэн үүсч бий болсон, Үндсэн хуулийг тайлбарлах, хамгаалах талаар түүний үйл ажиллагааны үр нөлөөний талаар авч үзэв.

### Төсөл боловсруулах үйл явц

1992 оны Үндсэн хуулийг боловсруулах явцад төсөл боловсруулагчид бусад улсын 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.<sup>249</sup>

Эдгээр загварыг анхааралтай судалж, өөрийн орны эрх зүйн уламжлалыг харгалзсаны үндсэн дээр Австрийн загвараас ихэнх санааг авсан үндсэн хуулийн хяналтын өвөрмөц, монгол хувилбарыг бий болгожээ.<sup>250</sup>

Монгол Улс нийтийн эрх зүйтэй бусад улсын нэгэн адил шүүхийн тогтолцоогоо гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын эрх

<sup>249</sup> 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.

<sup>250</sup> 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 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.



зүйн актыг хянах эрх мэдэлтэй эн тэнцүү салаа хэмээн үздэггүй. Монгол Улсын шүүгчид нь “карьерийн шүүгчид” бөгөөд хуульч мэргэжил эзэмшсэн цагаас шүүхийн байгууллагад орж ажиллан, мэргэшлийн туршлагад үндэслэн албан тушаал ахидаг. Шүүгчид нь хууль тогтоомжид заасан дүрэм журмыг мөрдөх талаар сайн бэлтгэгдсэн байдаг. Гэхдээ 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 чадавхтай хэмээн үздэг.

Дээрх шалтгаануудыг үндэслэн шүүхийн хяналтын төвлөрсөн загвар нь Монгол Улсын хувьд илүү тохиромжтой бүтэц хэмээн үндсэн хуулийн төсөл боловсруулагчид үзжээ. 1991 оны зун боловсруулсан Үндсэн хуулийн төслийн хувилбарт үндсэн хуулийн хяналтыг тусгай байгууллага хэрэгжүүлэхээр заасан боловч түүнийг шүүхийн тогтолцооны дотор оруулсан юм. Түүний 52 дугаар зүйлд “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ. Их цаазтай холбоотой маргааныг Их цаазын цэц хянан шийдвэрлэнэ” хэмээн тусгасан байжээ.

Энэ төсөлд Цэц 6 гишүүнтэй байх, Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 9 жил байх, одоогийн 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 Цэцийн гишүүн байж болох зэрэг асуудлуудыг тусгасан боловч Цэцэд маргааныг чухам ямар үндэслэлээр үүсгэх тухай асуудлыг тодорхой заагаагүй, бас Цэцийн шийдвэрийг Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрөхгүй байх тухай заалт байхгүй байв. Харин ард нийтийн санал асуулгын дүнгээр Цэцийн шийдвэрийг хэрэгсэхгүй болгох тухай заалт байжээ.

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.

Их цаазын хоёрдахь төсөлд Цэцийн гишүүдийн тоо 6 байсныг 9 болгон, Ерөнхийлөгч байсан хүн чөлөөлөгдсөний дараа 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, УИХ-ын гишүүн 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 Цэцийн шийдвэрийг ард нийтийн санал хураалтаар хүчингүй болгох зэрэг заалтыг хасч Цэцийн эхний шийдвэрийг Улсын Их Хурал авч хэлэлцэх заалтыг оруулжээ.

Ардын Их Хурлын чуулганы анхны хэлэлцүүлгээр хэд хэдэн засвар, нэмэлт өөрчлөлт хийж, “Шүүх эрх мэдэл” бүлгээс 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 хоёр дахь шатны хэлэлцүүлгээр “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” гэсэн 5 дугаар бүлгийг хэлэлцэж Ардын Их Хурлын төлөөлөгчдийн 70 хувийн саналаар баталсан юм.

## **Үндсэн хуулийн цэцийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа**

Ийнхүү Монгол Улсад анх удаа шүүхээс тусгаар, хууль тогтоомж Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах үүрэгтэй цоо шинэ институц 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 Цэцэд гомдол гаргах эрхтэй байгууллагуудыг тодорхойлж, мөн иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар маргаан үүсгэж болохыг заасан.

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. Энэ нь Цэц эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн тухайн иргэний гомдлыг хянаж шийдвэрлэх боломжгүй байна гэсэн үг. Бусад улсын үндсэн хуулийн шүүхтэй харьцуулахад Цэц хүний эрхийн зөрчлийн талаар гомдлыг хүлээн авах бололцоогүй байгаа нь түүний эрх хэмжээ хязгаарлагдмал байгааг харуулж байна. Энэ байдал нь Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хүний эрхийн зөвлөл зэрэг байгууллагаас хүний эрхийн асуудлаар Цэцийн эрх хэмжээг өргөтгөх тухай зөвлөмж гаргахад хүргэжээ (энэ талаар уг тайлангийн хүний эрхийн бүлэгт илүү дэлгэрэнгүй тусгасан болно).

Цэцийн зохион байгуулалтын нэг өвөрмөц шинж нь 66.3 дугаар зүйлд 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 холбогдох байгууллага, албан тушаалтан, иргэд дагаж мөрдөх үүрэг хүлээнэ.

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. Цэцээс энэ хоёр хуулийн шинэчилсэн найруулгыг сүүлийн хэдэн жил боловсруулж, парламентад оруулах түвшинд хүргэсэн боловч УИХ-ын зарим гишүүн уг хоёр хуульд, түүнчлэн Улсын Их Хурлын чуулганы дэгийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиудын төслийг санаачлан өргөн мэдүүлжээ. Улсын Их Хурал эдгээр хуулийг 2016 оны эхээр баталснаар Цэцийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн орчин зарим талаар өөрчлөгджээ. Цэц уг хуулиудын зарим заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр хүчингүй болгоод байгаа.

## Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд зааснаар төрийн өндөр албан тушаалтан Цэцэд хүсэлт гаргах эрхтэй. Үүний дээр албан тушаалтны Үндсэн хууль, бусад эрх зүйн актыг зөрчсөн асуудлаар иргэд өргөдөл, мэдээлэл гаргах эрхтэй бөгөөд Цэц маргаан хянан шалгаж, шийдвэрлэх үүрэгтэй. Хэрэв маргаан нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй гэж үзвэл гомдлыг хаах, эсхүл харьяаллын дагуу холбогдох байгууллагад шилжүүлэх шийдвэр гаргадаг.

Үндсэн хуулийн цэц 1992 оны 7 дугаар сард байгуулагдсанаас 2015 оны 12 дугаар сарын 31 хүртэлх хугацаанд нийт 2067 өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт хүлээн авчээ. Эдний ихэнх нь иргэдээс ирсэн өргөдөл байна. Харин Үндсэн хуулийн Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.3 дахь хэсэгт заасан эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас гаргасан хүсэлтийг тооны хувьд авч үзвэл Ерөнхий прокуророос 1, Дээд шүүхээс 6, Ерөнхийлөгчөөс 2, нийт 9 хүсэлт хүлээн авсан бөгөөд Улсын Их Хурлаас 24 жилийн хугацаанд хүсэлт ирж байгаагүй байна.

Үүний зэрэгцээ Цэц нийт 182 маргаан үүсгэснээс 16 маргаантай холбогдуулан магадлал гаргасан байна. Дурдсан хугацаанд Цэцийн шийдвэрлэсэн нийт 163 маргааныг эрх зүйн акт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн эсэх (153 маргаан буюу нийт маргааны 94 хувь), хуулиар тодорхойлсон дээд албан тушаалтан өөрийн үйлдлээрээ Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх (10 маргаан буюу 6 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.

Цэц 2016 оны 10 дугаар сарын байдлаар нийт 173 дүгнэлт гаргасны 99 нь буюу 57.2 хувь нь Үндсэн хууль зөрчсөнийг тогтоожээ. Улсын Их Хурал эдгээрээс 31-ийг буюу 33.5 хувийг хүлээн зөвшөөрч, 56 дүгнэлтийг (60 хувь) хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзаж, хоёр дүгнэлтээр (2.1 хувь) шийдвэр гаргаагүй орхижээ. Албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн талаар гарсан 4 дүгнэлт нь нийт дүгнэлтийн 4.4 хувийг эзэлж байна (Бусад шийдвэрийн талаар мэдээлэл байхгүй байна).

Цэц 59 маргаанаар тогтоол гаргаж эцэслэн шийдвэрлэсэн байна. Үндсэн хуулийн Цэцийн тогтоолыг агуулгын хувьд ангилан авч үзвэл:

1. Улсын Их Хурлын хууль, бусад шийдвэртэй холбоотой маргаан 55 (нийт тогтоолын 93.2 хувь). Үүнээс:

– Хуулийн заалт Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх тухай маргаан 52 (нийт тогтоолын 88.2 хувь)

– Үндсэн хуулийн шийдвэрийн дагуу хүчингүй болгосон хуулийн заалтыг дахин сэргээсэн эсэх тухай маргаан 1

– Улсын Их Хурлын тогтоол, бусад шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргаан 3 (нийт тогтоолын 5 хувь)

2. Засгийн газрын шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргаан 3 (нийт тогтоолын 5 хувь)

3. Сонгуулийн ерөнхий хорооны шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргаан 1 (нийт тогтоолын 1.8 хувь) эдгээр болно.

Дараах хүснэгтэд Цэцийн шийдвэр, түүнээс татгалзсан, Улсын Их Хурлаас хүлээн зөвшөөрсөн байдлыг жил бүрээр харуулав.

*Хүснэгт 15. Цэцийн дүгнэлт ба түүнийг УИХ-аас хүлээн авсан байдал (1992-2016 он)*

Он	Нийт дүгнэлт	Үндсэн хуулийн заалт зөрчөөгүй гэж гарсан.	Үндсэн хуулийн заалт зөрчсөн гэж гарсан	УИХ-аас 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	-
2013	6	3	3	2
2014	8	3	5	3
2015	16	2	14	2
2016.10 сар хүртэл	10	4	6	1
Нийт	173	74	99	32

Цэц нийт 35 зүйлийн 71 заалт зөрчигдсөнийг тогтоон дүгнэлт гаргасан байна. Хамгийн ихээр зөрчигдөж байгаа Үндсэн хуулийн заалтад хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой заалт (16 дугаар зүйл); хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх заалт (14 дүгээр зүйл), төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчмын заалт (1 дүгээр зүйл), УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай заалт (29 дүгээр зүйл), олон улсын гэрээг хэрэглэх тухай заалт (10 дугаар зүйл), хууль, зарлиг, үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд нийцсэн байх тухай заалт (70 дугаар зүйл), шүүгчийн хараат бус байдлын тухай заалт (49 дүгээр зүйл) орсон бөгөөд Үндсэн хууль зөрчигдсөн тухай гаргасан дүгнэлтүүдэд эдгээр заалтууд зонхилж байна. Татварын хууль, парламентын бүрэлдэхүүн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны тухай, сонгуулийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Шүүхийн тухай багц хуулиуд нь зүйл, заалт нь Үндсэн хуультай нийцээгүй хэмээн дүгнэлт гаргасан хуулиудад дотор тэргүүлжээ.

## Парламенттай харилцах

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 Цэцийн өнөөгийн эрх зүйн байдал, үүргийг ойлгоход чухал ач холбогдолтой. Цэц байгуулагдсан цагаас эхлэн энэ харилцаа ихэнхдээ зөрчилтэй байсан. Улсын Их Хурал, Үндсэн хуулийн цэц хоёрын хоорондын харилцаанд хуулиар тогтоосон гол онцлог нь Цэц үндсэн хуулийн маргааныг авч хэлэлцэхдээ эхлээд заавал дүгнэлт гаргаж УИХ-д оруулахаар хуульчилсан явдал юм.

Дээрх заалт нь эерэг болоод сөрөг үр дагавартай. Эерэг талаас нь авч үзвэл, энэ заалт нь Цэцийн эцсийн шийдвэр гарахыг хүлээхгүйгээр Үндсэн хуультай зөрчилдсөн заалтуудыг засах боломжийг УИХ-д

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.<sup>251</sup>

Нөгөө талаас, Хүснэгт 15-д үзүүлснээр УИХ нь Цэцийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх тохиолдол элбэг байна. Заримдаа ийн татгалзах нь үндсэн хуулийн дэглэмийн шударга байдлыг мөрдүүлэх жинхэнэ хүсэл эрмэлзлээс илүү улс төрийн байр сууринаас хандсан мэт харагддаг. Үүний дээр УИХ Цэцийн дүгнэлтийг авч хэлэлцэх хуулиар заасан хугацааг олон удаа хэтрүүлж, ингэснээр хэрэг маргаан шийдвэрлэх ажиллагааг зогсонги байдалд оруулж байсан. УИХ-д оруулаад хэдэн жил өнгөрсөн, УИХ-ын шийдвэрийг хүлээсээр байгаа Цэцийн дүгнэлтүүд ч байна.

Улсын Их Хурлаас баталсан хуультай холбоотой Цэцийн хуралдаанд УИХ-ын гишүүнийг итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр томилж оролцуулдаг. Гэтэл эдгээр төлөөлөгч тухайн хуулийн заалт Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчиж байгааг хувь хүний хувьд хүлээн зөвшөөрсөн байлаа ч, ямар ч аргаар УИХ-ын байр суурийг хамгаалах хандлага ажиглагддаг. 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.

Хуульд зааснаар, УИХ Цэцийн эцсийн шийдвэрээр хүчингүй болгосон хуулийн заалтыг ямар нэг хэлбэрээр дахин сэргээн батлах учиргүй. Гэтэл ийнхүү хүчингүй болсон заалтыг шинээр боловсруулсан хуульд шургуулах 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 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 үзэл баримтлалтай харшилж байгаа нь ойлгомжтой.

<sup>251</sup> Stephen Gardbaum, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2013).

Үндсэн хуульд Цэцийн гишүүнийг томилох журмыг тогтоосон бөгөөд энэ дагуу Цэцийн есөн гишүүний гурвыг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүх тус тус санал болгосноор УИХ томилдог. Нэр дэвшүүлсэн хүнийг УИХ томилохоос татгалзвал санал оруулсан байгууллага, албан тушаалтан 7 хоногийн дотор өөр хүний нэрийг дэвшүүлэх үүрэгтэй. Цэцийн гишүүний орон тоо суларсан тохиолдолд нөхөн томилох саналыг 14 хоногийн дотор гаргах бөгөөд УИХ 30 хоногийн дотор шийдвэрлэх үүрэгтэй. Цэцийн бүрэлдэхүүнд шинээр орсон буюу улиран томилогдсон гишүүний бүрэн эрх нь томилогдсон өдрөөс эхэлж Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хугацаанд үргэлжилнэ. Гэвч УИХ Цэцийн гишүүдийн томилгоог цаг хугацаанд нь хийхгүй байснаас Цэц бүрэн бус бүрэлдэхүүнээр удаан хугацаагаар ажиллах тохиолдол олонтой гарч байв.

Улсын Их Хурал болон Үндсэн хуулийн цэцийн харилцаа хэвийн болох төлөвтэй байсан боловч 2012 оноос дахин хурцдаж эхлэв. Өнгөрсөн дөрвөн жилийн хугацаанд УИХ-аас баталсан хуулиудын нэлээд нь Цэц дээр очоод бүдэрсэн. Тухайлбал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачилгаар Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас хариуцан батлуулсан шүүхийн багц хуулиуд бараг толгой дараалан Цэц дээр унасан. Ийм байдал мэдээж УИХ-ын гишүүдэд таатай санагдахгүй нь ойлгомжтой. Иймд УИХ-ын нэр бүхий гишүүд Үндсэн хуулийн Цэцийн тухай хуульд эхэлж Хөдөлмөрийн тухай хуулийг үндэслэн Цэцийн гишүүний тэтгэвэрт гарах хугацааг 60, бүрэн эрхийн хугацааг нь 12 жил болгох санал бүхий нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг санаачилсан. Харин Цэцийн гишүүн нь төрийн тусгай албан хаагч учраас Хөдөлмөрийн тухай хууль тохирохгүй гэдгийг сануулсны дараа Төрийн албаны тухай хуулийн дагуу Цэцийн гишүүний тэтгэвэрт гарах хугацааг 65 байхаар санал болгосон төслийг дахин оруулсан бөгөөд түүнийг УИХ олонхын саналаар баталжээ. Үүний дараа үйл явдал нилээд хурц өрнөсөн.

Цэц уг хууль Үндсэн хууль зөрчиж буй эсэх талаар маргаан үүсгээд, Үндсэн хуулийн цэцийн дарга 2016 оны 01 дүгээр сарын 20-нд Улсын Их Хурлын дарга З.Энхболдод хүргүүлсэн албан бичигтээ "... нэгэнт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх маргаан үүсгэн шалгаж байгаа хуулийг хэрэглэж ямар нэгэн шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаа явуулахгүй байхыг танд үүгээр мэдэгдэж байна" гэжээ. Харин УИХ дахь олонх нь Үндсэн хуулийн цэцийн дарга энэхүү албан бичиг илгээхдээ Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн "Цэцийн гишүүн хянан шалгаж байгаа маргааны талаарх саналаа урьдчилан хэлэх, энэ талаар зөвлөгөө өгөх эрхгүй", мөн хуулийн 32 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн "Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт гарснаар тухайн хууль, зарлиг, Улсын Их



Хурлын бусад шийдвэр, Засгийн газрын шийдвэр, Монгол улсын олон улсын гэрээ болон тэдгээрийн холбогдох зүйл, заалтын үйлчилгээ нь Цэцийн эцсийн шийдвэр гарах хүртэл түдгэлзэнэ. Түдгэлзүүлж эхлэх хугацааг Цэц дүгнэлтдээ тусгайлан заана” гэсэн заалтыг зөрчсөн хэмээн үзжээ. Иймд Цэцийн даргыг Үндсэн хуулийн Цэцээс татаж авах нь зүйтэй гэж үзэж, УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Б.Болдбаатар нь Үндсэн хуулийн цэцийн дарга Ж.Амарсанаагийн Улсын Их Хуралд ирүүлсэн албан бичиг хууль зөрчсөн байх тул Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах саналтай байна, энэ талаарх саналаа ирүүлнэ үү гэсэн агуулгатай бичгийг Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчид явуулжээ. Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Ц.Зориг УИХ-д илгээсэн хариу албан бичигтээ “Улсын Их Хурлын Тамгын газрын ерөнхий нарийн бичгийн дарга Б.Болдбаатараас ирүүлсэн 2016 оны нэгдүгээр сарын 20-ны өдрийн 14/214 дугаартай Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүний талаарх албан бичигтэй танилцлаа. Түүнд ... Цэцийн дарга Ж.Амарсанаагаас... Их Хурлын даргад хандаж хүргүүлсэн 2016 оны нэгдүгээр сарын 20-ны өдрийн 1/42 дугаартай албан бичиг нь холбогдох хуулийг зөрчсөн нь тогтоогдож байгааг дурджээ. Уг асуудлаар ... Их Хурал хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд зохих шийдвэр гаргахад ... Дээд шүүхээс тусгайлан гаргах саналгүй байна” гэсэн байна.

Улмаар УИХ-ын Тамгын газраас явуулсан албан бичигтэй холбогдуулан, Улсын дээд шүүх Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлаар санал гаргаагүй байхад тухайн асуудлыг хэлэлцэх гэж байгаа нь хууль зөрчсөн үйлдэл болохыг Үндсэн хуулийн Цэцээс Улсын Их Хуралд анхааруулсан албан бичиг явуулжээ. Түүнчлэн ийм агуулгатай бичгийг Монгол Улсын Ерөнхий шүүгч Ц.Зоригт, Улсын Дээд Шүүхийн Эрүүгийн хэргийн танхим, Иргэний хэргийн танхим, Захиргааны хэргийн танхимын тэргүүн нар болон Тамгын газрын даргад явуулсан байна. Гэтэл УИХ Цэцийн даргыг татаж авах асуудлыг хэлэлцэхийг яаравчлахдаа байнгын хорооны хурлыг яаралтай зохион байгуулж, хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлын дараалалд багтаагүй байсан уг асуудлыг гэнэт хэлэлцсэн, нөгөөтэйгүүр арав шахам хоног хуралдаж 20 гаруй хууль хэлэлцэхээр төлөвлөсөн ээлжит бус чуулганаар цөөн асуудал, тэдгээрийн дотор Цэцийн дарга Ж.Амарсанааг эгүүлэн татах асуудлыг хэлэлцэж олонхын саналаар шийдвэрлэнгүүт завсарласан зэргээс харагдаж байна. Ингэснээр Улсын Их Хурлын чуулган, байнгын хороо хэзээ хуралдах, ямар асуудлыг ямар журмаар хэлэлцэх талаар нарийн зохицуулалтыг агуулсан Улсын Их Хурлын дэгийн тухай хуулийн зарим заалтыг зөрчсөн юм.

Үйл явдлын өрнөлт ийнхүү огцом явагдсан нь хоёр талын аль алинд цаад шалтгаан байсантай холбоотой. Тухайн үед Үндсэн хуулийн Цэц нь иргэний мэдээллээр Улсын Их Хурлын дарга З.Энхболд Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, 13 дугаар зүйлийн 10 дахь заалтыг тус тус зөрчсөн эсэх, мөн түүнийг огцруулах үндэслэл байгаа эсэх асуудлаар маргаан үүсгэсэн байсан тул үүнээс урьтах сонирхол байсан бол Цэцийн гишүүнээр ажиллах насны босгыг тогтоох, улирах тоог хязгаарлах, хурлын тэмдэглэлийг ил болгох, тусгай саналыг ил болгох зэрэг зохицуулалтыг тогтоосон хууль дагаж мөрдөгдөхөөс өмнө асуудлыг нэг тийш болгох сонирхол Цэцэд байсан юм.

Судалгааны багийн гишүүд Улсын Их Хурал болон Үндсэн хуулийн Цэцийн сөргөлдөөнд аль нэг талд орохгүйгээр шинжээчдийн байр сууринаас хандаж эрх зүйн дүгнэлт хийхэд дараах байдал харагдаж байна. Угийн таагүй байсан харилцааг улам хурцатгахад Үндсэн хуулийн Цэцийн дарга Ж.Амарсанаагаас Улсын Их Хурлын дарга З.Энхболдод явуулсан албан бичиг голлон нөлөөлж, эцсийн дүнд түүнийг хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр эгүүлэн татах шалтгаан болсон нь тодорхой. Уг албан бичгийн утга агуулгыг янз бүрээр тайлбарлаж байна. Хэрэв УИХ-ын АН-ын гишүүд УИХ-аас баталсан Цэцийн тухай хууль болон Цэцэд маргаан шийдвэрлэх тухай хууль, Дэгийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулсан заалтууд Үндсэн хууль зөрчиж байгаа тул үйлчлүүлэхгүй, хэрэгжүүлэхгүй байна уу гэсэн утга бүхий албан бичиг илгээсэн нь Үндсэн хуулийн Цэцийн дарга тухайн маргааныг дунд суудлын хуралдаанаар шийдвэрлээгүй байхад урьдчилсан дүгнэлт хийсэн, энэ үйлдлээрээ өөрөө хууль зөрчсөн гэж үзсэн бол тухайн бичигт "...Үндсэн хууль зөрчсөн байх магадлалтай байх тул..." гэж бичсэн нь шууд зөрчсөн гэсэн утгыг агуулаагүй гэх хүн ч нэлээд байв.

Анхаарал татсан хоёрдахь асуудал бол Үндсэн хуулийн Цэцийн дарга, гишүүд хууль зөрчсөнийг хэн тогтоох вэ гэсэн асуулт юм. Хуулийн өмнөх зохицуулалтаар Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татахын тулд гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл тэрээр хууль зөрчсөн болохыг шүүхээр тогтоосон байх шаардлагатай байсан. Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 3-т "Цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүх тогтоосон, эсхүл хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон бол түүнийг Цэцийн гишүүнээс нь эгүүлэн татах тухай Цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно" хэмээн зохицуулсан. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл хууль зөрчсөн эсэх талаар хүчин төгөлдөр шүүхийн шийдвэр

гарсан байх учиртай байв. Харин УИХ Үндсэн хуулийн Цэцийн тухай хуульд “Цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн нь эрх бүхий байгууллагаас тогтоогдсон бол түүнийг Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно” гэсэн заалтыг нэмэлтээр оруулсан бөгөөд үүнийг 2016 оны 02 дугаар сарын 18-ний өдрийн Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнээд түдгэлзүүлсэн байсан. Гэтэл УИХ Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэрээр түдгэлзсэн хуулийг хэрэглэж Цэцийн даргыг эгүүлэн татсан байна. “Эрх бүхий байгууллага” гэдэг нь УИХ өөрөө байх нь тодорхой бөгөөд үүнийгээ ч практик дээр нотлон харууллаа.

Хууль тогтоох дээд байгууллага нь Цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоох нь нэгд, төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчимд үл нийцэх бөгөөд, хоёрт, эрх зүйт төрд аливаа этгээдийн гэм буруутай эсэхийг шалган тогтоох эрхийг гагцхүү шүүхийн байгууллага хэрэгжүүлдэг нь эрх зүйн үндсэн зарчмын нэг юм. Иймд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн хууль зөрчсөн эсэх талаар УИХ дүгнэлт гаргах зохимжгүй бөгөөд ийм зохицуулалт бусад орны практикт ч байдаггүй. Гуравт, энэхүү маргаан өрнөх явцад Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг хэрхэн, ямар журмаар эгүүлэн татах асуудал анхаарлын төвд орж ирсэн. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйлийн 4-т «Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүн хууль зөрчвөл Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно» хэмээн хуульчилсан байдаг. Дээрх агуулга бүхий заалт ч мөн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд туссан.

Эдгээр зохицуулалтаас харвал, Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татахын тулд: 1) Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн, эсхүл хууль зөрчсөн нь шүүхээр тогтоогдсон байх; 2) Цэцийн гишүүнээс нь эгүүлэн татах тухай Цэцийн шийдвэр гарсан байх; 3) анх илгээсэн байгууллагын саналд үндэслэсэн байх шаардлагатай гэж энгийн логикоор ойлгогдож байна. Дээрх нөхцөлүүд бүрэн хангагдсан тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан, хараат бус байдлыг ханган баталгаажуулах эрх зүйн чухал баталгааны нэг юм. Гэтэл УИХ-ын зарим гишүүд Цэцийн шийдвэр болон анх илгээсэн байгууллагын санал хоёр “эсхүл” гэдэг үгээр холбогдсон тусдаа зүйл юмаа, тийм учраас Цэцийн шийдвэр гарсан эсэх нь төдийлөн ач холбогдолтой биш, анх илгээсэн байгууллагын санал байвал тухайн гишүүнийг хууль зөрчсөн үндэслэлээр эгүүлэн татахад хангалттай гэж тайлбарлаж, энэхүү тайлбар нь олонхын шийдвэрийн үндэс болсон юм. Уг нь хууль зөрчсөнийг тогтооход Цэц шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцох тухай заалт нь угтаа энэ институцийг

улстөрчдийн дур зоргоос хамгаалах зорилготой, тийм ч учраас Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Үндсэн хуулийн Цэцийн оролцоогүйгээр шийдэж болохгүй гэж ойлгогдож байна. Нөгөөтэйгүүр, хууль бол товч, тодорхой, хоёрдмол утга үүсгэж болох үг хэллэгээс ангид байх шаардлагатай. Хууль бол оньсого биш. Хуулийн дээрх заалт нь маш тодорхой, ойлгомжтой заалт бөгөөд “Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын санал” гэсэн нь «эсхүл» гэсэн холбоосоор холбогдоогүй байгаа. Хэрэв УИХ-ын олонхын үзэж байгаагаар энэ хоёр нь зэрэгцсэн болзол биш байсан бол хууль тогтоогч “эсхүл”, “буюу” зэрэг үгийг хэрэглэх боломжтой, тэгэх ч ёстой байсан.

Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч Ц.Зоригийн УИХ-д хүргүүлсэн 2016 оны 01 дүгээр сарын 26-ны өдрийн албан бичгийг Улсын Дээд Шүүхийн шийдвэр гэж үзэх асуудал бас л маргаан дагуулсан. Маргааны гол гогцоо нь Дээд шүүхийн саналыг Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч дангаараа гаргах ёстой байсан уу, эсхүл Улсын Дээд Шүүхийн нийт гишүүн хуралдаж гаргах ёстой байсан уу гэдэг дээр төвлөрч байв. Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч Ц.Зориг дангаараа саналаа бичиж ирүүлснийг зөвтгөж буй УИХ-ын олонхын төлөөлөл нь, нэгд, одоо үйлчилж байгаа Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн 13.1.1-д зааснаар тухайн шүүхийг дотоод, гадаад харилцаанд төлөөлөх эрхийг Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгчид өгсөнтэй бүрэн нийцнэ; хоёрт, Цэцийн дарга, гишүүдийг огцруулах эсэх асуудлыг өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа ямар ч хууль тогтоомжийн актаар зохицуулаагүй байгаа. Нэгэнт санал гаргах эрх нь одоо үйлчилж байгаа хуулийн зохицуулалтаар Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчид байгаа тул энд хууль зөрчсөн ойлголт байхгүй гэсэн үндэслэл гаргадаг. Харин эсрэг саналтай гишүүд нь Дээд шүүх нь хамтын шийдвэр гаргадаг байгууллага учраас бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг ганц Ерөнхий шүүгч биш, нийт гишүүдийн бүрэлдэхүүнээр шийдвэрлэнэ. Үүнийг Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон байдаг. Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 1-д «Улсын дээд шүүх Ерөнхий шүүгч, шүүгчдээс бүрдэнэ», Монгол улсын шүүхийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 1-д «Бүх шатны шүүх нь Ерөнхий шүүгч, шүүгчдээс бүрдэнэ», 16 дугаар зүйлийн 1-д «Улсын Дээд Шүүх нь Ерөнхий шүүгч, хорин дөрвөөс доошгүй шүүгчээс бүрдэнэ» хэмээн зааснаас үзэхэд Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч бол дангаараа Улсын Дээд шүүх биш болох нь тодорхой байна.

Улсын Дээд шүүхийн шийдвэр нь хууль зүйн шинжлэх ухаанд ямар ч маргаангүй, туйлын тодорхой зохицуулалттай ойлголт байдаг. Улсын Дээд Шүүхийн шийдвэр гэдэгт Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн дангаар гаргасан аливаа шийдвэр, албан бичиг

хамаарахгүй. Улсын дээд шүүхийн шийдвэр гэдэгт Улсын Дээд Шүүх нийт шүүгчдийнхээ хурлаар хэлэлцэж гаргасан тогтоолыг ойлгоно. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 05 дугаар сарын 13-ны өдрийн тогтоолоор Улсын Дээд Шүүх, Улсын Дээд Шүүхийн шийдвэр гэх ойлголтууд нэг мөр шийдвэрлэгдсэн билээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2-т “Цэцийн гишүүнээр томилох хүний тухай Улсын Их Хуралд санал болгохдоо ... Улсын дээд шүүх гишүүдийнхээ олонхын саналыг үндэслэн зохих шийдвэр гаргана.” гэж заасан. Хэдийгээр Цэцийн гишүүнийг эгүүлэн татах журмыг хуулиар нарийвчлан зохицуулаагүй боловч, Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийг ямар журмаар санал болгосон байна, түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэхийг яг тэр журмаар гаргах ёстой гэдэг нь энгийн логигоор ойлгогдож байна. Эс тэгвээс Цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэхдээ гишүүдийнхээ олонхын саналыг үндэслэн (өөрөөр хэлбэл Улсын дээд шүүхийн бүх шүүгчид хуралдаж) зохих шийдвэр гаргаж, харин эгүүлэн татах бол Ерөнхий шүүгчийн санал хангалттай байна гэсэн зөрчилтэй ойлголт бий болно.

Дээд Шүүхийн албан бичгийн агуулга ч анхаарал татаж байна. Эхэлж Цэцийн дарга Ж.Амарсанаа Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн агуулгатай албан бичгийг Дээд шүүх рүү УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга хүргүүлсэн. Үүнд Дээд шүүхээс “Цэцийн дарга Ж.Амарсанааг Үндсэн хууль зөрчсөн тухай энд дурджээ. УИХ энэ асуудлыг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шийдвэрлэхэд манайд тусгайлан өгөх санал байхгүй” гэсэн хариу албан бичиг явуулсан. Тухайн албан бичиг нь хэрэв та бүхэн Цэцийн даргыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэж байгаа бол өөрсдийнхөө бүрэн эрхийн хүрээнд түүгээрээ шийдвэрлэнэ үү гэж нэг ёсны өөрөөсөө зайлуулсан утга агуулгатай байна. Харин уг албан бичигт Ж.Амарсанаа Үндсэн хууль зөрчсөн гэснийг дэмжсэн ганц ч үг байхгүйн дээр түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх талаар огт дурдаагүй байна. Үндсэн хуулийн утгаар авч үзвэл анх илгээсэн байгууллагын санал гэдэг нь тухайн Цэцийн гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх, зөрчсөн бол тэр нь уг гишүүнийг эгүүлэн татах хангалттай үндэслэл болох эсэхэд хууль зүйн дүгнэлт өгсөн агуулгатай байх ёстой. Тэгж байж энэ санал нь Улсын Их Хурлаас гарах шийдвэрийн нэг үндэслэл болох учиртай. Тэрнээс биш түүгээрээ шийд гэсэн албан бичгийг саналын хэмжээнд авч үзэхэд учир дутагдалтай байна.

Энэ бүхэн Цэцийн бүрэн эрх, нэр хүндэд халдах аливаа халдлагаас Цэц хамгаалагдсан байх тулгамдсан шаардлага байгааг харуулж байна.

**Зөвлөмж:** Цэцийн бие даасан байдал, Цэцийн гишүүний хараат бус байдлыг дээшлүүлэх, тэдгээрийн бүрэн эрх, нэр хүндэд халдах

аливаа халдлагаас хамгаалахад чиглэгдсэн Үндсэн хууль, холбогдох хууль тогтоомжийн актын заалтыг тодорхой болгох шаардлага байна.

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 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.

# Зургадугаар бүлэг

## Нэмэлт, өөрчлөлт

### Удиртгал

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. Үндсэн хууль өөрөө боловсронгуй байж түүнд суурилсан үндэсний хууль тогтоомж бүхэлдээ боловсронгуй байна. Үндсэн хууль удаан хугацаанд тогтвортой үйлчилснээр үндсэн хуульд байгууллын халдашгүй байдлын зайлшгүй урьдач нөхцөл нь болж, үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хөгжил, хүний эрхийн баталгаа байх түүхэн үүргээ хэрэгжүүлж чадна. Үүний тулд Үндсэн хуулиа чандлан сахиж, түүний дархлааг алдагдуулахгүй байх нь юу юунаас чухал. Нөгөө талаас, Үндсэн хуулийг хэзээ ч хөндөшгүй баримт бичиг гэж туйлшруулан ойлгож болохгүй. Нийгэм байнга хөгжин урагшилж 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.<sup>252</sup>

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 соргогоор тусгах шаардлагад нийцүүлэн зөвхөн Үндсэн хуулийн 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.

<sup>252</sup> 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 хурцадсанаас 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.

Энэ талаар эрдэмтэн 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 гоочилдгоо болих цаг болсон”<sup>253</sup> гэжээ. Энэ нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд хандах хамгийн зөв хандлага гэж багийн гишүүд үзэж байна.

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. Тухайлбал, ХБНГУ-д үндсэн хуулийн зарчим, төрийн байгууламжийн үндэс, хүний эрх, эрх чөлөөтэй холбогдсон заалтуудыг өөрчлөхийг хориглосон бол Франц, Итали Улсад засаглалын бүгд найрамдах хэлбэрийг өөрчлөхийг хориглосон байна. 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.<sup>254</sup> 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

<sup>253</sup> Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, 112–13.

<sup>254</sup> 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 түрэмгийлэлд өртсөн үед үндсэн хуулийг хөндөхийг хориглох зэрэг хязгаарлалтыг нэрлэж болно.



журамд хэдийчинээ нарийвчилсан заалтууд орж, өндөр босго тавигдана, тэр хэрээр үндсэн хуулийг өөрчлөхөд хүндрэлтэй болдог.

## Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын түүхэн хөгжил, практик туршлага

### *1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба практик*

Монгол Улсын үндсэн хуульт ёс түүхэн хөгжлийн урт зам туулах явцад улсын гол хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам боловсронгуй болох чиглэлээр өөрчлөгдөж ирсэн байна.

Монгол Улс нэн шинэ үеийн түүхэндээ гурван Үндсэн хуулийг мөрдсөн боловч бусад 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 1924<sup>255</sup>, 1940<sup>256</sup>, 1960<sup>257</sup> оны Үндсэн хуулиар олгож, нарийн журмыг тогтоогоогүйгээс Үндсэн хууль олон удаа зөрчигдөж байжээ. Тухайлбал, 1940 оны Үндсэн хуульд 16 удаа оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн 9-ийг (56,3 хувь) 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 (31,6 хувь) нь Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн зарлигаар оруулсан байна.<sup>258</sup> 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.

<sup>255</sup> 1924 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйл: “Улсын Үндсэн хуулийг өөрчлөх батлах явдлыг гагцхүү Улсын Их Хурлаас эрхлэн шийтгэвэл зохино”.

<sup>256</sup> 1940 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйл: “Улсын Их Хурлаас дангаар эрхлэх хэргүүд нь: БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг батлах ба өөрчлөх;”

<sup>257</sup> 1960 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйл: “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Ардын Их Хурал төрийн бүх эрхийг барих бөгөөд үүнээс тухайлбал: а) БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг батлах, өөрчлөх;”

<sup>258</sup> Нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан давтамж ч өндөр байсан. 1940 оны Үндсэн хуульд 15 сар тутам, 1960 оны Үндсэн хуульд хоёр жил тутам нэмэлт, өөрчлөлт орж байжээ. Гэхдээ үүнд тухайн үеийн үндсэн хуулийн зохицуулалтын онцлог багагүй нөлөөлсөн нь харагддаг. Тухайлбал, 1940 оны Үндсэн хуульд аймгууд, Сайд нарын Зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, яамд, Сайд нарын Зөвлөлд шууд захирагдах газрууд, аймаг ба Улаанбаатар хотын бага хурлын тэргүүлэгчдийн дэргэдэх хэлтсүүдийг нэрээр нь заасан нь аймаг шинээр байгуулагдах, өөрчлөн байгуулагдах, Сайд нарын Зөвлөлийн бүтцэд өөрчлөлт орох, түүнчлэн тусгай газар, алба байгуулагдах, өөрчлөгдөх, татан буугдах тоолонд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орж байсан юм. 1960 оны Үндсэн хуульд БНМАУ-ын Ардын Их Хурал, орон нутгийн Ардын депутатуудын хурал, прокурор, шүүхүүдийг сонгох хугацаа өөрчлөгдөх, район болон улсын хороо шинээр байгуулагдахтай холбоотой олон өөрчлөлт орсон байна.

## **1992 оны Үндсэн хуулиар зохицуулсан нь**

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. Үндсэн хуулийн шаардлагын дагуу УИХ-ын гишүүдийн дөрөвний гурав буюу 76 гишүүний 57-гийн саналаар нэмэлт, өөрчлөлтийг хийх бөгөөд хэрэв эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хуралд хоёр удаа авч хэлэлцэхэд ийнхүү нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн санал авч эс чадвал уул төслийг ээлжит сонгуулиар сонгогдсон Улсын Их Хурлын шинэ бүрэлдэхүүн ажлаа эхэлтэл дахин авч хэлэлцэх, Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх зургаан сарын дотор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг тус тус хориглосон байна. 68.1 дэх заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачлагыг хууль санаачлах эрх бүхий этгээд гаргах бөгөөд, саналыг Үндсэн хуулийн Цэц Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болохыг заасан. Түүнчлэн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар парламентын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болохоор тогтоожээ.

## **Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар зохицуулсан нь**

1992 оны Үндсэн хуульд анх 1999, 2000 онд түмэн олондоо “дордуулсан долоон өөрчлөлт” хэмээн нэршсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулахтай холбогдсон үйл явдлууд, түүнийг тойрсон улс төрийн зөрчилдөөн нь Үндсэн хуульд дархлаа бүрэн тогтоогүйг харуулсан юм. Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэн шийдвэрлэх тодорхой дэг, журмыг тусгай хуулиар нарийвчлан журамлан зохицуулах зайлшгүй шаардлагыг харгалзсаны үндсэн дээр 2010 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийг Улсын Их Хурлаас баталсан билээ.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нарийвчилсан журмыг тусгасны зэрэгцээ өөрчлөхийг хориглосон заалтуудыг тусгасан.<sup>259</sup> Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийг нэгэнт оруулсан бол энэ тухай хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш 8 жилийн дотор уг асуудлаар

<sup>259</sup> 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.

нэмэлт, өөрчлөлт дахин оруулахыг хориглосон.<sup>260</sup> Хууль санаачлах эрх бүхий субъектууд үлдсэн бүрэн эрхийн хугацааг сунгах, бүрэн эрхээ нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг санаачлахыг хориглосон.<sup>261</sup> Мөн Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын саналыг авах шаардлагыг шинээр нэмэлт болгон оруулсан байна.<sup>262</sup> Түүнчлэн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэх нарийн журмыг<sup>263</sup> зааснаас гадна Үндсэн хуулийн 68.2-ын дагуу ард нийтийн санал асуулга явуулах механизмын талаар заажээ.<sup>264</sup>

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,<sup>265</sup> Үндсэн хуулийг дур зоргоороо өөрчлөхийг хазаарлах, 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.

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.<sup>266</sup>

<sup>260</sup> Хуулийн 3.3

<sup>261</sup> Хуулийн 7.1.2; 8.1.1

<sup>262</sup> Хуулийн 10.1.3

<sup>263</sup> Улсын Их Хурал төслийг хүлээн авсан өдрөөс хойш нэг сарын дотор чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж эхлэх бөгөөд төслийг батлахдаа гурван хэлэлцүүлгээр шийдвэрлэнэ.

<sup>264</sup> Хуулийн 17.1

<sup>265</sup> Хуулийн 5.4.2

<sup>266</sup> 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 ч юмуу, ер нь хаашаа ч залах шаардлага гарахыг үгүйсгэж болохгүй шүү дээ. Дараа дараагийнхаа үедээ хатуу

## Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт ба төрийн байгуулалтын өөрчлөлт

1999 оны эцэст парламентын гишүүн Засгийн газарт орж ажиллахыг зөвшөөрсөн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулахаар бүх том нам санал нэгдэв.<sup>267</sup> 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. Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэжээ. Энэ зөрчил нэг талаас Улсын Их Хурал, нөгөө талаас Ерөнхийлөгч, Цэцийн хоорондын харилцаанаас үүдэлтэй гэж үзэх үндэстэй байж болно.

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд заасанчлан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцсон 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 Цэц маргааныг дахин авч үзэж, Үндсэн хуулийн 66.4 дүгээр зүйлд 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.

2000 оны 7 дугаар сард болсон сонгуулиар МАХН үнэмлэхүй ялалт байгуулж 76 суудлын 72-ыг нь авсан. Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганаар МАХН-ын олонх Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээн авахгүй байхаар тохиролцож, ингэснээр Засгийн газарт УИХ-ын гишүүн орох боломж нээгдсэн. 2000 оны 7 дугаар сарын 28-ны өдөр буюу 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

---

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.

<sup>267</sup> Уг нэмэлт, өөрчлөлтийн төслөөр 29 дүгээр зүйлийн нэгдэх хэсгийг “Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна. Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” хэмээн өөрчлөн найруулжээ.

саналын харьцаатайгаар Үндсэн хуулийн цэц өөрийн эрх хэмжээнд хамааралгүй буюу Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлыг авч хэлэлцсэн гэсэн шийдвэр гаргажээ.

Улсын Их Хурлын тухай хуульд заасны дагуу 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 байгаагаар илэрхийлсэн бөгөөд албан ёсны шийдвэр гаргахыг шаардсан албан бичгийг 2000 оны 8 дугаар сарын 1-нд илгээсэн. Үндсэн хууль тайлбарлах эрхийг Улсын Их Хурал өөртөө олгочихсон байгааг Цэц мөн илэрхийлжээ. Улсын Их Хурал хариу бичигтээ дийлэнх олонхын саналаар баталсан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх талаар Цэц хэлэлцэх бүрэн эрх байхгүй гэсэн байна.

Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг 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 68.1 дүгээр зүйлд үндэслэжээ. 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.

МАХН-ын Засгийн газар мухардмал байдалд орсон байв. Ерөнхий сайд болон дөрвөн гишүүн нь УИХ-ын гишүүн байсан бөгөөд дээрх шийдвэрийн дагуу суудлаасаа чөлөөлөгдөх ёстой байв. МАХН үүний хариуд Үндсэн хуульд өөр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг өмнөх жилд хүчингүй болсон яг тийм үг, хэллэгтэйгээр санаачлах болов. Санаачилсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хуралтай зэрэгцэн Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн цэцэд өргөн мэдүүлсэн 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 УИХ-ын гишүүд үүрэгт ажилд нь хамааралгүй өөр ажил эрхэлж болохгүй тухай Үндсэн хуулийн заалтанд бус харин процессын хэм хэмжээнд үндэслэсэн байв.

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, Цэц эсэргүүцээгүй байна.

2000 оны нэмэлт, өөрчлөлт нь 16 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.

Нөгөө талаас нэмэлт, өөрчлөлтийг эсэргүүцэгчид нь эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулж, парламентын хяналтыг сулруулж, хариуцлагын тогтолцоог бүдэгрүүлсэн гэж үздэг. Засгийн газарт хяналт тавихын тулд парламентыг сонгодог ч парламентын гишүүд нь Засгийн газарт орсон тохиолдолд энэ хяналтыг хэрэгжүүлэх сонирхолгүй болдог.

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 Ерөнхий сайдаас Засгийн газар ба парламентыг зэрэг хяналтандаа байлгах 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 57-оос 39 болтлоо буурсан нь нэг талаас парламентад суудалтай намуудаас гишүүддээ хяналт тавих, дээр нь хуралдааны ирцийг төвөггүй бүрдүүлэх бололцоог нээсэн юм.

## **Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль батлагдсаны дараа Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах оролдлогууд**

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль батлагдсанаас хойш улсынхаа гол хуулийг хараахан хөндөөгүй байгаа. Гэхдээ нөмөлт, өөрчлөлт оруулах оролдлого нэг бус удаа хийгдсэн юм.

2011 онд УИХ-ын 32 гишүүн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн төслийг өргөн барьсан. Уг төслийг тухайн

үед УИХ-ын даргын захирамжаар байгуулагдсан, УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны дарга Ж.Сүхбаатараар ахлуулсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судалж танилцуулах үүрэг бүхий ажлын хэсэг боловсруулсан. Уг ажлын хэсэг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэх асуудлыг урьдчилан тандах зорилгоор олон нийтээс санал авах ажлыг 2011 оны гуравдугаар сард зохион байгуулж, нийслэл болон 21 аймгаас нийт 38800 гаруй иргэний саналыг нэгтгэн авч үзсэн (тэдний 52.6 хувь нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэж үзсэн байна), УИХ-ын Тамгын газарт захиалга өгч Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш Монгол Улсын Үндсэн хуулийн талаар болон Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлаар гарсан өдөр тутмын хэвлэлүүдийн нийтлэл, өгүүлэлд (1999-2011 оны 3 дугаар сарын 30-ны хугацаанд) агуулгын дүн шинжилгээ хийлгэсэн, зарим тодорхой сэдвээр бусад орны Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг харьцуулсан түүвэр судалгааг хийлгэсэн байна. Түүнчлэн УИХ-ын гишүүдийн тус тусдаа санаачилсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслүүдийг харьцуулан үзсэний үндсэн дээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг бодлогын хувьд бүхэлд нь зангидаж, урьдчилан тогтсон нэг төслийг хэлэлцүүлэгт бэлтгэх зорилго тавин ажиллажээ.

Төсөлд хэд хэдэн шинэлэг зохицуулалтыг тусгахаар заасан байв. Тухайлбал, “Засгийн газрын бүрэлдэхүүний гуравны нэгээс дээшгүй нь УИХ-ын гишүүн байж болно” гэж хязгаарласан зохицуулалтыг оруулахыг санал болгосны дээр, зөвшилцлийн ардчиллыг бэхжүүлэх, УИХ-д хүйсийн төлөөллийн зарчмыг хангах бололцоог бий болгох, ард түмний төлөөллийн тоог хүн амын өсөлтийг харгалзан нэмэгдүүлэх чиглэл барьж, УИХ-ын гишүүдийн тоог 99 болгож тогтоох, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагыг томилохтой холбоотой асуудлыг шат шатных нь онцлогтой холбон авч үзэж, Үндсэн хуулийн Жардугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсгийг “аймаг, нийслэл, дүүргийн түвшинд тухайн хуралтай зөвшилцөн Ерөнхий сайд, нийслэлийн Засаг дарга, сумын түвшинд нийт иргэдээс нь сонгож, аймгийн Засаг дарга хүлээн зөвшөөрч шийдвэр гаргадаг байх, баг, хорооны Засаг даргыг сум, дүүргийн Засаг дарга баг, хорооны Хурлын тэргүүлэгчидтэй зөвшилцөн томилох”-оор зохицуулах, ингэснээр сумын Засаг даргыг иргэд нь сонгодог болох зэрэг өөрчлөлтийг хуулийн төсөлдөө тусгасан байна. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай уг хуулийн төслийг УИХ-ын төрийн байгуулалтын байнгын хороогоор хэлэлцэн дүгнэлт гаргасан боловч УИХ-ын нэгдсэн чуулганаар хэлэлцэж амжилгүй 2012 оны сонгуультай золгосон байна.

Үүний дараа УИХ-ын гишүүн Н.Батбаяраар ахлуулсан Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулах Ажлын

хэсгийг Улсын Их Хурлаас байгуулсан бөгөөд уг ажлын хэсэг 2015 оны 11 дүгээр сарын 6-ны өдөр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ард нийтээс санал асуулга авах тогтоолын төслийн хамт Улсын Их Хуралд өргөн барьсан юм. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд төрийн байгууллын талаар Үндсэн хуульд тусгасан зарчмыг хөндөхгүйгээр Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын хоорондын харилцан хамаарал, тэнцэл, эрх мэдэл хоорондын ялгаа заагийг тодорхой болгох, Засгийн газар тогтвортой ажиллах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, Ерөнхий сайд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцах хариуцлага, Засгийн газрын үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулах бие даасан байдлыг дээшлүүлэх, Ерөнхийлөгчийг нийт ард түмнээс сонгодог байсныг Улсын Их Хурлаас өргөтгөсөн төлөөлөлтэйгээр, зургаан жилийн хугацаагаар, нэг удаа сонгодог байх, Ерөнхийлөгч нь ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч институт байх зарчимд бүрэн эрхийг нь нийцүүлэх, хотыг засаг захиргааны нэгжид хамааруулах, орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлыг байгуулах, бүх шатны Засаг даргыг томилж, сонгох, чөлөөлөх зарчим, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох, уг үйл ажиллагаанд улс төрийн намын оролцоог хязгаарлах, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн хоорондын зарим харилцааг зохистой болгох чиглэлээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар тусгажээ. Ажлын хэсгийн боловсруулсан энэхүү төсөл батлагдаагүй нь цаана олон шалтгаантай байсан болов уу. Гэхдээ судалгааны багийн гишүүдийн үзэж байгаагаар үндсэн шалтгаан нь уг төслийг боловсруулах шатнаасаа эхлээд өргөн мэдүүлэх хүртлээ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн хэд хэдэн заалт зөрчсөнд оршиж байв.

Нэгдүгээрт, төслийг анхнаасаа хаалттай байдлаар боловсруулсан бөгөөд Улсын Их Хуралд өргөн баригдах хүртлээ олон нийтэд хаалттай байсан. Төслийн танилцуулгад судлаачдын санал авсан тухай дурдсан боловч уг саналыг хэрхэн, хэнээс, ямар журмаар авсан нь тодорхойгүй.<sup>268</sup> Ингэснээр ард түмний бүрэн эрх, оролцоог хангах, ил тод байх, үүний тулд тухайлбал, эрдэмтэн судлаач, улс төрийн намуудын байр суурийг сонсох гэх мэт уг хуулийн 5.1-д заасан тодорхой шаардлагуудыг зөрчсөн юм.<sup>269</sup>

Хоёрдугаарт, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар тогтоосон зарим хориглолтыг үл хүндэтгэсэн. Тухайлбал, хуулийн 8.1-д Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах санаачилга гаргахдаа “...ээлжит сонгуулийн болон бүрэн

<sup>268</sup> О.Мөнхсайхан, “УИХ-ын гишүүдийн тоог 140 болгох хэрэгтэй,” Үндэсний Шуудан Сонин, 2015.12.03.

<sup>269</sup> Д.Үүрцайх, “Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг энэ агуулгаар хүлээн зөвшөөрөх ямар ч боломжгүй” 24tsag.mn, 2015.11.27, <http://www.24tsag.mn/content/126780.shtml>



эрхийн хугацааг сунгах, УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийг өргөтгөх, үүрэг, хариуцлагыг сулруулах; гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн тодорхой бүрэн эрхийг олж авах...”-ыг хориглосон заалтыг илт зөрчиж, бүрэн эрхийн хугацааг таван жил болгож сунгах, гишүүдийнх нь тоог нэмэх, Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийг олон талаар өргөтгөхөөр төсөлд тусгасан байна.<sup>270</sup>

Гуравдугаарт, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ажлыг нь дур зоргын байж болохгүй гэсэн уг хуулийн 5.1.4-ийг зөрчсөн байна. Дур зоргын биш гэдэг нь нэг талаар хуульд нийцсэн байх, нөгөө талаар судалгаа, үндэслэлтэй хандах гэсэн утгыг илэрхийлдэг.<sup>271</sup> Гэтэл судалгаа, үндэслэл нь тодорхойгүй зохицуулалт олон байна. Жишээ нь, Эх хууль, есөн яам, УИХ-ын 99 гишүүн гэдэг дээр “9”-ийн тооны бэлгэдлийг бодож оруулсан тухай тайлбарласан байна.<sup>272</sup> Үүнийг тодорхой үндэслэл, судалгаа гэж үзэх нь учир дутагдалтай юм.

Дөрөвдүгээрт, энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль, холбогдох бусад хуульд заасан тодорхой хугацаатай уялдаагүй, анхнаасаа хугацааны тухай заалтыг зөрчихөөр байсан. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахтай холбоотой хугацаанд, тухайлбал, Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль болохоос зургаан сарын өмнө Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулж болохгүй гэсэн Үндсэн хуулийн заалт, Улсын Их Хурал, ажлын хэсгийн боловсруулсан төслийн нэг, хоёрдугаар хэлэлцүүлгийг хийх хоорондын зай 7 хоногийн хугацаатай байх тухай Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 17 дугаар зүйл, “Тогтоол батлагдсанаас хойш 30 хоногийн дараа ард нийтийн санал асуулга явуулах товыг тогтоох” гэсэн Ард нийтийн санал асуулга явуулах журмын тухай хуулийн заалт байдаг. Хэрэв УИХ-ын 2016 оны ээлжит сонгуулийг явуулах сүүлчийн хугацааг 6 дугаар сарын 26-ны өдөр гэж тооцох юм бол 2015 оны 12 дугаар сарын 26-ны өдрөөс өмнө ард нийтийн санал асуулгыг явуулах байсан. Гэтэл уг төслийг дөнгөж 2015 оны 11 дүгээр сарын 6-нд УИХ-д өргөн барьснаас тооцвол УИХ нэг, хоёрдугаар хэлэлцүүлгийг хийх, хоёрдугаар хэлэлцүүлгээр зүйл, хэсэг, заалт бүрээр нь хэлэлцэж батлаад бэлэн болсон төслөө ард нийтийн санал асуулгад оруулах, санал асуулгаас өмнө ард нийтэд төслийн агуулгатай танилцах, зөв ойлголт өгөх, олон өөрчлөлтийг ойлгуулах, тэдний байр суурийг сонсох, нийтийн зөвшилцөл үүсгэх бололцоо олгохын тулд дахин 30 хоногийн хугацаа хэрэгтэй. Гэтэл уг төслийг тулгаж өргөн барьснаас болж ийм цаг, хугацааны боломж үнэхээр байгаагүй юм.

<sup>270</sup> О.Мөнхсайхан, “УИХ-ын гишүүдийн тоог 140 болгох хэрэгтэй;” Д.Үүрцайх, “ҮХ-ийн өөрчлөлтийг энэ агуулгаар хүлээн зөвшөөрөх ямар ч боломжгүй.”

<sup>271</sup> О.Мөнхсайхан, “УИХ-ын гишүүдийн тоог 140 болгох хэрэгтэй.”

<sup>272</sup> Мөн тэнд.

2016 оны бүх нийтийн сонгуулиар байгуулагдсан УИХ ч Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буухианд нэгдсэнийг Монгол Улсын Засгийн газрын хуралдаанаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар холбогдох санал боловсруулах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг Ерөнхий сайдын захирамжаар байгуулснаас харж болно. Захирамжид зааснаар, ажлын хэсэгт Үндсэн хуулийн эрх зүйн асуудлаар мэргэшсэн, энэ чиглэлээр ажилладаг эрдэмтэд, судлаачид, хуульчдыг өргөнөөр оролцуулах, ажлаа Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль болон бусад хуульд нийцүүлэн зохион байгуулахыг Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга Ж.Мөнхбат, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд С.Бямбацогт нарт даалгажээ.

*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.

Ард түмэнд олгогдсон эрхийг УИХ-ын нийт гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар баталж ард түмэнд өөрсдийн эрхээ хэрэгжүүлэх бололцоог олгож байгаа нь нэг талаас ард түмэнд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхийг өгсөн мэт боловч нөгөө талаас энэхүү эрх нь хязгаарлагдмал байгаа нь харагдаж байна. Иймд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг ард нийтээр хэлэлцүүлж байх, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухайн асуудал ард нийтийн санал асуулгаар дэмжигдээгүй тохиолдолд Улсын Их Хурал өөрчлөлт оруулахгүй байхыг ямар ч хоёрдмол утгагүйгээр шууд заах нь зүйтэй.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.2 дахь заалтаар Үндсэн хуулийн нийт 70 зүйлийн гуравны нэгд нь шахам буюу 22-т (66 заалт) нь ямар нэгэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг шууд хориглосныг өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзнэ.

## Ерөнхий дүгнэлт

Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 оноос хойш ардчилсан засаглалын бат бэх суурийг тус улсад бий болгожээ. Гэхдээ энэ нь улс төрийн институц 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.

Удаан үйлчлэх чадвар: Монгол Улсын Үндсэн хууль 1789 оноос хойш батлагдан гарсан бүх үндсэн хуулийн дундаж наслалтаас илүү олон жил үйлчилж байна. Энэ утгаар, Зөвлөлт Холбоот Улс задарсны дараа шинэ үндсэн хуулиа баталсан хуучин социалист байсан бусад орнуудын практиктай ижил төстэй юм. 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.

Хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал бий болгох: Олон нийт Үндсэн хуулийг хэрхэн үздэг талаар хангалттай баримт байхгүй байна. Улс төрийн тухайн институцэд 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.

Улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадвар: Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоо зарим асуудлын хувьд гүн хуваагдалтай явж ирэв. Гэхдээ ихэнх тохиолдолд эдгээр асуудал улс төрийн институцээр 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.

Үндсэн хуулийн хамгийн гол дутагдал нь 1992 онд төсөл боловсруулах явцад зарим заалтыг тодорхой бус үлдээсэн явдал юм. Төслийг хэлэлцэх явцад УИХ-ын 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.

Түүнчлэн одоогийн тогтолцоо нь нэг институт буюу Улсын Их Хуралд эрх мэдлийг шаардлагагүйгээр төвлөрүүлсэн хэмээн бид үзэж байна. Улсын Их Хурал хууль тогтоох үүрэгтэй байх хэрэгтэй, харин төр засгийг давамгайлах учиргүй. Тэрээр Үндсэн хуулийн цэц болон Ерөнхийлөгчтэй хэлэлцээр хийх болохоос тэднийг үл тоомсорлох нь зохисгүй. Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг сэргээснээр хариуцлагыг чангатгаж, бодлогын хэрэгжилтийг сайжруулна.

Төр засаг дур зоргоороо авирлахыг 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.

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.<sup>273</sup> Олон улсын хэмжээнд Монгол Улс авлигын түвшингээрээ 2011 онд 120-т жагсаж байсан бол 2012 онд 94-т жагсаж, 2015 онд дахин 72 хүртэл

<sup>273</sup> “Авлигын тухай ойлголтын талаар санал асуулгын судалгаа,” (Сант марал/Азийн сан, 2016 он 3 сар).

урагшилсан үзүүлэлттэй байна.<sup>274</sup> 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.<sup>275</sup> Газар олголт, уул уурхай хамгийн их авлигад өртсөн салбар гэсэн дүн 3 жил давтагдлаа. УИХ-ын 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.

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 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.<sup>276</sup> 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 гэж үзэхийн зэрэгцээ, харин улс төрчдөөс ийм эрмэлзэл тэр бүр гараад байдаггүй гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

<sup>274</sup> “Авлигын төсөөллийн индекс,” (Транспаренси Интернэйшнал байгууллага, 2016) <http://www.transparency.org/country#MNG>

<sup>275</sup> 142 дахь эх сурвалж, 6 дугаар хуудас.

<sup>276</sup> Leonard Wantchekon, “Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin,” *World Politics* 55 (2003): 399–422; Philip Keefer and Stuti Khemani, “Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services,” *The World Bank Research Observer* 20, no. 1 (March 20, 2005): 1–27.

Хэрэгжилтийн эхэн үед амжилт олсон нь Үндсэн хуулийг өөрчлөхгүйгээр хадгалах шаардлагатай гэсэн үг биш юм. Дараагийн хэсэгт тоймлон харуулсан, бидний бодлоор 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.

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.

## Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зөвлөмж (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 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. УИХ-ын 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 цөөлсөн. Энэ нь УИХ-ын 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.

4. Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн тухай 25 дугаар зүйлийн “онцгой” гэсэн үгийг хасч найруулахыг зөвлөж байна.

5. Улсын Их Хурлын болон ерөнхийлөгчийн сонгуулийг хоорондоо хоёр жилийн завсартайгаар зохион байгуулах хувилбарыг авч үзэхийг зөвлөж байна. Эдгээр хос сонгуулийг шил 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.

6. “Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр шаттай байна” гэсэн Үндсэн хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх заалтыг хүчингүй болгохыг зөвлөж байна. Энэ заалт шаардлагагүй бөгөөд нэгдэх шатанд олонхын санал авсан тохиолдолд энэ нь зарим төөрөгдөл үүсгэж болзошгүй.

7. УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаалах тухай 29 дүгээр 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 29 дүгээр зүйлийн 3 дахь заалтын дагуу УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэх асуудлыг Улсын Их Хурал өөрөө хэлэлцэн шийдвэрлэдгийг болиулах зохицуулалт байж болно.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. Нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хот гэж хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгааг харгалзан Үндсэн хуульд “хот”-ын ангиллыг нэмж тусгах шаардлагатай.

12. Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг орчин үеийн үндсэн хуулиудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хамгаалалтыг хэрхэн тусгасан жишгээр хуулийн этгээд байх, нутгийн удирдлага эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлэхэд санхүүжилтийн хангалттай эх үүсвэртэй байх, өмч эзэмших эрхтэй байх, нутгийн удирдлагын талаар гол хууль болох ЗЗНДНТУТХ-ийг өөрчлөхөд орон нутгаас санал авах



шаардлага зэргийг тусган нутгийн удирдлагын хамгаалалтыг нэмэгдүүлэх чиглээр өөрчилж болох юм.

13.59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Хурлын Тэргүүлэгчдийн талаарх заалтыг үгүй болгох, эсхүл тэдгээрийг сонгох шалгуурыг тодорхой болгох хэрэгтэй.

14. Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг хууль зөрчсөн гэх үндэслэлээр тавьсан хоригийг нь Хурал өөрийн төлөөлөгчдийн олонхын саналаар няцаасан тохиолдолд Засаг дарга харьяалах шүүхэд нэхэмжлэл гаргах, эсхүл хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад мэдэгдэх гэж өөрчлөн найруулах нь зүйтэй. Сүүлийнх нь Захиргааны ерөнхий хуулийн агуулгатай нийцэх бөгөөд ийм өөрчлөлт хийгээгүй тохиолдолд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагатай холбоотой уг хуулийн заалтуудыг Үндсэн хуультай нийцээгүй хэмээн үзэж болох талтай юм.

15. Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэрийн хууль тогтоомжид нийцсэн байдлыг хянах субъектийг тодорхой болгох шаардлагатай байна.

16. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг нутгийн удирдлагын тухай шинэ хуулиар солих.

17. Орон нутгийн Засаг даргыг дээрээс томилдог тогтолцоог өөрчилж иргэдээс сонгодог болгох, мээр-зөвлөлийн загварыг ядаж сумын түвшинд хэрэгжүүлж эхлэх цаг нь болсон хэмээн үзэж байна.

18. Орон нутгийн сонгуулийг намын оролцоогүйгээр явуулах нь ихээхэн үр дүнтэй гэж үзэж байна. Үүнийг шийдэхэд заавал Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагагүй, сонгуулийн хуулиар зохицуулах боломжтой.

19. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд заасан, хөндөж болохгүй заалтуудын тоог цөөлөхийг бид зөвлөмж болгож байна.

## Хавсралт

### Үндсэн хуулийн үйл явдлын тойм – 1990-2016

#### 1989он

12 дугаар сар Ардчиллын төлөөх анхны жагсаал Хүний эрхийн олон улсын өдрөөр Сүхбаатарын талбайд зохиогдов.

#### 1990 он

1 дүгээр сар Өвлийн тэсгэм хүйтэнд өрнөсөн ардчиллын хөдөлгөөн өргөжиж, олон мянган хүнийг хамрах болсон нь МАХН-ын Улс төрийн товчоог огцроход хүргэв.

3 дугаар сарын 2 Зөвлөлтийн цэргүүдийг 1992 онд багтаан Монгол Улсаас гаргах тохиролцоонд хүрснийг Монгол Улс ба Зөвлөлт Холбоот Улс зарлав.

3 дугаар сарын 14 МАХН-ын Төв хорооны VIII бүгд хурал МАХН-ын удирдан чиглүүлэх, манлайлах үүрэг ролийн тухай 1960 оны Үндсэн хуулийн Оршил хэсгийн заалт ба 82 дугаар зүйлээс тус тус татгалзах тухай саналыг БНМАУ-ын Ардын Их Хуралд уламжлах нь зүйтэй гэж үзэв.

3 дугаар сарын 21 П.Очирбат Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн даргаар сонгогдов. Ж.Батмөнх огцров.

3 дугаар сарын 23 БНМАУ-ын Ардын Их Хурал “БНМАУ-ын төрийн дээд байгууллагын бүтцийн тухай” тогтоол гаргав. 1960 оны Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, МАХН-ын удирдан чиглүүлэх, манлайлах үүрэг ролийн тухай заалтыг хасав.

4 дүгээр сарын 1 Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн хуралдаан болж, БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай, Улс төрийн намуудын тухай хуулийн төслийг хэлэлцэв. Үндсэн хуулийг шинэчлэн найруулах комиссыг Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн даргаар толгойлуулан байгуулав.

5 дугаар сарын 10 БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын 11 дэх удаагийн сонгуулийн IX чуулганаар БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хууль болон Улс төрийн намуудын тухай хуулийг тус тус батлав.

7 дугаар сарын 29 Орон даяар анхны олон мандаттай сонгууль болж, түүнд нийт сонгогчдын 97.8 хувь нь оролцов. Уг сонгуулиар МАХН БНМАУ-ын Ардын Их Хуралд олонх болов.

- 9 дүгээр сарын 3-7 Анхны ардчилсан сонгуулийн дагуу бүрдсэн Ардын Их Хурал чуулав. БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчөөр П.Очирбат, дэд Ерөнхийлөгчөөр Р.Гончигдорж нар сонгогдов.
- 9 дүгээр сарын 9 БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын санал хураалтаар Улсын Бага Хурлын бүрэлдэхүүнийг шийдвэрлэв. Улсын Бага Хурлын 50 гишүүний 19 нь МАХН-аас бусад намаас сонгогдсон хүмүүс, Ардын Их Хурлын депутат бус 10 хүн байв.
- 9 дүгээр сарын 13 Улсын Бага Хурлын анхдугаар чуулган нээгдэв.
- 10 дугаар сарын 4 Улсын Бага Хурлаас тогтоол гаргаж, БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах Комиссыг шинэчлэн байгуулав. Комиссын даргаар БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч П.Очирбатыг томилов.
- 10 дугаар сарын 18 Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын анхны хурлаар Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсгийг нийт 39 хүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулж, ажлын хэсгийн төлөвлөгөөг батлав.

#### **1991 он**

- 4 дүгээр сарын 19 БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссоос Үндсэн хуулийн төслийг “Монгол Улсын их цааз” нэртэйгээр эцэслэн боловсруулж, БНМАУ-ын Бага Хуралд өргөн барив.
- 5 дугаар сар БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссоос төслийн англи орчуулгыг зарим гадаад судлаачдад илгээв.
- 5 дугаар сарын 21-25 БНМАУ-ын Бага Хурал “Монгол Улсын Их цааз”-ын төслийн анхны хэлэлцүүлгийг эхлэв. Уг төслийг 1991.6.01-1991.9.01-ний хүртэлх хугацаанд ард нийтээр хэлэлцүүлэх тухай тогтоол гаргав.
- 6 дугаар сарын 5 Монгол Улсын Их цаазын анхны төслийг төрийн төв хэвлэл “Ардын эрх” сонинд нийтлэв.
- 6 дугаар сарын 14-27 Монголын төрөөс Үндсэн хуулийг өөрчлөн шинэчлэх үйл ажиллагаанд мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх зорилгоор НҮБ-ын Хүний эрхийн Комиссын шинжээчийн хэсэг Монголд ажиллаж, ажлын хэсгийнхэнтэй хамтран Үндсэн хуулийн бүлэг, зүйл нэг бүрээр санал солилцож зарим дүгнэлт, зөвлөмж өгөх чиглэлээр ажиллажээ.
- 7 дугаар сарын 23 БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссоос (Хууль зүйн

- яамны оролцоотойгоор) “Их цаазын төсөл, Монгол Улсын хөгжлийн чиг хандлага” сэдэвт онолын бага хурлыг Төрийн ордонд зохион байгуулав.
- 7 дугаар сарын 26 Монгол Улсын “Их цааз”-ын төслийн талаар иргэд, байгууллагаас ирсэн саналыг судалж төсөлд тусгах, нэгтгэх, дүгнэлт гаргах ажлын хэсгүүдийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөн шинэчлэн байгуулах тухай БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын даргын захирамж гарав. Нийт 89 хүний бүрэлдэхүүнтэй 10 ажлын хэсэг байгуулагдав.
- 9 дүгээр сарын 9-12 Улаанбаатар хотноо “Монгол Улс ардчилалд шилжих үйл явцад шинэ Үндсэн хуулийн гүйцэтгэх үүрэг, эзлэх байр суурийн асуудал” сэдэвт олон улсын онолын бага хурал болов.
- 9 дүгээр сарын 25 БНМАУ-ын Бага Хурлын ээлжит IV чуулган ажлаа эхлэв. Энэ чуулганаар Монгол Улсын Их цааз (Үндсэн хууль)-ын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн болон Их цаазын төслийг хэлэлцэв.
- 10 дугаар сарын 20 Улсын Бага Хурал Монгол Улсын Их цаазын төслийг хэлэлцээд зохих нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулж эцэслэн хэлэлцүүлэхээр БНМАУ-ын Ардын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх тухай тогтоол гаргав.
- 11 дүгээр сарын 7 “Монгол Улсын Их цаазын хавсралт хууль”-ийн төслийг БНМАУ-ын Ардын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх тухай Улсын Бага Хурлын тогтоол гарав.
- 11 дүгээр сарын 11 БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын II хуралдаан ажлаа эхлэв. Монгол Улсын Их цаазын төслийг хэлэлцэж эхлэв.
- 1992 он**
- 1 дүгээр сарын 13 Энэ өдрийн 11 цаг 35 минутад Үндсэн хуулийг батлав. Үндсэн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 2-т: “Монгол Улсын Үндсэн хуулийг 1992 оны 2 дугаар сарын 12-ны өдрийн 12 цаг буюу ХҮИ жарны усан бичин жилийн хаврын тэргүүн хар барс сарын шинийн 9-ний идрийн барилдлагат өлзийт сайн шар морин өдрийн морин цагаас эхлэн улс даяар дагаж мөрдөнө” гэж заажээ.
- 1 дүгээр сарын 14 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн өдрийг жил бүрийн 1 дүгээр сарын 13-нд тэмдэглэж байхаар тогтов.
- 1 дүгээр сарын 15 БНМАУ-ын Ардын Их Хурал “БНМАУ-ын Үндсэн хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хуулийг дагаж мөрдөхөд шилжих тухай” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийг батлав.

- 4 дүгээр сарын 8 Сонгуулийн шинэ хууль батлагдав.
- 5 дугаар сарын 8 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль батлагдав.
- 6 дугаар сарын 28 Тус улсын шинэ парламент болох нэг танхим бүхий Улсын Их Хуралд МАХН 76 суудлын 70-ийг авав.
- 7 дугаар сарын 21 Шинээр байгуулагдсан Засгийн газрын Ерөнхий сайдаар П.Жасрай томилогдов.
- 8 дугаар сарын 18 Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль батлагдав.
- 11 дүгээр сарын 27 Захиргааны хариуцлагын тухай хууль батлагдав.
- 12 дугаар сарын 21 Монгол Улсын төсвийн тухай хууль батлагдав.

### **1993 он**

- 5 дугаар сарын 6 Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль батлагдав.
- 5 дугаар сарын 10 Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль батлагдав.
- 6 дугаар сарын 5 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль батлагдав.
- 6 дугаар сарын 6 Анхны бүх нийтийн ерөнхийлөгчийн сонгуульд Үндэсний ардчилсан нам, Социал-демократ намаас нэр дэвшсэн П.Очирбат ялалт байгуулав.
- 6 дугаар сарын 14 Шүүх байгуулах тухай хууль батлагдав.
- 11 дүгээр сарын 11 Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль батлагдав.
- 12 дугаар сарын 20 Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав.
- 12 дугаар сарын 24 Монгол Улсын иргэн гадаадад хувийн хэргээр зорчих, цагаачлах тухай хууль батлагдав.
- 12 дугаар сарын 28 Олон улсын гэрээний тухай хууль батлагдав.

### **1994 он**

- 1 дүгээр сарын 12 Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг Үндсэн хуулийн цэц хянан хэлэлцэж дүгнэлт гаргав.
- 1 дүгээр сарын 12 Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Төрмандах үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай Үндсэн хуулийн Цэц хянан хэлэлцэж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн “Улсын Их Хурлын гишүүний хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч

	болохгүй” тухай заалтыг зөрчжээ гэсэн дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд оруулжээ.
7 дугаар сарын 5	Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав. Газрын тухай хууль батлагдав.
12 дугаар сарын 30	Төрийн албаны тухай хууль батлагдав.
<b>1995 он</b>	
6 дугаар сарын 5	Харьяатын тухай хууль батлагдав.
10 дугаар сарын 19	Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль батлагдав.
11 дүгээр сарын 14	Онц байдлын тухай хууль батлагдав.
<b>1996 он</b>	
6 дугаар сарын 30	Улсын Их Хурлын сонгуулийн үр дүнгээр Үндэсний ардчилсан нам ба Социал-демократ нам 76 суудлаас 50 суудлыг авав.
7 дугаар сарын 8	Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг давхар хашиж байгаа нь Үндсэн хууль зөрчиж байгаа тухай нэхэмжлэлийг иргэн Д.Ламжав Үндсэн хуулийн цэцэд өгөв.
7 дугаар сарын 17	Үндсэн хуулийн цэц Д.Ламжавын өргөдлийн хүлээн авч дүгнэлт гаргав.
7 дугаар сарын 19	М.Энхсайханы Засгийн газар байгуулагдав.
7 дугаар сарын 30	Д.Ламжавын үүсгэсэн маргааны талаар Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзав.
9 дүгээр сарын 7	Үндсэн хуулийн цэцийн их суудлын хуралдаанаас Д.Ламжавын нэхэмжлэлийн дагуу Улсын Их Хурлын гишүүн засгийн газрын гишүүний үүргийг давхар хашиж болохгүй гэсэн эцсийн шийдвэр гаргав.
<b>1997 он</b>	
5 дугаар сарын 1	Үндсэн хуулийн цэцэд маргааныг хянан шийдвэрлэх журмын тухай хууль батлагдав.
5 дугаар сарын 1	Аудитын хууль батлагдав.
5 дугаар сарын 18	МАХН-аас нэр дэвшсэн Н.Багабанди ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулав.
<b>1998 он</b>	
1 дүгээр сарын 8	Дайн бүхий байдлын тухай хууль батлагдав.
4 дүгээр сарын 23	Ц.Элбэгдоржийн Засгийн газар байгуулагдав.

- 5 дугаар сарын 15 Дайны байдлын тухай хууль батлагдав.
- 8 дугаар сарын 28 Хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль анх удаа батлагдав.
- 10 дугаар сарын 2 Улсын Их Хурлын гишүүн, Дэд бүтцийн сайд С. Зориг бусдын гарт амь үрэгдэв.
- 12 дугаар сарын 9 Ж.Наранцацралтын Засгийн газар байгуулагдав.

### 1999 он

- 7 дугаар сарын 30 Р.Амаржаргалын Засгийн газар байгуулагдав.
- 12 дугаар сар 24 Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг батлав. Энэ хууль нь бусад асуудлын зэрэгцээ Улсын Их Хурлын гишүүд Засгийн газрын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний албан тушаалд нэгэн зэрэг томилогдохыг зөвшөөрчээ.

### 2000 он

- 6-7 дугаар сар Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн сонгууль явагдаж, МАХН Улсын Их Хурлын 76 суудлын 72-ыг авав.
- 7 дугаар сарын 26 Н.Энхбаярын Засгийн газар байгуулагдав.
- 11 дүгээр сар Үндсэн хуульд 1999 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн цэцээс гаргав.
- 12 дугаар сар Олонх нь МАХН-ын гишүүд болсон парламент нь эвслээс баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг тэр чигээр нь дахин батлав. Энэ нь үндсэн хуулийн хямрал үүсгэв. Ерөнхийлөгчийн сонгууль ба Эвсэл байгуулах үйл явц: МАХН сонгуульд үнэмлэхүй ялалт байгуулсантай холбогдуулж улс төрийн таван нам нь 2001 онд Ерөнхийлөгчийн сонгуульд ялалт байгуулах зорилгоор шинэ эвсэл байгуулахаар шийдвэрлэв.
- 12 дугаар сарын 7 Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний комиссын тухай хууль батлагдав. Уг хууль батлагдсанаар Монгол Улсын Үндсэн хууль, хууль олон улсын гэрээнд заасан хүний эрх, эрх чөлөөний тухай заалтын хэрэгжилтэд хяналт тавьж, хүний эрхийг сахин хамгаалах, хөхүүлэн дэмжих байгууллага - Хүний эрхийн үндэсний комисс байгуулагдсан.

### 2001 он

- 3 дугаар сарын 23 Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд тайлбар хийсэн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зарим заалтуудыг

зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Үндсэн хуулийн Цэц дүгнэлт гаргав. “Монгол Улсын Их Хуралд Үндсэн хуульд албан ёсны тайлбар хийх эрх хэмжээ Үндсэн хуулиар олгогдоогүй байх тул Үндсэн хуулийн 30.2, 66.4 заалтуудыг тайлбарласан Монгол Улсын Их Хурлын 1993 оны 4 дүгээр сарын 05-ны өдрийн 27 дугаар тогтоол, 2000 оны 7 дугаар сарын 26-ны өдрийн 10 дугаар тогтоолууд нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хоринтавдугаар зүйл, 70.1 заалтуудыг зөрчсөн байна” гэж дүгнэжээ.

Зун нь

МАХН-аас ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшсэн Ерөнхийлөгч Багабанди нийт сонгогчдын 58 хувийн саналаар дахин ялалт байгуулав.

Анх ардчилсан эвслээс оруулсан бөгөөд ихээхэн хэл ам дагуулсан Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг Ерөнхийлөгч хүлээн зөвшөөрсөн. Уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурлын гишүүд нэгэн зэрэг Засгийн газрын гишүүн байхыг зөвшөөрсний дээр парламентаас Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн хүнийг татгалзах Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг үгүй хийсэн юм. (Энэ бүрэн эрхээ эдлэн Ардчилсан эвсэл засгийн эрхийг барьж байсан 1996-2000 онд Ерөнхийлөгч Н.Багабанди Ардчилсан эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг 7 удаа буцаасан). Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд хандсан боловч Цэц маргаан үүсгэхээс татгалзсан бөгөөд тэдгээр нь хүчин төгөлдөр болсон юм.

11 дүгээр сарын 8

Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хууль батлагдав.

**2002 он**

1 дүгээр сарын 10

Иргэний хууль, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль батлагдав.

5 дугаар сарын 16

Өмгөөллийн тухай хууль батлагдав.

6 дугаар сарын 7

1994 оны Газрын тухай хуульд томоохон нэмэлт, өөрчлөлт оруулав.

6 дугаар сарын 27

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдав.

6 дугаар сарын 28

Төрийн албаны тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга) батлагдав.

9 дүгээр сарын 1

Эрүүгийн хууль батлагдав.



- 11 дүгээр сарын 20 Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль батлагдав.
- 12 дугаар сарын 12 Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль батлагдав.
- 12дугаар сарын 26 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай, Захиргааны хэргийн шүүх байгуулах тухай хууль батлагдав.

## 2003 он

- 1 дүгээр сарын 3 Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль батлагдав.  
Төрийн аудитын тухай хууль батлагдав.
- 10 дугаар сарын 24 Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр Улсын Их Хурлын 41 дүгээр тогтоолоор батлагдав.

## 2004 он

- 4 дүгээр сарын 15 Яамны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав.  
Засгийн газрын агентлагийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав.
- 4 дүгээр сарын 21 Иргэний хэргийн шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 114 дүгээр зүйлийн 4, 32 дугаар зүйлийн 4 дэх заалтууд үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Үндсэн хуулийн Цэц дүгнэлт гаргав.
- 4 дүгээр сарын 23 Терроризмтой тэмцэх тухай хууль батлагдав.
- 6-7 долдугаар сар Улсын Их Хурлын сонгууль ба Эвслийн Засгийн газар: Монгол Улсад 1990 оноос хойшх парламентын тав дахь сонгууль явагдав. Өмнөх сонгуулиар 76 суудлын 72-ийг авсан МАХН энэ удаад 36 суудлыг авав. Гурван намаас бүрдсэн Эх орны ардчилсан эвсэл мөн 36 суудлыг авчээ. Үлдсэн 4 суудлыг бие даагчид болон жижиг намууд хүртэв. МАХН, Эвслийн аль аль нь баттай олонх болж Засгийн газрыг дангаар бүрдүүлэхийн тулд дөрвөн суудал авсан бие даагчид, жижиг намын төлөөлөгчдийг өөртөө татах оролдлого хийж эхэлсэн бөгөөд энэ нь өрсөлдөөнт байдлыг нэмэгдүүлэв. Ялангуяа Сонгуулийн ерөнхий зөвлөл Эвслийн ялалт байгуулсан хоёр тойрогт дахин санал тоолох шийдвэр гаргаж, ингэснээр Эвслийн авсан суудлын тоог хоёроор хорогдуулсны дараа улс төрийн байдал улам хурцдав. Орон нутгийн сонгууль: МАХН сонгогчдын 60 гаруй хувийн санал, Эвсэл 30 орчим санал авчээ. Гэхдээ сонгогчдын идэвх үлэмж буурч, 60 гаруйхан хувь нь саналаа өгсөн нь 1990 оноос хойших хамгийн доод үзүүлэлт болов.

8 дугаар сар Улс төрийн мухардмал байдал аажмаар зөөлрөв. МАХН болон Эвсэл ирээдүйд сонгуулийн шударга ёсыг хангах зорилгоор сонгуулийн тухай хуулийн цоорхойг засах нь зүйтэй гэдэг дээр санал нэгдсэнээр зөвшилцөлд хүрэх эхний алхам хийгдэв. Хожим хоёр тал Их эвслийн Засгийн газар байгуулах зөвшилцөлд хүрч, парламентын болон Засгийн газрын албан тушаалуудыг тэнцүү хуваахаар болов. Гэхдээ Эвслээс нэр дэвшсэн Цахиагийн Элбэгдоржийг Ерөнхий сайдаар томилох асуудал хэдэн долоо хоног үргэлжлэв (Ц.Элбэгдоржийн толгойлсон хоёрдахь Засгийн газар).

## 2005 он

1 дүгээр сарын 27 Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль батлагдав.

1 дүгээр сарын 28 Улс төрийн намын тухай хууль батлагдав.

3 дугаар сарын 31 Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн зарим заалт үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Үндсэн хуулийн Цэц дүгнэлт гаргав.

5 дугаар сар Ерөнхийлөгчийн сонгууль: МАХН-аас нэр дэвшигч Н.Энхбаяр нийт сонгогчдын 53 хувийн саналаар сонгуульд ялав.

9 дүгээр сарын 29 Намынхаа хуучин нэр, нэрийн товчлолыг ашиглах эрхийг намуудад олгох тухай Улс төрийн намуудын тухай хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж Үндсэн хуулийн цэц дүгнэв.

9 дүгээр сарын 30 Улсын Их Хурлын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Үндсэн хуулийн Цэц дүгнэлт гаргав.

11 дүгээр сарын 17 Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав.

12 дугаар сар Парламент олон мандат бүхий тойргоор сонгууль явуулах хувилбарыг сонгов. Анхны төслөөр олонхын саналаар сонгох тогтолцоог хувь тэнцүүлэн сонгох тогтолцоотой хослуулах буюу холимог тогтолцоогоор сонгуулиа явуулах төлөвлөгөөтэй байжээ.

## 2006 он

1 дүгээр сарын 12 Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль батлагдав.

- 1 дүгээр сарын 25 МАХН-ын гишүүн арван сайд нэгэн зэрэг огцорсноор Цахиагийн Элбэгдоржийн толгойлсон Эвслийн Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцроход хүрэв. Ардчилсан нам энэ шийдвэрийг эсэргүүцэж санал хураалтад оролцоогүй бөгөөд Их эвслийг нэг талын шийдвэрээр огцруулахыг эсэргүүцсэн гудамжны жагсаалууд зохион байгуулагдав. МАХН болон өөр зарим намын оролцоотой байгуулсан М.Энхболдын эвслийн Засгийн газар байгуулагдав.
- 1 дүгээр сарын 26 Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль батлагдав.
- 7 дугаар сарын 6 Авлигын эсрэг хууль батлагдав. Тус хууль батлагдсанаар Авлигатай тэмцэх газар байгуулагдав.
- 12 дугаар сарын 15 Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга) батлагдав.

## **2007 он**

- 2 дугаар сар Үндсэн хууль боловсруулагчдын холбоо байгуулагдав.
- 2 дугаар сарын 23 Монгол улсын 2007 оны Төсвийн тухай хуульд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойрог бүрт 250.0 сая төгрөг хуваарилсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Үндсэн хуулийн Цэц дүгнэлт гаргав.
- 3 дугаар сарын 2 Улсын их хурлын дарга Ц.Нямдорж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Үндсэн хуулийн Цэц дүгнэлт гаргав.
- 10 дугаар сарын 11 Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль батлагдав.
- 11 дүгээр сар Ерөнхий сайд М.Энхболд огцорч, МАХН-ын дарга С.Баяр Засгийн газрыг тэргүүлэх болов.

## **2008 он**

- 6-7 дугаар сар Улсын Их Хурлын сонгууль ба Эвслийн Засгийн газар: МАХН парламентын 78 суудлын 46-г авсан боловч Ардчилсан нам сонгуулийн дүнг хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалзав. Нийтийг хамарсан эмх замбараагүй байдал газар авч, нийслэлд онц байдал зарлахад хүргэв. Эмх замбараагүй байдлын үеэр 5 хүн амиа алдаж, 200 гаруй хүн шүүхээс ял авчээ. Монголын төрийн бус байгууллагуудын

8 дугаар сар	<p>холбооноос боловсруулсан илтгэлд онц байдлын үеэр төрөөс авсан арга хэмжээнүүд нь хүний эрхийн талаарх олон улсын болон үндэсний олон хууль тогтоомжийг зөрчсөн гэж дүгнэжээ.</p> <p>Сонгуулиас хойш бараг хоёр сар өнгөрсний дараа шинэ Парламент ажилдаа орж, МАХН-Ардчилсан намын эвслийн Засгийн газар байгуулах замыг нээв. МАХН-ын дарга С.Баярын тэргүүлсэн эвслийн Засгийн газарт албан тушаалын 40 хувь буюу 6 сайдын болон Тэргүүн шадар сайдын албан тушаалыг Ардчилсан намд санал болгожээ.</p>
<b>2009 он</b>	
5 дугаар сар	<p>Ардчилсан намын нэр дэвшигч, урьд нь хоёр удаа Ерөнхий сайд асан Ц.Элбэгдорж Ерөнхийлөгчийн сонгуульд Н.Энхбаярыг ялж Ерөнхийлөгчөөр сонгогдов.</p>
6 дугаар сарын 25 10 дугаар сар	<p>Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль батлагдав.</p> <p>Эрүүл мэндийн шалтгаанаар Ерөнхий сайд С.Баяр чөлөөлөгдөж, гадаад хэргийн сайд С.Батболд Ерөнхий сайдаар томилогдов.</p>
<b>2010 он</b>	
6 дугаар сарын 24 7 дугаар сарын 15	<p>Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль батлагдав. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын шинэ үзэл баримтлал батлагдав.</p>
11 дүгээр сар	<p>МАХН хуучин Монгол Ардын Нам гэсэн нэрээ сэргээв. Ерөнхийлөгч асан Н.Энхбаяр уг шийдвэрийг үл зөвшөөрсөн намын гишүүдээс бүрдсэн шинэ МАХН-ыг байгуулав.</p>
12 дугаар сарын 23	<p>Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль батлагдав.</p>
12 дугаар сарын 31	<p>Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүх байгуулах тухай хууль батлагдав.</p>
<b>2011 он</b>	
6 дугаар сарын 16	<p>Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль батлагдав.</p>
11 дугаар сарын 10	<p>Сонгуулийн автоматжуулсан системийн тухай хууль батлагдав.</p>
12 дугаар сарын 15	<p>Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай (Шинэчилсэн найруулга) хууль батлагдав.</p>

12 дугаар сарын 23 Төсвийн тухай (Шинэчилсэн найруулга) хууль батлагдав.

## 2012 он

1 дүгээр сарын 11 Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, “Ардчилсан Үндсэн хууль тогтоогчдын холбоо” хамтран Ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсаны 20 жилийн ойд зориулсан уулзалт-ярилцлагыг зохион байгуулав.

1 дүгээр сарын 19 Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль батлагдав.

3 дугаар сарын 7 Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав.

3 дугаар сарын 21 Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав.

5 дугаар сарын 17 Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулав.

5 дугаар сарын 22 Шүүхийн захиргааны тухай хууль батлагдав.  
Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдав.  
Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай хууль батлагдав.

6 дугаар сар Улсын Их Хурлын сонгууль. Ардчилсан нам парламентад олонх болж, МАХН болон Иргэний Зориг-Ногоон намтай эвсэл байгуулав.

8 дугаар сарын 9 Н.Алтанхуяг Монгол Улсын Ерөнхий сайдаар томилогдов.

8 дугаар сарын 17  
12 дугаар сарын 21 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай (Шинэчилсэн найруулга) хууль батлагдав.

## 2013 он

2 дугаар сарын 8 Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх тухай асуудлыг судлах үүрэг бүхий ажлын хэсэг байгуулагдав.

7 дугаар сарын 5 Тахарын албаны тухай хууль батлагдав. Төлбөрийн чадваргүй яллагдагчид хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх тухай хууль батлагдав.

7 дугаар сар Ардчилсан намаас нэр дэвшигч Ц.Элбэгдорж Ерөнхийлөгчөөр дахин сонгогдов.

12 дугаар сар Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байхыг хязгаарлах тухай хуулийн төслийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч санаачлав.

## 2014 он

- 7 дугаар сарын 2 Шилэн дансны тухай хууль батлагдав.
- 10 дугаар сарын 16 Н.Алтанхуягийн Засгийн газрын 7 сайдыг огцруулав.
- 11 дүгээр сарын 5 Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийг огцруулав.
- 11 дүгээр сарын 21 Монгол Улсын Ерөнхий сайдаар Ч.Сайханбилэгийг томилов.
- 12 дугаар сарын 4 Төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо, бүтцийн ерөнхий бүдүүвчийг шинэчлэн батлав.
- 12 дугаар сарын 9 Ч.Сайханбилэгийн Засгийн газрыг 19 гишүүнтэйгээр байгуулав. Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд АН, “Шударга ёсны эвсэл”, МАН-ын төлөөлөл оров.

## 2015 он

- 2 дугаар сарын 12 Монгол хэлний тухай хууль батлагдав.
- 5 дугаар сарын 29 Хууль тогтоомжийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) батлагдав.
- 6 дугаар сарын 19 Захиргааны ерөнхий хууль батлагдав.
- 7 дугаар сарын 8 Нийтийн сонсголын тухай хууль батлагдав.
- 8 дугаар сарын 6 Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтсан МАН-ын гишүүн 6 сайдыг огцруулж, оронд нь АН, “Шударга ёсны эвсэл”-ийн гишүүдийг томилов.
- 9 дүгээр сарын 8
- 8 дугаар сарын 11 Анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан өршөөл үзүүлэх тухай хууль батлагдав.
- 10 дугаар сарын 6 Шүүх байгуулах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, Шүүхийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль, Шүүх байгуулах тухай хуулийг хүчингүй болгох тухай хууль, Шүүгчийн орон тоог батлах тухай УИХ-ын тогтоол тус тус батлагдав.
- 10 дугаар сарын 8 Монгол Улсын Батлан хамгаалах бодлогын үндсийг батлав.
- 11 дүгээр сарын 15 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэц Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 7.1.12 дахь заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалт зөрчсөн эсэх маргааныг эцэслэн шийдвэрлэж гаргасан №9 дүгээр тогтоолоор, УИХ-ын гишүүн нь Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг УИХ-д тавьж, хэлэлцүүлж байгаа нь Засгийн газрын танхимын зарчмаар ажиллах Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг алдагдуулж байна гэж шийдвэрлэв.
- 12 дугаар сарын 25 Сонгуулийн тухай хууль батлагдав.

## 2016 он

- 2 дугаар сарын 5 Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 батлав.
- 2 дугаар сарын 15 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулиудын зарим зүйл, заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг Үндсэн хуулийн Цэц хянан шийдвэрлэж дүгнэлт гаргав.
- 2 дугаар сарын 19 Улсын Их Хурал тогтоол гаргаж, Үндсэн хуулийн цэцийн дарга Ж.Амарсанааг Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүнээс эгүүлэн татав.
- 4 дүгээр сарын 7 УИХ-ын болон аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын ээлжит сонгуулийг товлон зарлав.
- 4 дүгээр сарын 22 Пропорционал буюу хосолсон тогтолцоо нь Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг зөрчсөн тухай Үндсэн хуулийн Цэцийн дүгнэлт №5 гарав.
- 6 дугаар сарын 29 Улсын Их Хурал, аймаг, нийслэлийн ИТХ-ын ээлжит сонгууль болов. Уг сонгууль нэг мандаттай тойрог бүхий мажоритар тогтолцоогоор явагдав. Сонгуулийн дүнгээр МАН 65 суудал, АН 9 суудал авчээ.
- 7 дугаар сарын 8 Ж.Эрдэнэбатыг Монгол Улсын Ерөнхий сайдаар томиллов.
- 7 дугаар сарын 23 Засгийн газрын гишүүдийг үүрэгт ажлаас чөлөөлөв.
- 7 дугаар сарын 23, 30 Ж.Эрдэнэбатын Засгийн газрын гишүүдийг томиллов.
- 10 дугаар сарын 19 Сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын ээлжит сонгууль болов.

## Ном зүй

- “Авлигын тухай ойлголтын талаар санал асуулгын судалгаа,” (Сант марал/ Азийн сан, 2013 он 3 сар).
- Авлигатай тэмцэх газрын тайлан (УБ, 2015).
- “Авлигын төсөөллийн индекс,” (Транспаренси Интернэйшнал байгууллага, 2016) <http://www.transparency.org/country#MNG>
- Ж.Амарсанаа. “Монголын эрх зүйн тогтолцооны өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага,” Эрх зүй, Дугаар 1 (2011): 126.
- . Үндсэн хуулийг үндэслэгчид (УБ), 113.
- . “Үндсэн хуулийн хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам.” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл) дотор, Ред. Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа, 439–47. УБ, 2007.
- Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан, Б.Батбаяр, М.Цэндсүрэн. *Монгол Улсын дээд шүүхийн тогтоолын эмхэтгэл (1959-2010)*. Хоёр дахь хэвлэлт. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2015.
- Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн хууль: Баримт бичгийн эмхэтгэл (УБ, 2004).
- АИХ-ын хуралдааны протокол (1991-1992)
- Баабар, “Үндсэн хууль,” Өдрийн сонин, 2015.12.02.
- Г.Банзрагч. *Эдийн засгийн эрх зүй*. УБ, 2013.
- С.Баяр, “Монгол улсын шинэ Үндсэн хуулийн төслийн үзэл баримтлалын асуудал” (1991).
- Б.Болорсайхан. “Хүний эрхийн үндэсний байгууллагыг магадлан итгэмжлэх үйл явцад Монгол Улс.” *Хүний эрх: онол, арга зүйн сэтгүүл*, Дугаар 2 (2015). <http://mn-nhrc.org/library/index.php?newsid=194>.
- Бусад орнуудын нутгийн удирдлагын байгууллагуудын үндсэн хуулийн статус. (Шотландын Судалгааны төв алба, 1998)
- Б.Буянхишиг. “Эдийн засгийн эрх чөлөөг үндсэн хуулиар хангалттай хамгаалсан уу?” *Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс VII* дотор. УБ, 2016.
- “Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдлын судалгаа.” Азийн Сан, Сант Марал, Канадын Гадаад Хэргийн Яам, 2016. [http://www.santmaral.mn/sites/default/files/STOPP\\_2016\\_MNG.pdf](http://www.santmaral.mn/sites/default/files/STOPP_2016_MNG.pdf).
- Ж.Бямбаа. “Арван Зургаадугаар Зүйлийн 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.” *Монгол Улсын үндсэн хуулийн тайлбар* дотор, 90–94. УБ: Ханнс Зайделийн Сан, 2009.



- Ж.Бямбадорж. “Хүний эрхийн төлөө хамтдаа зүтгэсэн 15 жил.” *Хүний эрх: онол, арга зүйн сэтгүүл*, Дугаар 1 (2016).  
<http://mn-nhrc.org/library/index.php?newsid=194>.
- “Гадаад худалдааны сарын тойм.” Монгол Банк, 2016. <https://www.mongolbank.mn/documents/statistic/externalsector/tradebalancereview/2016/10.pdf>.
- Д.Ганбат. “Ардчиллын хөгжил ба Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал.” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (товхимол III) дотор (УБ., 2000 он).
- Д.Ганзориг. “Нутгийн удирдлага: эрх зүйн зохицуулалт, цаашдын шийдэл.” *Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган (эмхэтгэл)* дотор, ред. Ц.Даваадулам, 114–18. УБ, 2015.
- Л.Гүндалай: “Ганц байр сууриар цөөнхийн цөөнх гэх нь өрөөсгөл,” *Өдрийн сонин*, 2000.07.28.
- Ц.Даваадулам, Ред. *Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган (эмхэтгэл)*. УБ, 2015.
- Б.Дэлгэрмаа. “Парламентын засаглал, хууль тогтоох бүрэн эрх ба Улсын Их Хурал,” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (товхимол I) дотор. (УБ: 1999).
- Дэлхийн улс орнуудын парламент (хураангуй лавлах) (УБ, 2010).
- Г.Жаргал. “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлог, тулгамдсан асуудал, шийдэл.” *Нутгийн удирдлага: сорилт ба шийдэл үндэсний чуулган (эмхэтгэл) дотор*, Ред. Ц.Даваадулам, 76–102. УБ, 2015.
- Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Үндэсний хөгжлийн газар*, 2015.  
<http://investmongolia.gov.mn/?p=1820>.
- Д.Лүндээжанцан. *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*. 2 дахь хэвлэл. УБ: Адмон Принт, 2014.
- Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. *Парламентат ёс*. УБ, 2005.
- ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт хүний эрхийн газар. “Урьдчилсан тайлан,” June 17, 2016.  
<http://www.osce.org/mn/odihr/elections/mongolia/247621?download=true>.
- “Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж цаазаар авах ялын хориглох мэдэгдэл хийлээ.” *vip76.mn*, January 14, 2010. <http://vip76.mn/content/8796>.
- “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966).” *Олон улсын хүний эрхийн билл: Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн олон улсын гэрээний эмхэтгэл* дотор. УБ: ХЭҮК, 2015.
- “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт (1966).” Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2016.  
<http://www.legalinfo.mn/law/details/1257?lawid=1257>.

“Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын тав дахь илтгэлийг хэлэлцсэн НҮБ-ын хүний эрхийн хорооноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмж.” ХЭҮК болон НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2011.

Н.Лүндэндорж. *Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал*. УБ, 2010.

Н.Лүндэндорж, Ж.Оюунтунгалаг, Ред. *Япон Улсын Үндсэн Хууль*. Орч. П.Амаржаргал. Адмон хэвлэл, 2011.

Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг. “Хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авах эрх зүйн шударга процесс.” *Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал* дотор. УБ: МУИС, Хууль зүйн сургууль, 2012.

*Монгол дахь бэлгийн цөөнхийн талаар хууль эрх зүйн болон бодлогын орчинд хийсэн баримтын судалгаа*. УБ: Монгол дахь НҮБ-ын ДОХ-ын Нэгдсэн хөтөлбөр, 2014.

[http://www.un-mongolia.mn/unaid/?wpfb\\_dl=82](http://www.un-mongolia.mn/unaid/?wpfb_dl=82).

“Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын илтгэл.” ХЭҮК, 2016. <http://mn-nhrc.org/index.php?newsid=506>.

*Монгол Улсад хүний эрхийг хангах хөтөлбөр*. УБ: Монгол Улсын их хурал, 2003.

“Монгол Улсын Их Хурлын түүхэн товчоон (2012-2016),” (Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2016), 375.

“Монгол Улсын тайлан,” (НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба, 2011).

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар (хамтын бүтээл) (УБ, 2009).

О.Мөнхсайхан. “Амьд явах эрх ба цаазаар авах ял.” *Шүүх эрх мэдэл* 1 (2015): 130–38.

———. “Засгийн газрыг байгуулах.” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор, 14–53. Улаанбаатар Бодлогын Судалгааны төв, 2016.

———. “Иргэний өргөдөл, мэдээлэлтэй холбоотой Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэн эрхийг оновчтой тодорхойлох боломж.” *Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: өнөө ба ирээдүй (Олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл)* дотор, 64–81. УБ: Соёмбо, 2015.

———. “Монгол Улсын Үндсэн Хуулиар сонгуулийн холимог тогтолцоог хориглоогүй.” *Эрх зүй* 34, Дугаар 2 (2016): 1–30.

———. “Монгол Улсын Үндсэн Хуулиар хамгаалагдсан үндсэн эрхийн хүрээг тодорхойлох нь.” *Хүний эрх: онол, арга зүйн сэтгүүл*, Дугаар 1 (2016): 13–22.

———. “УИХ-ын гишүүдийн тоог 140 болгох хэрэгтэй.” *Үндэсний шуудан сонин*, 2015.12.03.

- . “Үндсэн хуульд ёс суртахууны тайлбар хийх нь.” *Эрх зүй* 33, Дугаар 1 (2015): 35–75.
- О.Мөнхсайхан, О.Машбат, Д.Үүрцайх Э.Энхгэрэл. *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл*. Улаанбаатар Бодлогын Судалгааны төв, 2016.
- Л.Мөнх-Эрдэнэ. “Монголд хэн засагладаг вэ?” Нээлттэй нийгэм форум, 2005. [http://www.opensocietyforum.mn/index.php?sel=article&obj\\_id=4316](http://www.opensocietyforum.mn/index.php?sel=article&obj_id=4316).
- Б.Мөнхцэцэг нар. Бодлогын судалгаа. 4 дэх хэвлэл. (Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв, 2010).
- С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх бичиг. Анхны хэвлэл. (УБ: Адмон, 2007);
- Новак, Манфред. “Нэгдсэн үндэстний байгууллагын эрүүдэн шүүх асуудал хариуцсан илтгэгчийн тайлан.” ХЭҮК, 2005. <http://www.mn-nhrc.org/37>.
- “НҮБ-ын зөвлөмжүүд.” ХЭҮК, 2016. <http://mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=37>.
- П.Очирбат, Монгол Улсын Их цааз төслийг ард түмнээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай илтгэл (1991)
- Ч.Өнөрбаяр: УИХ-ын гишүүн гэмт хэрэгт яллагдагчаар татсан тохиолдолд бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх асуудлыг оруулж байгаа (2013.01.08), Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Цахиагийн Элбэгдорж, <http://www.president.mn/mongolian/node/3124>
- “Улс төрийн барометр” Сант марал, 2012.
- “Улс төрийн барометр.” Сант марал болон Конрад-Аденауэр-Сан, 2016. [http://www.santmaral.mn/sites/default/files/SMPBM16.Mar%20\(updated\)\\_0.pdf](http://www.santmaral.mn/sites/default/files/SMPBM16.Mar%20(updated)_0.pdf).
- “Үндэсний статистикийн газрын мэдээ.” (Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо, 2013).
- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд (УБ, 2010).
- Д.Үүрцайх. “ҮХ-ийн өөрчлөлтийг энэ агуулгаар хүлээн зөвшөөрөх ямар ч боломжгүй” *24tsag.mn*. 2015.11.27. <http://www.24tsag.mn/content/126780.shtml>
- Х.Тэмүүжин. *Jus Frast буюу Ёсг үг*. УБ, 2003.
- Б.Хажидмаа. “Ерөнхийлөгчийг ард түмэн биш парламентаас сонгодог больё.”
- Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо, (УБ, 2015).
- Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. “Монгол Улсын эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем.” 2015.12в.15-нд үзсэн. <http://www.legalinfo.mn>.

- “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2012-2014.” Глоб Интернэшнл төв, 2014. <http://www.globeinter.org.mn/images/upld/Hevleliinerhcholoo2016mon.pdf>.
- “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2015.” Глоб Интернэшнл төв, 2015. <http://www.globeinter.org.mn/images/upld/Hevleliinerhcholoo2016mon.pdf>.
- ХЭҮК. *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 7 дахь илтгэл*. УБ, 2008. <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.
- . *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 8 дахь илтгэл*. УБ, 2009. <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.
- . *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 12 дахь илтгэл*. УБ, 2013. <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.
- . *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 13 дахь илтгэл*. УБ, 2014. <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.
- . *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 14 дэх илтгэл*. УБ, 2015. <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.
- . *Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх 15 дахь илтгэл*. УБ, 2016. <http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=32>.
- 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).
- А.Цанжид. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онолын үзэл баримтлалын тухай зарим асуудал.” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (товхимол I) дотор. (УБ, 1999).
- Ц.Сарантуяа. *Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал*. УБ, 2005.
- Д.Солонго. *Төрийн эрх зүйн тайлбар толь*. УБ, 2003.
- . “Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны захилгаар хийсэн судалгаа” (2011).
- . “Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,” (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2014), 4-5.
- Ж.Сүхбаатар. “Илтгэл.” (Улсын Их Хурал, НҮБХХ-өөс хамтран зохион байгуулсан “Захиргааны шинэтгэл: Асуудал ба шийдэл” сэдэвт онол практикийн бага хурал, 2011 оны 4 дүгээр сар).
- Б.Чимид. *Сонгуульд суралцахуй (тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй)*. УБ, 2008.
- . *төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал: Нэгдүгээр дэвтэр*. УБ: Адмон Принт, 2008.
- . *Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс*. Улаанбаатар, 2006.
- . *Үндсэн хуулийн мэдлэг*. УБ, 2008.

- . *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нутгийн удирдлага*. Гуравдугаар дэвтэр. УБ, 2004.
- . *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ, 2004.
- . “Парламентын хяналт шалгалтыг төгөлдөржүүлэх нь.” Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил, хөгжил (Хурлын илтгэлийн эмхэтгэл) дотор. (УБ, 2010).
- Шварц, Герман. “Монголын их цаазын төслийн тухай,” 1991.07.18.
- Шүүхийн статистикийн тайлан (УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл 2015).
- “Эрүүдэн шүүхийн эсрэг хорооноос монгол улсад өгсөн зөвлөмж.” ХЭҮК болон НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2010.  
<http://www.mn-nhrc.org/index.php?do=cat&category=37>.
- Н.Энхбаяр: “Үндсэн хуульд бид зарчмын томоохон өөрчлөлт оруулах гээгүй.” Өнөөдөр сонин. 1999.12.24.
- З.Энхболд, “Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог байх ёстой,” Өнөөдөр сонин, 2009.03.06). УИХ э. И.Бадарч, МУҮХЦ, Тогтоол 1, 1993.01.13.
- Ahmed, Nizam, and Philip Norton. *Parliaments in Asia*. Routledge, 2013.
- Andeweg, Rudy B. “Centrifugal Forces and Collective Decision-Making: The Case of the Dutch Cabinet.” *European Journal of Political Research* 16, no. 2 (1988): 125–151.
- Baerwald, Hans H. “Parliament and Parliamentarians in Japan.” *Pacific Affairs* 37, no. 3 (1964): 271–82.
- Belyaeva, Nina, Thomas Bull, and David Goldberger. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*. 2nd ed. Warsaw: OSCE/ODIHR, 2010. <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>.
- Bhagwati, P.N., and Reed Brody. “Assistance to the Government of Mongolia Relating to the Draft Constitution.” UN Centre for Human Rights (Advisory services and technical cooperation), June 1991.
- Bouckaert, Geert. “Public Sector Reform in Central and Eastern Europe.” *Halduskultuur* 10 (2009): 94–104.
- “Briefing Note On International and Comparative Defamation Standards.” Article 19, February.  
<https://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/defamation-standards.pdf>.
- Buchanan, James M. “The Domain of Constitutional Economics.” *Constitutional Political Economy* 1, no. 1 (1990).  
<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/diremp/buchanan-1990.pdf>.
- Cheibub, Josй Antonio, Zachary Elkins, and Tom Ginsburg. “Beyond Presidentialism and Parliamentarism.” *British Journal of Political Science* 44, no. 3 (July 2014): 515–44. doi:10.1017/S000712341300032X.

- “Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government.” European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2015. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e).
- “Decentralization and Local Democracy in the World (First UCLG Global Report).” World Bank and United Cities and Local Governments, 2008. [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/gold\\_report\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/gold_report_en.pdf).
- “Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation.” Article 19, 2000. <https://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/definingdefamation.pdf>.
- “Democracy in an Age of Anxiety.” *EIU for the Media*, January 21, 2016. <http://www.eiumedial.com/index.php/latest-press-releases/item/2127-democracy-in-an-age-of-anxiety>.
- Edwards, George, and Wallace Earl Walker, eds. *National Security and the U.S. Constitution: The Impact of the Political System*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988.
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg, and James Melton. *The Endurance of National Constitutions*. 43880th edition. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2009.
- Elster, Jon. “The Optimal Design of a Constituent Assembly.” College de France, May 2008. [http://download2.cerimes.fr/canalu/documents/cerimes/UPL55488\\_Elster.pdf](http://download2.cerimes.fr/canalu/documents/cerimes/UPL55488_Elster.pdf).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Study on Individual Access to Constitutional Justice*. Council of Europe Publishing, 2010. [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e).
- Fish, M. Steven. “Mongolia: Democracy Without Prerequisites.” *Journal of Democracy* 9, no. 3 (1998): 127. doi:10.1353/jod.1998.0044.
- Fish, M. Steven, and Matthew Kroening. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey 1st*. Cambridge University Press, 2009.
- “Freedom in the World 2016.” *Freedom House*, 2016. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.
- Fritz, Verena. “Analysis of the Electoral System and Resulting Incentives to Propose and Implement Development-Promoting Policies in Mongolia (Manuscript),” August 2008.
- Gardbaum, Stephen. “Separation of Powers and the Growth of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?).” *American Journal of Comparative Law* 62, no. 3 (2014): 613–39. doi:10.5131/AJCL.2014.0020.

- . *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2013.
- Gates, Gary J. “How Many People Are Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender?” Williams Institute, UCLA School of Law, April 2011. <http://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Gates-How-Many-People-LGBT-Apr-2011.pdf>.
- Ginsburg, Tom, and Gombosuren Ganzorig. “When Courts and Politics Collide: Mongolia’s Constitutional Crisis.” *Columbia Journal of Asian Law* 14 (2001 2000): 309.
- Ginsburg, Tom, and Alberto Simpser, eds. “Introduction.” In *Constitutions in Authoritarian Regimes*. Cambridge University Press, 2013.
- Harrington, Alexandra R. “Presidential Powers Revisited: An Analysis of the Constitutional Powers of the Executive and Legislative Branches Over the Reorganization and Conduct of the Executive Branch.” SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2007. <https://papers.ssrn.com/abstract=1299999>.
- Hata, Hiroyuki, and Gō Nakagawa. *Constitutional Law of Japan*. Kluwer Law International, 1997.
- Huber, John D., and Cecilia Martinez-Gallardo. “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies.” *American Political Science Review* 102, no. 2 (May 2008): 169–80.
- Human Rights Committee. “General Comment No. 34 (Article 19: Freedom of Opinion and Expression),” September 12, 2011. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.
- Huq, Aziz, and Tom Ginsburg. “The Afghan Constitution at Ten: What Constitutions Can and Cannot Do.” *Journal of Democracy* 24 (January 2014): 116.
- Keefer, Philip, and Stuti Khemani. “Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services.” *The World Bank Research Observer* 20, no. 1 (March 20, 2005): 1–27. doi:10.1093/wbro/lki002.
- Kejin, Zhao. “China’s National Security Commission.” *Carnegie-Tsinghua Center*. Accessed December 11, 2016. <http://carnegietsinghua.org/2015/07/14/china-s-national-security-commission-pub-60637>.
- Kiai, Maina. “Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association, A/HRC/20/27.” Human Rights Council, UN, May 21, 2012. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf).
- King, Gary. “Electoral Responsiveness and Partisan Bias in Multiparty Democracies.” *Legislative Studies Quarterly* 15, no. 2 (May 1990): 159–81.

- Kokott, Juliane, and Martin Kasper. "Ensuring Constitutional Efficacy." In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Michel Rosenfeld and Andras Sajó. Oxford University Press, 2012.
- Krasner, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1999.
- Linz, Juan J. "Democracy: Presidential or Parliamentary (Does It Make a Difference?)." USAID, July 1985.  
[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNABJ524.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf).
- N.Lundendorj, "Tyranny of the Majority," *Mongolian Law Review*, No 2 (2012).
- L.Munkh-Erdene. "The Transformation of Mongolia's Political System: From Semi-Parliamentary to Parliamentary?" *Asian Survey* 50, no. 2 (2010): 311–34.
- Mainwaring, Scott, and Matthew Soberg Shugart. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal." *Comparative Politics* 29, no. 4 (July 1997): 449–71.
- Marcou, Gerard. "Local Authority Competences in Europe (Study of the European Committee on Local and Regional Democracy." Democracy and Political Affairs, Council of Europe, 2007.  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1377639&direct=true>.
- "Mongolia | Country Report | Freedom of the Press | 2016." Accessed October 31, 2016. <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/mongolia>.
- "Mongolia : Faltering Efforts | Reporters without Borders." *RSF*. Accessed October 31, 2016. <https://rsf.org/en/mongolia>.
- Munkhsaikhan O. *Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation*. CALE Books 4. Center for Asian Legal Exchange & Graduate School of Law, Nagoya University, 2014.
- P.Amarjargal. "Improving Parliamentary Democracy in Mongolia (Master's Thesis)," 2010.
- Philpott, Daniel. "Sovereignty." In *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edited by Edward N. Zalta, Summer 2016. Metaphysics Research Lab, Stanford University, 2016.  
<https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/sovereignty/>.
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3 edition. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2011.
- Pope, Jeremy. "Dimensions of Transparency in Governance." In *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, 165–72. United Nations, 2007.



- “Revised Defining Defamation Principles: Background Paper (Report).” Article 19, 2016. <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38362/Defamation-Principles-Background-paper.pdf>.
- Rosenfeld, Michel, and Andras Sajó. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, 2012.
- Saiegh, Sebastian M. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Cambridge University Press, 2011.
- Schartz, Ingeborg. “Parliamentary Human Rights Committees.” National Democratic Institute for International Affairs, 2005. [https://www.ndi.org/files/parlhrcscommittees\\_080105.pdf](https://www.ndi.org/files/parlhrcscommittees_080105.pdf).
- “Scrutiny Committee and Pre-Legislative Scrutiny Process of The Westminster.” (Hansard Society, July 2005).
- “Sexual Orientation and Human Rights.” Accessed October 26, 2016. <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/studyguides/sexualorientation.html>.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. First Edition edition. Cambridge England ; New York: Cambridge University Press, 1992.
- Sneath, David. “Constructing Socialist and Post-Socialist Identities in Mongolia.” In *Mongolians after Socialism: Politics, Economy, Religion*, 147–65. Ulaanbaatar: Admon, 2012.
- “State Affairs Commission.” GlobalSecurity.org, 2016. <http://www.globalsecurity.org/military/world/dprk/ndc.htm>.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjorn Bergman. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press, 2010.
- “Toonen v. Australia, Communication No. 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992 (1994).” Accessed October 26, 2016. <http://hrlibrary.umn.edu/undocs/html/vws488.htm>.
- Tora, Bjarte, and Ts.Namshir. “Political Party Reform.” International IDEA, September 2011.
- “Universal Periodic Review - Mongolia.” *UN Human Rights Office of the High Commissioner*, 2010. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MNSession9.aspx>.
- “Universal Periodic Review Second Cycle - Mongolia.” *UN Human Rights Office of the High Commissioner*, 2015. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MNSession22.aspx>.
- Wantchekon, Leonard. “Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin.” *World Politics* 55 (2003): 399–422.

- Weingast, Barry R. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *The American Political Science Review* 91, no. 2 (1997): 245–63. doi:10.2307/2952354.
- Yilmaz, Serdar, Yakup Beris, and Rodrigo Serrano-Berthet. "Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance." *Local Governance and Accountability Series (World Bank)* 113 (July 2008).

### Цэцийн болон Дээд шүүхийн шийдвэр

- УИХ э. И.Бадарч, МУҮХЦ, Тогтоол 1, 1993.01.13.
- УИХ э. Д.Банзрагч, Ц.Намсрай, МУҮХЦ, Дүгнэлт 5, 2016.04.22.
- УИХ э. П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, Б.Төрболд, Б.Эрхэмбаяр, МУҮХЦ, Тогтоол 9, 2015.11.25.
- УИХ э. Ц.Даваасүрэн, Д.Ширэндэв, Ш.Энхтөр, МУҮХЦ, Дүгнэлт 1, 2009.03.04.
- УИХ э Д.Ламжав, МУҮХЦ, Дүгнэлт 2, 1993.04.21
- УИХ э. Д.Ламжав, МУҮХЦ, Гишүүний тогтоол 4, 2008.03.26;
- УИХ э. Р.Очирбал, МУҮХЦ, Тогтоол 1, 2009.05.20.
- УИХ э. Р.Ууганбаяр, Л.Тэмүүжин, МУҮХЦ, Дүгнэлт 11, 2007.11.16;
- УИХ э. Д.Үүрцайх, Ч.Өнөрбаяр, МУҮХЦ, Гишүүний тогтоол 85, 2008.08.05.
- УИХ э. Ө.Сэргэлэн, Н.Баасанжав, МУҮХЦ, Дүгнэлт 4, 1993.12.22.
- УИХ э. Х.Тэмүүжин, МУҮХЦ, Магадлал 3/04, 2004.04.30.
- Харилцаа холбооны зохицуулах хороо э. Том-Амжилт ХХК, УДШ, Тогтоол 120, 2015.05.11.