МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД 2019 ОНД ОРУУЛСАН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТҮҮДИЙН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Улаанбаатар хот
2022 он

ТАЛАРХАЛ

“Энэхүү бүтээлийг АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн дэмжлэгтэйгээр Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн, Азийн сангийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Залуучууд, эмэгтэйчүүдийн сонгууль, улс төрийн оролцоог идэвхжүүлэх нь” хөтөлбөрийн хүрээнд МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль болон Шинжлэх ухааны сургуулийн Улс төр судлалын тэнхимийн багш, судлаач оюутнуудын баг хийж гүйцэтгэв. Судалгааны ажлыг гүйцэтгэхэд дэмжлэг үзүүлсэн байгууллагуудад талархал илэрхийлье. Бүтээлд илэрхийлэгдсэн агуулга, дүгнэлт, санал нь судлаачдын үзэл санаа бөгөөд АНУ-ын засгийн газар эсхүл дээрх агентлаг, хүрээлэн, сангийн албан ёсны байр суурь биш болно.”

Судалгааны багийн бүрэлдэхүүн

Судалгааны багийн ахлагч:
О. Алтантуяа \МУИС - Хууль Зүйн Сургууль, Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш\
Д. Бадамдаш \МУИС - Улс төр судлалын тэнхимийн багш\

Төслийн зохицуулагч:
Р. Оюундэлгэр \Төслийн зохицуулагч, судлаач, МУИС - Хууль Зүйн Сургууль, V түвшин\

Судалгааны багийн гишүүд:
Ү. Ананд \МУИС - Хууль Зүйн Сургууль, V түвшин\
Б. Баасансүрэн \МУИС - Хууль Зүйн Сургууль, V түвшин\
Г. Баярчимэг \МУИС - Улс төр судлалын магистрант\
О. Одчимэг \МУИС - Хууль Зүйн Сургууль, V түвшин\
Б. Сарантуяа \МУИС - Улс төр судлалын магистрант\
Д. Сайнбаяр \МУИС - Улс төр судлалын тэнхим, IV түвшин\
Б. Тэлгүн \МУИС - Хууль Зүйн Сургууль, III түвшин\
Э.Энхмаа \МУИС - Улс төр судлалын тэнхим, IV түвшин\
Э.Эрхбилгүүн \МУИС - Хууль Зүйн Сургууль, V түвшин\

ОРШИЛ

Монгол Улс ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулиа 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд баталж, улс, эх орныхоо тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх эрхэм зорилго дор нэгдэж, Үндсэн хуулиа даяар олноо зарлан тунхагласнаас хойш 30 жил өнгөрчээ. Ардчилсан Үндсэн хууль боловсруулах ажлын хэсгийг анхны Ерөнхийлөгч П.Очирбат тэргүүлж, нэрт хуульч Б.Чимид нарийн бичгийн даргаар нь ажиллаж, олон намын төлөөллөөс бүрдсэн 20 гишүүнтэй комисс 1990-1992 онд судалгаа хийж, төслийг Улсын Бага Хурлаар 4 удаа, бүх нийтээр 3 сар хэлэлцүүлж, Ардын Их Хурлаар 1991 оны сүүлээр 70 гаруй хоног хэлэлцэн, шинэ Үндсэн хуулийг батлан тунхагласан юм.

1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд Монгол Улсад ардчиллыг тогтоох үйл явц өрнөж, парламентын тогтолцоог сонгож, төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн гурван салаа мөчирт хуваарилж, тэдгээрийн харилцан хяналт-тэнцлийг хангахын сацуу хүний эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч, баталгаажуулах үндэс суурийг тавьсан. Үндсэн хуулиар улс орныхоо тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг олон улсын түвшинд тунхаглаж; үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх зэрэг эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрч хүний эрхийг дээдлэх үзлийг тогтоож; хөрөнгөтэй байх, түүнийгээ захиран зарцуулах хийгээд ардчилсан сонгууль, сонгуулийн эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж, олон ургалч байдлыг хөгжүүлсэн зэрэг Үндсэн хуулийн тулгуур үзэл санаа, зарчмууд нь ардчиллыг чанарын хувьд шат ахиулан хөгжүүлсэн ололт амжилт билээ.

Өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд Үндсэн хууль боловсруулагчид, Үндсэн хууль тогтоогчид, судлаач, эрдэмтэд нийгмийн хөгжил, өөрчлөлтийн явцад олон сорилт бэрхшээлтэй тулгарсан ба Үндсэн хуульд оруулсан 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлт нь иргэдийн оролцоог хангаагүй, төрийн эрх мэдэл хоорондын хяналт-тэнцлийг хангахад сөрөг үр дагавар авчирсан, Үндсэн хуульд тусгайлан заасан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчимд нийцээгүй арга хэлбэрийг хэрэглэсэн зэргээр “дордуулсан долоон өөрчлөлт” хэмээн нэрлэгдэж шүүмжлэл дагуулж ирсэн.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ шаардлага үүссэн тухай хууль тогтоогчид, хуульчид, эрдэмтэн судлаачид, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагууд, иргэдийн дунд яригдаж Үндсэн хуулийн шинэ төсөл, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслүүд 2011-2019 онд ажлын хэсгийн судалгаа, зөвлөлдөх санал асуулга, бүсчилсэн хэлэлцүүлэг хэлбэрээр улсын хэмжээнд 21 аймаг, нийслэлийн хэмжээнд 69 удаа зохион байгуулагдаж өргөн хүрээнд хуулийн төслийг бэлтгэн хэлэлцжээ. Эдгээр судалгаа, зөвлөлдөх санал асуулгын зөвлөмж, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, эрдэм шинжилгээний хурал, харьцуулсан судалгааны үр дүнд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцэл нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалын дагуу хэрэгжээгүй, улс төрийн намын үйл ажиллагаа түүний санхүүжилт, ил тод байдал хангалтгүй, байгалийн баялгийг ашиглах болон улсын хөгжил, алсын хараа, урт хугацааны бодлого нь залгамж чанар муутай, Засгийн газрын тогтвортой байдал, улс төрийн хүчин бодлогоо тууштай хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрэн бүрдээгүй, шүүх эрх мэдлийн хараат бус, хариуцлагатай байдал суларсан, иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл буурсан, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт хараат бус, хариуцлагатай байх эрх зүйн орчин бүрдээгүй, нутгийн удирдлагын тогтолцоог зохих ёсоор бэхжүүлэх хэрэгцээ шаардлага нийгмийн хөгжлийн явцад зайлшгүй үүссэн гэх зэрэг үндэслэлээр хуулийн төслийн нэмэлт, өөрчлөлтийг боловсруулан 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 зүйл, 36 хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн дөрвөн бүлгийн хүрээнд хамаарах нэмэлт, өөрчлөлтүүд орж дагалдах хууль тогтоомжоор 31 багц хуулийн төсөл боловсруулагдахаар тусгажээ.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс хойш даруй 2 жил өнгөрсөн байгаа энэ цагт иргэдийн дунд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг бүрэн танилцуулах, дагалдах хууль тогтоомжийн ойлголт, хэрэглээг цэгцлэн таниулах, иргэдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх, Улсын Их Хурлаас батлан гарах хуулиуд Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх, хэрэгжилт ямар байгаа талаар дүгнэлт хийх, эрх зүйн боловсролыг нэмэгдүүлэх шаардлага үүссэн тул Азийн сан болон МУИС – ийн Хууль зүйн сургууль, Шинжлэх Ухааны Сургуулийн, Улс төр судлалын тэнхим нар хамтран энэхүү судалгааг хийж гүйцэтгэлээ. Тус ажлаар 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хийх болсон шалтгаан, одоогийн болон 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол, харьцуулсан судалгааг хүргэхийг зорьсон болно.

СУДАЛГААНЫ АГУУЛГА

I. МОНГОЛ УЛСЫН БҮРЭН ЭРХТ БАЙДАЛ 5

ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 5

II. ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨТЭЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ 23

АРВАН ЕСДҮГЭЭР[1] ЗҮЙЛ 23

III. УЛСЫН ИХ ХУРАЛТАЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ 36

ХОРИН НЭГДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 4 ДЭХ ХЭСЭГ 36
ХОРИН ХОЁРДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 42
ХОРИН ХОЁРДУГААР ЗҮЙЛИЙН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ 49
ХОРИН ХОЁРДУГААР ЗҮЙЛИЙН 4 ДЭХ ХЭСЭГ 57
ХОРИН ТАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1.6 ДАХЬ ЗААЛТ 60
ХОРИН ТАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1.7 ДАХЬ ЗААЛТ 64
ХОРИН ТАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1.16 ДАХЬ ЗААЛТ 67
ХОРИН ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1 ДЭХ ХЭСЭГ 72
ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 76
ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 6 ,7 ДАХЬ ХЭСЭГ 82
ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 6 ДАХЬ ХЭСЭГ 82
ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 7 ДАХЬ ХЭСЭГ 89
ХОРИН НАЙМДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 93
ХОРИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ 103

IV. ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЭЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ 110

ГУЧДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2, ГУЧИН НЭГДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 7 ДАХЬ ХЭСЭГ 110
ГУЧИН ГУРАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 4 ДЭХ ХЭСЭГ 124
ГУЧИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 1 БОЛОН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ 131
ДӨЧИН ГУРАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1 БОЛОН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 144
ДӨЧИН ДӨРӨВДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 1 БОЛОН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 152

V. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ 157

ДӨЧИН НАЙМДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1 ДЭХ ХЭСЭГ 157
ДӨЧИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 5 ДАХЬ ХЭСЭГ 164
ДӨЧИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 6 ДАХЬ ХЭСЭГ 171

VI. ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ, ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГАТАЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ 178

ТАВИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 178
ТАВИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ 188
ТАВИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ 193

ДҮГНЭЛТ 201

ЭХ СУРВАЛЖ 202

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ 209

I. МОНГОЛ УЛСЫН БҮРЭН ЭРХТ БАЙДАЛ

ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
6.2. Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан **төрийн өмч** мөн.	6.2. Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан ***төрийн нийтийн өмч*** мөн. *Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн сан төвлөрүүлж тэгш, шударга хуртээхэд чиглэнэ.* *Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.* *Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.*

Хүснэгт 1:Үндсэн хуулийн 6.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Төр бол өргөн утгаараа тодорхой нутаг дэвсгэр, хүн ам, нийтлэг эрх мэдэл бүхий тогтолцоо байх ба явцуу утгаараа иргэдийг хамгаалах зорилгоор нийтлэг эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг институт байна. Төрийн эрх мэдлийн эх сурвалж нь ард түмний хүсэл зориг байх ёстой. Ард түмэн сонгож байгуулсан төрийн байгууллагын бүтцээр дамжуулж хүсэл зоригоо хэрэгжүүлдэг. Төрийн эрх мэдлийг ард түмнээс төлөөлөх ардчиллын замаар эрх шилжүүлэн авсан төрийн байгууллага олон түмний оролцоо хяналтын дор хэрэгжүүлнэ. Тийм ч учраас дэлхийн ихэнх ардчилсан улс оронд тухайлбал, Өмнөд Солонгос, Япон, ХБНГУ, Норвеги зэрэг нь төрийн эрх мэдэл хийгээд баялгийн тэгш хуваарилалтийг ихэд эрхэмлэн Үндсэн хууль болон бусад хуулиараа тусгайлан зохицуулсан байдаг. Манай Монгол улсын хувьд мөн адил 1992 оны Ардчилсан Үндсэн хуулиа тухайн цагийн парламентын танхим болох Монгол Улсын Ардын Их Хурал удаа дараалан хэлэлцэж баталсан бөгөөд төрийн эрх мэдэл, баялгийн хуваарилалтын талаар тусгайлан заасан улс төр, эрх зүйн чухал баримт бичиг болно.

Энэ ардчилсан Үндсэн хуулиар Монголчууд дэлхийн ардчилсан улс орнуудын жишгийг дагаж, хүний эрх, эрх чөлөө, нийгэм, эдийн засаг, өмчийн хэлбэр, баялгийн тэгш хуваарилалт хийгээд, засаглалын хувьд эрс өөрчлөлт хийсэн байдаг. Үүний жишээ нь 1992 оны Ардчилсан үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Монгол улсад, газар түүний хэвлий, ой, ус, амьтан ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байна” мөн зүйлийн хоёр

дахь хэсэгт “Монгол улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой усны нөөц, ан амьтан **төрийн өмч** мөн” гэж тусгаж баталгаажуулсан түүхтэй. Монгол улсын түүхэнд батлагдсан 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиуд дээр “өмч, хөрөнгө, ард нийтийн хөрөнгө, төрийн өмч” гэсэн зохицуулалтууд байсаар ирсэн. Тухайлбал:

№	Монгол Улсын Үндсэн хуулиуд	Заалт
1	1924 оны БНМАУ-ын Үндсэн хууль	3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын хязгаарын дотор бүхий л газар ба уурхай хийгээд ой мод, ус ба мөн тэдгээрийн баялгууд нь эрт цагаас нааш **ард нийтийн хөрөнгө** байсаар ирсэн зан суртал нь чухам одоогийн ард улсын ёсонд нийлэлцэх тул энэхүү хөрөнгө **бүрнээ ардын мэдэлд** байвал зохих бөгөөд энэ тухай хувийн өмч байгуулж үл болно”
2	1940 оны БНМАУ-ын Үндсэн хууль	5 дугаар зүйл “Бүх газар, түүний хөрсөн доторх баялаг, ой мод, ус тэдгээрийн баялаг, фабрик, завод, нийт уурхай, хүдрийн уурхай, алт боловсруулах явдал, төмөр зам, авто машины хийгээд усан ба агаар тээвэр, холбоо хэрэгсэл, банк, машинаар өвс хадах станц, улсын аж ахуйнууд бол **улсын өмч буюу ард нийтийн хөрөнгө** мөн. Эдгээрийг хувьдаа өмчлөхгүй”.
3	1960 оны БНМАУ-ын Үндсэн хууль	10 дугаар зүйл “Бүх газар, түүний хөрсөн доторх баялаг, ой мод, гол ус, тэдгээрийн баялаг, улсын фабрик, завод, уурхай, цахилгаан станц, төмөр зам, авто машин, усан ба агаарын тээвэр, засмал зам, холбоо хэрэгсэл, банк, улсын хөдөө аж ахуйн үйлдвэрийн газар, хот, суурин газрын орон сууцны улсын үндсэн фонд, улсын үйлдвэрүүдийн түүхий эд, материал, бүтээгдэхүүн, улсын худалдаа бэлтгэлийн ба соёл, шинжлэх ухааны газрууд, мөн улсын бүх байгууллагын эд хөрөнгө, энэ бүхэн **бол улсын өмч, өөрөөр хэлбэл бүх ард түмний хөрөнгө** юм”.
4	1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө/	6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “ Монгол улсад, газар түүний хэвлий, ой, ус, амьтан ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү **ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад** байна”, 2 дахь хэсэгт “Монгол улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой усны нөөц, ан амьтан **төрийн өмч** мөн”.

Хүснэгт 2:Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 онуудын Үндсэн хуулиудын харьцуулалт

Түүхэн үүднээс авч үзвэл:

- Газар, байгалийн баялаг нь ард түмний мэдэлд байх агуулга бүхий л үеийн Үндсэн хуульд тусгагдсан.
- Өмчийг 1940 болон 1960 оны Үндсэн хуулиудад “улсын өмч” гэж тодорхойлсон.
- 1992 оны Үндсэн хуулиар дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байх, нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрснөөр иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ой усны нөөц, ан амьтан нь төрийн өмч байхаар зохицуулсан.

1940 болон 1960 оны Үндсэн хуульд “улсын өмч” гэж зохицуулсан нь Монгол улс хувийн өмчийг төрөөс хүлээн зөвшөөрөөгүй, социалист хөгжлийн замыг сонгосонтой холбоотой бөгөөд Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид 1992 оны 01 сарын 02-нд Үндсэн хуулийн төслийг АИХ дээр хэлэлцэж байхдаа: “улс төрийн ерөнхий лоозонгоор Үндсэн хууль хийх боломжгүй, жишээлбэл, ард түмний өмч гэж. Ийм нэр томьёо бол ард түмний хөрөнгө гэдэг нэр томьёо манай хуульд бий. Тэрийг төр мэдэж өмчилдөг гэсэн ийм хуулийн гаргалгаа хийдэг. Түүнийг нь улсын өмч гэж нэрлэж байсан. Одоо улсын гэдгээ төр гэдэг утгаар хэлж байгаа учир бий. Энэ ямар нэгэн туулай буюу ямар нэгэн

алттай холбоотой биш” гэж хэлж байжээ. Эндээс үзэхэд “ард түмний өмч” гэдэг нь улс төрийн хэллэг, харин “төрийн өмч” гэдэг нь газрын хэвлийн баялаг зэргийг хариуцах этгээдийг заасан хууль зүйн ойлголт ажээ[1].

“Төрийн өмч” гэх ойлголтыг гаргахдаа “төр”, “өмч” гэсэн хоёр үгийг тайлбарлах шаардлага үүссэн гэдгийг хууль зүйн ухааны доктор В.Оюумаа “Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй”[2] бүтээлдээ дурджээ.

“Өмч” нь эдийн засгийн утгаараа хүний хөдөлмөрөөр бүтсэн буюу байгалийн гаралтай түүхий эд болох материал баялгийг үйлдвэрлэх, хэрэглэх, солилцох явц дахь нийгэм-үйлдвэрлэлийн харилцааг агуулсан категори, хууль зүйн талаасаа хувь хүн, хамт олон, хуульд заасан тодорхой нөхцөл, тодорхой арга хэлбэрээр эд юмс олж авах, түүнийгээ өмчлөх, захиран зарцуулах эрхийг хуульчлан баталгаажуулсан ойлголт болно.

Монгол Улсын Иргэний хуулийн 99 дүгээр зүйлийн 99.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмч байна”, 99.2 дахь хэсэгт “Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна” гэж өмчийн төрөл, хэлбэрийг хуульчилсан байдаг. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд “Төрийн өмч нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ.,,,,”, 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт төрийн нийтийн зориулалттай өмчид иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ус, түүний доторх баялаг, ой, түүний дагалдах баялаг, ургамал, ан амьтны нөөц, түүх, соёлын үнэт соёлын үнэт цогцолбор, хөшөө дурсгал, археологийн болон палеонтологийн олдвор болон хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө хамаарахаар зохицуулсан байдаг. Харин 5 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт төрийн өөрийн өмч гэдэгт төрийн нийтийн зориулалттайгаас бусад төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө, төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө, төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь хөрөнгө, улсын төсвийн хөрөнгө болон төрийн бусад тусгай сан, төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц, хуульд заасан бусад төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлгийн үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө хамаарахаар заасан. Энэхүү *төрийн өмчийн өмчлөгч нь бүх ард түмнийг төлөөлөн Улсын Их хурал* байхаар 8 дугаар зүйлийн 8.1.1-т заасан байдаг.

Харин “төр”-ийг шинжлэх ухааны олон салбараар судалж, тодорхойлолт өгөх гэж оролддог хийсвэр ойлголт бөгөөд засаглал, нутаг дэвсгэр, хүн ам гэсэн гурван элементийн нийлбэр төдийгүй нийгэмд дэг журам тогтоох зорилго бүхий институт, иргэдийнхээ нийтлэг хүсэл зоригийг илэрхийлэгч, тэнцвэрт байдлыг хадгалагч хэрэгсэл байдаг. Үүнээс “төр”, “өмч” гэсэн ойлголтыг хамтад нь харвал:

“**Төрийн өмч**” гэх ойлголтоор газар, байгалийн баялгийг төр буюу УИХ ард түмний хүсэл зориг, нийтлэг эрх ашгийн төлөө ашиглах утгыг илэрхийлж байна.

Улс төрийн хувьд “ард түмний мэдэлд” гэсэн агуулга нь захиран зарцуулах эрх нь бүх нийтийн чөлөөт ардчилсан сонгуулийн үр дүнд байгуулагдсан төлөөллийн байгууллага (УИХ) буюу гол субъектэд хадгалагдаж, төрийн мөн чанар, үндсийг зааж өгсөн байх ба “төрийн хамгаалалтад” гэж заасан нь төр байгалийн нөөцийг захиран зарцуулах зорилгоор бус ард түмний ашиг сонирхлын төлөө хамгаалах, хуваарилах, төлөвлөх, удирдах агуулгатай байсан. “Байгалийн баялаг буюу нөөц нь газартай шууд холбоотой байх бөгөөд зөв зүйтэй зарцуулах, хамгаалах асуудал нь үндэсний эрх ашгийг хамгаалах төрийн үндсэн чиг үүрэг болохыг Үндсэн хуульд ийнхүү тодотгосон” байна. 1992 оны Үндсэн хуулиар баталгаажсан энэ заалтад буй “төрийн өмч” гэсэн нэр томьёог хэлэлцэхэд тухайн цаг үед болон 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд судлаач, эрдэмтдийн дунд маргаан өрнөсөн. Агуулгын хувьд “өмчийн бүх зүйлийг төр хамгаалах үүрэг хүлээхгүй, гагцхүү газар их онцгой учраас ард түмний мэдэлд байх ба хуулийн болон олон улсын ойлголтоор улсын нутаг дэвсгэрийн эзэн нь ард түмэн, өөрөөр хэлбэл ард түмний суверенитетийн асуудал байна. Газарт Монголын ард түмнээс өөр улсын хүн халдахгүй гэсэн ойлголт ба үүнийг төр хамгаалж байх үүрэгтэй”[3] гэжээ. Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан энэ заалт нь нийгмийн гэрээний онолд суурилсан төрийг бий болгож байгаа төлөөллийн зарчмын дагуу бүх ард түмэн олонхын төлөөллийг сонгуулийн үндсэн дээр бүрдүүлдэг ба тэрхүү төлөөлөл нь байгалийн баялгийг ашиглах, захиран зарцуулах, баялгийн тэгш хуваарилалт хийх

[1] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2020.10.16, https://legaldata.mn/b/824 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.01]

[2] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, В.Оюумаа, “Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй”, *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл*, УБ, 2015 https://legaldata.mn/b/897 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.05]

[3] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, Дугаар 12, 1991.11.23 өдөр

зэрэг хариуцлагатай үүргийг хүлээж, хэрхэн зөв, оновчтой гүйцэтгэх бодлогыг санаачлан хэрэгжүүлэх агуулга бүхий байна.

1.2. Онолын ойлголт

1.2.1. Төрийн нийтийн өмч

2019.06.06-нд УИХ-ын нэр бүхий 62 гишүүний өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь 1992 оны Үндсэн хуулийн 6.2-т байсан "Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан **төрийн өмч** мөн" гэх өгүүлбэрийг өөрчлөх заалт байхгүй байсан. Гэвч, 2019.07.16-нд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн 6.2-т "Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан нь **нийтийн өмч** мөн" гэсэн заалт орсон байсан. УИХ дахь Ардчилсан намын зөвлөлийн гишүүн, УИХ-ын гишүүн З.Нарантуяа АН-ын саналыг 2019.07.27-нд танилцуулахдаа "62 гишүүний өргөн барьсан төсөл дээр байгаа "төрийн өмч" гэж тодорхойлох нь зохистой биш... Үүнийг Ерөнхийлөгчийн томьёолсон 6.2-т заасан "нийтийн өмч" гэдэг тодорхойлолт нь зөв" гэж үзэж байгаагаа хэлжээ. Мөн түүнчлэн хэлэлцүүлгийн явцад "төрийн өмч" гэдгийг "нийтийн өмч" гэх Ерөнхийлөгчийн саналаас[4] гадна "улсын өмч", "ард түмний өмч", "ард түмний дундын өмч", "нийт ард түмний өмч", "нийт иргэдийн дундын өмч" болон "төрийн өмч" гэдгийг өөрчлөхгүйгээр хэвээр үлдээх саналууд гарсан.[5] УИХ-ын гишүүн С.Бямбацогтын хэлснээр "Энэ дээр олон талаас ярилцаж байж улсын өмч байх уу, нийтийн өмч байх уу, ард түмний өмч байх уу, төрийн өмч байх уу гээд олон хуулиуд дээр ярилцаж олон улсын жишиг, туршлагуудыг судалж төрийн нийтийн өмч байх нь зөв" гэж шийдсэн[6] гэжээ. Тодруулбал, улсын өмч гэх нь бүхий л төрлийн өмчийг хамарч ойлгогдох талтай тул татгалзсан, "ард түмний өмч" гэдэг нь улсын өмч шиг хэт өргөн агуулгаар ойлгогдох ба хүн бүр миний өмч гэж ярих хэмжээнд ойлгогдох боломжтой тул татгалзсан. Цаашлаад улсын өмч, ардын өмч, ард түмний хөрөнгө гэх нэр томьёонууд нь хувийн болон нийтийн өмчийг аль хэдийн хүлээн зөвшөөрсөн өнөөгийн нийгмийн байгуулалд үл нийцнэ гэж үзжээ. Тиймээс Ерөнхийлөгчөөр ахлуулсан Зөвшилцлийн ажлын хэсгийн саналд үндэслэн "Монгол улсын иргэнд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан төрийн нийтийн өмч мөн" гэсэн томьёолол дэмжигдэн эцэслэн батлагдсан бөгөөд "төрийн нийтийн өмч" гэдэгт 1992 оны Үндсэн хуулийн 6.2-т байсан "төрийн өмч" гэсэн агуулга хэвээр хадгалагдана гэж үзсэн.

Дээрх ойлголтуудыг хууль зүйн талаас нь харьцуулан авч үзвэл:

Төрийн өмч	Нийтийн өмч	Төрийн нийтийн өмч
Хууль зүйн утгаараа Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар төрийн өмчид төрийн нийтийн зориулалттай өмч болон төрийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ. Төрийн **өөрийн өмчид** төрийн нийтийн зориулалттайгаас бусад төрийн байгууллага, албан газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө, төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт эзэмшүүлсэн эд хөрөнгө, төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрд ногдох хувь хөрөнгө, улсын төсвийн хөрөнгө болон	Монгол улсын Иргэний хуулийн 99.1 зүйлд "Монгол Улсад нийтийн болон хувийн өмч байна", 99.2-т "Нийтийн өмч нь төрийн, орон нутгийн, шашны, олон нийтийн гэсэн хэлбэртэй байна" гэж зааснаас үзвэл, нийтийн өмч нь төрийн өмчөөс хэт өргөн агуулгатай болж байгааг анхаарах шаардлагатай.	Үндсэн хуулийн 6.2 дахь хэсэгт "..иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан..", Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт төрийн нийтийн зориулалттай өмчид иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, газрын хэвлий, түүний баялаг, ус, түүний доторх баялаг, ой, түүний дагалдах баялаг, ургамал, ан амьтны нөөц, түүх, соёлын үнэт соёлын үнэт

[4] Ерөнхийлөгчөөс 2019.07.16-нд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн санал

[5] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлийн төсөл, Ерөнхийлөгчийн санал дахь "Байгалийн баялаг, эдийн засгийн бусад асуудал" сэдэвт хэлэлцүүлэгээс гаргасан саналын танилцуулга 2019.07.27, 12-21

[6] Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы 8 дугаар сарын 28-ны өдөр / Лхагва гараг/-ийн нэгдсэн хуралдааны товч тэмдэглэл

төрийн бусад тусгай сан, төрийн тусгай хэрэгцээний бэлтгэл нөөц, хуульд заасан бусад төрийн болон орон нутгийн өмчит төрөлжсөн мэргэшлийн эмнэлэг, нэгдсэн эмнэлгийн үл хөдлөх болон хөдлөх хөрөнгө хамаарахаар заасан нь Үндсэн хуулийн 6.2 дугаар зүйлд заасантай шууд нийцдэггүй.		цогцолбор, хөшөө дурсгал, археологийн болон палеонтологийн олдвор болон хуулиар нийтийн зориулалтаар ашиглахаар тогтоосон бусад эд хөрөнгө хамаарахаар зохицуулсан байдаг. Үүнээс үзвэл, "төрийн өмч" нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч гэж тодорхойлсонтой агуулгын хувьд дүйцэж байна.

Хүснэгт 3:Нэр томьёоны харьцуулалт

Нэр томьёо талаасаа Үндсэн хуулийн 6.2-ын нэмэлт, өөрчлөлт дэх газрын хэвлийн баялаг болон дурдсан бусад зүйлс нь өмчийн төрлийн хувьд "нийтийн," харин өмчийн хэлбэрийн хувьд "төрийн" гэсэн утгатай. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай 1996 оны хууль дахь "төрийн нийтийн зориулалттай өмч" гэсэн зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн 6.2-т "төрийн нийтийн өмч" хэмээн товчлон тусгах саналыг Зөвшилцлийн ажлын хэсэг гаргаж эцэслэн батлагдсан. "Төрийн нийтийн зориулалттай өмч" гэх нэр томьёог тэр чигээр нь Үндсэн хуульд оруулах гэхээр хэт урт болж нурших гээд байсан учраас товчилж "төрийн нийтийн өмч" гэж хэрэглэсэн[7] гэжээ.

Ийнхүү "төрийн нийтийн өмч" гэж оруулснаар газар, түүний хэвлийн баялгийг гадаадын иргэд өмчлөх боломжийг нээж өгсөн гэх ойлголт иргэдийн дунд түгээмэл гарсан. Гэвч Үндсэн хуулийн 6.3 дахь хэсэгт "Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно... Иргэд хувийн өмчийнхөө газрыг худалдах, арилжих, бэлэглэх, барьцаалах зэргээр гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүний өмчлөлд шилжүүлэх, түүнчлэн төрийн эрх бүхий байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр бусдад эзэмшүүлэх, ашиглуулахыг хориглоно", 6.5 дахь хэсэгт "Төрөөс гадаадын иргэн, хуулийн этгээд, харьяалалгүй хүнд газрыг төлбөр, хугацаатайгаар болон хуульд заасан бусад болзол журмаар ашиглуулж болно" гэх заалтуудаас үзвэл гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн газар, байгалийн баялгийг өмчлөх агуулга байхгүй.

2019 оны 11 сарын 14-ний өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр "төрийн өмч"-ийг "төрийн нийтийн өмч" гэж өөрчилсөнтэй холбогдуулан судлаачдын илэрхийлсэн байр суурь:

- МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн профессор, хууль зүйн доктор, судлаач О.Мөнхсайхан:

"Төрийн нийтийн өмч" гэдэг зөвхөн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл хэлэлцэж байхад зохиогдоод гараад ирчихсэн зүйл биш. 1996 оны 5 сард батлагдсан Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль гэж бий. Энэ хуулиар төрийн өмчийг ерөнхийд нь төрийн нийтийн зориулалттай өмч, төрийн өөрийн өмч гэж хоёр ангилдаг. "Төрийн өөрийн өмч" гэдэг тухайн байгууллагын эзэмшилд байгаа эд хөрөнгө, ширээ, сандал гэх мэт багтана. "Төрийн нийтийн зориулалттай өмч" гэдэгт иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, байгалийн баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан зэрэг багтах жишээтэй. Энэ ангилал Монголд 24 жил хэвшсэн. Энэ тогтсон ойлголтыг Үндсэн хууль руу 2019 онд тусгаж тодруулсан гэсэн үг. "Төрийн нийтийн зориулалттай өмч" гэчихлээр арай урт, нуршсан нэр томьёо байсан тул товчлоод "төрийн нийтийн өмч" гэж заасан гэж ойлгож байгаа. Энэ заалт орсноороо 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл санааг ямар нэгэн байдлаар үгүйсгээгүй, өөрчлөөгүй. Харин тодотгож өгсөн. Өөрөөр хэлбэл, түрүүн хэлснээр ард түмний төлөөлөл болсон парламент энэ байгалийн баялаг, иргэд өмчлүүлснээс бусад газрын хувь заяаг шийднэ, бодлого тодорхойлно, ингэхдээ ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг баримтална.

- Хуульч, хүний эрх хамгаалагч С.Асланбек:

Нэмэлт, өөрчлөлтөд тусгагдсан "Төрийн нийтийн өмч" гэх нэр томьёо нь гадаадын иргэд, эсхүл харьяалалгүй хүн түүнийг өмчлөхтэй холбоотой асуудал огтоос биш бөгөөд тухайн улсын байгалийн

[7] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, О.Мөнхсайхан, "Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд" *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2020.10.16, https://legaldata.mn/b/824 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.05]

баялагтай холбоотой гарч буй аливаа шийдвэрт иргэд нь оролцох ёстой буюу “Нийтийн ашиг сонирхол, түүнд оролцох эрх”-ийг хуульчилсан болно[8].

- Докторант, Дирк Ханшелийн (Проф.Др.) Д.Баяр:

Нэмэлт, өөрчлөлтийг бүхэлд нь харж тодорхой ойлголтыг тайлбарлах ёстой болохоос үлгэрт гардаг шиг “зааны хошуур” барьчхаад заан биш могой гэхтэй адил тайлбар хийгээд байж болохгүй. 6 дугаар зүйлийн 6.2 заалт нь зөвхөн нийтийн гэдэг томьёолол нэмсэн өөрчлөлт биш юм. “Нийтийн гэдэг ойлголтыг томьёолж болох олон чухал агуулга уг нэмэлт, өөрчлөлтөд хөндөгдөж байгаа. Гэхдээ эдгээр нэмэгдсэн зохицуулалт нь өмчлөлийн харилцааг огт хөндөөгүй бөгөөд зөвхөн байгалийн баялгийг ашиглах суурь зохицуулалтыг тодорхой болгосноороо онцлог. Иймд нийтийн гэдэг томьёоллыг 6.2 дугаар заалтад орсон бусад нэмэлт, өөрчлөлттэй холбон харах нь зүйтэй[9].

- ХЗДХ-ийн яамны орон тооны зөвлөх, академич С.Нарангэрэл:

Хууль зүйн нэр томьёо бол шинжлэх ухааны нарийн үндэслэлтэй байдаг. Төр гэдэг нь хоёрдугаар утгаараа УЛС гэж явдаг. Тэгэхээр төрийн нийтийн өмч гэдэг нь бүх ард түмний хөрөнгө, улсын өмч гэдэг утгаар Ерөнхийлөгч санаачилж, УИХ баталсан. Үүнд эх орноосоо урван тэрслэх, улс орныхоо тусгаар тогтнол, аюулгүй байдалд өчүүхэн ч нөлөөлөх зүйл байхгүй гэдгийг би эрдэмтэн, судлаач, туршлагатай хуульчийн хувьд нийтэд хандан хэлмээр байна[10].

Дээрх судлаачдын байр суурь, Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгээс үзвэл:

Нэгт, “төрийн нийтийн өмч” гэж тодорхойлсон нь гадаад улсын иргэн, харьяалалгүй хүн газар, байгалийн баялгийг өмчлөх эрхийг олгоогүй, харин нийт ард түмний мэдэлд байх, газар, баялгийг төр ард түмний хүсэл зориг, нийтлэг ашигт нийцүүлэн, төрийн бодлогоор ашиглах боломжийг илүү тодорхой болгосон байна.

Хоёрт, 1992 оны Үндсэн хуулиар тодорхойлсон “төрийн өмч”-ийн утга агуулга алдагдаагүй, төрийн нийтийн зориулалттай өмчийн агуулга “төрийн нийтийн өмч” гэж тодорхойлогдсон байна.

1.2.2. Үндэсний баялгийн сан

Монгол улсын хувьд анх удаагаа баялгийн сангийн тухай асуудал хөндөгдөж, хууль гаргахаар зорьсон явдал биш. Түүхэндээ баялгийн сан байгуулж, хуримтлал үүсгэж байсан боловч төсвийн алдагдлыг нөхөх хүрээнд хуримтлагдсан хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулсан байдаг. 2009 онд Хүний хөгжлийн сангийн тухай хууль, 2010 онд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг баталснаар Хүний хөгжлийн сан, Төсвийн тогтворжуулалтын санг байгуулж ашигт малтмалын салбараас орж ирэх төсвийн орлогын зохих хэсгээс хуримтлал үүсгэж, хуримтлагдсан хөрөнгийг гадаад, дотоодын зах зээлд үнэт цаас, хувьцаа зэрэг санхүүгийн хөрөнгө оруулалт хийх, тогтворжуулалтын болон хуримтлалын зорилго бүхий баялгийн шинж чанарыг агуулж хэрэглэж байжээ. Хүний хөгжлийн сан, Тогтворжуулалтын сан, Ирээдүй өв сан гэсэн баялгийн сангуудад Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэнгээс судалгаа, шинжилгээ хийсэн байдаг. Мөн судлаачдын зүгээс эдгээр баялгийн сангууд нь Засгийн газрын тусгай орлого, эх үүсвэр, хуримтлалын хувьд Монгол улсын төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг тул үндсэн хуримтлалын хэлбэрээр ашиглагдахгүй байсаар ирсэн, сангийн хуримтлалыг үр дүнгүй зарцуулж байгаагаас үүдэн төвлөрүүлэх, арвижуулах ажиллагаа хийгддэггүй, сангийн яамны харьяанд байх тул хараат бус бие даасан үйл ажиллагаа явуулж чаддаггүй хэмээн үнэлж сайн туршлагыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн. Тиймээс Үндэсний баялгийн сан байгуулж, үр ашигтайгаар удирдах, түүний үр өгөөжийг төвлөрүүлэх, тодорхой хугацаа, төлөвлөгөөтэйгөөр ард түмний амьдрал, амьжиргааг дээшлүүлэх нь зүйтэй гэж үзсэн байна.

Үндэсний баялгийн сан буюу олон улсад “Sovereign Wealth Fund”[11] гэсэн ойлголтын талаар эрдэмтэн судлаачид нэгдсэн тодорхойлолт гаргаагүй бөгөөд одоогийн байдлаар хамгийн оновчтой албан ёсны ойлголт нь ОУВС-гийн зүгээс хийсэн “Үндэсний баялгийн санг ерөнхийд нь засгийн газраас урт хугацааны зорилгын хүрээнд гадаад хөрөнгийг эзэмших зорилгоор бий болгосон засгийн

---

[8] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, С.Асланбек, “Үндсэн хуулийн 6.2 дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим нэр томьёог хүний эрхийн үүднээс тайлбарлах нь”, *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2019, 9 дэх тал https://legaldata.mn/b/651 [Сүүлд үзсэн: 2021.11.30]

[9] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Д.Баяр, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2-ийн нэмэлт, өөрчлөлт ба хуулийн “Романтизм”, *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2020, 16 дахь тал https://legaldata.mn/b/826 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.08]

[10] С.Нарангэрэл, “Төрийн нийтийн өмч гэдэг нь ард түмний хөрөнгө, улсын өмч гэсэн утгатай”, мэдээллийн хэрэгслийн ярилцлага, УБ, 2020, https://ikon.mn/n/1ypa [Сүүлд үзсэн: 2021.12.08]

[11] Donald.M, DePamphillis Ph.D., “Sovereign Wealth Funds” in Mergers, Acquisitions and other Restructuring Activities (Ninth Edition), 2018

газраас эзэмшдэг тусгай хөрөнгө оруулалтын сан гэж тодорхойлж болно”[12] гэсэн тодорхойлолт байна. Товчхондоо, байгалийн баялаг болоод бусад зүйлээс олж буй орлогоо хуримтлуулж үр хойчдоо үлдээх зорилго бүхий төрийн өмчийн санг[13] “Үндэсний баялгийн сан” гэжээ.

Сан нь тухайн улсын байгалийн баялаг, үйлдвэрлэл, эдийн засгийн онцлогоос шалтгаалан зорилго, төрөл болон түүний ажиллах журмаараа өөр хоорондоо ялгаатай байдаг. Энэ хүрээнд хийгдсэн судалгаагаар баялгийн сангуудыг дараах төрөлтэй гэж үзсэн байна. Үүнд[14]:

Сангийн төрөл	Зорилго
Тогтворжуулалтын сан (Stabilization fund)	Эдийн засгийн хямрал болон түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс үүдэн гарах эрсдэлээс хамгаалан улсын төсвийн орлогыг тогтворжуулах
Хадгаламжийн сан (Saving fund)	Нөхөн сэргээгдэхгүй байгалийн баялгийг ирээдүй хойч үедээ тэгш хуваарилахын тулд улсын орлогын эх үүсвэрийг төрөлжүүлэх
Хөгжлийн сан (Development fund)	Нийгмийн хөгжлийг эрчимжүүлэх, тэр дундаа улс орны дэд бүтцийг хөгжүүлэх
Тэтгэврийн сан (Pension reserve fund)	Өсөн нэмэгдэж буй тэтгэврийн зардлыг ирээдүйд тогтвортой хангах
Хөрөнгө оруулалтын сан (Reserve investment fund)	Гадаад валютын нөөцөө нэмэгдүүлэхийн тулд уг нөөцөөр урт хугацаагаар хөрөнгө оруулалт хийх

Хүснэгт 4: Сангийн төрлүүд

Монгол улсын хувьд 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “***Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хуртээхэд чиглэнэ”*** гэж оруулснаас үзвэл, Үндэсний баялгийн сан нь төрлийн хувьд хадгаламжийн санд багтахаар байна[15]. Мөн дээрх зохицуулалт нь байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх, түүний үр шим иргэн бүрд тэгш, шударга, хуртээмжтэй байх зорилготой бөгөөд Үндсэн хуулийн 6.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гэх зохицуулалтын зорилго, агуулгыг илүү тодотгож өгсөн байна.

1.2.3. Эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн хүрээнд байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг мэдэх

Эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт тусгасан бөгөөд энэхүү эрхийн зайлшгүй бий болох урьдчилсан нөхцөл нь аж үйлдвэржилт, ашигт малтмал, шинжлэх ухаан, техникийн хөгжил байдаг[16]. Монгол Улс нь байгалийн баялагт тулгуурласан эдийн засагтай, ашигт малтмал олборлолтын үйл ажиллагааны улмаас хүн, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нь өндөр учир энэхүү эрхийг зайлшгүй чухалчлан авч үзэх нь зүйтэй.

Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 12(b) хэсэгт “... оролцогч улсууд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд **шаардагдах дараах арга хэмжээг авна**: … гадаад орчны болон

[12] International Monetary Fund “Global Financial Stability Report: Financial Market Turbulence Causes, Consequences and Policies” (Washington DC: International Monetary Fund, 2007)

[13] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, С.Асланбек, “Монгол улсын Үндсэн хууль дахь үндэсний баялгийн сангийн тухай зохицуулалт ба олон улсын туршлага”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл*, *нийтлэл,* УБ, 2020, 2 дахь тал, https://legaldata.mn/b/651 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.10]

[14] Abdullah Al-Hassan, Michael Papaioannou, Martin Skancke, and Cheng Chih Sung, “Sovereign Wealth Funds: Aspect Governance Structures and Investment Management”, IMF, 2013.

[15] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, С.Асланбек, “Монгол улсын Үндсэн хууль дахь үндэсний баялгийн сангийн тухай зохицуулалт ба олон улсын туршлага”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл*, *нийтлэл,* УБ, 2020, 4 дэх тал, https://legaldata.mn/b/651 Сүүлд үзсэн: 2021.12.10]

[16] Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Швейцарийн хөгжлийн агентлаг, “Хүний эрхийн эмхтгэл” *хүний эрхийн 30 сэдэв, хүний эрхийн үндсэн ойлголтууд, брошурын эмхтгэл,* УБ, 2014, 15 дахь тал

үйлдвэрлэлийн эрүүл ахуйг бүх талаар **сайжруулах**", Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16.2 дахь хэсэгт "...орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас **хамгаалуулах** эрхтэй". Энэхүү зохицуулалтуудаас үзвэл, хүний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг төр хамгаалах, байгаль орчинд сөргөөр нөлөөлөх үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүрэгтэй гэж дүгнэж болохоор байна. Гэвч зөвхөн төр, төрийн байгууллага хүн, байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөлд хяналт тавих, иргэний эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангах боломжгүй бөгөөд тухайн нөлөөлөлд хамгийн их өртөж болзошгүй хүн өөрөө хяналт тавьж, эрхийн баталгаагаа хангах нь хамгийн үр дүнтэй арга зам байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 2 дахь заалтыг хэрэгжүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах, хүний үйл ажиллагааны улмаас байгаль орчны тэнцвэрт байдал алдагдахаас сэргийлэх, байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл багатайгаар байгалийн нөөцийг ашиглах, бүс нутаг, салбарын хэмжээнд баримтлах бодлого, хэрэгжүүлэх хөгжлийн хөтөлбөр, төлөвлөгөө болон аливаа төслийн байгаль орчинд нөлөөлөх байдлыг үнэлэх, хэрэгжүүлэх эсэх талаар дүгнэлт, шийдвэр гаргах, оролцогч талуудын харилцааг зохицуулахаар Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай хууль батлагдсан. Уг хуулиар байгаль орчны нөлөөллийн үнэлгээг ерөнхий ба нарийвчилсан гэж ангилан авч үзэж байна. Байгалийн нөөц ашиглах, түүнтэй холбогдуулан тодорхой аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахаас өмнө эхлээд байгаль орчны ерөнхий үнэлгээг эрх бүхий шинжээч хийх бөгөөд уг этгээд байгаль орчны нарийвчилсан үнэлгээ хийх шаардлагатай гэсэн дүгнэлт гаргаж болдог. Гагцхүү байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн эрсдэлийн үнэлгээ хийхээр заасан бол төслийн үйл ажиллагаанаас хүний эрүүл мэнд, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн эрсдэлийн үнэлгээ хийгдэх боломжтой бөгөөд үүнийг зайлшгүй биш зөвхөн шаардлагатай үед л хийхээр байна.

Үндсэн хуульд заасан **байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөл** гэдгийг байгаль орчинд нөлөөлөх ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээний хүрээгээр хязгаарлах нь буруу бөгөөд стратегийн орд ашиглахтай холбоотой бусад нөлөөллийн тухай мэдэх эрх нээлттэй гэж үзэх нь зүйтэй. Учир нь нарийвчилсан болон ерөнхий үнэлгээ нь зөвхөн төрийн хяналтын механизмаар хэрэгжих бөгөөд Монгол улсын хувьд уудам том газар нутагтай тул бүх уурхайд хяналтын нэгж ажиллах боломжгүй. Иймд нутгийн иргэд амьдарч буй газартаа явагдаж буй ашигт малтмалын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс хяналт тавих шаардлага үүсдэг[17] бөгөөд Үндсэн хуулийн **байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөлөл** гэх ойлголтыг илүү өргөн утгаар авч үзэх нь зүйтэй байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.17 дахь хэсэгт "төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй" хэмээн заасанчлан Монгол Улсын иргэн өөрт хамааралтай, эсхүл шаардлагатай бусад мэдээллийг төр, түүний байгууллагаас эрэх, хайх, мэдээлэлтэй танилцах, мэдээлэлтэй байх эрхийг Үндсэн хуулиар баталгаатай эдлэхээр хуульчилсан. Энэхүү эрхийг өргөн агуулгаар авч үзвэл төр засаг хийгээд түүний харьяа салбар, нэгжүүдийн үйл ажиллагаа, хуулийн хэрэгжилтийг ханган ажиллаж буй эсэхэд төрийг ил тод, нээлттэй болгож, мэдээлэл авах эрх, мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах замаар төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжийг олгодог[18] чухал ач холбогдолтой.

Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийг мэдэх эрх нь дээр дурдсан мэдээлэл хайх, хүлээн авах үндсэн эрхэд багтаж буй боловч уг эрхийг тусгайлан Үндсэн хуулийн 6.2-т нэмж оруулсан нь уул уурхайн салбарыг голлосон эдийн засгийн загвартай улсын хувьд байгалийн баялаг ашиглалтын явцад үүсэж буй сөрөг нөлөөллийг иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд мэдэх, түүнд хяналт тавих боломжийг бүрдүүлсэн.

1.2.4. Ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийг дийлэнх ард түмэнд ногдож байх

2019 оны 11 сарын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнөх 1992 оны Үндсэн хуулийн 6.1 болон 6.2 дахь хэсэгт "гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад" гэж заасан нь "Байгалийн баялаг дахь эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим"-ыг тусгасан гэж үзжээ[19]. Энэхүү зарчим нь НҮБ-ын Ерөнхий Чуулганы тогтоолд тусгагдсан бөгөөд үүний түүхэн шалтгаан нь

[17] Нээлттэй Нийгэм Форум, "Монгол улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дах хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь" *бодлогын судалгаа*, *зөвлөмж,* УБ, 2021 он, 90 дэх тал, https://legaldata.mn/b/1052 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.01]

[18] Глоб Интернешнл төв, АНУ-н ЭСЯ, "Төрийн нууц ба мэдээллийн эрх чөлөө" *судалгааны тайлан*, УБ, 2006, http://www.globeinter.org.mn/images/upld/1189333442reportm-last.pdf [Сүүлд үзсэн: 2021.11.29]

[19] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Н.Баярмаа "Байгалийн баялаг эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүйн дэх техник, эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь", *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл,* УБ, 2013, https://legaldata.mn/b/315 [Сүүлд үзсэн: 2021.11.25]

колоничлолыг халж, хүний эрх, шударга ёсыг эрхэмлэх явдал байжээ. Учир нь Европын орнуудаас бусад дэлхийн бараг бүхий л орон колоничлолын сөрөг нөлөөг амссан бөгөөд колоничлох шалтгаан нь байгалийн баялаг болон төрийн эрх мэдэлд нөлөөлөх замаар өөрийн орны аж ахуй нэгжүүдэд худалдааны таатай эрх зүйн орчныг бий болгох явдал байжээ.[20]. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улсын ард түмэн өөрийн газар нутаг дахь байгалийн баялгаасаа хүртэх боломжийг өөр бусад улс ямар нэг байдлаар өөрийн болгохыг хязгаарлах, тухайн улсын ард түмэн өөрийн баялагтаа эзэн байх нь энэхүү зарчмын агуулга юм. 2019 оны 11 сарын 14-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэхүү зарчимд нийцүүлэн “стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх”-аар зохицуулжээ.

Нэн тэргүүнд стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын “үр өгөөж” гэх ойлголтыг тодруулах шаардлагатай болно. Стратегийн ач холбогдол бүхий орд гэдэг нь үндэсний аюулгүй байдал, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх хэмжээний, эсхүл Монгол улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний таван хувиас дээш хэмжээний бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байгаа буюу үйлдвэрлэх боломжтой орд гэж Ашигт малтмалын тухай хууль дээр тодорхойлсон бол Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгийн явцад “үр өгөөж”-ийн талаар янз бүрийн үзэл баримтлалууд гарч байжээ.

- “Үр өгөөж” гэдгийг нийгэм, эдийн засгийн үр өгөөж гэж үзэж татвар, хураамж, төлбөр, татварын дараах ногдол ашиг гэсэн өргөн ойлголтоор баталсан бөгөөд энэ агуулгаар нь цаашид органик хууль буюу үндсэн хуульчилсан хуульд суулгаж өгөх ёстой.
- Үр өгөөж гэдэгт стратегийн ордыг ашигласнаас төрд төлж байгаа татвар, ашигт малтмалын төлбөр, ногдол ашгаас гадна Монголоос авч буй ажилчдын тоо, бараа-үйлчилгээ, эдийн засагт оруулж буй хувь нэмэр зэрэг багтана.

Мөн 2020 оны 01 сарын 09-ний өдрийн УИХ-аас баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” тогтоолын 1.1.1-д “стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд ашигласны үр өгөөж /татвар, ашиг гэх мэт/-ийн дийлэнх” гэж бичсэн нь үр өгөөж гэдэгт татвар, ашгаас гадна бусад зүйл багтах боломжтой гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, өргөн үзэл баримтлал буюу нээлттэй жагсаалтын зарчмыг тусгасан байна.

Харин Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хэлэлцүүлгийн явцад “дийлэнх” гэдэг ойлголтын талаар дараах үзэл баримтлалууд гарч байсан.

- УИХ-ын дарга Г.Занданшатар: “Төрд унах өгөөж нь олонх байна гэсэн энэ агуулгаар олонх нь давамгайлах байдлаар төрийн оролцоотой, түүний үр, өгөөжийн роялти нь байна уу, татварын дараах ашиг нь байна уу. Өөр бусад орлогууд нь юу байдаг юм. Газрын хэвлийн орлого, татвар ашигт малтмал ашигласны нөөцийн төлбөр энэ тэр нийлээд 50-иас дээш хувь байх ёстой юм шүү гэсэн ийм зарчмын агуулгатай зүйлд оруулж байгаа”[21]
- УИХ-ын гишүүн Ш.Раднаасэд “Дийлэнх хувийн ард түмний эрх ашигт үр өгөөж нь дийлэнх хэсэг нь ард түмэнд наалдаж байна уу, ногдож байна гэдэг чинь бол би 66.6 хувь нь гэж шууд ойлгож байна. Хууль зүйн утгаараа бол дийлэнх олонх, олонх гэж хоёр янз тодорхойлолт хуулиуд дээр явдаг. Дийлэнх олонхыг 66.6 гэж явж байгаа. Тэгэхээр түүний үр өгөөж нь 66.6 хувийг Монголын төр авчих юм байна”

Стратегийн орд ашигласны үр өгөөж гэдгийг тодотгон гаргахдаа ямар нэгэн тоо баримтлалгүйгээр “үр өгөөжийн дийлэнх” хэмээн оруулж ирснийг хэрхэн ойлгох тухай үзэл баримтлал байна. УИХ дээр энэ нь явцуу байдлаар үр өгөөж гэдгийг стратегийн ордыг ашигласнаас Монгол улсын төрд төлж байгаа татвар, нөөц ашигласны төлбөр, ногдол ашгаас бүрдэнэ гэж хаалттай жагсаалтыг илэрхийлсэн. Өргөн үзэл баримтлалараа татвар, нөөц ашигласны төлбөр, ногдол ашгаас гадна Монгол ажилчдын тоо, Монгол компани, хувь хүнээс авч буй бараа үйлчилгээ, нийгэм, эдийн засагт оруулж буй хувь нэмэр зэргийг үр өгөөжид багтааж ойлгоно гэсэн нээлттэй жагсаалтыг илэрхийлсэн байна. Үүнээс “үр өгөөжийн дийлэнх ард түмэнд ногдох” зарчмыг тодорхойлж, холбогдох хүчин зүйлс, аргачлалыг хууль тогтоомжид тусгах хийгээд ямар нэгэн байдлаар тоо тавиагүй эсхүл олонх гэж бичээгүй, харин “үр өгөөжийн дийлэнх” гэсэн нь үр өгөөжийн гол хэсгийг гэсэн ерөнхий санааг[22]

[20] Нээлттэй Нийгэм Форум, “Монгол улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дах хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь” *бодлогын судалгаа*, *зөвлөмж,* УБ, 2021 он, 107 дахь тал, https://legaldata.mn/b/1052 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.01]

[21] Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы 09 сарын 11-ны өдрийн нэгдсэн хуралдааны товч тэмдэглэл.

[22] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2020.10.16, 33 дах тал, https://legaldata.mn/b/824 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.03]

агуулжээ. Мөн Монгол улсын дээд шүүхээс 2007 оны 6 дугаар сарын 18-ны өдрийн 27 дугаар тоот "Компанийн тухай Монгол улсын хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай" тогтоолын 19-р зүйлд "Дийлэнх олонхын санал" гэдгийг тайлбарлахдаа "хуралд оролцсон үүсгэн байгуулагчдын гуравны хоёр буюу 66.6-иас дээш хувийн саналаар шийдвэр гаргахыг хэлнэ."[23] хэмээсэн байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

Үндсэн хууль нь удаан хугацаанд тулгуур зарчмаа (хүний эрх, эрх чөлөө, ардчилсан нийгэм, эрх зүйт төр, бүгд найрамдах засаг, засаглал) хадгалж, тогтвортой үйлчилж байх явдал нь нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах үндсэн хүчин зүйл болдог. Үндсэн хуулийн зохицуулалт улс орны байгалийн нөөц баялагт янз бүрээр нөлөө үзүүлж болно. Үндсэн хууль тогтвортой байх нь төрийн бодлого тогтвортой, нэгдмэл, залгамж чанартай байхын үндсэн эх сурвалжийн нэг болдог учраас үндсэн хуулийг батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам, үйл явц нь бусад хуультай харьцуулахад өвөрмөц онцлогтой байдаг. Тухайлбал, 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. Энэ утгаараа үндсэн хуулийн агуулга, үзэл санаа нь олон түмэнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байхаас гадна батлан гаргах, нэмэлт өөрчлөлт, засвар оруулах үйл явц нь тухайн засаглалын хууль ёсны легитим шинжийн[24] баталгаа болдог. Тиймээс судалгааны энэ хэсэгт 2019 оны 11-р сарын 14-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн нэмэлт өөрчлөлтийн ач холбогдлыг шинжиллээ.

- Хууль тогтоогчийн зүгээс "төрийн өмч"-ийг, "төрийн нийтийн өмч" болгон өөрчилсөн үндэслэл, ач холбогдлыг тайлбарлахдаа "өнгөрсөн хугацаанд гарсан алдаа дутагдлаас болоод төрийн өмч гэдэгт ард иргэдийн дунд сөрөг ойлголттой болчихсон байсан, тиймээс "төрийн нийтийн өмч" гэж явах нь оновчтой ба байгалийн баялаг "төрийн өмч байна" гэсэн нэрийн дор хулгай хийдэг, буруу зарцуулдаг, алдаа дутагдал байсныг залруулах ёстой" мөн уг заалтын үзэл баримтлалыг зөв ойлгож, хуулиар оновчтой зохицуулаагүй, хуулийн биелэлтийг тууштай хангаагүй, албан тушаалтнууд ёс зүйгээ сахиагүйгээс үүдсэн сөрөг үр дагаврыг арилгаж, байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой зохицуулалтыг илүү тодорхой болгох нь алдаа дутагдлыг шийдвэрлэхэд ач холбогдолтой байна. Дараах байдлаар "төрийн нийтийн өмч" гэх ойлголтыг ач холбогдлыг харж болно: Үүнд:
  Нэгдүгээрт: "Төрийн нийтийн өмч" гэсэн өөрчлөлт нь газрын хэвлийн баялаг зэрэг тухайн өмчлөлийн зүйлийг зөвхөн Монголын ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлын буюу нийтийн ашиг сонирхлын зориулалтаар эзэмшиж, ашиглаж, захиран зарцуулна гэдгийг тодотгож өгсөн.
  Хоёрдугаарт: "Төрийн нийтийн өмч" гэж томьёолсон нь ард түмний төлөөлөл болсон УИХ тухайн зүйлийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэдгийг бататгаж өгсөн.
  Гуравдугаарт: "Төрийн нийтийн өмч" гэсэн өөрчлөлт нь газрын хэвлийн баялаг түүний хувь заяаг шийдвэрлэхэд олон нийтийн саналыг сонсож харгалзан, зөвлөлдөх, тэдгээрийн оролцоо, хяналтыг хангах агуулгыг илэрхийлсэн.
  Дөрөвт: "Төрийн нийтийн өмч" гэж зохицуулалт орж ирснээр хамгийн чухал нь Үндсэн хуулийн 6.2-т оруулсан бусад нэмэлт, өөрчлөлтүүд задарч илэрхийлэгдсэн буюу төрийн нийтийн өмчид хамаарах газрын хэвлийн болон бусад баялгийг ашиглахад нийтийн ашиг сонирхлыг хөндөж "урт хугацааны бодлогод тулгуурлах", "одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах", "газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хүртээх", "газрын хэвлийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрх"-ийг иргэнд эдлүүлэх, стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашигласны үр өгөөжийн дийлэнх ард түмэнд ногдож байх" гэсэн зарчмыг баримтлахыг зааснаараа ач холбогдолтой байна.

[23] Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол, "Компанийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай" 27 дугаар тогтоол, 2007 оны 6 дугаар сарын 18, http://www.supremecourt.mn/act/view/122 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.18]

[24] Легитим гэдэг нь \Франц хэлний\ - хууль ёсны, хуульчлагдсан гэсэн утгатай ба олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хууль дүрмийн дагуу буюу ардчилсан хэм хэмжээ журмын дагуу бүрэлдэн тогтсон төр, түүний гаргасан шийдвэрт хүмүүс захирагдаж дагаж биелүүлэхэд түлхэц өгдөг ухамсарласан ашиг сонирхол байна.

- Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр орсон дараагийн өндөр ач холбогдолтой хэсэг нь **“Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлах”** зарчим байна. 1990-1992 оны хооронд Монгол улс байгалийн баялаг ихтэй гэдэг нь өнөө цаг үе шиг хараахан тодорхой болоогүй байсан учраас баялгийг хэрхэн ашиглах тухай Үндсэн хуульд дэлгэрэнгүй тусгагдаагүй байдаг. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн салбар ихээхэн хөгжиж эдийн засагт үнэмлэхүй хувь эзлэх болсноор, тухайлбал, 2015 онд уул уурхайн салбар ДНБ-ний 16.1 хувийг, төслийн орлогын 19.6 хувийг, экспортын орлогын 21 хувийг бүрдүүлсэн явдал хийгээд 2010-2017 онд уул уурхайн салбар дунджаар төсвийн нийт орлогын 21 хувийг бүрдүүлэх болсон явдал нь Монголын өнөөгийн “Эдийн засгийн загвар нь байгалийн баялгийг ашиглах, уул уурхайн салбар нь улсын эдийн засгийн гол салбар байхад суурилсан” гэж тодорхойлоход хүргэжээ. Тиймээс байгалийн баялгийг ашиглахдаа улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлого, одоо төдийгүй ирээдүй үеийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх, байгалийн баялгийн үр өгөөжийг тэгш, шударга хуваарилахад анхаарах шаардлагатай талаарх судалгаанууд нь байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого ямар зарчмаар тодорхойлогдох вэ гэдгийг тодруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулах үндэслэл болсон байна. Үүний хүрээнд ***“Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.”*** гэсэн заалтыг нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулж ирсэн. Энэ заалтын ач холбогдлын талаар Нээлттэй Нийгэм Форум-аас гаргасан “Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь” цуврал судалгаанд “төрийн нийтийн өмч болох иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялгийг ашиглахдаа урт хугацааны бодлоготой байх, зөвхөн өнөөдөртөө баялгийг зарцуулах бус ирээдүйдээ хуримтлуулах, өнөө ба ирээдүй хойч үеийн нийт иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, цаашлаад байгалийн баялаг буюу нөөцийг үр ашиггүй, ард иргэдийн амьдралд хүртээмжгүй байдлаар зарцуулах бус үр өгөөжийг тэгш, шударга зарчмын хүрээнд хуваарилах, байгалийн баялагтай бусад улс орны жишгээр Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж, арвижуулах агуулгыг илэрхийлж тусгасан” гэж судлаачид дүгнэжээ. Харин Доктор О.Мөнхсайхан “Байгалийн баялгийг ашиглах бодлого нь улсын хөгжлийн урт хугацааны бодлогод тулгуурлах хэрэгтэй, эдийн засгийг төрөлжүүлж, өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх нь урт хугацааны эдийн засгийн хөгжлийг хангахад ач холбогдолтой”[25] гэсэн. Мөн зүйл заалтын **“одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах”** гэсэн хэсгийн ач холбогдлыг тайлбарлахдаа Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс болон НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооны санал, НҮБ-ын тусгай илтгэгч Хуан Бохославски-гийн байр суурийг мөн харгалзан үзсэн. Хүний Эрхийн Үндэсний Комиссын зүгээс Монгол улсын хувьд хариуцлагагүй уул уурхайн уршгаар одоо болон ирээдүй үеийн “эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах” үндсэн эрх зөрчигдөхөд хүрсэн. Тиймээс “Монгол улсын уул уурхайн салбарын хөгжил нь эдийн засагт ихээхэн үр өгөөжтэй хэдий ч байгаль орчин, хүний эрүүл мэнд, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж байгаа тул онцгойлон анхаарах шаардлага тулгарч байгаа” тухай дурдсан. Мөн НҮБ-ын Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн хорооноос Монгол улсад уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаанаас байгаль орчныг хамгаалах хууль зүйн орчин хангалтгүй байгаа бөгөөд уг үйл ажиллагааг малчдын эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрх, түүний дотор бэлчээр, малын тэжээл бэлтгэдэг газар нутаг, усны нөөцөд үзүүлж буй сөрөг нөлөөллийн талаар санаа зовниж байгаагаа илэрхийлсэн байдаг. Цаашлаад **“Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээх”** гэсэн хэсгийн ач холбогдол нь Үндэсний баялгийн санд “газрын хэвлийн үр өгөөж”-ийг төвлөрүүлнэ. Төвлөрүүлнэ гэдэг нь зөвхөн хадгалах бус өсгөж арвижуулах гэсэн утгатай. Үндэсний баялгийн сан “арвиждаг, хуримтлагддаг байх” бөгөөд ард түмний ахуй амьдралыг шийддэг, баялгийн зөв хуваарилалт байх ёстой, баялгийн сангийн хуримтлалаа эдийн засгийн эргэлтэд оруулж, үржүүлж, арвижуулдаг болно” гэсэн агуулга бүхий байна. Мөн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж “**Үндэсний баялгийн сан**”-тай болох, түүнийг зохицуулсан бие даасан органик хуультай

[25] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2020.10.16, 13 дах тал, https://legaldata.mn/b/824 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.03]

болохоор зорьсон ба Монгол улсын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийг шинэчлэн баталжээ.[26]

- ***“Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.”*** гэсэн зохицуулалт Үндсэн хуулийн 6.2-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр орж ирсэн явдал нь газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх” эрх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16, 17-р зүйлд буй “мэдээлэл хайх, хүлээн авах” үндсэн эрхэд багтаж буй боловч уг эрхийг тусгайлан Үндсэн хуулийн 6.2-т нэмж тодруулсан нь уул уурхайн салбар голлосон эдийн засгийн загвар байгаль орчинд сөргөөр нөлөөлөх болсон нөхцөлд ач холбогдлыг тодруулж өгсөн зохицуулалт болжээ. Өөрөөр хэлбэл манай улсын хувьд уул уурхай нь улс орны эдийн засагт ихээхэн чухал байр суурьтай хувь нэмэр оруулдаг боловч агаар, ус бохирдуулах, газар доорх усны эх үүсвэрийг хэтрүүлэх, бэлчээрийн газрыг сүйтгэх зэрэг байгаль орчны асуудлуудыг үүсгэдэг.[27] Иймээс байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрх гэсэн ач холбогдолтой зохицуулалтыг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулсан байна. Энэ талаар НҮБ-ын тусгай илтгэгч Жон Нокс өөрийн тайландаа “Хүн бүрийн мэдээлэл хайх, хүлээн авах, түгээх эрхэд байгаль орчны талаар мэдээлэл олж авах нь ч мөн хамаарна. Байгаль орчны мэдээлэлд олон нийтийн оролцоог хангах нь хувь хүмүүст байгаль орчинд учруулсан хор нөлөө нь тэдний амьд явах, эрүүл байх зэрэг эрхүүдийг хэрхэн доройтуулдаг болохыг ойлгох боломжийг олгодог. Мэдээлэл олж авах эрх нь тэдний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх, оролцох, эрхээ сэргээлгэх зэрэг бусад эрхээ эдлэхэд дэмжлэг үзүүлдэг. Төр байгаль орчны талаарх мэдээллийг тогтмол цуглуулж, шинэчилж, тарааж, мөн аливаа хүн эсвэл байгууллагын хүсэлтээр, ямар нэгэн хууль зүйн буюу бусад сонирхол үзүүлэх шаардлагагүйгээр төрийн эрх бүхий байгууллагуудад байгаа байгаль орчны талаар мэдээллийг бага зардлаар, үр дүнтэйгээр, хурдан хугацаанд авах боломжтой байлгах хэрэгтэй”[28] гэжээ. Харин “Нээлттэй Нийгэм Форум”-аас гаргасан Монгол улсын Үндсэн хуулийн 6.2 дахь хэсэгт хамаарах цуврал судалгаанд “Газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх” эрхийн ач холбогдлыг “Байгалийн баялаг шавхагддаг тул хэзээ нэгэн цагт дуусах учиртай. Тиймээс баялгийг ашиглах бодлого хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт буй эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь хөндөхгүй, харин баталгаажуулж байх нь зүйн хэрэг. Энэ үүднээс иргэд ч мөн өөрийн нутаг дэвсгэрт явагдаж буй ашигт малтмалын үйл ажиллагааны улмаас бий болох нөлөөллийн тухай мэдэх эрхтэй. Энэ эрхээ хэрэгжүүлэх боломж, бололцоог бататган Үндсэн хуульд зааж өгсөн нь ач холбогдолтой”[29] хэмээн үзжээ. Цаашлаад байгалийн баялгийг ашиглахтай холбоотой байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн үнэлгээг боловсронгуй болгох, нийтэд мэдээлэх, дурын хувь хүн, этгээд мэдэх эрхийнхээ хүрээнд төр түүний байгууллагаас мэдээлэл үзэх, танилцах, хуулбарлан авах боломжтой байх эрх хязгаарлагдаж байсан бол уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр байгалийн баялгийн ашиглалтын үйл ажиллагаа явуулж буй төрийн эсхүл хувийн хэвшлийн байгууллагаас мэдээлэл авах, эрэх хайх, мэдээлэлтэй байх эрхийг тусгайлан баталгаажуулсан[30], хүний эрхийг өргөжүүлсэн онцлог зохицуулалт болжээ.
- 2019 оны 6-р сарын 6-ны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар өргөн мэдүүлсэн төсөлд стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордны талаар заалт байгаагүй. Гэвч Ерөнхийлөгч болон УИХ-н зарим гишүүдийн зүгээс удаа дараа санал болгож, УИХ санал

[26] “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулга, УБ, 2020 оны 5-р сарын 07

[27] Жон Нокс “Тусгай илтгэгчийн Монгол Улсад хийсэн томилолтынхоо үеэр хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой эрхийг хангахад тулгарч буй асуудлуудын талаар гаргасан тайлан” НҮБ, Ерөнхий Ассамблей, 2018.5.02, 16

[28] Жон Нокс “Тусгай илтгэгчийн Монгол Улсад хийсэн томилолтынхоо үеэр хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой эрхийг хангахад тулгарч буй асуудлуудын талаар гаргасан тайлан” НҮБ, Ерөнхий Ассамблей, 2018.5.02, 16

[29] Нээлттэй Нийгэм Форум, “Монгол улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дах хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь” *бодлогын судалгаа*, *зөвлөмж,* УБ, 2021 он, 40 дэх тал, https://legaldata.mn/b/1052 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.01]

[30] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Р.Лхагвабаяр, “Байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой иргэний мэдэх эрх ба эрх зүйн шинэтгэл” *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2021.10.22, 2 дахь тал, https://legaldata.mn/b/1093 , [Сүүлд үзсэн: 2021.12.03]

асуулгаар, томьёоллын өөрчлөлтийг баталсан. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордны тухай заалт болон түүний үр өгөөжийн талаар хууль тогтоогчийн зүгээс үр өгөөж гэдгийг нийгэм, эдийн засгийн үр өгөөж гэж ойлгож баталсан бөгөөд үр өгөөжийг тооцоход харгалзах хүчин зүйлс, аргачлалын үндсийг хуулиар тогтоон хөгжүүлнэ гэжээ. Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт ***"Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоно"*** гэсэн заалтыг 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр нэмсэн. Энэ заалтын ач холбогдлыг судлаачид[31] дараах байдлаар тодорхойлжээ.

Нэгдүгээрт, агуулга нь байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлж стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглах гэсэн 1992 оны Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт заасан зарчмыг тодруулсан.

Хоёрдугаарт, Байгалийн баялгийг ашиглах бодлогыг төр боловсруулж, удирдах боловч баялаг, үр өгөөж нь "ард түмний мэдэлд байх зарчимд тулгуурлана" гэдгийг тодотгон хуульчилсан ач холбогдолтой ба Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө байгалийн нөөцийг ашиглах асуудлыг хэн удирдан зохион байгуулах, баялгаас олох орлого, үр өгөөжийг хэрхэн хуваарилах, хэдэн хувь ард түмэнд ногдох тухай тодорхой тусгаж өгөөгүй байсан бол нэмэлт, өөрчлөлтөөр үр өгөөжийг дийлэнх нь ард түмэнд ногдох тухай тусгайлан заасан байна.

Гуравдугаарт, "Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын орд" гэж нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулахдаа Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.12-т заасны нэгэн адил "Үндэсний аюулгүй байдал, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нөлөөлөх хэмжээний эсхүл Монгол улсын Үндэсний нийт бүтээгдэхүүний таван хувиас дээш хэмжээний бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж байгаа буюу үйлдвэрлэх боломжтой ордыг" гэсний дагуу ойлгож хэрэглэх бөгөөд ямар нэгэн байдлаар Ашигт малтмалын тухай хуулийн энэ тодорхойлолтыг өөрчлөх боломжийг хаасан, өөрчилсөн тохиолдолд Үндсэн хуулийг зөрчсөн асуудал болох хэмжээнд тусгаж өгсөн явдал байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

3.1. Монгол Улсын иргэдэд өмчлүүлснээс бусад газар, түүнчлэн газрын хэвлий, түүний баялаг, ой, усны нөөц, ан амьтан ***төрийн нийтийн өмч*** мөн.

Өндөр хөгжилтэй улс орнуудын дундаас Америк, Япон, ХБНГУ, Франц, Өмнөд Солонгос, Канад зэрэг олон тооны улсууд төрийн өмчийн тухай эрх зүйн зохицуулалтын сайтар хөгжүүлсэн байна. Тэдгээрийг дотор нь "төрийн өмчийн" тухай зохицуулалтыг "шууд" болон "шууд бусаар" Үндсэн хуульдаа тусгасан байгаагаар ялган харж болно. Хятад, ОХУ, Катар, Казахстан, Саудын Араб, Чили зэрэг улсууд Үндсэн хуульдаа "төрийн өмч" гэж шууд, тусгайлан тусгаж өгсөн. Харин АНУ, Австрали, Канад, Финланд, Шинэ Зеланд, Австри, Франц, Энэтхэг, Япон, Сингапур, Солонгос, ХБНГУ Норвеги зэрэг орнуудын хувьд Үндсэн хуульдаа хэн нэг нь өмчлөх тухай огт заагаагүй[32] буюу шууд бус зохицуулалттай байна. Тухайлбал:

Улс	Үндсэн хуулиуд дахь "төрийн өмч"-ийн тухай зохицуулалт
Хятад улс	Хятадын Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйл. Социалист нийтийн өмч ариун бөгөөд халдашгүй байна. Социалист нийтийн өмчийг төр хамгаална.[33]
БНЧУ	БНЧУ-ын Үндсэн хуулийн 7 дугаар зүйл. Байгалийн нөөц баялгийг зохистой ашиглах болон байгалийн баялгийг хамгаалах асуудлыг төр хариуцна.

[31] Нээлттэй Нийгэм Форум, "Монгол улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дах хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь" *бодлогын судалгаа*, *зөвлөмж,* УБ, 2021 он, 40 дэх тал, https://legaldata.mn/b/1052 , [Сүүлд үзсэн: 2021.12.01]

[32] Д.Жаргалсайхан "Баялгийн сан-2050", Jargal DeFacto, 2019.09.08, Баялгийн сан 2050 онд | Jargal Defacto [Сүүлд үзсэн: 2021.11.30]

[33] Constitution of China, (People's Republic)1982, www.constituteproject.org

Катар улс	Катар улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйл. Байгалийн баялаг нь улсын өмч байна. Засгийн газар түүнийг хадгалж, хамгийн үр ашигтайгаар зарцуулах үүрэгтэй.
Япон улс	Япон улсын Үндсэн хуулийн 29, 88, 94 дүгээр зүйлд. 29. “Өмчлөх, эзэмших эрх халдашгүй. Өмчлөх эрхийг нийтийн эрх ашигт нийцүүлэх хуулиар тогтооно. Хувийн өмчийг нөхөн олговортойгоор нийтийн хэрэгцээнд авч болно” 88. “Эзэн хааны өрхийн бүх өмч төрийн мэдэлд байна”, 94. “Орон нутгийн төрийн байгууллага нь хуулийн хүрээнд өөрийн өмч хөрөнгө, хэрэг, захиргаагаа захиран зарцуулах, журам гаргах эрхтэй”[34]
ХБНГУ	ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 89(1), 90(1) Усан болон хурдны зам, хаант засаглалын үеийн Германы авто замууд нь Холбооны өмчлөлд байна. Үндсэн хуулиас доод түвшинд төрийн өмчийн тухай харилцааг зохицуулах хууль нь Холбооны ба Мужийн холбогдох Төсвийн тухай хууль байна.[35]
Солонгос улс	Солонгос улсын “Төрийн өмчийн тухай хуулийн” 3 дугаар зүйлд төрийн өмчийг захиран зарцуулах зарчмыг тусгасан. “Төрийн өмчийн тухай хуулийн Зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Төрийн өмчийн ерөнхий байдлаар захиргааны өмч, ерөнхий өмч гэж ангилна”, 2 дахь хэсэгт “Захиргааны өмч нь Албаны хэрэгцээнд ашиглах өмч, Нийтээр ашиглах өмч, Төрийн өмчит аж ахуй нэгжийн өмч, нөөцөд байгаа өмч” гэж хуваагдана.

Хүснэгт 5: Гадаад улс орнуудын үндсэн хуулиуд дахь “төрийн өмч”-ийн тухай зохицуулалт

Судалгааны энэ хэсэгт 1992 оны Үндсэн хуулиар баталгаажиж 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт хүртэл үйлчилж байсан Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн заалтыг гадаад улс орнуудын тухайлбал Үндсэн хуульдаа шууд зохицуулалт хийсэн Хятад, ОХУ, Катар улс, шууд бусаар дагалдах хуулиар зохицуулсан Япон, ХБНГУ, Солонгос улсуудыг сонгон авч “Төрийн өмч, нийтийн өмч, төрийн нийтийн өмч, улсын өмч” гэсэн нэршлийн алийг сонгон хэрэглэсэн байдал, Үндсэн хуульдаа хэрхэн заасан байгаагаар харьцуулан хүснэгтээр харууллаа. Харьцуулан судалсан улс орнуудын хувьд шууд болон шууд бусаар төрийн өмч, түүнийг хэрхэн захиран зарцуулах зохицуулалтыг Үндсэн хууль болон дагалдах хуульдаа зааж өгчээ. Зарим улс орнууд тухайлбал, Солонгос, ХБНГУ-ын хувьд Төрийн өмчийн тухай хуульдаа төрийн өмчийн захиран зарцуулах үндэслэл, зарчмыг нийтлэг эрх ашигтай холбож, эрх ашгийн төлөө үйлчилж буй этгээдүүдийн хөрөнгө удирдах, захиран зарцуулах, хяналт тавих хүрээ хязгаарыг тодорхой зааглан хуваж, хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бий болгож өгснөөрөө хоорондоо төсөөтэй байна. Энэ талаар Нээлттэй Нийгэм Форум-аас гаргасан Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт хамаарах цуврал судалгаа болох “Монгол улс дахь төрийн нийтийн өмч” судалгаанд хуульч Н.Баярмаа “ХБНГУ-ын эрх зүйд өмчлөх эрхийн тухай ойлголтыг төрийн ба хувийн өмч мөн эсэхээс үл хамааран хувийн эрх зүйн асуудал гэж үзэж Иргэний хуулиар зохицуулдаг хэдий ч нөгөө талаас нийтийн юмс гэх концепцыг Иргэний эрх зүй дэх юмсаас ялгаатай болохыг зөвшөөрч, нийтийн юмсыг өмчлөгч хэн байх нь чухал биш, харин нийтийн юмсын эзэмшлийг хэн хэрэгжүүлэх тухай асуудал илүү ач холбогдолтойг анхаарч хуулиа бүтээжээ” гэж дүгнэсэн. Харин Япон улсын хувьд харьцангуй эрт буюу 1890 онд “Төрийн өмчийн тухай журам”, 1918 онд “Төрийн өмчийн тухай хууль” баталсан бөгөөд хуулийг хэрэгжүүлэх хугацаанд хуримтлуулсан туршлагад үндэслэн 1948 оноос төрийн өмчийн талаарх багц хуулийг боловсруулан гаргасан. Энэ хуулийн хүрээнд төрийн өмчийг удирдах, төрийн өмчийн зохицуулалт, түүний шинж чанар, онцлогт нийцүүлэн өөр хоорондоо ялгаатай эрх зүйн зохицуулалт бий болгохыг эрмэлзсэн ба төрийн өмч, төрийн хөрөнгө гэх ойлголтыг хэрэглэсэн ч тэдгээрийн талаар эрх эдэлж буй байгууллагуудын эрх мэдлийн агуулга, хуваарилалт, зааг ялгааг энэ төрлийн эд хөрөнгийн оновчтой

[34] Prime minister of Japan and his Cabinet, “The Constitution of Japan”, 1946
[35] The Constitution of Germany, 1949, https://constituteproject.org/?lang=en

ангилалд нийцүүлэн боловсронгуй болгож, бусад салбарын хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлэхээс зайлсхийж чадсан байна.[36]

3.2. ***Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн сан төвлөрүүлж тэгш, шударга хуртээхэд чиглэнэ. Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн дийлэнх нь ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.***

Дээрх зүйл заалтуудын хүрээнд дараах улс орнуудын Үндсэн хуульд байгалийн баялгийн талаарх төрийн бодлого, зохицуулалт, баялгийн хуваарилалт, баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчмын талаар хэрхэн тусгагдсан болохыг харьцуулан авч үзлээ.

Улс	Үндсэн хуулийн зохицуулалт
Бүгд Найрамдах Албани улс	Үндсэн хуулийн 5 дугаар бүлэг. Нийгмийн зорилтууд 59 дугаар зүйлийн 59.1-д 1.Төр нь (…):.. ой, ус, бэлчээр болон бусад байгалийн баялгийг зохистой ашиглахдаа **тогтвортой хөгжлийн зарчмыг үндэс болгоно;**
Анголын Бүгд Найрамдах улс	Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйл 1. “Хүн бүр эрүүл, орчны бохирдолгүй орчинд амьдрах эрхтэй байх ба түүнийг хамгаалах, хадгалах үүрэгтэй. 2. Төрөөс нутаг дэвсгэр даяар **байгаль орчин, ургамал, амьтны төрөл зүйлийг хамгаалах, экологийн тэнцвэрийг хадгалах**, эдийн засгийн үйл ажиллагааны зохистой байршлыг хангах, бүхий л байгалийн баялгийг **тогтвортой хөгжлийн хүрээнд зохистойгоор ашиглах, ирээдүй хойч үеийнхний эрхийг хүндэтгэх,** төрөл зүйлийн хадгалалтад хүндэтгэлтэй хандахад шаардагдах арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлнэ.”
Норвегийн Хаант улс	Үндсэн хуулийн 112 дугаар зүйл “Хүн бүр эрүүл мэнд, байгаль орчинд ээлтэй, түүний бүтээмж, төрөл зүйлийг хадгалсан орчинд амьдрах эрхтэй. **Байгалийн баялгийг ирээдүй хойч үеийнхэндээ хадгалан хамгаалах, урт хугацааны цогц бодлогын хүрээнд** байгалийн нөөцийг ашиглана.”
Кувейт улс	Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйл “Байгалийн баялаг, нөөц нь төрийн өмч мөн. Төрийн зүгээс эдгээр нөөцийг өөрийн аюулгүй байдал, **үндэсний эдийн засгийн зайлшгүй хэрэгцээ шаардлагыг харгалзан хадгалж, зохистойгоор** ашиглана.”
Катар улс	Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлд “Байгалийн баялаг нь улсын өмч байна. Засгийн газар түүнийг хадгалж, **хамгийн үр ашигтайгаар** зарцуулах үүрэгтэй”
Бүгд Найрамдах Эстони улс	Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд “Эстонийн байгалийн баялаг, нөөц баялаг нь **үндэсний баялаг** мөн бөгөөд тэдгээрийг арвич хямгач зарчмаар зарцуулна.”
Бүгд Найрамдах Индонез улс	Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйл Улсын хувьд чухал ач холбогдолтой бүхий болон **ард түмний амьдралд нөлөөлөх үйлдвэрлэлийн салбар** нь төрийн эрх мэдэлд байна. Газар, ус, байгалийн баялаг нь төрийн эрх мэдэлд байх бөгөөд **ард түмний хамгийн их ашиг тусын тулд ашиглагдана.**
Бүгд Найрамдах Киргиз улс	Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйл 5. Газар, түүний нөөц, агаарын зай, ус, ой, ургамал, амьтны аймаг, болон байгалийн бусад баялаг нь Киргиз Улсын онцгой өмч мөн. Эдгээрийг Киргизийн **ард түмний амьдрал, үйл ажиллагааны үндэс суурь болгон** байгаль орчны нэгдмэл тогтолцоог хамгаалах зорилгоор ашиглах бөгөөд төрийн

[36] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Н.Баярмаа “Байгалийн баялаг эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүйн дэх техник, эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл,* УБ, 2013, https://legaldata.mn/b/315 [Сүүлд үзсэн: 2021.11.25]

	тусгай хамгаалалтад байна.
Бүгд Найрамдах Тунис улс	Үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйл Байгалийн баялаг нь Тунисийн **ард түмний мэдэлд** байна. **Төр засаг ард түмний нэрийн өмнөөс түүнийг захиран зарцуулах эрхийг хэрэгжүүлнэ**. Эдгээр нөөцтэй холбоотой хөрөнгө оруулалтын гэрээг Төлөөлөгчдийн Ассамблей дахь эрх бүхий хороонд танилцуулна. Байгуулсан гэрээ хэлэлцээрийг Ассамблейд батлуулахаар хүргүүлнэ.

Хүснэгт 6: Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн харьцуулалт

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлд газар, байгалийн баялаг нь ард түмний мэдэлд, төрийн хамгаалалтад байх, иргэдэд өмчлүүлснээс бусад нь төрийн өмч гэж зохицуулсан бөгөөд байгалийн баялаг, түүний үр шим иргэдийнх байх, иргэд газар өмчилж, эзэмшиж, ашиглаж, түүний шимийг хүртэх агуулга бүрэн тусгагдсан байдаг. Гэхдээ газар, байгалийн баялгийг хэрхэн ашиглах, түүний үр шимийг хэрхэн ард иргэдэд хүртээх агуулгыг шууд тусгаагүй байдаг.

Дээрх улс орнууд нь Үндсэн хуульдаа байгалийн баялгийг хэрхэн ашиглах талаар дараах байдлаар оруулж өгсөн байна.

- Тогтвортой хөгжлийн зарчмын үүднээс
- Байгаль орчин, экологийн тэнцвэрийг хадгалах
- Зохистой ашиглах
- Ирээдүй хойч үеийнхэндээ хадгалан хамгаалах
- Урт хугацааны бодлого хэрэгжүүлэх
- Үндэсний эдийн засгийн хэрэгцээ шаардлагыг харгалзах
- Ард түмний их ашиг тусын тулд ашиглах
- Ард түмний амьдрал, үйл ажиллагааны суурь болгох гэх мэт.

Харин 2019 оны 11 сарын 14-ний өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь **урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрт** эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, **газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд** төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ”, “дийлэнх үр өгөөж ард түмэнд ногдох” гэж зааж өгснөөр байгалийн баялгийг хэрхэн, яаж ашиглахыг илүү тодотгож өгчээ.

Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш шударгаар хүртээх агуулгыг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгасан бөгөөд гадаад улс орнуудад сангийн зориулалт, удирдлага, хэлбэр нь тухайн улс орны онцлогоос хамааран өөр өөр байдаг ч нэгтгэн авч үзвэл дараах удирдлагын тогтолцоонууд зонхилж байна. Үүнд:[37]

- Ерөнхийлөгч сангийн үндсэн зарчмын асуудлаар шийдвэр гаргах, ТУЗ байгуулах /Казахстан/
- Сангийн яам санг эзэмшиж удирдлагаар хангах /Норвеги, Орос, Чили/
- Сангийн яам үндсэн асуудлуудыг хариуцаж, шийдвэр гаргах ба төв банканд зарим асуудлууд, ихэвчлэн хөрөнгө оруулалтын менежментийн асуудлыг хариуцуулах /Норвеги, Орос, Чили/
- Төв банк сангийн яамтай гэрээ байгуулж санг удирдах, сангаас зохих шимтгэл авах /Чили/
- Сангийн удирдах зөвлөл бүх асуудлыг бие даан шийдвэрлэх /Кувейт/

Монгол улс Үндсэн хуулиараа “Үндэсний баялгийн сан” гэх шинэ ойлголтыг тусгасан ч түүний удирдлага, сангийн хэлбэр, зохион байгуулалт нь тодорхойгүй байх тул үүнийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн органик хуулиар нарийвчлан тогтоож, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах шаардлага бий болж байна.

3.3. Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.

Норвеги улсын Үндсэн хуулийн 112 дугаар зүйлд “Хүн бүр эрүүл мэнд, байгаль орчинд ээлтэй, түүний бүтээмж, төрөл зүйлийг хадгалсан орчинд амьдрах эрхтэй. Байгалийн баялгийг ирээдүй хойч үеийнхэндээ хадгалан хамгаалах, урт хугацааны цогц бодлогын хүрээнд байгалийн нөөцийг ашиглана.

[37] Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төв, “Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт”, *бодлогын судалгаа,* УБ, 2013, 66 дахь тал, https://nli.gov.mn/pdf/uul_uurhain_orlogo_buhii.pdf [Сүүлд үзсэн: 2021.12.03]

Дээрх хэсэгт заасны дагуу эрх хамгаалахын тулд иргэд **байгаль орчны төлөв байдалд нөлөөлөх, байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх аливаа үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах эрхтэй**" гэж заажээ.

Норвеги улсын Үндсэн хуульд заасан иргэд эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхээ эдлэхдээ байгаль орчны төлөв байдалд нөлөөлөх, байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх аливаа үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах эрхтэй гэх суурь зохицуулалтын хүрээнд, НҮБ-ын Хүний эрхийн тусгай илтгэгчийн боловсруулсан Мэдээллийн эрх чөлөөний хууль тогтоомжийн талаарх зарчмуудад үндэслэн Норвеги улсын Байгаль орчны яамнаас Байгаль орчны мэдээллийн тухай хууль /Environmental information Act/ баталсан байна.

Уг хуулийн зорилго нь "Байгаль орчны талаарх мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй болгох, иргэдийг байгаль орчныг хамгаалах үйлсэд гар бие оролцохыг хялбарчлах, иргэд өөрсдөө эрүүл мэнд болон хүрээлэн буй орчны аливаа халдлагаас хамгаалах, байгаль орчны асуудлаар олон нийтийн болон хувийн шийдвэр гаргахад нөлөө үзүүлэхэд оршдог" болно.

Ийнхүү тус улсын хувьд Үндсэн хуульдаа тусгасан байгаль орчны ашиглалттай холбоотой аливаа нөлөөллийн талаарх иргэний мэдэх эрхтэй холбоотой асуудлыг тусгайлан органик хуулиар нарийвчлан зохицуулж, Үндсэн хуулийн суурь зарчмын бодит хэрэгжилтийг хангаж чадсан бөгөөд тус улсын энэхүү амжилттай туршлага нь байгалийн баялаг ихтэй орнуудын хувьд ч жишээ татахуйц сайн загвар, туршлага болдог.[38]

Монгол улсын хувьд Үндсэн хуульд заасан дээрх заалтыг хэрэгжүүлэхдээ тусгайлан хууль батлах, эсхүл Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль болон Ашигт малтмалын багц хуулиудад иргэний мэдэх эрхийг нэмэлтээр оруулах нь зүйтэй байна.

ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгаагаар 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн чухал ач холбогдол бүхий хэсэг болох Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнөх нөхцөл байдал, оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, шинэ ойлголтын тайлбар, цаашлаад ач холбогдол хийгээд гадаадын зарим улс орнуудтай харьцуулан судаллаа.

Судалгаанд үндэслэн Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсгийг дүгнэвэл:

- Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт 2019 онд нэмэлт, өөрчлөлт орсон нь үзэл санааны хувьд 1992 оны Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн үзэл баримтлалд суурилсан шинжтэй. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн "Төрийн өмч" гэсэн нэр томьёог "төрийн нийтийн өмч", "нийтийн өмч" гэх байдлаар өөрчлөх саналууд гарч байсан ч угтаа 1992 онд батлагдан гарч байсан Үндсэн хуулийн үзэл, санаа өөрчлөгдөөгүй. Харин томьёоллын хувьд өөрчлөх болсон шалтгаан нь Ерөнхийлөгчийн өргөн барьсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой бөгөөд зөвлөлдөх ажлын хэсгээс "төрийн нийтийн өмч" гэх томьёолол гарчээ. Үндсэн хуульд заасан "төрийн өмч" нь "төрийн нийтийн зориулалттай өмч"-ийн агуулгыг илэрхийлдэг бөгөөд "төрийн нийтийн зориулалттай өмч" гэж Үндсэн хуульд томьёолох нь хэт нуршуу, "төрийн нийтийн зориулалттай өмч" гэдгийг зарим тохиолдолд "төрийн нийтийн өмч" гэж томьёолж бичдэг байсантай холбогдуулан ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлтийг хийжээ.
- 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнө 1992 оны Үндсэн хуульд Байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд буюу байгалийн баялаг ашиглалтын үр өгөөж ард түмэнд ногдохыг Үндсэн хуулиар тодорхой заасан ч байгалийн баялгийг хэрхэн ашиглаж, ард түмэнд хүртээх талаар шууд зааж өгөөгүй байдаг. 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр **урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулж, үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээх, дийлэнх үр өгөөж ард түмэнд ногдож байх** гэж зааснаар байгалийн баялгийг хэрхэн ашиглаж, ямар зарчмаар ард түмэнд хүртээх асуудлыг тодорхой болгосон.
- Газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлэх зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр шууд тусгах байдлаар оруулж ирсэн байдаг. Монгол улсад сангийн талаар хэд хэдэн хууль батлагдаж байсан бөгөөд тэрхүү сангийн үйл ажиллагаа,

[38] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Р.Лхагвабаяр, "Байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой иргэний мэдэх эрх ба эрх зүйн шинэтгэл" *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2021.10.22, 2 дахь тал, https://legaldata.mn/b/1093 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.03]

зорилго тодорхой бус байснаас тэр болгон хэрэгжиж чадаагүй. Харин Үндсэн хуульд сан ямар зорилгоор байгуулагдах, ямар эх үүсвэртэй байх зарчмыг хуульчилсан бөгөөд сангийн удирдлага зохион байгуулалтыг тогтоох бүрэн эрхийг хууль тогтоох байгууллагад нээлттэй үлдээжээ.

- Байгалийн баялаг ашиглалтын улмаас байгаль орчинд сөрөг нөлөөлөл бий болох, хүний эрүүл, аюулгүй амьдрах эрх зөрчигдөх эрсдэлтэй учир энэхүү сөрөг нөлөөлөлд төр болон иргэн хяналт тавих зайлшгүй шаардлагатай байдаг. 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнөх үеийн хууль тогтоомжоор байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын ерөнхий болон нарийвчилсан үнэлгээг хийх, хяналт тавих эрх төрд байсан. Мөн иргэний мэдэх эрх нь зөвхөн төрийн байгууллагаас мэдээлэл авах эрхээр хязгаарлагдаж байсан бол нэмэлт, өөрчлөлт батлагдсанаар байгалийн баялаг ашиглалтад иргэн хяналт тавих, байгалийн баялаг ашиглаж буй иргэн, аж ахуй нэгж, байгууллагаас мэдээлэл авах эрхтэй болж, иргэний мэдээлэл авах эрхийг улам өргөжүүлжээ.
- Байгалийн баялгийг ашиглах, үр өгөөжийг ард түмэнд тэгш, шударга хүртээх, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар иргэний мэдэх эрх, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг баталгаажуулах зэрэг агуулга бүхий зохицуулалтуудыг оруулснаар төр, түүний байгууллага, албан тушаалтан төрийн нийтийн өмч болох байгалийн баялгийг ашиглах шийдвэр гаргахдаа уг баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчмыг баримталж онцгой ач холбогдол бүхий зарим асуудлаар нээлттэй сонсгол хийж, зөвлөлдөх санал асуулга явуулах зэргээр иргэдийн саналыг авч харгалзах хийгээд УИХ-д заавал танилцуулж шийдвэрлүүлж байх эрх зүйн зохицуулалтыг Ашигт малтмалын тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль, Байгаль орчны тухай, Байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээний тухай зэрэг холбогдох хуульд тусгахаар зохицуулж, хэрэгжүүлэх боломж, нөхцөлийг бүрдүүлж буй зохицуулалт болсон байна.
- Аливаа улсын байгалийн баялаг нь нөхөн сэргээгдэхгүй өмч байх боломжтой тул түүнийг хэн, хэрхэн, ямар аргаар ашиглах хийгээд бодлого хэрэгжүүлэхдээ ард түмний эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь хөндөхгүй байх нь чухал. Тийм ч учраас Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр иргэд өөрийн нутаг дэвсгэрт явагдаж буй ашигт малтмалын үйл ажиллагаанаас бий болох нөлөөллийн тухай мэдэх эрхтэй байхаар тусгасан байна.

II. ХҮНИЙ ЭРХ, ЭРХ ЧӨЛӨӨТЭЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ

АРВАН ЕСДҮГЭЭР[1] ЗҮЙЛ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
Энэ зохицуулалт нь Үндсэн хуульд 2019 онд нэмэлтээр орсон.	19[1].1. Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана. 19[1].2. Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна. **/Энэ хэсгийг 2028 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө./** 19[1].3. Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.

Хүснэгт 7: Үндсэн хуулийн 19[1] зүйлийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

19[1].1. “Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана.”

Намын тухай:

Намын эрх зүйг зохицуулалтаар нь монополь, картель, эгалитар гэж гурав хуваадаг тухай судлаач П.Норрис дурдсан байдаг. Үүнд:[39]

1. Монополь: Эрх баригч намд давуу байдал олгосон сөрөг хүчний намуудыг хязгаарласан, хориглосон, нэг нам засагласан улс оронд буй эрх зүйн зохицуулалт;
2. Картель: Хүний ерөнхий эрхийг хүндэтгэдэг боловч парламентын эсвэл засгийн газарт буй намуудад ашигтай, өрсөлдөөнийг хязгаарладаг, хуулиар эрх баригч намуудад давуу байдлаа хадгалж үлдэх нөхцөлтэй шударга бус зохицуулалт;
3. Эгалитар: Хамгийн шударга зохицуулалт нь олон намуудын өрсөлдөөнийг дэмжсэн, төрийн нөөц, дэмжлэгийг том жижиг, шинэ хуучин гэхгүй бүгдэд ижил тэгш хүртээмжтэй тараах, сонгуулийн хуудас дээр нам, нэр дэвшигчдэд шударга нөхцөлийг хангасан эрх зүйн зохицуулалт.

Социалист тогтолцооны үеийн намын эрх зүйн зохицуулалтыг “Монополь” загвартай байсан гэж үзэж болно. Харин өнөөдрийн буюу 2022 оны Ардчилсан тогтолцооны үед намын эрх зүйн зохицуулалтыг “Картель” загвартай гэж тодорхойлж болохоор байна.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбараас үзэхэд, “улс төрийн нам тэр дундаа ардчилсан нам гэдэг нь “улс орныхоо улс төрийн тогтолцоог бүхэлд нь үр ашигтай ажиллуулж, нийгмийн янз бүрийн давхаргын ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэхэд зөвшилцлийг үндэслэж оршин буй нийгмийн байгууллагын тогтвортой байдлыг хадгалан зохицуулж нийгмийн хөгжлийг хангах явдлыг эрхэм болгодог”[40] гэж үзсэн байна.

[39] Э.Гэрэлт-Од,” Монгол Улсын намын эрх зүй ба намуудын байр суурь”, *Улс төрийн намын улс төр, эрх зүйн шинжилгээ эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхтгэл* 2020, 33-34 дэх тал.
[40] Г.Совд нар *“Үндсэн хуулийн тайлбар”* УБ, 2000, 103-104 дэх тал

Монгол улсын “Улс төрийн намын тухай” (2005 оны 01 дүгээр сарын 28-ны өдөр) хуульд “Нам нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу нийгмийн ашиг сонирхол болон хувийн үзэл бодол, улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах зорилгын үүднээс сайн дурааараа эвлэлдсэн Монгол Улсын иргэдийн нэгдэл мөн” гэж тодорхойлжээ. Намын тухай бусад улс орны эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзвэл:

- Герман Улсын “Улс төрийн намын тухай” (2004 оны 9 дэх нэмэлт өөрчлөлт тусгасан сүүлийн хувилбар) хуульд “Улс төрийн нам нь холбооны улсын түвшинд, эсвэл холбооны улсын аль нэг хэсэгт тасралтгүй эсвэл удаан хугацаагаар тухайн нутагт улс төр, хөгжлийн бодлого тодорхойлоход ард түмний төлөөллийг оролцуулах зорилготой иргэдийн холбоо юм” ;
- ОХУ-ын “Улс төрийн намын тухай” (2019 оны 12-р сарын 2-ны өдөр хэлэлцэн батлсан найруулга) хуульд “Улс төрийн үзэл бодол, хүсэл сонирхлоо илэрхийлэх, түүнийг үйл хэрэг болгохын төлөө, улс төрийн амьдралд иргэдийн оролцоог хангах үүднээс ОХУ-ын иргэдийн эвлэлдэн байгуулсан олон нийтийн нэгдлийг улс төрийн нам гэнэ. Үүнээс гадна улс төрийн нам нь олон нийтийн болон улс төрийн акц; сонгууль, бүх нийтийн санал асуулгад оролцох; төрийн эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудад иргэдийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх зорилгоор эвлэлдэн нэгдсэн олон нийтийн нэгдэл мөн”;
- Япон Улсын (2016 он) “Улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай” хуульд “Улс төрийн зорилгоор үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагыг нам, улс төрийн санхүүжүүлэгч байгууллага, бусад улс төрийн байгууллага”;
- БНСУ-ын “Улс төрийн намын тухай” (2005 он) хуульд “Нам гэдэг нь үндэсний хариуцлагатай улс төрийн баталгаа бүхий үндэсний эрх ашигт нийцсэн бодлогыг сурталчлах, төрийн албан тушаалд нэр дэвшигчдийг санал болгох эсвэл дэмжих замаар улс төрийн хүсэл зоригийг төлөвшүүлэхэд оролцох зорилготой сайн дурын байгууллага” гэж тус тус заажээ.[41]

Дээрх тодорхойлолтуудаас харахад намыг “улс төрийн зорилгоор байгуулагдсан, иргэдийн сайн дурын, олон нийтийн нэгдэл мөн” гэж тодорхойлох хандлага давамгайлж байна.

Нам улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллах тухай:

Иргэд сонгогчидтой хэрхэн яаж холбогддог, санал авах арга болон өрсөлдөөн талаас нь бодлогын, клиентелист, порк нам хэмээн ангилна. “Бодлогын нам” иргэдээс дэмжлэг авахын тулд өрсөлдөгч намаас аль болох өөр үзэл санаанд суурилсан бодлогын хувилбарыг дэвшүүлж, үзэл санаагаараа голлон өрсөлддөг. Бодлого нь ихэнхдээ улс нийтийг хамарсан томоохон зорилттой уялдаатай байдаг бөгөөд сонгуульд тухайн намыг дэмжсэн эсэхээс үл хамаарч бүх нийтэд ашиг тус өгөх зорилттой байх нь элбэг. Хэрэв зөвхөн нийгмийн тодорхой хэсэг бүлэгт зориулж төсөл, хөтөлбөр амласан бол тухайн намыг порк (Porkbarrel spending) гэж нэрлэдэг бол зөвхөн сонгуулиар өөрийг нь дэмжсэн иргэдийг л дэмжих бодлого хэрэгжүүлбэл “клиентелист (clientelist)” гэж тодорхойлдог.[42]

Бодлогын намын шалгуур үзүүлэлтүүдэд дараах зүйлс багтдаг. Үүнд:

- Нам хоорондын улс төр, сонгуулийн өрсөлдөх гол хэрэгсэл нь улс нийтийг хамарсан үзэл сурталд суурилсан бодлогын хувилбартай байх;
- Зөвхөн намын дэмжигчдийн сайн сайхны төлөө эсвэл улс төр, эдийн засгийн цөөнхийн бүлэгт зориулсан бодлого хэрэгжүүлдэггүй байх;
- Иргэдийн улс төрийн баримтлал, үзэл бодол, байр суурь, сонгуульд оролцсон эсэх, аль намыг дэмждэг эсэхээс үл хамаарч зөвхөн нийтийн сайн сайхны төлөө бодлого хэрэгжүүлэх;
- Иргэдийн саналыг ил болон далд аргаар худалдаж авах оролдлого хийдэггүй байх;
- Санал өгөөгүй иргэдийг шийтгэдэггүй, өгсөн иргэдийг урамшуулдаггүй байх зэрэг болно.[43]

Иймд улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлэн ажилладаг намыг Бодлогын нам гэж тодорхойлж болох юм.

19[1].2. “Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна”

[41] Нээлттэй нийгэм форум, “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал”, *Санал зөвлөмж*, УБ, 2021 он, 103 дахь тал http://forum.mn/res_mat/2021/PoliticalPartiesLaw.pdf [Сүүлд үзсэн: 2021-11-16]

[42] Мөн тэнд, 102 дахь тал

[43] Мөн тэнд

/Энэ хэсгийг 2028 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө/

19 дүгээр зууны дунд үеэс эхлэн дэлхий нийтийн хууль зүйн утга зохиолд, үндсэн хуульд заасан эрхүүдийг иргэн бүрд олгож буй **“ҮНДСЭН ЭРХҮҮД”** гэсэн утгаар нэг мөр ойлгож эхэлсэн юм[44]. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд заасан эрхүүд нь хүн бүрийн эдлэх үндсэн эрхүүд юм. Уг хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.10-т “ нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дурааараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй” гэж заасан байдаг. Энэ эрх нь хүний улс төрийн эрхийн ангилалд хамаардаг.

Иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрх бол тэдгээрийн сайн дурын үндсэн дээр өөрсдийнх нь үнэнхүү итгэл үнэмшил, ашиг сонирхолд нийцсэн бөгөөд тэр нь нэр томьёоны хувьд эвлэл, эвсэл, холбоо, нам, үйлдвэрчин, зөвлөл гэх мэт байж болох бөгөөд аль ч нэрийг авсан байхаас шалтгаалахгүй гол зорилго нь нийгмийн болон эсхүл эвлэлдэн нэгдсэн хэсгийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад оршино[45] Үндсэн хуулийн тайлбарт тусгажээ. Үүнээс үзвэл иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг илэрхийлдэг байгууллагын нэг нь улс төрийн нам юм.

Намын гишүүд, дэмжигчдийг дотор нь дараах байдлаар ангилан авч үздэг. Үүнд:

- Намын кадр: Сонгогдсон албан тушаалтан буюу намд алба хашдаг хүмүүс
- Идэвхтэй гишүүд: Бодлого боловсруулах хуралд оролцож олон нийтэд хүрэх, тэднийг дагуулах, улс төрийн намыг өргөжүүлэн тэлэх ажилд оролцдог гишүүд
- Оролцоо бүхий гишүүд: Голцуу намын зөвлөлдөх хурал зэрэг чухал хурлуудад оролцдог гишүүд
- Дэмжигч гишүүд: Гишүүнчлэлийг төлбөр төлдөг ч бусад байдлаар намын үйл ажиллагаанд төдийлөн оролцдоггүй гишүүд
- Албан бус дэмжигчид: Намд албан ёсны гишүүнчлэлгүй тухайн намын төлөө саналаа өгч, мөнгө хандивлах болон сонгуулийн кампанит ажилд дэмжин ажилладаг.[46]

19[1].3.Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.

Улс төрийн шинжлэх ухааны олон улсын толь бичигт “Улс төрийн намын санхүүжилт”-г улс төрийн санхүүжилтийг бүрдүүлж буй хамгийн гол ойлголт гэж тайлбарласан. Намын санхүүжилтэд намын өдөр тутмын үйл ажиллагаа болон сонгуулийн кампанит ажил зохион байгуулахтай холбоотой үүсдэг санхүүгийн асуудлууд орно.[47] Мөн Нийгмийн болон үйл байдлын шинжлэх ухааны нэвтэрхий толь бичигт “Ардчилсан улс бүрд улс төр дэх мөнгөний нөлөөг багасгахыг зорьж байгаа ч хамгийн зохистой шийдлийг олж чадахгүй байна. Улс төрийн санхүүжилт гэдэгт бодлого боловсруулагчдад өгч буй татаас бөгөөд, хандивын хязгаарыг тогтоох, зарцуулалтад хяналт тавих, сонгуулийн кампанит ажлын үеийн санхүүгийн тайлан зэргийг ил тод нээлттэй байлгах”-ыг хэлжээ.[48]

Улс төрийн намын санхүүжилтийг зарим салбар шинжлэх ухаанд дараах байдлаар тодорхойлдог.Үүнд:

- Улс төрийн шинжлэх ухаан: Ардчиллын үнэ цэнэ, сонгох, сонгогдох эрхийн асуудал, улс төрийн гарааны болон өрсөлдөөний тэгш нөхцөл, улс төрийн нам дахь ардчилал, ил тод байдал гэх мэт;
- Хууль зүйн шинжлэх ухаан: Улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой хуулийн бүх зохицуулалт ойлгомжтой, хийдэлгүй, санхүүжилтийг ил тод, хяналттай байлгахад чиглэсэн, хариуцлагын оновчтой тогтолцоог хангасан байх гэх мэт;
- Нийгмийн шинжлэх ухаан: Санхүүжилтийн зөв буюу бодлогын жишгээс гарч буй давуу талуудыг нийгэм хэрхэн хүлээн авч байна, санхүүжилттэй холбоотойгоор үүсэж буй сөрөг асуудлуудын нийгэмд үзүүлэх нөлөөг судлах, багасгах гэх мэт;
- Эдийн засгийн шинжлэх ухаан. Хязгаарлагдмал нөөцөөр хязгааргүй хэрэгцээг хангах боломжгүйтэй адил улс төрийн намын санхүүжилтэд орж буй орлого, түүний зарцуулалтын

[44]Ц.Сарантуяа “Үндсэн эрх ба хүний эрх”, *Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл,* 2000, 1 дэх тал https://legaldata.mn/b/721 [Сүүлд үзсэн: 2021-11-16]

[45] Г.Совд нар *“Үндсэн хуулийн тайлбар”* УБ, 2000, 103 дахь тал

[46] Ж.Жаргал, “Улс төрийн намын гишүүнчлэлийн зарим асуудал”, *Улс төрийн нам: асуудал, эрэл, шийдэл эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл* 2014

[47] Б.Эрдэнэдалай “Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага” *Монгол дахь засаглал, институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж*, 2021, 12 дахь тал

[48] Мөн тэнд, 13 дахь тал

зохицуулалт чухал. Ингэхдээ санхүүжилтийн нөөц боломжийг сайн төлөвлөх, зөв зарцуулах, эдийн засагт хэрхэн нөлөөлж буйг судлах гэх мэт.[49]

Дээрхээс дүгнэвэл Улс төрийн намын санхүүжилт гэдэг нь аль ч хэлбэрээрээ ил тод байх гэдэгтэй шууд хамааралтай байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

1992 онд Монгол Улсад Үндсэн хууль батлагдсанаар намын талаарх эрх зүйн орчин бүрдсэн. Үндсэн хуулийн хоёрдугаар бүлгийн 16-р зүйлийн 10 дахь хэсэгт “нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Нам, олон нийтийн бусад бүх байгууллага нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно. Төрийн зарим төрлийн албан хаагчийн намын гишүүнийг түдгэлзүүлж болно” гэж заасан. Үүгээр Монголчуудад нам байгуулах, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг олгосон, мөн нам нь улс орны аюулгүй байдлыг сахих, хуулийг дээдлэн биелүүлэхийг үүрэг болгосон ач холбогдолтой заалт байсан.

1990 оны 5-р сарын 10-нд “Улс төрийн намуудын тухай БНМАУ-ын хууль” батлагдсан. Үүнээс хойш тус хуульд 1991 оны 1-р сарын 26, 1996 оны 4-р сарын 26, 2003 оны 5-р сарын 23-ны өдрүүдэд нийт 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. 2005 оны 1-р сарын 28-нд “Улс төрийн намын тухай хууль” гэж шинэчлэн найруулж баталсан. Гэвч дотоод үзэл баримтлал нь өөрчлөгдөөгүй. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь Монгол дахь ардчиллын хөгжилд улс төрийн намын гүйцэтгэх үүргийг дэмжиж байсан ч улс төрийн намыг дотоод ардчилалтай, хариуцлагатай институт болж төлөвшихөд тус болж чадаагүй гэж Э.Гэрэлт-Од судлаач үзжээ.

Өнгөрсөн хугацаанд улс төрийн намууд Үндсэн хуулийн 16.10 дахь хэсэгт заасан хуулийг сахих үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байсаар байна. Намын эрх зүйн орчин сул байгаагаас үүдэлтэй дараах үр дагаврууд бүрджээ. Үүнд:

- Ноёрхогч нэг нам, бусад намуудтай намын тогтолцоо бүрдсэн
- УИХ-д суудалтай намд давуу эрх олгодог төрийн дэмжлэг тогтсон
- Эрх баригч намууд төрийн нөөц, хөрөнгийг ашиглах сонирхолтой болсон
- Сонгуулийн саналын хуудасны эхэнд МАН, АН намууд ямагт бичигдэх болсон
- Нам нь иргэдийн улс төрийн хүсэл зоригийг биежүүлэх, эвлэлдэн нэгдсэн улс төрийн байгууллага болох мөн чанараа алдсан
- Намууд Үндсэн хууль, Улс төрийн намын тухай хуулийг дагаж мөрддөггүй
- Намуудын санхүү ил тод биш [50]

Намын эрх зүйн орчныг шинэчлэх нь нэлээд бэрхшээлтэй бөгөөд шинэчилсэн ч дагаж мөрдөхгүй байх магадлал өндөр. Тиймээс Үндсэн хуулиар улс төрийн намыг үүрэгжүүлэх нь ач холбогдолтой.[51] Тиймээс 19[1] дэх зүйлийг Үндсэн хуульд нэмэлтээр хуульчилснаар Улс төрийн намуудыг хариуцлагажуулах, үйл ажиллагаа нь хууль дээдлэх зарчимд суурилсан, хөрөнгө оруулалт, санхүүгийн эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байх тухай эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байна.

Энэ нэмэлтийн 2 дахь хэсэгт “Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулах” тухай заасан байгаа нь одоогийн нөхцөл байдал болон 2028 онд хэрэгжиж эхэлбэл ямар үр дагавартай байх талаар судлан авч үзвэл, өдгөө Монгол Улсад сонгуулийн эрх бүхий 2,157,011 тооны иргэд байгаа бөгөөд түүний 1 хувь буюу 21,570 тооны иргэд эвлэлдэн нэгдэж нам байгуулах шаардлага тулгарч байна. Энэ тоо нь 2020 оны нийт сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн тоо бөгөөд 2028 он гэхэд сонгуулийн насны иргэдийн тоо илүү өсөх нь тодорхой. Улсын дээд шүүхийн улс төрийн намын бүртгэлээс үзэхэд Монгол ардын нам, Ардчилсан нам, Иргэний зориг ногоон нам, Эх орон нам, Бүгд найрамдах нам зэрэг намуудын гишүүдийн тоо дээрх шаардлагад нийцэж байна. Өөрөөр хэлбэл, Улсын дээд шүүхэд нийт 35 нам бүртгэлтэй байгаагаас 30 нам дээрх шаардлагад нийцэхгүй байна. Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Улс төрийн намын тухай хуулийн 9-р зүйлийн 9.3.7-т “намын 801-ээс доошгүй гишүүний бүртгэл /овог, эцгийн болон өөрийн нэр, иргэний үнэмлэхийн болон регистрийн дугаар, оршин суугаа газрын хаяг,

[49] Мөн тэнд, 15 дахь тал
[50] Мөн тэнд
[51] Мөн тэнд, 40 дэх тал

гарын үсэг/” гэж заасны дагуу нам байгуулагдаж байгаа нөхцөлд сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн 1 хувь эвлэлдэн нэгдэж нам байгуулах шаардлага нь шинээр нам байгуулах болон жижиг намуудад бэрхшээлтэй хүнд байдлыг үүсгэх эрсдэлтэй байна. Түүнчлэн, тэдгээрийн гишүүд болон дэмжигч нарын эвлэлдэн нэгдэх эрх зөрчигдөх эрсдэлтэй байна.

Үүнээс гадна, Улс төрийн намууд цаашид бодлого, судалгаанд үндэслэн боловсруулсан бодлогоороо өрсөлддөг, дотоод ардчилалтай, үйл ажиллагаа нь нээлттэй болж Бодлогын нам болон төлөвших ач холбогдолтой гэж харж байна.

Үндсэн хуулийн уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр нам нь улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллах шаардлагатай болсон бөгөөд намууд өөрсдийн дэвшүүлсэн үзэл санаа, бодлогоороо өрсөлдөх анхдагч нөхцөлийг бий болгосон байна. Энэ талаар доктор О.Мөнхсайхан “нам улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллахаар заасан бөгөөд энэ нь намыг бодлогын болгож төлөвшүүлэхэд чухал”[52] гэж дурдсан байна. Энэхүү өөрчлөлтийн үр дүнд Монгол улс дахь намууд боловсон хүчний буюу бодлогын болж төлөвших эрх зүйн орчин бүрэлдсэн гэж үзэх үндэслэлтэй юм..

Улс төрийн намын санхүүжилт бол Улс төрийн санхүүжилт бөгөөд уг санхүүжилтийн ил тод байдал муу байгаагаас үүдэн авлигын төвшин өндөр байдаг. Тиймээс санхүүжилтийг ил тод болгож, намын дотоод ардчиллыг сайжруулж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлэн ажиллах, намуудыг төлөвшүүлэх, үүгээр нь хариуцлагыг сайжруулахын тулд Улс төрийн намын үйл ажиллагаанд эрх зүйн зохицуулалт хийх шаардлагын дагуу уг нэмэлт батлагджээ.

Ардчилсан зарчим нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-т “**Ардчилсан ёс,** шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж тусгагдсан байдаг. Энэхүү зарчим нь өдгөө Европын олон улсын үндсэн хууль болон бусад Улс төрийн намын холбогдох хуульд тусгагдсан байдаг[53].

Монгол Улсад улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекстэй холбоотой судалгаа нь оролцоо, өрсөлдөөн, төлөөлөл, санхүүжилт ба ил тод байдал гэсэн 4 үндсэн хэмжигдэхүүний дагуу намуудыг 0-100 хүртэлх оноогоор үнэлж 0-30 хүртэлх оноотой бол “ардчилалгүй”, 31-60 хүртэлх оноотой бол “хагас ардчилсан”, 61-100 хүртэлх оноотой бол “ардчилсан” гэсэн ангилалд хуваадаг. Судалгааны задаргааг нарийвчлан авч үзвэл[54]:

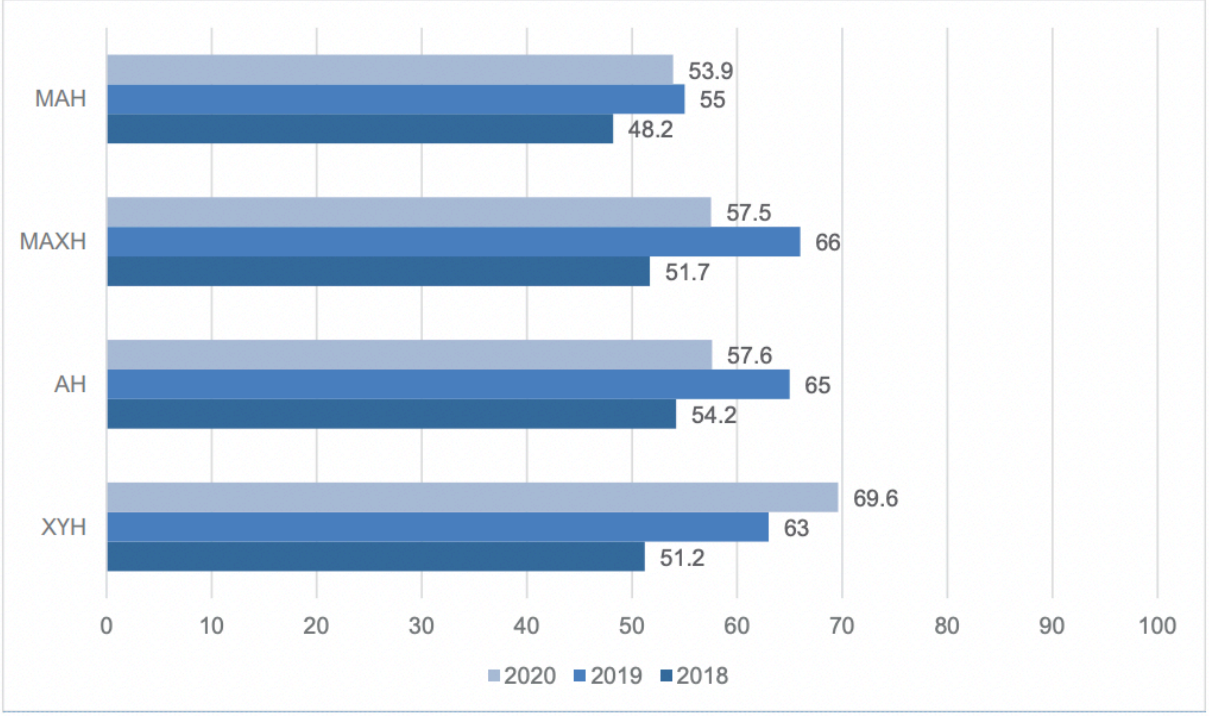
Зураг 1: Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс 2019

Дээрх зургаас үзвэл Монголд үйл ажиллагаа явуулж байгаа намуудын дотоод зохион байгуулалт бүрэн ардчилсан зарчимд нийцсэн гэж үзэх боломжгүй байна.

Намуудын дотоод дүрмээс үзэхэд “Сонгуульд нэр дэвшигчийг тодруулах асуудал харьцангуй цөөн тооны үр нөлөө, хөрөнгө чинээ бүхий намын удирдлагаас хараат бөгөөд хаалттай байсаар байна. Бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигчдийг улс төрийн намууд ардчилсан зарчмыг баримтлахгүй байх нь

[52] О.Мөнхсайхан “Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа”, Ярилцлага, 2019 он, https://ikon.mn/n/1q5f [Сүүлд үзсэн: 2021-11-17]
[53] Мөн тэнд, 113 дахь тал
[54] Дефакто Институт, “Нийгэм улс төрийн боловсрол” ТББ, ”Монголын Улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс 2019 он“, УБ, 2019 он [Сүүлд үзсэн: 2022.03.13]

эцсийн дүндээ сонгогчид биш намын элитүүд хэн биднийг төлөөлж төрд суух вэ гэдэг сонголтыг хийж байгаа нөхцөл байдалд хүргэж байна. Тухайн намын дэмжигчид ихтэй буюу “аюулгүй” тойрогт намаас нэр дэвшигчийг тодруулах нь хэн тухайн албан тушаалд сонгогдох вэ гэдгийг тодруулж байгаагаас өөрцгүй чухал тохиолдлууд байдаг”[55]. Иймд намын дотоод зохион байгуулалт нь ардчилсан зарчимд нийцсэн байх зохицуулалтыг Үндсэн хуульд зайлшгүй тусгах нөхцөл бий болсон байна.



Зураг 2: Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс 2018-2020 он

Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн 38 дугаар зүйлийн 38.1.6 дахь хэсэгт “намын дотоод ардчиллыг хөгжүүлэх” нь намын дэргэдэх сангийн санхүүжилтийн зорилгын нэг хэсэг болохоор тусгасан байна.

Уг заалтын дараагийн онцлог зохицуулалт бол намын санхүүжилт юм. Одоогийн байдлаар улс төрийн намын санхүүжилтийг Сонгуулийн болон Улс төрийн намын тухай хуулиар зохицуулж байна. Энэ хоёр хуульд аль алинд нь нам, нэр дэвшигчдэд хамаатай улс төрийн санхүүжилтийн тодорхой зохицуулалтууд багтсан (тухайлбал, санхүүжилтийн эх үүсвэр, зардлын хязгаарлалт, дээд хэмжээ, аудит, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага гэх мэт) байх боловч, энэхүү эрх зүйн орчин нь намын санхүүжилттэй холбоотой олон улсын сайн туршлага, удирдамж, зөвлөмжөөс зөрүүтэй байна гэж үзсэн. Гол асуудал нь хуулиар хяналтын гол чиг үүрэг хүлээсэн байгууллагын улс төрийн намын санхүүжилтийг хянаж, ил тод байдлыг хангаж буй байдал олон улсын стандартаас хол зөрүүтэй байгаа явдал юм. Улс төрийн санхүүжилтийг зохицуулж буй өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт ойлгомжгүй, хийдэл ихтэй, үйлчлэлийн механизмууд нь хоёрдмол утгыг агуулсан, тодорхойгүй байдаг зэрэг нь намын төлөвшил, ардчилсан сонгуульд бэрхшээл учруулж буйг иргэд сонгогчид төдийгүй улс төрчид өөрсдөө ч шүүмжлэх болсон. Тиймээс улс төрийн намын санхүүжилтийг Үндсэн хуулиар зохицуулах хэрэгцээ шаардлага байсныг харуулж байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

19[1].1. “Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана”.
Улс төрийн нам байгуулах тухай зарим улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалт:

[55] Б.Улсболд "Монгол Улсын Үндсэн Хууль дахь намын дотоод ардчиллын зохицуулалттай холбогдох эрх зүйн шинэтгэл: Харьцуулсан судалгаа" УБ., 2020
https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=850 [Сүүлд үзсэн: 2021-11-17]

Улс төрийн нам байгуулах тухай асуудлыг Үндсэн хуульдаа тусгасан 121 улс байна /Монгол улс багтана/. Эдгээр улсуудын улс төрийн нам байгуулах тухай Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг нэгтгэн үзвэл, иргэд сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдэж улс төрийн нам (эсхүл улс төрийн байгууллага)-ыг чөлөөтэй байгуулах эрхтэй байна. Ингэхдээ улс орнуудын Үндсэн хуульд дараах онцлог зохицуулалтууд тусгагдсан байна. Үүнд:

- Төрөөс намын үйл ажиллагааны эрх чөлөөг хангах;
- Намын зорилго нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцсэн байх;
- Нам нь төрийн эрх мэдлийг шууд хэрэгжүүлэхгүй, төрийн эрх мэдлийг хяналтдаа байлгахыг хориглоно;
- Намын үйл ажиллагаа нь үндэсний эрх ашигт нийцсэн байх;
- Нам нь иргэдийн улс төрийн хүсэл зоригийг төлөвшүүлэх, илэрхийлэхэд оролцох;
- Нам нь үндэсний тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хууль дээдлэх ёс болон ардчиллын зарчмуудад тулгуурлах;
- Намын хөрөнгө, санхүүжилт, тэдгээрийн эх үүсвэр, олон нийтээс авах хандивын хэмжээг нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй байх;
- Нам нь улс төрийн олон ургалч үзлийг илэрхийлэх;
- Хэнийг ч албан хүчээр намын гишүүн болгохгүй байх;
- Намын нэр нь аливаа шашин шүтлэг, сүм хийдийн бэлгэдлийг агуулахгүй байх гэх мэт онцлог шинжийг агуулж байна.[56]

Экономист сэтгүүлийн судалгааны нэгжээс (Economist Intellgence Uniton-EIU) дэлхийн улс орнуудын ардчиллын индексийн 2020 оны тайланд Монгол улс 6.48 оноотойгоор “гажуудсан ардчилал” (flawed democracy) ангилалд багтаж байна. Тус ангилалд багтсан, Монгол улстай /6.48/ индексийн оноогоор ойролцоо[57] улс орнууд Улс төрийн нам байгуулах тухай Үндсэн хуульдаа ямар зохицуулалт хийснийг хүснэгтээр харуулав.

№	Улсын нэр	Ардчиллын индексийн оноо	Үндсэн хуулийн зохицуулалт
1	Польш	6.85	11.1. Бүгд Найрамдах Польш Улс нь улс төрийн нам байгуулах болон тэдгээрийн үйл ажиллагааны эрх чөлөөг хангана. Улс төрийн намыг Польш иргэдийн сайн дурын үндсэн дээр тэгш эрхийн зарчимд үндэслэн байгуулна. Улс төрийн намын зорилго нь төрийн бодлогыг тодорхойлоход ардчилсан арга замаар нөлөөлөхөд оршино.
2	Болгар	6.71	11.3. Бүх улс төрийн нам нь иргэдийн улс төрийн хүсэл зоригийг төлөвшүүлэх, улс төрийн хүсэл зоригоо илэрхийлэхэд нь хөндлөнгөөс оролцоно. Улс төрийн намыг үүсгэн байгуулах, татан буулгах үндэслэл, нөхцөл, журам болон үйл ажиллагааны үндсийг хуулиар тогтооно
3	Унгар	6.56	8.3. Улс төрийн нам нь эвлэлдэн нэгдэх эрхийн үндсэн дээр байгуулагдаж, үйл ажиллагаа явуулна. Улс төрийн нам ард түмний улс төрийн үзэл бодлыг төлөвшүүлэх, илэрхийлэхэд оролцоно. Улс төрийн нам нь төрийн эрх мэдлийг шууд хэрэгжүүлэхгүй.
4	Хорват	6.50	6. Улс төрийн нам үүсгэн байгуулах эрх чөлөөтэй. Улс төрийн намын дотоод зохион байгуулалт үндсэн хуулийн суурь зарчим болон ардчиллын зарчимд нийцсэн байна. Улс төрийн намууд өөрийн хөрөнгөтэй байх бөгөөд эд хөрөнгийн эх сурвалжаа

[56] Гадаадын зарим улсын Үндсэн хуулийн улс төрийн намын талаарх зохицуулалт ба намын санхүүжилт. *Харьцуулсан судалгаа*, УИХ-ын Тамгын газрын мэдээлэл, хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс, Мэдээлэл лавлагааны алба, УБ, 2018 он

[57] Democracy index 2020 www.eiu.com [Сүүлд үзсэн 2021-11-20]

			нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй… Улс төрийн намын эрх зүйн байдал болон санхүүжилтийг хуулиар зохицуулна[58]

Хүснэгт 8: Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулиудын харьцуулалт

Ардчиллын индексээр тэргүүлдэг буюу “Full democracy” (бүрэн ардчилал) ангилалд багтаж буй улс орнууд Үндсэн хуульд хэрхэн зохицуулалт хийсэн талаар доорх хүснэгтээс харна уу.

№	Улсын нэр	Ардчиллын индексийн оноо	Үндсэн хуулийн зохицуулалт
1	Норвеги	9.81	101. Хүн бүр аливаа хөдөлмөрийн байгууллага болон улс төрийн нам байгуулах, элсэх болон намаас гарах эрхтэй
2	Герман	8.67	21.1. Улс төрийн нам нь ард түмний улс төрийн хүсэл зориг бүрэлдэхэд дэмжиж оролцоно. Иргэд улс төрийн намыг чөлөөтэй байгуулж болно. Намын дотоод зохион байгуулалт нь ардчилсан зарчмуудад нийцсэн байна. Нам нь өөрийн хөрөнгө, түүний эх үүсвэр, санхүүжилт болон зарлагыг нийтэд тайлагнах үүрэгтэй.
3	Испани	8.12	6. Улс төрийн нам нь ард түмний олон ургалч үзэл, иргэдийн улс төрийн хүсэл зоригийг төлөвшүүлэх болон илэрхийлэх улс төрийн оролцооны чухал хэрэгсэл мөн. Улс төрийн намыг үүсгэн байгуулах болон намын үйл ажиллагаа нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцсэн байна. Намын дотоод бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа нь ардчилсан байна.
4	БНСУ	8.1	8.1. Улс төрийн намыг чөлөөтэй үүсгэн байгуулах бөгөөд олон намын тогтолцоотой байна[59]

Хүснэгт 9: Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулиудын харьцуулалт

Дээрх хоёр хүснэгтээс харахад ардчилсан статустай улс орнууд Үндсэн хуульдаа нам байгуулах тухай тусгасан байх бөгөөд намыг ард түмэн, олон нийт сайн дурааараа эвлэлдэн нэгдэн байгуулах эрхтэй гэдгээр тодорхойлж өгчээ. Харин Ардчиллын индексийн “Authoritarian” (авторитар) ангилалд багтаж буй улс орнуудын ард иргэдэд эвлэлдэн нэгдэж, нам байгуулах эрх нь Үндсэн хуулиараа олгогдоогүй. 1960 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуульд ийнхүү утга бүхий заалт байсныг өмнө нь дурдсан.

Нам улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлэн ажиллах тухай:

Ардчилсан улсын томоохон улс төрийн намуудад өгч буй экспертүүдийн үнэлгээг бүс нутгаар нь харьцуулж үзвэл барууны, өндөр хөгжилтэй, ардчилал хөгжөөд удаж буй Дани, Нидерланд, Бельги гэх зэрэг улсуудын улс төрийн намууд нь харьцангуй илүү бодлогын намын шинж чанартай байна. Эсрэгээрээ залуу ардчилалтай, эдийн засгийн хөгжил муу улсуудын намууд нь илүү клиентелист аргаар иргэд, сонгогчидтойгоо холбогддог байна. Монгол Улсын томоохон намуудын хувьд хагас клиентелист, хагас бодлогын намын хэв шинжтэй, дэлхийн ардчилсан улсуудтай харьцуулбал “дунд” төвшний байр суурьтай байна.[60]

Намын чанарт эдийн засгийн хөгжил болон ардчиллын нас хамаардаг байна. Эдийн засгийн хөгжил буурай байх тусам намууд илүү клиентелист хэв шинжтэй байдаг. Иргэдийн орлого бага байх нь бодлогын нам үүсэж хөгжих үйл явцад хамгийн том саад болдог. Ядуу буурай улс орны иргэдийн улс төрийн боловсролын төвшин доогуур байдаг тул улс төрийн үзэл санаа, алсын ирээдүйд биелж болох бодлого хөтөлбөрийг ойлгох боломжгүй байдаг. Мөн ядуу иргэд зөвхөн ойрын ирээдүй, эсвэл өдөр тутмын амьдралд нь шууд нөлөөлж болох бодит амлалтад илүү ач холбогдол өгдөг тул намууд тэдэнд төрийн албаны ажлын байр амлаж эсвэл бэлэн мөнгө, бэлэг сэлт өгч дэмжлэг авах хандлагатай байдаг гэж дүгнэжээ. Намууд ихэвчлэн улс төрийн үзэл санааг ойлгодоггүй, аль нэг намыг онцолж

[58] Гадаадын зарим улсын Үндсэн хуулийн улс төрийн намын талаарх зохицуулалт ба намын санхүүжилт. *Харьцуулсан судалгаа*, УИХ-ын Тамгын газрын мэдээлэл, хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс, Мэдээлэл лавлагааны алба, УБ, 2018 он

[59] Мөн тэнд

[60] Нээлттэй нийгэм форум, “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал”, *Санал зөвлөмж*, УБ, 2021 он, 103 дахь тал http://forum.mn/res_mat/2021/PoliticalPartiesLaw.pdf [Сүүлд үзсэн: 2021-11-16]

дэмждэггүй, орлого багатай ядуу буурай иргэдийн саналыг ил аргаар шууд худалдаж авах гэж оролддог байна. Санал худалдан авахдаа намын доод болон дунд шатны ажилтнуудаар дамжуулан иргэдийн саналын нууцлалыг алдагдуулж, хэнд саналаа өгч байгааг нь заавал хянадаг.[61]

19[1].2. "Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна"

Гадаад орнуудын туршлагаас харахад улс төрийн нам бүртгүүлэхэд тавигдах шаардлагад гишүүний минимум тоо эсвэл дэмжигчдийн гарын үсэг хоёрын аль нэгийг шаарддаг. Жишээ нь:

- Мексикт улс төрийн нам байгуулагдахад тавигдах шаардлага нь холбооны 32 мужаас хамгийн багадаа 10 мужид 3000-аас доошгүй гишүүнтэй байх эсвэл нэг мандаттай 300 тойргийн хамгийн багадаа 100-д нь 300 гишүүнтэй байхыг шаарддаг.
- Канадад улс төрийн нам байгуулагдахад хамгийн багадаа 250 гишүүний элсэхийг зөвшөөрсөн гарын үсэгтэй мэдэгдэл, овог нэр, оршин суугаа хаягаа тодорхой бичсэн байхыг шаарддаг.
- Австралид улс төрийн нам нь хамгийн багадаа 500 гишүүнтэй байх эсвэл парламентын доод танхимд нэг суудалтай байхыг шаарддаг.
- Норвегт улс төрийн нам бүртгүүлэхдээ 5000 дэмжигчийн гарын үсэг цуглуулсан байхыг шаарддаг.
- Италид намын жагсаалтаар нэр дэвшихэд 1500-4000 дэмжигчийн гарын үсэг, нэг мандаттай тойрогт нэр дэвшвэл тойрог бүрд 500 дэмжигчийн гарын үсэг цуглуулахыг шаарддаг.
- Австри, Бельги улсуудад сонгуулийн тойрог бүрд 200-500 дэмжигчийн гарын үсэг цуглуулахыг шаарддаг.[62]

Гүрж улс нь Үндсэн хуульдаа уг заалттай төстэй зохицуулалт тусгасан ба органик хууль болох улс төрийн намын тухай хуульд "улс төрийн нам нь 25,000 доошгүй сонгогчийн гарын үсгээр дэмжигдсэн байна" гэж заасан[63]. Гарын үсгийн үндсэн дээр нам бүртгүүлэхтэй холбоотой өөр нэг судалгаанд "Швейцарт нам бүртгүүлэхэд сонгогчдын 1.5 мянгаас доошгүй гарын үсэг цуглуулах шаардлагатай байдаг"[64] тухай дурдсан байна. Түүнчлэн бусад европын улсуудын намын гишүүнчлэлийн доод хязгаарыг үзвэл:[65]

Улсын нэр	Намыг бүртгүүлэх бичиг баримтын жагсаалтад гишүүнчлэлийн доод хязгаартай холбоотой зохицуулалт байгаа эсэх	Гарын үсэг/гишүүн
Бельги	-	-
Болгар (2009)	2500 намын гишүүний жагсаалт	50 иргэн (500 үүсгэн байгуулагч гишүүн)
Чех	-	1000 иргэн (өргөдөл)
Дани	-	өмнөх сонгуульд санал өгсөн иргэдийн 1/175-тай
Итали	-	гарын үсэг (тоо дүүргээрээ ялгаатай)
Франц	-	-
Швед	-	1500 сонгогчийн гарын үсэг

[61] Мөн тэнд, 105-р тал
[62]Э.Гэрэлт-Од "Улс төрийн намын гишүүнчлэл, хандлага, шийдэл", *Шинэ толь эрдэм шинжилгээний сэтгүүл, УБ, 2015 он*
[63] Мөн тэнд, 8 дахь тал
[64] "Улс төрийн намын гишүүнчлэл, төлөвшил, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын сонгууль, парламент болон орон нутгийн сонгуулийг зэрэг явуулах нь (зарим орны жишээн дээр)" Улсын их хурлын тамгын газар судалгааны төв, УБ, 2011 он
[65] "Намын бүртгэлд тавигдах шаардлагад гишүүнчлэлийн доод хязгаарыг тусгасан байдал: гадаадын зарим орны туршлага" УБ, 2019 он

Хүснэгт 10: Европын улсуудын намын гишүүнчлэлийн харьцуулалт

Дээрхээс үзэхэд намын гишүүдийн доод хязгаарыг улс орнууд өөрийн онцлогоос хамааран харилцан адилгүй тогтоож байна.

19[1].3. Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.

Улс төрийн намын санхүүжилтэд ил тод байдал, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн намын дотоод хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо чухал юм Туслалцааны Олон Улсын Хүрээлэнгээс 2014 онд гаргасан судалгаанд дэлхийн 180 орны “улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын төвшин”-г бүс нутгуудаар харьцуулсныг доорх хүснэгтээс харна уу. [66]

Зохицуулалтын түвшин	Африкийн	Америкийн	Азийн	Зүүн Европ, Төв Азийн	Баруун Европ
Сул	22%	11%	55%	0%	38%
Дунд зэрэг	53%	28%	5%	28%	33%
Хүчтэй	24%	61%	40%	72%	50%

Хүснэгт 11: Улс төрийн санхүүжилтийн түвшин /дэлхийн бүс нутгаар/

Уг хүснэгтээс харахад Зүүн Европ, Төв Азийн орнуудад улс төрийн намын санхүүжилтийн харилцааг зохицуулсан зохицуулалт хамгийн хүчтэй байна. Харин Азийн улс орнууд сул түвшинд байна.

Улс	Санхүүжилтийн хувь	Ил тод мэдээлэх	Хувийн хандивын хязгаар	Компанийн хандивын хязгаар	Гаднын хандивын хязгаар	Зарцуулалтын хязгаар
Албани	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Тийм	Үгүй
Австри	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй
Бельги	Тийм	Тийм	Тийм	Хориглоно	Үгүй	Тийм
Дани	Тийм	Байхгүй	Үгүй	Үгүй	Байхгүй	Байхгүй
Эстони	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Тийм	Үгүй
Финланд	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Байхгүй
Франц	Тийм	Тийм	Тийм	Хориглоно	Тийм	Тийм
Гүрж	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм	Тийм
Герман	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Тийм	Үгүй
Итали	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Тийм
Польш	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Хориглоно	Үгүй
ОХУ	Тийм	Тийм	Тийм	Үгүй	Хориглоно	Тийм
Их Британи	Тийм	Тийм	Үгүй	Үгүй	Үгүй	Тийм
Швейцар	Тийм	Үгүй	үгүй	Үгүй	Үгүй	Үгүй

Хүснэгт 12: Гадаад улс орнуудад улс төрийн нам төрөөс санхүүжилт авдаг эсэх тухай мэдээлэл

Дээрх хүснэгтээс дүгнэхэд төрөөс санхүүжилт авдаггүй Дани, Швейцар зэрэг улсуудад улс төрийн намууд санхүүгийн мэдээгээ ил тод мэдээлдэггүй, бүх төрлийн хандивт ямар нэгэн хязгаарлалт тавьдаггүй болох нь харагдаж байна. Бодит амьдрал дээр санхүүжилтийн ил тод байдлыг тухайн хуульд зохицуулж өгөхдөө юуг мэдээлэх, мэдээлэл нь хэвлэгдэн гарах, ямар байгууллага эрх мэдэлтэнд мэдээлэх, хууль зөрчсөн тохиолдолд ямар шийтгэл хүлээхийг тодорхой зааж өгөх хэрэгтэй.[67]

Улс төрийн нам болон нэр дэвшигчид сонгуулийн санал өгсөн өдрөөс болон сонгуулийн дүнг зарласан өдрөөс эхлэн хоног тооцон тайлангаа хүргүүлэх зохицуулалтуудыг хийсэн байдаг. Жишээ нь

[66] Б.Эрдэнэдалай “Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага” *Монгол дахь засаглал, институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж*, 2021, 12 дахь тал

[67] Мөн тэнд

Испани улс санал хураах өдрөөс хойш 110 хоногийн дотор, Тайланд улс сонгуулийн дүн зарлагдсанаас хойш 90 хоногийн дотор, Бельги улс сонгуулийн санал хураах өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор, ОХУ сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш 30 хоногийн дотор, Македон сана хураах өдрөөс хойш 1 өдрийн дотор[68] санхүүгийн тайлангаа тус тус холбогдох байгууллагад нь хүргэхээр зохицуулагджээ.

Ардчилал, Сонгуулийн Туслалцааны Олон Улсын Хүрээлэнгээс 2014 онд 209 улсын улс төрийн нам санхүүгийн тайлангаа ямар байгууллагад өгдөг болохыг харьцуулан судалсан байна. Үүнээс 41 улсад улс төрийн нам санхүүгийн тайлангаа өгдөггүй, 168 улсад санхүүгийн тайлан өгдөг байна. Санхүүгийн тайлан өгдөг улсуудад улс төрийн нам нь ямар байгууллагад тайлангаа өгдөг вэ?[69]

Байгууллагын нэр	Улсын тоо
Засгийн газар болон харьяа яам	14
Тайлан авдаг институт	16
Шүүх байгууллага	18
Аудитын байгууллага	25
Бусад байгууллага	34
Сонгуулийн ерөнхий хороо	61
	168

Хүснэгт 13: Санхүүжилт тайлагнах байгууллага

Бусад орны улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой зохицуулалтыг үзвэл[70]

Төрийн санхүүжилт огт байхгүй	Боливи, Барбадос, Ботсвани, Швейцар, Гана, Гамби, Гвиней-Бисау, Гайана, Энэтхэг, Либери, Шри Ланка, Мальт, Мавритани, Малави, Нигер, Балба, Филиппин, Сенегал, Соломоны арлууд, Сьерра Леон, Суринам, Тринадад Тобаго, Вануату	24 хувь
Бага зэрэг санхүүжилт олгодог. Төрийн санхүүжилт ихэнх намын сонгуульт ажилд маш бага үүрэг гүйцэтгэдэг.	Бенин, Индонез, Ямайк, Молдав	4 хувь
Тодорхой бус. Санхүүжилт олгодог боловч намуудын сонгуульт ажилд хэр их нөлөөтэй нь тодорхой бус.	Буркина Фасо, Зааны Ясан эрэг, Британи, Гватемал, Латви, Мали, Нигери, Перу, Парагвай, Румын, Сальвадор, СанТоме ба Принсипи, Сейшелийн арлууд, Америк, Косово	16 хувь
Хагас санхүүжилттэй. Төрийн санхүүжилт олон намын сонгуулийн ажилд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.	Болгар, Босни-Херцеговин, Бразил, Бутан, Канад, Чили, Кабо-Верде, Эквадор, Гүрж, Грек, Хорват, Ирланд, Итали, Япон, Лесото, Македони, Намиб, Нидерланд, Шинэ Зеланд, Панам, Зүүн Тимор, Тунис, Тайвань, Өмнөд Африк	26 хувь
Төрийн санхүүжилт нь маш олон намын эсвэл бүх намын сонгуулийн ажилд чухал үүрэг	Аргентин, Австрали, Австри, Бельги, Колумби, Коста-Рика, Кипр, Чех, Герман, Дани, Доминикан, Испани, Эстони, Финлянд, Франц, Израил, Солонгос	30 хувь

[68] Мөн тэнд

[69] Б.Эрдэнэдалай “Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага” *Монгол дахь засаглал, институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж*, 2021, 12 дахь тал

[70] Нээлттэй нийгэм форум, “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал”, *Санал зөвлөмж*, УБ, 2021 он, 107 дахь тал http://forum.mn/res_mat/2021/PoliticalPartiesLaw.pdf [Сүүлд үзсэн: 2021-11-20]

гүйцэтгэдэг.	(өмнөд), Литва, Люксембург, Мексик, Норвег, Польш, Португал, Словак, Словени, Швед, Уругвай	

Хүснэгт 14: Гадаад улс орнуудын улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой зохицуулалтын харьцуулалт

Дээрхээс үзвэл улс төрийн намд огт санхүүжилт олгодоггүй 23 улс, бага хэмжээний санхүүжилт олгодог 4, дунд зэргийн санхүүжилт олгодог 24 улс байна. Хагас болон бүрэн санхүүжилт олгодог улсууд 56 хувийг эзэлж буй нь улс төрийн нам болон нэр дэвшигчдийн сонгуулийн санхүүжилтэд чухал ач холбогдол өгч байгааг харуулж байна[71] гэж дүгнэжээ.

Зарим улсуудын төрийн санхүүжилттэй холбоотой зохицуулалтыг авч үзвэл, Германд, хамгийн сүүлийн сонгуулиар намын гаргасан амжилт, хувь этгээдийн өгсөн хандивын тоо хэмжээ (‘дүйцүүлэн санхүүжилт’-ийн журам)-ний аль алиныг нь харгалзан санхүүжилт олгодог. Тус улсын зохицуулалтаар, зөвхөн намуудын олсон орлогын тодорхой хувиар улсын төсвөөс татаас олгодог бөгөөд энэ нь тухайн намын босгосон хувь этгээдийн санхүүжилтээс илүүгүй байх ёстой. Зохицуулалтын ийм шаардлага нь Германы улс төрийн намууд төрөөс хараат байх төвшнөөрөө Баруун Европтоо хамгийн бага хоёр дахь улс болоход чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна[72]. Нидерланд Улсад төрийн санхүүжилтийг дараах гурван шалгууraар хуваарилдаг. Үүнд: [73]

- Парламентад суудалтай бүх намд олгох тогтмол санхүүжилт;
- Парламентад авсан суудлын тооноос хамаарах нэмэлт санхүүжилт;
- Намдаа хандив өгч буй гишүүдийн тоонд хувь тэнцүүлсэн санхүүжилт.

Улс төрийн нам санхүүжилтээ тайлагнахтай холбогдуулж хөндөх сүүлийн хоёр чухал зүйл бол намын санхүүгийн тайланг олон нийтэд ил болгох ёстой юу, улс төрийн намууд, нэр дэвшигчдэд өгсөн хандивын эх үүсвэрийг тайлагнах ёстой юу гэх асуудал юм. Улс төрийн санжхүүжилтыг олон нийтэд ил болгох явдал нь нам, нэр дэвшигчдийн санхүүгийн менежментийн ил тод байдлыг сайжруулах дэвшилтэт арга зам мөн билээ. Иймд Умард, Баруун, Өмнөд Европт Мальта, Монако, Испаниас бусад бараг бүх орон намын тайланг олон нийтэд ил болгохыг шаарддаг[74] байна.

ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ

19[1].1. Нам Үндсэн хуулийн арван зургадугаар зүйлийн 10-т заасны дагуу байгуулагдаж, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллана.

Нам нь эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөний үндсэн дээр бий болдог институт билээ. Энэ ч утгаар нам нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.10-д иргэний эвдлэлдэн нэгдэх эрхийг хуульчлан баталгаажуулж өгсөн нь давуу талтай юм. Түүнчлэн,Үндсэн хуулиар улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлж ажиллах тухай зохицуулалт нь намын эрх зүй дэх эгалитар байдлыг хөгжүүлэх эрх зүйн баталгааг бүрдүүлж чадсан. Улсын хэмжээний бодлого боловсруулж ажиллахын тулд бодлогын намыг төлөвшүүлэх шаардлагатай бөгөөд бусад хуулиар уг зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах нь Үндсэн хуулийн нэмэлтийг хэрэгжүүлэхэд ач холбогдолтой.

19[1].2. “Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна”

Уг заалтыг 2028 оноос эхлэн дагаж мөрдөх тухай Үндсэн хуульд заасан. Энэ заалт хэрэгжиж эхэлбэл, практикт зарим сорилтыг авчирна гэж судлаач, эрдэмтэд үзэж байна Тодруулбал, одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Улс төрийн намын тухай хууль дахь намын гишүүдийн тооны шаардлага (801 гишүүн нам байгуулах боломжтой)-тай харьцуулахад тус заалтаар “ сонгуулийн насны нийт иргэдийн 1 хувиас доошгүй” гэж босго тогтоосон нь шинээр нам байгуулахад бэрхшээл болох эрсдэлтэй байна.. Түүнээс гадна, уг зохицуулалт нь улс төрийн намууд болон тэдгээрийн гишүүд, дэмжигч, иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхэд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй байна. Уг зохицуулалтын

[71] Мөн тэнд, 108-р тал
[72] Нээлттэй нийгэм форум, “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал”, *Санал зөвлөмж*, УБ, 2021 он, 107 дахь тал http://forum.mn/res_mat/2021/PoliticalPartiesLaw.pdf [Сүүлд үзсэн: 2021-11-20]
[73] Мөн тэнд
[74] Мөн тэнд, 294-р тал

хүрээнд, Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хэрхэн зохицуулахаас хамаарч практикт яаж хэрэгжих нь шалтгаалах юм.

19[1].3.Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.

Уг заалтын зорилго нь намын дотоод ардчилал, хөрөнгийн эх үүсвэр, санхүүжилт тэр дундаа төрийн санхүүжилт болон ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх явдал юм. Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн суурь судалгаанд намын дотоод ардчиллыг бэхжүүлэхийн тулд судалгааны сантай байх тухай зохицуулсан нь санхүүжилтийн нэг зорилгод хамаарах юм.

Тус хуулийн төслөөр улс төрийн санхүүжилт тэр дундаа намын санхүүжилтийг маш дэлгэрэнгүй зохицуулж санхүүжилтийн тайлангаар намын ил тод байдлыг хянах талаар зохицуулсан. Түүнчлэн, үүнээс үүссэн хариуцлагыг хэрхэн яаж зохицуулах талаар Эрүүгийн хууль болон Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар тусгасан нь ач холбогдолтой байна. Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсанаар Үндсэн хуульд нэмэлтээр тусгагдсан дээрх зохицуулалтууд нарийн тодорхой болох юм.

III. УЛСЫН ИХ ХУРАЛТАЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ

ХОРИН НЭГДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 4 ДЭХ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
21.4. Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно.	21.4. Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно. Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно.

Хүснэгт 15: Үндсэн хуулийн 21.4 дэх заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Монгол Улсын Их Хурлын сонгууль нь Монгол Улсын иргэд засгийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх үндсэн дээр хууль тогтоох байгууллагыг өөрсдийн төлөөлөгчдөөр бүрдүүлэх үндсэн арга юм.[75] УИХ-ын сонгууль нь 1) ээлжит сонгууль; 2) ээлжит бус сонгууль; 3) нөхөн сонгууль; 4) дахин сонгууль гэсэн төрөлтэй.[76] "Ээлжит сонгууль" гэж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар дөрвөн жил тутам явагдах сонгуулийг ойлгоно. Харин "Ээлжит бус сонгууль" нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Улсын Их Хурал өөрөө тарах шийдвэр гаргасан, эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргасан тохиолдолд явагдах сонгуулийг ойлгоно. Шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд УИХ-ын ээлжит бус сонгууль явагдаж байгаагүй байна. Учир нь мөнхүү хугацаанд УИХ өөрөө тарах болон, түүнийг тараах шийдвэр гараагүй. Харин "Нөхөн сонгууль" гэж Улсын Их Хурлын гишүүний орон гарсан суудлыг нөхөх зорилгоор явагдах сонгуулийг хэлдэг. Тодруулбал, нөхөн сонгуулийг УИХ-ын гишүүний орон тоо гарсан, нас барсан бол орны гишүүнийг сонгохоор товлож явуулна. Дахин сонгуулийг ээлжит, ээлжит бус, нөхөн сонгууль нь аль нэг тойрогт хүчингүй болсон нөхцөлд явуулдаг.

Сонгуулийн тогтолцоо

Олон судалгаагаар сонгуулийн тогтолцоо нь тухайн орны улс төрийн амьдрал, үндсэн хуульт ёс үйлчлэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг[77] болох нь судлагдсан байна. Монгол Улсын хувьд 1990 оноос хойш үндсэндээ сонгуулийн олонхын тогтолцоог ашиглаж ирсэн.[78] Үндсэн хуульд сонгуулийн тогтолцооны талаар заалт байхгүй бөгөөд ердийн хуулиар зохицуулж иржээ. Ингэхдээ Монголд сонгуулийн тогтолцоо 1992 оноос хойш хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөн юм. Тухайлбал, бусад нэр дэвшигчээс харьцангуй олон санал авсан нэр дэвшигч сонгогддог олонхын тогтолцоог 2012 он хүртэл ашиглаж ирэв.[79] 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

[75] Монгол Улс дахь Фредрих-Эбертийн сан, *Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: Тогтолцоо ба бодлого*, УБ, 2013, 22 дахь тал
[76] Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль, 2019, 4.4 дэх заалт
[77] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, УБ., 2015, 50 дахь тал
[78] Мөн тэнд
[79] Мөн тэнд 47 дахь тал

тойрогт шилжсэн.[80] Харин түүхэндээ анх удаа буюу 2012 онд УИХ-ын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор явуулсан. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлж байгаа улс төрийн намууд үндэсний хэмжээнд зохион байгуулагдсан тойргуудад нэр дэвшүүлсэн мажоритар тогтолцооны зэрэгцээ үндэсний хэмжээнд тухайн намаас нэр дэвшүүлсэн хүмүүсийн жагсаалтыг харж намыг сонгож санал өгөх пропорциональ тогтолцооны зарчмаар өрсөлдүүлж, УИХ-ын сонгуульд өрсөлдсөн 48-аас илүүгүй нэр дэвшигчийг энэ сонгуулийн 26 тойргоос, 28-аас илүүгүй нэр дэвшигчийг улс төрийн нам болон улс төрийн намуудын сонгуулийн эвслийн жагсаалтаас тус тус сонгохоор зохицуулж байжээ. Хэдийгээр сонгуулийн холимог тогтолцоо нь мажоритар болон пропорциональ тогтолцооны сул талыг багасгаж, давуу талыг товойлгох зорилт агуулсан байдаг ч Монгол Улсад сонгуулийн холимог тогтолцоо Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн цэц (Цэц) 2016.04.22-нд буюу УИХ-ын сонгууль болохоос 2 сар 7 хоногийн өмнө гаргасан байдаг. Иймхүү тус 2016 оны болон 2020 оны сонгуулиудыг мажоритар тогтолцоогоор хэрэгжүүлсэн юм.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

a. Улсын Их Хурал төрийн эрх барих дээд байгууллага болох нь

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин нэгдүгээр зүйлийн 21.4 дахь заалтад “Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно” хэмээн тусгаснаас үүдэн Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулиар тус харилцааг зохицуулж ирсэн байдаг. Харин Монгол Улсын Их Хурлын эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлэг Монгол Улсын төрийн байгуулал хэсэгт зохицуулсан. Ингэхдээ Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална.[81] Улсын Их Хурал нэг танхимтай, далан зургаан гишүүнтэй байна.[82] Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно[83] гэсэн нь олон улсын хэм хэмжээнд нийцэж байна.[84] Харин Улсын Их Хурлын гишүүнээр Монгол Улсын хорин таван нас хүрсэн, сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгоно[85] гэж зохицуулсан байдаг. Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална.[86] Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрх нь Төрийн сүлдэндээ тангараг өргөснөөр эхэлж, Улсын Их Хурлын дараагийн сонгуулиар шинэ сонгогдсон гишүүд тангараг өргөснөөр дуусгавар болно[87] хэмээн тусгаснаас үзэхэд Улсын Их Хурал буюу хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагын гишүүнийг сонгох, сонгогдох харилцааг зохицуулах Сонгуулийн тухай хууль ямар чухал ач холбогдолтой болох нь харагдаж байна.

b. Сонгох эрх

1992 оны Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлд “засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна” гэж заасан. Тус заалт нь иргэдийн “төрийг удирдах хэрэгт төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан оролцох” эрхийн хэрэгжилтээр дамжин илэрдэг. Яагаад гэвэл, энэхүү богино заалт маш өргөн утгыг агуулах бөгөөд үүнийг Арван зургадугаар зүйлийн 9 дэх хэсэгт дэлгэрүүлэн төрийг удирдах хэрэгт оролцох, сонгох, сонгогдох эрхийг иргэдэд олгосон.[88] Төрийн удирдах хэрэгт төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан оролцох дүрмийг сонгуулийн тухай хуулиар тогтоодог гэж үзэж болно.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

[80] Мөн тэнд
[81] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, хорьдугаар зүйл
[82] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, хорин нэгдүгээр зүйлийн 21.1 дэх заалт
[83] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, хорин нэгдүгээр зүйлийн 21.2 дахь заалт
[84] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, УБ., 2015, 50 дахь тал
[85] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, хорин нэгдүгээр зүйлийн 21.1 дахь заалт
[86] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, хорин гуравдугаар зүйлийн 23.1 дэх заалт
[87] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, хорин гуравдугаар зүйлийн 23.2 дахь заалт
[88] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, УБ., 2015, 50 дахь тал

Монгол Улс 1990 оноос хойш өдгөө 9 удаа[89] Улсын Их Хурлын сонгуулийг зохион байгуулсан байна. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн хорин нэгдүгээр зүйлийн 21.4 дэх заалтад "Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно. Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно" гэсэн зохицуулалт батлагдах хүртэл Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуульд сонгууль болохоос нэг жилийн өмнө байсан ч хуульд өөрчлөлт оруулах буюу шинэчлэн батлах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгож болдог байв. Доорх хүснэгтэд үе үеийн Улсын Их Хурлын сонгуультай холбоотой онцлох үйл явдал, сонгуулийн тухай хууль батлагдаж байсан мэдээллийг багцлан харуулав.

Сонгуулийн жил	***Сонгуулийн жилийн өмнө ба түүний дараах үйл явдлууд, Сонгуулийн тухай хуулиуд батлагдсан байдал***
1990 он	**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.
1992 он	**4 дүгээр сарын 8** Сонгуулийн шинэ хууль батлагдав.
1996 он	**6 дугаар сарын 30** Улсын Их Хурлын сонгуулийн үр дүнгээр Үндэсний ардчилсан нам ба Социал-демократ нам 76 суудлаас 50 суудлыг авав.
2000 он	**6-7 дугаар сар** Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн сонгууль явагдаж, МАХН Улсын Их Хурлын 76 суудлын 72-ыг авав.
2004 он	**6-7 дугаар сар** Улсын Их Хурлын сонгууль ба Эвслийн Засгийн газар: Монгол Улсад 1990 оноос хойших парламентын тав дахь сонгууль болов. Өмнөх сонгуулиар 76 суудлын 72-ийг авсан МАХН энэ удаад 36 суудлыг авчээ. Гурван намаас бүрдсэн Эх орны ардчилсан эвсэл мөн 36 суудлыг авсан юм. Үлдсэн 4 суудлыг бие даагчид болон жижиг намууд ноогдсон юм. **8 дугаар сар** 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.
2008 он	**2005 оны 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.

[89] 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020 онуудад тус тус зохион байгуулсан.

	2008 оны 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.
2012 он	**2011 оны 12 дугаар сарын 15** Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай (Шинэчилсэн найруулга) хууль батлагдав. **2012 оны 6 дугаар сар** Улсын Их Хурлын сонгууль. Ардчилсан нам парламентад олонх болж, МАХН болон Иргэний Зориг-Ногоон намтай эвсэл байгуулав.
2016 он	**2015 оны 12 дугаар сарын 25** Сонгуулийн тухай хууль батлагдав. **2016 оны 04 дугаар сарын 22** Сонгуулийн холимог тогтолцоо Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн цэц (Цэц) УИХ-ын сонгууль болохоос 2 сар 7 хоногийн өмнө гаргав. **2016 оны 5 дугаар сарын 05** Улсын Их Хурлын 2016 оны хаврын ээлжит чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар Сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг баталснаар энэ удаагийн сонгууль тус бүр нэг мандаттай 76 тойргийн зарчмаар явагдахаар болсон юм. **2016 оны 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.
2020 он	**2019 оны 11 дүгээр сарын 14** Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг батлав. **2019 оны 12 дугаар сарын 20** Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийг батлав. **2020 оны 06 дугаар сарын 24** Улсын Их Хурлын сонгуулийг томсгосон мажоритар хэлбэрээр зохион байгуулав. МАН 62, АН 11, Та Бидний Эвсэл 1, Зөв Хүн Электорат эвсэл 1 хүний суудал тус тус авчээ.

Хүснэгт 16: УИХ-ын ээлжит сонгуулийн мэдээлэл[90]

[90] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ., 2016, 208-221 дэх тал

Дээрх хүснэгтээс үзвэл Улсын Их Хурлын сонгууль болохын өмнө сонгуулийн тухай хуулийг шинээр батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох тохиолдол нэлээдгүй гарч байсан. Үүний шалтгаан нь Улсын Их Хуралд суудалтай нам, эвслүүд "Сонгуулийн үр дүнд нөлөөлөх, өөрсдөдөө ашигтай байж болохуйц хуулийн зүйл заалт боловсруулах", "УИХ-д цөөнх, суудалгүй болон бие даан нэр дэвшигчид, улс төрийн нам эвслүүдэд ээлжит сонгуульд төлөвлөж, бэлдэх боломжийг нь хязгаарлах" зорилготойгоор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийг өөрчилдөг байжээ. Иймхүү Улсын Их Хурлын сонгууль болохын өмнө нь сонгуулийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулж байсан нь дараах сөрөг нөлөөг авчирч байв.

Сөрөг нөлөө	Учир шалтгаан
"Сонгуулийн тогтолцоо эрх баригч намын эрх ашигт нийцэн бүрдсэн нь шударга бус сонгуулийн орчныг бүрдүүлэх".	Учир нь Улсын Их Хуралд суудалтай нам, эвслүүд хамтран тухайн сонгуулийн тухай хуулийг баталж байгаа тул энэ нь дараа дараагийн сонгуульд ахин сонгогдох өөрсдийнх нь ашиг, сонирхол, нөөц боломжид илүү нийцсэн.
"Тухайн сонгуулийн тухай хуулиуд нь УИХ-д суудалтай цөөнх болсон нам болон УИХ-д суудалгүй жижиг нам, улс төрийн хүчний сонгуульд оролцох, ялах боломжийг багасгах", "тэдгээрийг ээлжит сонгуульд төлөвлөж бэлдэх боломжийг хязгаарлах".	Сонгуулийн тухай хуулийг сонгууль болохын өмнөх нэг жилийн дотор өөрчлөлт оруулж, шинээр баталж байгаа нь тухайн сонгуульд оролцохоор бэлдэж байсан Улсын Их Хуралд суудалгүй нам, эвслийн нэр дэвшигчдийн хувьд гэнэтийн зүйл болж, тэдний сонгогдох боломжийг бууруулдаг байна.
"Хуулийн тогтворгүй байдал нь сонгогчдын сонгуулийн тухай боловсролд сөргөөр нөлөөлөх, сонгогчдын идэвхийг бууруулах".	Сонгуулийн тухай хууль байнга өөрчлөгдөх нь сонгогчдын хувьд тухайн тогтолцоог ойлгоход төвөгтэй байдал учруулах, сонгогчийн боловсролыг бүрэн дүүрэн авч чадахгүй сонгуульд саналаа өгөх, эсхүл санал өгөхөөс зайлсхийх зэрэг сөрөг үр дагавар авчирдаг байна.

Хүснэгт 17: Үндсэн хуулийн холбогдох заалт батлагдах болсон учир шалтгаан

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Үндсэн хуулийн 21.4 дэх заалтад "***Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно. Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно."*** гэсэн заалт батлагдсанаар дараах эерэг үр нөлөө гарна гэсэн таамаг байгаа билээ. Үүнд:

Эерэг нөлөө	Үр дүн
"Сонгуулийн тогтолцоог сонгуулийн өмнөх нэг жилийн хугацаанд өөрчлөхгүй байх".	Сонгуулийн хууль тогтвортой үйлчлэх УИХ-д олонх болсон улс төрийн нам, эвсэл ээлжит сонгуулиас нэг жилийн өмнө сонгуулийн тухай хуулийг батлах, түүнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах боломжийг хязгаарлах.
"УИХ-д суудалтай цөөнх болсон нам болон УИХ-д суудалгүй жижиг нам, улс төрийн	Сонгуулийн хууль тогтвортой үйлчилснээр Улсын Их Хуралд суудалгүй болон цөөнх нам, эвсэл, нэр

хүчний сонгуульд оролцох, сонгуульд төлөвлөж бэлдэх боломжтой".	дэвшигчид тухайн сонгуулийн тухай хуульд заасан сонгуулийн тогтолцоо болон түүний зохицуулалтад нийцүүлэн сонгуульд бэлдэх, оролцох боломжтой.
"Сонгогчдын сонгуулийн боловсролд эергээр нөлөөлөх".	Сонгуулийн тухай хууль сонгууль болохын өмнөх нэг жилийн хугацаанд өөрчлөгдөхгүй байх нь сонгуулийн эрх бүхий байгууллага болон бусад иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс сонгогчдын боловсролыг сайжруулах, тэдэнд сургалт зохион байгуулах, сонгуулийн идэвхийг нэмэгдүүлэх нөлөөллийг аяныг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэхээс гадна сонгогч тухайн сонгуулийн тогтолцоо, санал өгөх арга хэлбэрийн тухай ойлгох, саналаа өгөхөд эергээр нөлөөлнө.

Хүснэгт 18: Үндсэн хуулийн холбогдох заалт батлагдсанаар гарах эерэг нөлөө

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

БНСУ:

БНСУ-ын хууль тогтоох төрийн дээд байгууллага болох парламентыг Үндэсний Ассамблей гэдэг. Үндэсний Ассамблей нь нэг танхимтай, бүх нийтийн сонгуулиар 4 жилийн хугацаагаар сонгогддог. Сонгуулийн кампанит ажлын хугацаа 14 хоног байх ба нэг дэвшигчийг бүртгэж дууссан өдрийн 6 дахь өдрөөс эхлэн сонгуулийн өдөр хүртэлх хугацаанд байна.[91]

ИСПАНИ УЛС:

Испанийн Хаант Улс нь Үндсэн хуульт хаант засаглалтай. Тус Улсын Хаан VI Фелипе 2014 оноос хаан ширээг залгамжлан сууж байгаа бол Засгийн газрыг 2018 оны 6-р сараас хойш Зүүний үзэл бүхий төвийг баримтлагч Испанийн социалист ажилчдын нам (PSOE-Spanish Socialist Workers Party)-ын дарга Пэдро Санчез тэргүүлж, Ерөнхий сайдаар ажиллаж байна. Ерөнхий сайдыг парламентаас шууд бусаар сонгодог. Ингэхдээ тус улсын Хаан нь Парламентад суудалтай улс төрийн намын төлөөлөлтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр Засгийн газрын тэргүүн (зарим тохиолдолд Ерөнхийлөгч гэх)-д нэр дэвшигчийн нэрийг Парламентын даргад уламжилна. Нэр дэвшигч нь Парламентын доод танхим буюу Конгресст Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрөө танилцуулж, Конгрессын гишүүдийн олонхын саналыг авснаар дэмжигдсэнд тооцогдох ба Улсын Хаан тухайн нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилдог байна. Харин нэр дэвшигч олонхын санал авч чадаагүй бол 48 цагийн дараа саналаа дахин оруулах боломжтой.[92]

Дээрх хэсэгт харьцуулснаас гадна бусад улсын туршлагыг үзэхэд, сонгуулийн тухай хуулийг батлах эсэхэд Үндсэн хуулийн түвшинд хязгаарлалт хуульчлан тогтоох явдал түгээмэл биш байдаг. Иймд Монгол Улсад уг зохицуулалт Үндсэн хуулийн хэмжээнд тусгагдаж зохицуулагдсан явдал бол манай улс өөрийн онцлог, практикт тулгуурлажээ гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

[91]Мөн тэнд

[92] Политологи эрдэм шинжилгээний бичиг №19

ХОРИН ХОЁРДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
22.2. Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ. **Хэмээн анх 1992 оны Үндсэн хуулийн 22.2 дахь хэсэг нь хуульчлагдсан**	22.2. 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. **Харин дараа нь 2000 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр дээрх цогцолбор Үндсэн хуулийн 22.2 дахь хэсэгт нэмэгдсэн.**	22.2. Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. **2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 22.2 дахь хэсэгт дахин өөрчлөлт орсон бөгөөд дээрх байдлаар буюу анх 1992 онд хуульчлагдаж байсантай адил болсон гэж хэлж болно. Гэхдээ найруулгын хувьд өөрчлөгдсөн болохыг эхний болон энэ хүснэгтээс харьцуулан харж болно.** **Түүнчлэн 2000 онд Үндсэн хуулийн 22.2 дахь хэсэгт шинээр нэмэгдсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 22.2 дахь хэсгээс хасаж 22.3 дахь хэсэг болгон шинэ зүйл заалтаар оруулсан.**

Хүснэгт 19: Үндсэн хуулийн 22.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Ардчилсан дэглэмийн нэг гол хүчин зүйл нь төлөөлөл байдаг. Парламент буюу хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллага нь иргэдийг төлөөлж, тохирсон хуулийг баталж, төсвийг үр ашигтай зарцуулж, нийгэмд хэрэгцээтэй бодлого боловсруулж ажиллах ёстой байдаг. УИХ-ын үйл ажиллагаанд иргэд хяналт тавьж хэрэгцээтэй үед тарахыг шаарддаг. Ингэснээр иргэдийн дунд буруу ойлголт төрүүлэхгүйн улмаас УИХ-ын гишүүд парламент дотор зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно гэж заасан ба өөрөө тарах шийдвэр гаргах эсхүл Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал гаргасан бол УИХ нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Энэ нь парламент өөрөө тарах саналыг үндэслэх эсхүл Ерөнхийлөгч тараах тухай шийдвэр гаргахаас нааш УИХ тарахгүй гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Гэхдээ энэхүү зохицуулалт орж ирснээрээ УИХ-ыг тараах боломж нээгдэн эргэлтийн системийг бий болгосон байж болох юм.

УИХ-ын бүрэн эрхийн тухай

УИХ нь тодорхой хэмжээний Үндсэн хууль бусад хууль тогтоомжоор батлагдсан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.

Үндсэн хуулийн 22.2-т тусгагдсан ***Бүрэн эрх*** гэдэг нь гишүүнийг сонгогдон ажиллаж байх явцад хэрэгжүүлж болох бүхий л эрх дархыг хэлнэ[93]. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд заасанчлан УИХ-ийн гишүүний бүрэн эрхэд:

- Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл санаачлах;
- Байнгын хороонд заавал харьяалагдах;
- Санаачилсан хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг өөрийн саналаар татаж авах;
- Нэгдсэн хуралдаанд болон өөрийн харьяалагддаг Байнгын, дэд, түр хорооны хуралдаанд таслах эрхтэй оролцох;
- Төрийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичиг, улсын төсвийг хэлэлцэн батлахад Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-д заасан хүрээнд санал гаргах;
- Байнгын, дэд, түр хорооны бүрэлдэхүүнд орох, түүнээс гарах;
- Улсын Их Хурлын дарга, дэд дарга, Байнгын, дэд, түр хорооны дарга, Улсын Их Хурлын сонгуульт бусад удирдах албан тушаалд сонгогдох, тэдгээрт өөрийн нэрээ дэвшүүлэх;
- Улсын Их Хурал, Байнгын, дэд, түр хорооны ажлын хэсэгт хүсэлтээрээ, эсхүл томилсны дагуу орж ажиллах;
- Хэлэлцэж байгаа асуудалтай холбогдуулан асуулт асуух, байр сууриа илэрхийлэх, санал гаргах, санал хураалгах;
- Улсын Их Хурлаас сонгогдсон буюу томилогдсон албан тушаалтны илтгэл, сонсгол хэлэлцүүлэх саналыг Байнгын хороонд оруулах;
- Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг Үндсэн хуулийн Дөчин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Улсын Их Хурлын бусад гишүүнтэй хамтарч гаргах;
- Нийтийн сонсгол зохион байгуулах санал гаргах;
- Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын даргад асуулга, асуулт тавьж хариуг хуульд заасан хугацаанд авах, шаардлагатай гэж үзвэл энэ хуулийн 38.3-т зааснаас бусад асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл санаачлах;
- Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн талаар иргэд, байгууллагаас ирүүлсэн саналыг судлан үзэж, шаардлагатай гэж үзвэл энэ хуулийн 38.3-т зааснаас бусад асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл санаачлах, шаардлагагүй бол энэ тухай хариуг бичгээр өгөх;
- Иргэн, байгууллагаас ирүүлсэн өргөдөл, гомдлыг судлан хариу өгөх, эсхүл харьяаллын дагуу холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд уламжилж энэ тухай хариу мэдэгдэх;
- Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийн талаар холбогдох байгууллага, албан тушаалтнаас мэдээлэл шаардаж авах;
- Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ аль ч байгууллагад чөлөөтэй нэвтэрч, хэнтэй ч хүлээгдэлгүй уулзах, шаардлагатай асуудлаар тайлбар, мэдээлэл авах;
- Онцгой чуулган зарласан бол зар хүлээлгүйгээр нэн даруй хүрэлцэн ирэх;
- Төр, байгууллага, хувь хүний хуулиар хамгаалсан нууцыг чанд хадгалж задруулахгүй байх;

[93] Д.Ундрах, "*Парламентийн гишүүдийг эгүүлэн татах хариуцлагын механизм"*, 2018/1 Шинэ толь, УБ, 2018 он.

- Өвчтэй, чөлөөтэй, дотоод, гадаадад томилолтоор ажиллахаас бусад тохиолдолд нэгдсэн, Байнгын, дэд, түр хорооны хуралдаанд товлосон хугацаанд хүрэлцэн ирж оролцох;
- Улсын Их Хурлаас баталсан гишүүний ёс зүйн дүрэм, хуралдааны дэгийг чанд сахиж ажиллах;
- Чуулганы хуралдаанд үг хэлэхдээ бусдын нэр төр, алдар хүндэд халдахгүй байх;
- Гишүүн хэлэлцэх гэж байгаа асуудалтай шууд холбоотой үйл ажиллагааны дүнд өөрөө болон гэр бүлийн гишүүд нь орлого олж байгаа, эсхүл бусад хэлбэрээр ашиг сонирхлын зөрчилтэй бол тухайн асуудлаар хэлэлцүүлэг, санал хураалтад оролцохоос татгалзах;
- Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол хавсран ажиллах;
- Хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг тогтоосон хугацаанд зохих журмын дагуу үнэн зөв гаргах зэрэг болно.

Харин эрх зүйн онолын хувьд ***“бүрэн эрх дуусгавар болох”*** гэх нэр томьёог дараах агуулгаар ойлгоно. Үүнд[94]:

- Хуульд заасан албаны бүрэн эрх дуусгавар болох;
- Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу албан тушаалтныг эгүүлэн татах, огцруулах, парламентыг тараах, засгийн газрыг огцруулах;
- Бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болох буюу өөрийн хүсэлтээр, нас барах болон хуульд заасан бусад үндэслэлийн дагуу дуусгавар болсныг ойлгохоор байна.

Иймд дээр дурдсан УИХ-ийн гишүүний бүрэн эрх нь дуусгавар болсон бол түүнийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон гэж үзнэ.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

1992 оны Үндсэн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2-т “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно” гэж заасан нь Улсын Их Хурал тарах тухай ганц зохицуулалт байсан[95]. Үүнийг Калифорнийн их сургуулийн улс төрийн ухааны профессор Мартин Шапиро “1992 оны Үндсэн хуулийн холбогдох заалтаас үзэхэд Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдын зүгээс Улсын Их Хурлыг тараах гэсэн ямар нэг оролдлого байж болохыг тусгаагүй байна. Зөвхөн парламент л өөрийгөө татан буулгах эрхтэй болсон байна” гэж дүгнэж байсан[96]. Иймд зөвхөн Улсын Их Хурал өөрөө тарах эсэхээ шийдэх учраас тарах бараг боломжгүй гэж шүүмжлэгдэж ирсэн.

Эрх мэдэл хуваарилах тогтолцоонд засгийн газрыг сонгохын тулд парламентаас нийгмийн төлөөлөн улс төрийн зөвшилцөлд хүрэхийг заавал шаарддаг. Парламентад суудалтай намууд дотроо тийм зөвшилцөлд хүрвэл нийгмийг төлөөлөн засгийн газарт гүйцэтгэх эрх мэдлийг итгэмжлэх эрх олгодог байна[97]. Шинэ сонгуулиар байгуулагдсан парламент дахь намууд хоорондоо зөвшилцөлд хүрч засгийн газраа байгуулж чадахгүй бол тэр парламентыг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх чадваргүйд тооцож таарах зохицуулалт нь төдийлөн хэрэглэгддэггүй боловч парламентыг хариуцлагажуулдаг ач холбогдолтой байдаг. Тийм учраас УИХ тодорхой хугацааны дотор Ерөнхий сайдыг томилж чадаагүй бол тарах байдлаар хариуцлага хүлээдэг зохицуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгах бодит шаардлага үүссэн юм.

Тус заалт нь 2000 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр хүчингүй болгосон байсныг буцаан нэмэлт, өөрчлөлтөөр оруулж ирсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь заалтад “Үндсэн хуульд өөрөө 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” гэсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг 2000 онд оруулсан нь Ерөнхий сайдыг томилохтой холбогдуулан Улсын Их

[94] Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл, *Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*, УБ, 2017 он.
[95] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлба*р, УБ., 2019 он.
[96] Мартин Шапиро, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төсөлд өгөх санал*, 1991
[97] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2019 он.

Хурлыг хариуцлагажуулах ач холбогдолтой байсан[98]. Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь нэг талаас Улсын Их Хурлын сонгуулийн дараа бүрэлдсэн шинэ чуулган Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг хэлэлцэх тодорхой хугацаа заагаагүй учраас энэ маягаар жил, хоёр жил болсон ч болохоор байжээ. Энэ нь тус зохицуулалтын сул тал болж байсан билээ. Тус хэсгийн 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг тодруулах шаардлага үүссэн бөгөөд энэхүү талаар судлаачид дүгнэхдээ:

“Монгол Улсын удирдлагын хэлбэрийг парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт улам ойртуулахын тулд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэлийг тодорхой болгоод, хэрэгжих боломжийг нээж өгвөл нэг талаас парламентыг гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллагын үйл ажиллагааны төлөө бодит хариуцлага хүлээдэг болгосноор УИХ юм л болбол Засгийн газрыг огцруулахаар заналхийлдгээ зогсоож, нөгөөтээгүүр Засгийн газар ч улс төрийн золиос болохоос зохих түвшинд хамгаалагдсан байх тул өөртөө илүү итгэлтэй, хариуцлагатай, алсын хараатай ажиллах болно”[99] гэж дүгнэсэн нь бий.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь заалт батлагдсанаараа Улсын их Хурлыг тараах хяналт, хариуцлагыг бий болгох боломж бүрдсэн. Мөн Үндсэн хуулийн 22.3 болон 22.4-тэй холбогдвол тарах дараах нөхцөлийг тодруулж хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг сайжруулна[100] гэж үзэж байв.

Улсын Их Хурал өөрөө тарах тухай 1992 оны Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2-т байсан анхны заалтыг “Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй саналаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж Улсын Их Хурал шийдвэрлэсэн бол Улсын Их Хурал тарна” гэж тодорхой хуульчилсан. Ингэснээр Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзвэл тарах нөхцөл болно гэсэн үг юм.

Дэлхийн улс орнуудад парламент нь Үндсэн хуульд заасан томьёоллоосоо хамааран харилцан адилгүй эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байна. Тодруулбал, 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. Улсын Их Хурал төрийн байгууллын тогтолцоонд маш өргөн эрх мэдэлтэйгээр зогсохгүй, нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй саналаар Улсын Их Хурал өөрөө тарахаас бусдаар түүнийг тараах боломжгүй. Энэ нь Монгол Улсын Хуралд хариуцлага тооцох буюу Улсын Их Хурлыг тараах боломж хомс байсныг харуулдаг. Харин 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. Иймхүү Улсын Их Хуралд хяналт тавих хүрээ маш хязгаарлагдмал бөгөөд Монгол Улсыг улс төрийн тогтолцооны хувьд “парламентын” засаглалтай хэмээн тодорхойлох хандлага давамгайлж байна[101].

Иймд Монгол Улсын Их хурал өөрөө тарах зохицуулалтын талаар судлаачид шүүмжлэлтэй хандах явдал байсаар ирсэн. 2019 оноос өмнө Үндсэн хууль дахь Улсын Их Хурлыг тараах тухай зохицуулалтыг өөрчлөх талаар зарим оролдлого хийж байсан ажээ. 1999, 2000 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах оролдлогоор УИХ өөрөө тарах эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргах үндэслэлд зарим тодотгол хийсэн боловч биелэгдэх магадлал багатай хэвээр байсан юм. Энэ нь “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

[98] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар,* УБ., 2019 он.

[99] Ч.Энхбаатар, Том Гинсбүрг, П.Амаржаргал, М,Батчимэг, Ц.Дааваадулам, О.Мөнхсайхан, Д.Солонго, *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ., 2016 он.

[100] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2019 он.

[101] Судлаачдын баг, *Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг*, УБ.,2015 он.

гаргана” гэсэн томьёололтой холбоотой байсан юм. Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэхээр нөхцөл бүрдвэл Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санаачилгаар Улсын Их Хурлыг тараах саналыг ард нийтийн санал асуулгаар шийдвэрлэх нь өөрсдийн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаа хэрхэхээ ард нийт өөрсдөө шийдвэрлэх нь зүйтэй” гэсэн судлаачдын байр суурь байдаг.[102]

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Сонгогчдын саналаа парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах тухай зарим улсын туршлага:

Сонгогчдын саналаар парламентын гишүүдийг эгүүлэн татах процедурыг хэрэгжүүлдэг улс орнууд цөөнгүй бий. Тухайлбал, Австрали, Алжир, Беларусь, БНХАУ, БНКУ, Венесуэл, Гамби, Их Британи, Канад, Кени, Лихтенштайн, Нигер, Нидерланд, Палау, Тайвань, Унгар, Чех, Шинэ Зеланд, Энэтхэг, Этиоп зэрэг улсууд нь эгүүлэн татах механизмыг хэрэгжүүлдэг эдгээр орнууд нь гол төлөв тухайн тойргоор сонгогдсон гишүүнийг сонгогчдын хүсэлт, өргөдөл, гарын үсгийн дагуу эгүүлэн татах үйл явцыг эхлүүлдэг байна. Парламентат ёсны хөгжлийн үйл явцад парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах нь парламентын бие даасан, хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлж болох талтай гэж үзэх болсноос нэлээдгүй улс орнууд хуулиараа парламентын үйл ажиллагаа, хараат бус байдлыг бататгахад анхаарч иржээ.[103] Жишээлбэл, Их Британи улсад сонгогчид өөрсдийн сонгосон төлөөлөгчийг тодорхой нөхцөлд эгүүлэн татах өргөдлийг Нийтийн хурлын танхимд гаргах эрхтэй Үүнд:

- Санхүүгийн хувьд шударга бус эсвэл нэр төрд сэвтэй үйлдэл хийсэн,
- Санаатайгаар сонгогдсон зорилгоосоо өөр эрх ашигт автсан,
- Сонгуулийн аль нэг амлалтаа зөрчсөн,
- Өөрийн ажил албаны нэр төрөө сэвтүүлэхүйц үйлдэл хийсэн,
- Сонгогчдынхоо итгэлийг алдсан зэрэг тохиолдолд өргөдөл гаргах эрхтэй байдаг ажээ.

УИХ-ыг тараах тухай зохицуулалт:

2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно хэмээн зохицуулсан нь парламентад хариуцлага тооцох механизмыг тодорхой хэмжээнд бүрдүүлсэн зохицуулалт юм.

Түүнчлэн ардчилсан зарчим нь аливаа асуудлыг талаас дээш буюу олонхын саналаар шийддэг бөгөөд энэ нь 50+1 томьёололтой байдаг. Харин УИХ-ын хувьд шийдвэр гаргах төвшинд гишүүдийн оролцоо саналыг бүрэн хангах, дийлэнх гишүүдийн саналыг алдагдуулахгүй байх зорилгоор гуравны хоёроос доошгүй гэх нь шийдвэр гарсны дараа маргаан үүсгэхээс урьдчилан сэргийлэх нэг механизм байж болохоор байна. Энэхүү гуравны хоёроос доошгүйн саналаар асуудлыг шийдвэрлэх нь ХБНГУ-ийн Үндсэн хуультай адил бөгөөд Бундестаг нь ихэвчлэн асуудлыг шийдвэрлэхдээ гуравны хоёр нь дэмжсэн тохиолдолд шийдэлд хүрдэг байна. Ийнхүү дийлэнх олонхоор (2/3) асуудлыг шийдвэрлэх нь зохистой боловч тус заалтыг Монгол улсад хэрэгжүүлэхэд олон гишүүдийн дэмжлэгийг шаардахаар байгаа нь тус заалтыг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг багасгах нэг хөшүүрэг байж болох юм.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Парламент өөрөө тарах болон парламентыг тараах тухай бусад улс орнуудын зохицуулалтыг [104] судлахад дараах харьцуулалт гарч байна. Үүнд:

- Парламент өөрөө тарах зохицуулалттай улс - 3 (Киргизстан, Унгар, Хорват);

[102] П.Очирбат, *Монгол Улсын Үндсэн Хууль, хэрэгжилт хяналт судалгаа*, УБ., 2017 он.
[103] Д.Ундрах, *Парламентийн гишүүдийг эгүүлэн татах хариуцлагын менанизм*, 2018/1 Шинэ толь, УБ., 2018 он.
[104]Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл, “*Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт”*, УБ., 2017 он.

- Ерөнхий сайдыг томилох болон Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэхтэй холбоотойгоор тараах зохицуулалт бүхий улс - 11 (давхардсан тоогоор) байна.

Улс орнуудын онцлог зохицуулалтаас дурдвал, парламентыг тараах үндэслэл, журам нийтлэг хэдий ч жишээ нь Латви Улсын хувьд Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэхтэй холбоогүйгээр Ерөнхийлөгчийн саналаар, ард түмний санал асуулгын дүнд парламентыг тараах бөгөөд хэрэв санал асуулгаар ард түмнээс дэмжлэг авч чадаагүй бол санал оруулсан Ерөнхийлөгч өөрөө огцрох зохицуулалттай байна. Мөн төрийн тэргүүн эзэн хаан, эсхүл ерөнхийлөгчийн аль нь байхаас шалтгаалан парламентыг тараах санал гаргах болон эцсийн шийдвэр гаргах субъект, парламентаар хэлэлцүүлэх журам улс орнуудад өөр өөр байна[105]. Тодруулбал,

ПАРЛАМЕНТЫН ХААНТ ЗАСАГЛАЛТАЙ УЛС		
№	***Улсын нэр***	***Парламентыг тараах***
1	Испани	● 2 сарын дотор эхний санал хураалтаар Конгресс Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчид итгэл үзүүлээгүй бол Хаан хоёр Танхимыг тараана. ● Ерөнхий сайд нь Сайд нарын зөвлөлтэй зөвшилцөн Парламентыг тараах саналаа Эзэн хаанд өргөн барьж, Хаан зарлиг гаргана.
2	Их Британи	● Доод танхимыг тараана /Жишгээр зохицуулна/
3	Япон	● Эзэн хаан нь Засгийн газрын зөвлөж, зөвшөөрсний дагуу Төлөөлөгчдийн танхимыг тараана. Энэ тохиолдолд Зөвлөхүүдийн танхим мөн үйл ажиллагаагаа зогсооно. Гишүүнийг эрүүгийн хариуцлагад татахаар бол огцруулна.
ПАРЛАМЕНТЫН БҮГД НАЙРАМДАХ УЛС		
№	***Улсын нэр***	***Парламентыг тараах***
1	Киргизстан	● Парламент өөрөө тарах ба гишүүдийн 2/3-оос доошгүй саналаар энэ шийдвэр батлагдана. ● Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг баталж чадаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараана.
2	Болгар	● Засгийн газрыг бүрдүүлэх зөвшилцөлд хүрч чадаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараана.
3	Латви	● Ерөнхийлөгчийн саналаар парламентыг тараах бүх нийтийн санал асуулгаар оролцогчдын талаас илүү хувь нь дэмжсэнээр Сейм тарна.

[105] Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл, "*Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт"*, УБ., 2017 он.

4	Унгар	● Өөрөө тарах тухайгаа зарлах, ● Ерөнхийлөгч тараах: ерөнхий сайдыг 40 хоногийн дотор сонгоогүй; ● 3-р сарын 31-ээс өмнө төсвийн төслийг батлаагүй бол Ерөнхий сайд, Үндэсний Ассамблейн дарга, намын бүлгүүдийн дарга нартай санал солилцоно.
5	Эстони	● Ерөнхий сайдыг нэр дэвшүүлэх ерөнхийлөгчийн эрх парламентад шилжсэнээс хойш 14 хоногийн дотор нэр дэвшигч Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг Ерөнхийлөгчид танилцуулаагүй, ● Төсвийн жил эхэлснээс хойш 2 сарын дотор төсөв батлаагүй, ● Парламентын санаачилсан бүх нийтийн санал асуулгаар парламент ард түмний дэмжлэг авч чадаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараана.
6	Хорват	● Нийт гишүүдийн олонхын саналаар парламент өөрөө тарна ● Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй, эсхүл улсын төсвийн төслийг 120 хоногийн дотор батлаагүй бол Ерөнхийлөгч ЗГ-ын саналаар Засгийн газар болон парламентын бүлгүүдийн төлөөлөлтэй зөвшилцөн парламентыг тараана
7	Финланд	● Ерөнхий сайд парламентын ээлжит бус сонгууль зарлах санал гаргасны дагуу Ерөнхийлөгч парламентын бүлгүүдэд танилцуулж, ээлжит бус сонгууль явуулах хүсэлтийг парламентад тавина. Үүний дараа парламент ээлжит бус сонгуулийн хугацааг товлоно
8	Итали	● Ерөнхийлөгч Парламентын дарга нартай зөвшилцөн Парламентын аль нэг Танхим, эсхүл хоёр Танхимыг тараана.

Хүснэгт 20: Парламентыг тараах бусад улс орны туршлага:

Түүнчлэн ХБНГУ-ын хувьд Үндсэн хуулийн 41 дэх зүйлийн 1 дэх хэсэгт Сонгуулийн зөрчлийг хянан шалгах нь Бундестагийн бүрэн эрхэд хамаарна. Бундестагийн гишүүний бүрэн эрхээ алдах эсэхийг Бундестаг шийдвэрлэнэ гэж заасан байдаг[106].

Бүгд найрамдах Парламентын засаглалтай улс орнуудтай Монгол улсын Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь заалтыг харьцуулбал, парламент тарах саналыг Парламентын олонх /гуравны хоёроос дээш/ зөвшөөрснөөр шийдэх тухай агуулга бусад улсын зохицуулалттай нийцэж байна. Мөн, парламент нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх болоод хөтөлбөр батлах, Ерөнхий сайдыг томилох зэрэг гүйцэтгэх засаглалтай холбоотой байдлаар тараах шийдвэр гаргаж болохоор байгаа нь тэдгээр улстай тодорхой хэмжээнд төсөөтэй байна. Парламент өөрөө тарах болон, Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж тараах тухай санал гаргасан гэснийг бусад улс орон хэрхэн зохицуулж байгааг авч үзвэл:

- Киргизстан Улсад Монгол Улстай төсөөтэй байдлаар Парламент өөрөө тарах ба гишүүдийн ⅔-оос доошгүй саналаар тус шийдвэр гарахаар байна.
- Унгар Улсад мөн парламент өөрөө тарах тухайгаа зарлах бөгөөд Монгол улсаас ялгаатай нь Ерөнхийлөгч нь УИХ-ын даргатай зөвшилцөж тараах тухай санал болгох зохицуулалт байхгүй байна.
- Хорват улс нь мөн адил Парламентын нийт гишүүдийн олонхын саналаар парламент өөрөө тарахаар зохицуулалттай байна.

Дээрх улсуудын хувьд Үндсэн хуульдаа Ерөнхийлөгчид хэр их хэмжээний эрх мэдэл байгаагаас хамааран Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах зохицуулалтууд янз бүрийн шинжтэй болох нь ажиглагдаж байна. Жишээлбэл, Итали улсад Ерөнхийлөгч Парламентын даргатай зөвшилцөн нэг эсвэл

[106] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949 /zuletzt geändert 28. März 2019/

хоёр танхимыг тараах боломжтой байдаг байна. Энэ нь нийт гишүүдийн олонхын санал гэдгийг үл харгалзан Ерөнхийлөгч дарга нартай зөвшилцөлд хүрсэн бол тараах боломжтой болохыг харуулдаг . Харин Латви улсад Ерөнхийлөгч нь парламентыг тараах бүх нийтийн санал асуулга санаачлан явуулах эрхтэй байгаа бөгөөд тус санал асуулгаар талаас илүү хувь нь дэмжсэн бол Парламентыг тараах боломжтой байна. Харин Засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбоотой буюу Монгол улсын Үндсэн хуулийн 22.3 дахь заалттай холбогдсон зохицуулалтууд харилцан адилгүй байна.

Парламентын хаант засаглалтай улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг үзвэл, Хаан итгэл хүлээлгэх зарчмыг зөрчсөн, эсвэл Ерөнхий сайдтай зөвшилцөх, Засгийн газрын санал зэргээс харгалзан Хаан шийдвэрийг гаргахаар байна.

ХОРИН ХОЁРДУГААР ЗҮЙЛИЙН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
22.2 Улсын их хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ[107].	22.2 Улсын их хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ. 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.	22.2 Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно.
		22.3 Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд анх оруулснаас хойш дөчин тав хоногийн дотор, эсхүл Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцруулснаас, түүнчлэн дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцсоноос хойш гуч хоногийн дотор Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргана.
		22.4 Энэ зүйлийн 2, эсхүл 3 дахь хэсэгт заасны дагуу шийдвэр гаргаснаас хойш Улсын Их Хурал арав хоногийн дотор сонгуулийг товлон зарлаж, жар хоногийн дотор явуулна. Шинэ сонгогдсон гишүүд тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хадгална.

Хүснэгт 21: Үндсэн хуулийн 22.3 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

[107] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт

Улсын Их Хурлын чиг үүрэг: Хяналт-тэнцвэрийн хүрээнд

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар гүйцэтгэх эрх бүхий институтийг үүсгэх, түүнд хяналт тавих эрхийг парламентад олгосон бөгөөд энэхүү чиг үүрэг нь улс төрд хяналт – тэнцвэрийн харилцаа төлөвших нэг үндэс юм.[108]

Улсын Их Хурлыг тараах тухай

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.3 дахь хэсгээс үзвэл Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганы хурал эхэлснээс хойш 45 хоногийн дотор, эсхүл Ерөнхий сайдыг шинээр томилохоор Үндсэн хуульд заасан хугацаа болсноос хойш 30 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Улсын Их Хурлыг тараахаар байна. Тодруулбал тус заалтаар Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ хойрго хандсан, хугацааг удаасан тохиолдолд түүнд хариуцлага тооцох механизмыг зохицуулсан байна.

Парламентыг хугацаанаас нь өмнө тараах нь ардчилсан дэглэмд байдаг түгээмэл практик бөгөөд ингэснээрээ намууд төлөвшинө, сонгогч ард түмэн ч төлөвшиж, үр дүнд нь ардчилал хөгжинө гэж үздэг байна[109]. Ерөнхийдөө Улсын Их Хурлыг тараах нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд буй зөрчилдөөнийг шийдэх аргын нэг юм[110].

Хууль зүйн толь бичгүүдэд дурдсанаар "парламентыг тараах" нь парламентат улс, түүнчлэн холимог хэв шинжийн бүгд найрамдах улсад төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үндсэн хуулийн механизмын чухал хэсэг гэж тодорхойлсон байдаг. Парламентыг тараах асуудал нь дараах ач холбогдолтой. Үүнд:

- Хууль тогтоох байгууллагад хариуцлага тооцох механизм;
- Эрх мэдлийн тэнцлийг хангах арга зам;
- Засгийн газрыг томилох, өөрчлөх конструктив зарчмыг хангах арга,
- Улс төрийн хямралаас үүдэн төрийн ажил гацах явдлаас урьдчилан сэргийлэх Үндсэн хуулийн хамгаалалт;
- Улс төрийн хямралт нөхцөл үүссэн бол түүнийг таслан зогсоох тохируулга болдог.

Улсын Их Хурал өөрөө болон Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай:

Монгол Улсын Их Хурлыг тараах эрх нь Улсын Их Хуралд өөрт нь болон Ерөнхийлөгчид хадгалагдах тухай зохицуулалт үйлчилдэг. Улсын Их Хурлыг тараахтай холбоотойгоор цаашид сонгууль зарлаж, шинэ гишүүд тангараг өргөх зэрэг асуудлууд үүсдэг байна. Тухайлбал Улсын Их Хурал өөрөө тарах бол тогтоол, Ерөнхийлөгчөөс Улсын Их Хурлыг тараах бол зарлиг гаргах бөгөөд эдгээр шийдвэрүүд нь эцсийнх байна. Түүнчлэн Улсын Их Хурал өөрөө тарах тухай шийдвэр гаргасан бол мөн өдөр Улсын Их Хурлын сонгууль товлон зарлах тухай тогтоолыг хамтад нь батлах, Ерөнхийлөгч зарлиг гаргасан бол уг зарлигийг гаргаснаас хойш 7 хоногийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийг товлон зарлахаар Үндсэн хуульд зохицуулсан байдаг.

ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газраас гаргасан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбараас үзэхэд, Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэх шалтгаан олон байж болох тухай судалсан байна. Тухайлбал, чуулганы хуралдаан тасалдаж, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа тогтмол бус болж байнгын ажиллагаатай парламент гэсэн шинжээ алдсан, үйл ажиллагаа нь ил тод, нээлттэй явагдаагүй, төрийн бодлогын үндсийг зөв тодорхойлж

[108] ХБНГУ-ын Фридрих-Эбертийн сан, *Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм, тогтолцоо ба бодлого*, УБ, 2013, 23 дахь тал
[109] Буянтогоо Ц. *Парламентыг тараах эрхийг Засгийн газарт өгөх ёстой ярилцлага*, https://ikon.mn/n/1o19 [Сүүлд үзсэн: 2022.01.16]
[110] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, УБ, 2009, 123 дахь тал

чадаагүй, Улсын Их Хурлын нэр хүнд олон нийтийн дунд илэрхий унаснаас үйл ажиллагааг явуулах ёс суртахууны эрхгүй болсон гэж өөрсдөө үзсэн гэх мэт байж болно[111] гэж үзжээ.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийг батлахдаа Улсын Их Хурал өөрөө тарах зохицуулалттай байхаар хуульчлан тогтоосон бөгөөд 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 22.2 дахь хэсэгт *" 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"* гэсэн нэмэлт оруулсан. Зарим эрдэмтэд Улсын Их Хурлыг тараахтай холбоотой бүрэн эрхийг ийнхүү зохицуулахыг дэмжихгүй байх үндэслэлүүдийг дэвшүүлж байв. Тухайлбал, иргэн С.Нарангэрэл Үндсэн хуулийн Цэцэд 2000 оны 3 дугаар сарын 13-нд гаргасан мэдээллийн нэмэлт тайлбартаа *"... 45 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их хурал хэлэлцэж шийдвэрлэж чадахгүй нөхцөлд Улсын Их Хурлыг тарааж байхаар тогтсон нь төрийн эрх барих дээд байгууллага болох Улсын Их Хурлыг тогтворгүй болгож, улс төрийн аливаа сөрөг хүчин буюу төр засгийн эрх мэдлийг улайран булаалдагч улс төрийн хүчнүүд сонгуулийн үр дүнг бусниулахад ашиглах сиймхий буй болгожээ"* гэж дурдаж байжээ. Үүний шалтгаан нь 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг судалгаа, хэлэлцүүлэггүйгээр маш хурдан хугацаанд хэлэлцэж баталсан буюу процессын журмыг зөрчсөн гэдэг үндэслэлээр хүчингүй болгож байсантай холбоотой. Иймд шаардлагатай хэмжээнд судалгаа хийлгүйгээр тус заалтад өөрчлөлт хийх гэж байгааг хууль зүйн ухааны доктор, профессор С.Нарангэрэл шүүмжилж байжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш Улсын Их Хурал өөрөө тарсан, эсхүл дээр заасан үндэслэлээр Ерөнхийлөгч тараасан тохиолдол нэг ч гараагүй юм. Монгол Улсын Их Хурлыг тараах, тарах зохицуулалттай холбоотойгоор судлаачид дараах судалгаа, үнэлэлт, дүгнэлт гаргасан байдаг. Үүнд:

1. Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид 2000 оны өөрчлөлтийг "парламент тарах нөхцөлийг явцууруулсан, дугааргүй заалт нэмснээр хууль тогтоомжийн "техник алдагдсан" гэж дүгнэсэн байдаг.
2. "Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ" сэдэвт судалгааны тайланд "Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Улсын Их Хуралд хариуцлага тооцох, тогтоон барих боломж үнэн хэрэгтээ байхгүй гэж хэлж болно" гээд "... 2000 оны нэмэлтээр орсон заалт нь парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт нийцсэн гэж үзэх боловч Улсын Их Хурлыг тараах, тарах эдгээр нөхцөлийн аль аль нь амьдралд хэрэгжих магадлал багатай тул байдлыг дээрдүүлээгүй.[112]" гэж дүгнэжээ.
3. Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ч.Энхбаатар "Манай улстай ижил тогтолцоотой олон оронд нэгэнт тогтсон жишгийг дагаж, Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэлийг тодорхой болгоод, хэрэгжих боломжийг нээгээд өгөх нь зүйтэй, ... Улсын Их Хурал нь сав л хийвэл Засгийн газрыг огцруулахаар заналхийлдгээ зогсоож, харин Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөө бодит хариуцлага хүлээдэг болох тул түүнийг байгуулах үйл явцад илүү хариуцлагатай оролцоно. Нөгөө талаас Засгийн газар ч улс төрийн золиос болох аюулаас зохих түвшинд хамгаалагдсан байх тул өөртөө илүү итгэлтэй, илүү хариуцлагатай ажиллах нөхцөл сайжрах тул түүнийг байгуулах үйл явцад илүү хариуцлагатай болно." гэж дүгнэсэн байна.
4. Засгийн газраас байгуулсан "Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судлах, санал, дүгнэлт боловсруулах ажлын хэсгийн судалгааны тайланд:
   Ерөнхий сайдыг сонгох 45 хоногийг 21 хоног болгон өөрчлөх санал боловсруулж, үндэслэлдээ "Ерөнхийлөгч нэгэнт Улсын Их Хурлын олонхтой зөвшилцөж өргөн мэдүүлсэн бол түүнээс хойш 45 хоногт Ерөнхий сайд томилогдохгүй байх магадлал бага. Харин анхдугаар чуулганы

[111] Мөн тэнд.
[112] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ, 2016 он, 90 дэх тал

дараа Улсын Их Хурлын олонх Ерөнхий сайдын нэр дээр зөвшилцөлд хүрч чадахгүй удах магадлал бий. Үүнийг харгалзан 30 хоног гэж өөрчилсөн." гэжээ.

Мөн түүнчлэн 2019 оноос өмнө УИХ-ын сонгуулийн дараа эсхүл Засгийн газар огцорсны дараа улс төрчид, намуудын эрх ашгийн зөрчлийн улмаас дараагийн Ерөнхий сайдыг томилохгүй удаах тохиолдол олон байв. Улс төрд энгийн үзэгдэл мэт болсон энэ байдал улс орны нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх бодлогын ажлуудыг удаашруулах гол шалтгаан байсаар ирсэн. Жишээлбэл, 1998 оны 07 дугаар сарын 24-ний өдөр Засгийн газар огцорсон боловч дараагийн Ерөнхий сайдыг томилох гэж 5 сар болсон түүх бий. 1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Улсын Их Хуралд хариуцлага тооцох, тогтоон барих боломж үнэн хэрэгтээ байхгүй байсан гэж хэлж болно. Хорин хоёрдугаар дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг нь парламентыг тогтоон барих, хариуцлага тооцох хууль зүйн механизмыг дэндүү сул байдлаар тогтоосныг 2000 оны нэмэлтээр өөрчилснийг парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт нийцсэн гэж үзэж болох боловч мөн л хэрэгжих магадлал багатай тул байдлыг дээрдүүлээгүй гэж үзэж байв[113]. Тиймээс дээрх шалтгаан нөхцөл бүхэлдээ УИХ-ыг тараах хууль зүйн зохицуулалт гарах урьдач нөхцөлийг бүрдүүлсэн гэж үзэх үндэстэй.

Парламентыг тараах эрх төрийн тэргүүнд хадгалагдахын учир

Парламент болон засгийн газрын хооронд үүссэн зөрчил нь ихэвчлэн улс төрийн шалтгаантай байдаг тул хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын тэнцвэрийг хангаж, төрийн ажлыг гацаахгүй байх нь үндэсний эв нэгдлийг хангах чиг үүрэгтэй бүхий төрийн тэргүүний статустай нь холбоотой юм. Түүнчлэн парламентын засаглалтай улсуудын жишгээр төрийн тэргүүнд олгосон парламентыг тараах бүрэн эрх нь төрийн институтүүдийн 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.

Парламент, Засгийн газар 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 үүргийн хувьд иймаргаанд цэг тавих хамгийн тохиромжтой субъект бол яах аргагүй Ерөнхийлөгч юм гэж судлаачид үзжээ[114].

Энэ алдааг залруулахаар Ерөнхий сайдыг огцорсноос хойш дараагийн хүнийг гуч хоногийн дотор томилдог байх, томилоогүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах шийдвэр гаргах эрхийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан юм[115].

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Энэхүү зүйл заалтыг нэмж хэсэгчлэн сэргээснээр **УИХ-ыг ямар нөхцөлд тараах, 45 хоногийг хэзээнээс эхэлж тоолох**ыг илүү тодорхой болгож өгсөн бөгөөд УИХ-ын хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн болох нь харагдаж байна.

Ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь дараах давуу талтай байна. Үүнд:

1. Улсын Их Хурлын хариуцлагыг нэмэгдүүлж, парламентын тогтолцоог бэхжүүлэх

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө байсан хорин хоёрдугаар зүйлийн 2дахь хэсэгт анхдугаар чуулганы хурал эхэлснээс 45 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилох саналыг шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана гэж зохицуулсан байсан. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтад нэмэгдэж буй хоёр агуулгын хүрээнд дөчин гуравдугаар зүйлийн 1-т Засгийн газар огцорсон даруйд дараагийн гүйцэтгэх засаглалыг байгуулах агуулгыг багтааж байгаа бол дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2-т Засгийн газар болоод УИХ-ын хоорондох харилцааг Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэх замаар зохицуулахаар тусгаж өгсөн болох нь харагдана. Ийнхүү ямар нөхцөлд УИХ-ыг тараахыг нарийн тодорхой зааж өгсөн нь Улсын Их Хурлын хариуцлагатай байдлыг сайжруулан, улмаар Монгол улсын парламентын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал үүрэгтэй байна.

[113] Мөн тэнд.
[114] Мөн тэнд. 91 дэх тал
[115] https://www.montsame.mn/mn/read/226504 [Сүүлд үзсэн: 2022.01.10]

2. Засгийн газрын тогтвортой, тасралтгүй ажиллагааг хангах боломж бүрдэх

Улсын Их Хурлыг тараах заалтад Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг өөрчилснөөр Засгийн газар тогтвортой, тасралтгүй ажиллах боломж бүрдүүлж, засгийн газрыг томилох, өөрчлөх конструктив зарчмыг нэвтрүүлсэн. Парламентыг тараах зохицуулалтыг ийнхүү тодорхой, хатуу болгож буй нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тэнцвэржүүлэх бодит механизм болсон. Түүнчлэн Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан “дордуулсан долоон өөрчлөлт”-ийн нэг заалтыг сайжруулсан гэж үзэх үндэслэлтэй.

3. Улс төрийн үйл байдлаас үүдэн Ерөнхий сайдыг томилохгүй удаах явдал үүсэхгүй

1998 оны 4 сарын 23-нд Ц.Элбэгдорж нь Монгол Улсын Ерөнхий сайдаар томилогдмогцоо өөрийн засгийн газраа бүрдүүлэн сайд нарын суудлыг нэгдсэн намуудад хувь тэнцүүлэн хуваарилсан байдаг. Гэсэн хэдий ч түүний Засгийн газар 3 сар болоогүй огцорсон бөгөөд Монгол Улсад Ерөнхий сайд томилогдолгүй 5 сарын хугацаа өнгөрсний дараа буюу 12 дугаар сарын 8-нд Ж.Наранцацралт “Ардчилсан холбоо” эвслийн гурав дахь Ерөнхий сайд болсон юм. Засгийн газрыг огцруулсны дараа дараачийн Ерөнхий сайдыг намуудын эрх ашиг, зөрчлөөс үүдэн томилохгүй удаах, улмаар төрийн ажлыг цалгардуулах алдаа дутагдал ийнхүү гарч байв.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Давхардсан тоогоор 77 улсад парламентыг тараах эрхийг ерөнхийлөгчид олгосон зохицуулалттай байхад, ердөө 14 улс энэ эрхийг бусад институцүүдэд болон парламентад өөрт нь итгэн хариуцуулсан байдаг. Үүнээс парламентыг тараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх үндсэн субъект нь төрийн тэргүүн байх тухай зохицуулалт улс орнуудад давамгайлдаг болохыг харж болно.

Парламентын засаглалтай тавин орны гуч нь (60 хувь) парламент засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэсэн бол парламент засгийн газрыг огцруулах санал тавихын зэрэгцээ засгийн газар үүнийг сөргүүлэн парламентыг тараах санал тавьдаг, тус сонголтыг Ерөнхийлөгч хийдэг журмыг сонгосон ажээ. Энэ нь төрийн тэргүүнээс парламентыг тараах эрхийг дийлэнх тохиолдолд парламент болон засгийн газрын хооронд үүссэн зөрчилтэй уялдуулсан байдагтай холбоотой байна[116].

Зарим орны парламентыг тараах тухай Үндсэн хуулийн холбогдох зохицуулалтыг хүснэгтээр харьцуулан харуулав.

1. Парламентын хаант болон Үндсэн хуульт засаглалтай улс	
Хоёр танхимтай парламент	
Улсын нэр	Зохицуулалт
Австрали	1.2.Төрийн тэргүүний үүргийг Англиийн хатан хаан гүйцэтгэдэг бөгөөд бүрэн эрхийг нь түүний томилсон Амбан захирагч хэрэгжүүлнэ. 1.5. Амбан захирагч нь парламентын чуулганы зарлуулах хугацааг тогтоон шийдвэрлэх ба Парламентын Төлөөлөгчдийн танхимыг тараах эрхтэй. Сенат тодорхой хугацааны дотор хуулийн төслийг 2 удаа дэмжээгүй эсхүл, Засгийн газар хугацаанаас нь өмнө сонгууль явуулахыг зөвшөөрч байгаа тохиолдолд Парламентын хоёр танхим зэрэг тарна.

[116] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ., 2016 он, 91 дэх тал

Их Британи	Засгийн газрын хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн ямар нэгэн арга хэмжээ, хуулийн төслийг Нийтийн танхимд дэмжээгүй тохиолдолд Ерөнхий сайдын санал болгосноор Хатан хаан Парламентын доод танхимыг тараах Тунхаг гаргана. Хатан хааны энэ Тунхагт Парламентыг тараах хугацаа, сонгуулийн дараах шинэ бүрдсэн Парламентын Анхдугаар чуулганы хугацааг тус тус заасан байна.
Нэг танхимтай парламент	
Дани	32.2.Хаан шинээр Парламентын сонгууль явуулах шийдвэр гаргасан тохиолдолд парламент тарна. 32.3.Ерөнхий сайд Парламентын сонгуулийг хугацаанаас нь өмнө явуулах шаардлагатай гэсэн шийдвэр гаргавал Парламент тарна
Норвеги	Стортинг (Парламент)-ыг тараах тухай зохицуулалт Норвегийн Вант Улсын Үндсэн хуульд байхгүй бөгөөд Стортингийн ээлжит сонгуулийн хооронд ээлжит бус сонгууль явагддаггүй.
2. Парламентын бүгд найрамдах засаглалтай улс	
Хоёр танхимтай парламент	
Герман	63.4. Хэрэв заагдсан хугацаанд сонгож чадаагүй бол уг хугацаа дуусмагц шууд санал хураалт явуулж, хамгийн олон санал авсан хүнийг сонгогдсонд тооцно. Хэрэв сонгогдсон этгээд Бундестаг (Парламент)-ийн гишүүдийн олонхын саналыг нэгтгэж чадсан бол Холбооны Ерөнхийлөгч түүнийг 7 хоногийн дотор томилох ёстой. Хэрэв сонгогдсон этгээд ийнхүү олонхын саналыг нэгтгэж чадаагүй бол Холбооны Ерөнхийлөгч 7 хоногийн дотор тухайн этгээдийг томилно, эсхүл Бундестагийг тараана. 68.1 Өөрт нь итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар Холбооны Канцлерын гаргасан хүсэлтийг Бундестагийн гишүүдийн олонхын саналаар зөвшөөрөөгүй бол Холбооны Канцлерын саналыг үндэслэн Холбооны Ерөнхийлөгч нь Бундестагийг 21 хоногийн дотор тарааж, шинэ сонгуулийг товлож болно. Энэхүү тараах эрх нь Бундестагийн гишүүдийн олонхын саналаар Холбооны Канцлерыг сонгомогц хүчингүй болно. 39.1 Ээлжит бус сонгуулийг 60 хоногийн дотор явуулах ёстой
Ирланд	13.2.1 Ерөнхий сайдын зөвлөснөөр Ерөнхийлөгч Парламентын доод танхимыг тараана. 13.2.2. Ерөнхий сайд Парламентын доод танхимын гишүүдийн олонхын дэмжлэгийг авч чадаагүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч танхимыг тараахаас татгалзаж болно. Энэ тохиолдолд Ерөнхий сайд огцорно. 16.3.2. Парламентын доод танхим тарсан тохиолдолд 30 хоногийн дотор сонгууль явуулж танхимыг бүрдүүлнэ.
Нэг танхимтай парламент	

Сингапур	65.2.Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдын орон тоо сул байгаа тохиолдолд, орон тоо суларснаас хойш хангалттай хугацаа өнгөрсөн, Парламентын гишүүд дундаас гишүүдийн олонхын дэмжлэг авч чадах гишүүн байхгүй гэж үзсэн тохиолдолд Парламентыг тараах тухай шийдвэр гаргана 65.3.Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдын Парламентыг тараах тухай зөвлөгөө нь Парламентын гишүүдийн олонхын дэмжлэг авч чадна гэж үзсэн тохиолдолд Парламентыг тараах шийдвэр гаргана. Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааг авч хэлэлцэх тухай санал тавьсан тохиолдолд Ерөнхийлөгч Парламентыг тараах эрхгүй байна. 66.Ерөнхийлөгч Парламентыг тараах бүрд 3 сарын дотор ээлжит бус сонгуулийн товыг зарлана.
Унгар	3.2.Үндэсний Ассамблей өөрийн бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусахаас өмнө тарах тухайгаа зарлаж болно. 3.3. Дараах хоёр тохиолдолд Ерөнхийлөгч Үндэсний Ассамблейг тарааж, сонгууль товлож болно: а)Үндэсний Ассамблей нэг бүрэн эрхийнхээ 12 сарын хугацаанд дөрвөөс доошгүй удаа Засгийн газарт итгэл үзүүлэхээс татгалзсан, эсхүл б)Засгийн газрын бүрэн эрхийг дуусгавар болсны дараа Ерөнхийлөгчөөс Ерөнхий сайдаар томилуулахаар санал болгосон нэр дэвшигчийг 40 хоногийн дотор сонгоогүй 3.4. Ерөнхийлөгч Үндэсний Ассамблейг тараахын өмнө Ерөнхий сайд, Үндэсний Ассамблейн дарга, Парламент дахь намын бүлгүүдийн удирдагч нарын саналыг асуух ёстой.
3. Ерөнхийлөгчийн холимог буюу Хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс	
Хоёр танхимтай парламент	
Орос	109.1. Ерөнхийлөгч Төрийн Думыг дараах тохиолдолд тараана: а) Төрийн Дум Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг 3 удаа буцаасан тохиолдолд Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдыг томилж, Төрийн Думыг тараан шинэ сонгууль зарлана. б) Ерөнхий сайд нь Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх талаарх асуудлыг тавихад Төрийн Дум Засгийн газарт итгэл үзүүлэхгүй гэж үзвэл Ерөнхийлөгч нь 7 хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсхүл Төрийн Думыг тарааж, шинэ сонгууль зарлана. 109.2.Ерөнхийлөгч сонгуулийн хугацааг зарлах ба Төрийн Дум тарсан өдрөөс хойш 4 сарын дотор Төрийн Думын шинэ гишүүд бүрдсэн байх ёстой 109.3.Төрийн Думын сонгууль болсон өдрөөс хойш 1 жилийн дотор тарааж болохгүй.
Франц	12.Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайд, Парламентын хоёр танхимын дарга нартай зөвлөлдсөний дараа Үндэсний Ассамблейг тараах талаар олон нийтэд мэдэгдэж бүх нийтийн сонгуулийг Үндэсний Ассамблей тарснаас хойш 20-40 хоногийн дотор явуулна. Ерөнхийлөгч дараах гурван тохиолдолд парламентыг тарааж болохгүй. Үүнд: а) Сенатын дарга Ерөнхийлөгчийн үүргийг түр гүйцэтгэж байгаа бол (7.), б) Үндсэн хуулийн 16-д заасан онц байдал үүссэн тохиолдолд парламент бүрэн эрхийнхээ дагуу хуралдах ба Үндэсний Ассамблей нь онц бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцдаа тарахгүй (16.), в) Ерөнхийлөгч Үндэсний Ассамблейг тарааж, дахин сонгууль явуулсан дараагийн нэг жилийн хугацаанд доод танхим тарахгүй (12.).

Нэг танхимтай парламент	
Өмнөд Солонгос	51.Парламентад өргөн баригдсан хуулийн төсөл болон бусад төслийг шийдвэрлэж чадахгүй шалтгаанаар хойшлуулах буюу хэлэлцүүлэхгүй байж ул болно. Тус улсын Парламент хугацаанаасаа өмнө тарахгүй.
Литва	58.Сейм (Парламент)-ийн гишүүдийн 3/5-ын саналаар Сеймийн ээлжит бус чуулганыг зарлаж болно. Литвын Ерөнхийлөгч Сеймийн чуулганыг хугацаанаас өмнө тараах эрхтэй: 1.Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрийг Сеймд танилцуулснаас хойш Үндсэн хуульд заасан хугацаанд батлаагүй бол, 2.Засгийн газарт итгэл үзүүлэх тухай асуудлаар Засгийн газар санал болгосны дагуу Сейм итгэл үзүүлэхгүй гэж шууд шийдвэрлэсэн бол. Ерөнхийлөгч сонгогдсоноос хойш 6 сар болоогүй ба бүрэн эрхийн хугацаа дуусахад 6 сар үлдэж байгаа бол Сеймийг тарааж болохгүй. Хугацаанаас өмнө тараасан бол 3 сарын дотор шинэ сонгууль явуулдаг байна.

Хүснэгт 22: Парламентыг тараах тухай бусад улс орны эрх зүйн зохицуулалт

Дээрх харьцуулсан хүснэгтээс үзэхэд Парламентыг тараах эрх бүхий этгээдийн тухайд улс орнууд нийтлэг зохицуулалттай байна. Үүнд:

- Төрийн тэргүүн (Ерөнхийлөгч, эсхүл Хаан);
- Парламент гэсэн нийтлэг 2 субъект байх ба тун цөөн тохиолдолд Ерөнхий сайд тараах санголттой байхаар Үндсэн хуульдаа тусгасан улс байна.

Тухайлбал, Ерөнхий сайд тараах санголт нь ихэнх тохиолдолд Хаант засаглалтай улсад байдаг. Учир нь Хаант засаглалтай улсад Хааныг орлох нэгдүгээр эрхтэй этгээд нь Ерөнхий сайд байдаг. Жишээлбэл, Дани улсад Парламентыг тараах эрх Хаанд байх боловч Ерөнхий сайд шийдвэр гаргаснаар Парламент тарах санголтыг мөн хуульчилсан байна. Зарим улс орнуудад парламентыг тараах үйл явцад эрх бүхий хоёр субъект хоёул оролцохоор зохицуулсан байгаа бол Европын улсуудад ихэвчлэн Ерөнхийлөгч парламентын ээлжит бус сонгууль зарласнаар парламент тарах зохицуулалт зонхилж байна.

Парламентыг тараах Үндсэн хуулийн зохицуулалтын дараа ямар тохиолдолд парламентыг тараахыг хориглохыг мөн заавал тусгасан байдаг. Парламентыг тараахыг хориглох нөхцөл ихэнх улсад дараах нийтлэг зохицуулалттай байна. Үүнд:

- Онц байдал зарласан үед
- Дайны байдалд
- Ерөнхийлөгч сонгогдсоноос хойш тодорхой хугацаа өнгөрөөгүй байхад
- Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх дуусгавар болохоос 6 сарын өмнө
- парламентын бүрэн эрх дуусгавар болохоос өмнөх тодорхой хугацааны дотор парламентыг тараахыг хориглодог нийтлэг зохицуулалт байна.

Парламентыг тараасны үр дагаварт ээлжит бус сонгууль явуулах нөхцөл байдал үүсэх бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор улс орнууд дараах 2 арга замын аль нэгийг сонгосон байна. Үүнд:

- ээлжит бус сонгууль явуулах хугацааг Үндсэн хуульдаа шууд заах;
- ээлжит бус сонгуулийн хугацааг заалгүйгээр холбогдох органик хуулиар зохицуулах гэсэн үндсэн 2 арга зам байна.

ХОРИН ХОЁРДУГААР ЗҮЙЛИЙН 4 ДЭХ ХЭСЭГ

2019 оны нэмэлт : Хорин хоёрдугаар зүйлийн 4 дэх заалт. Энэ зүйлийн 2, эсхүл 3 дахь хэсэгт заасны дагуу шийдвэр гаргаснаас хойш Улсын Их Хурал арав хоногийн дотор сонгуулийг товлон зарлаж, жар хоногийн дотор явуулна. Шинэ сонгогдсон гишүүд тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хадгална.

Товчлол: Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно" , мөн тус хуулийн 22.3 дахь хэсэгт "Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд анх оруулснаас хойш дөчин тав хоногийн дотор, эсхүл Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцруулснаас, түүнчлэн дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцсоноос хойш гуч хоногийн дотор Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргана" хэмээн тус тус 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр соёрхон баталсан. Дээрх хоёр зүйл заалтад заасны дагуу шийдвэр гаргаснаас хойш Улсын Их Хурал арав хоногийн дотор сонгуулийг товлон зарлаж, жар хоногийн дотор явуулах ба шинээр сонгогдсон гишүүд тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хадгалах тухай Үндсэн хуульд тусгасан нь түүний ач холбогдол болоод үүнээс үүдэн бий болсон хэрэгжилт, нөлөөллийг судлан эрх зүй, улс төрийн дүн шинжилгээ хийсэн болно.

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1 Онолын ойлголт

Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санаа нь улс төрийн шинжлэх ухаан, төрийн онол, үндсэн хуулийн эрх зүй зэрэг олон шинжлэх ухааны мэдлэгийн зааг уулзвар дээр судлагдах онолын болон практикийн өргөн агуулга бүхий цогц судлагдахуун юм. Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санааны тухай авч үзэхийн өмнө түүнтэй холбоотой зарим ойлголт, нэр томьёог жигдлэн нэг мөр тайлбарлах шаардлага зүй ёсоор гарч ирдэг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах, тэнцвэржүүлэхдээ хууль тогтоох эрх мэдлийг УИХ-д, гүйцэтгэх эрх мэдлийг Ерөнхийлөгч, Засгийн газар түүний байгууллагуудад, шүүх эрх мэдлийг шүүх, Үндсэн хуулийн Цэцэд тараан хуваарилсан. Иймхүү Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийн салаа, мөчир тус бүрийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим, харилцан хамаарал, тэнцэл зохицлыг нь тодорхой зааж өгсөн. Энэ агуулгаараа Монгол Улсын Үндсэн хууль нь нийгэм, төрийн байгууллын тулгуур үндсийг эрх зүйн талаас нь нэгтгэн томьёолсон суурь баримт бичиг юм.

Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 1-д заасан төрийн гадаад, дотоод бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх тухай заалтын "аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх" гэсэн нь, мөн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь заалт болох УИХ-өөрөө өөртөө хариуцлага хүлээлгэх тухай зохицуулалт нь нь төрийн эрх мэдлийн тэнцвэржилтийн зарчимтай нийцэхгүй гэж зарим судлаачид үздэг. Түүнчлэн нийт ард түмнээс сонгосон Ерөнхийлөгчийг сонгосон гэж үзэж хууль гаргах тухай хорин тавдугаар зүйлийн 5 дахь заалт УИХ-д хэт их эрх мэдэл төвлөрсний илрэл гэж үзэж байна. Энэ бүхнээс үзвэл УИХ-д засаглалын бусад институттэй харьцуулахад Үндсэн хуулиар өргөн хүрээнд, хэт их эрх мэдлийг олгосон нь харагдаж байгаа бөгөөд энэ байдал нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх зарчимтай ямар нэг байдлаар зөрчилдөж байна гэж үзэх үндэстэй. Түүнчлэн засаглал хуваарилах зарчмыг бодитой хэрэгжүүлэх шаардлагын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан УИХ-ын онцгой бүрэн эрх, түүнийг хэрэгжүүлэх зарим тодорхой механизмыг УИХ-ын үйл ажиллагааг зохицуулдаг хуульд нарийвчлан тодотгож өгөх шаардлага гарч байна. Ийм нарийвчлал дутмагаас шалтгаалж, УИХ-ын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудал Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл зэрэг засаглалын харилцааны бусад субъектүүдийн эрх

мэдэл, эрхлэх ажлын хүрээнд давхар харьяалагдах, улмаар тэдгээрийн үүрэг чиглэлийн ялгаа бүдгэрэх зэрэг үзэгдэл гарсаар байгаа юм.

1.2 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Монгол Улсад Засгийн газрыг байгуулах, огцруулахтай холбоотой хэд хэдэн тулгамдсан асуудал өнгөрсөн хугацаанд гарч ирсэн. УИХ дахь олонх эсвэл зөвшилцлөөс нэр дэвшүүлсэн хүнийг УИХ-д өргөн барих үүргийг Ерөнхийлөгчид өгсөн, энэ нэр дэвшигч УИХ-ын дэмжлэг авч чадахгүй бол өөр хүнийг хэн ямар хугацаанд хэдэн удаа нэр дэвшүүлэх талаарх тодорхой зохицуулалт байхгүй байж ирсэн. 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнө нь, Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ шийдвэрлэж чадахгүй бол 45 хоногийн дотор УИХ-ыг тараана гэж заасан байсан. Гэвч энэ хугацааг хэзээнээс эхлэн тоолж, яаж хэрэгжих нь ойлгомжгүй байсан нь Засгийн газрыг байгуулах ажиллагааг гацаанд оруулах, цаг хугацаа алдах эрсдэл үүсгэдэг. Мөн, Ерөнхий сайдын томилгоог нууц санал хураалтаар ердийн олонхын саналаар шийдэж байгаа нь УИХ-ын хүчтэй дэмжлэггүй Засгийн газар байгуулагдах шалтгаан болж УИХ-аас Ерөнхий сайдыг сонгох биш томилж байгаа нь олон улсад огт байхгүй жишиг юм. Парламентын үйл ажиллагаанд тавих хяналтын хамгийн хүчтэй механизм нь түүнийг тараах асуудал. Монгол Улсын Үндсэн хуульд УИХ-ыг тараах механизм бүдэг бөгөөд их сул томьёологдсон гэж зарим судлаачдын үзсэн нь тодорхой хэмжээнд зүйд нийцсэн дүгнэлт юм. Энэ нь УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр УИХ өөрөө тарах, Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг өргөн мэдүүлснээс 45 хоногийн дотор УИХ хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол тарахаар хуульчлагдсан байдлаас тод харагдана. /22.2/ Гэвч Үндсэн хуулийн энэ заалт амьдрал дээр тэр бүр хэрэгжих магадлал багатай байсан. Учир нь улс төрийн практикт, парламент өөрөө өөрийгөө тараах тохиолдол бараг гардаггүй байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1 Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон үндэслэл

УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч УИХ-д оруулах бөгөөд ийм саналыг анх оруулснаас хойш 45 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол УИХ-ыг Ерөнхийлөгч тараана. Энэ заалт нь 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийг тодруулж, хугацааг хэзээнээс тоолох вэ гэдгийг тодорхой зааж өгөх шаардлага байсныг харуулдаг.

УИХ-ын онцгой бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.1-д 18 зүйлээр заасан. УИХ-ын энэ онцгой бүрэн эрхийн заримыг нь манай хэсэг судлаачид аливаа парламентад байх бүрэн эрхийн хэм хэмжээнээс хальсан, парламентад хэтэрхий эрх мэдэл төвлөрсний илрэл гэж үздэг. Үүнтэй холбогдуулан хуульч, доктор Н.Лүндэндорж манай УИХ-д “… зөвхөн монголдоо хамаатай, бусад улсын парламент хэрэгжүүлдэггүй дараах давуу эрхүүдтэй байгаа юм” гээд энэ хүрээндээ төрийн гадаад, дотоод бодлогын үндсийг тодорхойлох /25.2/, төрийн гадаад, дотоод бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх /25.1/, УИХ-д ажлаа шууд тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах, /25.6/, УИХ зөвхөн өөрөө өөртөө хариуцлага хүлээлгэдэг /22.2/, нийт ард түмнээс сонгосон ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж, бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах /25.5/ бүрэн эрхийг багтаан үзсэн байна. Үүнийгээ тэрээр одоогийн Үндсэн хуулийн гажиг согог, хоосон орон зайг ашиглах явдал аяндаа гарна. Тухайлбал, УИХ төрийн эрхийг барьж буй субъектийн хувьд, Үндсэн хуулийн 25.1-д заасны дагуу шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн бодлогын асуудлыг ямар нэг шалтаг, шалтгаанаар хэлэлцэхэд гайхах зүйлгүй гэсэн байна.

2.2 Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

УИХ Ерөнхий сайдыг огцруулснаас хойш, эсхүл Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэхээс татгалзсанаас хойш 30 хоногийн дотор шинэ Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол УИХ-ыг Ерөнхийлөгч тараана. Өмнөх шиг Ерөнхий сайдыг огцруулчхаад олон сар шинэ Ерөнхий сайдыг томилохгүй уддаг байдал гарахгүй болно. Энэхүү зохицуулалт нь УИХ Ерөнхий сайдыг томилох асуудал дээр илүү хариуцлагатай ханддаг болоход чиглэнэ. Нөгөө талаас УИХ-ын хууль тогтоох ажиллагааны чанарыг сайжруулахад олон чухал өөрчлөлт орсон.. УИХ-ын гишүүн тангаргаасаа няцаж, Үндсэн хууль зөрчсөн бол эгүүлэн татагдах үндэслэл болно гэж заажөгсөн. Мөн УИХ-ын ээлжит, чуулган хагас жил тутам 50-иас доошгүй ажлын өдөр хуралддаг байсан бол 75-аас доошгүй болгож сунгасан. Бодит байдал дээр хуулийг 20-иос доошгүй гишүүд баталж болдог байсан бол 39-өөс доошгүй гишүүд хуулийг эцэслэн батлахаар босгыг өндөрсгөж өгсөн. Энэ нь хуулийг чанартай гаргах, тогтвортой хэрэгжүүлэх,

гишүүдийн хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн. Түүнчлэн, Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтоох заалтыг Ерөнхийлөгчийн саналаар тусгасан.

Тус заалт 2019 онд Үндсэн хуульд батлагдсанаар 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг тодруулан, зохицуулалтыг бүрэн болгосон гэж үзэх үндэслэлтэй. Ингэснээр УИХ тарах, түүнчлэн тараах нөхцөл илүү тодорхой болов. Өмнө нь 1998-1999 оны хооронд олонх болсон улс төрийн хүчин Ерөнхий сайдаа томилж чадалгүй үүрэг гүйцэтгэгч Ерөнхий сайд олон сар болж төрийн ажил цалгардаж байсан дутагдал дахин давтагдахгүй байх нөхцөл зарим талаар бүрджээ. Товчхондоо уг нэмэлтээр, УИХ тарах шийдвэр гарсны дараа тодорхойгүй байдал үүсгэхгүйгээр зохицуулж, УИХ тарсан нөхцөлд ээлжит бус сонгууль товлон зарлах, мөн ээлжит бус сонгууль явуулах зэргийг тодорхой болгосон. Нөгөө талаар, Улсын Их Хурлыг тараах заалтад Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг өөрчилснөөр Засгийн газар тогтвортой, тасралтгүй ажиллах боломж бүрдсэн. Үр төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тэнцвэржүүлэх бодит механизм болсон гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Парламент тарах шийдвэр гарснаас хойш сонгуулийг арав хоногийн дотор товлон зарлаж жар хоногийн дотор явуулах тухай тусгагдсан нь сонгууль хойшлогдох, парламентын үйл ажиллагаа “царцах” эрсдэлээс сэргийлсэн байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

3.1 Харьцуулсан судалгаа

Эстони Улс

Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болсноос хойш 14 хоногийн дотор Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж, шинэ засгийн газрыг байгуулах ажлыг хариуцуулна. Засгийн газар байгуулах ажлыг хариуцсанаас хойш 14 хоногийн дотор Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч шинэ засгийн газрыг байгуулах үндсэн асуудлаа Парламентад илтгэх бөгөөд үүний дараа Парламент засгийн газрыг байгуулах бүрэн эрхийг түүнд хүлээлгэх эсэх шийдвэрийг хэлэлцүүлэггүйгээр ил санал хураалтаар гаргана. Хэрвээ Ерөнхийлөгчийн нэр дэвшүүлсэн Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч нь Парламентад олонхын саналаар дэмжигдээгүй, уг эрхээсээ татгалзсан бол Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор Ерөнхий сайдад өөр хүнийг дэвшүүлэх эрхтэй. Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор өөр хүнийг Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлээгүй тохиолдолд Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг танилцуулах эрх Парламентад шилжинэ. Уг эрх Парламентад шилжсэнээс хойш 14 хоногийн дотор Ерөнхийлөгчид Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг танилцуулаагүй бол Ерөнхийлөгч Парламентын **шинэ сонгуулийг** зарлана.

Герман Улс

Засгийн газрыг байгуулах эсвэл Парламентыг тараах аль нэгийг сонгох эрхийг төрийн тэргүүн хэрэгжүүлэх.

Канцлерыг сонгох Бундестагийн /Германы парламент Бундестаг, Бундесрат гэсэн 2 танхимтай/ гурав дахь санал хураалт амжилтгүй болбол Ерөнхийлөгч хамгийн олон санал авсан нэр дэвшигчийг Канцлераар томилох эсвэл Парламентыг тараах аль нэг сонголтыг хийдэг. Энэ талаар Германы Үндсэн хуулийн 63-р зүйлд зохицуулсан. Энэхүү тараах эрх нь Бундестагийн гишүүдийн олонхын саналаар Холбооны Канцлерыг сонгомогц хүчингүй болно. Ээлжит бус сонгуулийг 60 хоногийн дотор явуулах ёстой.

ХОРИН ТАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1.6 ДАХЬ ЗААЛТ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
25.1.6 Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах;	25.1.6 Ерөнхий сайд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах;

Хүснэгт 23: Үндсэн хуулийн 25.1.6 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа
НЭГ. Онолын ойлголт үзэл баримтлал

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Парламентат ёсны жишгээр улс орнуудын парламентыг хууль тогтоох эрх мэдлээр нь нэгдүгээрт өргөн эрх мэдэлтэй, хоёрдугаарт хязгаарлагдмал эрх мэдэлтэй, гуравдугаарт зөвлөх гэсэн гурван төрөлд хуваадаг.[117] Монгол Улсын парламентыг “хууль тогтоох өргөн эрх мэдэл бүхий парламент”-ын төрөлд хамруулан авч үздэг. Гэвч энэ нь засаглалын бусад институтээс давуу эрх олгох үндэслэл болохгүй юм. Манай зарим судлаачид парламентын засаглалтай орны хувьд парламент нь бусдаасаа арай давуу эрх нөлөөтэй байж болно гэж үздэг. Тодруулбал, доктор Д.Лүндээжанцан энэ тухай бичихдээ: “…хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх явцад түүхэн тодорхой нөхцөлд ард түмний язгуур эрх ашиг, сонирхлын үүднээс аль нэг эрх мэдэл тэргүүлэх, давамгайлах үүрэг хүлээхийг нийгмийн амьдрал заавал шаарддаг. Энэ шаардлагыг соргог мэдэрч хэрэгжүүлэхгүй аваас төрийн эрхн мэдлийн тэнцвэрт байдал алдагдаж, илүү эрх мэдлийн төлөө тэмцэл газар авч эцэстээ нийгмийг бүхэлд нь хямруулах аюултай. Эрх зүйт төрийг төлөвшүүлж буй өнөөгийн нөхцөлд төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрт байдлыг ханган, төрийн ноён нуруу болж байх байгууллага нь Парламент юм”[118]гэжээ.

УИХ-д олгогдсон хууль тогтоох эрх мэдлийг Үндсэн хуульд түүний “бүрэн эрх”-ээр нэгтгэн баталгаажуулсан байдаг. Парламентын “бүрэн эрх” нь түүний чиг үүргийн легитим илэрхийлэл болдог. Бүрэн эрхгүйгээр чиг үүрэг хэрэгжих ямар ч боломжгүй. Бүрэн эрх бол дан ганц эрхүүд бус, харин эрх, үүрэг, үйл ажиллагаа, эрхлэх асуудал зэргийг багтаасан цогц ойлголт юм. Парламентын бүрэн эрхийг үндсэн бүрэн эрх, тодорхой бүрэн эрх, онцгой бүрэн эрх гэж гурав ангилж болно.[119] УИХ-ын онцгой бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.1-д 18 зүйлээр заасан байдаг. УИХ-ын энэ онцгой бүрэн эрхийн зарим хэсгийг манай хэсэг судлаачид аливаа парламентад байх бүрэн эрхийн хэм хэмжээнээс хальсан, парламентад хэтэрхий эрх мэдэл төвлөрсний илрэл гэж үздэг. Үүнтэй холбогдуулан хуульч, доктор Н.Лүндэндорж манай УИХ-д “… зөвхөн Монголдоо хамаатай, бусад улсын парламент хэрэгжүүлдэггүй дараах давуу эрхүүдтэй байгаа юм” гээд энэ хүрээндээ төрийн гадаад, дотоод бодлогын үндсийг тодорхойлох /25.2/, төрийн гадаад, дотоод бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх /25.1/, УИХ-д ажлаа шууд тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах, /25.6/, УИХ зөвхөн өөрөө өөртөө хариуцлага хүлээлгэдэг /22.2/, нийт ард

[117] Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламент ёс, УБ., 2005, 162 дахь тал
[118] Д.Лүндээжанцан, Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, УБ., 2001, 17-18 дахь тал
[119] Т.Сэнгэдорж, Үндсэн хуулийн эрх зүй дэх Парламентын засаглалын онолын зарим асуудал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. /Товхимол III /, УБ., 2000, 41 дэх тал

түмнээс сонгосон ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж, бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах /25.5/ бүрэн эрхийг багтаан үзсэн байна.[120]

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

1991 оны 12 дугаар сард Ардын Их Хурлын депутатууд Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед засгийн газар их хурлын өмнө хариуцлага хүлээхдээ кабинетын зарчимтай байх уу, эсвэл өөр зарчим байх уу гэдэг асуудлын тухайд 396-р тойргийн депутат, УБХ-ын нарийн бичгийн дарга Б.Чимидийн илэрхийлсэн саналыг авч үзье.

Тэрээр “Ерөнхийлөгчтэй ярилцах нь арга хэлбэрийн асуудал юм, зүгээр хууль зүйн хувьд гэвэл Парламенттай зөвшилцөх нь зүйтэй байх, яагаад вэ гэхлээр Засгийн газар бол Парламентад бас эсэргүүцэл үзүүлэх эрхтэй байгууллага, өөрөөр хэлбэл, итгэж байгаа гэж зөвшөөрөх юм уу, үл итгэж байгааг зөвшөөрөх тухай ийм 2 тогтоолын төслийг бол Засгийн газар огцорсноо өөрөө бөөнөөрөө мэдэгдэх, ийм шаардлага гарч ирж байгаа юм. Тэгэхээр эцсийн хувь заяаг нь шийддэг газартайгаа зөвшилцөх нь дээр. ... Ерөнхийлөгчтэй Ерөнхий Сайдыг хэлхэж өгдгийн учир бол Ерөнхий сайдыг тодруулахад олон нам, Засгийн эрхийн төлөө үүрэгтэй байгаа учраас төрийн тэргүүнтэй зөвшилцөж орж ирэх нь зүйн хэрэг. Ингэхлээр гол нь Ерөнхийлөгчтэй холбоод, бүх бүрэлдэхүүнээр нь Парламенттай холбохлоор аль нэг тал нь хэлтгийрч, бид чинь жаахан хаширлах талаасаа ярьж байгаа ч бий, хардах талаасаа ч ярьж байх шиг байна. Тиймээс аль нэг талаасаа хэлтгийдэн ямар нэг хэмжээний эргэлт хийхгүй байх ийм бололцоо байгаа гэж бодож байна. Ийм учраас Их Хуралтай юм уу, Их хурлын даргатай зөвшилцсөн гэж байх нь зүйтэй. Хэрвээ Ерөнхий сайд Засгийн газрынхаа гишүүнийг томилдог болчихвол иммунитетийн асуудал хөндөгдөнө. Энэ бүгдийг харвал Их Хурал талдаа зөвшилцөх нь байвал яасан юм гэж үзэж байна”[121]

Тиймээс дээрх үзэл баримтлалын дагуу Улсын Их Хурал Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах бүрэн эрхтэй хэмээн Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.6-д тусгагдсан байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Монгол Улсын Их Хурлын тухайд хууль тогтоох, улсын төсвийг батлах, хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг зэрэг бүрэн эрхээс нь улбаалан өргөн эрх мэдэлтэй парламентын ангилалд хамаардаг. Харин Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд парламентын энэхүү өргөн бүрэн эрхийг харьцангуй багасгаж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэрийг хадгалж,, Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой, хариуцлагатай байдлыг хангахтай холбоотой зэрэг нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан байдаг.

1992-2000 оны хооронд Үндсэн хуулийн 39.2, 25.1.6-д заасны дагуу Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналыг бие даан гаргах эрхгүй бөгөөд заавал Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж, дараа нь УИХ-аар шийдвэрлүүлж байсан. Ерөнхий сайдын нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхийлөгч, УИХ хүлээн зөвшөөрөхгүйгээс үүдэн өөр хүнийг нэр дэвшүүлж байсан тохиолдол байна. Тухайлбал: 1998 оны 04 дүгээр сарын 28-ны өдөр Ерөнхий сайдаар Ц.Элбэгдорж томилогдоод Батлан хамгаалахын болон Боловсролын сайдуудад нэр дэвшүүлсэн хүмүүс нь дэмжигдээгүй тул өөр хүмүүсийг нэр дэвшүүлэн томилуулж байжээ. 2000 оны 02 дугаар сарын 14-ны өдөр орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцсөний дараа УИХ-д өргөн мэдүүлж томилуулах зохицуулалтад өөрчлөлт ороогүй ба харин 39.2 дахь хэсэгт *“Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний саналаа долоо хоногийн дотор Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж чадаагүй бол уг саналаа УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлнэ.”* гэсэн заалтыг нэмсэн. Тиймээс өмнөх 25.1.6 дахь заалт ба 39.2 дахь хэсэг нь дараах асуудлуудыг дагуулж байсан. Үүнд:

- Тухайн Ерөнхий сайдаар ахлуулсан Засгийн газарт хэн ажиллах вэ гэдгийг УИХ шийдэж байсан.

[120] Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ., 2010. 9 дахь тал.

[121] Бүгд Найрамдах Монгол ард улсын ардын их хурлын хуралдааны протокол, 1991 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдөр

- Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүдийг бие даан огцруулах боломжгүй, заавал УИХ-аар зөвшөөрүүлнэ.
- Ерөнхий сайд болоод сайдыг УИХ-аас хэт хараат болгож байгаа байдал нь Ерөнхий сайдад баг буюу өөрийн кабинетыг бүрдүүлэх боломж олгоогүй.
- Хууль тогтоох байгууллагаас гүйцэтгэх засаглалын асуудалд хэт их оролцоноор хариуцлага хүлээх эзэн тодорхойгүй байсан зэрэг асуудлуудыг дагуулж байсан.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэц 2015 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 09 тоот тогтоолоороо Улсын Их Хурлын гишүүн нь сайд огцруулах асуудлыг Улсын Их Хуралд оруулах бүрэн эрхтэй байгаа[122] нь Үндсэн хуулийн үзэл санааг алдагдуулсан гэсэн шийдвэр гаргажээ.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Үндсэн Хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 25.1.6 дахь заалтад УИХ “Засгийн газрын гишүүд”-ийг томилох, өөрчлөх, огцруулах бүрэн эрхтэй байсныг хассан. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хүчтэй ерөнхий сайд бүхий **тогтвортой засаглалын** асуудлыг бэхжүүлэхэд анхаарсан бөгөөд 25.1.6 дахь заалт нь үүний нэг илрэл болсон. Ерөнхий сайд засгийн газрын гишүүдээ өөрөө бүрдүүлж томилох эрхтэй болсноор Ерөнхийлөгч, УИХ-аас хараат бус болж, Ерөнхий сайдын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхээс гадна нөгөө талаар хариуцлага хүлээх субъектийг тодорхой болгож байна. Ерөнхий сайд танхимаа өөрөө бүрдүүлж байгаа нь парламентын засаглалын үндсэн мөн чанар гэж үзэж болно. Ерөнхий сайд УИХ-аас баталсан бодлого, хууль тогтоомжийг хангалттай сайн хэрэгжүүлээгүй бол танхимаараа огцрох эрсдэлтэй тул тухайн салбар бүрийг авч явж чадах чадварлаг хүнийг сонгож томилохыг хичээх үр дагавар бий болохоор байна.

Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.6 дахь заалтыг ийнхүү өөрчилснөөр:

- Улсын их хурлын гишүүдийн зүгээс яам, төрийн албанд томилгоо хийх асуудал багасаж, тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлнэ.
- Тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлснээр дөрвөн жилийн хугацаанд хийсэн ажлын үр дүнг харах боломжтой.
- Ерөнхий сайд өөрөө багаа бүрдүүлэх, мөн улсын төсвийг боловсруулж батлуулах эрхтэй тул Улсын Их Хурлаас гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавьж, хариуцлага нэхэх эрхтэй.
- Хэрэв сайд хариуцлага алдвал Ерөнхий сайд дангаар шийдвэрлэж, хариуцлага тооцох зэрэг үр дагаврыг удтай[123].

Улсын Их Хурлаас 2017 онд боловсруулсан Монгол улсын үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулгад Засгийн газрын бүрэлдэхүүнээ тогтоох, гишүүдийг томилох, чөлөөлөх эрхийг Ерөнхий сайдад олгох тухай саналыг дэвшүүлсэн бөгөөд тус саналыг зохицуулснаас үүсэх сөрөг талуудыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралтай зөвшилцөхгүйгээр Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг бүрэн хэмжээгээр буюу багаар нь оруулж ирж батламжлуулах боломжтой болно. Ингэснээр Ерөнхий сайд дуртай үедээ Засгийн газрын гишүүдээ өөрчлөх, дураар авирлах нөхцөл байдал үүсэж болзошгүй.
- Ерөнхий сайдын эрх мэдэл хэт бэхжиж, нам төвтэй, тэр дундаа намын дарга төвтэй тогтолцоо бий болох эрсдэлтэй.
- Ерөнхий сайд, намын даргыг тойрсон бүлэг, фракцын эрх ашигт үйлчилсэн тогтолцоо бэхжих эрсдэлтэй.
- Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын чадавх, бодит эрх мэдлийг нэмэгдүүлээгүй нөхцөлд Ерөнхий сайдын “дарангуйлал” тогтох, ардчиллаас ухрах эрсдэл үүсэж болзошгүй.
- Улсын Их Хурал нэг сайдыг сугалж огцруулах боломжгүй болсноор муу ажиллаж байгаа сайдын өмнөөс Ерөнхий сайд хариуцлага хүлээх, Засгийн газар бүхэлдээ огцрох эрсдэл бий болдог.

[122] Хүчингүй болсон 2006 оны Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 7.1.12 дахь заалт

[123] Парламентын хэлэлцүүлэг – Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт, засаглалын тухай асуудал нэвтрүүлэг, 2019 он https://www.youtube.com/watch?v=aM1vgudPZbA

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Дэлхийн улс орнууд ерөнхийдөө Ерөнхийлөгчийн болон парламентын гэсэн хоёр тогтолцоотой байхаас гадна хаант, холимог болон шилжилтийн тогтолцоотой орнууд ч мөн адил цөөнгүй бий.

Дараах хүснэгтэд парламентын засаглалтай улсуудыг авч үзэв.

Парламентын засаглалтай улс орнууд	
Хаант улс	Бүгд найрамдах улс
Андорра, Антигуа ба Барбуда, Австрали, Бахама, Бахрейн, Барбадос, Бельги, Белиз, Бутан, Камбож, Канад, Дани, Гренада, Ямайка, **Япон**, Иордан, Кувейт, Лесото, Лихтенштайн, Люксембург, Малайз, Монако, Марокко, Нидерланд, Шинэ Зеланд, Норвеги, Папуа Шинэ Гвиней, Самоа, Испани, Свазиланд, Швед, Тайланд, Тувалу, **Их Британи**	Албани, Бангладеш, Доминик, **Эстони**, Этиоп, Фижи, **Герман**, Грек, Унгар, Энэтхэг, Ирак, Израйль, Итали, Лаос, Латви, Ливан, Мальта, Мавритани, Балба, Пакистан, Сомали, Тринидад ба Тобаго, Вануату

Хүснэгт 24: Дэлхийн улс орнуудын засаглалыг харьцуулах нь

Дээрх улсуудаас жишээ болгон дараах дөрвөн улсын Ерөнхий сайдыг томилохтой холбоотой асуудал болон түүний эрх мэдлийн хүрээг товч авч үзье.

Их Британи	Ерөнхий сайд нь Парламентад олонхын суудал авсан нам, эвслийн тэргүүн байх бөгөөд Засгийн газрын тэргүүний үүргээр Засгийн газрын шийдвэрийг хариуцах, Сайд нарын танхимын гишүүдийг томилох, нийгмийн үйлчилгээг хянах үүрэгтэй.
Япон	Ерөнхий сайд - Тэргүүнийг нь ихэвчлэн Төлөөлөгчдийн танхимд олонх болсон нам, эвслийн гишүүдээс Үндэсний зөвлөлийн нууц санал хураалтаар сонгоно. Тэрээр өөрийн танхимыг бүрдүүлэх төрийн сайд нарыг сонгон томилох бөгөөд түүнийг Эзэн хаан 4 жилийн хугацаатай томилдог.
Эстони	Ерөнхий сайд - Ерөнхийлөгч нэр дэвшүүлж, парламент батална. Ерөнхий сайд нь засгийн газрыг тэргүүлэхийн зэрэгцээ улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавина.
Герман	Канцлер бол засгийн газрын тэргүүн, Германы хамгийн хүчирхэг албан тушаалтан, Бундестаг түүнийг 4 жилийн хугацаатай сонгон томилдог. Канцлер нь Ерөнхий сайдын зэрэглэлд байдаг ба Танхимын сайд нарыг томилох, татан буулгах, сайд нарын тоог нэмэгдүүлэх, дотоодын улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх зэрэгт Ерөнхийлөгчид санал зөвлөмж өгдөг. Канцлерын ажлын алба нь канцлерт холбооны яамдын үйл ажиллагаа, цаг үеийн улс төрийн үйл явцын талаар тайлагнадаг.

Хүснэгт 25: Дэлхийн улс орнуудын Ерөнхий сайдыг томилохтой холбоотой зохицуулалтын харьцуулалт

Ерөнхий сайд танхимаа өөрөө бүрдүүлэх нь парламентын засаглалын мөн чанар юм. Дээр жишээ болгон авсан 4 улсын хувьд манай улстай адил парламентын засаглалтай бөгөөд Япон, Их Британи, Эстони, Герман зэрэг улсуудад сайдыг томилох, огцруулах асуудлыг Ерөнхий сайд өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд шийдвэрлэн, танхимаа бүрдүүлдэг байна. Түүнчлэн хэрэв сайдтай холбоотой асуудал үүсвэл хариуцлагыг Ерөнхий сайд өөрөө үүрэх бөгөөд төрийн тэргүүн болон парламент хөндлөнгөөс оролцдоггүй байна.

ХОРИН ТАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1.7 ДАХЬ ЗААЛТ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
25.1.7 Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;	25.1.7 Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах; Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт тогтвортой байна. Улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчилж болно. Ингэхдээ Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлж үл болно. Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно;

Хүснэгт 26: Үндсэн хуулийн 25.1.7 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Улсын төсвийн үйл ажиллагаа нь хөгжлийн бодлого болохын хувьд улсын хэмжээнд бүхий л асуудлыг хамаарч төсвийн тогтолцоог бүрдүүлдэг. Улсын төсөв нь гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тухайн төлөвлөгөөг хууль тогтоох засаглалаас баталсныг илтгэх баримт бичиг, төсвийн хэрэгжилтийн үр дүнг хянан шалгах үндэс болно.

Төсөвтэй холбоотой онолын үзэл баримтлалыг авч үзвэл:

1. Нийгмийн гишүүдийн ашиг сонирхол, нийтийн сайн сайхан байдлыг хангах зорилгоор нөөц баялгийг хуваарилж зарцуулах;
2. Төрийн бодлого, зах зээлийн эдийн засгийн зүй тогтлоос өөр дүрэм журмаар зохицуулагдаж санхүүжих агуулга бүхий үзэл баримтлал
3. Төрөөс нийгэмд үзүүлэх үйлчилгээг төрийн бодлогын хүрээнд санхүүжүүлэх боловч тухайн үйлчилгээний өртөг, зардал, эрэлт зэрэг эдийн засгийн хүчин зүйлүүдийг харгалзан үздэг гэсэн үзэл баримтлалыг дурдаж болно.[124]

[124] Конрад-Аденауэр сан, "*Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа*" /судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж/ УБ, 2020 он, 188-р тал

Төсвийн үйл ажиллагааг боловсруулах, нэгтгэх, батлах, хянах үйл ажиллагаанд оролцогч үндсэн субъектүүд нь УИХ, Засгийн газар, Үндэсний Аудитын газар, Сангийн яам байдаг. Сангийн яам нь төсвийн таамаглалыг боловсруулах, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарийн төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавьж, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан гаргана. Засгийн газар “Төсвийн хүрээний мэдэгдэл”-г УИХ-д оруулах, төсвийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг УИХ-д тайлагнах үүргийг хэрэгжүүлдэг. Монгол Улсад төсөв хэлэлцэх, батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих нь Төсвийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Төрийн Аудитын тухай хуулиуд болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулагддаг.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус зааltыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын төсөв санхүүгийн менежментийг зохицуулж буй хууль тогтоомжууд бол Төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль болон УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль юм. Эдгээр хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүрэгтэй гол байгууллагууд нь Сангийн яам, Үндэсний хөгжлийн газар, УИХ болон УИХ-ын тамгын газар, Үндэсний аудитын газар, Төсвийн тогтвортой байдлын сан, Ирээдүйн өв сан юм.

Улсын Их Хурал нь ард түмний засаглах эрхийг хэрэгжүүлэхдээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж тогтвортой байдлыг хангах, нөгөө талдаа хяналтаа сайжруулах замаар төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг оновчтой болгох асуудал чухал байсан тул Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд “Төрийн санхүү, төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” гэж тусгасан. Мөн Төрийн аудитын байгууллагын удирдлагыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын сонгуулийн хугацаанаас урт хугацаанд тогтвортой ажиллуулах зарчмыг баримталдаг. Ийм учраас Төрийн аудитын тухай хуульд Ерөнхий аудиторын бүрэн эрхийн хугацааг зургаан жил байхаар заасан. Өмнөх дөрвөн Ерөнхий аудиторын ажилласан дундаж хугацааг тооцоход 2.6 жил байна. Улсын Их Хурлын 2012 оны ээлжит сонгууль болсны дараа Ерөнхий аудиторын бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусаагүй байхад чөлөөлж байсан бөгөөд энэ тохиолдол 2016 оны сонгуулийн дараа мөн адил давтагдсан. Иймд Ерөнхий аудиторын томилгооны асуудлыг улс төрөөс бүрмөсөн ангид байлгаж, тус байгууллагыг үр нөлөөтэй ажиллуулахын тулд хуулийн төслийн 28 дугаар зүйлд Ерөнхий аудиторт тавих мэргэжил, туршлагын шаардлагыг өндөрсгөсөн байна. Түүнчлэн “сүүлийн зургаан жилийн хугацаанд улс төрийн намын гишүүнчлэлгүй, улс төрийн идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулаагүй байх” гэсэн зохицуулалт хийж өгсөн. Товчхондоо бол төрийн хяналтын дээд байгууллагын удирдлагыг Монгол төрийн нэг ганхашгүй багана байлгах зорилго тавьсан.

2011 онд УИХ төсөвлөлт, төсвийн харилцаа, төсвийн удирдлагын эрх зүйн орчныг сайжруулах зорилгоор одоо хүчингүй болсонд тооцоод байгаа Нэгдсэн төсвийн тухай хууль болон Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг нэгтгэсэн Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн төслийн шинэчилсэн найруулгыг хэлэлцэн баталсан. Уг хуульд төсвийн тогтвортой, ил тод байдлыг хангах, баялгийн хуваарилалтын төсөөлөлт, үр ашигтай байдлыг сайжруулах, төсөв боловсруулах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх тухай шинэ заалтуудыг оруулсан. Тухайлбал, орон нутгийн хөгжлийн сангийн хуваарилалт, хяналтад иргэд идэвхтэй оролцоно гэж энэхүү шинэ хуульд заасан байна.

2012 оноос хойш төсвийн орлого тогтонги үед улс төрийн сэдэлтэй зарлага их гаргаснаас засгийн газрын өр үлэмж нэмэгдсэн. Мөн түүнчлэн засгийн газар төсвийн орлогоо байнга хэт өөдрөгөөр төсөөлж (жилийн 1 их наяд төгрөг буюу 406 сая ам.доллар) ирснээс төсвийн алдагдал ихсэхэд хүргэсэн. 2012 оны 6-р сард болсон УИХ-ын сонгуулийн үеэр эрх баригч хүчний улс төрчид иргэдээс санал авах зорилгоор ихээхэн зарлага гаргасны улмаас төсвийн алдагдал улам нэмэгдсэн. Мөн Монгол Улсын Хөгжлийн банк төсвөөс гадуур их хэмжээний зарлага гаргасан нь засгийн газрын өрийг нэмэгдүүлсэн. Валютын ханшны уналтаас шалтгаалан нэмж зээл авах шаардлага ч үүссэн билээ. Эдгээр хүчин зүйлс нь 2016 онд улсын өр ДНБ-ий 80 гаруй хувьд хүрч өсөхөд хүргэсэн бөгөөд 2017 он гэхэд Монгол Улс төлбөрийн чадваргүй болох аюул нүүрлэсэн юм.[125]

[125] Эндрю Бауэр, Г. Рагчаасүрэн, Л. Мөнх-Оргил, Дэвид Михайли, Т. Номуунтөгс, *Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал*, (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017).

2.2. Үндсэн хуульд тус зааltыг баталснаар гарах ач холбогдол

Аудитын байгууллага болон аудиторын бүрэн эрх, эрх мэдлийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн нь тус байгууллага хараат бус, шударга үйл ажиллагаа явуулах, хяналт хариуцлагын механизмыг сайжруулж буй хэлбэр гэж харж байна. Харин хараат бус байх тал дээр хэд хэдэн заалт орсон ч УИХ-аас хараат хэвээр байна. Учир нь Төрийн аудитын тухай хуулийн 28.1-д Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно хэмээн заасан байна.

Тус хуулийн 34.1-д Төрийн аудитын байгууллага ЗГ-аас хараат бус байх бөгөөд ЗГ төрийн аудитын байгууллагад аливаа хэлбэрээр чиглэл үүрэг даалгавар өгөхийг хориглосон. Ингэснээр улс төрийн шинжтэй ямар нэгэн нөлөөлөлд автах магадлал багассан байна.

“*Улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчилж болно. Ингэхдээ Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлж үл болно.”*

Дээрх зүйл заалт нэмэгдсэнийг олон шинжээч судлаачид эергээр хүлээн авч байгаа. Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлэхийг хориглосон нь эрх ашиг, улс төрийн шинж чанартай зардал нэмэгдэх, үр ашиггүй зардлаас зайлсхийсэн өөрчлөлт юм. Мөн төсөв дээрх төрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг оновчтой болгож өгсөн байна. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн /шинэчилсэн найруулга/ 37.6-д “Улсын Их Хурал Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэн батлахдаа Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-д заасан хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлогод нийцсэн байх шаардлагыг хангуулна” хэмээн заажээ.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

АНУ: АНУ-ын холбооны сангийн бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлдэг хууль эрх зүйн акт нь “Конгрессын төсөв болон захиран зарцуулах хянах тухай хууль” юм. Тус хуулийн дагуу Төсвийн товчоо нь ерөнхийлөгчид төсвийн мэдээллийг бэлтгэн танилцуулдаг нь төсвийг хянах бололцоог олгосон. 1974 онд тус хуулийг шинэчлэн найруулж ерөнхийлөгчийн төсөв хөрөнгийг захиран зарцуулахад тавих хяналт, ерөнхийлөгчөөс хамааралгүйгээр Конгресс шаардлагатай гэж үзэж байгаа төсвийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлон хэрэгжүүлэхэд хяналт тавих боломжтой болсон. Конгрессын төсвийн алба нь 1974 онд “Конгрессын төсөв болон төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих хууль”-ийн хүрээнд байгуулагдсан ба Конгресс болон Сенат, Танхимын төсвийн хороонд судалгаа, шинжилгээ хийж гүйцэтгэх үүрэгтэй.

ХБНГУ: Тус улс нь Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага /ТСХДБ/-ын бие даасан, хараат бус байдлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд баталгаажуулсан. ТСХДБ иргэний, эрүүгийн эрх зүйн харилцааг зохицуулах шүүх ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд оролцдоггүй. Герман улсын Үндсэн хуулийн 114-д төрийн санхүүгийн хяналтын байгууллага, түүний гишүүд /ХБНГУ-ын санхүүгийн хянан шалгах дээд байгууллагын ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, газар хэлтсийн удирдлагууд “гишүүд”-ийн бүрэлдэхүүнд ордог/ шүүгчийн адил бие даасан хараат бус эрхтэй байхаар хуульчилсан байдаг.

ХОРИН ТАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1.16 ДАХЬ ЗААЛТ

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт: 25.1.16 дэх хэсэг. Ард нийтийн санал асуулга явуулах. Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хүчинтэйд тооцож, олонхын санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ; Монгол Улс өөрийн тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үгүйсгэх аливаа оролдлогыг үл зөвшөөрөх бөгөөд ийм зорилгоор ард нийтийн санал асуулга явуулахыг хориглоно.

АГУУЛГА

1. Ард нийтийн санал асуулга гэж юу вэ?
2. Монгол Улсын “Ард нийтийн санал асуулга”-ийн зохицуулалтын талаар /Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт ба түүнд холбогдох хэм хэмжээний зохицуулалт/
3. Монгол Улсын “Ард нийтийн санал асуулга” явуулж байсан түүх
4. “Ард нийтийн санал асуулга”-ийн үр дүнд тусгаар тогтнол, газар нутгаа алдсан болон дарангуйлах засаглалыг бэхжүүлсэн улсуудын түүх
5. Бусад улс орнуудад “Ард нийтийн санал асуулга”-ийг хэрхэн явуулдаг болох

1. Ард нийтийн санал асуулга гэж юу вэ?

Ард нийтийн санал асуулга бол улсын нийт хүн амын санаа бодлыг илрүүлэхийг хэлнэ[126]. Санал асуулгыг аль нэг олон нийтийн байгууллага, хэвлэлээр явуулж болно. Хэрвээ уг асуулга нь сонгогчдоор шийдвэр гаргуулах зорилгогүй бол, санал хураалтын замаар ч явуулсан болно. Энэ тохиолдолд зөвлөлдөх референдум болох бөгөөд үүний тулд үүнийг эрх бүхий төрийн байгууллага шаардлагатай журам горимыг мөрдөж явуулах ёстой болно.

Ард нийтийн санал асуулга бол дэлхий нийтэд түгээмэл ашигладаг иргэдийн шууд оролцооны гол хэлбэр.

Иргэд сонгууль болон санал асуулгад оролцох замаар улс төрийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ ард нийтийн санал асуулга нь сонгуулиас ялгаатай ойлголт юм. Сонгууль нь иргэд парламентын, орон нутгийн, ерөнхийлөгчийн сонгуулиудаар дамжуулан төлөөллийн ардчиллыг хэрэгжүүлдэг. Харин ард нийтийн санал асуулга нь иргэдэд тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх эрх, баталгааг олгодог. Түүнчлэн Үндсэн хуульд ард нийтийн санал асуулга гэж байхын гол үндсэн шалтгаан нь төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах зорилготой байдаг байна[127].

Түүнчлэн Ард нийтийн санал асуулга нь онолын хувьд 3 төрөл байна.[128] Үүнд:

1) Үндсэн хуулиар заавал хийхээр тогтоосон ард нийтийн санал асуулга (mandatory constitutional referendum):

Уг ард нийтийн санал асуулга нь гагцхүү үндсэн хуулиар тогтоодог арга зам бөгөөд гарах шийдвэр нь улсын бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнолтой холбогдох болон Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх багтаж байна. Санал асуулгын үр дүн төрийн бүх байгууллагад шууд хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжтэй буюу императив байдаг. Энэ төрлийн Ард нийтийн санал асуулгыг \АНСА\ ***Австрали, Дани, Ирланд, Швейцар*** зэрэг орнууд түгээмэл хэрэглэж байна;

2) Хүчингүй болгох ард нийтийн санал асуулга (abrogative referendum):

Парламентаар урьд өмнө нь аль хэдийнээ батлагдсан болон шийдвэрлэгдсэн асуудлыг иргэдийн саналаар эргэн харахад ашиглаж байна. Үүнийг нэг талаар сайн дурын буюу гэнэтийн гэж нэрлэдэг. Жишээлбэл: ***Швед*** болон ***Австри*** улсуудын хувьд парламентын гишүүдийн 3/1-ийн саналаар энэ төрлийн АНСА явуулах боломжтой байна. ***Италийн*** хувьд парламентын гишүүдийн тэн хагас, эсхүл 500,000 иргэний санал болон 5-аас доошгүй орон нутгийн байгууллагын шаардсанаар явуулж болохоор хуулиар зохицуулсан байна. Энэ төрлийн АНСА-аар гарах шийдвэр заавал биелэгдэх шинжийг агуулж байна;

---

[126] Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй, Ш.Цогтоо, УБ, 2018 он

[127] Үндсэн хуулийн эрх зүйн: Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, Д.Гангабаатар, УБ, 2016 он

[128]Хуульч А.Бямбажаргал, “Үндсэн хууль: Ард нийтийн санал асуулга гэж юу вэ? “ нийтлэл, УБ, 2019 он

3) Зөвлөлдөх ард нийтийн санал асуулга (consultative referendum)-г зарим тохиолдолд уг санал асуулгыг plebiscite or ad hoc referendum гэж нэрлэж байна.

Энэ төрлийн Ард нийтийн санал асуулгаар засгийн газар болон парламент өөрийн шаардлагатай гэж үзсэн аливаа асуудлыг оруулах боломжтой гэж үздэг. Харин гарах шийдвэрийн хувьд заавал биелэгдэх буюу императив шинжийг агуулдаггүй. Ийм төрлийн зохицуулалтыг үндсэн хуульд ***(Франц***), тусгай хуулиар (***Канад***), эсвэл өөрөө санал асуулга явуулах тухай шийдвэрт (***Их Британи***) оруулах хэлбэрээр улс орнууд ашиглаж байна. Их британи Европын холбооноос гарах шийдвэрийг ард нийтийн санал асуулгаар шийдсэн нь уг төрлийн тод жишээ юм. Уг шалтгаан нь засаглалыг хэрэгжүүлж буй этгээд нь улсын томоохон дотоод гадаад бодлого дээр иргэдийн саналыг үндэслэн бодлого хэрэгжүүлэх тухай болно.

2. Монгол Улсын “Ард нийтийн санал асуулга”-ийн зохицуулалтын талаар /Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт ба түүнд холбогдох хэм хэмжээ/

Ард нийтийн санал асуулга явуулж болохгүй хориглосон зохицуулалтыг 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр шинээр оруулсан. Тодруулбал,

Өмнөх зохицуулалт: Үндсэн хуулийн 25.1.16 дэх хэсэг. Ард нийтийн санал асуулга явуулах. Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хүчинтэйд тооцож, олонхын санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ;

Нэмэлт, өөрчлөлтөөр: Үндсэн хуулийн 25.1.16 дэх хэсэг. **Ард нийтийн санал асуулга явуулах. Монгол Улс өөрийн тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үгүйсгэх аливаа оролдлогыг үл зөвшөөрөх бөгөөд мөнхүү зорилгоор ард нийтийн санал асуулга явуулахыг хориглоно**; Сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн олонх нь оролцсон ард нийтийн санал асуулгыг хүчинтэйд тооцож, олонхын санал авсан асуудлыг шийдвэрлэгдсэн гэж үзнэ;

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээр харуулсанчлан уг заалтын 1 дэх өгүүлбэрийг нэмсэн. Ингэснээр Монгол Улсын тусгаар тогтнол, төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал баталгаажсан ач холбогдолтой хэмээн үзэж байна.[129]

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдон гарах хэм хэмжээг судлан үзвэл,

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 01 сарын 09-ний өдрийн “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийг баталсан бөгөөд Үндсэн хуулийн 25.1.16-д орсон нэмэлт өөрчлөлттэй холбогдуулан уг хуваарийн 1.3.7 дахь хэсэгт Монгол Улс өөрийн тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үгүйсгэхтэй холбоотой аливаа санал асуулга явуулахыг хориглох эрх зүйн үндсийг тогтоохоор заасан байна.

Д/д	Хуулийн нэр	Хугацаа	Хуулийн төслийн зохицуулах харилцааны товч утга
1	Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай	2020 он	Тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үгүйсгэх зорилго бүхий ард нийтийн санал асуулга явуулахыг хориглосон зохицуулалт оруулах.

Хүснэгт 27: Үндсэн хуулийн 25.1 дэх заалтад холбогдох хуулийн төсөл

Гэвч одоогоор Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль \АНСАтХ\-д Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдон орсон зохицуулалт байхгүй байна.

Тодруулбал, 2016 оны Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийн 5, 6 дугаар зүйлд заасанчлан Ард нийтийн санал асуулга явуулахыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны нэгээс доошгүй нь санаачлах эрхтэй бөгөөд Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар санал асуулга явуулах эсэхийг шийдвэрлэхээр хуульчилсан байна.

[129] Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эхийг баригч, УИХ-ын гишүүн, Д.Лүндээжанцан ажлын багийн гишүүдийн хамтаар өгсөн мэдээллээс. https://www.montsame.mn/mn/read/226531

Түүнчлэн уг хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар дараах 2 асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулж болохоор хуульчилсан байна.

1) Төрийн дотоод, гадаад бодлогыг тодорхойлохтой холбогдсон тодорхой асуудлаар сонголт хийлгэх шаардлага гарсан тохиолдолд санал асуулга явуулна.
2) Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар санал асуулга явуулж болно.

Мөн ард нийтийн санал асуулгыг нэг удаад гурваас дээшгүй асуудлаар явуулах бөгөөд санал асуулга явуулах асуултын тоо, агуулгыг Улсын Их Хурал хэлэлцэж шийдвэрлэхээр АНСАтХ-ийн 4 дүгээр зүйлийн 4.3 дахь хэсэгт хуульчлан тогтоосон байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн 25.1.16 дахь хэсэг хуульчлан тогтоосон Улсын Их Хурлын ард нийтийн санал асуулга явуулах онцгой бүрэн эрхийг нарийвчлан зохицуулсан зохицуулалт болсон байна. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр орсон "Монгол Улс өөрийн тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үгүйсгэх аливаа оролдлогыг үл зөвшөөрөх бөгөөд ийм зорилгоор ард нийтийн санал асуулга явуулахыг хориглоно" гэсэн зохицуулалт нь материаллаг хуульд одоогоор нэмэлт, өөрчлөлтөөр эсвэл шинэчилсэн найруулгаар хуульчлагдаагүй байна.

Уг нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын тусгаар тогтнол, төрийн байгууламжийн нэгдмэл байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал баталгаажсан ач холбогдолтой.

3. Монгол Улсын "Ард нийтийн санал асуулга" явуулж байсан түүх

1940-өөд он гараад Монгол Улс өөрийн тусгаар тогтнолыг бусад улс орноор хүлээн зөвшөөрүүлэх улс төрийн гадаад бодлогыг эрчимтэй явуулж эхэлсэн байдаг. Монголын тусгаар тогтнол нь геополитикийн үүднээсээ ганц манай асуудал байгаагүй, юун түрүүнд дэлхийн бодлогыг тодорхойлогч манай хойд ба өмнөд хөршийн ашиг сонирхлын хүрээнд "ямар ч гарцгүйгээр" багтаж байсан юм. Зөвлөлт, Хятадын хоорондын хэлэлцээний дүнд "Найрамдал ба холбооны тухай гэрээ" байгуулагдаад удаагүй цаг байлаа. Энэ гэрээний 2 тал Монголын тусгаар тогтнолын талаар харилцан нот бичиг солилцжээ. Дундад иргэн улсын нот бичигт "Тусгаар тогтнолын төлөө Гадаад Монголын ард түмэн нэг биш удаа тэмцэж байсныг харгалзаж, Японы ялсны дараа, хэрэв Монголын ард түмэн бүх нийтийн санал хураалтаар энэ [туурга тусгаар орших] хүслээ баталж чадвал, Хятад Засгийн газар Гадаад Монголын тусгаар тогтнолыг [одоогийн хилээр нь] зөвшөөрөх" -өө нөгөө талдаа мэдэгдэв. Хэсэгхэн хугацаа өнгөрч Япон бууж өгснөөр дэлхийн дайн ч дуусав. Зөвлөлт Холбоот Улс, Дундад Иргэн Улсын харилцан солилцсон нот бичгийн агуулга, мөн Хятадын талаас манайд ирүүлсэн нот бичгийн үндсэн дээр БНМАУ-ийн Бага Хурлын Тэргүүлэгчид 1945.9.21-нд тогтоол гаргаж, БНМАУ-ийн тусгаар тогтнолын талаарх ард нийтийн санал хураалтыг 1945.10.20-ний өдөр [нийтээр нэгэн зэрэг] явуулахаар шийдсэн байна[130].

БНМАУ-ийн Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн 1945.10.05 -ний өдрийн 85 дугаар тогтоолд, "санал гаргах хуудсан дээрх өөрийн овог, нэрийн дор "зөвшөөрөх" буюу "татгалзах" хоёрын аль нэгийг бичиж, гарынхаа үсгийг зур. Хэрэв, бичиг үсэг мэдэхгүй бол баруун гарынхаа эрхий хуруу дар" гэж процедурын шинжтэй нарийвчилсан заалт хүртэл оруулсан байдаг. Улс даяар нийтдээ, санал хураалтын 4304 комисс ажилласан. Дунджаар үзвэл, бараг 100-н сонгогч тутамд 1 сонгуулийн хэсэг ногдож байсан байна. Санал хураалтын бэлтгэл байдлын үеэр ард иргэдийн дунд олон удаагийн хурал цуглаан зохион байгуулж, ухуулга сурталчилгааны ажил өрнөсөөр 1945.10.20 -ны ажлын бус өдөр санал хураалт явагдсан. Санал хураалт 1945.10.20–ний өдрийн өглөөний 06 цагаас оройн 23 цагийн хооронд орон даяар нэгэн зэрэг явж, яс үндэс, хүйс, шашин шүтлэг, боловсролын байдлыг үл харгалзан БНМАУ-ийн харьяат 18-аас дээш насныхан оролцож, тухайн өдрөө бүрэн дуусаж, санал хураах төв комисс 1945.10.30 -нд протокол үйлдэн, тогтоол гаргажээ.

Эх орныхоо тусгаар тогтнолын төлөөх бүх нийтийн санал хураалтад сонгуулийн насны оролцвол зохих нийт 494,960 хүнээс оролцсон 487,409 буюу хамрагдалт 98,5 гэсэн өндөр хувь үзүүлэлттэй гарсан байна. Санал өгсөн бүх хүн улсынхаа тусгаар тогтнолын төлөө "за" гэж санал нэгтэй хэлжээ. Оролцсон бүх хүн "тусгаар тогтнолоо батлан зөвшөөрөв" хэмээн саналаа өгөн, татгалзсан хариу нэг ч гараагүй гэдэг. Монголын тусгаар тогтнолын төлөөх ард нийтийн санал хураалтын дүнг БНМАУ -ын Бага Хурлын Тэргүүлэгчид Зөвлөлт Холбоот Улс ба Дундад Иргэн Улсын Засгийн газарт тус тус уламжлан мэдэгдэв. 1946.01.05 -нд хятадын тал Монголын тусгаар тогтнолыг

[130] Ц. Товуусүрэн, Г. Чулуун, Улсын их хурлын сонгууль ба Ард нийтийн санал асуудлга, УБ, 2012 он.

“урьд амласан ёсоороо” манай талд нот бичиг ирүүлэн хүлээн зөвшөөрч, 1946.02.13 -нд БНМАУ – Дундад Иргэн Улсын хооронд дипломат харилцаа тогтсон түүхтэй. Ард нийтийн санал асуулгаар нэг мөр тодорхойлогдсон бидний эрхэм зорилго улам лавшран хэрэгжсээр 1961.9.27 –нд Монгол Улс НҮБ –ын бүрэн эрхт гишүүн болсон юм[131].

Ийнхүү Монгол Улс нь ард нийтийн санал асуулгаар улсын тусгаар тогтнолоо батлан зөвшөөрч тусгаар тогтнолоо олж авсан байна. Бидний алтан аминаас илүү үнэ цэнтэй гэгдэх, үр хойчдоо өвлүүлэх хамгийн чухал үнэт зүйл болох тусгаар тогтнолоо бататган хамгаалах нь зүй ёсны хэрэг юм. Харин “ард нийтийн санал асуулга”-аар тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийг алдаж, дарангуйлах засаглалыг бэхжүүлсэн улсууд бий /бичвэрийн дараагийн хэсэгт тодруулан судлав/. Иймд нэгэнт олж авсан тусгаар тогтнол, газар нутгаа уг аргаар алдуулахыг Үндсэн хуулиараа хориглох нь зүйн хэрэг юм.

4. “Ард нийтийн санал асуулга”-ийн үр дүнд тусгаар тогтнол, газар нутгаа алдсан болон дарангуйлах засаглалыг бэхжүүлсэн улсуудын түүх

Ард нийтийн санал асуулгаар тусгаар тогтнол, газар нутгаа алдсан улсуудын түүхээс:

1962 онд тухайн үеийн Францын колони байсан Алжирын тусгаар тогтнолын асуудлаар бүх ард түмний санал асуулгыг Франц, Алжир [хоёр] улсад нэгэн зэрэг явуулсан. Тэгэхэд, Франц, Алжирын нийт сонгогчдын 70% нь Алжир улсын тусгаар тогтнолыг дэмжсэн санал өгч байв. 1988 онд Франц улсаас тусгаарлах эсэх асуудлаар бүх ард түмний санал асуулгыг “Шинэ Каледони” -д явуулсан боловч ихэнх сонгогчид тусгаар тогтнолын эсрэг санал өгч, тухайн субъект цаашдаа ч Франц улсын бүрэлдэхүүнд хэвээр байх болжээ. 1995 онд Канадын Квебек муж тусгаар тогтнох эсэх асуудлаар уг мужийн хүн амын дунд санал асуулга явуулсан ч оршин суугчдын 51% нь Квебек муж Канадаас салан тусгаарлахын эсрэг санал өгч байсан байна. Мөн, Гүржид үүнтэй төсөөтэй явдал болж, эмгэнэлт бөгөөд эсрэг үр дүнд хүрч байсан гашуун туршлага бий[132].

Ард нийтийн санал асуулгаар үндсэн хуулийг өөрчилж дарангуйлах засаглалыг бэхжүүлэхэд ашигласан тохиолдлууд цөөнгүй байдаг. Тодруулбал,1995 онд Казакстаны Ерөнхийлөгч Нурсултан Назарбаевын бүрэн эрхийн хугацааг сунгах тухай санал асуулга явуулсан нь түүний бүх насаараа Ерөнхийлөгч байх боломжийг нээж өгсөн. 2007 онд парламентаас үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, зөвхөн Нурсултан Назарбаев бүх насаараа хэдэн ч удаа ерөнхийлөгчид нэр дэвшиж, хэдэн ч удаа сонгогдож болохоор болгосон. Түүнээс бусад хүн үндсэн хуулийн дагуу зөвхөн 2 удаа ерөнхийлөгчид сонгогдох эрхтэй байхаар нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуульдаа оруулсан[133]. 1996 онд Беларусын Ерөнхийлөгч Александр Лукашенко бүх нийтийн санал асуулга явуулж, үндсэн хуульд өөрийн оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг хууль ёсны болгож, өөрийн эрх мэдлээ бататгасан. Мөн Туркменистан, Узбекстан, Киргизстан зэрэг улсад бүх нийтийн санал асуулгыг дарангуйлагчийн эрх мэдлийг бататгах, бүрэн эрхийн хугацааг сунгах зорилгод ашигласан байдаг[134]. Хэдий тийм боловч бүх нийтийн санал асуулгаар үндсэн хуулиар тогтоосон процессыг өөрчлөх замаар өөрсдийн эрх мэдлээ нэмэгдүүлэх оролдлогыг зогсоосон баримтууд ч байдаг. 2005 онд Кенийн болон 1994 оны Албанийн бүх нийтийн санал асуулга ийм боломжийг хааж өгсөн.[135]

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг үгүйсгэх оролдлогыг үл зөвшөөрч, ард нийтийн санал асуулга явуулахыг хориглоно гэсэн боловч өөрийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх зорилгоор ард нийтийн санал асуулга явуулах тухай зүйлийг хориглоогүйг харж болно. Үүнээс үзвэл дээрх асуудлаар санал асуулга явуулах боломж байгааг дурдах нь зүйтэй юм.

5. Бусад улс орнуудад “Ард нийтийн санал асуулга”-ыг хэрхэн явуулдаг болох

❖ Итали Улсын “Ард нийтийн санал асуулга”:[136]

Итали Улсын Үндсэн хуульд зааснаар зөвхөн дараах хоёр тохиолдолд хууль ёсны хүчин төгөлдөр санал асуулга явуулна. Үүнд:

[131] Ц. Товуусүрэн, Г. Чулуун, Улсын их хурлын сонгууль ба Ард нийтийн санал асуудлга, УБ, 2012 он.
[132] Ц. Товуусүрэн, Г. Чулуун, Улсын их хурлын сонгууль ба Ард нийтийн санал асуудлга, УБ, 2012 он.
[133] Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience, Andreas Auer and Micheal Butzer, Ashgate, 2001
[134] Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience, Andreas Auer and Micheal Butzer, Ashgate, 2001
[135] Мөн тэнд
[136] Ц.Товуусүрэн П.Амаржаргал, Ард нийтийн санал асуулга, УБ, 2012 он.

1. Ард нийтийн санал асуулга: одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийг бүхэлд нь эсхүл хэсэгчлэн хүчингүй болгох шийдвэр гаргах.

2. Үндсэн хуулийн санал асуулга: зөвхөн Үндсэн хуулийг батлах болон нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар шийдвэр гаргана.

1946 оны санал асуулга нь Итали улс нь Хаант улс байх уу, Бүгд Найрамдах улс байх уу гэдэг сонголттой байсан. Бүгд найрамдах гэсэн хувилбарыг санал асуулгаар зөвшөөрсөн ба хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар 1974 оноос 2011 он хүртэл нийт 16 удаагийн ард нийтийн санал асуулга явуулснаас 4 удаад нь батлагдаж, 5 удаад нь татгалзаж, 7 удаад нь санал асуулгын ирц бүрдээгүй байна. Харин Үндсэн хуулийн санал асуулгын хувьд 2001 онд Орон нутгийн эрх мэдлийг өргөжүүлэх асуудлаар хийж,баталсан, 2006 оны Үндсэн хуулийн санал асуулгаар Үндсэн хуулийн шинэчлэл, Үндсэн хуулийн шүүхийн байгуулалт өөрчлөхөөс татгалзсан байна.

- **Сингапур Улсын “Ард нийтийн санал асуулга”:**

Сингапур улс нь нэг танхимтай Парламентын бүгд найрамдах улс юм. Тус улсын Үндэсний санал асуулга нь /Сингапурын нэгдлийн санал асуулга/ анх удаа 1962 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдөр болсон. Малайз улстай нэгдэх тухай ард түмнээсээ асууж батлагдсан. Гэвч хоёр жилийн дараа уг нэгдэл задарсан[137]

- **Австрали Улсын “Ард нийтийн санал асуулга”[138]:**

1999 оны 8 дугаар сарын 12-ны өдөр анх ард нийтийн санал асуулга явуулах санаачилгыг Хамтын нөхөрлөлийн орны Ерөнхий прокурор, Парламентын гишүүн Дари Уилламс болон Төрийн тусгай сайд, Сенатор Крисс Элисон нар гаргаж Ерөнхий захирагч 1999 оны 10 дугаар сарын 1-ны өдөр ард нийтийн санал асуулга явуулахаар үүрэг болгосон. Парламентаар асуулт бүхэн өөр өөр саналын хуудастай байхаар батлагдаж, тусгай хууль гарган явуулсан. Энэхүү санал асуулга нь Австралийн сонгуулийн хорооны цахим хуудсанд тавигдаж бүртгүүлэх, санал авах болон хаах хугацааг тодорхой заасан байна. Энэхүү санал асуулга нь хоёр асуулттай бөгөөд 1.Үндсэн хуулийн оршил хэсгийг өөрчлөх үү? 2.Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах уу гэсэн асуултад хариулт нь тийм ба үгүй гэсэн хоёр хувилбартай байна. Үүний үр дүнд хоёр асуулт батлагдаагүй байна.

- **ХБНГУ-ын “Ард нийтийн санал асуулга”[139]:**

ХБНГУ-ын хувьд ард нийтийн санал асуулгыг илүү нарийвчлан зохицуулж өгсөн байдгаараа ялгаатай байна. Үүнд 29-р зүйлийн 3 дахь хэсгийг харч үзвэл “Нутаг дэвсгэрт нь эсвэл нутан дэвсгэрийнх нь хэсгээс шинэ эсвэл хил залгах шинэ муж улс байгуулагдах муж улсад ард нийтийн санал асуулга явуулна” гэж заасан байдаг. Үүнээс үзэхэд холбооны улс болохын хувьд газар нутгийн өөрчлөлтийн хувьд ард нийтийн саналыг авах шаардлага гардгийг илтгэж байна. Үүнд тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугчдын олонх нь зөвшөөрсөн тохиолдолд /гуравны хоёроос дээш/ дэмжигдсэнд тооцогдохоор байна. Тус хэсэг нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн агуулгатай ижил төсөөтэй харагдаж байна. Мөн 29-р зүйлийн 4 дэх хэсэгт сонгуулийн насанд хүрсэн иргэдийн аравны нэг нь гомдол гаргасан тохиолдолд хоёр жилийн дотор Холбооны улсын хуулиар муж улсын харьяаллыг өөрчлөх эсвэл холбогдох муж улсуудад ард нийтийн санал асуулга явуулах эсэхийг шийдвэрлэдэг ажээ. Илүү тодорхой тусгаж өгсөн заалт нь 29-р зүйлийн 5 дахь хэсэг бөгөөд “Ард нийтийн санал асуулга нь тухайн хуулиар санал болгож буй муж улсын харьяаллын өөрчлөлт дэмжигдэх эсэхийг тогтоох зорилготой хийгдэнэ” гэж тусгайлан тодорхойлж өгсөн байна. Энэ нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1-ийн 16 дахь хэсэгтэй харьцуулбал “нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг хангах” гэсэн зорилготой ижил бөгөөд олонх гэсэн тодорхойлолтыг Үндсэн хуульдаа илүү дэлгэрүүлэн авч үзэн 29-р зүйлийн 6 дахь хэсэгтээ тусгасан нь сонгуулийн насанд хүрсэн иргэдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь оролцон өгсөн саналыг олонх гэж ойлгоно. Тухайн нэг асуудлаар явуулсан ард нийтийн санал гомдлыг таван жилийн хугацаанд давтан гаргахгүй байхаар тогтоожээ.

[137] Ц.Товуусүрэн П.Амаржаргал, Ард нийтийн санал асуулга, УБ, 2012 он.
[138] Ц.Товуусүрэн П.Амаржаргал, Ард нийтийн санал асуулга, УБ, 2012 он.
[139] Grundgesetzt für die Bundesrepublik Deutschland, 1949 /zuletzt geändert 28. März 2019/

❖ **Түүнчлэн доорх байдлаар улс орнууд санал асуулга явуулдаг жишээ байдаг[140]. Үүнд:**

- Парламентат Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа уг шийдвэрийг ард нийтийн санал асуулга явуулж түүний үр дүнг харгалзан баталдаг туршлага ***Дани, Египет, Швейцар*** улсуудад байдаг.
- Хууль өргөн барих ард нийтийн санаачилгыг боломжтой гэж заасан улс орнуудад сонгогчдын тодорхой тооны санал цуглуулсан байх шаардлагатай. ***Швейцарт*** 50 мянга, ***Испанид*** 500 мянга, ***Бразилд*** нийт сонгогчдын 1%, ***Колумбид*** 5%-ийн гарын үсэг цуглуулсан байх ёстой.

ХОРИН ЗУРГАДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1 ДЭХ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
26.1. Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ.	26.1. Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдлэх бөгөөд энэхүү эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтооно.

Хүснэгт 28: Үндсэн хуулийн 26.1 дэх заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Хууль санаачлах эрхийн тухай

Хууль санаачлах гэдэг нь хуулийн төсөл боловсруулан, парламентад өргөн барихыг ойлгох бөгөөд Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.2 дахь хэсэгт зааснаар иргэд, бусад байгууллага өөрийн санаачилгаар хуулийн төслийн тухай саналаа хууль санаачлагчид уламжлах эрхтэй боловч энэ нь парламент заавал хэлэлцэх үүрэг үүсгэдэггүй. Гагцхүү үндсэн хуулиар олгогдсон хууль санаачлах эрх бүхий этгээд нь хууль тогтоох байгууллагад өргөн мэдүүлсэн тохиолдолд заавал хэлэлцэн шийдвэрлэдэг[141]. Тийм учраас үүнийг маш хүчтэй эрх мэдэл гэж үздэг.

Түүнчлэн хууль санаачлах эрх мэдлийг төрийн эрх бүхий субъектүүдэд олгосноор иргэн, бусад байгууллага хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үйл явцад оролцох оролцоог хаасан хэрэг биш бөгөөд тэд нийгмийн амьдралд өөрсдийн эрх, ашиг сонирхлын үүднээс оролцдогийн хувьд нийгмийн харилцааны хууль, эрх зүйн зохицуулалтын талаар өөр, өөрийн өнцгөөс дүгнэж, санал санаачилга гаргах боломжтой[142]. Харин тэдгээрийг нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлын үүднээс шүүн тунгааж, тодорхой хуулийн төсөл санаачлах нь зөвхөн хууль санаачлагчдын бүрэн эрхийн асуудал юм.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар төрийн тэргүүний Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх болон Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх эрхийг хуульчлан тогтоосон. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуульд төрийн байгууллын хүрээнд (хууль тогтоох, гүйцэтгэх,

[140] Ш.Цогтоо, *Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ, 2018 он
[141] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, УБ, 2009, 133 дахь тал
[142] Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992, 26.2 дахь хэсэг https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367 [Сүүлд үзсэн: 2022.01.10]

шүүх) эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагатай хэрхэн харилцах тухайд нэг бүрчлэн нарийвчлан зохицуулсан байдаг.

Өдгөө хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй 1993 оны Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулиар Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн гэсэн статусын хүрээнд хууль тогтоох байгууллагад 11, Засгийн газарт 5, Шүүхийн байгууллагад 2 төрлийн үйл ажиллагаанд 24 бүрэн эрхийн хүрээнд хамтран ажиллах талаар зохицуулсан байна[143]. Үүнээс үзвэл төрийн бүхий л эрх мэдлийн хүрээнд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг болох нь тодорхой харагдаж байна.

Парламентын засаглалтай улсуудад Ерөнхийлөгч нь хууль санаачилдаггүй, хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсуудад ч Ерөнхийлөгч хууль санаачлах нь тун ховор байдаг. Учир нь Засгийн газар бодлогоо хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байхад ард түмнээс сонгогдсон Ерөнхийлөгч сонгуульд нэр дэвшихдээ амлалт өгч, түүнийхээ дагуу хууль санаачилж, улмаар хоорондоо бодлогын мөргөлдөөн үүсэх тохиолдол цөөнгүй гардаг байна.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбарт хууль санаачлах эрхийг Ерөнхийлөгч, Засгийн газар болон Улсын Их Хурлын гишүүнд олгох болсон үзэл баримтлалыг дараах байдлаар тайлбарлажээ[144].

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь нийт ард түмнээс сонгогдож, төрийг тэргүүлэх, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэх, түүнчлэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх чиг үүргийнхээ дагуу хууль, төрийн гадаад, дотоод бодлогын асуудлыг шийдвэрлэх үйл ажиллагаанд оролцдог. Харин УИХ-ын гишүүн нь сонгогчдоос УИХ-д сонгогдон ард түмнийг төлөөлж, нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтлах үүрэгтэйн хувьд хууль тогтоох, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар өөрийн байр суурь, сонгогчдын хүсэл эрмэлзлийг үндэслэн хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцдог.

Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах чиг үүрэгтэй, түүний дотор шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж УИХ-д өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх ажлыг хариуцдаг билээ. Энэ хүрээнд улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөний төслийг боловсруулж УИХ-д холбогдох хууль, шийдвэрийн төслийг санаачлан оруулах үүрэгтэй.

Хууль, УИХ-ын шийдвэрийн төслийг санаачлах нь нарийн төвөгтэй үйл ажиллагаа байдаг. Иймээс хууль санаачлагчаас хууль, УИХ-ын шийдвэрийн төслийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэхтэй холбогдсон харилцааг 2001 оны 11 дүгээр сарын 08-ны өдөр баталсан “Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай” хуулиар тусгайлан зохицуулсан байдаг. Хууль санаачлагч нийгмийн харилцааны төлөв байдал болон түүнийг зохицуулж байгаа хуулийн хэрэгжилт, үр нөлөөг судалсны үндсэн дээр уг асуудлаар шинээр хууль гаргах болон дагаж мөрдөж байгаа хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлын үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлж, түүнийгээ хуулийн төслийн үзэл баримтлалд тусгах, тухайн санаачилж буй төслийг баталснаар үүсгэх үр дагавар холбогдон гарах төсөв, санхүүгийн зардлын тооцоог гаргасан байх шаардлагатай.

Түүнчлэн Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн нь санаачилж буй хуулийн төслийнхөө талаар Засгийн газрын, түүнчлэн хуулийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих эрх бүхий бусад байгууллагын санал, дүгнэлтийг авсан байхыг шаардана. Үүний зэрэгцээ Ерөнхийлөгч тодорхой асуудлаар хуулийн төсөл боловсруулах чиглэлийг Засгийн газарт өгч, УИХ тодорхой асуудлаар хуулийн төсөл боловсруулахыг Засгийн газарт даалгаж болно.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт 2017 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төсөлд[145]дараах байдлаар өөрчлөхөөр тусгажээ.

---

[143] Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль 1993, 12 дугаар зүйл, https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=338 [Сүүлд үзсэн: 2022.01.10]

[144] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, УБ, 2009, 134 дэх тал

[145] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2017 он

“Улсын Их Хурлын гишүүн болон Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ.”

Ийнхүү өөрчлөлт оруулах болсон үндэслэл, шалтгаан нь:

Ерөнхийлөгч нь парламент Засгийн газрын хооронд эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд зуучлагч болон оролцох нь зүйн хэрэг боловч Хууль санаачлан оролцох нь зөв үү гэдэг асуудал урган гардаг гэжээ. Тухайлбал:

1. Ерөнхийлөгч Засгийн газрын үйл ажиллагаанд илүү оролцох боломжийг бүрдүүлнэ;
2. Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тусгагдаагүй асуудлаар хууль санаачлах үр дагавар бий болно;
3. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаанд Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоёулаа хууль санаачлах эрх эдлэх нь эрх мэдлийн хуваарилалтын тэнцвэрт байдалд сөрөг нөлөө үзүүлнэ;
4. Парламентад Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөл хэт их байх нь Засгийн газрын үйл ажиллагааг удаашруулах талтай (Засгийн газраас хууль хэрэгжүүлэх явцдаа боловсруулан, өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд нь улсын бодлогыг хэрэгжүүлэхэд илүү нөлөөтэй байдаг);

2017 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд ийнхүү тусгасан нь дараах шалтгаантай байна. Үүнд:

1. Парламентын засаглалтай ихэнх улсад Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрх эдэлдэггүй (Испани, Их Британи, Япон, Киргизстан, Хорват, Финланд, Итали)[146]. Тухайлбал, Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсуудын гол төлөөлөгч Франц болон сонгодог Парламентын засагтай Герман улсуудын аль алинд нь Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхгүй;

Ерөнхийлөгчийн хууль тогтоох эрх мэдэлд нөлөөлөх бүрэн эрхийг хуульд хориг тавих замаар болон Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлдгийн хувьд бүрэн хэрэгжүүлэх боломжтой;

Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг Үндсэн хуулийн түвшинд хассанаар сонгодог парламентын засаглалтай улсын жишигт илүү ойртоно.

Дээрх шалтгаан, нөхцөлийн улмаас Ерөнхийлөгч бус Улсын Их Хурлын гишүүн болон Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдлэх тухай зохицуулалтыг урьдаас боловсруулж байжээ.

Монгол Улсын дөрөв дэх Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2009-2016 оны хооронд бүрэн эрхийнхээ хугацаанд 63 хуулийн төсөл санаачилж, өргөн мэдүүлснээс 29 нь батлагдан байдаг[147]. Тухайлбал Шүүхийн шинэчлэлийн хөтөлбөрийг гарган түүний хүрээнд Шүүхийн багц хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсэн байдгаас харвал Ерөнхийлөгч хууль санаачлах нь Засгийн газрын бодлогод тодорхойгүй байдал үүсгэх талтай байна. Иймд судлаачид парламентын засаглалтай, Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаа мөчирт хамаарах улсад Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоёулаа хууль санаачлах эрхтэй байх нь зохимжтой биш гэж үздэг байна[148].

Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхэд тодорхой хязгаарлалт хийхгүйгээр аливаа бүхий л асуудлыг хэлэлцүүлэхээр санал оруулах эрхтэй байснаар Ерөнхийлөгч ямар нэг байдлаар гурван эрх мэдлийг тус тусад нь захирах, эсхүл нэгийг нь захирах (тухайлбал, шүүх эрх мэдэл) гэх мэт асуудал үүссэн. Иймд дээрх шалтгааны улмаас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа хууль санаачлах эрхтэй субъектээс Ерөнхийлөгчийг хасахаар санал дэвшүүлж байсан боловч энэ нь тодорхой эсэргүүцэлтэй нүүр тулсан байна. Тухайлбал зарим судлаачид Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрхийг олгох нь зүйн хэрэг, учир нь Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс сонгогддог бөгөөд ард түмний төлөө ажилладаг байх тул өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд тодорхой хууль санаачилдаг байх нь зүйтэй. Харин ч Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг Үндсэн хуулиас хасаж, Үндсэн хуулийн эрх мэдлийн бүтцийг алдагдуулалгүйгээр өөр бусад хуулиар бүрэн эрхийнхээ хүрээнд ямар хууль санаачилж болох вэ гэж нарийвчлан зохицуулж болно[149] гэж байв. Түүнчлэн бусад улсын үндсэн хууль болон төрийн уламжлалт тогтсон жишгээс үзэхэд төсөв санхүү, татвартай холбоотой хууль тогтоомжийг санаачлах эрхийг зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага хэрэгжүүлдэг боловч Монгол Улсын хувьд ийм хязгаарлалт байхгүй тул салбар хуулиар нарийвчлан зохицуулах боломжтой гэж үзжээ.

Иймд нийгэмд үүссэн тодорхой асуудал болон эдгээр саналууд, хэлэлцүүлгийн үр дүнд Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрхийг олгох нь зүйтэй бөгөөд гагцхүү тодорхой асуудлуудаар энэхүү эрхийг олгохоор 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөд тусгажээ.

---

[146] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа., УБ., 2017 он. 178 дахь тал

[147] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ., 2016 он. 103 дахь тал

[148] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар., УБ., 2017 он. 77 дахь тал

[149] М.Сонинцэцэг, *Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхтэй холбоотой асуудал түүнийг шийдэх арга зам*, 2018 он www.legaldata.mn

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд хууль санаачлах эрхийн хүрээг хуулиар тогтоох шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд энэхүү хүрээнд УИХ гишүүн, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч тус бүрт хүрээ хязгаарыг тогтоохоор зохицуулсан[150]. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.4 дэх хэсгийг өөрчлөн найруулж "*Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно.*" гэж хууль санаачлах бүрэн эрхийг нь хуулиар тогтоож, нарийвчлан зохицуулах тухай тусгасан юм.

Эхэндээ Ерөнхийлөгчийн институцтэй холбоотойгоор нийгэмд үүссэн асуудлууд болон дэлхийн бусад улс орнуудын жишгийг харгалзан үзэж Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт заасан эрх мэдлийг Ерөнхийлөгчид олгох эсэх дээр тодорхой хэлэлцүүлгүүд өрнүүлсний эцэст Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхтэй субъект байхаар тогтож, хууль санаачлах эрхтэй субъектүүдийн чиг үүргийн давхардлыг арилгах, зөвхөн Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд энэхүү чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтыг тогтоох зэргээр өөрчлөлт оруулсан байна. Иймд ийнхүү өөрчилсөн нь дараах ач холбогдолтой байна. Үүнд:

- Ерөнхийлөгч Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцох боломжийг хязгаарласнаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаанд Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоёулаа хууль санаачлах эрх эдлэх зэргээр эрх мэдлийн хуваарилалтын тэнцвэрт байдалд үзүүлэх сөрөг нөлөөг арилгах;
- Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлэх хуулийн төслийн тоог бууруулах бөгөөд Засгийн газрын үйл ажиллагааг удаашруулдаг байсан сөрөг үр дагаврыг арилгах;
- Ерөнхийлөгч ямар нэг байдлаар гурван эрх мэдлийг тус тусад нь захирах, эсхүл нэгийг нь захирах гэх мэт асуудлууд үүсэхгүй байх;
- Парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн институтийн онцлогт нийцэх зэрэг ач холбогдолтой байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Парламентын хаант болон Парламентын бүгд найрамдах засаглалтай 19 орны Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид "Хууль санаачлах эрх бүхий субъект"-ийн талаар хэрхэн хуульчилсан тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалттай харьцуулсан.[151] Судалгаанд хамруулсан Парламентын хаант болон Парламентын Бүгд найрамдах улсад хууль санаачлах эрх бүхий субъект харилцан адилгүй байна.

Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг зохицуулсан байдал	Улс, орнууд
Төрийн тэргүүн (Ерөнхийлөгч, Хаан) нь хууль санаачлах эрхгүй улс:	Хятад, Испани, Итали, Их Британи, Киргизстан, Македон, Серби, Сингапур, Словак, Турк, Финланд, Хорват, Монтенегро, Япон
Ерөнхийлөгч зөвхөн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл санаачлах эрхтэй улс:	Болгар, Эстони
Ерөнхийлөгч хууль санаачлах бүрэн эрхтэй улс:	Латви, Исланд, Унгар
Иргэдийн тодорхой хувь нь шууд хууль санаачлах эрхтэй улс:	Испани, Итали, Киргизстан, Латви, Македон, Серби, Финланд, Монтенегро

Хүснэгт 29: Дэлхийн 19 орны хууль санаачлах эрхийг харьцуулах нь[152]

Судалгаанд авч үзсэн дээрх орнуудаас Ерөнхийлөгч, парламентыг бүх нийтээр сонгодог Монгол улстай ижил төстэй сонгуулийн тогтолцоо бүхий 11 улс (Болгар, Исланд, Киргизстан,

[150] Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992, 26.1 дэх хэсэг, 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан, https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367 [Сүүлд үзсэн: 2022.01.10]

[151] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа, УБ., 2017, 176 дахь тал

[152] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа, УБ., 2017, 178 дахь тал

Македон, Сингапур, Серби, Словак, Турк, Финланд, Хорват, Монтенегро) байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн дангаар болон бусад субъекттэй хамтран хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийг дээрх 11 улсын Үндсэн хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомжид заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй харьцуулан үзэхэд Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн бие даан хэрэгжүүлдэг 13 бүрэн эрх байгаагаас “Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх” зөвхөн Исланд улсад байх бөгөөд бусад 10 орны Ерөнхийлөгч нь хууль санаачлах эрхгүй байна.

ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
27.2. Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулна.	27.2. Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа тавиас доошгүй ажлын өдөр чуулна.	27.2. Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулна.
Үндсэн хуулийн хорин долдугаар дугаар зүйлийн 27.2 дахь хэсэгт 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр өөрчлөлт оруулсан. 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулдаг байсныг тавь болгож бууруулж өөрчилсөн. Харин 1992 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр өмнө (1999/2000 онд) оруулсан өөрчлөлтөө засаж, 1992 оны заалтыг эргэн сэргээж өөрчилсөн. [153]		

Хүснэгт 30: Үндсэн хуулийн 27.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Чуулганы хуралдаан[154] нь хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр[155] бөгөөд жилд хэдэн удаа хуралдах, нэг хуралдахдаа хэдий хугацааны турш хуралдах зэрэг нь тухайн парламентын зохион байгуулалтын асуудал хэдий ч дараах хүчин зүйлсийн хэрэгцээ, шаардлага, нөлөөллийг харгалзан парламентын ээлжит чуулганы хуралдаан үргэлжлэх хугацааг тогтооно[156]. Үүнд:

1) Парламентын хараат бус байдал
2) Парламентын төлөвшил буюу байнгын ажиллагаатай парламент
3) Хууль тогтоомжийн чанар буюу үр нөлөөтэй парламент. Эдгээр хүчин зүйлсийг дэлгэрүүлбэл;

[153] Б.Батбаяр, М.Цэдэвсүрэн, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх: тойм лавлагаа, харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ,* УБ., 2019, 114 дахь тал

[154] Парламентын чуулганы хуралдаан гэдэгт парламентын зохион байгуулалтын нэгжийн болон нэгдсэн хуралдааныг ойлгоно.

[155] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2017, 33 дэх тал.

[156] Мөн тэнд.

1. **Парламентын хараат бус байдал:** Орчин үед аль ч улсын парламентаас батлагдаж буй хуулийн төслийн дийлэнхийг засгийн газраас санаачлан оруулж байна. Иймд парламентын хууль тогтоох болон хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавихдаа засгийн газрын мэдээллээс хараат бус байх, засгийн газрыг ажлаа ард түмэнд тайлагнуулах төсөв, санхүүгийн болон ерөнхий хянан шалгах бүрэн эрхээ хараат бусаар хэрэгжүүлэх шаардлагын үүднээс парламентын чуулганы хуралдааны хугацааг өөрийн бүрэн эрхээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хугацаагаар тогтоодог[157] байна.

2. **Парламентын төлөвшил буюу байнгын ажиллагаатай парламент**: Байнгын ажиллагаатай парламент байхын үндсэн хэмжүүр нь тухайн парламентын үйл ажиллагаа бүрэн эрхийнхээ хугацаанд тогтвортой, тасралтгүй үргэлжлэхийг ойлгоно. Парламентын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болсон чуулганы хуралдаан гэдэгт ганц нэгдсэн хуралдааныг ойлгох нь өрөөсгөл ойлголт бөгөөд онолын хувьд хууль тогтоох үйл ажиллагааны гол ажил явагддаг байнгын хороод болон зохион байгуулалтын бусад нэгжийн (ажлын хэсэг, намын бүлэг г.м) хуралдааныг бүхэлд нь хамруулан үзэх нь зүйтэй[158].

   Нөгөө талаас чуулганы завсарлагын хугацааг тухайн хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаа тасарч байна гэж ойлгож болохгүй бөгөөд төлөөллийн байгууллага болохын хувьд сонгогдсон тойрогтоо ажиллах хугацаа юм. Парламентын ээлжит болон ээлжит бус чуулганы албан ёсоор нээж хаадаг нь хуралдаан эхэлсэн болон дууссаныг албан ёсоор зарлаж байгаа бөгөөд завсарлагын хугацаанд парламентын зохион байгуулалтын нэгж хуралдаж шийдвэр гаргах эрх зүйн үндэслэлгүй (*чуулганы нэгдсэн болон байнгын хорооны хуралдаан*) юм.
3. **Хууль тогтоомжийн чанар буюу үр нөлөөтэй парламент**: Парламент үр нөлөөтэй ажиллахад нөлөөлдөг гол хүчин зүйл нь парламентын зохион байгуулалт болон парламентын нөөц (хараат бус төсөв, хөрөнгө, чадавх, боломжтой ажлын алба) байдаг. Парламентын нөөц дутмагаас парламентын чадавх буурах нь гүйцэтгэх засаглалтай харьцах эрх мэдлийн тэнцвэрт зайлшгүй нөлөөлнө. Парламентын хяналтын ажил хариуцлагатай байхаа больж, эн тэргүүнд гүйцэтгэх засаглалд үйлчилдэг засгийн газрын ажилтнуудын мэдлэг чадвараас гишүүд хараат болж, засгийн газрын бодлого, хууль тогтоомж боловсруулахдаа парламентыг орхигдуулахад хүрдэг гэж судлаачид үздэг[159] байна. Түүнчлэн парламентын өөрийн “хараат бус байдал”-ийг бодитоор хангаж чадах нь хууль тогтоомжийн чанар, хуулийн хэрэгжилт, гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналт сайжрах үндэс болдог бөгөөд хуулийн төслийг сайтар шүүн тунгаах ажил цаг хугацааны хүрэлцээгүй байдлаас шалтгаалан сулрахаас сэргийлэх, өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн чухал эсвэл маргаантай хэсэгт онцгой ач холбогдол өгдөг байх үүднээс хууль тогтоох ажиллагааны хугацааг оновчтой зохион байгуулах нь чухал[160] юм. Иймд хуулийн төсөл хэлэлцэн батлах, засгийн газрын тайланг хэлэлцэхэд хангалттай цаг төлөвлөх хэрэгцээнд тулгуурлан улс орнууд Үндсэн хуулиараа чуулганы үргэлжлэх хугацааг тогтоож байна[161].

Түүнчлэн Улсын Их Хурал хууль тогтоох бүрэн эрхээ гагцхүү чуулганаар хэрэгжүүлэх (Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 37.1) бөгөөд нэгдсэн болон Байнгын хороодын хуралдааныг бэлтгэн явуулах, хуралдаанаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл, тодорхой бусад асуудал хэлэлцэх, санал хураах, батлах, шийдвэр гаргахдаа Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийг баримтална (Улсын Их Хурлын тухай хуулийн37.2). Мөн хууль санаачлах эрх бүхий субъектүүдийн санаачилсан хуулийг хуулийн төсөл гэж нэрлэх бөгөөд хуулийн төслийг холбогдох эрх бүхий байгнын хороо хариуцаж Чуулганы хуралдаанаар хэлэлцүүлэх бэлтгэл хангана. Хуулийн төслийг байнгын хороодын хуралдаанаар хэлэлцүүлэхийн зэрэгцээ УИХ дахь намын бүлгүүд хэлэлцэж санал дүгнэлт гаргана. Байнгын хорооны хуралдаанаар хэлэлцэж олонхын санал авч зөвшөөрөгдсөн хуулийн төслийг холбогдох байнгын хорооны дарга УИХ-ын чуулганаар хэлэлцүүлэхээр УИХ-ын даргад өргөн барина. УИХ-ын чуулганд хэлэлцүүлэхээр өргөн барьсан хуулийн төслийг олонхын саналаар батална. Харин Чуулганы хуралдааны ирцийг нийт гишүүдийн олонх оролцсон нөхцөлд хүчинтэй[162] гэж үздэг.

---

[157] Мөн тэнд.
[158] Мөн тэнд.
[159] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2017, 35 дэх тал.
[160] Мөн тэнд.
[161] Мөн тэнд.
[162] Монгол Улс дахь Фредрих-Эбертийн сан, *Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: Тогтолцоо ба бодлого,* УБ., 2013, 25 дахь тал

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Монгол Улсын 1924 оны 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. 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 . Энэ хоёр байгууллага нийлбэрээрээ парламентыг бүрэлдүүлж байсан юм[163]. Харин шинэ Үндсэн хуулиар Монгол Улсад дэлхий нийтийн жишигт нийцсэн хууль тогтоох байгууллага болох Улсын Их Хурлыг бий болгосон[164].

Улсын Их Хурал нь бүх ард түмнээс сонгогдож, тэдний хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлдэг бөгөөд хууль тогтоох бүрэн эрхийг дангаар хэрэгжүүлдэг, ***байнгын үйл ажиллагаатай байгууллага*** юм[165]. Өөрөөр хэлбэл 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 хэрэгжүүлэх[166] байнгын үйл ажиллагаатай байгууллага гэсэн үзэл баримтлалтайгаар 1992 оны Үндсэн хуулийг баталсан.

Улсын Их Хурал нь бүрэн эрхээ гагцхүү чуулганаар хэрэгжүүлэх[167] бөгөөд уг чуулганы чуулах хугацаа нь Улсын Их Хурлын байнгын үйл ажиллагааг хангах үндэс бөгөөд үүнийг Үндсэн хуулийн хорин долдугаар дугаар зүйлийн 27.2 дахь хэсэгт хуульчилсан.

Тодруулбал, Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйл нь Улсын Их Хурлын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх, чуулганы үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт, чуулах хуралдааны доод хязгаар, гишүүдийн ирц, анхны болон ээлжит, ээлжит бус чуулганыг товлон зарлах, онцгой чуулган чуулах зэрэг нарийн зохицуулалт бүхий заалтуудтай[168] бөгөөд уг зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Улсын их хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа ***далан таваас*** доошгүй ажлын өдөр чуулна" хэмээн чуулах хугацааг 75 хоног байхаар хуульчилсан. Энэ нь Улсын Их Хурлын ард түмний хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлдэг, хууль тогтоох бүрэн эрхийг дангаар хэрэгжүүлдэг, байнгын үйл ажиллагаатай байгууллага байх гэсэн үзэл санааг бататгасан, парламентын хууль тогтоох байнгын шинжийг хадгалах болон тогтвортой байдлыг хангах зорилготой Үндсэн хуулийн хамгаалалт[169] юм.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Монгол Улс түүхэндээ 4 удаа Үндсэн хуулиа шинэчлэн баталснаас 4 дэх буюу анхны ардчилсан Үндсэн хуулиа 1992 онд баталж, хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгосон[170]. 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд ардчилсан Үндсэн хуулиа баталснаас хойш Үндсэн хуульдаа 2000, 2019 онуудад нийт хоёр удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Үндсэн хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.2 дахь хэсгийн зохицуулалт нь уг хоёр нэмэлт, өөрчлөлтөөр бүгдэд нь хамаарч өөрчлөгдсөн байдаг.

Тодруулбал, Монгол Улсын Их Хурал анх 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд "нэмэлт, өөрчлөлт" оруулсан. 1999 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч тус "нэмэлт, өөрчлөлт"-д бүхэлд нь хориг тавьсан ба хоригийг Монгол Улсын Их Хурал 2000 оны 1 дүгээр сарын 6-ны өдөр хэлэлцээд бүхэлд нь хүлээн авах боломжгүй гэж үзэн 01

---

[163] Монгол Улсын 1992 оны *Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ., 2016, 72 дах тал
[164] Монгол Улсын 1992 оны *Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ., 2016, 73 дах тал
[165] Мөн тэнд.
[166] Мөн тэнд.
[167] Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1 дэх хэсэг.
[168] П.Очирбат, *Монгол Улсын Үндсэн Хууль, хэрэгжилт хяналт судалгаа*, УБ.,2017, 158-р тал.
[169] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ.,2019, 30 дахь тал.
[170] 1992 оны Үндсэн хуулийн зорилго.

дүгээр тогтоол гаргасан байдаг[171]. ***Үндсэн хуулийн цэц*** Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг иргэдийн мэдээллээр хянан хэлэлцээд дээрх "нэмэлт, өөрчлөлт" Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг 2000 оны 11 дүгээр 29-ний өдөр их суудлын хуралдаанаар хэлэлцэж 02 дугаар тогтоол гарган 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Үндсэн хуульд оруулсан "нэмэлт, өөрчлөлт"-ийг хуульд заасан журам зөрчин баталсан тул ***хүчингүй болгох нь зүйтэй хэмээн эцэслэн шийдвэрлэсэн[172]***. Гэтэл Монгол Улсын Их Хурал дээрх 1999 оны "нэмэлт, өөрчлөлт"-тэй **<u>агуулгын хувьд яг ижил</u>** "нэмэлт, өөрчлөлт"-ийг 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр дахин баталсан. Мөн оны 12 дугаар сарын 20-ны өдөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд Үндсэн хуульд оруулсан "нэмэлт, өөрчлөлт"-д бүхэлд нь хориг тавьсан боловч Монгол Улсын Их Хурал 2000 оны 12 дугаар сарын 22-ны өдрийн 54 дүгээр тогтоолоороо Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах боломжгүй гэж үзсэн[173].

Өөрөөр хэлбэл, 1992 оны Үндсэн хуулийн 27.2 дахь хэсгийн 75 хоног чуулна гэсэн ээлжит чуулганы хугацааг 1999 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 50 болгож бууруулсан. Үндсэн хуулийн жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасанчлан "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" бөгөөд жаран долдугаар зүйлд заасанчлан Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр гармагцаа хүчин төгөлдөр болдог. Гэтэл Улсын Их Хурал нь ҮХЦ-ээс Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн үзэж хүчингүй болгосон зохицуулалтыг сэргээн хуульчилсан юм.

Ийнхүү хүчингүй болгосон зохицуулалтыг сэргээсэн 2000 оны Үндсэн хуулийн уг нэмэлт, өөрчлөлтийг судлаачид шүүмжилж ирсэн[174] бөгөөд Улсын Их Хурлын ээлжит чуулганы нэг удаагийн хуралдааны хугацааг 75-аас доошгүй ажлын өдөр байсныг 50 ажлын өдөр болгон багасгасан нь хууль бүтээх үйл ажиллагааны чанарт сөргөөр нөлөөлсөн хэмээн салбарын судлаач, эрдэмтэд[175] төдийгүй иргэд[176] дүгнэдэг.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Улсын Их Хурал өөртөө зориулсан хууль гаргаж үйл ажиллагаагаа хялбарчлах хандлага гаргаж хэрхэвч болохгүй. Хууль тогтоох үндсэн үүргээ аль болох бүрэн гүйцэд, дээд зэргийн нягтралтай, гишүүн бүрийн оролцоог Үндсэн хуулийн хэмжээнд хатуу барьж ажиллах ёстой[177]. Үүний дагуу 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.2 дахь хэсгийг анх 1992 онд батлагдсантай адил болгон өөрчилж 1992 оны Үндсэн хуулийн эх зохицуулалтыг сэргээсэн.

Тодруулбал, 1992 оны Үндсэн хуулийн 27.2 дахь хэсгийн 75 хоног чуулна гэсэн ээлжит чуулганы хугацааг 1999 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 50 болгож бууруулсан. Уг зохицуулалтыг ЦЭЦ-ээс Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн үзэж хүчингүй болгосон. Гэтэл 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр хүчингүй болгосонтой яг адил агуулгаар байнгын ажиллагаатай парламентын хуралдах хугацааг 50 болгон багасгасан. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр уг заалтыг эргүүлэн 1992 оны Үндсэн хуулиар баталсантай адил 75 хоног болгож өөрчилсөн.

Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулдаг болсноор дараах ач холбогдолтой[178]:

1) 1992 онд баталсан Үндсэн хуульд Улсын Их Хурлыг хагас жил тутам ажлын 75 хоног хуралдахаар тогтоосон байсныг сэргээх нь Улсын Их Хурлын байнгын ажиллагаатай парламент байх шаардлагыг хангахад эергээр нөлөөлнө.
2) Парламент дахь хуулийн төслийг хэлэлцүүлэгт бэлтгэх ажлын чанар, үр дүн, батлагдсан хууль тогтоомжийн чанар сайжирна.

---

[171] Б.Батбаяр, *Үндсэн Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн түүх ба Үндсэн Хуулийн зөрчил,* УБ, 2019 он, 49 дэх тал.
[172] Б.Батбаяр, *Үндсэн Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн түүх ба Үндсэн Хуулийн зөрчил*, УБ, 2019 он, 50 дахь тал.
[173] Б.Батбаяр, *Үндсэн Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн түүх ба Үндсэн Хуулийн зөрчил*, УБ, 2019 он, 51 дэх тал.
[174] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ.,2019, 30 дахь тал.
[175] Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал,* УБ., 2008, 195 дахь тал.
[176] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ.,2019, 30 дахь тал.
[177] П.Очирбат, *Монгол Улсын Үндсэн Хууль, хэрэгжилт хяналт судалгаа*, УБ.,2017, 157-р тал.
[178] Мөн тэнд.

3) Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт, чанарын тухайд хууль тогтоомжийг үр нөлөөтэй хэрэгжиж буй эсэх болон практикт ямар үр дагавар үзүүлж байгааг тогтмол хянах боломж нэмэгдэнэ. Ингэснээр хууль тогтоомжийн амьдралд нийцтэй байх, бодит хэрэгцээ, шаардлагаас урган гарсан байх, хуулийн үзэл баримтлал, зорилго нь хуулийн зүйл, заалттай нийцсэн байх зэрэг чанарын асуудалд чухал нөлөө үзүүлнэ.

Түүнчлэн хуулийн төслийг хэлэлцэн батлах, хууль тогтоомжийн үр нөлөө, хэрэгжилтэд УИХ-аас хяналт тавих цаг хугацааны боломж нэмэгдэхээс гадна Улсын Их Хурал хууль тогтоох байнгын буюу тасралтгүй ажиллах байгууллага байх нөхцөлийг хангах[179] бөгөөд парламент дахь хуулийн төслийг хэлэлцүүлэгт бэлтгэх ажлын чанар, үр дүн, батлагдсан хууль тогтоомжийн чанар сайжирна[180].

Мөн хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт чанарын тухайд хууль тогтоомжийг үр нөлөөтэй хэрэгжиж буй эсэх болон практикт ямар үр дагавар үзүүлж байгааг тогтмол хянах боломж нэмэгдэх бөгөөд ингэснээр хууль тогтоомжийн амьдралд нийцтэй байх, бодит хэрэгцээ шаардлагаас урган гарсан байх, хуулийн үзэл баримтлал, зорилго нь хуулийн зүйл, заалттай нийцсэн байх зэрэг чанарын асуудалд чухал нөлөө үзүүлнэ[181].

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Олон оронд парламентын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь чуулганы өргөтгөсөн хуралдаан бөгөөд танхимын болон байнгын комисс ажилладаг үе юм[182]. Үлдсэн хугацаанд парламент хуралдахгүй буюу депутат сонгогдсон тойрогтоо ажиллах, хуулийн төсөл судлах, хэлэлцүүлэг, хуралдаанд бэлтгэх гэх мэт бусад үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлнэ. Чуулган хэмээх ойлголтыг зөвхөн өргөтгөсөн хуралдаан хэмээн ойлгох нь буруу юм. Германы эрх зүйн тогтолцоонд зарим улсад чуулган гэх ойлголт байхгүй, тэнд парламент нь даргынхаа зарласнаар болон өргөтгөсөн хуралдаанаар зайлшгүй хэлэлцэх асуудал байгаа тохиолдолд хуралддаг[183]. Чуулганыг ээлжит болон онц чуулган гэж ялгана.

Ээлжит чуулганыг төрийн тэргүүн (тоталитар социалист орнуудад парламентын байнгын ажиллагаатай байгууллага нь) жилд 1-2 удаа (жишээ нь ***Их Британи, Египетэд*** чуулганыг жилд нэг удаа зарлан хуралдуулдаг бөгөөд ойролцоогоор долоон сар орчим үргэлжилдэг), эсвэл жилд хоёр удаа (дийлэнх улс орнуудад) зарлан хуралдуулдаг. Ганц нэг улсад л жилд гурван удаа (***Болгар***) чуулдаг байхаар Үндсэн хуулийн заалттай байсан байна[184]. Хоёр чуулгантай тохиолдолд хавар, намрын гэж (***Бразилд*** жишээ нь, 2 сарын 15-аас 6 сарын 30 хүртэл, 8 сарын 1-ээс 12 сарын 30 хүртэл) ялгадаг. Хэрвээ төрийн тэргүүн чуулганыг заасан хугацаанд зарлахгүй бол, депутатууд өөрсдөө цугларах үүрэгтэй. Яагаад гэвэл, Үндсэн хуульд заасан чуулганы хугацаа дууссанаар тухайн чуулганы үйл ажиллагааны санхүүжилт зогсдог[185] байна.

Манай улсын хувьд ээлжит чуулганы хугацааг төрийн тэргүүн зарлах бус материаллаг хэм хэмжээгээр буюу УИХ-ийн тухай хуулиар намрын ээлжит чуулган 10 дугаар сарын 01-ний өдрөөс, хаврын ээлжит чуулган 3 дугаар сарын 15-ны өдрөөс тус тус эхлэн чуулна хэмээн хуульчлан тогтоосон. Энэ нь жилд хоёр удаа зарлан хуралдуулдаг дийлэнх улс орнуудын зохицуулалттай адил байх бөгөөд чуулганы эхлэх хугацааг хуулиар тогтоож өгсөн нь Бразил улстай адил байна.

Түүнчлэн байнгын ажиллагаатай парламентын нэг удаагийн ээлжит чуулганы үргэлжлэх хугацаа 50 өдөр байна (2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөс өмнөх зохицуулалт) гэдэг нь жилд ажлын 100 өдөр буюу 4 сар хагасын хугацаанд (нэг сард ажлын 22 өдөр байна) хуралдаж, үлдсэн 7 орчим сар нь чуулганы чөлөө цаг болж байгаа нь **байнгын ажиллагаатай парламент** мөн эсэх

[179] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ.,2019, 30 дахь тал.
[180] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2017, 35 дэх тал.
[181] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2017, 36 дэх тал.
[182]Ш.Цогтоо, *Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ., 2018 он, 332-р тал.
[183] Ш.Цогтоо, *Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ., 2018 он, 333-р тал.
[184] Ш.Цогтоо, *Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ., 2018 он, 332-р тал.
[185] Ш.Цогтоо, *Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ., 2018 он, 334-р тал.

маргаан үүсэхэд хүргэдэг[186]. Ийнхүү Улсын Их Хурлын ээлжит чуулганы нэг жилд үргэлжлэх хугацаа 5 сар хүрэхгүй байсан нь бусад улсын, тэр дундаа парламентын засаглалтай улсын чуулганы хуралдааны үргэлжлэх хугацаатай харьцуулахад хангалттай урт хугацаа биш юм[187]. Үүнийг дараах хүснэгтээр тодруулъя[188]:

№	Улс орнууд	Ээлжит чуулганы үргэлжлэх хугацаа
1	Израйл, Молдав, Словак	**8 сар**
2	Киргизстан, Турк, Чех	**9 сар**
3	Казахстан, Эстони	**10 сар**
4	Македон	**11 сар**

Хүснэгт 31: Улс орнуудын парламентын чуулганы үргэлжлэх хугацаа

Түүнчлэн Дани, Исланд улс парламентын чуулганы хуралдаан **завсарлагагүй** үргэлжлэхээр Үндсэн хуульдаа заасан байна[189]. Мөн Парламентын бүтцийн хувьд Испанийн Хаант Улсад хоёр танхимын хуралдааны чөлөөт цагт парламентын үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулах "Байнгын төлөөлөл" гэх парламентын бүлгүүдийн тоонд хувь тэнцүүлэн бүрдүүлсэн байнгын үйл ажиллагаатай бүтэц байна[190]. Испанийн Үндсэн хуульд[191] Парламентын Байнгын төлөөллийн талаар:
"78.1. Танхим тус бүрийн Байнгын төлөөлөл нь хамгийн багадаа 21 гишүүнээс бүрдэх ба Парламентын бүлгүүдийн тоонд хувь тэнцүүлэн бүрдүүлнэ.
78.2. Байнгын төлөөллийг танхим тус бүрийн дарга нар тэргүүлэх ба тэдний үүрэг нь Парламентын чөлөөт цагт Танхимуудын бүрэн эрхийг хамгаалахад оршино. Үндсэн хуулийн 73 дугаар зүйлийг журамлан Үндсэн хуулийн 86, 116-д заасан нөхцөл байдлын дараа Танхимууд тарсан, эсхүл Танхимуудын бүрэн эрхийн хугацаа дууссан бол Парламентын бүрэн эрхийг Байнгын төлөөлөл өөртөө авна.
78.3. Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дууссан, эсхүл Парламент тарах үед Байнгын төлөөлөл шинэ Парламент бүрдтэл тэдний албан үүргийг хэрэгжүүлнэ.
78.4. Танхимууд хуралдах үед Байнгын төлөөлөл шийдвэр гаргасан асуудлаа танхимуудад тайлагнана." гэж хуульчилжээ.

Харин Монгол Улсын хувьд 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр "хагас жил тутамд ажлын 75 өдөр" хуралдахаар тусгасан нь ээлжит чуулганы хуралдаан жилд 7 орчим сар үргэлжлэхээр[192] болгосон байна. Гэхдээ уг зохицуулалт ч бусад улс орнуудтай харьцуулахад ээлжит чуулганы хугацаа бага байсаар л байна.

[186] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2017, 33 дэх тал.
[187] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ.,2019, 30 дахь тал.
[188] Мөн тэнд.
[189] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2017, 34 дэх тал.
[190] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа*, УБ.,2017, 35 дахь тал.
[191] Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан буюу www.constituteproject.org цахим хуудас дахь эх сурвалжийг ашиглав.
[192] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2017, 33 дэх тал.

ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 6 ,7 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
27.6. **Үндсэн хууль, бусад хуульд өөрөөр заагаагүй** бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний **дийлэнх олонх** нь хүрэлцэн ирснээр чуулганыг хүчинтэйд үзэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.	27.6. Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг **гишүүдийн олонх нь** хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд **оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох** тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа **илээр** гаргаж шийдвэрлэнэ.	27.6. Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн **олонх** нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. **Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар хуулийг эцэслэн батална.** 27.7.Улсын Их Хурлын гишүүд саналаа **илээр** гаргаж асуудлыг шийдвэрлэнэ. **Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан, эсхүл хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонх дэмжсэн бол нууц санал** хураалт явуулна.

Хүснэгт 32: Үндсэн хуулийн 27.6 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 6 ДАХЬ ХЭСЭГ

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Асуудлыг олонхоор шийдвэрлэх ардчиллын зарчмын тухай

Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлгээр “Монгол улсын төрийн байгуулал”-ыг тодорхойлоод “Улсын Их Хурал” /цаашид “**УИХ**” гэх/, “Ерөнхийлөгч”, “Засгийн газар” , “Шүүх эрх мэдэл” гэсэн институтүүдийн тус тусын эрх, үүрэг, бүтэц зохион байгуулалтыг тусгасан. Эдгээрээс УИХ бол Үндсэн хуульд зааснаар төрийн эрх барих дээд байгууллага бөгөөд төрийн гадаад, дотоод бодлогын үндсийг тодорхойлох бүрэн эрхтэй байна. Монгол улсын парламентад хадгалагдах онцгой бүрэн эрхийн нэг нь түүний хууль тогтоох эрх мэдэл бөгөөд энэ эрхийг өөр ямар ч төрийн байгууллага, албан тушаалтан төлөөлөх эрхгүй байдаг. Хууль бол төрийн байгууллагаас гаргадаг эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийн дотроос хууль зүйн хувьд дээд хүчин чадалтай, бүхнийг хамарч үйлчилдэг, нийтээр дагаж мөрдөх үүргийг буй болгож, хэрэв зөрчигдвөл төрийн албадлагаар заавал хэрэгждэг тул төрийн бүрэн эрхийн илэрхийлэл болно. Тиймээс төрийн бүрэн эрхийн илэрхийлэл, хууль тогтоох эрх мэдлийг ард түмний төлөөлөл болсон УИХ-ын гишүүн эдлэх ба түүний ажлын үүрэг хариуцлага, итгэл хүлээлгэх асуудал, ард түмнийг төлөөлөх, ард түмний хүсэл эрмэлзлийг ханган хамгаалах, эргэх холбоотой ажиллах нь ихээхэн чухал болно.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд “Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар хуулийг эцэслэн батална” хэмээсэн. Энэхүү зохицуулалт нь нэр томьёоны хувьд:[193]

- **Энгийн олонх (Simple Majority)** гэж тоологдсон нийт саналын буюу санал хураалтад оролцсон гишүүдийн 50.0% + 1 санал авсныг ойлгоно.
- **Үнэмлэхүй олонх (Absolute Majority)** гэж тоологдвол зохих нийт саналын буюу нийт гишүүдийн 50.0% + 1 санал авсныг ойлгоно.
- **Харьцангуй олонх (Effective Majority)** гэж хамгийн олон санал авсныг ойлгоно.
- **Дийлэнх олонх (Special Majority)** гэж гуравны хоёр буюу 66.6%, дөрөвний гурав буюу 75.0% гэх мэт тодорхой хувиар санал авсныг ойлгоно.

Мөн Монгол Улсын дээд шүүхээс 2007 оны 6 дугаар сарын 18-ны өдрийн 27 дугаар “Компанийн тухай Монгол улсын хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” тогтоолын 19-р зүйлд “Дийлэнх олонхын санал” гэдгийг “хуралд оролцсон үүсгэн байгуулагчдын гуравны хоёр буюу 66.6-иас дээш хувийн саналаар шийдвэр гаргахыг хэлнэ.”[194] хэмээн тайлбарласан байна.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

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 төрийн эрх барих дээд эрхийг хэд хэдэн байгууллага дундаа хадгалдаг тогтолцоотой байсныг гэрчилнэ. 1990 онд батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиар:[195] “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 гэж судлаачид үздэг.[196] Цаашлаад 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар Монгол Улсад дэлхий нийтийн жишигт нийцсэн хууль тогтоох байгууллага болох Улсын Их Хурлыг бий болгосон. 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 байна. 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. Үүнийг Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага[197] хэмээн тодорхойлон заасан юм. Иймээс Улсын Их Хурал бол хууль тогтоох онцгой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг үндсэн субьект болно.. Энэхүү хууль тогтоох онцгой бүрэн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх нь ардчиллын замаар ард түмний төлөөлөл болж сонгогдсон УИХ-ын гишүүний идэвх оролцоо, үүрэг хариуцлага, төлөөлөл хангах зарчим зэрэг асуудлууд ихээхэн чухал. Тиймээс 1992 оны Ардчилсан Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.6 дахь заалтад ”**Үндсэн хууль, бусад хуульд өөрөөр заагаагүй** бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний **дийлэнх олонх** нь хүрэлцэн ирснээр чуулганыг хүчинтэйд үзэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ” хэмээн зааж өгсөн. Энэ заалт нь Монгол Улсын түүхэн дэх 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиудад урьд тусгагдаж байгаагүй шинэ ардчилсан замыг сонгосонтой холбоотой, гишүүдийн үүрэг хариуцлагыг тодорхой хэмжээнд ихэсгэсэн, төлөөллийн ардчиллын зарчимд суурилсан заалт болсон гэж үзэх үндэслэлтэй. УИХ-аас хууль тогтоох асуудалтай холбоотойгоор 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийг баталснаас хойш 1 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа хорин хоёрдугаар зүйлд 2 дахь хэсэг, гучин есдүгээр зүйлд 2 дахь хэсэг тус тус нэмэлт

[193] “Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар”, 2017 он, УБ, 39 дахь тал

[194] Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол, “Компанийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” 27 дугаар тогтоол, 2007 оны 6 дугаар сарын 18, КОМПАНИЙН ТУХАЙ МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛИЙН ЗАРИМ ЗҮЙЛ, ЗААЛТЫГ ТАЙЛБАРЛАХ ТУХАЙ

[195] Монгол улсын Үндсэн хуулийн өөрчлөлт, шинэчлэлийн түүхээс - Монгол улсын үндсэн хуулийн цэц, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн өөрчлөлт, шинэчлэлийн түүхээс [Сүүлд үзсэн: 2021.12.08]

[196] НҮБХХ, “Монгол улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, УБ, 2016, МОНГОЛ УЛСЫН 1992 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.08]

[197] Үндсэн хууль, Монгол улс, 1992 он (2019 оны нэмэлт өөрчлөлт), 20 дахь заалт, МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.10]

оруулж, 24.1, 27.2, 27.6, 29.1, 33.1.2 дахь заалтуудыг өөрчлөн найруулжээ. Энэхүү өөрчлөлтийн нэг хэсэг болсон 27.6 дахь заалтыг улс төр, хууль зүйн үүднээс доорх хэсэгт судаллаа.

1992 оны Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.6-аар тодорхойлсон энэ заалт нь УИХ-ын хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирц, хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босго нь парламентын төлөөлөх бүрэн эрх (чиг үүрэг), хийгээд ард түмэн өөрсдийн сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулах төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох зарчимд (төлөөллийн ардчиллын зарчим) хамаарах ойлголт болно. 1992 оны Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.6-д улс төрийн шинжлэх ухааны “төлөөллийн ардчилал”, “төлөөллийн ардчиллын зарчим”, “санал хураалт”, “лобби”[198] гэсэн улс төрийн нэр томьёонууд хөндөгддөг. Энэ асуудлын хүрээнд:

- Хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийн (кворум) асуудал
- Хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босгын тухай асуудал тус тус хамгийн чухлаар яригдана.Эдгээрийг доорх хэсэгт авч үзье.

1. Хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийн (кворум) асуудал:

Ард түмнийг төлөөлж чадна гэж үзсэн тоо бүхий төлөөллийн байгууллагын нийт гишүүдийн хэд нь ирснээр шийдвэр гаргах боломжтой гэж үзэж хурлыг хүчинтэйд тооцох тухай асуудал нь төлөөллийн ардчиллын мөн чанарыг хангах гол хүчин зүйлийн нэг юм.

Парламентын танхим нь шийдвэр гаргахын тулд парламентын гишүүдийн ирцийн доод хэмжээтэй байна.[199] Хурлыг хүчинтэйд тооцох “ирц” буюу “кворум”-ыг хууль зүйн тайлбар толь бичгүүдэд “хурлын ирцийг хууль ёсны гэж үзэх болсон хүчин төгөлдөр шийдвэр гаргаж болох хуралд оролцох гишүүдийн доод тоо (хязгаар) гэж тодорхойлсон[200] байна. Хурлыг хүчинтэйд тооцох ирц нь ямар нэгэн тоо, эсхүл нийт гишүүдийн тоонд харьцуулсан хувиар тодорхойлогдоно. Ирцийн доод хязгаар тогтоохын ач холбогдол нь аливаа шийдвэр гаргахад төлөөллийн байгууллагын хүрэлцэхүйц олон гишүүд оролцох журмыг хангахад оршино. Цаашлаад ирц нь Засгийн газарт итгэл үзүүлэх ба үл үзүүлэх, буруушаах тогтоол гаргах, Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах гэх мэт улсын чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд илүү хүчтэй нөлөөлдөг.[201] 1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар ирцийн асуудлын хувьд УИХ-ын 51-ээс доошгүй гишүүн хүрэлцэн ирэхгүй бол чуулганы ирц хүчингүй гацдаг байсан юм. Улмаар УИХ-ын олонх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болж шийдвэр гаргах эрх мэдэл цөөнхид шилжсэн эсвэл цөөнхийн зөвшөөрөлгүйгээр хэрэгжих боломжгүй болсон. Харин 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр ирцийн асуудал нь УИХ-ын нийт гишүүдийн олонх хүрэлцэн ирснээр хуралдаан хүчинтэйд тооцогдож олонх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх боломжтой болох, сөрөг хүчин ирцээр барьцаалан Парламентыг гацаахаас сэргийлэх сайн талтай гэж нэг талаас дүгнэх боломжтой. Гэвч манай УИХ нь цөөн тооны буюу 76 гишүүдтэй учраас ямар ч асуудлыг ердийн олонхоор амархан шийдвэрлэх, хэт цөөн гишүүн хууль болон шийдвэр гаргах нөхцөл бүрдсэн. Тухайлбал: 76 гишүүний 39 хүрэлцэн ирснээр ирц бүрдэж, ердөө 19+1 гишүүний саналаар хууль батлах боломжтой болсон бол 19 гишүүнтэй байгын хорооны хувьд 10 гишүүн ирснээр ирц бүрдэж, 6 гишүүний саналаар асуудлыг шийдвэрлэхэд хүрсэн. Үүнээс үүдэн чанаргүй, тогтворгүй, үр нөлөөгүй хууль гарах сөрөг үр дагавар бий болж, хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийг бууруулсан явдал нь асуудлыг олонхоор шийдэх зарчмыг алдагдуулж, төлөөллийн үүрэг, ач холбогдлыг бууруулсан гэж үзэх үндэслэлтэй.

2. Хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босгын тухай асуудал:

Энэ асуудлын хүрээнд хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босго болон гишүүн эрхээ биечлэн хэрэгжүүлэх тухай ойлголт багтана. Парламентын гишүүд хуралдаанд биечлэн оролцох, санал өгөх эрхээ биечлэн хэрэгжүүлэх тухай асуудал нь төрийн үйл хэрэгт ард түмний төлөөллийг хангах асуудалтай шууд холбогдох ба парламентад буй цөөнхийн төлөөллийг хангах, сонгогдсон хувиараа оролцох асуудал, хуулийн хэлэлцүүлэг илүү чанартай явагдах зэрэг асуудалтай холбогдоно.

---

[198] Лобби хийх: 1. Төр захиргааны байгууллагын үзэл бодол, шийдвэрийг өөрт ашигтайгаар өөрчлөхийг оролдож, нөлөөлөх арга; 2. Лоббизм гэдэг нь товчхондоо төрийн бүхий л байгууллагад шахалт үзүүлэх, нөлөөлөх замаар хувь хүн болон янз бүрийн сонирхлын бүлгүүд ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргуулах үйл ажиллагааг нэрлэдэг.

[199] Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Ханнс Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” Академи, УБ, 2009, 139 дэх тал

[200] Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, Ханнс Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” Академи, УБ, 2009, 139 дэх тал

[201] Улс төрийн нэвтэрхий толь бичиг дэх тайлбар Ж.Төртогтох, “Кворум”, 300 дахь тал, УБ, 2020 он

1992 оны Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн зургаа дахь хэсэгт УИХ-ын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ" гэж заасан зохицуулалт нь УИХ-ын 19+1 гишүүн хууль батлах боломжийг бүрдүүлсэн бөгөөд энэ нь дараах асуудлуудыг дагуулсан байна.Үүнд:

- Хууль ард түмний нийтлэг эрх ашгийг илэрхийлж, хүсэл зоригийг төлөөлж чадахгүй байх.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хууль тогтоох эрх мэдэл гагцхүү УИХ-д хадгалагддаг. Хууль нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хүрээнд Монгол Улсын иргэн, гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн заавал дагаж мөрдөх хэм хэмжээ юм. Хууль нь иргэдийн харилцааг зохицуулах, тэдгээрийн нийтлэг эрх ашгийг хамгаалж, эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх зорилготой байдаг. Иймд хууль нь хэн нэгэн цөөнхийн эрх ашиг бус, нийт ард түмэн, тэдгээрийн хүсэл, зориг, эрх ашигт нийцсэн байх шаардлагатай. Иймд иргэдийн нийтлэг эрх ашгийг төлөөлөн УИХ хууль баталдаг. Гэвч УИХ-ын нийт гишүүдийн 19+1 гишүүнийн бүрэлдэхүүнээр хууль батлах боломжтой болсноор ард түмний нийтлэг эрх ашгийг хангах хууль батлагдахгүй байх, хууль нь олонхын эрх, ашигт нийцэхгүй байх, нийгмийн харилцааг бүрэн хамарч зохицуулаагүй хууль батлагдах зэрэг эрсдэлийг бий болгож байсан юм.

- Засгийн газар хууль тогтоох боломж

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар УИХ нь хууль тогтоох онцгой бүрэн эрхтэй хэдий ч Засгийн газар, Ерөнхийлөгч нь хууль санаачлах эрхтэй байдаг. Энэ утгаараа практикт, Засгийн газар хууль санаачлан УИХ-д хууль өргөн барих нь түгээмэл байдаг. Тухайлбал, 2008-2012 онд хууль санаачлах эрхээ хэрэгжүүлж өргөн барьсан хуулийн төслийн судалгаанд УИХ-ын гишүүн 367, Ерөнхийлөгч 50 орчим, Засгийн газар 758 хуулийн төсөл өргөн мэдүүлсэн[202] байна. Энэ нь нэг талаараа Засгийн газар өөрийн бодлогоо хэрэгжүүлэх давуу талыг олгодог хэдий ч, ердөө 19+1 УИХ-ын гишүүн хууль тогтоох эрхтэй байх нь Засгийн газар өөрийн санаачилсан хуулиа шүүлтүүргүйгээр өөрсдөө батлах боломж бүрдэх, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим алдагдах эрсдэлийг дагуулж байсан..

- Засгийн газрын тогтвортой байдал алдагдах

Засгийн газрыг огцруулах эсэх асуудлыг ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэх боломжтой болсон[203]. Энэ нь Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг шийдвэрлэх босгыг доогуур тогтоход хүргэж, цаашлаад гүйцэтгэх эрх мэдлийг тогтвортой байдлыг сулруулж ирсэн юм.

- Иргэний төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрх

Үндсэн хуулийн арван зургаадугаар зүйлийн 16.9 дэх хэсэгт Монгол Улсын иргэний эдлэх эрх, эрх чөлөө гэсний дотор "шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй. Сонгох эрхийг арван найман наснаас эдэлнэ. гэж тусгасан бол Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээ болох Хүний Эрхийн Түгээмэл тунхаглалын 21 дүгээр зүйлийн 3 дахь заалтад "Ард түмний хүсэл зориг бол засгийн эрх мэдлийн үндэс байх ёстой.,,,." гэж тус тус заасан байдаг.

Иргэдээс төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрх бол тэдгээрийн улс төрийн эрхийн гол цөм юм. Иргэдээс төрийг удирдах хэрэгт оролцох хэлбэрийг Монголын Үндсэн хуульд шууд болон төлөөлөгчийн байгууллагаараа уламжлан оролцох эрхтэй гэж хураангуйлан заасан байна. Өөрөөр хэлбэл, иргэд төрийг удирдах хэрэгт шууд шийдвэрлэх эрхтэй буюу эсхүл өөрсдийн сонгож төрийн удирдлагад илгээсэн төлөөлөгчөөрөө уламжлан энэ эрхээ эдэлдэг. Гэвч УИХ-ын 19+1 гишүүн хууль тогтоох боломжийг бий болгосноороо үлдсэн 56 гишүүнийг сонгосон иргэдийн төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрх хязгаарлах эрсдэлтэй байсан юм.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

[202] Конрад Аденауэр Сан, МУИС, Улс төр судлалын тэнхим, "Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ", *судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж* УБ.2015 он, 37 дахь тал, [Сүүлд үзсэн: 2021.12.08]

[203] НҮБХХ, "Монгол улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ", УБ, 2016, 134 дэх тал МОНГОЛ УЛСЫН 1992 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.08]

1992 онд баталсан Үндсэн хуулийн анхны зохицуулалтаар УИХ-ын нийт гишүүдийн дийлэнх олонх (51 гишүүн) хүрэлцэн ирснээр чуулганы болон байнгын хорооны хуралдааныг хүчинтэйд тооцдог байсан. Гэтэл 1999 оны 12 дугаар сарын 24 өдөр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж дийлэнх олонхыг гэснийг ердийн олонх (39 гишүүн) болгон бууруулсан байдаг.

Тодруулбал, УИХ анх 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний энэ өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 6 дахь хэсгийн эхний хэсэгт "УИХ-ын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ" гэж өөрчлөн найруулсан. Ийнхүү өөрчлөлт оруулснаар УИХ-ын нийт гишүүдийн 39 нь хүрэлцэн ирсэн бол хуралдааны ирц бүрдэж, ердөө 19+1 гишүүний саналаар хууль батлагдах боломжтой болсон нь асуудлыг олонхоор шийдвэрлэх зарчмыг алдагдуулж, ард түмний төлөөллийн үүрэг, ач холбогдлыг бууруулсан гэж эрдэмтэн, судлаачид үздэг. Энэ явдал нь улс төрийн хувьд сөрөг хүчин ирцээр барьцаалан парламентын үйл ажиллагааг гацаахаас сэргийлэх сайн талтай байсан ч зөвхөн 19+1 гишүүн дэмжсэнээр (1/3-ээс бага) хууль батлах боломж олгосон явдал хийгээд чуулганы хуралдаан хүчин төгөлдөр байх шаардлага суларсан, асуудал шийдвэрлэхэд олонхын зарчим алдагдаж эхэлсэн, саналаа чөлөөтэй гаргах боломж багассан, УИХ-д олонхын суудал авсан нам бодлогоо хараат бусаар явуулах боломжийг олгосон зэрэг сөрөг үр дагаврыг авчирсан. Иймд 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан "дордуулсан" гэх долоон өөрчлөлтийн нэг болох энэхүү заалтыг засах хэрэгцээ, шаардлага үүссэн. Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.6-г өөрчлөх болсон үндэслэл шаардлагыг нэгтгэвэл:

- Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр хуралдааны ирц 39 гишүүн хүрэлцэн ирснээр хүчинтэй болж, 20 гишүүн дэмжсэнээр хууль эцэслэн батлагдах боломж нээгдсэн.
- Хуралдаан хүчинтэй болох ирц, шийдвэр гаргах босгыг нарийвчлан тодруулаагүйгээс шалтгаалан зарим тохиолдолд УИХ-ын дэгийн тодорхойгүй байдал үүссэн.
- Олон нийтийн зүгээс УИХ-ын хуралдааны ирц, шийдвэр гаргах босгыг өндөрсгөхтэй холбоотой санал, шүүмжлэл байнга гарах болсон зэрэг байна.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

- Хууль батлах үйл ажиллагаа тэр дундаа хууль эцэслэн батлахад төлөөллийн чанарыг хангахад чухал нөлөө үзүүлэхээр болсон.
- Хуулийг эцэслэн батлах босго, хуралдааны ирцийн энэхүү өөрчлөлт нь Улсын Их Хурлын гишүүдийн хариуцлагыг сайжруулж, ард түмэн өөрсдийн сонгон байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох эрхийг баталгаажуулах боломжтой.
- Улсын Их Хурлаас гарсан шийдвэрийг хамгаалах хийгээд, хүлээн зөвшөөрөх байдал сайжирч, цөөн тооны гишүүд хууль эцэслэн баталдаг зөрчил арилж, хуулийн чанарт эергээр нөлөөлөх боломжтой.
- Ард түмнийг төлөөлөхөөр итгэмжлэгдэн сонгогдож буй Улсын Их Хурлын гишүүн чуулганы хуралдаандаа тогтмол сууж, хууль батлах үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэйгөөр оролцох боломж бүрдэнэ.
- Ард түмний хүсэл зориг, нийтлэг эрх ашигт нийцсэн хууль батлагдан гарах боломж бүрдэнэ.
- УИХ болон Засгийн газрын хяналт, тэнцэл сайжирч, цөөнхийн эрх ашигт нийцсэн хууль батлагдан гарах боломжийг хязгаарлана.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.6-д заасан нэмэлт өөрчлөлтийг гадаад улс орнуудтай харьцуулах нь:

Чуулганы хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийн асуудлыг дэлхийн улс орон бүрт харилцан адилгүй тогтоодог. Тухайлбал, 31 улсын Үндсэн хуульд ирцтэй холбоотойгоор заасан зохицуулалтаас үзэхэд:

Чуулганы хуралдааны:

- 50.0 хувь ба түүнээс дээш ирцийг хүчинтэйд тооцдог - 24 улс
- 33.3 хувь ба түүнээс дээш ирцийг хүчинтэйд тооцдог - 5 улс
- 25 хувиас дээш ирцийг хүчинтэйд тооцдог -1 улс байна.

Улсын нэр	Улсын тоо	Хуралдаан хүчинтэйд тооцох ирц
Казахстан	1	66.7%
Албаны, Бельги, Болгар, Босни Герцоговин, Өмнөд Солонгос, Дани, Доминикан, Исланд, Итали, Киргизстан, Литва, Люксембург, Македон, Молдав, Нидерланд, Орос, Серби, Словак, Словени, Унгар	20	50.0% + 1
Латви, Норвеги, Польш	3	50.0%
Австрали, Турк, Япон	3	33.3% + 1
Чех, Чили	2	33.3%
Сингапур	1	25.0% + 1
Израил	1	Шаардаагүй.
Литва	1	Үндсэн хуульд тусгаагүй.

Хүснэгт 33: Чуулганы хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийн харьцуулсан судалгаа

Цаашлаад, зарим улс орнууд дан ганц парламентын гишүүдийн ирцийн асуудлыг бус парламентын гишүүн хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр[204] чуулганы болон байнгын хорооны хуралдаанд тодорхой давтамжтай оролцоогүй тохиолдолд дараах арга хэмжээг авах боломжтой байхаар Үндсэн хуульдаа зохицуулалтыг хийжээ. Үүнд:

- Гишүүний бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох, түдгэлзүүлэх, эргүүлэн татах;
- Торгох, хөдөлмөрийн хөлс олгохгүй байх, суутгах;
- Нэмэлт буюу тусгай хангамжийг олгохгүй байх агуулга бүхий зохицуулалтууд байна.

Дэлхийн ихэнх улс орнуудын хувьд Үндсэн хуульдаа манай улсын нэгэн адил “олонх”, дийлэнх олонх”, “хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар”, “үнэмлэхүй олонх” гэх мэтээр тусгасан байна. Жишээ болгож дараах улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалт дахь заалтуудыг харьцууллаа.[205]Үүнд:

Улс	Үндсэн хуулиар зохицуулсан байдал
Япон	*Японы Үндсэн хуулийн 56-р зүйл:* Нийт гишүүдийн гуравны нэг буюу түүнээс дээш хувь нь байхгүй бол ордонд асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй. Үндсэн хуульд зааснаас бусад бүх асуудлыг танхим бүрд хуралдаанд оролцсон гишүүдийн ***олонхын саналаар*** шийдвэрлэх бөгөөд санал тэнцсэн тохиолдолд тэргүүлэгч шийдвэрлэнэ.
Австрали	*Австралийн Үндсэн хуулийн 22-р зүйл:*

[204] “Хүндэтгэн үзэх шалтгаан (reasonable excuse, justifiable, important reason) - Монгол улсын хууль тогтоомжид заасан олонтаа хэрэглэгддэг хууль зүйн хэвшмэл хэллэг. Хүндээр өвчилсөн, өвчтэй хүн асарсан, томилолтоор гадаад ба дотоодод ажилласан, сургалтанд хамрагдсан, хорио цээр тогтоогдсон, байгалийн гамшиг тохиолдсон, гэнэтийн осолд орсон болон эдгээртэй адилтган үзэх бусад нөхцөл байдлыг хамруулна үзнэ”. С.Нарангэрэл, Монголын эрх зүйн эх толь бичиг, УБ, 2015, 575 дахь тал

[205] Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан буюу www.constituteproject.org цахим хуудас дахь эх сурвалжийг ашиглав. [Сүүлд үзсэн:2021.12.12]

	Парламент өөрөөр заагаагүй бол бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд Сенатын хуралдааныг бүрдүүлэхийн тулд нийт гишүүдийн ***гуравны нэгээс доошгүй*** нь хүрэлцэн ирэх шаардлагатай. *39-р зүйл:* УИХ-аас өөрөөр заагаагүй бол бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх, Төлөөлөгчдийн танхимын хуралдааныг бүрдүүлэхэд нийт ***гишүүдийн гуравны нэгээс*** доошгүй нь хүрэлцэн ирэх шаардлагатай.
Австри	*Австрийн Үндсэн хуулийн 31, 37-р зүйл:* Австрийн Үндэсний зөвлөлд төлөөлөгчдийн ***гуравны нэгээс доошгүй*** нь хүрэлцэн ирсэн байх ёстой бөгөөд ингэснээр тэд энгийн хууль бол (33.3% -ийн оролцоотой) шийдвэр гаргах боломжтой болно. Үндсэн хуулийн хууль УИХ-аар батлагдах бол гишүүдийн талаас доошгүй нь оролцох ёстой (нийт гишүүдийн 50 хувийн оролцоотой байх). Үүнээс гадна үндсэн хуулийн тухай хуралдаанд оролцсон гишүүдийн ***гуравны хоёроос доошгүй*** нь (санал хураалтад оролцсон гишүүдийн 66.6 хувийн саналаар) зөвшөөрөл авах шаардлагатай.
Турк	*Туркийн Үндсэн хуулийн 96-р зүйл:* Туркийн Үндэсний Их Хурал нийт гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүй хувийн саналаар хуралдана. Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Туркийн Үндэсний Их Хурал хуралд оролцсон хүмүүсийн ***үнэмлэхүй олонхын*** саналаар шийдвэр гаргана.

Хүснэгт 34: Чуулганы хуралдааны ирцийн тухай Улс орнууд Үндсэн хуульдаа зохицуулалт хийсэн байдал

Судалгааны энэ хэсэгт Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлттэй холбоотойгоор чуулганы болон байнгын хорооны хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийн асуудал болон ижил төстэй зохицуулалтыг гадаадын зарим улс орнууд хэрхэн Үндсэн хуульдаа тусгасан байгааг харьцуулан судаллаа.

Хуралдааныг хүчинтэйд тооцох, хууль батлах ирцийг улс болгон харилцан адилгүй тогтоож байна. Ирцийн босгыг өндөр хувиар тогтоох нь хууль тогтоох үйл ажиллагаа удаашралтай явагдах сул талтай байдаг бол бага хувиар тогтоох нь ард түмний төрийн эрх мэдлийг төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан хэрэгжүүлэх төлөөллийн зарчмыг алдагдуулах сул тал болдог. Иймд улс орнууд дээрх сул талуудыг харилцан тэнцвэртэй хангах үүднээс янз бүрээр зохицуулах бөгөөд зарим тохиолдолд ирцийг хангах үүднээс УИХ-ын гишүүнд хариуцлага тооцох боломжтой байдлаар зохицуулсан байна. Монгол Улсын хувьд хууль тогтоох үйл ажиллагааг саадгүй явуулах, төлөөллийн зарчмыг хангах үүднээс УИХ-ын нийт гишүүний олонх буюу 50+1 хувиар хууль батлах босгыг тогтоосон бөгөөд харин УИХ-ын гишүүний хуралдааны ирцтэй холбоотойгоор хариуцлага тооцох механизмыг зохицуулаагүй байна.

ХОРИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 7 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
27.6. **Үндсэн хууль, бусад хуульд өөрөөр заагаагүй** бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний **дийлэнх олонх** нь хүрэлцэн ирснээр чуулганыг хүчинтэйд үзэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.	27.6. Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг **гишүүдийн олонх нь** хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд **оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох** тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа **илээр** гаргаж шийдвэрлэнэ.	27.6. Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн **олонх** нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. **Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар хуулийг эцэслэн батална.** 27.7.Улсын Их Хурлын гишүүд саналаа **илээр** гаргаж асуудлыг шийдвэрлэнэ. **Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан, эсхүл хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонх дэмжсэн бол нууц санал** хураалт явуулна.

Хүснэгт 35: Үндсэн хуулийн 27.7 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Санал хураалтыг зарчмыг тодорхойлох нь

Хууль тогтоох байгууллагад сонгогдсон төлөөлөгч хуулийн төсөлд саналаа өгөх, хуулийг өөрчлөх, нэмэлт өөрчлөлт оруулах цаашлаад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт гэх мэтээр шийдвэрлэх асуудалд саналаа ард түмний өмнөөс өгдөг. Парламент дахь санал хураалтын зарчим нь ерөнхийдөө “ил”, “далд” гэсэн хоёр хэлбэртэй байна.

“Ил санал хураалт” гэсэн нэр томьёо нь оролцогчдын сонголт нууц биш санал өгөхөд ашиглагддаг. Дэлхийн ихэнх улс орон хууль тогтоох байгууллагад сонгогдсон төлөөлөгчдийн өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөлд санал хураалт явуулахад нээлттэй, ил санал хураах системээр санал өгдөг. Энэ систем нь сонгогчид өөрсдийн төлөөллүүдээ юуны төлөө, юуны эсрэг санал өгсөн гэх зэрэгт хариуцлага тооцох боломжийг олгодог учраас дэлхийн ихэнх улс оронд хэрэглэгддэг.

“Нууц санал хураалт” нь ард түмний төлөөлөл болсон парламентын гишүүн аливаа улс төрийн нөлөөлөл, дарамт шахалтгүйгээр шийдвэр гаргах боломжийг бүрдүүлдэг.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр ил болон нууц санал хураах зарчмыг анхлан хуульчилсан бөгөөд үүнийг даган 2006 онд Монгол Улсын Их хурлын тухай хууль болон 2007 онд Монгол Улсын Их хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулиар тус тус ил болон нууц хураах журам болон ямар тохиолдлуудад нууц санал хураах талаар зохицуулжээ.

Үндсэн хуулийн 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт	**2006 оны Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд зохицуулсан байдал**	**2007 оны Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд зохицуулсан байдал**
27.6. Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. **Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох** тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг **саналаа илээр** гаргаж шийдвэрлэнэ.	6.8. **Гишүүн чөлөөлөх, эгүүлэн татах асуудлыг** Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар, **нууц санал хураалтаар** шийдвэрлэнэ. 6.13. **Гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх** эсэх асуудлыг Төрийн байгуулалт, Хууль зүйн байнгын хороодын болон Улсын Их хурлын гишүүний халдашгүй байдлын дэд хорооны санал дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар, **нууц санал хураалтаар** шийдвэрлэнэ. 10.3. **Улсын Их Хурлын даргыг чөлөөлөх, огцруулах** асуудлыг Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар, **нууц санал** хураалтаар шийдвэрлэнэ.	61.16. **Нууц санал хураалтыг** зөвхөн санал хураах хуудсаар явуулна. 91.1. Хуралдаанаар хэлэлцэж байгаа асуудлыг **ил болон нууц санал хураалтаар** шийдвэрлэнэ. 91.2. Ил санал хураалтыг гар өргөж, эсхүл цахим тоолууpаар, **нууц санал хураалтыг** санал хураах хуудсаар, эсхүл цахим тоолууpаар явуулна. 91.3. Санал хураах хуудас ашиглан **нууц санал хураалт** явуулах бол УИХ-ын гишүүдээс бүрдсэн комисс байгуулан санал хураалт явуулж, дүнг танилцуулна. 91.4. Цахим тоолууpаар **нууц санал хураалт** явуулах бол зөвхөн санал хураалтын дүн гарах бөгөөд санал өгсөн гишүүдийн нэрс цахим тоолуурын системд хадгалагдахгүй.

Хүснэгт 36: Санал хураалтын тухай Монгол улсын хууль, тогтоомжид тусгасан байдал

Дээрх зохицуулалтуудаас үзвэл, Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүнийг томилох саналыг УИХ-ын гишүүн илээр гаргах бөгөөд хууль тогтоомжид зааснаар УИХ-ын гишүүнийг чөлөөлөх, эгүүлэн татах, бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, УИХ-ын даргыг чөлөөлөх, огцруулах саналыг нууцаар гаргах боломжтой байдлаар зохицуулсан байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөчин нэгдүгээр зүйлийн 41.1 дэх хэсэгт “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна”, 41.2 дахь хэсэгт “Засгийн газар үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнана” гэж зохицуулснаар УИХ-аас Засгийн газарт хяналт тавих, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг Үндсэн хуульд тусгасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын үүднээс хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл харилцан тэнцвэртэй байх зарчимтай байдаг.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг түүхэн үүднээс авч үзвэл, Ж.Локк “Төрийн тухай хоёр шастир” хэмээх бүтээлдээ төрийн засаглалыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, холбооны гэж ангилан тэдгээрийн хоорондын үүргийн хуваарилалт, эрх мэдлийн харьцаа, зохицол, зааг хязгаарын зарчмын талаарх цэгцтэй үзэл санааг дэвшүүлэн, Засгийн газрын буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх буй дээд байгууллагын зүгээс парламентын эрх мэдэлд халдаж болзошгүйг анхааруулж байжээ. Харин Францын сэтгэгч Ш.Л.Монтескье “Хуулийн амин сүнс” хэмээх бүтээлдээ Ж.Локкийн үзэл санааг улам баяжуулан тодорхой болгож, төрийн засаглалын салаа мөчрүүдийн хооронд үүргийн зохистой хуваарилалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн дээр тэдгээрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцвэрийг хангаж болох тухай үзэл санааг дэвшүүлэн тавьсан байдаг[206].

Төрийн эрх мэдэл хуваарилагдаагүй, нэг талдаа хэт төвлөрөх буюу төрийн эрх мэдлийн аль нэг салаа мөчир нь хэт их эрх мэдэлтэй байх, нөгөө талаараа хэт бага эрх мэдэлтэй байх нь эрх мэдлийн төвлөрлийг бий болгох эрсдэлтэй байдаг. Улмаар төвлөрсөн эрх мэдэлд хэн ч хяналт тавих боломжгүй болдог.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө Үндсэн хуулийн 39.3 дахь хэсэгт “Засгийн газрын гишүүнийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно” гэж заасан. Энэхүү зохицуулалтаар Ерөнхий сайд кабинетаа өөрөө бүрдүүлж чадахгүй байх, гүйцэтгэх эрх мэдэл нь хууль тогтоох эрх мэдлээс хэт хараат байх боломж бүрдсэн. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг өөрөө томилох бүрэн эрхтэй болсон байдаг.

Нэгэнт Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг өөрөө томилох бүрэн эрхтэй болсон тул Үндсэн хуулийн 27.6 дахь хэсэгт “.., Засгийн газрын гишүүнийг томилох .., асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ” гэх зохицуулалт өөрчлөгдөх болсон байна.

Харин 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайдыг томилох эрх УИХ-д хадгалагдан үлдсэн ч Ерөнхий сайдыг томилохдоо саналаа илээр гаргах зохицуулалт өөрчлөгдсөн байдаг. Ерөнхий сайдыг илээр санал хурааж шийдвэрлэдэг байсан нь УИХ хараат бусаар шийдвэр гаргах боломж хязгаарлагдаж, тухайн шийдвэр нь улс төрийн намаас хэт хамааралтай болох боломжтой[207]. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын гишүүний гаргасан санал нь ард түмнийг төлөөлсөн тухайн гишүүний санал бус намын санал болно.

Иймд Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт заасан нэмэлт нь Үндсэн хуулийн бусад нэмэлт, өөрчлөлттэй уялдах, УИХ-ын гишүүний хараат бус шийдвэр гаргах боломжийг нэмэгдүүлэх үүднээс хийгджээ.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Үндсэн хуулийн 27.7-д заасан нэмэлт өөрчлөлтийг гадаад улс орнуудтай харьцуулах нь:

Судалгааны энэ хэсэгт 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол улсын үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр нэмсэн хорин долдугаар зүйлийн 7 дахь заалтыг гадаадын зарим улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалттай харьцуулсан байдлаар судаллаа. Дэлхий дээрх Ардчилсан Үндсэн хуультай улс орнуудаас ихэнх нь Үндсэн хуульдаа хууль тогтоох байгууллагад сонгогдсон төлөөлөгчдийн өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөлд санал хураалтыг хэрхэн явуулах асуудлыг тусгаагүй харин Үндсэн хуулийг дэлгэрүүлэн зохицуулсан дагалдах хуулиараа жишээлбэл, Парламентын дэгийн тухай хууль болон Парламентын үйл ажиллагааны дүрэм зэргээр зохицуулсан байна. Дараах улс орнуудын Үндсэн хууль дахь зохицуулалтыг сонгон авч харьцууллаа.

[206] Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын төрийн засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэржилтийн асуудал, Шинэ толь сэтгүүл, №72, 2011 МОНГОЛЫН ТӨРИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТ, ТЭНЦВЭРЖИЛТИЙН АСУУДАЛ - Улс Төрийн Боловсролын Академи [Сүүлд үзсэн: 2021.12.13]

[207] НҮБХХ, “Монгол улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, УБ, 2016, 134 дэх тал МОНГОЛ УЛСЫН 1992 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.08]

Улс	Хуулийн зохицуулалт
Монтенегро улс	*Монтенегро улсын Парламентын үйл ажиллагааны дүрэм:*[208] 12-р зүйл: Хурлын даргыг нууц санал хураалтаар сонгоно. Нууц санал хураалтыг энэхүү журмын нууц санал хураалтаар шийдвэрлэхтэй холбогдсон заалтын дагуу явуулна. 20-р зүйл: Хурлын дэд даргыг Парламентын гишүүн өөрийнх нь төлөө санал өгсөн нэр дэвшигчийн нэрийн өмнөх дарааллын тоог дугуйлах замаар нууц санал хураалтаар сонгоно. 112-р зүйл: Хууль болон энэхүү дэгийн хуульд тодорхой асуудлыг нууц санал хураалтаар шийдвэрлэнэ гэж заагаагүй бол Парламент нээлттэй санал хураалтаар шийдвэр гаргана.
Турк улс	*Турк улсын Үндэсний их чуулганы үйл ажиллагааны дүрэм:*[209] 94-р зүйл: Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслүүд болон хуулийн төслийн хоёр дахь хэлэлцүүлгийн төгсгөлд нийт гишүүдийн тавны гурав буюу олонхын саналаар нууц санал хураалт явуулна. 125-р зүйл: Ерөнхий сайд шаардлагатай гэж үзвэл Туркийн үндэсний Их хуралд итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар хүсэлт гаргаж болно. Уг хүсэлтийг Туркийн үндэсний хурлын даргын ажлын алба хэлэлцэх асуудлын танилцуулга хэсэгт нэн даруй оруулж чуулганы нэгдсэн хуралдаанд танилцуулна…, Санал хураалтыг нээлттэй санал хураалтаар явуулна.
Гүрж улс	*Гүржийн Парламентын дэгийн тухай хуулийн 96-р зүйл:*[210] 1. Парламентын хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар санал хураалтыг нээлттэй (гар өргөх, цахим саналын систем ашиглаж нэр дэвшүүлж санал хураах), нууцаар (саналын хуудас, цахим төхөөрөмж ашиглах) байна. 2. Гүржийн Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид зааснаас бусад тохиолдолд санал хураалт үргэлж нээлттэй байна. 3. Нууц санал хураалтаас өмнө хуралдааны даргалагч маягтыг зарлаж танилцуулна.
ХБНГУ	*Бундестагийн дэгийн тухай дүрэм:* 49.1. “Холбооны болон энэ хуульд зааснаар Бундестаг албан ёсны нууцлагдсан хуудсаар санал хураалт явуулна. Саналыг хуудсыг санал авах байр руу орохын өмнө гишүүн бүрийн нэрийг дуудаж тараана. Саналын нууцлалыг хангах зорилгоор санал авах бүхээгийг санал хураалтад ашиглана”. 4-р зүйл: Холбооны канцлерын сонгууль 4. “Холбооны канцлер[211] нууц санал хураалтаар сонгогдоно. Үндсэн хуулийн 63-р зүйлийн 3, 4 дэх хэсэгт заасны дагуу саналын хуудсанд нэр дэвшүүлэхэд Бундестагийн гишүүдийн дөрөвний нэг буюу гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүйг төлөөлсөн парламентын бүлэг гарын үсэг зурсан байх ёстой.”

[208] Монтенегро улсын Парламентын үйл ажиллагааны дүрэм, 2018 он, 12 дах заалт, RULES OF PROCEDURE OF THE PARLIAMENT OF MONTENEGRO (Consolidated text), [Сүүлд үзсэн: 2022.01.05]

[209] Турк улсын Үндэсний их чуулганы үйл ажиллагааны дүрэм, 1973 он, 94 дэх заалт, 111 RULES OF PROCEDURE OF THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY PART ONE General Provisions and Definitions PART TWO Composition , [Сүүлд үзсэн: 2022.01.06]

[210] Гүржийн Парламентын дэгийн тухай хууль, 2019 он, 96 дахь заалт, Rules of Procedure of the Parliament of Georgia [Сүүлд үзсэн: 2022.01.05]

[211] Үндсэн хууль, ХБНГУ, 1949 он (2014 оны нэмэлт өөрчлөлт) 63 дахь заалт, Germany 1949 (rev. 2014) Constitution [Сүүлд үзсэн: 2022.1.5]

Эстон улс	*Үндсэн хуулийн 72.1, 72.2 дахь заалтууд:* 72.1. “Парламентын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар өөрөөр шийдвэрлэснээс бусад тохиолдолд чуулганы хуралдааныг нээлттэй явуулна”. 72.2. “Санал хураалт нь нээлттэй байна. Албан тушаалтыг сонгох, эсхүл томилох асуудлаар Үндсэн хууль, эсхүл парламентын дэгд заасан тохиолдолд санал хураалтыг нууцлагдсан хуудсаар явуулна”.

Хүснэгт 37: Санал хураалтын тухай бусад улс орны хууль тогтоомжид тусгасан байдал

Дээрх улс орнууд Парламентын дэгийн тухай хууль болон Парламентын үйл ажиллагааны дүрмээрээ Үндсэн хууль болон ердийн хууль батлах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах, төслийг хэлэлцүүлэг өрнүүлэх үе шатууд болон Ерөнхий сайдыг томилох, Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудалд ард түмний төлөөлөл болсон парламентын гишүүд ихэнх тохиолдолд нээлттэй саналаа гаргах, олонхын саналаар нууц санал хураалт явуулна хэмээн тусгасан байна. Манай улсын хувьд харьцангуй эрт буюу 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөрөө “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ” хэмээн аль хэдийн зохицуулалт оруулсан нь дээрх улс орнуудтай харьцуулахад ард түмнийг төлөөлж буй этгээдийн үйл ажиллагаа, эргэх хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн явдал болно.

Бусад улс орнуудын хувьд парламентад нууц санал хураалт явуулах боломж олгосон зохицуулалт байна. Тухайлбал: ХБНГУ-ын Бундестагийн хуралдааны дэгийн 49.1-д тодорхойлсноор Бундестаг албан ёсны нууцлагдсан хуудсаар санал хураалт явуулна гэж хуульд, эсхүл Бундестагийн дэгд заасан бол санал хураалт нууцаар явуулна. Ерөнхий сайд сонгох, эсхүл түүнд үл итгэх, зэвсэгт хүчний комиссарыг сонгох, санал хураалтыг нууцлагдсан хуудсаар явуулдаг байна. Мөн Финланд улсын Үндсэн хуулийн 34-р зүйл[212], Словак улсын Үндсэн хуулийн 89, 90 дэх хэсэгт[213] зааснаар Парламентын дарга, даргын зөвлөлийг нууцлагдсан хуудсаар сонгох нь түгээмэл байна.

ХОРИН НАЙМДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
28.2. Байнгын хорооны бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Улсын их хурал тогтооно.	28.2.Хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь хянан шалгах түр хороо байгуулах санал тавивал Улсын Их Хурал цөөнхийн төлөөллийг оролцуулан уг хороог байгуулна. Байнгын болон бусад хорооны бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.

Хүснэгт 38: Үндсэн хуулийн 28.2 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

[212] Үндсэн хууль, Финланд улс, 1999 он (2011 оны нэмэлт өөрчлөлт) 34 дэх заалт, Finland 1999 (rev. 2011) Constitution [Сүүлд үзсэн: 2022.01.05]
[213] Үндсэн хууль, Словак улс, 1992 он (2017 оны нэмэлт өөрчлөлт), 89, 90 дэх заалт, Slovakia 1992 (rev. 2017) Constitution [Сүүлд үзсэн: 2022.01.05]

Ардчилсан үндсэн хууль нь төрийн эрх мэдлийг парламент, засгийн газар, шүүх гэсэн институтэд хуваарилж, тэдгээр нь бие биеэ харилцан хянах эрх зүйн үндсийг хуульчилсан байдаг онцлогтой. Хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг парламент нь хууль тогтоохоос гадна хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Жон Стюарт Милл парламентын хяналтын чиг үүргийг тодорхойлохдоо "Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах болон чиг үүргийг нь хэрэгжүүлэхийн хооронд том зааг ялгаа бий. Нэг хүн бүхнийг хийж гүйцэтгэх боломжгүй ч бүгдийг хянах боломжтой.[214] Хууль тогтоогч нь хуулийг хэрэгжүүлэх ажилд өөрөө оролцохын оронд засгийн газрын үйл ажиллагааг бүхэлд нь хянаж, үйл ажиллагааныхаа талаар тайлбар өгөхийг шаардах, итгэл үзүүлэх боломжгүй гэж үзвэл огцруулах, дараагийн Засгийн газрыг бүрдүүлэх чиг үүрэгтэй байх нь зүйтэй[215].

Парламентын хяналтын нэг чухал чиглэл нь "парламентын мөрдөн шалгах эрх, буюу "parliamentary investigation" юм. Парламентад ёсны тогтолцоонд **парламентын мөрдөн шалгах эрх** гэх ойлголт нь шинэ зүйл биш бөгөөд анх 1570-аад онд Английн парламентаас эх авч 19-р зууны эхээр Европын зарим улсад нэвтэрсэн гэж үздэг. Харин манай улсад "парламентын мөрдөн шалгах эрх"-ийн талаар 2000 оны эхээр судлаачид, эрдэмтэд судалж, бичих болсон байна.[216]

Хууль зүйн толь бичигт[217] "parliamentary investigation", "parliamentary inquiry" гэх ойлголтыг "парламентын мөрдөн шалгалт гэж хөрвүүлсэн бөгөөд энэ нь засгийн газар, түүний гишүүдийн үйл ажиллагаанд парламентын хяналт тавих, парламентын хяналт шалгалтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нэгэн арга юм. Парламентаас тусгайлан байгуулсан түр хороогоор дамжуулж хэрэгжүүлнэ" гэжээ[218].

Парламентын засаг бүхий Германы парламентад анхны мөрдөн шалгах чиг үүрэг Макс Веберийн нөлөөн дор 19-р зууны эхээр бий болсон гэж үздэг. Гэрчийн мэдүүлэг сонсох эрхгүй, мөрдөн шалгах процессгүй байгаа нь Парламент засгийн газрын өмнө ямар ч хүч чадалгүй байгаа явдал гэж Макс Вебер үзэж байсан бөгөөд Парламентад мөрдөн шалгах эрх олгогдох тухай онолын үндэслэлүүдийг боловсруулж, парламент гүйцэтгэх эрх мэдэл хоёрын тэгш байдал, цөөнхийн эрх, парламентын хяналт хоёрын харилцан хамаарлыг хамгийн цэгцтэй, үр ашигтай байх аргачлалыг боловсруулсан байдаг. Түүнийхээр "Парламентын гишүүд мэдээллийг бүрэн авах эрхтэй ард түмний төлөөлөгчид юм. Гэвч бодит байдал дээр Засгийн газар тэдэнд мэдээллийг бүрэн өгдөггүй. Гэрчийг сонсож, нотлох баримт цуглуулах эрх бүхий парламентын мөрдөн шалгах хороог байгуулах нь гишүүд дээрх эрхээ эдлэх чухал механизм юм. Гэхдээ энэ механизм Засгийн газраа дэмжиж, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй хэлхээ холбоо сайтай байдаг эрх баригчдад олонход биш тэднээс мэдээллийн хувьд дутмаг байдаг цөөнхөд ач холбогдолтой чухал механизм юм. [219]

Түүнчлэн, хянан шалгах түр хорооны бүрэлдэхүүн нь парламент дахь нам, эвслийн хүчний харьцааг хувь тэнцүүлэн эсхүл тэнцүү тусгахыг сайн туршлагад тооцдог[220].

Үндсэн хуулийн уг нэмэлт, өөрчлөлтөд нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудал гэдгийг нарийвчлан тодорхойлох нь зүйтэй гэж эрдэмтэн, судлаачид үзсэн юм.

Нэгдүгээрт, Нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудал гэж юу вэ?

"Нийтийн ашиг сонирхол" гэж нийтийн албан тушаалтан Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхээ хувийн ашиг сонирхлоосоо ангид тэгш, шударгаар хэрэгжүүлнэ гэх олон нийтийн итгэлийг ойлгоно гэж "Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай" хуульд заасан байна. Харин онолын үүднээс дараах байдлаар авч үздэг.

Нийтийн ашиг сонирхол гэдэг ойлголт нь улс төрийн үзэл баримтлал, төрийн онолын янз бүрийн чиг урсгалуудаас хамаарч тодорхойлогддог бөгөөд нийтийн ашиг сонирхол хэмээх ойлголтын агуулга, мөн чанарыг авч үзэхэд тэргүүлэх байр сууринд тавигддаг онолын гурван концепц байдаг[221]. Үүнд:

---

[214] Д.Гангабаатар, *Үндсэн хуулийн эрх зүй*, УБ, 2019, 217 дахь тал

[215] Мөн тэнд

[216] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2017, 50 дахь тал

[217] С.Нарангэрэл, *Эрх зүйн эх толь бичиг, анхны хэвлэл*, УБ, 2007 он, 370-р тал

[218] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2017, 51 дэх тал

[219] Х.Тэмүүжин, "Парламент үнэнийг мэдэх эрхтэй", Эрх зүй сэтгүүл, УБ, 2010, 173 дахь тал

[220] О.Мөнхсайхан, "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба сайн туршлага: УИХ-ын хянан шалгах түр хороо, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл №1, 2021, 60 дахь тал

[221] Т.Мөнх-Эрдэнэ, "Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь" эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, УБ, 2017, 2 дахь тал
https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=143 [Сүүлд үзсэн: 2021-11-30]

1. Нийтийн ашиг сонирхлын либерал концепц: Адам Смитийн томьёолсон “үл үзэгдэх гар”-ын тусламжтайгаар үүсдэг. Хувийн давуу тал, ашиг тусыг зорилгоо болгосон хувь этгээдүүдийн ашиг сонирхол нь нийтийн ашиг сонирхлын эх үүсвэр хэмээн үздэг. Харин төрийн онолын төвшинд нийтийн асуудлыг бүх иргэдийн асуудал болгохын тулд хувь этгээдийн ашиг сонирхлыг ашиглах учиртай хэмээжээ.

2. Нийтийн ашиг сонирхлын төр төвтэй концепц: Төр бол нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлдэг бөгөөд нийтийн ашиг сонирхол нь хувийн ашиг сонирхлоос аль ч утгаар нь авч үзсэн зааглагдана. Төрийн бүхий л институтийн зарчмын хувьд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох, мөн төлөөлөх хамгийн эцсийн субъект болдог.

3. Нийтийн ашиг сонирхлын ардчилсан ёсны концепц: Нийтийн сайн сайхан, нийтийн ашиг сонирхлыг парламентын бүтээсэн ерөнхий хийсвэр хэм хэмжээ илэрхийлэн хамгаалдаг. Гэвч төр нийтийн эрх ашгийг бүхэлд нь хамгаалж чаддаг уу гэвэл үгүй. Нийтийн ашиг сонирхол өөр нэг нийтийн ашиг сонирхолтой зөрчилдсөн тохиолдолд алийг нь илүүд үзэж, хамгаалах вэ? Энэ тохиолдолд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалах “төр”-өөс гадна иргэний нийгмийн байгууллагуудыг хамруулах байдлаар эрх зүйн зохицуулалт хийх нь оновчтой гэж үздэг.

Дээрх хандлагуудыг нэгтгэн дүгнэвэл хувийн ашиг сонирхол нь нийтийн ашиг сонирхол болдог. Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах нь хувийн ашиг сонирхлыг хамгаалж буй явдал юм. Нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах эрх бүхий албан ёсны институт нь төр бөгөөд хуулиар зохицуулалт хийнэ. Хэрэв төр энэхүү үүргээ бүрэн гүйцэтгэж чадахгүй байгаа бол иргэний нийгмийн болон нийгмийн бусад институттэй хамтран нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаална.

Хоёрдугаарт, УИХ-ын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй гэдэг нь 76 гишүүний дөрөвний нэг буюу хамгийн багадаа 19 гишүүний саналаар “Хянан шалгах түр хороо”-г байгуулж болно гэсэн үг.

Гуравдугаарт, УИХ дахь цөөнхийн төлөөлөл гэдэг нь парламентын тогтолцоонд олонх өөрсдийн байгуулсан засгийн газраа хянан шалгах сэдэл харьцангуй бага байдаг бөгөөд цөөнх хууль санаачлах гэхээсээ парламентын хяналтын чиг үүрэгт илүү төвлөрдөг. Иймд парламентын хяналтын механизмуудад цөөнхийн оролцоо, эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх нь парламентын хяналт бодитоор үр нөлөөтэй хэрэгжих нөхцөл болж, нөгөө талаар нэгэнт олонх болсон улс төрийн нам, түүний засгийн газраас парламентын автономийг хамгаалах боломж олгодог.[222]

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Байнгын хорооны бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Улсын их хурал тогтоох тухай:

1992 оны Үндсэн хуулийг хэлэлцүүлж байх үеийн протоколоос үзэхэд “*...Б.Чимид:2. Байнгын хорооны бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг улсын их хурал тогтооно. Ж.Уртнасан: -28-р зүйлийн 2-р заалтыг баталъя. 311 депутат буюу 93 % нь санал өгсөн. 18 хүн татгалзаж, 4 хүн түдгэлзэж байна…”* гэж тэмдэглэлд үлдсэн байна. Уг протоколд энэхүү заалттай холбоотой асуулт хариулт тухайн үеийн депутат нарын хооронд явагдаагүй байна. Иймд энэхүү заалтын үзэл баримтлалын талаар Үндсэн хуулийн тайлбараас үзэх нь зүйтэй.

Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбараас үзвэл “*...Байнгын хороодын чиг үүргийг өөрчлөх, тоог нэмэх хасах асуудлыг Улсын Их Хурал хэзээ ч шийдвэрлэх эрхтэй…”*[223] гэж тайлбарласан байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

2019 оны уг нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнө Монголын зарим эрдэмтэд парламентын тухайд Засгийн газрын тухай мэдээлэл сонсох, гишүүдэд асуулга тавихаас өөр гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих тогтмол механизм дутагдалтай байна[224] гэж үзсэн.

2010-2012 онд Улсын Их Хурлын тогтоол, Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар байгуулагдсан нийт 14 ажлын хэсэг, Байнгын хорооны тогтоолоор байгуулагдсан 17 ажлын хэсэг

[222] Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2019, 66 дахь тал
[223] Г.Совд нар “*Монгол улсын үндсэн хуулийн тайлбар*” УБ, 2000, 154 дэх тал
[224] Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, 2015, 33 дахь тал

ажиллажээ. Улсын Их Хурлаас Засгийн газарт 2009 оноос хойш 2012 оныг хүртэл өгсөн үүрэг, даалгаврын хэрэгжилтийн байдлыг харуулсан дараах хүснэгтээс үзвэл Засгийн газар нь өгсөн үүрэг, даалгаврыг биелүүлэхэд хойрго хандаж ирсэн нь илэрхий байна[225].

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

Хүснэгт 39: УИХ-аас Засгийн газарт өгсөн үүрэг, даалгаврын хэрэгжилтийн байдал

Монгол Улсад хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, Засгийн газар УИХ-ын бодит хяналтаас гадуур нөхцөл үүссэний нэг том шалтгаан нь УИХ мөрдөн шалгах эрхгүй байгаад оршиж байна гэж судлаач Ж.Сайнхишиг 2015 онд дүгнэж байжээ[226].

Түүнчлэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 4 дэх заалтад "Засгийн газрын гишүүнийг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчид танилцуулснаар Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлж, огцруулна. Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хуралд тангараг өргөнө" гэхийг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан. Уг заалт нь Ерөнхий сайдад Засгийн газрын гишүүнийг томилох, чөлөөлөх эрхийг олгох, ингэснээр Засгийн газрын тогтвортой ажиллахыг дэмжиж буй юм. Энэхүү өөрчлөлтийн нөгөө талд Засгийн газрыг хянах Улсын Их Хурлын хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлага тулгамдаж байна.[227]

Орчин үеийн парламентат ёсны онол, судалгаануудад дурдсанаар парламентаас "Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих хяналт" нь түүний "хууль тогтоох чиг үүрэг"-тэй эн тэнцүү ач холбогдолтой болж хөгжсөн. Парламент хууль тогтоох ажлаа үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, төлөөллийн зарчмыг хангахын тулд Засгийн газар, түүний харьяа байгууллагуудын үйл ажиллагаа, бодлого, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг үнэн бодит мэдээллийн тусламжтайгаар хянах, хэлэлцүүлэх нь парламентын байнгын үйл ажиллагаа байх ёстой.[228]

Дээрх нөхцөл байдлаас шалтгаалж Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд "28.3.Улсын Их Хурал нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар хянан шалгах түр хороо байгуулж болно. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь болон Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлэг уг хороог байгуулах тухай саналыг албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал дахь олонх, цөөнхийн бүлгийн тэгш төлөөлөлтэйгөөр Улсын Их Хурлын дарга түр хороог байгуулна[229]" гэж зааж байжээ.

[225] Мөн тэнд, 34 дэх тал
[226] Мөнхсайхан О., "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба сайн туршлага: УИХ-ын хянан шалгах түр хороо" *Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл* №1, 2021, 82 дахь тал
[227] Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2019, 65 дахь тал
[228] Мөн тэнд
[229] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2017, 50 дахь тал

Тухайн үед уг заалтыг нэмэлтээр оруулах болсон үндэслэл, шаардлагыг дараах байдлаар тодорхойлсон. Үүнд:

- “Парламентын мөрдөн шалгах эрх” нь парламентын хяналтын чухал арга хэрэгсэл болохын хувьд Засгийн газрын үйл ажиллагааг үр ашигтай, нээлттэй, хариуцлагатай байлгах, улмаар хүний эрх, эрх чөлөөг хангах зорилготойгоор парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа буюу хууль тогтоомжийн биелэлтэд тавьж буй эрх мэдэл хоорондын хяналт бөгөөд энэ нь парламентын хууль тогтоох чиг үүргээс дутуугүй ач холбогдолтой гэж зарим судлаачид дүгнэсэн байна;

- Хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хүний эрхийг тодорхой хэмжээнд хязгаарлах эрх бүхий төрийн тусгай албан хаагчдын хууль зөрчсөн байж болох, мөн нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, нийгмийн тогтвортой байдалд нөлөөлөхүйц асуудлаар богино хугацаанд парламентын мөрдөн шалгалт явуулах замаар болж өнгөрсөн үйл баримтын бодит үнэнийг сэргээдэг нь парламентын хяналтыг үр нөлөөтэй болгох чухал ач холбогдолтой байна.[230]

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Уг нэмэлт өөрчлөлтийн ач холбогдол нь доор заасны дагуу байна гэж үзэж байна. Үүнд:

- Парламентын бүтцэд хянан шалгах хороо байгуулах эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулиар тогтоосноор хууль, хяналтын байгууллагын эрх хэмжээ хүрэхгүй байгаа нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар парламент хяналт, шалгалт хийх боломжтой болно;

- Парламент хяналтын бүрэн эрхээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, сахилга хариуцлага, шударга ёсыг тогтоох, хууль тогтоох байгууллагыг үнэн бодит мэдээллээр хангах сайн талтай. Бодит мэдээлэл гэдэг бол сайн засаглал болон нийгмийн тогтвортой байдлын эх үндэс болдог;

- Засгийн газрын үйл ажиллагааг үр ашигтай, нээлттэй, хариуцлагатай байлгах, төрийн албан хаагчдын буруутай үйл ажиллагааны улмаас хүний эрх зөрчигдөхийг бууруулах, төрийн албан хаагчдын зүй бус, зохисгүй үйлдэл, дураар аашлах явдлыг таслан зогсооно гэж үзэж байна;

- Нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа асуудалд үйл явдлын бодит үнэнийг тодорхойлж, үйл баримтыг сэргээн, эрх бүхий байгууллагад боломж нээж өгөх чухал ач холбогдолтой.[231]

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл хэлэлцэгдэж байхад УИХ-ын гишүүд өөр өөр байр суурьтай байжээ. Тодруулбал, Хянан шалгах түр хороо нь Шүүхийн хараат бус, бие даасан байдалд харшилна гэж үзэж байсан тал байхад харин эсрэгээрээ хууль, хяналтын байгууллагуудад давхар хяналт болох ач холбогдолтой заалт болж байна гэж үзэх тал ч мөн байсан.

Өмнө дурдсанчлан Улсын их хурал байнгын хороодын чиг үүргийг өөрчлөх, тоог нэмэх хасах асуудлыг зөвхөн хуулиар өөрчлөх гэж заасан нь хууль дээдлэх зарчимд нийцсэн байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Бусад улс орны туршлагыг судлан дараах байдлаар тодорхойлжээ.

Сонсголын төрлүүд:

- Хууль тогтоох сонсгол
- Хяналтын сонсгол
- Мөрдөн шалгах сонсгол
- Нотлох сонсгол
- Талбайн сонсгол

Сонсголд оролцогч:

- Сонсгол даргалагч /Байнгын хорооны дарга/
- Гэрчүүд

[230] Мөн тэнд
[231] Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2017, 57 дахь тал

Улс орны хууль болон бусад онцлогоос хамааран даргалагч болон гэрчүүдийн хүлээх үүрэг, хариуцлага зэрэг нь өөр өөр байдаг. Мөн улс орнууд гэрчийг хамгаалах, урамшуулах зэрэг асуудлуудыг хуульдаа тусгаж өгсөн байдаг байна.[232]

Түүхэн талаас авч үзвэл парламентын мөрдөн шалгах загварын үндсэн хоёр туршлага байдаг нь АНУ болон ХБНГУ-ын туршлага байдаг.[233]

АНУ-д парламентын мөрдөн шалгах эрхийг “parliamentart investigation”, ХБНГУ-д “committee of inquire” гэж нэрлэх бөгөөд АНУ байнгын хорооддоо түшиглэдэг бол ХБНГУ цөөнхийн эрхэд үндэслэн, парламентын нэгдсэн чуулганаас эрх авсан түр хороогоор дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Мөрдөн шалгах хороо нь бусад хорооноос давуу эрх мэдэлтэй ба ердийн хороог бодвол мэдээлэл авах боломж ихтэй, гэрчүүдэд тусгай хамгаалалт өгдөг, албан тушаалтнуудад худал мэдээлбэл хуулийн хариуцлага тооцдог. Мөн энэхүү эрх мэдлийн хүрээнд “парламентыг үл хүндэтгэх” гэх ойлголт яригддаг.[234]

Парламентыг үл хүндэтгэх үйлдэл гэдэг нь парламент болон парламентын гишүүн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх чиг үүргээ гүйцэтгэх үйл ажиллагаанд нь саад учруулсан үйлдлийг хэлнэ. Парламентыг үл хүндэтгэсэн байдлыг илэрхийлэх үйлдлүүд нь гол төлөв дараах байдлаар илэрнэ. Үүнд:

- Парламент болон түүний хороодыг санаатайгаар хуурах, төөрөгдөлд оруулах;
- Парламент болон түүний хороодод гэрчийн мэдүүлэх өгөх, баримт гаргаж өгөхөөс татгалзах;
- Парламентын гишүүнд ямар нэг байдлаар нөлөөлөхийг оролдох, заналхийлэх гэх мэт[235]

Улс орнуудын туршлагаас харахад парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх эрх зүйн үндэс нь:

- **Үндсэн хуулийн** агуулгын тухайлсан тодорхой заалтаар парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны үндсийг тавьж, эрхийг нээж өгсөн байх;
- **Парламентын тухай хуулийн** агуулгад парламентын шалгалтын эрхийг нээсэн заалт оруулаад зогсохгүй, тухайн шалгалтыг чухам яаж зохион байгуулж явуулах тухай дэлгэрүүлэн тодруулсан байх;
- Төрийн эрх барих дээд байгууллагын шийдвэр гаргах **дэгийн тухай хуулийн** агуулгад парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны талаар тусган хуульчилсан байх;
- Төрийн дээд байгууллагаас парламентын шалгалт хийх, мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг явуулах горимыг бүхэлд нь нэгтгэн зохицуулсан тусгай хуультай байх зэрэг болно[236]

№	Улсын нэр	Улсын Үндсэн баримт бичигт парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг тусгасан байдал	Үндсэн баримт бичигт парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг нарийвчлан тусгасан байдал	Парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны нарийвчилсан дэг	Парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны субъект
1	Австри	Үндсэн хуулийн 53-р зүйл	Байхгүй	Үндэсний зөвлөлийн дэгийн тухай Холбооны хууль	Мөрдөн шалгах хороо
2	Бельги	Үндсэн хуулийн 56-р зүйл	Байхгүй	Үндсэн хуульд заагаагүй	Үндсэн хуульд заагаагүй

[232] Мөн тэнд, 100-105 дахь тал
[233] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2017, 51 дэх тал
[234] Мөн тэнд 52 дахь тал
[235] Мөн тэнд 55 дахь тал
[236] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа мэдээлэл, лавлагаа, УБ, 2017, 79 дэх тал

3	Их Британи	Заалт байхгүй		1967 оны хуулийн дагуу Захиргааны комиссар	Захиргааны комиссар
4	ХБНГУ	Үндсэн хуулийн 44, 45-а-2 зүйл	-Мөрдөн шалгах хороо байгуулах дараалал зарчим /ҮХ-ийн 44.1/ -Төр засгийн байгууллагатай хамтран ажиллах /ҮХ-ийн 44.3/ -Парламентын мөрдөн шалгалтын үр дүнг ашиглах /ҮХ-ийн 44.4/	Мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн заалтын дагуу явуулах	Батлан хамгаалах асуудлаарх хороо /мөрдөн шалгах хорооны эрхтэй/
5	Грек	Үндсэн хуулийн 68-р зүйл	Мөрлөн шалгах комисс байгуулах журам	Мөрдөн шалгах комиссын ажиллах журам, бүтэц бүрэлдэхүүний г Парламентын дүрмээр тодорхойлно.	Мөрдөн шалгах комисс
6	Дани	Үндсэн хуулийн 51-р зүйл	Харилцан мэдээлэл солилцох /ҮХ-ийн 51/	ҮХ-д заагаагүй	Онц чухал асуудлаар мөрлөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах хороод
7	Испани	Үндсэн хуулийн 76-р зүйл	- Мөрдөн шалгах комисс байгуулах журам /ҮХ-н 76.1/ -Парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны үр дүнг ашиглах -Парламентын шаардлагаар ирэх үүрэгтэй байх.	Үндсэн хуульд заагаагүй	Мөрдөн шалгах комисс
8	Итали	Үндсэн хуулийн 82-р зүйл	-Парламентын мөрдөн шалгалт явуулах шалгуур /ҮХ-н 82.1/ Парламентын мөрдөн шалгалт явуулах комиссыг байгуулах журам /ҮХ-н 82.2/ -Парламентын мөрдөн шалгалт явуулах бүрэн эрх, хязгаарлалт /ҮХ-н 82.2/	Үндсэн хуульд заагаагүй	Төрийн эрх ашгийн үүднээс мөрдөн шалгалт явуулах комисс

9	Швед	Үндсэн хуулийн 4-р зүйл	-Тусгай бүрэн эрхт Үндсэн хуулийн комиссын үйл ажиллагааны процесс /ҮХ-н 12/ -Сонгуулийн асуудлаар парламентын мөрдөн шалгалт явуулах асуудлын хүрээ, шалгалт хийх үндэслэл үр дүн /ҮХ-н 4.7/	Риксдагийн тухай хууль	Сонгуулийн шалгалтын хороо, Үндсэн хуулийн комисс
10	АНУ	Заалт байхгүй	1991.02.28-ны өдрийн Сенатын 62-р тогтоол		Сенатын байнгын дэд хороо
11	Япон	Үндсэн хуулийн 62-р зүйл	Парламентын мөрдөн шалгалт явуулах асуудлыг тодорхойлох шалгуурууд /ҮХ-н 62-р зүйл/ Парламентын шаардлагаар тэмдэглэлээ ирүүлэх буюу хүрэлцэн ирэх үүрэгтэй		
12	Монгол	Үндсэн хуулийн 25.1.8-д УИХ-ын “...хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах” онцгой бүрэн эрхийг хуульчилсан.		Тусгайлсан хууль байхгүй	УИХ-ын байнгын хорооноос байгуулсан ажлын хэсэг

Хүснэгт 40: Парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны талаарх бусад улс

ХБНГУ-ын жишээ

2019 нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбартай танилцах явцад ХБНГУ-н зохицуулалтыг түлхүү тайлбарласан байснаас үзэхэд, уг нэмэлт өөрчлөлтийг ХБНГУ-н Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас харьцуулан судалж, тусгасан байх боломжтой гэж үзэх үндэслэлтэй байна.Тодруулбал ,ХБНГУ-н Үндсэн хуулийн 44 дүгээр зүйлд Парламентын гишүүдийн дөрөвний нэг нь санал гаргасан тохиолдолд хяналтын түр хороо байгуулах эрх зүйн үр дагавар үүснэ гэж зааснаар Монгол Улстай адил зохицуулалттай байна. Гэхдээ нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар гэж ХБНГУ-н Үндсэн хуульд тодорхойлж заагаагүйгээрээ ялгаатай байна. Өөрөөр хэлбэл хяналтын хамрах хүрээ харьцангуй өргөн агуулгатай байна. Гэхдээ хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа асуудлаар хянан шалгах түр хороо байгуулах, адил асуудлаар давхардсан хороо байгуулахыг тус тус хориглоно.

ХБНГУ нь хяналтын түр хорооны эрх мэдэл, түүнийг хэрэгжүүлэх боломжийг сөрөг хүчин буюу цөөнхөд давуу байдалтайгаар олгож, цөөнхийн хяналтыг илүү бодит болгоход чиглэсэн байдаг[237]. Түүнчлэн энэ тогтолцоо нь нэг талаас сөрөг хүчний эрх ашгийг хамгаалах, нөгөө талаас парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих хяналт сайжрах давуу талтай юм.

Иймд ХБНГУ-н Бундестагийн Хянан шалгах түр хороодын эрх зүйг зохицуулах тухай хуулийн онцлог зохицуулалтуудыг дор дурдсан болно.

Түр хороо байгуулах	Бундестаг нь хянан шалгах түр хороо байгуулах эрхтэй ба гишүүдийн дөрөвний нэг нь санал гаргасан тохиолдолд байгуулах үүрэгтэй. Үндсэн хуулиар Бундестагт олгосон бүрэн эрхийн хүрээнд хянан шалгалтыг явуулна.
Хянан шалгах асуудал	Хянан шалгах түр хороо өөрт нь ногдуулсан хянан шалгах даалгаврыг мөрдлөг болгоно. Хянан шалгах даалгаврыг өөрчлөх бол Бундестагийн тогтоол гарах шаардлагатай ба 2-р зүйлийн 2-р хэсгийг тухайлан хэрэглэнэ.
Бүрэлдэхүүн	Бундестаг түр хороо байгуулахдаа түүний жинхэнэ болон ижил тооны орлогч гишүүдийн тоог тогтооно. Гишүүдийн тоо тогтоохдоо Бундестаг дахь олонх цөөнхийн харьцааны зэрэгцээ тавигдсан даалгавар болон хянан шалгах хорооны ажлын чадамжийг харгалзан үзнэ. Намуудын бүлэг бүрийн төлөөллийг оролцуулна. Намын бүлэг бүрд ногдох гишүүдийн тоог математик пропорцын зарчмаар (St. Lague/Schepers) тогтооно.
Хянан шалгагч	1 Хянан шалгах түр хороо нь аль ч үед өөрийн хяналт шалгалт хийх ажилд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор мөрдөн байцаагч томилох эрхтэй бөгөөд түр хорооны гишүүдийн дөрөвний нэг шаардсан бол тогтоол гаргах үүрэгтэй болно. Мөрдөн байцаалтын ажлыг цаг хугацааны хувьд дээд тал нь зургаан сараар хязгаарлана. 2 Тогтоол батлагдсаны дараа гурван долоо хоногийн дотор мөрдөн байцаагчийг 1-р заалтын дагуу хүрэлцэн ирсэн гишүүдийн гуравны хоёрын олонхоор томилно. Энэхүү томилгоог заасан хугацаанд нь хийгээгүй бол дараагийн гурван долоон хоногийн дотор түр хорооны дарга, дэд даргатай болон намын бүлгүүдийн төлөөлөгчдийн ахлагч нартай зөвшилцөн мөрдөн байцагчийг томилно.
Нотлох баримт цуглуулах	1 Хянан шалгах түр хороо тогтоол гаргаж хянан шалгах даалгаврын дагуу нотлох баримтуудыг цуглуулна. 2 Нотолгоо цуглуулах нь хуулиар хориглосон эсвэл энэ хуульд заасан албадлагын арга хэмжээг хэрэглэсэн ч нотлох баримт олдоогүйгээс бусад нөхцөлд Хянан шалгах түр хорооны гишүүдийн дөрөвний нэг санал гаргасны дагуу нотлох баримтуудыг цуглуулна. (3) Хянан шалгах түр хорооны аль болох нэгдмэл шийдвэрийн үндсэн дээр гэрч болон шинжээчдийн мэдүүлэг өгөх дарааллыг тогтооно. Хянан шалгах хорооны гишүүдийн дөрөвний нэг эсэргүүцэл илэрхийлсэн тохиолдолд дээрх дарааллыг Бундестагийн чуулганы дэгийн тухай заалтуудын дагуу тогтооно
Гэрчтэй холбоотой зохицуулалт	1. Хянан шалгах түр хороо зарлан дуудсанаар гэрч хүрэлцэн ирэх үүрэгтэй. 2. Зарлан дуудах хуудаст гэрчид нотлох сэдвийг танилцуулж, түүний эрх үүргийн тухай зааварчилга өгөх ба хүрэлцэн ирээгүйн хуулийн үр дагавар болон мэдүүлэг өгөхдөө өөрийн итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөс эрх зүйн туслалцаа авах боломжтойг зааж өгнө 3. Журам ёсоор зарлан дуудагдсан гэрч ирээгүйн улмаас гарсан зардлыг Хянан шалгах түр хороо түүнээс гаргуулах, түүнд 10.000 евро хүртэлх захиргааны

[237] С.Сүхчулуун “Парламентын мөрдөн шалгах эрх мэдэл ба түүний эрх зүйн зохицуулалт, монгол улсын парламентад нэвтрүүлэх шаардлага, гадаад орны туршлага, харьцуулалт” 2013, 6-р тал

	торгууль ногдуулж, албадан ирүүлэхийг тогтоож болно. Удаа дараа ирээгүй тохиолдолд торгуулийг дахин ногдуулж болно. 4. Гэрч нь мэдүүлэг өгснөөс үүдэн өөрөө болон Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх хуульд заагдсаны дагуу тэдний гэр бүлийн гишүүнд хамаарагдах этгээд хуулийн зохицуулалттай хяналт шалгалтад өртөх эрсдэлтэй бол гэрч асуултад хариулахаас татгалзах эрхтэй. 5. Гэрч мэдүүлэг өгөхөөс татгалзсан шалтгаанаа шаардсанаар итгэл үнэмшилтэй тайлбарлах үүрэгтэй.
Тайлагналт	1 Хяналт шалгалт дууссаны дараа Хянан шалгах түр хороо Бундестагт бичгээр тайлан өгнө. Тайлан нь ажиллагааны явц, олж мэдсэн бодит зүйлс болон хяналт шалгалтын үр дүнг толилуулна. 2 Хянан шалгах түр хороо санал нэгтэйгээр тайлан батлаагүй бол тайланд зарчмын өөр саналуудыг тусгана. 3 Хянан шалгах түр хороо парламентын бүрэн эрхийн ээлжит хугацаанд өөрийн хяналт шалгалтыг дуусгах боломжгүй нь илэрхий бол хяналт шалгалтын явц болон тухайн үеийн үр дүнгийн тухай тайланг Бундестагт өгнө. 4 Бундестагийн тогтоолын дагуу Хянан шалгах түр хороо Бундестагт завсрын тайлан тавина.
Шүүхийн харьяалал	1. Үндсэн хуулийн 93-р зүйл, Холбооны улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн § 13 болон энэ хуулийн заалтуудаар өөрөөр зохицуулаагүй бол энэ хуулийн талаарх маргаан Холбооны улсын Дээд шүүхэд харьяалагдана. 2. Холбооны улсын Дээд шүүх түр хороо байгуулах тогтоолыг Үндсэн хуульд харш гэж үзсэн ба шийдвэр гаргах нь тогтоол хүчинтэй эсэхээс хамаарах бол хяналт шалгалтыг зогсоож Холбооны улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн дүгнэлт авна. 1-р өгүүлбэр зохих ёсоор Холбооны улсын Дээд шүүхийн шүүгчид мөн үйлчилнэ. 3. Холбооны улсын Дээд шүүхийн шүүгчийн шийдвэрт гомдол гаргах боломжтой ба үүнийг Холбооны улсын Дээд шүүх шийдвэрлэнэ.

Хүснэгт 41: ХБНГУ-ын Бундестагийн Хянан шалгах түр хорооны эрх зүйн зохицуулалт

Дээрхээс үзвэл хянан шалгах түр хорооны бүрэлдэхүүнийг хэрхэн тогтоох, нотлох баримт цуглуулах, гэрч дуудах, тайлагнах, шүүхийн харьяалал гэх мэт зохицуулалтын талаар дэлгэрэнгүй заасан нь хянан шалгах түр хорооны чиг үүргийг тодорхой болгосон давуу талтай байна.

Харин өдгөө дэлхийн ихэнх улс орон засаглалын хэлбэр, эрх зүйн бүлээс үл хамааран парламент хяналтын бүрэн эрхээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, сахилга хариуцлага, шударга ёсыг тогтоох, хууль тогтоох байгууллагыг үнэн бодит мэдээллээр хангах үүднээс мөрдөн шалгах эрхийг Үндсэн хуулиараа тогтоогоод байгаа юм. Тухайлбал социалист эрх зүйн бүлд хамаардаг цөөн хэдэн улсын нэг БНХАУ-ыг Ардын Төлөөлөгчдийн Их хурал нь тусгай асуудлаар мөрдөн шалгах эрхтэй байдаг.[238]

[238] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, УБ, 2017, 51 дэх тал

ХОРИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
29.3. Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон тухай асуудлыг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэж, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Уул гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж шүүх тогтоовол Улсын Их Хурал түүнийг гишүүнээс нь эгүүлэн татна.	29.3. Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болно. Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон тухай асуудлыг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэж, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Уул гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж шүүх тогтоовол Улсын Их Хурал түүнийг гишүүнээс нь эгүүлэн татна.

Хүснэгт 42: Үндсэн хуулийн 29.3 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт

Орчин үед улс төрчид /сонгогдсон ард нийтийн элч, төлөөлөгч/-ийг хариуцлагатай байхыг шаардсан иргэдийн эрэлт хэрэгцээ нь улс төрийн төлөөллийн талаарх мэтгэлцээний гол сэдэв болж байна. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Олон улсын парламентын холбоо хамтран гаргасан “Дэлхийн улс орнуудын парламентын тайлан”-д дэлгэрэнгүй судалгааг тусгасан байдаг. Энэхүү тайлангаас үзэхэд улс төрийн хариуцлагыг сайжруулах олон нийтийн шахалтаас үүдэлтэйгээр парламентын төлөөллийн мөн чанар өөрчлөгдөж байгаа ажээ.

Улсын Их Хурлын гишүүн бол төрийн эрх барих дээд байгууллагад сонгогдсон ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална. Гишүүн “Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн би ард түмнийхээ элчийн хувьд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн, төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг хүндэтгэж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийг дээдлэн сахиж, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байж, гишүүний үүргээ чин шударгаар биелүүлэхээ тангараглая. Миний бие энэ тангаргаасаа няцвал хуулийн хариуцлага хүлээнэ.” хэмээн төрийн сүлдэнд тангараг өргөнө. Гишүүний бүрэн эрх нь Төрийн сүлдэнд тангараг өргөснөөр эхэлж, Улсын Их Хурлын дараагийн сонгуулиар шинэ сонгогдсон гишүүд тангараг өргөснөөр дуусгавар болно. Гишүүний бүрэн эрхийг 2020 оны Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн наймдугаар зүйлд тодорхой тусгасан байдаг. Үүнд “хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн төсөл санаачлах”-аас эхлүүлээд “хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг тогтоосон хугацаанд зохих журмын дагуу үнэн зөв гаргах” гэх мэтчилэн гишүүний хуулийн хүрээнд гүйцэтгэж болох нийт хорин таван бүрэн эрхийг тусгаж өгсөн.

Халдашгүй байдал нь сонгогдсон төлөөлөгчид хууль тогтоох байгууллагад эрүүгийн болон иргэний хуулийн дагуу хариуцлага хүлээх эрсдэлгүйгээр чөлөөтэй үг хэлэх эрх чөлөөг баталгаажуулах зорилгод чиглэдэг ардчилсан тогтолцооны цөм асуудал гэж үздэг бол нөгөө хэсэг гишүүний халдашгүй байдал 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 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.

УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа: Монгол Улсын Их хурлын тухай хуулийн 40 дүгээр зүйлд заасан байна. Тодруулбал:

- Төрийн байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтан бүх талын дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх;
- УИХ-ын тамгын газраас мэргэжил, арга зүйн туслалцаа үзүүлж, техник, зохион байгуулалтын нөхцөлөөр хангах;
- Бүрэн эрхийн хүрээнд хэлсэн үг, дэвшүүлсэн санал, өөрийн санаачилсан хууль, УИХ- ын бусад шийдвэрийн төсөл, УИХ-аар хэлэлцүүлэхээр оруулсан асуудлын төлөө бүрэн эрхийн хугацаанд болон түүний дараа хуулийн хариуцлага хүлээхгүй.
- Гадаадад зорчих, байх хугацаандаа дипломат эрх ямба, дархан эрх эдлэх;
- Үнэмлэх, энгэрийн тэмдэг, албан бичгийн хэвлэмэл хуудас, “Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн” гэсэн тэмдэг, нэрийн хуудас хэрэглэх;
- Харилцуур утас болон бусад тусгай хэрэглээний холбооны хэрэгсэл төрийн хамгаалалтад байх;
- Албан саатуулах, цагдан хорих, түүнд шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл оногдуулах, гэр, албан өрөө, тээврийн хэрэгсэл, биедээ үзлэг, нэгжлэг хийлгэхгүй байх;
- Гишүүнээр ажилласан хугацаанд мэргэжлээрээ ажилласан хугацаанд оруулан тооцуулах;
- Бүрэн эрх дуусгавар болсон бол урьд эрхэлж байсан ажил, албан тушаалд нь эгүүлэн ажиллуулах, тийм боломжгүй хуульд заасан тэтгэмж авах
- Эрүүл мэндийн нууцаа задруулахгүй байх зэрэг болно. Мөн Монгол улсын Их Хурлын тухай хуулийн дөчин нэг дүгээр зүйлд гишүүний төсөв, цалин, бусад хангамжийн талаар тусгажээ.

УИХ-ын гишүүнд хориглох үйл ажиллагаа:

- Ногдох төсвийг хэтрүүлэх, зориулалтын бусаар ашиглах,
- Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ бусдаас шан харамж авах,
- Гишүүний нэр хүнд, бүрэн эрхийг хувийн ашиг сонирхлын үүднээс ашиглах,
- Гишүүний нэр хүнд, эрх мэдлийг ашиглан үнэт цаас, эд хөрөнгө олох давуу эрх эдлэх, бусдад давуу байдал олгох үйл ажиллагаа явуулах,
- Хууль бус шийдвэр гаргуулахаар бусдад нөлөөлөх,
- Гишүүний бүрэн эрхэд үл хамаарах асуудлаар бусад байгууллагын үйл ажиллагаанд оролцох, шахалт үзүүлэх,
- Аливаа байгууллага, иргэнээс нэг сарын цалингийн хэмжээс дээш төгрөгийн үнэтэй бэлгийн зүйлсийг хувиараа авах,
- Аж ахуй эрхлэх, аж ахуй эрхлэгчдийн холбоонд элсэх, ААН-ийн төлөөлөх болон хяналтын зөвлөлд сонгогдох, УИХ-ийн даргын зөвшөөрөлгүйгээр ЗГ-ийн байгууллага, иргэний зардлаар гадаад зорчих,
- Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй нь холбогдуулан олгосон санхүүгийн эх үүсвэр, болон холбоо, мэдээлэл, тээврийн хэрэгсэл,
- Төрийн өмчийн бусад эд зүйлсийг ашиг хонжоо олох зорилгоор эсхүл сонгуулийн компанит ажилд ашиглах гэх мэт гишүүний бүрэн эрхэд нийцэхгүй үйл ажиллагаа хуульчилсан байдаг.

Гишүүний бүрэн эрхийг дуусгавар болгож эгүүлэн татах:

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. 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" гээд, "эрх бүхий байгууллага гишүүнийг баривчилсан бол энэ тухай Улсын Их Хурлын даргад 3 цагийн дотор нэн даруй мэдэгдэнэ" гэж заажээ.

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 явцуурууллан, хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх нийтлэг зарчимд харшилсан шинж агуулсан гэсэн үндэслэлээр уг заалтыг түдгэлзүүлэх шийдвэр гаргажээ. 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.

Төлөөлөгчийг парламентад илгээхдээ олгодог бүрэн эрх нь тухайн парламентын шинж чанараас хамаарч Чөлөөт болон Захирагдмал гэсэн хоёр хэлбэртэй байдаг. Захирагдмал хэв шинжийн хувьд парламентын гишүүн гагцхүү тойргийнхоо сонгогчдын захиа, даалгаврыг биелүүлэх үүрэгтэй байдаг ба биелүүлээгүй гишүүнийг сонгогчид дуртай цагтаа огцруулдаг зарчимтай. Харин чөлөөт шинжийн бүрэн эрхийн хувьд парламентын гишүүн тойргийнхоо сонгогчдыг бус, нийт ард түмнээ төлөөлдөг учраас сонгогчид итгэл хөсөрдүүлсэн гэх үндэслэлээр бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө эргүүлэн татах журам байдаггүй гэж үздэг.

Манай улсын хувьд парламентын гишүүний бүрэн эрхийн шинжийг Үндсэн хуулиар тогтоож өгсөн. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 23-р зүйлд "Улсын Их Хурлын Гишүүн бол нийт ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална" гэж заасан байдаг нь захирагдмал бус чөлөөт шинжийн бүрэн эрхтэй болохыг харуулж байна.

2019 оны 11 сарын 14-ний өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 29.3-д дараах "Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болно." хэмээн нэмэлт оруулсан. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбоотойгоор Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийг шинэчлэн найруулсан. Тус хуулийн 9 дүгээр зүйлд "Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх" 10 дугаар зүйлд "Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болох" хэмээн тус тус гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтыг тусгасан байдаг. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хорин есдүгээр зүйлийн 29.3-д нэмэгдсэн "Гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцсан болон Үндсэн хууль зөрчсөн бол гишүүнээс эргүүлэн татах үндэслэл болно" гэсэнтэй холбогдсон зүйл заалт уг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд тусгагдаагүй гэсэн шүүмж байдаг. Мөн нөгөө талаас Улсын Их Хурлын гишүүнийг эргүүлэн татах үндэслэлийг хэт дэлгэрүүлэх нь парламентын дархлааг алдагдуулах, иргэдийн сонголтыг үгүйсгэх сөрөг талтай.

Гишүүний бүрэн эрхийг дуусгавар болгох нь улс орнуудад мөн харилцан адилгүй байдлаар зохицуулагдсан байна. Ихэнх улсад тойргийн нийт сонгогчдын санал хураалтаар эгүүлэн татах нь зүйтэй гэж үзсэн тохиолдолд парламент эсхүл сонгуулийн ерөнхий хорооноос нь уул гишүүний мандатыг хүчингүй болгож, эгүүлэн татдаг байна. Өөрөөр хэлбэл эгүүлэн татах асуудлыг сонгогчид нь эцэслэн шийдвэрлэж байгаа бөгөөд тухайн улсын парламент нь зөвхөн соёрхон батлах үүрэгтэйгээр оролцож байна. Түүнчлэн 2019 оны 11 сарын 14-ний өдрийн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнө хуулийн төсөлд яригдаж, зарим гишүүд дэмжиж байсан УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татахтай холбоотой нэг санал бол Улсын их хурлын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэх татах эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлэх зүйл заалт оруулах явдал байсан. Энэ нь Үндсэн хуулийн заалтад тулгуурлан сонгогчдын саналаар Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг дуусгавар болох нөхцөлийг тодорхойлж, ингэхдээ гишүүнийг эгүүлэн татах үйл явцыг төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас хараат бусаар, сонгогч өөрийн үзэл бодолд тулгуурлан эгүүлэн татах эрхтэй байх нөхцөлийг тусгаж өгөх тухай юм. Нөгөөтэйгөөр энэхүү саналд шүүмжлэлтэй хандаж байсан иргэд цөөнгүй. Тэдний үзэж байгаагаар улс төрийн хариуцлагын энэхүү хувилбар нь парламентын тогтворгүй байдлыг үүсгэх, улс төр дэх намуудын хүчний харьцааг хууль бусаар өөрчлөх зэрэг олон сөрөг үр дагавартай тул түүнээс сэргийлэх арга зам нь эгүүлэн татах үндэслэлийг үндсэн хуульдаа маш

тодорхой тусгаж өгөх нь зүйн хэрэг гэж үзэж байв. Эцэст нь Улсын их хурлын гишүүнийг сонгогчийн саналаар эгүүлэн татах тухай зохицуулалт батлагдаагүй билээ.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

"Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эргүүлэн татах үндэслэл болно"

Өөрчлөгдсөн зүйл заалтыг энгийнээр тайлбарлавал, УИХ-ын гишүүн нь өргөсөн тангаргаасаа няцсан буюу төрийн аливаа хууль тогтоомжийг зөрчсөн, ард түмний элчийн хувьд хүлээсэн үүрэгт ажлаа чин шударгаар биелүүлээгүй тохиолдолд түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл болох учиртай юм. Гишүүдийн сахилга бат алдсан, шударга бус, ёс зүйд үл нийцэх үйлдлүүд нь /өргөсөн тангаргаа зөрчсөн/ уул заалт нэмэгдэх болсон суурь шалтгаан болсон гэж үзэж 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 тул дэмжигдэхгүй байх үндэслэл болсон.. 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.

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.

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 замхарсан. Тиймээс УИХ-ын гишүүд гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн ч халдашгүй эрхээрээ мөрдөн шалгах ажиллагаанаас хамгаалагдсан хэвээр байсан гэж үзэх үндэслэлтэй..

2.2 Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

2019 оны 11 сарын 14-ны өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хорин есдүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсэгт "Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болно" гэсэн өгүүлбэрийг нэмсэн билээ. Тодруулбал, өмнө нь УИХ-ын гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүхээр тогтоосон тохиолдолд эгүүлэн татдаг байсан. Харин дээрх өөрчлөлт Үндсэн хуульд тусгагдсанаар УИХ-ын гишүүн өргөсөн тангаргаасаа няцаж, Үндсэн хууль зөрчсөн тохиолдолд эгүүлэн татаж болох хууль эрх зүйн орчин бүрдэж байна. Ингэснээр гишүүд өргөсөн тангарагтаа үнэнч байж, ард түмэн, улсынхаа эрх ашгийг эрхэмлэх, ёс зүйн алдаа, эндэгдэл гаргахгүй байх боломж бүрдэнэ хэмээн үзэж буй юм.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Зөвхөн Үндсэн хуульд эгүүлэн татах нөхцөлийг тусгасан улсууд	Үндсэн хууль болон бусад хуулиар зохицуулсан улсууд	Гишүүний ёс зүйн дүрэм зэрэг эрх зүйн актад гишүүнийг эгүүлэн татах заалттай улсууд
Куба, Венесуэл, Лихтенштайн, Палау, Унгар, Чех, Мьянмар, Уганда	АНУ /муж тус бүр өөр/, Австрали, Алжир, Беларус, Гамби, Канад, Кени, Кирибати, Нигери, Тайвань, Швейцар /муж тус бүр өөр/, Энэтхэг, Этиоп, Эквадор	Хятад, Шинэ Зеланд, Панам

Хүснэгт 43: Парламентын гишүүнийг сонгогдын саналаар эгүүлэн татах харилцааг зохицуулсан улс орнуудын хууль эрх зүйн орчин

Бусад орны зохицуулалтаас үзэхэд эгүүлэн татах үндэслэлийг цэвэр улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх зорилгоор тодорхойлдог нь харагдаж байна. Беларусь улсад орон нутгийн болон төлөөлөгчдийн танхимын гишүүнийг сонгогчдын итгэл алдсан, хуульд заасан гишүүнийхээ үүргийг биелүүлээгүй, албаны нэр төр, алдар хүндийг гутаасан бол, Угандад нийгмийн хэм хэмжээг зөрчсөн, иргэдийн дунд нэр хүнд нь унасан бол, АНУ-ын Жоржиа мужид тангаргаа зөрчсөн, хуульд заасан гишүүний албан үүргээ биелүүлээгүй тус тус тохиолдолд парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар татахаар заасан байна. Энэ байдлаар улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх нөхцөлийг илүү тодотгож хуульчилсан улс орнуудад сонгогчид нь төрийн аль нэг байгууллага, албан тушаалтнаас хамааралгүйгээр өөрийн үзэл бодлоор сонгосон төлөөлөгчдөө хариуцлага тооцох давуу талтай байна.

Мөн ямар нэгэн үндэслэл шаардахгүйгээр парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татдаг орнууд ч байна. Канад, Нигери зэрэг улсуудад ямар нэг үндэслэл шаардахгүйгээр парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах эрхийг сонгогчид эдэлдэг байна.

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 үйлдэл гаргасан албан тушаалтан хариуцлагаас мултарч үлдэх нөхцөл гаргахгүй байх үүрэг хүлээсэн.

Нөгөөтээгүүр, 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 баталгааг 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 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 хорин есдүгээр зүйлийг Үндсэн хуулиас хасах, эсхүл хүрээг нь багасгахыг зөвлөмж болгож байна. Монгол Улсын хөгжлийн өнөөгийн төвшинд улс төрийн сэдэлтэй мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах эрсдэл нь авлигын болон өөрөө өөртөө зориулан шийдвэр гаргах эрсдэлээс хамаагүй бага байна. Наад зах нь авлигын хэрэгт холбогдсон тохиолдолд халдашгүй байдал үйлчлэхгүй байхаар өөрчилж болох юм. Өөр нэг шинэтгэл нь хорин есдүгээр зүйлийн 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.

ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хуулийн хорин нэгдүгээр зүйлийн 21.4 дэх заалт нь “Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно” гэж зааснаар эрх баригч нам өөрт ашигтай байдлаар сонгуулийн тухай хуулийг өөрчлөх байдлыг хязгаарлаж, “УИХ-д суудалтай цөөнх болсон нам болон УИХ-д суудалгүй жижиг нам, улс төрийн хүчний сонгуульд оролцох, сонгуульд төлөвлөж бэлдэх боломжийг бүрдүүлж”, “сонгогчдын сонгуулийн боловсролд эергээр нөлөөлөх” зэрэг давуу талыг бүрдүүлж байна.

Хорин хоёрдугаар зүйлийн 22.2 дахь заалтын 1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хувьд энэхүү хяналтыг сул байдлаар зохицуулсан байдаг бөгөөд хэдийгээр 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр УИХ тарах нөхцөл болон тараах эрхтэй субъектүүдийн тухай заасан боловч зохицуулалт нь тодорхой бус байсан. Үүнийг 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр сайжруулж, өмнө үүсээд байсан асуудлуудыг засахын тулд өөрчлөн найруулсан. Энэхүү өөрчлөн найруулсан байдал Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 22.2 дэх заалтын агуулгыг хорин хоёрдугаар зүйлийн 22.2, 22.3, 22.4 хэсгүүдэд өөрчлөн найруулж, Үндсэн хуулийн 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг тодруулан, УИХ тарах, түүнийг тараах нөхцөлүүд болон тарсан нөхцөлд ээлжит бус сонгууль товлон зарлах, мөн ээлжит бус сонгууль явуулах зэргийг тодорхой болгосон.

Засгийн газрыг бүрдүүлж, сайд нарыг томилох, чөлөөлөх, огцруулахад Улсын Их Хуралд өргөн эрх мэдэл олгосон байсан нь Засгийн газрын танхимаар ажиллах зарчмыг алдагдуулсан. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хорин тавдугаар зүйлийн 25.1.6 дахь заалтаар Ерөнхий сайд танхимаа өөрөө бүрдүүлэх буюу хамтарч ажиллах боломжтой гэсэн хүмүүсээр танхимаа бүрдүүлэх боломжтой болсон байна. Үүний үр дүнд төрийн албаны мэргэшсэн байдал дээшлэх, Засгийн газар тогтвортой байх бололцоо бүрдсэн гэж дүгнэж байна. Мөн хорин тавдугаар зүйлийн 25.1.7 дахь заалтыг төсвийн хяналтын тогтолцоог үр нөлөөтэй, хараат бус байлгахад чиглэсэн зохицуулалт болсон гэж дүгнэж байна. Энэхүү зохицуулалт нь цаашдаа органик хуулиар илүү нарийвчлан зохицуулагдах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Хорин тавдугаар зүйлийн 25.1.16 дахь заалтыг нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулах болсон шалтгаан нь Монгол Улсын “Ард нийтийн санал асуулга” явуулж тусгаар тогтнолоо олж авсан түүх болон бусад улс орнуудын ард нийтийн санал асуулгыг ашиглан тухайн улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдалд халдаж байсан гашуун түүхүүдтэй нягт уялдаа холбоотой хэмээн үзэж байна. Иймд нэгэнт олж авсан тусгаар тогтнол, газар нутгаа уг аргаар алдуулахыг Үндсэн хуулиараа хориглох нь зүйн хэрэг хэдий ч өөрийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх зорилгоор ард нийтийн санал асуулга явуулсан гашуун түүх олон бий ч тухайн зүйлийг Үндсэн хуулиар хориглоогүй байна.

Монгол улсын Үндсэн хуульд Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч субъектүүд болох УИХ-н гишүүн, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч нар нь хууль санаачлах эрхтэй гэж заасан боловч энэхүү эрхийн хязгаарыг баталгаажуулж өгөөгүйгээс болж асуудал үүсэж байна. Иймд хорин зургаадугаар зүйлийн 26.1 дэх заалтаар эдгээр субъектүүдийн хууль санаачлах эрхийн хүрээ хязгаарыг хуулиар тогтоох буюу хуульд зааснаар бусад байдлаар хууль санаачлах эрхийг хязгаарласан давуу талтай байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.2 дахь заалт нь 1992 оны Үндсэн хуулиар “Улсын их хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр

чуулна” хэмээн чуулах хугацааг 75 хоног байхаар хуульчилсан. 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр байнгын ажиллагаатай парламентын хуралдах хугацааг 50 болгон багасгасан. Үүний дараа Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр 50 болгож бууруулсан байсан хоногийг 75-аас доошгүй болгож 1992 оны зохицуулалтыг эргэн сэргээсэн. Уг заалтыг сэргээснээр, хуулийн төслийг хэлэлцэн батлах, хууль тогтоомжийн үр нөлөө, хэрэгжилтэд УИХ-аас хяналт тавих цаг хугацааны боломж нэмэгдэж, парламентын байнгын ажиллагаа хангагдах боломж бүрдэх ач холбогдолтой. Ингэснээр хууль тогтоомж амьдралд нийцтэй байх, бодит хэрэгцээ шаардлагаас урган гарсан байх, хуулийн үзэл баримтлал, зорилго нь хуулийн зүйл, заалттай нийцсэн байх зэрэг чанарын асуудалд чухал нөлөө үзүүлнэ. Гэвч уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр “хагас жил тутамд ажлын 75 өдөр” хуралдахаар тусгасан нь ээлжит чуулганы хуралдаан жилд 7 орчим сар үргэлжлэхээр болгосон ч бусад улс орнуудтай харьцуулахад ээлжит чуулганы хугацаа бага байсаар л байна.

27.6 болон 27.7 дахь заалт нь ард түмний төлөөллийг хангах зарчимтай холбогдуулан парламентын гишүүн хуралдаанд биечлэн оролцох, санал өгөх эрхээ биечлэн хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан үүсдэг хуулийн заалтыг цэгцэлж Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан. Үүнд:

- 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 19+1 гишүүн хууль батлах боломжтой байсан бол 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх босгыг 39 гишүүн болгож нэмэгдүүлсэн байна. Түүнчлэн саналаа илээр гаргах бөгөөд нууцаар гаргаж болох тохиолдлуудыг тодорхой болгосон буюу эдгээрээс бусад тохиолдолд саналаа заавал илээр гаргах ёстой болсон байна.
- Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүнийг томилоход саналаа заавал илээр гаргахаар зохицуулж байсныг өөрчилсөн нь УИХ-ын гишүүн аливаа намын нөлөөллөөс хараат бусаар шийдвэр гаргах боломжийг бүрдүүлсэн байна.

28.2 дахь заалт нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмын хэрэгжилтийг баталгаажуулах, түүнчлэн нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чиглэсэн томоохон ач холбогдол бүхий заалт гэж харж байна. Хянан шалгах түр хороо гэх шинэ ойлголтыг Үндсэн хуульд тусгаж өгсний үр дүнд хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч парламент нь Засгийн газрын хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд цогц хяналт тавих боломж нээгдэж байна. Харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд уг нэмэлт, өөрчлөлт нь ХБНГУ-н Үндсэн хуулиас нутагшуулсан гэж үзэх боломжтой байна. Түүнчлэн, Байнгын болон бусад хорооны эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг УИХ тогтоож байсныг хуулиар тогтоож өгсөн байна.

Иргэд Улсын Их Хурлын сонгуульд санал өгч буй улс төрийн соёл, ёс зүйн төлөв байдал болон саналаа өгөхийн ач холбогдлыг өөрт юу гэж тусгаж буй болохыг судалснаар өнөөгийн нийгмийн гажуудсан улс төрийн соёлын учир шалтгааны үндсийг олох боломжтой. Сонгогч нь сонгууль өгөх, сонгогдогчид нь парламентын гишүүн болох үйл явдал ямар чухал асуудал болохыг ойлгож, ухамсарласан үед улс төрийн зөв соёл цаашлаад хариуцлагын зөв тогтолцоо бүрэлдэн тогтох учиртай. Мөн эрх зүйн орчинд парламентын гишүүнд хариуцлага тооцох, эгүүлэн татах нөхцөлийг бүрдүүлэх нь шударга нийгмийг цогцлоох суурь үндэс болохын сацуу гишүүдийн эрх мэдлээ урвуулан ашиглах хууль бус үйлдэл гаргах нөхцөлийг арилгах юм. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болно” хэмээн 29.3 дахь хэсэгт оруулсан нь тодорхой хэмжээнд УИХ-ын гишүүнд хариуцлага тооцох нөхцөлийг нэмэгдүүлж мөн ажил үүргээ биелүүлэхэд нь шахалт болж өгч байна.

Үндсэн хуулийн хорин есдүгээр зүйлийн 29.3 дахь нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болно” хэмээн оруулсан нь тодорхой хэмжээнд УИХ-ын гишүүнд хариуцлага тооцох нөхцөлийг нэмэгдүүлж мөн ажил үүргээ биелүүлэхэд нь шахалт болж өгч байна.

IV. ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЭЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ

ГУЧДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2, ГУЧИН НЭГДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 7 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр
30.2. Ерөнхийлөгчөөр дөчин таван нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно. 31.7. Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болно.	30.2. Ерөнхийлөгчөөр тавин нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг зургаан жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа сонгоно. 31.7. Энэ хэсгийг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр хүчингүй болсонд тооцсон.

Хүснэгт 44: Үндсэн хуулийн 30.2, 31.7 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Төрийн тэргүүн буюу Ерөнхийлөгчийн тухай

Улс төрийн салбар дахь олон шинэчлэлийн нэг нь Монголчууд түүхэндээ анх удаа Ерөнхийлөгчтэй болж, төрийн тэргүүнээ бүх нийтийн шууд сонгуулиар сонгодог болсон явдал юм. 1960 оны Үндсэн хуулиар намын эрх мэдлийг давамгай болгож, Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга Монгол Ардын Хувьсгалт Намын Ерөнхий нарын бичгийн даргын албыг хавсран гүйцэтгэх болсноор Засаг төрийн нэгдүгээр хүн нь Ерөнхий сайд биш Ардын Их Хурлын дарга болсон түүхтэй. Харин 1990 онд өрнөсөн улс төрийн шинэчлэл, ардчилсан үйл явцын үр дүнд тоталитар дэглэмээс ардчилсан дэглэмд шилжсэн пост-коммунист улсуудад бараг нэгэн зэрэг Ерөнхийлөгчийн институт үүсжээ.[239] Монгол Улсын төрийн байгууллын тогтолцоог 1992 оны Үндсэн хуулиар баталгаажуулахдаа хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллахад дэмжлэг үзүүлэх үндсэн болон тодорхой бүрэн эрх бүхий Төрийн тэргүүн-Ерөнхийлөгчтэй байхаар хуульчлан тогтоосон.[240] Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсад анх 1960 оны Үндсэн хуульд 1990 оны 5 дугаар сард оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсад Ерөнхийлөгчийн институц бий болсон бөгөөд 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчийн институцийн бүрэн эрхийг шинэчлэн тогтоосон байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн бөгөөд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол Үндсэн хуулиар олгогдсон онцгой бүрэн эрх бүхий төрийн чухал, өвөрмөц байр суурь эзэлдэг онцгой нэгэн институт юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Ерөнхийлөгч гадаад бодлого хэрэгжүүлэх, зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх бүрэн эрх

[239] НҮБХХ, “Монгол улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, УБ, 2016, 93 дахь тал МОНГОЛ УЛСЫН 1992 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИ [Сүүлд үзсэн: 2021.01.26]
[240] *“Конституционное право зарубежных стран”* М.В.Баглая, М.1999, стр. 251

хамаарахаас гадна хуульд хориг тавих, хууль санаачлах, эрх хэмжээнийхээ асуудлаар зарлиг гаргах бүрэн эрхтэй. Түүнчлэн Ерөнхийлөгч Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудлаар болон Улсын Их Хуралд хариуцлага тооцох асуудлаар тодорхой бүрэн эрх эдэлдэг.[241] "Монгол Улсын Ерөнхийлөгч төрийн засаглалын тогтолцоонд эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх, ардчиллыг гүнзгийрүүлэн хөгжүүлэхэд зохих ёсоор оролцож Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд идэвхтэй ажиллаж ирсэн".[242]

Дэлхийн улс төрийн түүхэнд орчин үеийн Ерөнхийлөгч бүхий засаглалын хэлбэр анх АНУ-д бий болж улмаар 19-р зууны дунд үеэс Латин Америк, Европт дэлгэрч, 20-р зууны 30-аад оноос Азид, 40-өөд оноос Африкт, 90-ээд оноос посткоммунист орнуудад түгэн тархсан бөгөөд өнөөгийн нийтлэг жишгээс үзвэл "Төрийн тэргүүн гэдэг бол төрийн байгууллагын тогтолцоонд дээд байр суурь эзэлж буй албан тушаалтан буюу байгууллага мөн бөгөөд гадаад дотоодод улс орныхоо төрийн дээд төлөөлөл болохын хамт улс үндэстний эв нэгдлийг хангагч болдог"[243] гэж үздэг байна. Ерөнхийлөгчийн төрийн тогтолцоонд эзлэх байр суурь, тухайн улсын Үндсэн хуульд заасан статус нь өөр өөрийн онцлогтой, олон янзын хувилбартай байна. Ерөнхийлөгч бүхий улс орнуудад Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн байдал, бусад өвөрмөц онцлогуудыг нь харгалзан үзэж Ерөнхийлөгчийн, хагас Ерөнхийлөгчийн, Парламентын БНУ гэж гурав ангилж авч үздэг. Монгол улсыг Парламентын БНУ болон Хагас ерөнхийлөгчийн БНУ алинд хамааруулах талаар судлаачдын санал хуваагдсан байдаг.

1993 оны Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу "Ерөнхийлөгч бол Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн". Мөн тус хуулийн 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар "Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хангах ашиг сонирхлын үүднээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллахад нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ" хэмээгээд, 3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Ерөнхийлөгч Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд үндэсний эв нэгдлийн ашиг сонирхлыг дээдэлж, шаардлагатай үед нийгмийн бүлэг, хэсэг, улс төрийн хүчнүүдийн хооронд зөвшилд хүрэхэд нь дэмжлэг үзүүлнэ" гэж хуульчилсан.

Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл /Парламентын болон Ерөнхийлөгчийн засаглалд/

Засаглалын аливаа тогтолцоог бий болгох асуудал нь улс орон бүрийн онцлог, дотоод гадаад олон хүчин зүйлээс шалтгаалдаг байна. Тухайн улсын хөгжлийн түүх, уламжлал, улс төрийн соёл, Үндсэн хууль хэлэлцэж батлах үеийн улс төрийн хүчнүүдийн харьцаа, болон гадаад нөхцөл байдал зэрэг нь төрийн захиргааны хэлбэрийг сонгоход шийдвэрлэх үүрэгтэй билээ. Аливаа тусгаар тогтносон улс орон төрийн тэргүүнтэй байдаг бөгөөд тэр нь түүх уламжлал төрийн захиргаа удирдлагын хэлбэрээс хамаарч Хаан, Ван, Ерөнхийлөгч, Улсын дарга гэж янз бүрээр цоллогдсон байдаг. Ерөнхийлөгч хэмээх албан тушаал одоогоор 200 гаруй жилийн өмнө анх удаа Америкийн Нэгдсэн улсад буй болсноос хойш эдүгээ дэлхийн ихэнх улс орнуудад дэлгэрчээ. Зарим оронд Парламентын засгийг сонгож төрийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч байх боловч гүйцэтгэх эрх мэдэл нь Парламентаасаа томилогддог Засгийн газартаа төвлөрсөн байдаг. Зарим оронд хүчтэй Ерөнхийлөгчийн засгийг тогтоож гүйцэтгэх эрх мэдлийг улс орны "засаг захиргааны тэргүүн" гэгдэх Ерөнхийлөгчийн нэг гарт төвлөрүүлсэн АНУ, Казахстан, Мексик, Бразил гэх мэт улс орнууд байна. Ийм тогтолцоотой улс орнуудад төрийн бүх эрх мэдэл нэг хүний захиргаанд орж түүнээс сэргийлэх эрх мэдлийг хумих зорилгоор хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийг заглан тогтоож харилцан уялдуулж тэнцвэржүүлж бие биеэсээ харилцан хяналт хамаарал бүхий байх зарчмыг хуульчилж өгдөг байна.[244]

[241]Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992, 33 дугаар зүйл https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367 [Сүүлд үзсэн: 2022.01.10]
[242] Довчин Ё., *"Харьцуулсан улс төр"*, УБ, 2013 он
[243] *"Монгол улсад Ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг, Дүн шинжилгээ"* УБ, 2016 он
[244] Очирбат П., *"Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх, Анхны зам мөр"*, УБ, 2001 он

№	Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсын Ерөнхийлөгч	Парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгч	Монгол Улсын Ерөнхийлөгч
1	Ерөнхийлөгч - төрийн засгийн газрын тэргүүн буюу “засаг захиргааны тэргүүн	Ерөнхийлөгч - төрийн тэргүүн	Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүн. Засгийн газрын хуралдаанд өөрийн тааллаар оролцож санал бодлоо илэрхийлнэ. Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгнө.
2	Засгийн газрын гишүүд нь ажлаа парламентад бус ерөнхийлөгчийн өмнө хариуцна.	Засгийн газар парламентын өмнө ажлаа хариуцна.	Засгийн газар парламентын өмнө ажлаа хариуцна.
3	Ерөнхийлөгч хууль санаачлах, хуулийн төсөлд санал өгөх эрхтэй.	Ерөнхийлөгч засгийн газартай зөвшилцөн хууль санаачлах эрхтэй.	Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхтэй.
4	Ерөнхийлөгч парламентаар батлагдсан хуулийн түдгэлзүүлж, хуульд үнэмлэхүй хориг тавих эрхтэй.	Ерөнхийлөгч парламентаар батлагдсан хуулийг түдгэлзүүлж, хуульд үнэмлэхүй хориг тавих эрхгүй.	Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих эрхтэй.
5	Ерөнхийлөгч өөрийнхөө тааллаар хуулийн хүчинтэй зарлиг гаргана	Ерөнхийлөгч засгийн газартай тохиролцсоны үндсэн дээр захирамж гаргах эрхтэй	Ерөнхийлөгч Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг, захирамж гаргана.
6	Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна.	Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн үүргийг ёс төдий гүйцэтгэх боловч уг үүргийг батлах хамгаалахын сайд хэрэгжүүлнэ.	Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна.
7	Ерөнхийлөгч засгийн газрын гадаад бодлогыг тодорхойлно.	Ерөнхийлөгч гадаад бодлогын хүрээнд улсаа төлөөлнө. Өөрийн үйл ажиллагааг засгийн газрын гадаад бодлоготой уялдуулна.	Ерөнхийлөгч гадаад харилцаанд улсаа төлөөлж, УИХ-тай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах
8	Ерөнхийлөгч улс орондоо онц байдал зарлах хязгаартай ба хязгааргүй эрхтэй	Ерөнхийлөгч улс орондоо онц байдал зарлах эрхгүй	Ерөнхийлөгч улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх хязгаарлагдмал

			эрхтэй
9	Ерөнхийлөгч уучлах үзүүлэх, шагнах, улсын харьяат болгох болон бусад иргэний асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй	Ерөнхийлөгч уучлах үзүүлэх, шагнах, улсын харьяат болгох болон бусад иргэний асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй	Ерөнхийлөгч уучлах үзүүлэх, улсын цол, цэргийн цол хүртээх, одон медалиар шагна, Монгол улсын харьяат болгох, харьяатаас гаргах, тус улсад орогнох асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй
10	Ерөнхийлөгч үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлнэ		Ерөнхийлөгч үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлнэ
11	Ерөнхийлөгч жил бүр парламентын чуулганд үг хэлж улс орны өмнө тавигдаж буй гол асуудлаар санаа бодлоо илэрхийлдэг	Ерөнхийлөгч засгийн газар болон ард түмэндээ хандаж төрийн бодлогын нэн чухал асуудлаар үг хэлж олон түмний анхаарлыг түүнд төвлөрүүлэх эрхтэй	Ерөнхийлөгч УИХ-д болон ард түмэндээ хандалт илгээн гаргаж, чуулганд өөрийн улс орны дотоод гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж саналаа оруулах эрхтэй

Хүснэгт 45: Ерөнхийлөгчийн болон парламентын засаглалтай улс орнуудын Ерөнхийлөгчийн эрхийг Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн эрхтэй харьцуулсан харьцуулалт[245]

Дээрх харьцуулалтаас харвал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь ерөнхийлөгчийн засаглалтай бусад оронтой адилаар хууль санаачлах; Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих; зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх; гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх; УИХ-тай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах; улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт онц болон дайны байдал зарлах; цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх; түүнчлэн Үндэсний Аюулгүй Байдлын Зөвлөлийг тэргүүлэх зэрэг бүрэн эрх Үндсэн хууль болон Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хүрээнд эдэлнэ. Энэ нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүрэн эрхээ парламентын засаглалтай бусад орнуудтай харьцуулахад өргөн хүрээнд эдэлж буйг харуулж байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь:

1. Хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэггүй учир хууль тогтоох байгууллагын тогтолцоонд ордоггүй.
2. Гүйцэтгэх эрх мэдлийг шууд эрхлэн хэрэгжүүлдэг Засгийн газрын бүрэлдэхүүн, түүний тэргүүн болох Ерөнхий сайд учир Ерөнхийлөгчийн БНУ-ууд шиг “засаг захиргааны тэргүүн” болохгүй.
3. Ард түмнээс сонгогдсон боловч Үндсэн хуулийн ёсоор түүний бүрэн эрхийг Парламент хууль тогтоох замаар хүлээн зөвшөөрөх явдлаар Ерөнхийлөгч ажил үүргээ албан ёсоор хүлээж авдаг.
4. Ерөнхийлөгч ажлаа Парламентын өмнө хариуцах зарчимтай учир түүнээс шууд хамааралтай.
5. Засгийн газрыг өөрөө шууд бүрдүүлдэггүй. Зарлиг нь хуульд нийцсэн, байх ёстой учир гүйцэтгэх мэдлийн шинжтэй.

[245] Очирбат П., *“Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх, Анхны зам мөр”*, УБ, 2001 он

Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох хүнд тавигдах шалгуурын тухайд:

Монгол Улсын уугуул иргэн гэдгийг ясан төрлийн гарлаараа монгол бөгөөд анх төрсөн үеэсээ Монгол Улсын харьяат иргэнээр бүртгэгдсэн, ингэхдээ харьяаллаа өөрийн сайн дураар сольж байгаагүй хүнийг хэлнэ гэж үздэг.

1992 оны үндсэн хуульд	2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр
• 45 нас хүрсэн. • Сүүлийн 5-аас доошгүй жил эх орондоо суурьшсан. • Монгол улсын уугуул иргэн. • 4 жилийн хугацаатай. • Дахин нэг удаа сунгагдах боломжтой.	• 50 нас хүрсэн. • Сүүлийн 5-аас доошгүй жил эх орондоо суурьшсан. • Монгол улсын уугуул иргэн. • 6 жилийн хугацаатай. • Зөвхөн нэг удаа сонгогдоно.

Хүснэгт 46: Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох хүнд тавигдах шалгуурын харьцуулалт

Үндсэн хуулийн 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр дөчин таван нас хүрсэн гэдгийг тавин нас болгон тогтоосон нь эрдэм боловсрол эзэмшсэн, ажил амьдралын туршлага суусан, мэдлэгтэй гэж үзэх үндэс болгосон. Сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан байх шалгуур нь улс орныхоо амьдралд оролцож, нийгэм юу хүсэж тэмүүлж байгааг ойлгох, эдийн засгийн хэтийн төлөв байдлын төсөөлөлтэй, энэ талаар төрийн бодлогыг мэдэрч, мэдэж байхтай холбоотой юм.[246] Харин зөвхөн нэг удаа сонгох тухай өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгч болсон хүн дахин сонгогдохын тулд улс төрийн намын явцуу эрх ашиг, эсхүл тодорхой бүлгийн эрх ашигт нийцүүлэн ажиллах байдлыг зогсоох давуу талтай гэж үзэх үндэслэлтэй. Иймхүү Үндсэн хуульд заасан ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч байх нөхцөлийг Ерөнхийлөгч хангах юм.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт *“Ерөнхийлөгчөөр дөчин таван нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно.”*, гучин нэгдүгээр зүйлийн 7 дахь хэсэгт *“Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болно.”* гэж тус тус заасан байв. Энэ нь Ерөнхийлөгчийг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгох бөгөөд зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болох тодорхой утгатай байсан. 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг *“Ерөнхийлөгчөөр тавин нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг зургаан жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа сонгоно.”* гэж өөрчлөн найруулж, гучин нэгдүгээр зүйлийн 7 дахь хэсгийг бүхэлд нь хүчингүй болгосонд тооцсон билээ. Ингэснээр Ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байсан аливаа иргэн дахин нэр дэвших, эсхүл сонгогдох боломжгүй эрх зүйн үр дагаврыг бүрдүүлсэн билээ.

“Зөвхөн нэг удаа” гэдэг бол одоогийн Ерөнхийлөгч төдийгүй урьд өмнө нь Ерөнхийлөгчөөр сонгогдож байсан иргэнийг Ерөнхийлөгчөөр дахин нэр дэвшүүлэхгүй байх эрх зүйн үр дагаврыг бүрдүүлсэн.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбарт “Ерөнхийлөгчийг парламент-засгийн газрын харилцааны хяналт-тэнцлийн тэнхлэг байлгах нэг арга бол түүнийг дахин ...[сонгогдох] эрхгүйгээр харьцангуй урт хугацаагаар ...[сонгох] явдал байдаг.” гэж тухайн үед дүгнэж байжээ.

Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч дахин нэр дэвших, эсхүл дахин сонгогдохын тулд өөрийн бүрэн эрхийг урвуулан ашиглаж хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцдог байдлыг халж, ийм сэдлийг зогсооход чиглэсэн агуулгатай өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт оруулж, гучин нэгдүгээр зүйлийн 7 дахь хэсгийн “Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болно.” гэснийг хүчингүй болгосонд тооцсон билээ. Иймд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн

[246] Монгол улсын Үндсэн Хуулийн Цэцийн 2021 оны 04 дүгээр сарын 16-ны Дугаар 02 Дүгнэлт

хуулийн Гучдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг *"Ерөнхийлөгчөөр тавин нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг зургаан жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа сонгоно."* гэж өөрчлөн найруулж, гучдугаар зүйлийн 7 дахь хэсгийг хүчингүй болгосонд тооцсон нь Ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байгаа болон ажиллаж байсан иргэн дахин нэр дэвшихгүй, дахин сонгогдохгүй байх агуулгыг дээр дурдсанчлан шууд, тодорхой, маргаангүй илэрхийлж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж мөрдөхөд шилжих журмын тухай хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлд "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг 2025 онд болох Ерөнхийлөгчийн ээлжит сонгуулиас эхлэн дагаж мөрдөнө." гэж заасныг хасаж, уг гучдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн бусад заалттай хамт 2020 оны 5 дугаар сарын 25-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөх агуулгаар эцэслэн батлагдсан. Иймхүү Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж мөрдөхөд шилжих журмын тухай хуулийг Ерөнхийлөгч 2019 оны 11 дүгээр сарын 26-ний өдөр баталсан билээ. Энэ нь тухайн үед бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байсан Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын 2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвших эрхийг хязгаарласан зохицуулалт болсон юм. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр, гучдугаар зүйлийн 30.2-т Ерөнхийлөгчөөр зургаан жилээр зөвхөн нэг удаа сонгоно гэж тодорхой заасныг Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг батлахдаа тодорхой зааж өгөөгүй нь маргаан дагуулсан бөгөөд Үндсэн хуулийн цэц дээр уг маргаан эцэслэн шийдвэрлэгдсэн. Доктор О.Мөнхсайхан энэ заалтын талаар "2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дараа Ерөнхийлөгчөөр сонгогдож байсан хүмүүс дахин нэр дэвших нь нээлттэй гэж үзээд дахин сонгосон тохиолдолд Ерөнхийлөгчөөр нэг удаа сонгогдож байсан хүмүүс нийт 10 жил, Ерөнхийлөгчөөр 2 удаа сонгогдож байсан хүмүүс нийт 14 жил ажиллах үр дагавар үүснэ. Ерөнхийлөгчөөр 10, 14 жилээр ажиллахыг зөвшөөрөх нь Ерөнхийлөгчөөр 8 жилээс илүү хугацаагаар ажиллахгүй гэх Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал зөрчигдөнө. Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчөөр 8 жилээс урт хугацаагаар ажиллахгүй байх гэсэн Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалын хүрээнд хийгдэж, Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон бол зөвхөн нэг удаа 6 жилээр ажиллах, үүнээс илүү хугацаагаар ажиллахгүй байх төдийгүй ерөөсөө дахин нэр дэвшихгүй байх агуулгатайгаар батлагдсан юм. Дээрээс нь, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч хууль санаачлах, хууль тогтоомжид хориг тавих, шүүгч, Ерөнхий прокурорыг томилох, Цэцийн гурван гишүүнийг санал болгох зэрэг маш их эрх мэдэлтэй. Парламентын засаглалтай бусад улсад байдгаас илүү эрх мэдэлтэй. Иймх их эрх мэдлээ өргөжүүлж урвуулан ашиглах гээд байдаг тул 10, 14 жилийн турш ажиллавал хяналт, тэнцэл алдагдаж Үндсэн хуульд байгуулалд эрсдэл үүснэ."[247] хэмээжээ.

Монгол улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах үзэл баримтлалын танилцуулга болон зарим судлаачдын байр сууриас дүгнэн Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг нэг удаа 6 жилийн хугацаатай байхаар зохицуулах нь дараах давуу талуудтай байна гэж үзэж болохоор байна. Үүнд:

- Төрийн тэргүүний сонгуулийн зардлыг багасгах;
- Сонгуулийг ойр ойрхон явуулж иргэдийг бужигнуулах, төрийн ажлыг цалгардуулахаас сэргийлэх;
- Ерөнхийлөгчийн сонгуульд тэгш бус өрсөлдөөн гарахыг хязгаарлах;
- Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг хадгалах;
- Улмаар парламентын засаглалыг бэхжүүлэх;
- Ерөнхийлөгч улс төрийн хүчнүүдийн нөлөөнд орохгүй бөгөөд сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрөө тууштай, нэг мөр хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэх зэрэг хамаарч байна.

Гурав: Харьцуулсан судалгаа

[247] https://montsame.mn/mn/read/268486 [Сүүлд үзсэн:2022.02.10]

Төрийн удирдлагын хэлбэр, улс төрийн тогтолцооны онцлогоос хамаарч Үндсэн хуульд тусгагдсан төрийн тэргүүний институцийг Ерөнхийлөгчийн, хагас Ерөнхийлөгчийн болон Парламентын БНУ гэсэн 3 ангиллын хүрээнд харьцуулан судалж авч үзье.

Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад төрийн тэргүүн болон гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний үүргийг Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлдэг. Ерөнхийлөгч нь хууль тогтоогчоос тусгаар, бие даасан шинжтэй, парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэггүй, ердийн үед парламент нь Ерөнхийлөгчөө огцруулах боломжгүй байдаг. Давуу талын хувьд шууд сонгууль, эрх мэдлийн хуваарилалт, шийдвэр хурдан гаргах, тогтвортой байдал зэрэгт оршино.[248]

- Мексик: 6 жилийн хугацаатай зөвхөн нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Аргентин: 4 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- АНУ: 4 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Бразил: 4 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Турк: 5 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.

Парламентын БНУ засаглалтай улсын төрийн тэргүүн голдуу бэлгэдлийн шинжтэй байдаг. Төрийн тэргүүнд гүйцэтгэх засаглалын тодорхой эрх мэдэл олгодог ч бодит байдал дээр түүнийгээ хэрэгжүүлэх нь ховор. Энэтхэг, Австри, ХБНГУ, Итали зэрэг парламентын БНУ-ын хувьд төрийн тэргүүнийг голдуу Ерөнхийлөгч гэх ба чиг үүрэг нь мөн л бэлгэдэл төдий байдаг боловч онцгой нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд тодорхой эрх мэдэл хэрэгжүүлэх боломж үргэлж нээлттэй байдаг. Ийм нөхцөлд Ирланд, Португал зэрэг цөөн оронд Монгол Улстай адил ард түмнээс сонгодог. Мөн төрийн тэргүүн нь парламентаас болон хэсэг бүлэг хүмүүсээс сонгогддог байна. Өмнөд Африк, Швейцар, Ботсвана зэрэг улсад Ерөнхийлөгч нь парламентаас сонгогдож, парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг.[249]

- ХБНГУ: 5 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Унгар: 5 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Итали: 7 жилийн хугацаатай дахин хэдэн ч удаа сэргээгдэх боломжтой.
- Сингапур: 6 жилийн хугацаатай дахин хэдэн ч удаа сэргээгдэх боломжтой.
- Монтенегро: 5 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох боломжтой.

Хагас Ерөнхийлөгчийн буюу холимог тогтолцоотой улсад Ерөнхийлөгч болон засгийн газар нь гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийг хуваж хэрэгжүүлнэ. Парламентын БНУ-аас ялгаатай нь төрийн тэргүүн нь ард түмнээс сонгогддог. Засгийн газрын кабинетын гишүүдийн нэрийг дэвшүүлэх байдлаар Ерөнхийлөгч засгийн газрыг байгуулахад оролцдог боловч засгийн газар нь парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг. Францад ерөнхийлөгч, ерөнхий сайд хоёр нь өөр намаас гарсан бол Ерөнхийлөгч нь гадаад харилцааг, ерөнхий сайд дотоод асуудлаа хариуцах Үндсэн хуулийн заншлын хэм хэмжээ тогтсон байна. Харин Финландад Үндсэн хуульдаа гадаад харилцааны салбарыг Ерөнхийлөгч тэргүүлэхээр заасан байдаг.[250]

- Азербайжан: 7 жилийн хугацаатай дахин хэдэн ч удаа сонгогдох боломжтой.
- ОХУ: 6 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Тайвань: 4 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Шри-Ланка: 5 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.
- Сири: 7 жилийн хугацаатай дахин нэг удаа сонгогдох эрхтэй.

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх хугацаатай байх, дахин сонгогдоход хязгаарлалт тавих нь ардчиллын ололт ба ардчилсан улсуудын дийлэнхэд нэг хүнийг Ерөнхийлөгчийн албан тушаалд зөвхөн нэг, эсхүл хоёр бүрэн эрхийн хугацаанаас илүүгээр ажиллахыг засаглалын хэлбэр үл хамааран

[248] *"Үндсэн хуулийн эрх зүй"* Д.Гангабаатар., УБ.2019 он. 227 дахь тал
[249] Фридрих Эбертийн сан, Монгол Улсын Улс төр, эдийн засаг, нийгэм: Тогтолцоо ба бодлого, УБ, 2013, 31 дэх тал
[250] Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992, 33 дугаар зүйл https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367 [Сүүлд үзсэн: 2022.01.10]

хориглодог жишигтэй байна. Тухайлбал, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад Холбооны Улсын Ерөнхийлөгчид “эрх мэдэл төвлөрөхөөс зайлсхийх зорилгоор” зөвхөн нэг удаа дахин сонгогдохыг зөвшөөрдөг. Ерөнхийлөгчөөр хоёроос илүү бүрэн эрхийн хугацаагаар ажиллахыг хориглодог (Финландын Үндсэн хуулийн 54, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хуулийн 54.2, Эстонийн Үндсэн хуулийн 80), эсхүл Ерөнхийлөгчөөр зөвхөн нэгэн бүрэн эрхийн хугацаанд ажиллаж дахин сонгогдохыг хориглодог (Өмнөд Солонгосын Үндсэн хуулийн 70, Израилын Үндсэн хуулийн 3.a, 3.b) зохицуулалттай улсууд байна.

Ардчилсан бус дэглэмтэй улсуудад Ерөнхийлөгч нь гурав, түүнээс дээш бүрэн эрхийн хугацаагаар, эсхүл хэт олон жилээр ажиллах явдал гарч хурцаар шүүмжлэгддэг. Хэдэн удаа улиран сонгогдож, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж болох вэ гэдэг дээр хязгаарлалтыг тогтоож өгөөгүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч нь авторитари дэглэм дор дахин дахин сонгогдох орчныг бүрдүүлэхийн тулд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах хүсэлдээ автахаас өөрийгөө байнга сэргийлэх боломжгүй тул ийм хязгаарлалт тогтоож өгснөөр байнга сонгогдох явдлаас урьдчилан сэргийлж байгаагаараа ач холбогдолтой.[251].

Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтсийн судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны албанаас Дэлхийн улс орнуудын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг хэрхэн тогтоосныг судалжээ. Тус судалгаанд дурдсанчлан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг 133 улс Үндсэн хуульдаа заасан байна. Үүнээс хамгийн бага буюу Фижи Улс 3 жилээр тогтоосон бол хамгийн өндөр нь Ботсвана Улс 10 жилээс дээшгүй байна гэж заажээ. Мөн эдгээрээс ихэнх улс нь дахин сонгогдож болохгүй буюу зөвхөн нэг удаа сонгогдохоор (4-7 жилийн хугацаагаар)[252] зохицуулсан байна.

[251] *“Үндсэн хуулийн эрх зүй”* Д.Гангабаатар., УБ.2019 он. 228 дахь тал

[252] Халиун Д., *Дэлхийн улс орнуудын ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа*., УБ., 2019 он, 3-7 дахь тал

ГУЧИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт**	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
33.1.2. Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан намтай, аль ч нам олонхын суудал аваагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан намуудтай зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох санал, түүнчлэн **Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах;**	33.1.2. Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхын суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; **хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол** Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл **зөвшилцөн олонхоороо** нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах;	33.1.2 /Мөн заалтыг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр 33.1.2-ийг хүчингүй болсонд тооцсон./ 39.2. Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхын суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхыг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг; **бусад тохиолдолд** Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл **зөвшилцөн олонхыг бүрдүүлж** нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулна.

Хүснэгт 47: Үндсэн хуулийн 32.9 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулиар гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар болон Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлдэг. Ерөнхий сайд Засгийн газрын удирдаж, төрийн хууль хэрэгжүүлэх, биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцах бөгөөд Засгийн газар үйл ажиллагаагаа УИХ-д тайлагнадаг. Ерөнхий сайд нь ард түмний төлөөлөл болсон УИХ-аас томилогдож, түүний итгэл дээр тулгуурлан оршдог бөгөөд УИХ-ын олонхын итгэлийг хүлээж чадахгүй бол Ерөнхий сайд огцордог. Ард түмний төлөөлөл болсон УИХ дахь олонх болсон нам, эвслээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхийлөгч рүү санал оруулах бөгөөд УИХ тухайн нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох эсэхийг хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэдэг байсан. 1992 оны Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгээр Ерөнхийлөгчийн эсхүл парламентын засаглалыг сонгох эсэх дээр маргаан гарсан бөгөөд ардчиллыг бэхжүүлэх, дарангуйлалд бус хуульд захирагдах ёстой хэмээн үзэж хорьдугаар зүйлийн 2 дугаар заалтыг хасъя гэсэн томьёоллоор санал хураалт явуулахад хуралдаанд оролцсон 276 депутат буюу 75 хувь нь уг заалтыг хасах санал гаргажээ[253]. Үүний үр дүнд “Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс

[253] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1991 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн 20 дугаар тогтоолын тэмдэглэлээс

мөн” гэсэн томьёолол Үндсэн хуулийн төслөөс хасагдаж дараагийн асуудлыг хэлэлцсэн байна. Дараагийн чухал асуудал нь парламентын засаглалыг сонгосон ч Ерөнхийлөгчийн институтийг хэвээр хадгалах эсэх, хэрэв Үндсэн хуульдаа Ерөнхийлөгчийн институтийг оруулах тохиолдолд түүнд ямар эрх мэдэл олгох талаарх асуудал байв. Хэлэлцүүлгийн явцад Ерөнхийлөгчийг нийт ард түмнээс сонгох санал дэмжигдсэн бөгөөд ийнхүү сонгогдож байгаа тул зарим нэг эрх мэдлийг олгохоор болсны нэг нь УИХ-аас нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах саналыг УИХ-д оруулах байсан.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

1992 оны Үндсэн хуулийн тус зохицуулалтаар Засгийн газрыг байгуулах болон Засгийн газар оршин тогтноход Парламентын гишүүдийн олонхын төдийгүй Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрөл, итгэл шаарддаг байсан нь хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай гэж үзэхэд хүргэж байсан. 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дараагаас Ерөнхийлөгчийн оролцоог хязгаарлаж, Парламентын олонх Ерөнхий сайд хэн байхыг дангаар шийдэх Ерөнхий сайдын танилцуулснаар засгийн газрын гишүүдийг томилох Үндсэн хуулийн 33.1.2[254], 39.2[255] дахь заалтуудтай болсон. Энэ өөрчлөлтөөр Монгол Улс Парламентын засаглалын үндсэн шинжтэй болсон. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 39-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний саналаар долоо хоногийн дотор Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж чадаагүй бол уг саналаа УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлнэ гэсэн заалт нэмсэн. Ингэснээр Ерөнхий сайд уг саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр УИХ-д өргөн мэдүүлэх боломжтой болсон. Мөн “Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан намтай, аль ч нам олонхын суудал аваагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан намуудтай зөвшилцөн..,” гэж зохицуулсныг 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг..,” гэж өөрчилснөөр УИХ дахь олонхоос гарч ирсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ руу татгалзахгүйгээр оруулах[256] боломж болсон байна.

1992 оны Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгч Засгийн газрыг огцруулах саналыг УИХ-д оруулах бүрэн эрхтэй байжээ. Энэ асуудлаар Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгийн явцад 52 дугаар тойргийн депутат Э.Бат-Үүл: “... Ерөнхийлөгч чиглэл өгөөд зогсохгүй, Ерөнхийлөгч огцруулах саналыг оруулж байгаа шүү дээ. Ингээд өөрийн өмнө тайлагнасан, өөрөө өгсөн чиглэлийг биелүүлсэнгүй гэж үзээд огцруулах уу?[257] ..” гэж саналаа илэрхийлж байж. Ерөнхийлөгчид дээрх эрх мэдэл байх нь Засгийн газрыг тогтворгүй байх нэг үндсэн шалтгаан болсон бөгөөд 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Засгийн газрыг огцруулах саналыг УИХ-д оруулах Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хязгаарласнаар Засгийн газрын тогтвортой, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хязгаарлаж, парламентын засаглалыг улам бэхжүүлэхэд хүргэсэн.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.2. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

1992 оны Үндсэн хуулийн Дөчин нэгдүгээр зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна” гэж танхим бүхий Засгийн газрын үзэл санааг тусгасан. Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл санаа нь Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, түүний үйл ажиллагааг Улсын Их Хурлын өмнө дангаар хариуцах, сайд буюу засгийн газрын гишүүн нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн

[254] 33.1.2. Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхиороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах;

[255] 39.2. Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Ерөнхий сайд уул асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ.

[256] Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, саналын талаарх хэлэлцүүлэг”, УБ, 2019, 82 дахь тал

[257] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1991 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдрийн 20 дугаар тогтоолын тэмдэглэлээс

зохих салбар, хүрээний бодлогын асуудлыг Ерөнхий сайдын өмнө шууд хариуцах зарчмаар тодорхойлжээ.[258]

1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал хийгээд Монгол Улсад Засгийн газрыг байгуулах, огцруулахтай холбоотой хэд хэдэн тулгамдсан асуудал байна гэж Хууль зүйн ухааны доктор О.Мөнхсайхан "Засгийн газрын эмхлэн байгуулах үйл ажиллагаа: Олон улсын сайн туршлага ба Монгол"[259] судалгаандаа дурджээ. Үүнд:

- УИХ дахь олонх эсвэл зөвшилцлөөс нэр дэвшүүлсэн хүнийг УИХ руу оруулах үүргийг Ерөнхийлөгчид өгсөн, энэ нэр дэвшигч УИХ-ын дэмжлэг авч чадахгүй бол өөр хүнийг хэн, ямар хугацаанд, хэдэн удаа нэр дэвшүүлэх талаар тодорхой зохицуулалт байхгүй;
- Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ шийдвэрлэж чадахгүй бол 45 хоногийн дотор УИХ-ыг тараана гэж заасан боловч энэ хугацааг хэзээнээс эхлэн тоолж, яаж хэрэгжих нь ойлгомжгүй байгаа нь Засгийн газрыг байгуулах ажиллагааг гацаанд оруулах, цаг хугацаа алдах эрсдэл үүсгэдэг.[260]
- Ерөнхий сайдын томилгоо нууц санал хураалтаар ердийн олонхын саналаар шийдэгдэж байгаа нь УИХ-ын хүчтэй дэмжлэггүй Засгийн газар байгуулагдах шалтгаан болж, УИХ-аас Ерөнхий сайдыг сонгох бус томилж байгаа нь олон улсад огт байхгүй жишиг байна.
- Түүнчлэн, Ерөнхий сайд Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөл болон УИХ-ын зөвшөөрөлгүйгээр танхимынхаа гишүүнийг томилох огцруулах боломжгүй, УИХ, Засгийн газарт эс итгэх асуудлыг ердийн олонхын саналаар хялбар шийдвэрлэдэг төдийгүй хүссэн үедээ хувь сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцдэг нь Засгийн газрыг бүхэлд нь Ерөнхий сайд болон бусад сайдыг тус бүрд нь УИХ-аас хэт хараат болгож, үр нөлөөтэй, урт хугацааны бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх Засгийн газрын боломжийг хааж, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хүчгүйдүүлж[261] байна гэжээ.

Засгийн газрын тогтвортой ажиллагаатай холбоотой дээрх асуудлуудаас гадна "зөвшилцөн" гэх нэр томьёолол нь "тохиролцоо" гэсэн утгаар ойлгогдож байсан учраас Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн талаар УИХ дахь олонх суудал авсан нам эсвэл намуудтай тохиролцох, эдгээр намын саналаас үзэмжээрээ татгалзах эрсдэлийг бий болгосон. Үүний жишээ нь, Ерөнхийлөгч асан Н.Багабанди 1998-1999 оны хооронд УИХ дахь олонх суудал авсан (76 суудлаас 50 суудал авсан) Үндэсний ардчилсан нам болон Социал-демократ намын Ардчилсан холбоо эвслээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн Г.Ганхуяг, Д.Ганболд нарын нэрийг удаа дараа буцаасан[262] байна.

2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх асуудлыг шийдвэрлэсэн бөгөөд уг нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудлаар судлаачид ялгаатай байр суурийг илэрхийлж иржээ. Тухайлбал, "Ерөнхийлөгчийн хийдэг ажил, шийддэг асуудлыг намтай урьдчилан зөвшилцөх эрхийг хасаж зарчмыг гуйвуулсан. Тэрээр зөвхөн намуудын хүсэл зоригт захирагдах болсноор болзошгүй хуйвалдаан гарч, бүлгийн сонирхлыг Төрийн тэргүүнд тулгах суваг нээгдэв"[263] гэж шүүмжилсэн бол "....Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ хандах байдлыг зогсоосон, уг нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийн эрх нь үүрэг болон хувирч, Ерөнхийлөгч олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор УИХ-д оруулахаар зохицуулжээ"[264] гэж ач холбогдлыг нь тайлбарласан байна.

Гэвч 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайдыг томилохтой холбоотой Ерөнхийлөгчийн оролцоо нь Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлд тусгагдсан хэвээр үлдсэн. Ингэснээр, Ерөнхийлөгч УИХ дахь нам, эвслээс гарч ирсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулах

[258] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, П.Баттулга "Кабинетийн Засгийн газрын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл, УБ, 2017 он, Пүрвээгийн Баттулга : КАБИНЕТИЙН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.25]

[259] Конрад-Аденауэр-Сангийн дэргэдэх Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл, "Төрийн байгуулал судлал" *сэтгүүл,* УБ, 2018 он, №, 44-71 дэх тал, 2018 Сэтгүүл төрийн байгуулал | Konrad Adenauer Stiftung

[260] Конрад-Аденауэр-Сангийн дэргэдэх Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл,О.Мөнхсайхан "Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа: Олон улсын сайн туршлага ба Монгол" судалгаа, "Төрийн байгуулал судлал" *сэтгүүл,* УБ, 2018 он, №1

[261] Н.Лүндэндорж "Шилжилтийн үе: Улс төр- эрх зүйн асуудал", УБ, 2010 он - "УИХ сайдад нэр дэвшигч тус бүрийг хэлэлцэн томилж, сайдыг огцруулж байгааг судлаачид шүүмжилсэн нь", (дав эшлэв)

[262] Улсын Их хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, саналын талаарх хэлэлцүүлэг", УБ, 2019, 80 дахь тал

[263] Б.Чимид, "Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал: Хоёрдугаар дэвтэр", УБ, 2008, 197 дахь тал

[264] Ч.Энхбаатар нар, "Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээний тайлан" УБ, 2014, 22 дахь тал

саналыг УИХ-д оруулахгүй байж болох эсэх нь тодорхойгүй байв. Олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор УИХ-д оруулах асуудал нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамаарч байсан. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх гэдэгт хуульд хориг тавих, уучлал үзүүлэх зэргийг багтаах бөгөөд эдгээрийг Ерөнхийлөгч заавал биш сонголтоороо хийнэ гэсэн утгаар хэрэгжих тохиолдол байдаг. Тиймээс, Ерөнхий сайдад томилох саналыг тав хоногийн дотор оруулах нь Ерөнхийлөгчийн үүрэг гэж шууд ойлгогдохгүй байх боломжтой байв. Ерөнхийлөгч уг саналыг УИХ руу тав хоногийн дотор оруулалгүй удаашруулах эсхүл ерөөсөө оруулахгүй гацаа үүсгэвэл яах вэ гэдэг талаар зохицуулалт байхгүй байсан. УИХ дахь олонх бие даагаад Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Үндсэн хуульд заагаагүй нь Ерөнхий сайдад хэнийг нэр дэвшүүлэх вэ гэдэгт нөлөөлөх боломжийг Ерөнхийлөгчид олгож болзошгүй байсан. Энэ бүхэн нь Үндсэн хуулийн 33.1.2-ыг засаж сайжруулах үндэслэл болсон[265] байна.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Засгийн газрыг байгуулах, бүрдүүлэх ажиллагаа нь төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй, хурдан шуурхай байх шаардлагаас үүдэлтэй бөгөөд энэ үүднээс Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор УИХ-аас нэр дэвшүүлсэн хүнийг томилох саналыг УИХ-д оруулдаг. Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр гучин гуравдугаар зүйлийн 33.1.2 дахь зохицуулалтыг гучин есдүгээр зүйлийн 39.2 дахь зохицуулалт буюу Монгол Улсын Засгийн газрын үндсийг тогтоосон зохицуулалтад хамааруулсан.

Ингэснээр Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг томилоход оролцох Ерөнхийлөгчийн оролцоог тодорхой болгосон бөгөөд Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ-д оруулах нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх бус үүрэг болсон байна. Иймхүү Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг өөрийн үзэмжээрээ томилох саналыг гаргахаас татгалзах эрсдэлийг гаргахгүй байх, Засгийн газрыг хурдан шуурхай зохион байгуулах, бүрдүүлэх ач холбогдолтой байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Монгол Улсын болон зарим орны Ерөнхийлөгчийн хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийг харьцуулсан тойм судалгаанд 1992 оны Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлийн 33.1.2-д тодорхойлсон заалт, түүний 2000 оны нэмэлт өөрчлөлтийн хувилбарыг харьцуулсан судалжээ. 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр “33.1.2/ Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхын суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхоороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах;” болж өөрчлөгдсөн бөгөөд энэ зүйл заалттай нэгэн адил зохицуулалтыг Үндсэн хуулиараа зохицуулсан Болгар, Финланд, Хорват, Сингапур, Словак, Турк, Киргиз, Серб, Македони зэрэг улсууд байсан. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр гучин гуравдугаар зүйлийн 33.1.2-д тодорхойлсон заалтыг хүчингүй болгож агуулгын хувьд гучин есдүгээр зүйлийн 39.2 дахь заалтад нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар гадаадын улс орнуудтай харьцуулсан судалгааг дараах байдлаар харж болно. [266]

Улс	Үндсэн хуулийн зохицуулалт
Япон улс	Үндсэн хуулийн 67-р зүйл:[267] Эзэн хаан нь Парламентаас өргөн мэдүүлснээр Ерөнхий сайдыг томилно. 67. Ерөнхий сайдыг Парламентын гишүүд дотроос Парламентын шийдвэрээр батална. Энэхүү ажиллагааг бусад ажил үүргээс нэн тэргүүнд хэрэгжүүлнэ. Төлөөлөгчдийн болон зөвлөхүүдийн танхим санал зөрөлдсөн, эсхүл хоёр танхимын хамтарсан байнгын хорооноос шийдвэр гараагүй, хуульд заасны дагуу Төлөөлөгчдийн танхим нэр дэвшүүлснээс хойш Парламентын завсарлагыг үл

[265] О.Мөнхсайхан, “Ерөнхий сайд, сайдыг томилоход Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх мэт ярих нь Үндсэн хуулийн хэллэгт нийцэхгүй”, ярилцлага. https://ikon.mn/opinion/1xfp [Сүүлд үзсэн:2021.01.16]

[266] Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан буюу www.constituteproject.org цахим хуудас дахь эх сурвалжийг ашиглав.

[267] Үндсэн хууль, Япон улс, 1946 он, 6 дугаар зүйл, Japan 1946 Constitution [2021.12.28]

	тооцоод 10 хоногийн дотор Зөвлөхүүдийн танхим тухайн нэр дэвшигчийн талаар шийдвэр гаргаагүй бол Төлөөлөгчдийн танхимын шийдвэр нь Парламентын шийдвэр байна.
ХБНГУ	Үндсэн хуулийн 64.1-р зүйл:[268] 64.1. Холбооны канцлерын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч сайд нарыг томилж, чөлөөлнө.
Хорват улс	Үндсэн хуулийн 98.3-р зүйл:[269] 98.3. Ерөнхийлөгч нь намуудын Парламентад авсан суудлын тоог харгалзан Парламентын гишүүдийн олонхын итгэлийг хүлээсэн Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчид Засгийн газар байгуулах эрх олгоно.
ОХУ	Үндсэн хуулийн 111.1-р зүйл:[270] 111.1. Ерөнхий сайдыг Төрийн Думын зөвшөөрснөөр Ерөнхийлөгч томилно.
Сингапур улс	Үндсэн хуулийн 25-р зүйл:[271] 25. Парламентад олонхын суудал авсан нам, эвслийн тэргүүнийг Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж, Ерөнхийлөгч томилно.
Унгар улс	Үндсэн хуулийн 16.3-р зүйл:[272] 16.3. Ерөнхий сайдыг Ерөнхийлөгчийн санал болгосны дагуу Үндэсний Ассамблейгаас нийт гишүүдийнхээ олонхын саналаар сонгох ба Засгийн газрын хөтөлбөрийг батлах шийдвэрийг нэгэн зэрэг гаргана.

Хүснэгт 48: Зарим орны Ерөнхийлөгчийн хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийн харьцуулалт

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, улс орны засаглалын хэлбэрээс хамаарч “Ерөнхий сайдыг томилох санал оруулах, ерөнхий сайдыг томилох, санал хураах, итгэл үзүүлэх” асуудлууд өөр өөр субъектийн хүрээнд зохицуулагдаж байна. Парламентын засаглалтай улсад Ерөнхий сайдыг парламент сонгодог бөгөөд олонх Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэхгүй бол Засгийн газар огцордог бөгөөд Ерөнхийлөгчөөс заавал итгэл хүлээсэн байхыг шаарддаггүй ХБНГУ, Финланд, Эстони зэрэг жишээ татах улсууд байна.

Мөн олон улсын жишигт Парламентаас Ерөнхий сайдыг сонгох замаар Засгийн газрыг байгуулдаг улс орнууд байна. Үүнд:[273]

Улс, Үндсэн хуулийн зохицуулалт	**Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэгч нь:**	**Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгох нь:**	**Нэр дэвшигчийг сонгох санал хураалтын босго:**	**Санал хураалт амжилтгүй болсон тохиолдолд:**	**Сонгогдсон нэр дэвшигчийг ерөнхий сайдаар томилох:**
ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63, 64, 67, 68-р зүйл	Ерөнхийлөгч	Парламент	Туйлын олонх, илүү олонх	Ерөнхийлөгч ерөнхий сайдыг томилох эсвэл Парламентыг тараах	Ерөнхийлөгч томилно.
Япон улсын	Парламент	Парламент	Ердийн олонх	Шинэ санал	Эзэн хаан

[268] Үндсэн хууль, ХБНГУ, 1949 он 64.1 дэх хэсэг, Germany 1949 (rev. 2014) Constitution [Сүүлд үзсэн: 2021.12.28]
[269] Үндсэн хууль, Хорват улс, 1991 он, 98.3 дахь хэсэг, Croatia 1991 (rev. 2013) Constitution [Сүүлд үзсэн 2021.12.28]
[270] Үндсэн хууль, ОХУ, 1993 он, 111.1 дэх хэсэг, Russian Federation 1993 (rev. 2014) Constitution [2021.12.28]
[271] Үндсэн хууль, Сингапур улс, 1963 он, 25 дахь хэсэг, Constitution of the Republic of Singapore [2021.12.28]
[272] Үндсэн хууль, Унгар улс, 2011 он, 16.3 дахь хэсэг, Hungary 2011 (rev. 2016) Constitution [2021.12.28]
[273] Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан буюу www.constituteproject.org цахим хуудас дахь эх сурвалжийг ашиглаж улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг шалгасан.

Үндсэн хуулийн 6, 7, 67-69-р зүйл				хурааалт явуулна.	томилно.
Финланд улсын Үндсэн хуулийн 41, 61, 64-р зүйл	Ерөнхийлөгч (зөвлөлдөж)	Парламент	Ердийн олонх, илүү олонх	Ерөнхий сайд сонгогдох	Ерөнхийлөгч томилно.
Унгар улсын Үндсэн хуулийн 19, 28, 33, 39А-р зүйл	Ерөнхийлөгч	Парламент	Туйлын олонх	Ерөнхийлөгч Парламентйг тараах эсэхийг шийднэ.	Сонгогдсоноор бүрэн эрх нь эхлэнэ.
Швед улсын Үндсэн хуулийн 6, 12-р бүлэг	Парламентын дарга (зөвлөлдөж)	Парламент	Сөрөг олонх	Парламент тарна.	Парламентын дарга томилно.
Испани улсын Үндсэн хуулийн 61, 99, 112, 113-115-р зүйл	Хаан (зөвлөлдөж)	Парламент	Туйлын олонх, ердийн олонх	Хаан Парламентыг тараах эсэхийг шийднэ.	Хаан томилно.
Эстони улсын Үндсэн хуулийн 65, 78, 89, 97-р зүйл	Ерөнхийлөгч	Парламент	Ердийн олонх	Парламент тарна.	Ерөнхийлөгч томилно.

Хүснэгт 49: Ерөнхий сайдыг томилохтой холбоотой Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтын харьцуулалт

Дээрх улс орнуудын харьцуулсан судалгаанд буй нийтлэг зохицуулалт нь Ерөнхийлөгч ерөнхий сайдыг нэр дэвшүүлж, парламент ерөнхийлөгчийг сонгох бөгөөд санал хурааалтын босго нь ердийн олонх байхаар зохицуулсан зүйл заалт байна.

ГУЧИН ГУРАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 4 ДЭХ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
33.4 Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.	33.4 Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно.

Хүснэгт 50: Үндсэн хуулийн 33.4 дэх хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр *"33.4. Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно"* гэж зохицуулж байсныг *"33.4. Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно"* гэж өөрчилжээ.

Дээрх өөрчлөлтийн шалтгаан нөхцөлийг тогтоохын тулд 1992 оны Үндсэн хууль, ялангуяа 33.4 дахь хэсгийн үзэл баримтлал, Үндсэн хууль дахь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг авч үзэх шаардлагатай.

Энэхүү өөрчлөлт нь ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимтай шууд холбоотой. Үндсэн хуульд эрх мэдэл гэх ойлголт нь ялгаатай байдлаар тэмдэглэгдэн үлдсэн байдаг. Тухайлбал, Засгийн бүрэн эрх /Үндсэн хуулийн 3.1/, төрийн эрх /3.1/, төрийн эрх мэдэл /3.2/, бүрэн эрх /22.1/, субъекттэй холбож хууль тогтоох бүрэн эрх, онцгой бүрэн эрх /УИХ/, үндсэн бүрэн эрх /Ерөнхийлөгч, Засгийн газар/, дараах бүрэн эрх /Шүүх/ гэхчлэн тусгагдсан байдаг. Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт гэх ойлголт нь англи хэлнээ "*separation of power"*, герман хэлнээ "*die Gewaltenteilung"*, орос хэлнээ "*разделение властей"* гэдэг үгс онолын утга агуулгыг улс төр судлалд *эрх мэдэл, засаглал, засаг, засгийн эрх* зэрэг нэр томьёогоор илэрхийлдэг[274]. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуульд өөр өөр нэр томьёогоор илэрхийлэгдсэн ч тэдгээр нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимтай холбогддог.

1789 оны Францын "Хүний болон иргэний эрхийн тунхаглал"-ын 16 дугаар зүйлд "Эрх хэрэгжүүлэх нөхцөл хангагдаагүй, төрийн эрх мэдлийг хуваарилаагүй аливаа нийгэмд Үндсэн хууль оршдоггүй" гэж заасан бөгөөд энэ нь нөгөө талаараа Үндсэн хууль хүний эрх, эрх чөлөөг бэхжүүлж, төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан байх шаардлагыг илэрхийлдэг.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын томьёолол нь Ж.Локк-ын "Төрийн тухай хоёр шастир", Ш.Л.Монтескье-ийн "Хуулийн амин сүнс" бүтээлүүдээр илрэлээ олсон бөгөөд төрийн эрх мэдэл салаа мөчрүүдэд хуваагдаж, тэдгээр эрх мэдлүүд харилцан тэнцвэртэй, нэг нь нөгөөгөө хянах, аль нэг байгуулалд эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэхгүй байх үзэл санаа тусгагдсан байдаг. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах нь олон илрэл, хэлбэртэй байх боловч ихэнх тохиолдолд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэсэн сонгодог утгаар нь авч үздэг бөгөөд аль ч тогтолцоонд эл хуваарилалтыг баримталдаг байна[275].

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн бүтцийг үзвэл, хоёрдугаар бүлэгт Хүний эрх, эрх чөлөөг бататган бэхжүүлж, гуравдугаар бүлэгт Монгол Улсын төрийн байгуулал гээд, уг бүлэгт Монгол Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Шүүх, тэдгээрийн эрх мэдэл, бүтцийг зааж өгсөн.

[274] Шинэ толь сэтгүүл, Д.Ганбат, "Эрх мэдэл хуваарилах, тэнцвэржүүлэх онолын асуудалд", *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, №28, 1999, Эрх мэдэл хуваарилах, тэнцвэржүүлэх онолын асуудалд !!! - Улс Төрийн Боловсролын Академи [Сүүлд үзсэн: 2021.12.15]

[275] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Ц.Сарантуяа, "Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим ба Үндсэн хуулийн хяналт", *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, УБ, 1995 он https://legaldata.mn/index.php/b/630 [Сүүлд үзсэн: 2021.12.15]

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлэгт төрийн эрх мэдлийг хуваарилалтыг зохицуулсан бөгөөд үүнд төрийн дөрвөн байгууллыг эрх зүйн байдлыг хуульчилжээ. Улсын Их Хурал хууль тогтоох эрх мэдлийг[276], Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийг[277], Шүүх гагцхүү шүүх эрх мэдлийг[278] хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуульд заасан бол Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч гэж зохицуулжээ. Үүнээс үзвэл Ерөнхийлөгч нь аль нэг эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлэхгүй ч бусад эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг хангах, тэнцвэржүүлэх үүднээс гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх эрх мэдэлд хуульд заасан эрх хэмжээнийхээ хүрээнд оролцож болохоор Үндсэн хуульд зохицуулжээ.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Үндсэн хуулийн Гуравдугаар бүлгийн Хоёрдугаар хэсэгт Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрхийг хуульчилсан бөгөөд хэнд ямар эрх мэдэл олгогдож байгаа нь тухайн улсын улс төрийн засаглалаас шалтгаалдаг тул доорх хэсэгт 1992 оны Үндсэн хуульд заасан улс төрийн засаглал, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холбоотой үзэл баримтлалыг тодруулахыг зорилоо.

Монгол Улс ерөнхийлөгчийн эсхүл парламентын засаглалыг сонгох эсэх талаар 1992 оны Үндсэн хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг явуулж байжээ. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед Ерөнхийлөгчийн албан бус дарангуйлалд шилжих эрсдэлийн талаар Улсын бага хурал болон Ардын их хурлын депутатууд хэлэлцэж, цаашид гарч болзошгүй нэг хүний дарангуйлал тогтож болзошгүй талаар цохон тэмдэглэж байжээ. Тухайлбал:

- 42 дугаар тойргийн депутат Б.Даш-Ёндон:

Монгол Улсад төрийн дээд эрх мэдлийг Парламентад байлгах шаардлага байна. Зарим газар /зарим улс оронд/ Ерөнхийлөгч нар гэв гэнэтхэн Засгийнхаа эрхийг шүүрэн авч буй байдлууд гарч байна. Үүнийг бид дуурайж болохгүй, хойд, урд талд байрлах газарзүйн байрлалаа анхаарах шаардлагатай. Ерөнхийлөгчийн засаглал тогтсоноор нэгт, улс төрийн тогтвортой байдал алдагдах нөхцөл байдал бий болно. Ард түмэн үргэлж хоорондоо элдэв маргаан, тэмцэл хийж байдаг юм руу орно. Хоёрт нэг хүнд хэтэрхий эрх мэдэл заавал төвлөрнө. Гуравт, нийгмийн амьдралд намуудын гүйцэтгэх үүрэг байр суурь эрс суларна. Дөрөвт, төр улсын дээд удирдлагад тойрон хүрээлэл, гэр бүлсэг явдал гарцаагүй бий болно. Тавд, улс орны тусгаар тогтнолын баталгаа үлэмжхэн хэврэгшинэ. Иймээс би БНМАУ-д парламентын ёс дэглэм ноёрхож байх ёстой гэж үзэж байна.

- 4 дүгээр тойргийн депутат К.Зардыхан:

Бидний хэлэлцэж байгаа Үндсэн хуулийн төсөл бол парламентын засаглалын үндсэн үзэл баримтлалаар хийгдсэн Үндсэн хууль юм. Бид нэг зүйлд захирагдах ёстой гэж депутатууд ярьж байна. Тэр бол зөв юм. Бид нэг л зүйлд захирагдах ёстой. Нэг хүнд биш, зөвхөн хуульд захирагдах ёстой. Ингэж байж ардчилал тогтдог юм. … засгийн эрх, төрийн эрх нэг гарт төвлөрөх явдал нь үндсэндээ ардчиллыг боомилохоос өөр аргагүй болно. Энэ асуудлыг та бүхэн анхаарч үзээсэй гэж бодож байна.

326 дугаар тойргийн депутат Ж.Гомбосүрэн:

Би Ардын Их Хурлын даргаар нэг жил гаруй хугацаанд ажиллахдаа Парламентын Бүгд Найрамдах Улс байх нь улс төрийн талаар тогтвортой байх найдвартай баталгаа болдог юм байна гэдгийг олон удаа мэдэрсэн. Ер нь бидэнд улс төрийн талаар тогтвортой байх шиг эрхэм чухал зүйл байхгүй байх шиг санагддаг юм. Манай орны эдийн засаг үнэхээр хүнд байна. Үүнээс гарахад улс төрийн талаар тогтвортой байж энэ бүх бололцоо хэрэгжинэ[279].

Үүнээс үзвэл, парламентын засаглалыг дэмжих үндэслэлүүдэд улс төрийн тогтвортой байдлыг цаашид хадгалах, Ерөнхийлөгч буюу нэг хүний дарангуйллаас сэргийлэх, эрх мэдлийг харилцан тэнцвэртэй хуваарилах, улс орны тусгаар тогтнолыг баталгаатай байлгах, эдийн засгийн хувьд зах зээлийн эдийн засгийн чиг баримжаатай байх үндэслэлүүдийг гаргаж байсан нь харагдаж байна.

Ийнхүү хорьдугаар зүйлийн 2 дугаар заалтыг хасъя гэсэн томьёоллоор санал хураалт явуулахад хуралдаанд оролцсон 276 депутат буюу 75 хувь нь уг заалтыг хасах санал гаргажээ. Үүний үр дүнд

[276] Үндсэн хууль, Монгол Улс, 1992 он (2019 оны нэмэлт өөрчлөлт), 25 дахь хэсэг, МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.20]

[277] Үндсэн хууль, Монгол Улс, 1992 он (2019 оны нэмэлт өөрчлөлт), 38 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.20]

[278] Үндсэн хууль, Монгол Улс, 1992 он (2019 оны нэмэлт өөрчлөлт), 47 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ [Сүүлд үзсэн: 2021.12.20]

[279] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1991 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн 20 дугаар тогтоолын тэмдэглэлээс

“Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс мөн” гэсэн томьёолол Үндсэн хуулийн төслөөс хасагдаж дараагийн асуудлыг хэлэлцсэн байна[280].

1992 оны Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчийн засаглалыг сонгоогүй буюу Ерөнхийлөгчид гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүхэлд нь олгоогүй байна. Харин Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч, Засгийн тэнцвэртэй байдлыг хангагч, уялдуулагч чиг үүргийг гүйцэтгэхээр Үндсэн хуульд тусгалаа олжээ. Гэхдээ энэ нь төрийн эрх мэдлээс тусдаа биш бөгөөд Үндсэн хуулиар тодорхой бүрэн эрхийг олгосон байна. Тухайлбал, Засгийн газарт чиглэл өгөх /гүйцэтгэх эрх мэдэл/, хууль санаачлах, хуульд хориг тавих /хууль тогтоох эрх мэдэл/, албан тушаалтнуудыг /шүүгч/ томилоход оролцох гэх мэт бүрэн эрхийг эдэлж байна. Үүний учир шалтгаан нь тухайн үеийн шилжилтийн үеийн нөхцөл байдалтай холбоотой бөгөөд эдийн засаг, нийгмийн шилжилтийн үед нэг хүний хатуу гараар удирдуулах ёстой гэх байр сууриуд гарч байсан. Үүнтэй холбогдуулан зарим депутатууд тодорхой бүрэн эрхийг олгох талаар саналаа илэрхийлж байжээ. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч П.Очирбат: “... Ерөнхийлөгчийн эрхийг гурван газар нэмэгдүүлж өгч болох юм гэж бодож байна. Ойрын хямралтай үед Ерөнхийлөгчид нэг тийм өвөрмөц давуу эрх өгье, өгч болох юм. Түүнийг хаана өгөх вэ гэвэл, Үндсэн хуулийн хавсралтын хуульд өгчихье…[281]” гэж байжээ.

Үндсэн хуулийг эцсийн хэлэлцүүлгээр Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар 33.4 дэх хэсэгтэй холбогдуулан үндсэн хоёр томьёолол гарч байжээ.

- Нэгт, протоколоор “Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд үйлчлэх тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.”
- Хоёрт, эх төслөөр “Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.”

Эхний томьёололтой холбогдуулан депутатууд бүрэн эрх гэж хоёр орсон байна, эхний бүрэн эрхийг үндсэн бүрэн эрх гэж оруулах, эсхүл эхний бүрэн эрхийг хасах шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд санал хураалт явуулахад 60 хувь буюу 194 депутат санал өгсөн бол хоёр дахь томьёололд 270 депутат буюу 81 хувь нь санал өгсөн байна. Ингэснээр хоёр дахь томьёоллоор эцэслэн батлагджээ.

Үүнтэй холбогдуулан 23 дугаар тойргийн депутат Ц.Энхбат: “... Миний ойлгож байгаагаар бол энэ Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн энэ хүрээнд хэлэлцэгдэж байгаа асуудал дээр л бүрэн эрхийг дахин нэмж олгох тухай асуудал ярьж байсан. Ер нь энэ дээр ч гэсэн бүх бүлгийн дарга нар тохиролцсон байгаа. Тэгээд орж ирээд бид нар одоо саяын баталснаар Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн гээд ер нь хаанаас ч хамаагүй Их хурлын эдэлж байгаа эрхээс ч, Засгийн газрын гэх мэтээр энэ бүх талаас авчраад Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл, асуудлыг хуулиар дамжуулаад энэ эрхийг олгоод байх ийм бололцоо нээчихлээ. Уул нь бид нар их ярьсан шүү дээ нэгдүгээр хэлэлцүүлэг дээр. Ингэж Ерөнхийлөгчийнхөө эрхийг нэмэгдүүлээд байх юм уу. …[282]” гэж эсрэг байр сууриа илэрхийлжээ.

Дээрх заалтын үзэл баримтлал нь Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг зөвхөн Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээд л хуулиар тодорхой бүрэн эрхийг олгох байсан боловч санал хураалтын үед “бүрэн эрх” гэх томьёолол хоёр давтагдсантай холбогдуулан эх төсөлд зааснаар Үндсэн хуулийг баталжээ.

“Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.” гэх заалт нь Ерөнхийлөгчид ийнхүү бүрэн эрх олгох нь шүүх, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлд халдах ёсгүй гэсэн үзэл баримтлалтай байсан нь 1992 оны Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгийн явц дахь депутатуудын хэлсэн тайлбараас харагддаг. Тухайлбал: 52 дугаар тойргийн депутат Э.Бат-Үүл: “... Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно гэж байгаа шүүдээ. Түүн дээр нь нэг өгүүлбэрийг нэмээд орууллъя. …, Энэ нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн онцгой бүрэн эрхт хамаарах асуудлыг хөндөхгүй..” гэхэд БНМАУ-ын Дэд Ерөнхийлөгч Р.Гончигдорж “.., Бид нар нөгөө төрийн гурван эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа өөрт нь онцгойлон олгосон эрх мэдэл гэж байгаа шүү дээ. Тэр эрх мэдлээс бол хэн түүнийг авч тэр эрхийг нь эдлэх ёсгүй гэдэг утгаараа тэр гурван эрх мэдэл уруу бол орохгүй л дээ. … Ерөөсөө өөрөө тэр хуулийнх нь нэр томьёо нь бол тэр агуулгаараа илэрхийлж байгаа байхгүй юу. Дараах онцгой эрхийг өөртөө хадгална гээд жагсаалт байгаа шүү дээ.” гэж байжээ.

1992 онд батлагдсан Үндсэн хуультай холбогдуулан 1993 онд батлагдсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хоёрдугаар бүлэгт Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хуульчилсан. Тус хуулийн хоёрдугаар бүлэгт зааснаар:

---

[280] Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, Ж.Алтансүх “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт ба Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл,* 2020 №1, 36 дахь тал

[281] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1991 оны 12 дугаар сарын 01-ний өдрийн 20 дугаар тогтоолын тэмдэглэлээс

[282] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1992 оны 01 дүгээр сарын 06-ны өдрийн 51 дугаар тогтоолын тэмдэглэлээс

- Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын асуудалд хамаарах 19 төрлийн бүрэн эрх;
- Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсыг батлан хамгаалах асуудалд хамаарах 12 төрлийн бүрэн эрх; -
- Гадаад харилцааны асуудалд хамаарах 5 төрлийн бүрэн эрх;
- Бусад асуудалд хамаарах 6 төрлийн бүрэн эрх эдэлж байна.
- Мөн Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхээрээ дамжуулан өөртөө нэмж эрх олж авах боломжтой нээлттэй үлдсэн.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.2. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус зааltыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Үндсэн хуулийн Хорин зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч …, хууль санаачлах эрх эдэлнэ”, Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.” гэж тус тус заасан бөгөөд ийнхүү зохицуулснаар Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхээрээ дамжуулан өөрийн бүрэн эрхээ нэмэгдүүлэх боломж бүрджээ.

2008-2012 онд хууль санаачлах эрхээ хэрэгжүүлж өргөн барьсан хуулийн төслийн судалгаанаас үзвэл УИХ-ын гишүүн 367, Ерөнхийлөгч 50 орчим, Засгийн газар 758 хуулийн төсөл өргөн мэдүүлжээ[283]. Ерөнхийлөгч асан Ц.Элбэгдоржийн санаачилсан хуулийн нэгдсэн мэдээллээс үзвэл:[284]

Өргөн мэдүүлсэн он	Батлагдсан	Эгүүлэн татсан	Буцаагдсан	Хэлэлцэхийг дэмжсэн	Хэлэлцэх эсэх тодорхойгүй	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
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

Хүснэгт 51: 2009-2016 онд Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн санаачилсан хуулийн төслүүдийн харьцуулалт

Дээрх хуулийн төслүүдээс Ерөнхийлөгчид бүрэн эрх олгосон төслүүдийн тоог нарийн тогтоох боломжгүй ч онолын хувьд Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрх болон Ерөнхийлөгч Үндсэн хуульд зааснаар өөр бусад бүрэн эрхийг хуульд зааснаар олгож болох зохицуулалт байх нь Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхийг нэмэгдүүлэх, бусад эрх мэдэлд халдах боломжтой гэж үзнэ. Үүний нэг жишээ нь Ерөнхийлөгч Х.Баттулга Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл санаачилсан явдал юм. Тодруулбал, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл 2019 оны 03 дугаар сарын 25-ны өдөр хуралдаж, бүх шатны шүүхийн удирдах албан тушаалтан, Ерөнхий прокурор, Ерөнхий прокурорын орлогч, Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга нарыг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, хугацаанаас өмнө чөлөөлөх заалтыг холбогдох хуулиудад оруулах тухай хууль санаачилж, нэн яаралтай горимоор УИХ-д өргөн мэдүүлэхийг Ерөнхийлөгчид даалгасан бөгөөд үүний дагуу Шүүгчийн эрх зүйн байдлын хуулийн төсөл санаачилжээ. Өөрөөр хэлбэл, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг Ерөнхийлөгч тэргүүлдэг бөгөөд шүүгчийг Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайдын нарын шийдвэрээр чөлөөлдөг болох боломж бүрдсэн юм.

Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг хангах зорилготой бөгөөд энэ хүрээнд дээрх эрх мэдлүүдийг зааглан, тэнцвэржүүлсэн. Харин Ерөнхийлөгч Үндсэн хуульд зааснаас өөр бусад эрх

[283] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, М.Сонинцэцэг, “*Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх түүнийг шийдэх арга зам”, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, УБ, 2017 он, 4 дэх тал, Мөнххуягийн Сонинцэцэг : Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх түүнийг шийдэх арга зам [Сүүлд үзсэн: 2021.12.15]

[284] Монгол Улсын Ерөнхийлөгч: Он дараллын товчоон (2009-2016), УБ.2016 он, 88 дахь тал

мэдлийг олж авах нь бусад эрх мэдэлд халдах, өөртөө эрх мэдлийг төвлөрүүлэх үндсэн боломжийг нээх тул ерөнхийлөгчид зөвхөн Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд зарим тодорхой эрхийг хуулиар олгох хэрэгцээ шаардлага үүссэн байна.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Үндсэн хууль төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг хангаж, тэнцвэржүүлэх зорилготой бөгөөд үүний хүрээнд тодорхой байгууллагуудын эрх зүйн байдал, бүрэн эрх буюу эрх мэдлийг нь хуульчлан тогтоосон байдаг.

УИХ хууль тогтоох эрх мэдлийг, Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдэл, шүүх байгууллага зөвхөн шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуульд заасан бөгөөд Ерөнхийлөгч дээрх гурван эрх мэдлийн тодорхой хэсгийг эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэрийг хангах зорилгоор хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцнэ. Харин Ерөнхийлөгчид хуулиар бүрэн эрх олгох явдал нь Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг алдагдуулах эрсдэлтэй тул Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэж зохицуулжээ. Өөрөөр хэлбэл Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холбогдох дээрх нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд заасан төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг бэхжүүлэх чухал ач холбогдолтой байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Үндсэн хууль бол нэг талаасаа нийгэм байгууллын үндэс, төрийн эрх мэдэл, үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг тодорхойлогч, нөгөө талаас улс төрийн харилцаа, төрийн дээд байгууллагууд, тэдгээрийн чиг үүргээ гүйцэтгэх журам, хоорондын харилцаа, бүрэн эрх, мөн хувь хүн төр хоорондын харилцааг тодорхойлон зохицуулсан нийгмийн хамгийн эцсийн бөгөөд дээд хүчин чадалтай эрх зүйн баримт бичиг мөн болно. Дэлхий дээрх ардчилсан улс орнууд төрийн эрх мэдлийг ард түмнээс тэр дундаа хүний эрхийг хамгаалах явдлаас үүдэлтэй гэдгийг хүлээн зөвшөөрөхийн хамт “хууль тогтоох”, “гүйцэтгэх”, “шүүх” гэж ангилдаг. Засаглалын хэлбэрээс хамаарч улс орон бүрд улс төрийн эрх мэдлийн харилцан хамаарал хяналт, улс төрийн систем дэх Ерөнхийлөгч, түүний эзлэх байр суурь, оролцоо, чиг үүрэг янз бүр байна.

Төрийн удирдлагын хэлбэр, улс төрийн тогтолцооны онцлогоос хамаарч үндсэн хуульд тусгагдсан төрийн тэргүүний институтийг дараах гурван төрөлд хувааж байна. Үүнд:[285]

1. Парламентын засаглалтай улсын төрийн тэргүүн;
2. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсын төрийн тэргүүн;
3. Semi-presidential system буюу холимог тогтолцоотой улсын төрийн тэргүүн[286] гэж ангилдаг.

Парламентын засаглалтай улсын төрийн тэргүүн нь бэлгэдлийн шинжтэй байх бөгөөд төрийн тэргүүнд гүйцэтгэх засаглалын тодорхой бүрэн эрх мэдэл олгогддог ч бодит байдал дээр түүнийгээ хэрэгжүүлэх нь ховор байна. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсын төрийн тэргүүний хувьд төрийн тэргүүний бүрэн эрх болон гүйцэтгэх засаглалын чиг үүргийг Ерөнхийлөгч өөрөө хэрэгжүүлнэ. Эдгээрээс ялгаатай нь холимог тогтолцоотой төрийн тэргүүний хувьд ерөнхийлөгчийн болон парламентын бүгд найрамдах улсын онцлог шинжийн аль алийг нь агуулна. Холимог тогтолцоотой улсад Ерөнхийлөгч болон засгийн газар нь гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийг хувааж хэрэгжүүлж байна.

Тухайлбал, зарим улс орнуудын хувьд Парламентын засаглалыг сонгож, төрийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч байх боловч, гүйцэтгэх засаглал нь парламентаа томилдог, засгийн газартаа төвлөрдөг ХБНГУ[287] зэрэг байхад, хүчтэй ерөнхийлөгчийн засаглал тогтоож, гүйцэтгэх эрх мэдлийг төрийн

[285] Д.Гангабаатар, “Үндсэн хуулийн эрх зүй, төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал”, УБ, МУИС хэвлэлийн газар, 2016 он, 226 дахь тал

[286] “Semi presidential system” by Oxford Bibliographies - Сүүлийн үед ихээхэн өргөн тархаж байгаа засгийн газрын хэлбэр ба хагас ерөнхийлөгчийн засаглал нь Үндсэн хуульд ард түмнээс сонгогдсон ерөнхийлөгч, парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг ерөнхий сайд, засгийн газрын аль алинг хамруулна ойлгоно. Дэлхий дээр хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай 50 гаруй улс байна. Semi-Presidential Systems [Сүүлд үзсэн: 2021.12.25]

[287] Үндсэн хууль, ХБНГУ, 1949 он, V хэсэг, 54-61 дүгээр зүйл, 67, 68, 82 дугээр зүйлүүд, Germany 1949 (rev. 2014) Constitution [Сүүлд үзсэн: 2021.12.26]

тэргүүн бөгөөд засгийн газрын тэргүүний гарт төвлөрүүлдэг АНУ[288], Өмнөд Солонгос[289], Филиппин[290] зэрэг улс орнууд байна.

Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн, эрх мэдлийн талаар нийтлэг зохицуулалт дотор түүний хууль санаачлах эрхийн тухай асуудал байна. Олон улсын жишгийг авч үзвэл парламентын бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч ихэнхдээ хууль санаачлах эрхгүй байна. Болгар, Эстони зэрэг улсуудад Ерөнхийлөгч зөвхөн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл санаачлах хязгаарлагдмал эрхтэй байна.

Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхээрээ дамжуулан өөртөө нэмж эрх олж авах боломжийг хэрхэн хаах талаарх асуудлаар олон улсын жишгийг харвал Үндсэн хуулиар зохицуулсан улс орон байхгүй, гагцхүү Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрхийг Үндсэн хуулийн хүрээнд өгсөн Аргентин, Коста Рика, Филиппин улс байна.

Улс	Үндсэн хууль дахь зохицуулалт
Аргентин улс	Үндсэн хуулийн 77 дугаар зүйл: 77. Хуулийн төслийг Ерөнхийлөгч болон Конгрессын гишүүд санал болгож болно.
Коста Рика улс	Үндсэн хуулийн 123 -р зүйл: 123. Хууль санаачлах эрх нь “гүйцэтгэх засаглал” (ерөнхийлөгчид), хууль тогтоох байгууллагын гишүүд болон ард түмэнд хадгалагдана.
Филиппин улс	Үндсэн хуулийн 18-р зүйл зургадугаар хэсэг: Төрийн эрх мэдэл шилжүүлэх үйл ажиллагаа 18.6. Одоогийн Ерөнхийлөгч анхдугаар их хурал хуралдах хүртэл хууль тогтоох эрх мэдлээ хэрэгжүүлнэ.

Хүснэгт 52: Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг олгосон улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалт

Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг харьцуулсан судалгаануудад ерөнхийлөгчийн хууль тогтоох эрх мэдэл ба тэдгээрийн хууль тогтоох бус буюу засгийн газрын бие даасан эрх мэдлийг ихэвчлэн ялган судалсан байна. Энэ нь Парламентын бүгд найрамдах улсад Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгдөг эрх эдлэх нь ховор байдагтай холбоотой ихэнх улс орон Үндсэн хуулиараа хууль санаачлах эрхийг Ерөнхийлөгчид олгох байдлаар тусгайлан бичиж өгөөгүй байна.

ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчтэй холбоотой 4 зохицуулалтад өөрчлөлт оруулсан байгаа бөгөөд үүнээс хоёрыг нь хүчингүй болгож, бусад холбогдох зохицуулалтад өөрчлөлт оруулсан байна. Тухайлбал Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох хүнд тавигдах насны шалгуурыг 45 байсныг 50 нас болгож, Ерөнхийлөгчийг 4 жилээр бус 6 жилээр зөвхөн нэг удаа сонгох буюу дахин улируулан сонгох боломжгүй болсон. Түүнчлэн Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг 5 хоногийн дотор Ерөнхий сайдаар томилохоор санал оруулах, ийнхүү нэр дэвшүүлэх процессыг нарийвчлан зохицуулж, өөрчлөлт оруулжээ.

Дээрх бүгдээс үзвэл Ерөнхийлөгчийг улируулан сонгохтой холбоотойгоор улс орнууд өөрсдийн засаглалын системээс хамаарч төрийн тэргүүнд сонгогдох хүнд өөр өөр шаардлагуудыг тавьдаг байна. Ихэнх улс орны хувьд нэг хүнд удаан хугацаанд эрх мэдэл төвлөрүүлэхгүй байх, цаашлаад хяналтын механизмыг сайжруулж дараа дараагийн Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох иргэн өмнө нь сонгогдсон хүний шийдвэрийг үргэлжлүүлэх, өөрчлөх зэргээр боломжит шинэчлэлтийг хийж, хяналт тавих зорилгын үүднээс улс төрийн эргэлтийн системийг хэрэгжүүлдэг жишиг байна. Түүнчлэн

[288] Үндсэн хууль, АНУ, 1789, 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, United States of America 1789 (rev. 1992) Constitution [Сүүлд үзсэн: 2021.12.26]
[289] Үндсэн хууль, Солонгос улс, 1948 он, 66 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, Korea (Republic of) 1948 (rev. 1987) Constitution [Сүүлд үзсэн: 2021.12.26]
[290] Үндсэн хууль, Филиппин улс, 1987 он, 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Philippines 1987 Constitution, [Сүүлд үзсэн: 2021.12.26]

нэг хүн удаан хугацаагаар Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нь зарим улс орнуудад тогтвортой хөгжил болон улс төр, эдийн засаг, үзэл баримтлалын хувьд тогтворжих зэрэг сайн талуудыг дурддаг байна. Монгол Улсын хувьд бусад улс орны сайн жишгийг сонгож авснаас гадна Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг парламентын сонгуультай ойрхон зохион байгуулах, түүний улмаас төрийн ажил цалгардах, улсын төсөвт хүндрэл учрах зэрэг сул талууд үүсэж байсныг багасгах, улс төрийн саналын зөрүүтэй байдал, талцах хагарлыг гүнзгийрэхээс сэргийлэх зэрэг шалтгааны улмаас Ерөнхийлөгчийг нэг удаа 6 жилийн хугацаагаар сонгохоор өөрчлөлт оруулан, үүнтэй холбогдуулан зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болох заалтыг хүчингүй болгосон байна.

Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох хүнд тавигдах бусад нөхцөл болоод шаардлагын тухайд авч үзвэл бүх улсад Ерөнхийлөгчид нэр дэвшиж байгаа иргэн дор хаяж дөчөөс дээш настай байх, тус улсын уугуул иргэн байх, эх орондоо таваас доошгүй жил болон түүнээс дээш хугацаагаар амьдарсан байх зэрэг ерөнхий гол шалгуурууд тавигдаж байна.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн зарим эрхийг хязгаарлах, Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын уялдаа холбоог сайжруулах, хурдан шуурхай байгуулах, Засгийн газрын тогтвортой байдлыг хангах зарчмын өөрчлөлтийг хийсэн бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилох нь бүрэн эрх бус үүрэг гэдгийг тодотгосон байна. Энэ нь төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй, түргэн шуурхай явагдах нөхцөлийг бий болгох ач холбогдолтой байдаг.

Тухайлбал, 1992 оны Үндсэн хуулиар /нэмэлт, өөрчлөлт ороогүй/ Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг олонхын суудал авсан нам эвсэлтэй зөвшилцөж, томилох саналыг Улсын Их Хуралд оруулахаар зохицуулсан байсан. Үүнээс улбаалж Ерөнхийлөгч өөрийн үзэмжээрээ олонхын суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг томилох саналыг Улсын Их Хуралд гаргахаас татгалзах үр дагаврыг бий болгож байжээ. Харин 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өмнөхтэй адил үр дагавар бий болж байсан бөгөөд цаашлаад Засгийн газар бүрдэхгүй байх зэрэг асуудал үүсэх эрсдэлтэй байсан тул үүнийг тодруулах зорилгоор 2019 онд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг хийсэн байна.

1992 оны Үндсэн хуулиар хүний эрх, эрх чөлөөг бататган бэхжүүлж, төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг Улсын Их Хуралд, гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газарт, шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүхэд олгохын сацуу Ерөнхийлөгчийн институтийг хуульчлан шилжилтийн үетэй холбогдуулан зарим нэгэн эрх мэдлийг /хуульд хориг тавих, Засгийн газарт чиглэл өгөх, хууль санаачлах, бусад тодорхой бүрэн эрхийг хуулиар олгох/ Ерөнхийлөгчид олгожээ. Харин Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгч хууль санаачлах, тодорхой бүрэн эрхийг хуулиар олж авах боломжийг бий болгосноор Ерөнхийлөгч өөрөө өөртөө эрх мэдэл нэмэх, төрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцэл алдагдаж, эрх мэдлийн төвлөрөл үүсэх асуудал бий болсон.

Иймд Ерөнхийлөгчид хэт их эрх мэдэл төвлөрсөн гэж үзэж, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хязгаарласан зохицуулалт буюу Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуульд заасан хүрээнд, зөвхөн хуулиар тодорхой бүрэн эрхийг олгож болохоор өөрчилсөн байна. Энэ нь 1992 оны Үндсэн хууль хэлэлцэгдэн батлагдаж байх үеийн үзэл баримтлал болон парламентын засаглал, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимд илүүтэйгээр нийцсэн нэмэлт, өөрчлөлт болжээ.

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР

ГУЧИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 1 БОЛОН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр
39.1. Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ.	39.1. Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно.
39.3. Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно.	39.3. Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Ерөнхий сайд энэ асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ.

Хүснэгт 53: Үндсэн хуулийн 39.1 болон 39.3 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл санааг XVII зуунд Ш.Монтескье гаргаж ирсэн байдаг. Энэхүү онол ёсоор эрх мэдэл хуваарилах замаар төрийн дур зоргыг хязгаарлаж болох тухай санааг боловсруулсан. Ийнхүү Ш.Монтескьегийн үзсэнээр “аливаа төрд гурван төрлийн эрх мэдэл оршдог” гээд

- Хууль тогтоох эрх мэдэл-парламент
- Гүйцэтгэх эрх мэдэл-ерөнхийлөгч, засгийн газар
- Шүүх эрх мэдэл-шүүхийн байгууллага гэж томьёолсон билээ.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь “ардчилсан нийгэм дэх гурван засаглал нэг нэгнийгээ хянах, нэг нь хэт давамгайлахаас хязгаарлан хүчний харьцааг тэнцвэржүүлэх, тэдгээр нь харьцангуй бие даасан байдалд оршдог” гэсэн санаанд тулгуурладаг.

Энэхүү судалгааны ажлаар төрийн гурван эрх мэдлээс гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдэл хяналт, тэнцлийн асуудал хөндөгдөнө. Ялангуяа Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан зохицуулалт нь энэхүү хоёр эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх, бие даасан хараат бус үйл ажиллагаа явуулах боломжийг бүрдүүлэх, хяналтыг бэхжүүлэх зорилгыг агуулж байна.

Засгийн газар нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх улс төрийн институт бөгөөд Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. Засгийн газрыг Монгол улсын Ерөнхий сайд тэргүүлнэ. Монгол улсын Ерөнхийлөгч нь УИХ-д олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль эсвэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж эсвэл зөвшилцөн олонхоороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулна. /Монгол улсын Үндсэн хууль, 2 дугаар бүлэг, 33.2 дугаар зүйл/

Ерөнхийлөгчөөс ерөнхий сайдаар томилуулахаар санал болгосон хүнийг УИХ хэлэлцээд, олонхын санал авсан нөхцөлд ерөнхий сайдаар томилж хууль батална. Өөрөөр хэлбэл парламентад

олонх болсон улс төрийн нам, эвсэл эсвэл нам, эвслүүд зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг ерөнхий сайдаар томилж байгаа энэ процедур нь ерөнхий сайдыг парламент төрүүлж буй зохицуулалтыг илтгэнэ.[291] Дийлэнх тохиолдолд Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн хүн тухайн улс төрийн нам, эвслийн дарга буюу лидер, нөлөө бүхий улс төрч байдаг.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнээ тогтоож ирсэн байдал:

1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалт ёсоор Ерөнхий сайд засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн парламентад өргөн барьдаг. Уг асуудлаар ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол парламентад өөрөө өргөн мэдүүлнэ. Үндсэндээ засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох эрхийг ерөнхий сайдад олгосон. Харин Ерөнхий сайдын түр эзгүйд түүний үүрэг болгосноор Засгийн газрын аль нэг гишүүн хавсран гүйцэтгэдэг.

Засгийн газрыг огцруулах зохицуулалтын тухайд:

Засгийн газар нь өөрийн санаачилгаар болон УИХ-аас итгэл хүлээлгээгүй нөхцөлд огцордог. Тухайлбал, Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно. \Монгол улсын Үндсэн хуулийн 3-р Бүлэг 43.2-р зүйл\ Парламент засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан, Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэх асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэнэ. Үүнээс үзэхэд засгийн газрыг огцруулах санаачилга засгийн газрын тэргүүн, сайд нарын тэн хагас, ерөнхийлөгч, парламентаас гарч болохоор байжээ.

Засгийн газар өөрөө санаачилга гаргаж байгаа нь хамтын хариуцлага хүлээх буюу кабинетын зарчимтай уялдаж байгаа бол парламентаас санаачилга гаргаж байгаа явдлыг эрх мэдэл хуваарилах зарчмын хүрээнд хууль тогтоох институт нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх институтэд хяналт тавих зохицуулалттай холбож ойлгож ирсэн. Харин ерөнхийлөгчөөс засгийн газрыг огцруулах санаачилга нь дийлэнх тохиолдолд улс төрийн хямралт байдлыг шийдвэрлэх зорилттой уялдах учиртай.[292]

Засгийн газрын үйл ажиллагааны онцлогийн тухайд:

Засгийн газрын тэргүүн буюу Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдан зохион байгуулж, төрийн бодлогыг хэрэгжүүлж, хууль сахиулах ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцна. Засгийн газар үйл ажиллагаагаа УИХ-д тайлагнана. /Монгол улсын Үндсэн хуулийн 3-р Бүлэг 41.1,2-р зүйл/

Засгийн газар үйл ажиллагааныхаа мөрийн хөтөлбөрийн төслийг бүрэн эрхийнх нь хугацаа эхэлснээс хойш 60 хоногийн дотор, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл зэрэг баримт бичгийн төслийг өргөн мэдүүлэх үүрэг хүлээдэг. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг парламентын нэгдсэн чуулганаар хэлэлцэн шийдвэр гаргана. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнөх хугацаанд Засгийн газрын үйл ажиллагаа нь дараах онцлогтой байсан. Үүнд:

- Парламентад олонх болсон улс төрийн нам, эвсэл нь засгийн газраа байгуулна; /энэ онцлог одоо ч өөрчлөгдөөгүй/
- Засгийн газар үйл ажиллагаагаа зөвхөн парламентын өмнө тайлагнаж, хариуцна. Парламентаас итгэл хүлээсэн эсэхээс хамааран засгийн газрын үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх эсэх нь шалтгаална;
- Засгийн газрын нэгдмэл удирдлага, хамтын хариуцлагыг түүний цөм буюу манлайлах бүтэц болох Засгийн газрын кабинет хангадаг;
- Парламентын гишүүн нь нэгэн зэрэг гүйцэтгэх засгийн бүрэлдэхүүнд орж ажиллах боломжтой.

Монгол Улсын Засгийн газар нь үйл ажиллагаагаа танхимын зохион байгуулалтаар (кабинетын зарчмаар буюу хамтын хариуцлага хүлээх механизмаар) хэрэгжүүлдэг. Танхимын зохион

[291] Монгол Улс дахь Фредрих-Эбертийн сан, *Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм: Тогтолцоо ба бодлого*, УБ., 2013, 26 дахь тал
[292] Мөн тэнд

байгуулалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн хэлбэр нь Засгийн газрын хуралдаан мөн. \Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 3 бүлэг 17.4 зүйл\ Засгийн газрын хуралдаанаар парламентаас даалгасан, ерөнхийлөгчөөс санал болгосон асуудлыг хэлэлцэж шийдвэр гаргадаг. Танхимын зарчмаар үйл ажиллагаа явуулах тул хэлэлцэж байгаа асуудлаар Засгийн газрын гишүүдээс санал хурааж эцсийн шийдвэр гаргадаг.

Засгийн газрын хуралдаанаар дараах асуудлыг хэлэлцэнэ. Үүнд:

1. Хуулийн төсөл;
2. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол УИХ-д өргөн мэдүүлэх бусад шийдвэр;
3. Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай Ерөнхийлөгчийн зарлиг;
4. Засгийн газрын бодлогод өөрчлөлт оруулахаар өөрийн гишүүнээс ирүүлсэн санал;
5. Ерөнхий сайд дангаар шийдвэрлээгүй болон Засгийн газрын гишүүдээс эрхлэх асуудлаараа өөрсдөө тохиролцож чадаагүй саналын зөрөөг шийдвэрлэх асуудал зэрэг нь болно.

Засгийн газрын ажлын алба нь Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар байна. Хэрэг эрхлэх газар нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэл, мөрийн хөтөлбөр, зорилт, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд болон Ерөнхий сайд, танхимын үйл ажиллагаанд бүх талын дэмжлэг, зөвлөгөө өгч, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх институтийн үр нөлөөтэй, үр ашигтай, тасралтгүй, хэвийн жигд ажиллагааны таатай орчин бүрдүүлж ажиллах үүрэг хүлээдэг.

Засгийн газар нь үйл ажиллагааны зохих хүрээ салбарыг дагнан эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага буюу яамдтай байдаг. Яамдыг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж, ерөнхий сайдын мэдүүлснээр УИХ байгуулж, татан буулгана. Яамдыг чиг үүргээр нь ерөнхий чиг үүргийн, салбарын чиглэлийн гэж ангилдаг. Ерөнхий чиг үүргийн яам нь нэгдсэн стратегийн төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангах, бодлогын хэрэгжилтийн явц байдалд хяналт шинжилгээ хийх, үр дүнд нь үнэлгээ өгөх, түүнчлэн чиглэлийн яамдын үйл ажиллагаанд туслалцаа үзүүлэх чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг. Чиглэлийн яам нь хариуцсан чиглэл, салбарын төлөвлөлт, бодлого удирдамжаар хангах, бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах, бодлогын хэрэгжилтийн явц байдалд хяналт шинжилгээ хийх, үр дүнд нь үнэлгээ өгөх чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус зааltыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

(1) Засгийн газрын бүрэлдэхүүнээ тогтоох, гишүүдийг томилох, чөлөөлөх эрхийг Ерөнхий сайдад олгосон асуудлын тухайд[293]

1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалт /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр
39.3. Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно.	39.3. Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Ерөнхий сайд энэ асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ.

Хүснэгт 54: Үндсэн хуулийн 39.3 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

Сайд нарыг томилох:

Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар заавал Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж, Улсын Их Хуралд өргөн барьдаг байсан. (Гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг) Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр уг зүйлд “Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүн, түүнд

[293] Монгол Улсын их хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, УБ., 2017, 17 дахь тал

өөрчлөлт оруулах асуудлаар Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ" гэсэн заалт нэмсэн юм. Үүний үр дүнд Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр өргөн мэдүүлэх боломжтой болсон юм. Харин Улсын Их Хурал сайдад нэр дэвшигчдийг хүн тус бүрээр хэлэлцэн томилдог журам хөндөгдөөгүй. Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшүүлэх эрхтэй, гэхдээ Засгийн газрын гишүүнийг томилох эрхгүй байдаг. Энэ нь Ерөнхий сайдыг кабинетын төлөө хариуцлага хүлээхгүй болгож байсан.

Сайд нарыг огцруулах:

Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Улсын Их Хурал хүссэн үедээ хувь сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцдэг. Улсын Их Хурлын тодорхой тооны гишүүд нэгдэн Ерөнхий сайд болон аль нэг сайдыг огцруулах санал гаргах боломжтой. Өнгөрсөн хугацаанд, Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай саналыг 10 удаа гаргаж (цөөн тохиолдолд Ерөнхий сайд өөрөө огцрох тухай мэдэгдэл гаргасан) 6 удаа уг санал дэмжигдэн, Засгийн газар огцорч байжээ. Харин сайдыг огцруулах саналыг 12 удаа гаргаж, хоёр удаад нь уг санал дэмжигдсэн байна. Мөн Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг Байнгын хороо болон нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж байсан ч чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж шийдвэр гараагүй тохиолдлууд ч байна.

1992.01.13
Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдлаа. "УИХ-ын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй" Монгол Улсын Үндсэн хууль. 29.1

1992.07.06
Харин УИХ-ын тухай хуульд зөрчилтэй заалт оров. "УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол гишүүнийхээ бүрэн эрхийг хэвээр хадгална. Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд байх УИХ-ын гишүүний тоо Засгийн газрын нийт гишүүний гуравны нэгээс хэтэрч болохгүй" УИХ-ын тухай хууль. 22.1

1992.07.21
УИХ сонгуулийн 26 дугаар тойргоос сонгогдсон гишүүн П.Жасрай Монгол Улсын Ерөнхий сайдаар томилогдлоо. Парламентын 76 суудлын 70-ыг МАХН авсан байв.

1992.08.11
УИХ-аас 17 тоот тогтоол гаргаж Засгийн газрын гишүүдийг томилсны дотор УИХ-ын гишүүн Ч.Пүрэвдорж, Ц.Гомбосүрэн, Н.Энхбаяр нар сайд боллоо.

1992.10.09
Сонгуулийн 25 дугаар тойргоос сонгогдсон УИХ-ын гишүүн Л.Энэбишийг Монгол Улсын Ерөнхий сайдын орлогч бөгөөд Засаг захиргааны сайдаар томилов.

1993.05.06
Засгийн газрын тухай хуулийг баталлаа. "Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлд заасан ёсоор Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол гишүүнийхээ бүрэн эрхийг хэвээр хадгална" Засгийн газрын тухай хууль. 20.1

1994.01.12
Үндсэн хуулийн Цэцийн хуралдаанаар УИХ-ын гишүүн Ц.Төрмандах нь "Монголын Чөлөөт Телевиз-1" (МЧТ-1) нэртэй аж ахуйн нэгж байгуулан, банканд харилцах данс нээн ажиллаж байгааг хэлэлцээд, Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэв.

1994.02.23
УИХ-ын гишүүн Ц.Элбэгдорж МоАХ-ны дарга, МААА-ны холбооны ерөнхийлөгчөөр С.Зориг МҮАН-ын дэргэдэх Стратеги судлалын төвийн захирал, Ардчилал-Таймс сонины санаачлагч, Д.Ганболд МҮАН-ын даргын албан тушаал хашиж байгааг Үндсэн хуулийн Цэц авч хэлэлцээд, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь харшлахгүй байна гэж дүгнэлээ.

1996.07.17

УИХ-ын тухай хуулийг 22.1 заалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29.1 заалтыг зөрчиж буй тухай иргэн Д.Ламжавын өргөдлийг Үндсэн хууль Цэц хянан хэлэлцээд заалтуудыг нийцүүлэх нь зүйтэй гэж үзлээ.

1996.07.19
Ерөнхий сайдаар томилогдсон М.Энхсайхан өөрийн Засгийн газрын гишүүдийг бүгдийг нь УИХ-ын гаднаас бүрдүүлэв.

1996.07.30
УИХ-ын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 1, 2, 3 дахь хэсгийн заалтууд Үндсэн хуулийг зөрчиж байна гэсэн Цэцийн дүгнэлтийг УИХ авч хэлэлцээд хууль зүйн үндэслэлгүй гэж үзлээ.

1996.08.26
Парламент УИХ-ын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, Засгийн газарт давхар ажиллах болох гишүүдийн тооны дээд хязгаарыг өсгөлөө. "УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол бүрэн эрхээ хэвээр хадгална. Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд байх УИХ-ын гишүүдийн тоо Засгийн газрын нийт гишүүний гуравны хоёроос хэтэрч болохгүй" УИХ-ын тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хууль. 22.1

1996.09.07
Үндсэн хуулийн Цэц их суудлын буюу бүх гишүүдийн хуралдаанаараа УИХ-ын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 1, 2, 3 дахь хэсэгт оруулсан өөрчлөлтийг өмнө гаргасан дүгнэлтийг нь хууль зүйн үндэслэлгүй гэж үзсэн УИХ-ын тогтоолтой хамт хүчингүй болгов.

1997.01.26.
УИХ гишүүдийнхээ “хуулиар тогтоосон үүрэг”-ийг хуульчлав. “УИХ-ын гишүүн Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээр томилогдох, улс төрийн нам болон төрийн бус байгууллагад сонгуульт ажил, албан тушаал эрхлэх, сургалт, эрдэм шинжилгээний ажил хийхээс бусад хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль. 6.1

1998.01.15
УИХ-ын гишүүдийн Засгийн газарт давхар ажиллах эрх зүйн боломжийг улам тодотгов. "УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол хавсран ажиллах" “УИХ-ын гишүүн нь Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэж болно. Ийнхүү Засгийн газрын гишүүний үүргийг хавсарч байгаа УИХ-ын гишүүн өөрийнх нь эрхэлсэн ажлын хүрээнд хяналт тавих үүрэг бүхий Байнгын болон дэд хорооны гишүүн байх, Байнгын болон дэд хорооны даргаар сонгогдохыг хориглоно” УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хууль. 8.2.11; 8.3

1998.04.23
Баянхонгорын 9 дүгээр тойргоос УИХ-д сонгогдсон гишүүн Ц.Элбэгдоржийг Монгол Улсын Ерөнхий сайдаар томилов. Түүний Засгийн газар С.Зориг, С.Батчулуун, Б.Батбаяр, Н.Алтанхуяг, Р.Амаржаргал, С.Баярцогт, Р.Одонбаатар, Ш.Батбаяр, Ч.Сайханбилэг нарын УИХ-ын гишүүдээс 100 хувь бүрдсэн юм.

1998.10.23.
Үндсэн хуулийн Цэц Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүний албан тушаал, үүргийг УИХ-ын гишүүний үүрэгт хамааруулах хууль зүйн үндэслэл Үндсэн хуулиар тогтоогдохгүй байгаа тул УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд оруулсан нэмэлтүүд нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн утга агуулгатай зөрчилдсөн байна гэж үзлээ.

1998.11.12
Үндсэн хуулийн цэцийн дээрх 09 тоот дүгнэлтийг УИХ хэлэлцээд, хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн 112 дугаар тогтоол гаргав.

1998.11.24

УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд оруулсан нэмэлтүүд болон цэцийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн УИХ-ын дээрх тогтоолыг бүгдийг нь Үндсэн хуулийн Цэц дахин хүчингүй болголоо.

1998.12.09
Нийслэлийн Засаг дарга бөгөөд Улаанбаатар хотын захирагчаар ажиллаж байсан Ж.Наранцацралт Монгол Улсын Ерөнхий сайд боллоо. Түүний Засгийн газрын бүрэлдэхүүн харьцангуй удаан бүрдсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэрийн дагуу 100 хувь УИХ-ын гишүүн бус сайд нараас бүрджээ.

1999.12.24
Монгол Улсын Үндсэн хуульд УИХ нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, 29.1-ийг “УИХ-ын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна.УИХ-ын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” болгон найруулав.

1999.07.30
Сонгуулийн 65 дугаар тойргоос сонгогдсон УИХ-ын гишүүн Р.Амаржаргал Засгийн газрын тэргүүнээр томилогдлоо. Тэрээр өмнөх Засгийн газрын гишүүн сайд нартай үргэлжлүүлэн ажилласан бөгөөд өөрөөс нь бусад нь УИХ-ын гишүүн бус байлаа.

2000.07.26
УИХ-д үнэмлэхүй олонх болсон МАХН засгийн газраа байгуулахдаа 65 дугаар тойргоос сонгогдсон гишүүн Н.Энхбаярыг Ерөнхий сайд болголоо.

2000.08.09
Засгийн газрын гишүүд томилогдлоо. Н.Энхбаярын Засгийн газар нийт 13 гишүүнтэй ажилласны дөрөв нь буюу Ерөнхий сайд өөрөө, Санхүү, эдийн засгийн сайд Ч.Улаан, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Ц.Нямдорж, ЗГХЭГ-ын дарга Ө.Энхтүвшин нар УИХ-ын гишүүнийхээ ажлыг давхар гүйцэтгэсэн юм.

2000.11.29
Үндсэн хуулийн Цэц их суудлын хуралдаанаараа Монгол Улсын иргэн С.Нарангэрэл нарын гомдлоор УИХ-ын 1999 оны 12 дугаар сарын 24-нд баталсан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хэлэлцээд, уг нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгов.

2000.12.04
Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгосон Цэцийн шийдвэрийг УИХ хэлэлцээд, хүлээн авах боломжгүй гэж үзэн, нэмэлт өөрчлөлтүүдийг дахин сэргээн батлав.

2004.08.20
УИХ-ын ээлжит сонгуульд АН, Эх орон намуудын “Ардчилсан холбоо” эвсэл 36, МАХН 36 суудал авч тэнцсэн тул хамтарсан Засгийн газар байгуулахаар тогтож, АН-ын дарга Ц.Элбэгдоржийг Ерөнхий сайдаар томиллоо. Энэ Засгийн газар 18 сайдтай ажилласан дотор УИХ-ын гишүүн Ч.Улаан, Ц.Шаравдорж, Н.Батбаяр, Ц.Мөнх-Оргил, Г.Батхүү, Т.Очирхүү, С.Батболд, Ц.Баярсайхан, Ц.Нямдорж, Д.Тэрбишдагва, Т.Ганди, У.Хүрэлсүх нар орсон юм.

2006.01.25
Задарсан “Ардчилсан холбоо” эвслийн Засгийн газрын халааг авч, УИХ-ын гишүүн М.Энхболд Ерөнхий сайд боллоо.

2006.01.28
Шинээр байгуулагдсан МАХН, “Эх орон” намын эвслийн Засгийн газрын гишүүд томилогдов. Ерөнхий сайдтайгаа нийлээд нийт 17 гишүүнтэй танхим бүрдсэний 15 нь УИХ-ын гишүүний давхар албатай байв.

2007.02.06
УИХ-ын гишүүн сайд нар болох Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайд Л.Одончимэд, Эрүүл мэндийн сайд Л.Гүндалай нарыг мөн л УИХ-ын гишүүн Д.Дэмбэрэл, Д.Туяа нараар солив.

2007.11.22
МАХН-ын дүрмийн дагуу шинээр сонгогдсон дарга С.Баяр Ерөнхий сайд боллоо. Түүний Засгийн газарт ажилласан 16 сайдын дотор М.Энхболд, Ж.Батхуяг, С.Оюун, Р.Раш, Д.Дэмбэрэл, Ч.Улаан, Ц.Мөнх-Оргил, Н.Энхболд гэх найман УИХ-ын гишүүн багтсан юм.

2008.09.11
УИХ-ын сонгуульд хэдийгээр МАХН олон суудал авсан ч гэлээ АН-тай эвсэж “Эв нэгдлийн” Засгийн газар байгуулахаар болсон юм. УИХ-ын гишүүнээр сонгогдсон С.Баяр Ерөнхий сайдын албандаа улирлаа.

2008.09.19
С.Баярын Засгийн газрын танхим бүрдлээ. Нийт 15 сайд Засгийн газарт ажиллахаар болсны 11 нь УИХ гишүүн байв. Тэд бол С.Баяр, Н.Алтанхуяг, М.Энхболд, Сү.Батболд, С.Баярцогт, Ц.Нямдорж, Л.Гансүх, Л.Болд, Х.Баттулга, С.Ламбаа нар.

2009.10.29
Эрүүл мэндийн улмаас ажлаа өгсөн С.Баяр Ерөнхий сайдын албан тушаалд Сү.Батболдыг хөтөлж авчирлаа.

2009.11.12
Ерөнхий сайд Сү.Батболд Засгийн газрынхаа гишүүдийг УИХ-аар томилуулав. Түүний танхимд ажилласан 14 сайдын (өөртэй нь 15) 11 нь (12) буюу Н.Алтанхуяг, М.Энхболд, Г.Занданшатар, С.Баярцогт, Ц.Нямдорж, Л.Гансүх, Л.Болд, Х.Баттулга, Д.Зоригт, С.Ламбаа, Ч.Хүрэлбаатар нар УИХ-ын гишүүн байлаа.

2011.01.12
УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллах нь хууль тогтоох болон хуулийн хэрэгжилтийг хангах, гүйцэтгэх засаглал хоорондын зүй зохист харилцаа, эрх мэдэл, чиг үүргийн хуваарилалт, хяналтын тогтолцоог алдагдуулах гол үндэс болж байгааг шийдвэрлэх зорилгоор УИХ-ын дарга Д.Дэмбэрэл 05 тоот захирамж гаргаж, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судлах үүрэг бүхий ажлын хэсэг”-ийг Төрийн байгуулалтын Байнгын хорооны даргаар ахлуулан байгуулж ажиллуулав.

2011.05.27
УИХ-ын гишүүн Д.Дамба-Очир, Д.Одхүү, Л.Гансүх, Д.Хаянхярваа, Ж.Сүхбаатар нар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл санаачиллаа. Гол зорилго нь УИХ-ын гишүүн сайдын албыг давхар хашихыг хязгаарлахад чиглэж байлаа.

2011.06.10
Д.Энхбат нарын УИХ-ын 12 гишүүн дээрхтэй ижил зорилгоор мөн Үндсэн хууль болон УИХ-ын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслүүд санаачлав.

2011.12.13.
Ж.Сүхбаатар тэргүүтэй УИХ-ын нэр бүхий 32 гишүүн парламент, Засгийн газарт давхар гишүүнчлэгдэхийг зогсоохоор Үндсэн хуульд мөн л нэмэлт оруулах тухай хуулийн төсөл санаачилсан нь Төрийн байгуулалтын байнгын хороон дээр дэмжигдсэн боловч нэгдсэн хуралдаанаар ороогүй.

2012.01.20
“7 сарын 1”-ний үйл явдлыг эрүүлэх зорилгоор байгуулагдсан “Эв нэгдлийн” Засгийн газраас АН гарч, Н.Алтанхуяг, С.Баярцогт, Л.Гансүх, Л.Болд, Х.Баттулга, С.Ламбаа нар сайдын албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөв. Эд бүгд УИХ-ын гишүүд байв.

2012.01.27
Засгийн газраас гарсан АН оронд томилогдсон Д.Хаянхярваа, Д.Цогтбаатар, Ж.Энхбаяр, Ц.Дашдорж, Н.Хүрэлбаатар нарын таван сайдын гурав нь УИХ-ын гишүүн.

2012.08.09
АН-ын дарга, УИХ-ын гишүүн Н.Алтанхуяг Ерөнхий сайдаар томилогдож, АН, МАХН-МҮАН-ын "Шударга ёс" эвсэл, Иргэний Зориг Ногоон намын гурвалсан эвслийн Засгийн газрыг тэргүүлэхээр болов.

2012.08.17-20
Гурвал эвслийн "Шинэчлэлийн" Засгийн газрыг Ерөнхий сайдын хамт нийт 19 сайдтайгаар байгуулахад Зам, тээврийн сайд А.Гансүх, Эрүүл мэндийн сайд Н.Удвал хоёроос бусад 17 нь УИХ-ын гишүүн байна.

2013.06.10
Засгийн газрын тухай болон УИХ-ын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төслүүдийг Тамгын газрын дарга П.Цагаан УИХ-ын дарга З.Энхболдод өргөн барив. Эдгээр төслүүдэд Ерөнхий сайдаас бусад Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг давхар хашихгүй байх эрх зүйн зохицуулалтыг тусгасан байна.

2013.11.16
Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж өөрийн санаачилсан "Том төрөөс ухаалаг төр рүү" Үндэсний зөвлөлдөх уулзалт дээр "Манай засагт хоёр юм буруу байгаа. УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын гишүүн давхар байгаа нь буруу байна. Хоёрт нь, зээлд дуртай байгаа нь буруу байна" гэж мэдэгдлээ.

2013.12.13
УИХ дахь АН, МАН-ын бүлгүүд, МАХН-МҮАН-ын "Шударга ёс" эвслийн бүлэг, Иргэний зориг-ногоон нам, бие даагчдын зөвлөлийн дарга нар Ерөнхийлөгчийн "Том төрөөс ухаалаг төр рүү" санаачилгыг дэмжиж тунхаг бичигт гарын үсэг зурлаа.

2013.12.27
УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаас Ерөнхийлөгчийн санаачилсан Засгийн газар болон УИХ-ын тухай хуулиудад өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслүүдийг хэлэлцэх нь зүйтэй гэсэн шийдвэр гарав.

2014.01.14
УИХ-ын төрийн байгуулалтын Байнгын хороо Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төслүүдийг хэлэлцээд, Засгийн газрын бүрэлдэхүүний тавиас илүүгүй хувь нь УИХ-ын гишүүн байх, үүн дотроо ерөнхий чиг үүргийн сайд нар нь хавсарч ажиллах, хуулийн хэрэгжих хугацааг 2016 оны ээлжит сонгуулийн дүнд байгуулагдсан УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж эхлэх өдрөөс мөрдөх зэрэг саналуудыг дэвшүүлэв.

2014.01.23
УИХ дахь АН-ын бүлэг Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төслийн хэлэлцүүлгээс завсарлага авлаа. Ерөнхий сайдаас бусад сайдын албыг УИХ гишүүд хийхгүй байх тухай хуулийн төсөлдөө Ерөнхийлөгч хэрэгжиж эхлэх хугацааг 2016 оны долдугаар сарын 1 байхаар тусгасныг УИХ дахь МАН-ын бүлэг хоёр жилээр наашлуулах, "Шударга ёс" эвсэл төслөөр нь дэмжих, АН дараагийн парламентын бүрэн эрхийн эхэн дээрээс мөрдөх саналтай байгаа юм.

Хүснэгт 55: Цаг хугацааны дараалал, хуулийн өөрчлөлтүүд болон Засгийн газруудын цаг үеийн онцлог, үйл явдал[294]

1992 оноос 2022 оныг хүртэл нийт 17 Засгийн газар солигдсон байна. Жич: Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 09 тоот тогтоолоор "сайд огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурлын гишүүн Улсын Их Хуралд оруулж, хэлэлцүүлж байгаа нь Үндсэн хуулийн үзэл санааг алдагдуулсан" гэж үзжээ.

[294] "Давхар дээл"-ийн цадиг | www.baabar.mn | Шилдэг нийтлэлчдийн клуб

Түүнчлэн 1993 онд баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлд Ерөнхий сайдын бүрэн эрхийг хуульчилсан байдаг. Тус хуулийн 23.1.1-д “Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах, Засгийн газрын гишүүнийг томилох, албан тушаалаас чөлөөлөх, огцруулах тухай саналаа Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ.” гэж заасан байдаг. Үүнээс үзэхэд Ерөнхий сайд нь Засгийн газрын гишүүнийг чөлөөлөх тухай санал гаргах эрхтэй, гэхдээ чөлөөлөх эрхгүй байсан. Үндсэн хуулийн Хорин зургадугаар зүйлд “Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ.” гэж заасан. Үүнээс үзэхэд Ерөнхий сайд дангаараа хууль санаачлах эрх эдлэхгүй.

№	Овог нэр	Сонгогдсон /бүрэн эрх нь дуусгавар болсон огноо	Улс төрийн намын харьяалал/засгийн газрын хэлбэр	Төрсөн он/ сонгогдох үеийн нас	Бүрэн эрхийн хугацаа нь дууссан шалтгаан
1	Пунцагийн Жасрай	1992.07.21-1996.07.19	МАХН/дангаараа	1933.10.25-2007.10 59 настайдаа	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусаж шинэ засгийн газар байгуулагдсан/ сөрөг хүчин сонгуульд ялсан
2	Мэндсайханы Энхсайхан	1996.07.19-1998.04.23	МҮАН/ МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн засгийн газар	1955 41 настайдаа	Улс төрийн сөрөг хүчин өөрийнх нь намтай хамтран огцруулах санаачилга гаргасан
3	Цахиагийн Элбэгдорж	1998.04.23-1998.12.09	МҮАН/ МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн засгийн газар	1963 35 настайдаа	Эрх барьж байгаа улс төрийн хүчин буюу өөрийнх нь нам огцруулах санаачилга гаргасан
4	Жанлавын Наранцацралт	1998.12.09-1999.07.22	МСДН/ МҮАН-тай эвсэж байгуулсан засгийн газар	1957-2007 41 настайдаа	Улс төрийн сөрөг хүчин огцруулах санаачилга гаргасан
5	Ням-Осорын Туяа	1999.07.22-1999.07.30	МСДН	1958 41 настайдаа	сайдын үүрэг гүйцэтгэгч / гадаад хэргийн сайд
6	Рэнчинямын Амаржаргал	1999.07.30-2000.07.26	МҮАН/ МСДН-тай эвсэж бүрдүүлсэн засгийн газар	1961 38 настайдаа	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусаж шинэ засгийн газар байгуулагдсан/ сөрөг хүчин сонгуульд ялсан
7	Намбарын Энхбаяр	2000.07.26-2004.08.20	МАХН/дангаараа	1958 42 настайдаа	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусаж шинэ засгийн газар байгуулагдсан/ эвслийн засгийн газар байгуулагдсан
8	Цахиагийн Элбэгдорж	2004.08.20-2006.01.13	МАН /эвслийн МАН, МАХН	1963 43 настайдаа	Сөрөг хүчнээс төлөөлөлтэй засгийн газрын гишүүдийн тал нь огцрох хүсэлт гаргасан

9	Миеэгомбын Энхболд	2006.01.26 – 2007.11.07	МАХН/ эвслийн – МАХН, БНН, Эх Орон нам, Шударга Ёсны Нам	1964 42 настайдаа	Өөрийн хүсэлтээр огцрох хүсэлт гаргасан
10	Санжийн Баяр	2007.11.22-2009.10.29	МАХН/ эвслийн – МАХН, ИЗН, Шударга Ёсны Нам	1956 52 настайдаа	Эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан
11	Сүхбаатарын Батболд	2009.10.29-2012.08.10	МАН/ эвслийн – МАН, ИЗН, Шударга Ёсны Нам	1963 46 настайдаа	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусаж шинэ засгийн газар байгуулагдсан/ сөрөг хүчин сонгуульд ялсан
12	Норовын Алтанхуяг	2012.08.10-2014.10.05	АН/эвслийн МАХН, ИЗН, МҮАН	1955 57 настайдаа	Огцруулах санаачилга гаргасан
13	Дэндэвийн Тэрбишдагва	2014.10.05-2014.11.21	МАХН-МҮАН-ын Шударга ёс эвсэл	1956 58 настайдаа	Огцруулах санаачилга гаргасан
14	Ч.Сайханбилэг	2014.11.21-2016.07.30	АН	1969 45 настайдаа	Шинэ Засгийн газар байгуулагдсан
15	Ж.Эрдэнэбат	2016.07.30-2017.09.08	МАН	1974 42 настайдаа	Огцруулах санаачилга гаргасан
16	У.Хүрэлсүх	2017.09.08-2021.01.27	МАН	1968 49 настайдаа	Өөрөө огцрох санаачилга гаргасан
17	Л.Оюун-Эрдэнэ	2021.01.27-	МАН	1980 41 настайдаа	

Хүснэгт 56: 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших Ерөнхий сайд нар[295]

(2) Засгийн газрын гишүүдийн тавааc дээшгүй нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болохоор хязгаарласан асуудлын тухайд[296]

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр**
39.1. Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ.	39.1. Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно.

Хүснэгт 57: Үндсэн хуулийн 39.1 дэх хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

Үндсэн хууль дахь өмнөх зохицуулалт:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “Улсын Их Хурлын гишүүн хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэж заасан байв. Үндсэн хуульд орсон 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр уг заалтыг “Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан

[295] Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, М.Батчимэг, Ц.Даваадулам, О.Мөнхсайхан нар, *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ., 2016

[296] Монгол Улсын их хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, УБ., 2017, 19-20 дахь тал

тушаал хавсарч болохгүй” гэж томьёолсноор Улсын Их Хурлын гишүүн ямар нэг хязгаарлалтгүйгээр Засгийн газрын гишүүн байх боломжтой болсон юм. Иргэд энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар Үндсэн хуулийн цэцэд хандан маргаан үүсгэжээ. Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэжээ. Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээж аваагүй.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2000 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаас хойш байгуулагдсан Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурлын гишүүд олноор орж, Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг давхар гүйцэтгэж ирэв. Үүний сул тал нь хууль тогтоох эрх мэдэл буюу Улсын их хурлаас гүйцэтгэх эрх мэдэл болох Засгийн газрын хяналт, бие даасан байдлын тэнцвэрийг алдагдуулж байсан. Тодруулбал, Улсын их хурлын гишүүн нь өөрөө Засгийн газрын гишүүн учраас хяналт хэрэгжих боломжгүйд хүрч байв.

№	Засгийн газар	Ажилласан хугацаа	Засгийн газрын гишүүдийн нийт тоо	Улсын Их Хурлын гишүүн сайдын тоо
1.	Н.Энхбаяр	2000.07.26-2004.08.20	13	4
2.	Ц.Элбэгдорж	2004.08.20-2006.01.13	18	13
3.	М.Энхболд	2006.01.25-2007.11.22	17	15
4	С.Баяр	2007.11.22-2008.09.11	16	8
		2008.09.11-2009.10.28	15	11
5	С.Батболд	2009.10.29-2012.01.27	15	12
		2012.01.20-2012.10.28	14	9
6	Н.Алтанхуяг	2012.08.09-2014.11.05	19	17
7	Ч.Сайханбилэг	2014.11.05-2015.09.08	19	10
		2015.09.08-2016.07.21	19	14
8	Ж.Эрдэнэбат	2016.07.21- 2017.09.08	16	8
9	У.Хүрэлсүх	2017.09.08 - 2020.06	15	14
		2020.06- 2021.01.27	17	5
10	Л.Оюун-Эрдэнэ	2021.01.27-	16	5

Хүснэгт 58: Үе үеийн Засгийн газарт Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарсан гишүүний тоо

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

(1) Засгийн газрын бүрэлдэхүүнээ тогтоох, гишүүдийг томилох, чөлөөлөх эрхийг Ерөнхий сайдад олгосон асуудлын тухайд

Эерэг тал	Сөрөг тал
● Гүйцэтгэх засаглалын бие даасан байдал, Ерөнхий сайдын Улсын Их Хурлын өмнө хүлээх хариуцлага нэмэгдэнэ. Ингэснээр хэн хариуцлага хүлээх нь төдийлөн ойлгомжгүй байгаа өнөөгийн нөхцөл байдал арилж, парламентын засаглалтай орнуудын жишгээр Ерөнхий сайд хариуцлага хүлээдэг нийтлэг, ойлгомжтой тогтолцоонд шилжинэ. Парламентын ардчилал бэхэжнэ. ● Сайдын томилгооны хариуцлагыг дангаар хүлээж байгаа Ерөнхий сайдын хувьд Засгийн газрын нэр хүндийг өргөх чадвартай, мэргэжлийн	● Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралтай зөвшилцөхгүйгээр Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг бүрэн хэмжээгээр буюу багаар нь оруулж ирж батламжлуулах боломжтой болно. Ингэснээр Ерөнхий сайд дуртай үедээ Засгийн газрын гишүүдээ өөрчлөх, дураар авирлах нөхцөл байдал үүсэж болзошгүй. ● Ерөнхий сайдын эрх мэдэл хэт бэхжиж, нам төвтэй, тэр дундаа намын дарга төвтэй тогтолцоо бий болох эрсдэлтэй. Ерөнхий сайд, намын даргыг тойрсон бүлэг, фракцын эрх ашигт үйлчилсэн тогтолцоо бэхжих эрсдэлтэй. Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын чадавх, бодит эрх мэдлийг нэмэгдүүлээгүй нөхцөлд Ерөнхий

чадварлаг хүнийг сайдаар томилох эрмэлзэл нэмэгдэнэ. ● Ерөнхий сайд, сайд нарт илүү хариуцлага ноогдуулснаар төрийн албаны сахилга хариуцлага бүхэлдээ дээшилнэ. ● Улсын Их Хурал нэг сайдыг сугалж огцруулах боломжгүй болохоор муу ажиллаж байгаа сайдын өмнөөс Ерөнхий сайд хариуцлага хүлээх, Засгийн газар бүхэлдээ огцрох эрсдэл буй болдог. Энэ нь сайд нэг бүрд хариуцлагатай, ёс зүйтэй ажиллах шахалт буй болгож, Ерөнхий сайд, сайд нараа сонгохдоо илүү болгоомжтой хандах, сайд нэг бүрд илүү шаардлага тавьж ажиллах хариуцлагын шаталсан тогтолцоо бий болгодог. ● Улсын Их Хурал сайдыг томилох, огцруулахад оролцохгүй болсноор улс төржилт, улс төрийн талцах хуваагдал, төрийн албан дахь улс төрийн нөлөө багасаж, Улсын Их Хурал албан тушаал хуваарилах бус, хууль батлах, Засгийн газарт хөндлөнгөөс хяналт тавих үндсэн ажилдаа төвлөрөх нөхцөл бий болно.	сайдын “дарангуйлал” тогтох, ардчиллаас ухрах эрсдэл үүсэж болзошгүй. ● Улсын Их Хурал нэг сайдыг сугалж огцруулах боломжгүй болсноор муу ажиллаж байгаа сайдын өмнөөс Ерөнхий сайд хариуцлага хүлээх, Засгийн газар бүхэлдээ огцрох эрсдэл бий болно.

Хүснэгт 59: Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан заалтын /39.3/ эерэг ба сөрөг тал

(2) Засгийн газрын гишүүдийн таваас дээшгүй нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болохоор хязгаарласан асуудлын тухайд

Эерэг тал	Сөрөг тал
● Улсын Их Хурал, Засгийн газрын чиг үүргийн давхцал арилж, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын чиг үүргийн ялгаа илүү тодорхой болно. ● Улсын Их Хурал, Засгийн газрын харилцан хяналт, тэнцэл сайжирч, ардчилал, хариуцлага, хууль дээдлэх ёс бэхэжнэ. ● Засаглал хуваах зарчмыг илүү тууштай хэрэгжүүлэх, кабинетыг хэт улс төржихөөс сэргийлэх, хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байлгах ач холбогдолтой. ● Улсын Их Хурлаас Засгийн газарт тавих хяналт бодитойгоор сайжирна.	● Үндсэн хуульд оруулсан дээрх нэмэлт, өөрчлөлт парламентын сонгодог тогтолцоонд засгийн газрыг ихэвчлэн парламентын гишүүдээс бүрдүүлэх журмыг оруулж ирсэн. ● Парламентын гишүүн засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллаж байгаа хүний тоо олон байх нь парламентад байгаа фракц нь Засгийн газрын аппаратад нөлөөлөх боломж бүрдэнэ. ● “Давхар дээл”-ний журам нь засгийн газар парламент хоёрын хоорондын хямрал үүсэхээс сэргийлэх ач холбогдолтой байсан энэ тохиолдолд сөрөг тал болж болох юм.

Хүснэгт 60: Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан заалтын /39.1/ эерэг ба сөрөг тал

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Засгийн газрын гишүүдийн гуравны нэгээс дээшгүй хувь нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болохоор хязгаарласан асуудлын тухайд:

Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс болон Их Британи улсуудтай харьцуулахад парламентын цөөн гишүүнтэй орны тоонд орох Монгол Улсын хувьд Засгийн газрын гишүүдийн дунд Улсын Их Хурлын гишүүний албыг давхар хашиж байгаа албан тушаалтны тоо олон байх нь ихэнхдээ сөрөг үр дагавартай гэж үзэх явдал түгээмэл байна. Ихэнх шүүмжлэл нь Улсын Их Хурал, Засгийн газрын ажил үүрэг давхардах, ажил цалгардах явдал гарч, хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын харилцан хяналт-тэнцэл алдагдаж, хариуцлага сулрах нөхцөл үүсгэдгийг онцолж байна. [297]

Парламентын бүгд найрамдах улсад парламентын гишүүд нь нэгэн зэрэг засгийн газрын гишүүн байх нь харьцангуй түгээмэл байдаг. Гэвч ийм улс орнуудад парламент нь ихэвчлэн хоёр танхимтай, олон зуун гишүүнтэй байдаг бөгөөд зөвхөн доод танхимын гишүүд л “давхар дээлтэй” байдаг. Энэ нөхцөлд засгийн газрын гишүүний ажил давхар хашдаг парламентын гишүүд парламентын ажилд нөлөөлөх жин бага байдаг учраас засаглалын харилцан хяналт-тэнцлийн сөрөг нөлөө нь цөөн парламентын гишүүнтэй манай улсыг бодвол харьцангуй бага байдаг гэсэн үг юм.

Судлаачдын байр суурь:

Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur) Д.Сүнжид: Дэлхийн зарим улсад хууль тогтоох байгууллагын гишүүн давхар гүйцэтгэх байгууллагын гишүүн байдаг зохицуулалт байдаг ч тоо, эзлэх хувийн жингийн ялгааг зайлшгүй харгалзах ёстой. Жишээ нь, Герман 2013 оноос 631 Бундестагийн гишүүнтэй, харин Бундесканцлертай нийлээд 16 сайдаас бүрдсэн Засгийн газартай үйл ажиллагаа явуулж байна. Иймээс тэнд цөөн тооны сайд парламентын маш бага хувийг эзэлдэг. Үүнээс гадна Холбооны улс. Нэг муж улс болох Хамбургт муж улсын хууль тогтоох байгууллагын гишүүн нэгэн зэрэг муж улсын Засгийн газрын гишүүн байхыг хатуу хориглодог заалттай байдаг.[298]

Судлаач Ж.Ганбаатар МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн докторант: Монголд Үндсэн хуулийн 27 дугаар зүйлийн 6-д зааснаар Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааныг гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэхээр заасан нь 39 хүн гишүүн хуралд оролцож, түүний олонх нь болох 20 гишүүн нэг саналтай бол УИХ-ын шийдвэр гарахаар байна.Өнөөдөр Монгол улсын Засгийн газар нь өнөөдрийн байдлаар 16 сайдын бүрэлдэхүүнтэй байгаа нь УИХ-ын шийдвэрийг Засгийн газрын гишүүд бараг дангаараа гаргачих хэмжээнд байна.

[297] Монгол Улсын их хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, УБ., 2017, 19 дэх тал

[298] Д.Сүнжид, “Давхар дээл”-ээр судлаачид юу гэв, https://news.mn/r/703851/

ДӨЧИН ГУРАВДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1 БОЛОН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр**
43.1. Засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзвэл хугацаа дуусахаас өмнө огцрох тухайгаа Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно. 43.2. Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно. 43.3. Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. 43.4. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.	43.1. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор шийдвэрлэнэ. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонх уг саналыг дэмжсэн бол Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай Улсын Их Хурлын тогтоол баталсанд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно. 43.2. Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно.

Хүснэгт 61: Үндсэн хуулийн 43.1 болон 43.2 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Парламентын болон Ерөнхийлөгчийн тогтолцооны гол ялгаа нь засгийн газар парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг эсэхэд оршдог. Парламентын тогтолцоотой улс орнуудад засгийн газар ажлаа хангалттай сайн хийж чадахгүй байна гэж үзвэл засгийн газрыг огцруулах боломжтой . Өөрөөр хэлбэл засгийн газар өөрийн бодлого, үйл ажиллагаагаа парламентын өмнө хангалттай сайн хариуцаж чадахгүй бол түүнийг огцруулах буюу, хариуцлага тооцох эрх парламентад олгогддог.

Үндсэн хуулийн дөчин нэгдүгээр зүйлийн 1-д Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна гэж заасан нь Монгол Улсын Засгийн газрын танхимын зарчмаар ажиллах, хамтын хариуцлага хүлээх агуулгыг илэрхийлнэ. Засгийн газрын хариуцлагын тухай ойлголт нь хууль дээдлэх ёсны ойлголттой салшгүй холбоотой бөгөөд Засгийн газрын танхим болон сайдууд хариуцлага хүлээдэг зарчим нь парламент болон засгийн газар хоорондын харилцаанд чухал асуудал юм. Парламент болон ард түмний өмнө үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнадаг, ил тод, нээлттэй, үндэсний эрх ашгийг урьтал болгодог, хүний эрхийг хамгаалдаг, ард иргэдийн итгэлийг хүлээсэн засгийн газар л хуулийн дээдэлж, хуульд захирагдах болно.[299] Дараах хэсэгт төрийн удирдлага, бодлого хэрэгжилтийн асуудлаар засгийн газар УИХ-ын өмнө болон ард иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлага, засгийн газрын гишүүн салбар яамны бодлого, хэрэгжилттэй холбоотой хүлээх хариуцлагын талаар авч үзье.

[299] Д.Гангабаатар. *"Үндсэн хуулийн эрх зүй"*, УБ. 2019 он.

Засгийн газар хамтын хариуцлага хүлээх зарчим:

“Хамтын хариуцлагын тогтолцоо нь засгийн газрын танхим институтийн хувьд хамтын хариуцлага хүлээж, огцордог механизм юм. Засгийн газар гаргасан шийдвэр, үйл ажиллагааныхаа төлөө УИХ-ын өмнө хамтын хариуцлага хүлээх нь кабинетын зарчимд хамаарна. Яамны сайдаар ажиллаж, засгийн газрын гишүүн болохыг зөвшөөрөх нь хамтын хариуцлагын зарчмыг зөвшөөрсөн гэсэн үг юм. Ийм засгийн газрын гишүүн салбарын үйл ажиллагааг удирдахдаа засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй”[300].

1993 оны Монгол улсын Засгийн газрын тухай хуульд Засгийн газрын үйл ажиллагааны зарчмыг тусгахдаа “Засгийн газар… гарсан шийдвэрийн биелэлтийг дангаар хариуцах, үйл ажиллагааныхаа талаар Улсын их хурлын өмнө хамтын хариуцлага хүлээх…[301]” зарчмыг тусгажээ. Хамтын хариуцлагын зарчим нь УИХ итгэл хүлээлгээгүй бол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорч хариуцлага хүлээх, бодлогын асуудлаар Засгийн газар нэг дуу хоолой, нэгдмэл саналтай байх, засгийн газрын танхимын хуралдаанаар хэлэлцсэн асуудлаар гишүүдийн илэрхийлсэн байр суурь танхимаас гадагшаа гарахгүй байх гэсэн суурь зүйлээс бүрддэг.

Засгийн газрын гишүүн дангаар хариуцлага хүлээх зарчим:

Засгийн газрын гишүүн “эрхэлсэн асуудлын хүрээнд төрийн бодлого боловсруулж, хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Засгийн газрын шийдвэрийг биелүүлэх ажлыг Засгийн газрын өмнөөс эрхлэн гүйцэтгэх, зохих хүрээ, салбарын хөгжил, ажил хэргийн байдал, үр дүнг Ерөнхий сайд, улмаар УИХ-ын өмнө дангаар, харин Засгийн газрын үйл ажиллагааны талаар хамтын хариуцлага тус тус хүлээнэ”[302] гэж Засгийн газрын гишүүн дангаар хариуцлага хүлээх зарчмыг хуульчилжээ. Энэ нь Монгол улсад Засгийн газрын хамтын хариуцлага болон гишүүдийн дангаар хариуцлага хүлээх тогтолцоо аль аль нь давхцан оршиж буйг хэлнэ.

Парламентын засаглалын хувьд Засгийн газар нь нэг онцлог шинжийг агуулдаг нь тухайн засгийн газар хууль тогтоох байгууллагын олонхын итгэлийг хүлээх ёстой байдаг[303]. Итгэлийн санал хураалтаар нэгэнт парламентын олонхын дэмжлэг, намынхаа дэмжлэгийг алдсан Засгийн газрыг огцруулж, шинэ Засгийн газар байгуулах нөхцөл бүрдэх боловч нөгөө талаараа Засгийн газрыг ойр ойрхон огцруулах, тогтворгүй байдлыг бий болгох эрсдэлийг дагуулдаг учраас тодорхой хязгаарлалтууд тавигддаг[304]. Итгэлийн санал хураалтыг процессын хувьд төслийн шат, парламент дахь шат, процедурын шат, санал хураалт[305] гэсэн 4 шатанд хуваан үздэг. Эдгээр шат болгонд итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг дахин дахин хэлэлцэж, засгийн газрыг ойр ойрхон огцруулж тогтворгүй байдал бий болгох, улс төрийн зорилгоор ашиглахаас сэргийлэн хязгаарлалтууд бий.

- **Төслийн шатанд тавигдах хязгаарлалт**- Итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлаар ойр давтамжтай санал хураах нь засгийн газрын чиг үүрэгт хөндлөнгөөс хэт оролцож, үйл ажиллагаанд нь саад учруулах боломжтой байдаг тул итгэл хүлээлгэх асуудлыг олон дахин сөхөж, хэлэлцүүлэхийг цаг хугацааны хувьд хязгаарлах механизм байдаг.
- **Парламентын шатанд тавигдах хязгаарлалт**- Итгэл хүлээлгэх эсэх талаарх санал гаргахад хэр өндөр босготой вэ гэдгээр нь ердийн болон конструктив гэсэн хоёр хэлбэрээр авч үздэг[306]. Ердийн механизмаар парламентын гишүүдийн тодорхой хувь нь Засгийн газрыг огцруулах талаар санал гаргаснаар Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг шийдвэрлэх боломж бүрддэг. Харин конструктив механизмын хувьд нийт гишүүдийн тодорхой хэсгийн дэмжлэг, мөн засгийн газрыг удирдах алтернатив сонголт болох нэр дэвшигч гэсэн хоёр элементийг шаарддаг[307] буюу Ерөнхий сайдыг огцруулахын тулд түүний оронд санал болгох нэр дэвшигчийг зөвшилцөн тохирсон байх шаардлагатай.

---

[300] Мөн тэнд.
[301] Монгол улсын засгийн газрын тухай хууль (1993), 5.2 дахь хэсэг
[302] Монгол улсын Засгийн газрын тухай хууль (1993), 24.1.1 дүгээр заалт
[303] Andrew Heard “*Just What is Vote of Confidence? The Curious Case of May 10,2015*” Canadian Journal of Political Science Vol.40, No.2
[304] Д. Гангабаатар *“Үндсэн хуулийн эрх зүй”*, УБ. 2019.
[305] John D. Huber, *“The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies”*, American Political Science Review Vol.90, No.2 (1996),
[306] Reuven Y.Hazan, *“The Evolution of the Constructure Vote of No-Confidence and It’s Political Consequence”* (2014), p.2
[307] Мөн тэнд

- **Процедурын шатанд тавигдах хязгаарлалт**- Процедурын шатанд Ерөнхий сайд олонхын саналыг хүлээн авч огцрох эсвэл итгэл хүлээлгэх журмыг ашиглан аливаа шинэ бодлогыг санал болгодог[308]. Хэрэв Засгийн газар итгэл хүлээлгэх санал хураалтад бүрдээгүй тохиолдолд парламент өөрөө тардаг механизм бий. Итгэл хүлээлгэх асуудлыг парламент хэлэлцсэнээр Засгийн газар огцрох эсхүл парламент тарах эрсдэл байдаг нь засгийн газар, парламентын эрх мэдлийг тэнцвэртэй байдлыг хангахад чиглэсэн зохицуулалт болдог.
- **Санал хураалтын шатанд тавигдах хязгаарлалт**- Санал хураалтын шат бол сүүлийн шат буюу парламентын гишүүд итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэх үйл явц юм. Санал хураалтын шатанд саналын босго тогтоох замаар зүй бус нөлөөлөл, Засгийн газрын тогтворгүй байдлаас сэргийлдэг.

Иймд Засгийн газрын хамтаар хариуцлага хүлээлгэх зарчмын хувьд Үндсэн хуулийн 43-р зүйлд тусгагдсан бөгөөд энэ нь Ерөнхий сайд огцрох шийдвэр гарвал засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцрох тухай гол үндэс юм. Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлд 2019 оноос өмнө ямар нэгэн нэмэлт, өөрчлөлт орж байгаагүй бөгөөд 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан байна. Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлд нэмэлт өөрчлөлт орохын өмнөх болон өөрчлөлт орсны дараах байдлыг харьцуулав.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйл өмнө нь 4 хэсгээс бүрдэж байсныг 2 хэсэг болгох өөрчлөн найруулсан, үүнд Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай саналыг хэлэлцэх, шинэ Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг тус тус тодорхой болгож хуульчилсныг дараахаас харж болно.

43 дугаар зүйлд:

1 Засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзвэл хугацаа дуусахаас өмнө огцрох тухайгаа Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно. 2 Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно. 3 Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. 4 Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.

Хүснэгт 62: 1992 оны Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйд гол маргаантай байдаг асуудлын нэг нь Засгийн газар ба Улсын Их Хурлын хоорондын харилцаа, эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн асуудал байдаг. УИХ-аас байгуулагддаг Засгийн газартай улс болохын хувьд УИХ-ын үндсэн чиг үүрэг нь Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих асуудал байсаар ирсэн. Улсын Их Хурал дахь улс төржилтөөс Засгийн газар хэт хамааралтай болж, Засгийн газар ойрхон өөрчлөгдөж, тогтвортой үйл ажиллагаа нь алдагдаж байгаа нь Засгийн газар Улсын Их Хурал хоорондын хяналт, тэнцлийн зохицуулалт алдагдсантай холбоотой. 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш өнөөдрийг хүртэлх олон Ерөнхий сайд солигдож, нэг Засгийн газар дунджаар 2 жил хүрэхгүй хугацаанд ажиллаж байжээ[309]. Улсын Их Хурлын цөөн тооны гишүүд Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах санал гаргах эрхийг хуулиар олгосон байсан нь Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах, огцруулж чадахгүй ч чуулганы хуралдаанаар хэлэлцүүлэх замаар Засгийн газрыг парламентаас хэт хамааралтай болгож, эрх мэдэл хоорондын хяналтыг алдагдуулж байв.

[308] John D. Huber, *"The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies"*, American Political Science Review Vol.90, No.2 (1996),
[309] Д.Гангабаатар. *"Үндсэн хуулийн эрх зүй",* УБ.2019 он.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус зааltыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Засгийн газрыг огцруулах талаар Монгол улсын Үндсэн хуулийн Дөчин гуравдугаар зүйлд "Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ." "Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ" гэж тус тус заасан. Монгол улсын Үндсэн хуулийн 27 дугаар зүйлийн 6-д заасны дагуу Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах эсэх асуудлыг ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэж ирсэн.[310] Улсын Их Хурлын хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхоор Засгийн газрын огцруулах боломжтой байгаа нь Засгийн газрын тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байсан[311]. Энэ журмаар УИХ Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг шийдвэрлэсээр иржээ. 1992 оноос оноог хүртэл хүртэл 29 жилийн хугацаанд нийт 15 Ерөнхий сайд гүйцэтгэх дээд байгууллагыг толгойлсон бөгөөд хуульд заасан 4 жилийн бүрэн эрхийн хугацаагаа дуустал тогтвортой ажилласан хоёрхон Ерөнхий сайд байна. Мөн 1992-2000 онд үүрэг гүйцэтгэж байсан Ерөнхий сайдын ажилласан хугацааг оруулалгүйгээр тооцоход Засгийн газрын "дундаж наслалт" 19 сар /1 жил 7 сар/ байсан бол Үндсэн хуульд 2000 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаас хойш 28 сар /2 жил 4 сар/ болсон байна. Үүнийг Ерөнхий сайд, засгийн газрыг огцруулсны дараа дараагийн Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг Үндсэн хуулиар хязгаарлаагүй байсантай холбоотой гэж судлаачид үздэг[312].

Засгийн газрын танхимын зарчмаар ажиллах нөхцөлийг төгөлдөржүүлэх шаардлага бий болсон. Ерөнхий сайд огцорсон тохиолдолд гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаанд хийдэл гаргахгүй байх зорилгоор дараагийн Ерөнхий сайдыг томилоход хугацаа алдахгүй байх шаардлага тулгамдаж байна гэж судлаачид үзжээ[313].

Тайлбар, үндэслэл

Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болно гэдэг нь **нэгдүгээрт** хуульд заасан 4 жилийн бүрэн эрхийн хугацаа дууссан, **хоёрдугаарт** парламент Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүйгээс Засгийн газар огцорсныг ойлгоно. Хууль зүйн шинжлэх ухаанд нийтлэг тогтсон жишгээр Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын огцрох асуудлыг **Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх гэсэн** нэр томьёогоор илэрхийлдэг.

Монгол Улсын гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид ""Улсын Их Хурлын итгэлийг хүлээж байх нь парламентын удирдлага (засаг)-тай улсын Засгийн газрын оршин ажиллах зайлшгүй үндэс мөн Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудал нь харилцан хяналтын нэг механизм гэж тодорхойлсон байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин гуравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт **Засгийн газрын огцрох үндэслэлийг** (Ерөнхий сайд огцорсноор), харин 4 дэх хэсэгт **Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хуралд оруулж хэлэлцүүлэх эрх бүхий этгээдийг** заасан.

Засгийн газрын огцрох үндэслэл: Үзэл баримтлалын хувьд засгийн газар огцрох үндэслэл нь **бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх** боломжгүй болох явдал гэж үздэг. Засгийн газар нь Улсын Их Хурлын өмнө итгэл хүлээсэн байх нь төрийн тогтвортой байдлын чухал нөхцөл болдог.

Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаагүй, улс төрийн буруу шийдвэр гаргаснаар намын дэмжлэгээ алдсан зэрэг нь парламентын огцрох шалтгаан болж хууль зүйн үндэслэлийг бүрдүүлдэг.

Харин хууль зүйн хувьд Монгол Улсад Засгийн газар огцрох үндэслэл нь:

1. Ерөнхий сайд огцорсноор;
2. Засгийн газрын тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорсноор Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцорно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслөөр Засгийн газрын тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорсноор Засгийн газрын бүрэн бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох үндэслэлийг хасаж, зөвхөн Ерөнхий сайд огцорсноор Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрохоор өөрчилж байна. Энэ нь:

---

[310] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *"Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар"*., УБ. 2019 он.

[311] Мөн тэнд

[312] Мөн тэнд.

[313] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ.,2017 он

- Ерөнхий сайд Улсын Их Хурлын өмнө дангаар хариуцдаг байх;
- Хамтын хариуцлага хүлээдэг танхимын зарчим;
- Сайд бүр Ерөнхий сайдын өмнө шууд, Ерөнхий сайдаар уламжлан томилогдсоны хувьд Улсын Их Хуралд хариуцдаг онцлогтой холбоотой.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх хугацааг тодорхой тогтоож шийдвэр гаргах босгыг тогтоосон. 30 хоногийн дотор шинэ Ерөнхий сайдыг томилж чадахгүй бол УИХ-ыг Ерөнхийлөгч тараах зохицуулалттай холбосноор УИХ Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудалд хариуцлагатай ханддаг болно. Хэрэв Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох зохицуулалт нь сайд нар нэгдмэл зорилготой, хариуцлагатай, танхимын зарчмаар ажиллах шаардлагыг тодотгож байна. Ингэснээр Засгийн газрын гишүүдийн сахилга, хариуцлага сайжрах юм[314].

Засгийн газар огцрох, түүнийг огцруулах асуудал нь ажил хэргийн алдаа, сахилга хариуцлага, хэрэг зөрчил, хууль зүйн үндэслэл зэрэг олон хүчин зүйлээ шалтгаалахын зэрэгцээ ёс суртахууны хэм хэмжээтэй ч холбогддог. Засгийн газрын огцрох үндэслэл нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад удирдан чиглүүлэх үйл ажиллагаа, хуулийн хэрэгжилтийг жинхэнэ ёсоор хариуцаж чадсан эсэхээс шууд хамаарна. Нэг үгээр илэрхийлбэл Засгийн газар огцрох үндэслэл нь эрх үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болох явдал юм. Үндсэн хуулийн 43.1 болон 43.2 дахь хэсгүүдэд зааснаар хэрэв Ерөнхий сайд өөрийн болон УИХ, Ерөнхийлөгчийн саналаар огцорвол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцорно. Засгийн газрын гишүүн албан үүргээ умартах, албаны алдаа гаргах, ёс зүйн ноцтой зөрчил гаргасан зэрэг шалтгаан байвал УИХ-ын зүгээс огцруулах санал тавьж болно. Засгийн газрын танхимын-хамтын хариуцлага хүлээх тохиолдолд Ерөнхий сайдын шийдвэр гол үүрэгтэй байна. Ерөнхий сайд итгэл хүлээх эсэхээ илэрхийлж өгөхийг хүссэн тохиолдолд УИХ Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэхгүй тухай шийдвэр гаргавал Ерөнхий сайд, түүнчлэн засгийн газар огцорно.

Үндсэн хуулийн 43.1 дэх хэсэгт заасны дагуу Улсын Их Хурлын гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь Ерөнхий сайдыг огцруулах санал тавьж болно. Засгийн газрын эрх зүйн чадамжгүй тухай асуудал байдаг бөгөөд их төлөв эвслийн гэрээ, улс төрийн зөвшилцөл түүнчлэн хууль нийцээгүй, Үндсэн хуулийн хүрээнээс хальсан, намууд хоорондын явцуу хүрээний тохиролцоо, заримдаа хуйвалдаантай холбоотой байдаг[315]. Энэ нь засгийн газар огцрох, түүнд итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг аяндаа хөндөх тул Засгийн газрыг Үндсэн хуулийн дагуу дахин байгуулах замаар уг зөрчлийг арилган, үүссэн нөхцөл байдлыг зөв замд нь оруулахыг шаардах нь зүйн хэрэг. УИХ Ерөнхий сайдыг огцруулахаар шийдвэрлэсэн бол эргээд 30 хоногийн дотор шинэ Ерөнхий сайдыг томилох үүрэг хүлээж буй бөгөөд томилж эс чадвал өөрөө тарахад хүрэх эгэх хариуцлагатайгаа тооцож шийдвэр гаргадаг.

Мөн Засгийн газрын гишүүний хувийн хариуцлагатай холбоотой шалтгаанаар хувь гишүүнийг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурал тавьж болно. Гэхдээ Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах бол Ерөнхий сайдын санал нь шийдвэрлэх үүрэгтэй. Түүний зөвшөөрөлгүй Улсын Их Хурал шийдэх нь Ерөнхий сайдын бүрэн эрхэд халдаж, танхимын зарчмыг зөрчсөн гэж үзнэ.

Танхимын зарчим: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу бол Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллана. Танхимын зарчим нь Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, ажлаа парламентын өмнө хариуцах, Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа Ерөнхий сайдын бүрэн эрх эхэлж, дуусгавар болохтой шууд хамааралтай байх, Ерөнхий сайд бүрэлдэхүүнээ өөрөө сонгодог.

Ерөнхий сайд огцорсноор Засгийн газар огцрох нь улс төрийн хариуцлагын хамгийн сонгодог хэлбэр бөгөөд Ерөнхий сайд өөрийн танхимыг бүрдүүлэх эрх мэдэлтэй, түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх үүрэгтэй нь холбоотой.

Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хуралд оруулж хэлэлцүүлэх эрх бүхий этгээд: Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Засгийн газрыг огцруулах асуудлаар:

1. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй гишүүд /19-өөс дээш/;
2. Ерөнхийлөгч ;
3. Ерөнхий сайд хугацаанаасаа өмнө огцрох саналаа гаргасан;
4. Үндсэн хуулийн цэц Ерөнхий сайдыг огцруулах үндэслэл байна гэж үзэн дүгнэлтээ Улсын Их Хуралд оруулснаар Улсын Их Хурал хэлэлцэн эцсийн шийдвэр гаргахаар тусгасан.

[314] https://montsame.mn/mn/read/226478
[315] Ц.Товуусүрэн. *"Үндсэн хуулиа ойлгохуй"*, УБ. 2020 он.

Ач холбогдол

Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах гэдэг нь Ерөнхий сайд болон Засгийн газар хараат бусаар ажиллаж, гаргасан шийдвэртээ бие даан хариуцлага хүлээх юм. Мөн улс орны эдийн засаг, нийгмийн томоохон асуудлаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага шийдвэр гаргах үед улс төрийн зөрчилдөөнөөс болж гацаанд орох байдлаас харьцангуй хамгаалагдах боломжтой.

Нөгөө талаас Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох тул сайд нар нэгдмэл зорилготой, хариуцлагатай ажиллах нөхцөл бүрдэж байна. Танхимын гишүүн муу ажиллавал Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудал хөндөгдөх учир Ерөнхий сайд Засгийн газрын сайд нарт хатуу шаардлага тавин ажиллах хөшүүрэг болох бөгөөд танхим доторх сахилга, хариуцлага сайжирна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Судалгаанд дэлхийн 30 орны Үндсэн хуульд Ерөнхий сайд болон Засгийн газрыг огцруулах талаар хэрхэн зохицуулсныг авч үзсэн болно[316].

Онолын хувьд засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болно гэдэг нь нэгдүгээрт, хуульд заасан бүрэн эрхийн хугацаа дууссан, хоёрдугаарт, парламент засгийн газарт итгэл үзүүлээгүйгээс засгийн газар огцорсныг ойлгоно. Хууль зүйн шинжлэх ухаанд нийтлэг тогтсон жишгээр ерөнхий сайд болон засгийн газрын огцрох асуудлыг засгийн газарт итгэл үзүүлэх гэсэн нэр томьёогоор илэрхийлдэг байна[317]. Засгийн газрын огцрох үндэслэл нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсныг хэлдэг.

Ерөнхий сайд огцорсноор засгийн газар огцрох нь улс төрийн хариуцлагын хамгийн сонгодог хэлбэр бөгөөд ерөнхий сайд өөрийн танхимыг бүрдүүлэх эрх мэдэлтэй, түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх үүрэгтэй нь холбоотой.

Судалгаанаас үзэхэд дэлхийн ихэнх улс оронд засгийн газрыг танхимын зарчмаар бүрдүүлсэн байх ба танхимын зарчим нь ерөнхий сайд засгийн газрыг удирдаж, ажлаа парламентын өмнө хариуцах, засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа ерөнхий сайдын бүрэн эрх эхэлж, дуусгавар болохтой шууд хамааралтай байх, ерөнхий сайд бүрэлдэхүүнээ өөрөө сонгодог (ерөнхий сайдын саналаар засгийн газрыг бүрдүүлэх), ерөнхий сайд танхимын гишүүддээ ажил үүргээ хуваарилж хариуцуулдаг, танхимын гишүүнийхээ төлөө өөрөө хариуцаж, асуудлыг багаар хэлэлцэх боловч тус яамны сайдын хамтаар гаргадаг зэрэг нь танхимын зарчмыг илэрхийлдэг байна.

Судалгаанд хамрагдсан 30 орны Үндсэн хуулиар Ерөнхий сайд болон Засгийн газрыг огцруулж буй зохицуулалтыг авч үзвэл Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээр огцрох зохицуулалттай 9 улс (Бельги, Герман, Испани, Киргиз, Латви, Чрна Гора, Словак, Эстони, Япон) байна. Мөн Ерөнхий сайд болон засгийн газрыг огцруулах эрхтэй субъектүүдийн хувьд дараах байдалтай байна. Тухайлбал:

Засгийн газрын тэргүүн болон гишүүдийг огцруулах субъект	Улсын тоо	Улсын нэр
Парламент	13	Хятад, Болгар, Босни-Герцеговин, Их Британи, Латви, Итали, Чрна Гора, Серби, Словени, Унгар, Хорват, Эстони, Япон (Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайд огцруулна.)
Ерөнхийлөгч	13	БНСУ, Доминикан, Индонез, Исланд, Киргиз, Литва, Сингапур, Словак, Турк, ХБНГУ, Финланд, Франц, Чили
Хаан	4	Бельги, Дани, Испани, Нидерланд

Хүснэгт 63: 1992 оны Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйл

Мөн томилогдсон, сонгогдсон аль ч субъектийн хувьд “импичмент” буюу эрүүгийн хариуцлагад татахтай холбоотойгоор албан тушаалаас нь огцруулах үндэслэл, журам нийтлэг байдлаар зохицуулсан байна.

[316] Монгол Улсын Их Хурал, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа*, Уб.,2017 он.
[317] Мөн тэнд

Бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болох гэдэгт Үндсэн хуульд заасан огцруулах, эгүүлэн татахаас бусад үндэслэл буюу эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас, өөрийн хүсэлтээр, эсхүл нас барсан болон Үндсэн хуульд заасан бусад үндэслэлийг түүвэрлэн үзэхэд:

- Парламентын гишүүн болон Ерөнхий сайдын бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болох үндэслэлийг Үндсэн хуульд тусгайлан заагаагүй улс:
  - БНХАУ, Итали, Хорват, Латви;
- Зөвхөн Парламентын гишүүний бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болох үндэслэлийг Үндсэн хуульд заагаагүй улс- Испани
- Зөвхөн Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүний эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болох үндэслэлийг Үндсэн хуульд заагаагүй улс- Япон зэрэг байна.

Германы Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйл болон практик хэрэгжилт:

ХБНГУ-д Засгийн газрыг парламент огцруулна гэвэл огцруулах санал хураалтаар шууд дараагийн канцлерийг томилдог зохицуулалт Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлд бий. Энэ механизмыг “Засгийн газарт бүтээлчээр үл итгэх” гэж томьёолдог[318].

Өөрөөр хэлбэл:

Германы Үндсэн хууль нь Герман орон “Засгийн газар үгүй, эсхүл үүрэг гүйцэтгэгч Засгийн газартай байх эрх зүйн боломж”-ийг бүрэн хаасан байгаа юм. “Парламент нь ерөнхий сайд (канцлер)-д итгэл хүлээлгэхгүй бол олонхын саналаар шинэ Ерөнхий сайд сонгож, Ерөнхий сайдыг огцруулах хүсэлтийг Холбооны Ерөнхийлөгчид гаргана. Холбооны Ерөнхийлөгч уг хүсэлтийг биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд шинээр сонгогдсон этгээдийг Ерөнхий сайдаар томилно.

Итгэл хүлээлгэх эсэх санал асуулга явуулсны дараа 48 цагийн дотор сонгууль явуулна.”[319]

Дээрх 67 дугаар зүйлийг Үндсэн хуулийн бусад заалттай холбон ойлгох, тэр дундаа “ихэр заалт” буюу Ерөнхий сайдын сонгуулийн талаарх Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйл болон дээр дурдсан Ерөнхий сайдын итгэл хүлээлгэх талаарх 68 дугаар зүйлтэй тус тус холбон тайлбарлаж, ойлгох шаардлагатай[320]. Бусад орны итгэл хүлээлгэх конструктив санал асуулгын хуулийн заалттай харьцуулбал Германы Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйл харьцангуй богино заалт. Гэвч энэхүү заалтыг Германы Парламентын дэгийн тухай хуулийн 97 дугаар зүйл буюу “Холбооны Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэх санал асуулга”-ын тухай заалтад илүү дэлгэрүүлсэн байдаг. Үүнд:

“Үндсэн хуулийн 67.1-д заасны дагуу Парламент нь Холбооны Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэх талаар:

Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлийн 67.1-д заасны дагуу Парламент нь Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэхгүй тухай санал гаргаж болно. Энэхүү саналд Парламентын гишүүдийн гарын үсэг эсхүл Парламентын гишүүдийг багтаасан бүлэг гарын үсэг зурсан байх шаардлагатай. Уг саналд итгэл хүлээлгэхгүй ерөнхий сайдын оронд өөр нэр дэвшүүлж буй хүний нэрийг мөн тусгана. Хэрэв Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэхгүй тухай санал нь эдгээр шаардлагыг хангаагүй бол Парламентын хурлаар хэлэлцүүлэхгүй. Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгохдоо хэдэн нэр дэвшигчтэй эсэхээс үл хамааран нууц санал хураалтын зарчмаар явуулна. Нэр дэвшигч нь Парламентын гишүүдийн саналын олонхыг авснаар сонгогдоно. Сонгууль зохион байгуулах цаг, огноог Үндсэн хуулийн 67.(2)-р зүйлийн дагуу тогтооно.” хэмээн зохицуулжээ.

Дээрх заалтад итгэл хүлээлгэх конструктив санал асуулга эхлүүлэх доод босго шалгуурыг тусгасан байна. Мөн санал асуулгыг нууц санал хураалтын зарчмаар явуулах тухай заасан байна. Намын даргынхаа хяналт доор биш, харин жинхэнэ итгэл үнэмшлээрээ парламентын гишүүд саналаа өгөх боломжийг бүрдүүлж өгсөн байдаг. Үндсэн хуульд нууц санал хураалтын тухай тухайлан заагаагүй, харин парламентын дэгд тусгагдаж ирсэн уламжлалтай. 1949 оноос хойш энэ практик ХБНГУ-д амжилттай хэрэгжиж иржээ. Гишүүдийн чөлөөт итгэл үнэмшлийн үндсэн дээр дэмжлэг авсан парламентын дарга, эсхүл Засгийн газрын тэргүүн тогтвортой ажиллах үндэслэлтэй гэж үздэг байна. Германы 1949 оноос хойших 72 жилийн түүхэнд 1 л удаа Засгийн газраа сонгуулийн мөчлөгийн хугацаанаас өмнө огцруулж байжээ: 1982 онд Х.Шмидт-ийг огцруулж Г.Коль канцлер болсон байдаг. Итгэл хүлээлгэх санал асуулгыг хэдийн хоёрхон удаа ашиглаж, үүний зөвхөн нэг нь л амжилттай зохион байгуулагдсан хэдий ч судлаачид, олон нийт Итгэл хүлээлгэх конструктив санал асуулгыг

[318] “*Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онол-практикийн асуудлууд”* Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл., УБ 2017 он.

[319] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949 /zuletzt geändert 28. März 2019/

[320] Leicht, *mißtrauensvotum und Vertrauensfrage - eine Konstruktive Alternative,* Zeitschrift für Rechtspolitik (1972)

үүргээ гүйцэтгэж байгаа гэж үздэг бөгөөд зарим нь “шинэ улс төрийн системийн цөм” гэж үзэх нь ч бий[321].

Иймэрхүү хэв маягаар ХБНГУ нь Ерөнхий сайдыг огцруулах бөгөөд итгэл хүлээлгэх санал асуулгыг явуулдаг нь Засгийн газрыг нэг талаасаа илүү тогтвортой бөгөөд огцруулах талаар хэлэлцэн Ерөнхий сайд болон Засгийн газрыг огцруулах зохицуулалттай. Нэг талаас энэ нь Ерөнхий сайд болоод Засгийн газрыг илүү хариуцлагажуулах нэг механизм болсоор байна. Монгол улсынхтай харьцуулахад санал асуулгыг нууцаар явуулах зарчим нь илүү парламентын гишүүдийн хараат бус байдлыг хангаж байна. Мөн нөгөө нэг шинэлэг зохицуулалт нь Ерөнхий сайдыг огцруулах санал хурааж байхдаа, дараагийн Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх хүмүүсийн нэрсийг хэдийнээ гаргасан байдагт оршино.

[321] Birke, *Das konstruktive Misstrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen,* Zeitschrift für Parlamentsfragen (1977)

ДӨЧИН ДӨРӨВДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 1 БОЛОН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр**
44. Өөрт нь итгэл хүлээлгэж байгаа эсэхийг илэрхийлж өгөхийг хүсч **Засгийн газар** тогтоолын төсөл оруулбал Улсын Их Хурал уул асуудлыг дөчин гуравдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан журмаар шийдвэрлэнэ.	44.1. **Ерөнхий сайд** улсын төсвийн болон бодлогын тодорхой асуудлаар өөрт нь итгэл хүлээлгэх тогтоолын төслийг оруулбал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар шийдвэрлэнэ.
	44.2. Улсын Их Хурал тогтоолыг баталсан бол Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлж, тухайн асуудлыг дэмжсэнд тооцно. Тогтоолыг батлаагүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно.

Хүснэгт 64: Үндсэн хуулийн 44.1 болон 44.2 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Итгэл үзүүлэх тухай асуудал

Итгэл хүлээлгэх буюу Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг сөхөж, оруулсан боловч, огцруулж чадаагүй тохиолдолд парламент огцордог тогтолцоо бий. Засгийн газрын тэргүүн нь өөрөө итгэл хүлээлгэх асуудлыг хөндөн тавьж, парламент огцрох нөхцөлийг бүрдүүлэх нь Засгийн газрын чиг үүрэгт хөндлөнгөөс хэт оролцохыг багасгах үр нөлөөтэй байдаг[322]. Түүнчлэн парламент Засгийн газартаа итгэл хүлээлгэх эсэх асуудал бол чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаагүй, улс төрийн буруу шийдвэр гаргаснаар намын дэмжлэгээ алдсан зэрэг олон шалтгаанаар парламент Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх, улмаар Засгийн газар огцрох эсэхтэй холбоотой байдаг[323].

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Засгийн газарт итгэл хүлээлгэх асуудлыг Үндсэн хуулийн 44 дүгээр зүйлд тусгасан нь (1) Засгийн газар нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ Улсын Их Хурлын итгэлийг хүлээж ажиллах нь түүний үйл ажиллагаа хуулийн хүрээнд зөв, оновчтой хэрэгжих чухал баталгаа бөгөөд (2) Засгийн газар өөрөө бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзсэн тохиолдолд гарах гарц болдог зэрэг шалтгаантай. Түүнчлэн тус зүйл нь Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.6 дахь хэсэгт Улсын Их Хурал *“Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн ...-ийг томилох, өөрчлөх, огцруулах”* онцгой бүрэн эрх[324]ийг олгосны дагуу үүнтэй холбоотойгоор Засгийн газар өөрт нь итгэл хүлээлгэж байгаа эсэхийг илэрхийлж өгөхийг

[322] Гангабаатар Д., *Үндсэн хуулийн эрх зүй: төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал*, УБ, 2019, 183 дахь тал
[323] Мөн тэнд. 252 дахь тал
[324] 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр *“Ерөнхий сайд, ...-сайд ...-ийг томилох, өөрчлөх, огцруулах”* бүрэн эрхтэй байхаар өөрчлөлт оруулсан.

хүсэж холбогдох тогтоолын төслийг Ерөнхий сайд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр заасан байдаг[325].

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн нэг зорилго нь Монгол Улсын гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой байдлыг хангах боломжийг нэмэгдүүлэхэд оршино. Хууль тогтоох эрх мэдэл, гүйцэтгэх эрх мэдэл хэдийгээр бие даасан тусдаа ойлголтууд боловч бодлого, шийдвэр гаргалтын хувьд харилцан нийцтэй байх хэрэгтэй. 1992 оны Үндсэн хуулийн дөчин дөрөв[326] Монгол Улсад 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш одоог хүртэл 15 Засгийн газар байгуулагдан ажилласан байна.

	Ерөнхий сайд	**Бүрэн эрхийн үргэлжилсэн хугацаа**	**Бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусгавар болсон шалтгаан**
1	П.Жасрай	4 жил	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуус ч, 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 дуус ч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан.
6	Н.Энхбаяр	4 жил 1 сар	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуус ч, 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 дуусаж, шинэ засгийн газар байгуулагдсан.
11	Н.Алтанхуяг	2 жил 2 сар	Огцруулах санаачилга гаргасан.
12	Ч.Сайханбилэг	1 жил 8 сар	Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуус ч, шинэ засгийн газар байгуулагдсан.
13	Ж.Эрдэнэбат	1 жил 1 сар	Огцруулах санаачилга гаргасан.
14	У.Хүрэлсүх	3 жил 4 сар	Өөрийн хүсэлтээр огцорсон.

[325] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, УБ, 2009, 211 дэх тал

[326] ikon.mn О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн амин сүнс (ЗГ, ШҮҮХ) долоохон санад дутсанаас үгүй болох уу, 2019.09.06 өдрийн нийтлэл

15	Л.Оюун-Эрдэнэ	Бүрэн эрхийн хугацаа дуусаагүй.

Хүснэгт 65: 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших Ерөнхий сайд нар[327]

Хүснэгт 65-аас үзэхэд Монгол Улсын гүйцэтгэх засаглал тогтворгүй ажиллаж ирсэн бөгөөд 1992 оноос хойш нийт 15 Засгийн газар байгуулагдсанаас хоёрхон Засгийн газар буюу П.Жасрай, Н.Энхбаяр нарын Засгийн газар л бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусгаж, бусад нь хугацаанаасаа өмнө огцорсон байдаг. Тэр ч байтугай нэг парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд дөрвөн Засгийн газар солигдож байсан тохиолдол ч бий. Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил боловч бодит байдал дээр Монгол Улсын дундаж бүрэн эрхийн хугацаа 1.9 жил байгаа[328] нь Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх, үр дүнг нь үзэж, үнэлэлт, дүгнэлт өгөх боломжийг бууруулж байна.

Гүйцэтгэх засаглалын тогтворгүй байгаагийн гол шалтгааныг парламентын зүгээс Засгийн газрыг огцруулах нь хялбар байдагтай холбон тайлбарласан.[329] 1992 Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйлийн 43.2 дахь хэсгийн *“Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно”* гэсэн заалтын гишүүдийн тэн хагас нь огцорсноор гэдэг заалт Засгийн газрыг “хэврэг” болгоход хүргэж байсан бөгөөд түүнчлэн дөчин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн *“Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ”* гэсэн заалт нь УИХ дахь намууд дараагийн Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг зөвшилцөж амжилгүй одоогийн Ерөнхий сайдыг огцруулах боломжийг өгч байгаагаас Засгийн газрыг маш амархан огцруулахад хүргэж байна гэж үзсэн. Мөн Засгийн газрыг огцруулах ганц шалтгаан бол Ерөнхий сайдад итгэл үл үзүүлэх явдал болохоос **Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь огцрох явдал биш** гэдгийг Үндсэн хуульд тусгах нь зүйтэй гэж үзэн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр дөчин гуравдугаар зүйлийн 43.2 дахь хэсгийг *“Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно”* хэмээн өөрчилж, дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 44.1 дэх хэсгийг *“Ерөнхий сайд улсын төсвийн болон бодлогын тодорхой асуудлаар өөрт нь итгэл хүлээлгэх тогтоолын төслийг оруулбал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар шийдвэрлэнэ”* гэж өөрчлөн дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 44.2 дахь хэсэгт *“Улсын Их Хурал тогтоолыг баталсан бол Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлж, тухайн асуудлыг дэмжсэнд тооцно. Тогтоолыг батлаагүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно”* хэмээн нэмэлтээр оруулан тус тус өөрчилсөн.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Улсын их хурал, Засгийн газар бодлогын хувьд нэгдмэл байх нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

Ерөнхий сайд Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд нэн шаардлагатай асуудлыг парламентад тавьж шийдвэрлүүлэх боломжийг нэмэгдүүлж, эрх мэдлийн тэнцлийг хангаж байна.

Ерөнхий сайд нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх бодлого, хөтөлбөрөө боловсруулж тууштай хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ. Хэрэв Улсын Их Хурал 30 хоногийн хугацаанд дараагийн Ерөнхий сайдыг томилж чадахгүй бол Үндсэн Хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу Улсын Их Хурлыг тараах нөхцөл бүрдэх тул гүйцэтгэх болоод хууль тогтоох эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцлийг сайжруулах ач холбогдолтой. Жишээлбэл, Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх асуудлыг тодорхой болгосноор төмөр зам, цахилгаан станц барих зэрэг бодлогын асуудлаар итгэл үзүүлэхийг хүсэж УИХ руу оруулсан тохиолдолд УИХ дэмжвэл тухайн асуудлаа шийдүүлсэнд тооцоод хэрэгжүүлнэ. Харин түүнийг нь дэмжихгүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцоод, 30 хоногийн дотор дараагийн Ерөнхий сайдыг томилох ёстой бөгөөд үгүй бол Улсын Их Хурал тарна. Тиймээс энэхүү заалт нь Улсын Их Хурлын олонхтой бодлогын зөрүүтэй байх, түүнээс үүдэн төрийн ажил урагшгүй, идэвхгүй байх асуудлаас сэргийлэх ач холбогдолтой.

[327] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, УБ, 2015
[328] Гангабаатар Д., *Үндсэн хуулийн эрх зүй: төрийн байгуулал, зарчим, үзэл бариимтлал*, УБ, 2019 он, 182 дахь тал
[329] ikon.mn Ц. Мөнхцэцэг: Засгийн газрыг тогтвортой байлгах гол механизмаас яагаад ухарч болохгүй вэ, 2019.09.02 өдрийн нийтлэл

Монгол Улсын Засгийн газар тогтвортой ажиллах нөхцөл нэмэгдсэн.

Засгийн газрын бүрэн эрхийн дундаж хугацаа нь 2 орчим жил байгаа нь Засгийн газар бодлогоо тодорхойлж, батлуулаад хэрэгжүүлж амжилгүй огцрох нөхцөлийг бий болгосон. Тиймээс нийгэм, эдийн засгийн асуудлыг шийдвэрлэх бодлого тогтвортой хэрэгжиж, үр дүнг нь тодорхойлох боломжгүй байсан. 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайдыг огцруулсан бол УИХ шинэ Ерөнхий сайдыг 30 хоногийн дотор томилох бөгөөд энэ хугацаанд томилж чадахгүй бол УИХ-ыг тараахаар заасан. Энэ нь Засгийн газар огцорсон тохиолдолд дараагийн Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг тодорхой болгосноор төрийн ажил цалгардахгүй, тогтвортой байх боломжийг нэмэгдүүлэхээр байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсуудад Ерөнхий сайдыг огцруулахад ердийн олонхын, туйлын олонхын, конструктив санал хураалт гэсэн ялгаатай арга замыг Үндсэн хуулиудад тусгаж өгсөн байдаг.[330]

Улс орнууд	Шийдвэрлэх арга зам
Их Британи, Финланд, Япон, Итали, Ирланд	Ердийн олонх - Британи, Финлянд, Ирланд бол маш урт хугацаанд ардчилсан дэглэмтэй байж, Засгийн газар тогтвортой байх соёл бүрдсэн газар. - Японд Засгийн газар нь тийм ч тогтвортой биш боловч төрийн албан хаагчдын тогтвортой, мэргэшсэн байдал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг тогтворжуулдаг. - Итали бол хамгийн тогтворгүй Засгийн газартай улс, Засгийн газрын дундаж нас нь 2.6 жил байна.
Швед, Португали, Бельги, Грек, Эстони, Словак, Чех, Румын, Литв, Болгар	Туйлын олонх - Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг хуралдаанд оролцсон гишүүдийн биш, парламентын нийт гишүүний олонхын саналаар шийдвэрлэдэг.
Герман, Испани, Унгар, Польш, Словени	Конструктив зарчим - Эдгээр улсад парламентын гишүүдийн туйлын олонх Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэхийг дэмжсэн байх төдийгүй дараагийн Ерөнхий сайдыг сонгосон тохиолдолд өмнөх Ерөнхий сайд огцордог. - ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлд “Бундестаг, Холбооны Канцлерт итгэл хүлээлгэх тухай асуудлыг хэлэлцэж болох бөгөөд ингэхдээ гишүүдийн олонхын саналаар Холбооны канцлерын залгамжлагчийг урьдчилан сонгож, нэрийг Ерөнхийлөгчид хадгалуулсны дараа Холбооны канцлерыг чөлөөлнө" гэж конструктив механизмыг хуульчилсан байдаг.

Хүснэгт 66: Дэлхийн улс орнуудын Ерөнхий сайдыг огцруулах арга замын харьцуулалт

[330] ikon.mn О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн амин сүнс (ЗГ, ШҮҮХ) долоохон санад дутсанаас үгүй болох уу, 2019.09.06 өдрийн нийтлэл

ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ

1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш 30 жилийн хугацаанд 17 Засгийн газар байгуулагдсан бөгөөд өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд хоёроос бусад нь бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө огцорч байжээ. Нэг парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд дөрвөн Засгийн газар солигдож байсан тохиолдол ч гарч байв. Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа 2 хүрэхгүй жил байж Засгийн газрыг танхимаар ажиллах боломжийг хаагдуулжээ. Мөн түүнчлэн 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан үүргийг хавсран гүйцэтгэх эрх олгосон нь хяналт-тэнцлийн асуудалд сөргөөр нөлөөлж байсан. Эдгээр тулгамдсан асуудлуудыг 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан.

2019 оны 11 сарын 14-ны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 39.1-д “Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно.” Гучин есдүгээр зүйлийн 39.3 дахь хэсэгт “Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Ерөнхий сайд энэ асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ.” гэсэн заалтууд тус тус батлагдсан. Эдгээр зохицуулалт нь “гүйцэтгэх засаглалын бие даасан байдлыг бэхжүүлж, Ерөнхий сайдын Улсын Их Хурлын өмнө хүлээх хариуцлага нэмэгдүүлж, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын чиг үүргийн давхцал арилж, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын харилцан хяналт, тэнцэл сайжрах” ач холбогдолтой байна.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь төрийн 3 институтийн хоорондоо эрх мэдлийн хуваарилалт, балансыг тэнцвэржүүлэх үүрэгтэй байсан гэж үзэж болох бөгөөд 43 дугаар зүйлийг өөрчилсөн нь засгийн газрын бие даасан байдлыг тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлсэн юм. Дэлхийн олон улс оронд гүйцэтгэх засаглал нь харьцангуй бие даасан эрх мэдэлтэй байдаг. 43 дугаар зүйлд Ерөнхий сайдыг огцруулах журмыг тогтоохдоо Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүйн саналаар Ерөнхий сайдыг огцруулж, шинэ Ерөнхий сайдыг томилох тухай саналаа хамтад нь албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал 3 хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн 10 хоногийн дотор шийдвэрлэх, Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонх уг саналыг дэмжсэн бол шинэ Ерөнхий сайдыг томилох, өмнөх Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай Улсын Их Хурлын тогтоол батлагдсанд тооцох, Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцрохоор тусгасан. Ингэснээр Засгийн газар олонхын тогтвортой дэмжлэгийг байнга хүлээж ажиллах нөхцөл бүрдэхээс гадна засгийн газар нь ажлаа Парламентын өмнө хариуцна гэсэн утгыг илэрхийлж байна.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “*Ерөнхий сайд улсын төсвийн болон бодлогын тодорхой асуудлаар өөрт нь итгэл хүлээлгэх тогтоолын төслийг оруулбал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар шийдвэрлэнэ.”*, дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт *“Улсын Их Хурал тогтоолыг баталсан бол Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлж, тухайн асуудлыг дэмжсэнд тооцно. Тогтоолыг батлаагүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно.”* гэсэн заалтууд тус тус батлагдсан. Эдгээр зохицуулалт нь Улсын Их Хурал болоод Засгийн газар хоорондын бодлогын зөрүүтэй байдлаас үүдэн гарах төрийн ажлын идэвхгүй байдлыг зогсоон Улсын Их Хурал, Засгийн газар бодлого, стратегийн хувьд нэгдмэл байж, хамтран үр ашигтай ажиллах боломжийг бий болгосон. Түүнчлэн эрх мэдлийн тэнцлийг хангах, Засгийн газрыг тогтвортой ажиллах боломжийг нэмэгдүүлсэн явдал нь нийгэм, эдийн засгийн бодлогын хэрэгжилтэд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх боломжийг нэмэгдүүлж байгаа юм.

Дээрх 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тусгагдсан заалтууд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт болж чадсан юм.

V. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛТЭЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ

ДӨЧИН НАЙМДУГААР ЗҮЙЛИЙН 1 ДЭХ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
48.1. Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно.	48. 1.Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд **шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болно.** Шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно.

Хүснэгт 67: Үндсэн хуулийн 48.1 дэх заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд **шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж** болно. Шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно.” хэмээн нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болохыг хуульчилсан. Уг нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан Үндсэн хуулийн 48.1 дэх зохицуулалтуудын ойлголт, ач холбогдол, үр нөлөө, гадаад улс орнуудтай харьцуулсан судалгаа, улс төр, хууль зүйн шинжилгээг энэ судалгааны ажлаар хүргэхийг зорьсон болно.

Монгол улсын Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хяналт, тэнцлийн зарим механизмыг тусгасан. Хууль тогтоох эрх мэдлийг Улсын Их Хурал, гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар, шүүх эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн цэц, шүүх хэрэгжүүлдэг. Үндсэн хуулийн маргааныг зөвхөн Үндсэн хуулийн цэц хянан шийдвэрлэдэг бол эрүү, иргэн, захиргааны хэрэг, маргааныг шүүх, хянан шийдвэрлэдэг. Монгол Улсын Үндсэн хууль болон 2002 оны Шүүхийн тухай хуульд шүүхийн тогтолцоог анхан шатны буюу сум, сум дундын, дүүргийн шүүх; давж заалдах шатны буюу аймаг, нийслэлийн шүүх; хяналтын шатны буюу Улсын Дээд шүүхээс бүрдэхээр тусгасан. 2002 онд батлагдсан “Шүүх байгуулах тухай” хуулийн дагуу байгуулагдсан Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоо нь “үндсэн” ба “дагнасан” шүүхийн тогтолцооноос бүрдэх бөгөөд шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, Сум буюу сум дундын, Дүүргийн шүүхээс бүрдэх, мөн дагнасан шүүхийн тогтолцоонд Захиргааны хэргийн шүүх хамаарахаар тусгагдсан байна.[331]

Үндсэн хуулийн дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт шүүхийн үндсэн тогтолцоог зохицуулсан нь Үндсэн хуулийн бусад заалттайгаа шууд холбоотой. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна”, арван зургаадугаар зүйлийн 14 дэх хэсэгт “Монгол Улсын хууль, олон улсын

[331] Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх үнэлгээний тайлан”, *судалгааны тайлан,* УБ, 2018, 9 дэх тал, https://nli.gov.mn/pdf/Shzth-sudalgaa.pdf [Сүүлд үзсэн: 2021.12.20]

гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, бусдын хууль бусаар учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, …, эрхтэй" гэж тус тус заасан. Энэ нь иргэн өөрийн эрх зөрчигдсөн гэж үзвэл шүүхэд хандаж өөрийн зөрчигдсөн эрхийг сэргээлгэх, энэхүү эрх нь хүн бүрийн хувьд тэгш хангагддаг байх ёстой гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг. Энэ утгаараа шүүхэд эрхээ хамгаалуулах боломж хүн бүрд хангалттай, хүртээмжтэй байх асуудал хөндөгдөх бөгөөд Үндсэн хуулийн 48.1 дэх хэсэг нь үүний суурь зохицуулалт болдог.

Дээрх эрхийг хангах үүднээс шүүх байгууллагыг Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж бүр дээр байгуулж болох ч нөгөө талаараа улсын эдийн засгийн нөхцөл боломж, хүн амын нягтаршил, шүүгчдийн ажлын ачаалал харилцан адилгүй байх зэргээс хамааран боломжгүй байдаг. Иймд шүүхийг хүн амын нягтаршил, газар зүйн байрлал, шүүхийн ачаалал зэрэг нөхцөл байдлуудыг харгалзан, тойргийн зарчмаар байгуулах боломжтой байдаг. Үүнээс гадна Үндсэн хуулийн дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт хамаарах хэд хэдэн нэр томьёоны ойлголт байна. Үүнд:

- **Шүүхийн тогтолцоо:** "Тогтолцоо" гэсэн ухагдахуун нь тодорхой дэг журмаар зохион байгуулсан байгууламжийн бүрдэл хэсгийн оршихуйг илэрхийлнэ. Энэ ойлголтыг байгууллага дээр буулгавал ямар нэг дэг журмаар эмхэлсэн байгууламж төсөөлөгдөнө. Харин шүүхийн "тогтолцоо" гэсэн ойлголтод хөрвүүлэн шинжилбэл хэрэг, маргааныг шат дараалан шүүх дэг журмаар зохион байгуулсан шүүхийн байгууламж[332] харагдана.
- **Дагнасан шүүх:** Шүүн таслах ажлын төрлөөр байгуулагдсан төрөлжсөн шүүхийг[333] хэлнэ. Монгол улсад шүүх нь эрүү, иргэн, захиргааны төрлөөр дагнан зохион байгуулагдсан байдаг.
- **Шүүхийн харьяалал:** Шүүхийн харьяалал гэсэн ойлголт нь шүүхийн байршлыг заадаг бөгөөд иргэний шударга шүүлгэх эрхийг баталгаатай эдлүүлэхийн тулд шүүхийн үр нөлөөтэй, хүртээмжтэй байдал зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан хууль тогтоогч түүнийг тогтоож байх учиртай ба хаана шүүх байхыг Үндсэн хуулиар зохицуулдаггүй, зохицуулж болдоггүй, хаана хэрэгцээ үүснэ тэнд шүүхийг байгуулж болно гэж үздэг. Мөн шүүхийн харьяаллын тухай хуулийн тайлбарт "анхан шатаар хянан хэлэлцвэл зохих хэргийг шүүхүүдийн хооронд хуваарилах, өөрөөр хэлбэл, тухайн хэргийг шийдвэрлэх ёстой тодорхой шүүхийг тогтоох" хэмээн С.Нарангэрэл "Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг"[334] бүтээлдээ бичсэн байна. Шүүхийн харьяаллыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бүрд, эсхүл бүсчилж буюу тойргийн зарчмаар зохион байгуулах боломжтой байдаг.
- **Шүүхийн бие даасан байдал:** Энэ нь хамгийн өргөн утгаараа шүүх эрх мэдэл автономи орших тухай ойлголт байна. Шүүх бие даасан институтийн хувьд бусад эрх мэдлээс хараат бус байхаас гадна шүүгчийг хуулиас өөр юу ч захирахгүй гэсэн утгыг мөн агуулна. ***Шүүхийн бие даасан байдал*** нь институтийн, бүтцийн, чиг үүргийн, эрх хэмжээний, нөөцийн хувьд нөгөө хоёр эрх мэдэлтэй эрх тэгш, тусгаар байх тухай байна. ***Шүүх институтийн хувьд бие даасан*** гэдэг нь бусад эрх мэдэлтэй эрх тэгш оршдог, эрх мэдлүүдийг эрэмбэлдэггүй, хараат бус байдлыг хангаж, хамгаалах захиргаатай болсон байхыг; ***шүүх бүтцийн хувьд бие даасан*** байна гэдэг нь шүүх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхдээ бусад эрх мэдлээс үл хамаарах өөрийн бие даасан байгууллагын тогтолцоо, бүтцээр дамжуулан хэрэгжүүлж, өөр эрх мэдэлд бүтцийн хувьд хамаарах, захирагдахгүй байхыг; ***шүүх чиг үүргийн хувьд бие даасан*** байх гэдэг нь шүүн шийдэх ажлаа хэнтэй ч хуваалцахгүй, давхардахгүй, шилжүүлэхгүй, зэрэгцэн өөр субъект хэрэгжүүлэхгүй байхыг; ***шүүх эрх хэмжээний хувьд бие даасан*** гэдэг нь шийдвэрээ зөвхөн хуульд нийцүүлэн хэнээс ч хараат бусаар гаргах, шийдвэр нь эцсийнх байх чанарыг; ***шүүх нөөцийн хувьд бие даасан*** гэдэг нь хүний болон материаллаг нөөцтэй, бие даасан төсөвтэй, түүнийгээ захиран зарцуулах эрхтэй, тэр нь хүрэлцээтэй, хамгаалалттай байхыг тус тус ойлгоно.[335]

Монгол Улсын үндсэн хуулийн дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх…" гэж заасан бөгөөд энэхүү заалтыг хоёр янзаар тайлбарладаг.

1. Хэл зүйн болон түүхчлэх аргаар тайлбарласан тайлбар:

[332] Н.Лүндэндорж, "Шүүх эрх мэдэл" УБ, 2017, 76 дахь тал

[333] С.Нарангэрэл "Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг", Улаанаатар 2015 он, дөрөв дэх хэвлэл, 166 дахь тал

[334] С.Нарангэрэл "Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг", Улаанаатар 2015 он, дөрөв дэх хэвлэл

[335] Монгол Улсын Үндсэн хууль -25 жил, *эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл,* УБ, 100 дахь тал

Шүүхийн тогтолцоог “үндсэн” ба “дагнасан” гэсэн хоёр дэд хэсэгтэй гэж үзэж шүүхийн тогтолцоо нь “аймаг”-ийн шүүх, “нийслэл”-ийн шүүх, “сум”-ын шүүх буюу “сум дундын шүүх”, “дүүрэг”-ийн шүүхээс бүрдэнэ, эдгээр шүүхүүдийг нутаг дэвсгэрийн харьяаллын зарчмаар зохион байгуулж, аймаг, нийслэл, дүүрэг бүр шүүхтэй байх агуулгаар Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн;

2. Хуулийг зорилгоор нь болон системчлэх аргаар тайлбарласан тайлбар:

Шүүхийн тогтолцоог “үндсэн” ба “дагнасан” гэсэн хоёр төрөлтэй байхаар тодорхойлж, тэдгээр нь “анхан” болон “давж заалдах”, “хяналт”-ын гэсэн шатлалаар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэдэг. Өөрөөр хэлбэл “Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжээр нэрлэсэн хэдий ч Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэм хэмжээг шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн агуулга, түүний бүрдэл хэсэг буюу иргэн гомдлоо шат шатны шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах үндсэн шатлал гэж ойлгох нь зүйтэй. Иймд шүүхийн тогтолцоог “хяналтын”, “давж заалгах”, анхан шатны” шүүх хэсэг шатлалтайгаар хэрэглэх нь зөв юм” гэжээ.

УИХ дээрх 2 төрлийн тайлбараас хуулийг зорилгоор нь болон түүхчлэх аргаар тайлбарласан тайлбарыг үндэслэн 1993, 2013, 2015 онуудад Шүүх байгуулах тухай хуулийг баталсан. Харин Үндсэн хуулийн цэцийн 1994, 2014, 2015, 2016 оны дүгнэлт, тогтоолуудаар УИХ-аас баталсан Шүүх байгуулах тухай хуулийн холбогдох заалтууд Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо…аймаг,...дүүргийн шүүхээс бүрдэх…” гэж заасныг зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр хүчингүй болгосон. Цэцийн дээрх шийдвэрүүдийн[336] үндэслэх хэсэгт “...шүүхийн үндсэн тогтолцоо “аймаг”-ийн шүүх, “нийслэл”-ийн шүүх, “сум”ын шүүх буюу “сум дундын шүүх”, “дүүрэг”-ийн шүүхээс бүрдэнэ, эдгээр шүүхүүдийг нутаг дэвсгэрийн харьяаллын зарчмаар зохион байгуулж, аймаг, нийслэл, дүүрэг бүр шүүхтэй байх”-аар ойлгож хэрэглэнэ гэжээ.

2013 оны 3 дугаар сарын 07-ны өдөр батлагдсан “Шүүхийн тухай хууль”-аар “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь Улсын Дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэнэ” мөн Улсын Дээд шүүхээс бусад шүүхийг нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, хүн амын нягтаршил, шийдвэрлэгдсэн хэрэг, маргааны тоог харгалзан засаг захиргаа зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулна” гэж заасан ба 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдрийн “Шүүх байгуулах тухай хууль””-ийн 1, 2 дугаар зүйлд зааснаар аймаг, нийслэлийн давж заалдах шатны шүүхийг иргэний, эрүүгийн болон захиргааны шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж, тэдгээрийн байршил, нутаг дэвсгэрийн харьяаллыг харгалзан байгуулахаар тусгасан байсан. Уг өөрчлөлтийн дагуу улсын хэмжээнд нутаг дэвсгэрийн ойр дөт байдал, шүүхийн ачааллыг харгалзан тус бүр 2-3 аймгийн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг харьяалан дагнаж байгуулсан давж заалдах шатны 21, сум дундын 29, Захиргааны хэргийн анхан шатны 20, дүүргийн эрүү, иргэний 8, нийт 78 шүүх шинээр зохион байгуулагдсан байна.[337] Гэвч Үндсэн хуулийн Цэц “..., Үндсэн хуулийн Дөчин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар аливаа шүүхийг Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулах бөгөөд бусад хууль нь Үндсэн хуульд нийцсэн байх ёстой. Монгол Улсын шүүхийн үндсэн тогтолцоог тойргийн зарчмаар бус, харин нутаг дэвсгэрийн харьяаллын зарчмаар зохион байгуулахаар Үндсэн хуульд бэхжүүлжээ. …,”[338] гэх үндэслэлээр Шүүх байгуулах тухай хуулийн зарим зүйл заалтыг түдгэлзүүлжээ.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

1993 оны 2 дугаар сарын 4-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулиар шүүхийн тогтолцоог өөрчлөн, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгааг бий болгож, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх үндэс суурийг тавьсан ба 1993 оны 6 дугаар сарын 14-ний өдөр Шүүх байгуулах тухай хууль батлагдсан ба үүний үндэс суурь нь 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдөр батлагдсан шинэ, ардчилсан Үндсэн хууль билээ.

1992 оны Үндсэн хуулийн төслийн шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой заалтыг Улсын бага хурлын III чуулганы 1991 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуралдаан дээр хэлэлцэх үед Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид “...Шүүхийн тогтолцооны асуудал хоёр шалгууртай. Нэгдүгээрт, нутаг дэвсгэрийн

[336] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эмхэтгэл, VI боть, УБ, 2017 он, 198, 207 дахь тал
[337] Монгол Улсын Их Хурлаас 2013 оны 01 дүгээр сарын 24-ний өдөр баталсан “Шүүх байгуулах тухай хууль”
[338] “Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн 2014 оны 12 сарын 10-ны өдрийн 07 дугаар дүгнэлт, Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай [Сүүлд үзсэн 2022.01.10]

хоёрдугаарт, ажил мэргэжлийн. Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн нутаг дэвсгэрийн шалгуурыг бариад дээд, аймаг, хот, хошууны гэж хийсэн. Дотроо бол шүүхийн байгууллагыг бүс нутгаар зохион байгуулж болно…, бүс нутгийн зарчим гэж бий. Тэрийг Үндсэн хууль руу хийчихсэн…, Хоёр дахь шалгуур бол ажил мэргэжлийн шалгуур байна. Энэ нь яг өнөөдөр рецепт[339] болгож хэлж болохгүй байна." гээд "Ер нь шүүхийн системийг нэг бүрчлэн тооцдог Үндсэн хуультай орон байхгүй… эрүү, иргэний гээд зарим газарт гэр бүлийн шүүх гэж бий. Ийм учраас энэ мэтийн тодорхой төрлийн хэргийг дагнасан улсын хэмжээний систем байж болохыг зөвшөөрч байгаа. Гэхдээ 50 дугаарт дурдсан нэг зарчим бий. Энэ бол шүүхийг зөвхөн хуулийн дагуу байгуулах, хуульгүйгээр ямар ч шүүх байгуулахгүй. Энэ хүрээг хязгаарлаж байгаа. Ийм учиртай"[340] гэсэн байна.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид "шүүхийн тогтолцоо"-ны талаарх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд "...Өмнөх дэглэмийн үед Улсын дээд, тусгай, аймаг, хотын болон хэсгийн (дүүргийн) шүүх гэсэн нэгдмэл "босоо" тогтолцоо, бүхэлдээ намын хяналт, Ардын Их Хурал, Засгийн газрын нөлөөнд оршин ажиллаж байсан билээ. …Улс орнуудад "ерөнхий шүүх", "тусгай шүүх" гэсэн ойлголт байдаг. Энэ жишгийг харгалзахын хамт,... шүүхийн тогтолцоог "үндсэн", "дагнасан" гэсэн хоёр дэд хэсгээс бүрдэхээр тодорхойлж, уялдаа холбоог нь тогтоосон юм." гэж дүгнээд "...Үндсэн хуульд зааснаар Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум, сум дундын болон дүүргийн шүүх" гэсэн "гурван салаа мөчир"-өөс шүүхийн үндсэн тогтолцоо бүрдэж байна"[341] гэж тайлбарлажээ.

Иймд "гурван салаа мөчир" (Улсын дээд шүүх/ хяналтын шатны шүүх/ аймаг, нийслэлийн шүүх/ давж заалдах шатны шүүх/ сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх / анхан шатны шүүх/"ээс бүрдэх)-өөс шүүхийн үндсэн тогтолцоо бүрдэж байна гэсэн дээрх тайлбарыг Үндсэн хуулийн цэцийн дарга асан Г.Совд, Н.Жанцан , Ж.Амарсанаа, гишүүн асан С.Жанцан нарын "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар" бүтээлд "Монгол Улсын шүүх нь хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх эрх хэмжээний хувьд: а/ анхан шатны; б/ давж заалдах шатны; в/ хяналтын шатны гэсэн гурван шаттай тогтолцооноос бүрдэнэ"[342] гэж тодруулан тайлбарласан байна.

Мөн хууль зүйн ухааны доктор, профессор Д.Лүндээжанцан "Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар шүүхийн тогтолцоог Улсын дээд шүүх-хяналтын шатны шүүх; аймаг, нийслэлийн шүүх-давж заалдах шатны шүүх; сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх-анхан шатны шүүх гэж дараах байдлаар хуульчилсан"[343] гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэл, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх гэж Үндсэн хуульд тусгасан нь шүүхийн харьяалал бус шүүхийн гурван салаа мөчир бүхий шат дараалсан тогтолцоог тусгасан гэж гэж үзэхээр байна.

1992 оны Үндсэн хуулийг батлах үеийн хэлэлцүүлгүүдэд шүүхийг эрүү, иргэн, захиргаа гэж төрөлжүүлэхээс гадна цэргийн, аж ахуйн зэргээр төрөлжүүлэн зохион байгуулах санал гарч байжээ. Мөн 336 тойргийн депутат Ө.Ганхуяг "..,Орон нутаг дахь шүүхийг бүсчлэн байгуулж болно гэж, үүнийг мөн хасах саналтай байна. Яагаад вэ гэхээр шүүхийн зохион байгуулалтын хуулиар энэ асуудлыг шийдвэрлэж болно. Ер нь заавал бүсчилж байгуулах юм уу, дагнаж байгуулах асуудал бол цаашдаа янз бүрээр зохион байгуулагдаж болох учраас энэ заалтыг нэг мөр эндээс хасах саналтай байна..,"[344] гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгийн явцад шүүхийг тойргийн журмаар зохион байгуулах заалт байсан ч хэрхэн зохион байгуулахыг шүүхийн байгууламжийн хуулираа батлах ёстой гэж үзсэн байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

1993 онд Шүүхийн тухай хууль батлагдсанаас хойш шүүхийн тогтолцоог үр ашигтай зохион байгуулахад анхаарч ирсэн ч сүүлийн жилүүдэд нэг шүүгчид ногдох хэргийн тоо нийслэл хот болон орон нутагт тэнцвэртэй бус, харилцан адилгүй байдал үүссэн. Энэ асуудлаас үүдэн шүүгчдийн ачаалал

[339] Орос хэлнээс орчуулбал "Жор" гэсэн утгатай.
[340] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн БНМАУ-ын Бага Хурлын III чуулганы 1991 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл, XXXV боть, 81-82 дахь тал
[341] Б.Чимид "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, Шүүхийн эрх мэдэл, Хоёрдугаар дэвтэр, УБ, 2004 он, 123 дахь тал
[342] Г.Совд нар, хамтын бүтээл. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2000 он, 210 дахь тал
[343] Д.Лүндээжанцан *"Монгол улс дах төрийн эрх мэдэл хуваарилалт"*, УБ, 335 дахь тал
[344] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1991 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн 32 дугаар тогтоолын тэмдэглэлээс. Кассет №7

тэнцвэргүй, шүүхийн үйлчилгээ хүртээмжгүй, чанаргүй, цаашлаад иргэдийн шударга шүүхээр шүүлгэх эрх зөрчигдөхөд хүрч байна. Улмаар шүүхийн үйлчилгээг жигд, хүртээмжтэй, шүүхийн шийдвэрийг чанаржуулах, оновчтой шийдэл нь шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах, шүүхэд дагнасан тогтолцоог нэвтрүүлэх явдал гэж судлаачид үзсэн.

1992 оны Үндсэн хууль батлагдсантай холбогдуулан 1993 оны 02 сарын 04-ны өдөр Шүүхийн тухай хууль, 1993 оны 06 сарын 14-ны өдөр Шүүх байгуулах тухай хууль болон эдгээр хуулиудыг даган УИХ-с тогтоолууд гарч байжээ. Ийнхүү шүүхийг байгуулахдаа нийслэлд 12 дүүргээс 8 дүүргийн шүүх байгуулж, 4-ийг нь дүүрэг дундын шүүх /Хан-Уул-Туул дүүргийн, Баянзүрх-Гачуурт дүүргийн, Сонгинохайрхан - Жаргалант дүүргийн, Багануур - Багахангай дүүргийн/ болгон байгуулжээ. Харин 1994 оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 05 дугаар Цэцийн шийдвэрээр "Шүүх байгуулах тухай" 1993 оны 6 дугаар сарын 14-ний өдрийн Монгол Улсын хуулийн 2 дугаар зүйлийн гурав дахь хэсгийн "Багануур, Багахангай дүүргийн шүүх, Баянзүрх, Гачуурт дүүргийн шүүх, Сонгинохайрхан, Жаргалант дүүргийн шүүх, Хан-Уул, Туул дүүргийн шүүх" гэсэн 1, 3, 5, 7 дахь заалтууд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн байна[345] гэж үзсэн бөгөөд 1994 оны 11 сарын 09-ний өдрийн Цэцийн 02 дугаар тогтоолоор эцэслэн шийдвэрлэжээ.

2013 оны 01 сарын 24-ны өдөр Шүүх байгуулах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдсанаар 1993 оны 06 сарын 14 -ны өдрийн Шүүх байгуулах тухай хууль хүчингүй болжээ. Тус хуулийн хоёрдугаар зүйлд зааснаар дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх, дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх тус бүр дөрөв, Захиргааны хэргийн анхан шатны шүүх 20, сум дундын шүүх 29-ыг байгуулж, Улсын хэмжээнд анхан шатны шүүх 57 шүүх байгуулсан бөгөөд Улсын Дээд шүүхээс бусад шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулсан байна[346]. Гэвч үүнийг Үндсэн хуулийн Цэцээс “Үндсэн хуулийн дөчин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар аливаа шүүхийг Үндсэн хууль, бусад хуулийн дагуу байгуулах бөгөөд бусад хууль нь Үндсэн хуульд нийцсэн байх ёстой. Монгол Улсын шүүхийн үндсэн тогтолцоог тойргийн зарчмаар бус, харин нутаг дэвсгэрийн харьяаллын зарчмаар зохион байгуулахаар Үндсэн хуульд бэхжүүлжээ.., нэг шүүхэд харьяалуулсан нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог үгүйсгэж, иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэх, төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах Үндсэн хуулийн суурь зарчим, шүүхийн нэгдсэн тогтолцоог бэхжүүлсэн Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн гэж үзэх үндэслэлтэй байна”[347] гэх үндэслэлээр 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн зарим зүйл заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзжээ.

Шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулахаар шинэчлэн найруулсан 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн холбогдох заалтууд Үндсэн хууль зөрчсөн гэх үндэслэлээр хүчингүй болсон тул 2015 оны 06 сарын 19-ны өдөр Шүүх байгуулах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагджээ. Уг хуулиар шүүхүүдийг дээс дугаараар нэрлэж байсныг өөрчилж, давж заалдах шатны шүүхүүдийг аймгийн нэрээр, дүүргийн шүүхүүдийг дүүргийн нэрээр нь тус тус тоочин нэрлэсэн байдаг. Энэ нь Үндсэн хуулийн Цэцийн “Дүүрэг бүр, аймаг бүр шүүхтэй байх ёстой гэсэн тайлбарыг тойрч гарах оролдлого байсан юм[348]. Гэвч “Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр баталсан Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн Нэг.Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1-8 дахь заалт, Хоёр.Эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1-8 дахь заалт, 2 дугаар зүйлийн Нэг.Дүүргийн Иргэний хэргийн анхан шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1, 2, 4 дэх заалт, Хоёр.Дүүргийн Эрүүгийн хэргийн анхан шатны шүүх гэсэн хэсгийн 1, 2, 4 дэх заалт нь тус тус Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Шүүхийн үндсэн

[345] “Шүүх байгуулах тухай Монгол Улсын хуультай холбогдсон маргааныг хянан хэлэлцсэн тухай” 1994 оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 05 дугаар *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр,* ШҮҮХ БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬТАЙ ХОЛБОГДСОН МАРГААНЫГ ХЯНАН ХЭЛЭЛЦСЭН ТУХАЙ / Дүгнэлт/ [Сүүлд үзсэн: 2022.01.02]

[346] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Нээлттэй нийгэм форум, “Шүүхийн тогтолцоо, тойргийн болон дагнасан шүүх”, *бодлогын судалгаа*, УБ, 2021 он, 23 дахь тал, Ганпүрэвийн Цагаанбаяр Ж.Алтансүх, С.Батбаяр: ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО: ТОЙРГИЙН БОЛОН ДАГНАСАН ШҮҮХ [Сүүлд үзсэн: 2021.01.02]

[347] “Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн 2014 оны 12 сарын 10-ны өдрийн 07 дугаар дүгнэлт, Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай [Сүүлд үзсэн: 2022.01.10]

[348] Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Нээлттэй нийгэм форум, “Шүүхийн тогтолцоо: тойргийн болон дагнасан шүүх”, *бодлогын судалгаа*, УБ, 2021 он, 23 дахь тал, Ганпүрэвийн Цагаанбаяр Ж.Алтансүх, С.Батбаяр: ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО: ТОЙРГИЙН БОЛОН ДАГНАСАН ШҮҮХ [Сүүлд үзсэн: 2021.01.02]

тогтолцоо ... аймаг ... дүүргийн шүүхээс бүрдэх ...” гэснийг зөрчсөн байна”[349] гэх үндэслэлээр Шүүх байгуулах тухай хуулийн зарим зүйл заалтыг түдгэлзүүлжээ.

Энэ мэтчилэн, дүүргийн анхан шатны шүүх болон давж заалдах шатны шүүхийг тойргийн журмаар байгуулах нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэх шийдвэр Үндсэн хуулийн цэцээс үргэлжлэн гарсаар байсан[350] ч шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах нь шүүхийн ачааллыг тэнцвэржүүлэх, иргэдийн шударга шүүхээр шүүлгэх боломжийг хангах, шүүхийг хэрэг маргааны төрлөөр дагнуулах байгуулах нөхцөлийг хангах боломжийг бүрдүүлж байсан юм.

Үндсэн хуулийн Цэцээс шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж шийдвэрлэж байгаа боловч судлаачдын байр суурь болон 1992 оны Үндсэн хуулийг хэлэлцэн батлах үеийн протоколоос үзвэл тойргийн зарчим нь Үндсэн хууль зөрчөөгүй байх боломжтой байдаг. Гэвч 1993 оноос давж заалдах болон дүүргийн шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн учир цаашид УИХ болон Үндсэн хуулийн Цэцийн маргаан үргэлжлэх боломжтой. Иймд шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болох хамгийн зөв шийдэл нь ард түмний төлөөлөл болсон УИХ нь хуульд заасан үндэслэл, журамд нийцүүлэн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах явдал бөгөөд үүний дагуу 2019 оны 11 сарын 14-ны өдрийн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 48.1 дэх заалтад шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болохоор заасан байна.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөс өмнө Шүүх байгуулах тухай хуулиудад шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах зохицуулалтууд орж ирж байсан. Ийнхүү шүүхийн тогтолцоог тойргийн зарчимд оруулснаар дараах асуудлууд үүсэж байна гэж судлаачид үзжээ.

- Шүүхийг тойргийн журмаар байгуулж засаг захиргаа, түүнд нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийг харьяалуулахдаа цагдаагийн болон прокурорын байгууллагын үйл ажиллагаанд үзүүлэх үр нөлөөг тооцоогүйн улмаас цагдаа прокурорын байгууллагын алба хаагчдын ажлын ачааллыг нэмэгдүүлж, багагүй чирэгдэл үүсгэсэн.[351]
- Шүүхийн тогтолцоонд өөрчлөлт орсноор иргэдэд үүсэх ачаалал буюу зардлын үр нөлөөг аймгийн жишээн дээр тооцож үзэхэд “шүүхийг иргэдэд ойр сум, дүүрэгт харьяалуулан, тойргийн журмаар байгуулах нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд аль болох ойртуулах” гэсэн зорилготой нийцүүлэн шүүхийн орон зайг ойртуулсан мэт боловч бодит байдал дээр иргэдэд үүсэх зардал нэмэгдсэн, иргэдийн ачааллыг нэмэгдүүлж шүүхийн үйлчилгээг улам холдуулсан.[352]
- Иргэдийн дунд шүүхийн тухай багц хуулийн талаар мэдээлэл хангалтгүй байсан бөгөөд нөгөө талаар шүүхийн тогтолцооны өөрчлөлттэй холбогдон гарах иргэдэд үүсэх эдийн засгийн зардал нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор иргэдийн сэтгэл ханамжийн түвшин доогуур гарсан зэрэг сөрөг үр дагавартай гэж үзсэн байна.

Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах эрх зүйн орчин бий болсон. Үүнээс үүдэн 2021 оны Шүүхийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.4-т “Анхан болон Давж заалдах шатны шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болно…” гэж заасан. Нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө батлагдан гарсан Шүүх байгуулах тухай хуулиудын алдаа дутагдлыг засаж, шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах нь дараах ач холбогдолтой байна.

---

[349] “Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн 2015 оны 11 сарын 11-ны өдрийн 14 дугаар дүгнэлт, Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай, [Сүүлд үзсэн: 2022.01.12]

[350] “Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоолоор хүчингүй болсон Шүүх байгуулах тухай хуулийн заалтыг агуулгаар нь дахин сэргээсэн эсэх маргааныг хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэсэн тухай” Үндсэн хуулийн Цэцийн 2018 оны 01 сарын 17-ны өдрийн 01 дугаар шийдвэрээр Шүүх байгуулах тухай хуульд “Багахангай, Налайх дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх, Багахангай, Налайх дүүргийн иргэний хэргийн анхан шатны шүүх” гэж заасныг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн. Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоолоор хүчингүй болсон Шүүх байгуулах тухай хуулийн заалтыг агуулгаар нь дахин сэргээсэн эсэх маргааныг хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэсэн тухай [Сүүлд үзсэн: 2022.01.11]

[351] Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт Төв аймгийн жишээн дээр”, УБ, 2015 он, 25 дахь тал

[352] Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь сэдэвт хэлэлцүүлэг”

- Шүүгчийн ажлын ачааллыг тэнцвэржүүлэх ач холбогдолтой ба үр дүнд нь шүүхийн төсөв болон хүний нөөцийг зөв зохистой хуваарилах үндэс суурь бүрдэх;
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн газар зүй, хүн амын нягтаршил зэргээс хамааран шүүхэд харьяалагдах хэрэг маргааны тоо харилцан адилгүй бөгөөд шүүхийг тойргийн зарчмаар оновчтой зохион байгуулснаар шүүхийн зардлыг багасгах;
- Аймгийн нутаг дэвсгэрийн байршлаас үл шалтгаалан иргэдэд ойр дөт сум, дүүрэгт харьяалуулсан нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, чирэгдэлгүй, хөнгөн шуурхай хүргэх;
- Шүүгч нарыг хэргийн төрлөөр дагнан мэргэшиж, чадварлаг болох;
- Иргэдээс зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах эрх, сэргээлгэх боломжийг хангах;
- Гэмт хэргийн гаралтын статистик тоо, хүн амын нягтаршил зэргийг харгалзан шийдвэрлэх зэрэг болно.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Судалгааны энэ хэсэгт 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан 48.1.”Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болно. Шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно.” гэсэн заалтыг гадаадын зарим улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалттай харьцуулсан байдлаар судаллаа.[353]

Улс	Үндсэн хуулийн зохицуулалт
Эстони улс	Үндсэн хуулийн 148 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт: 148.1. “Шүүхийн тогтолцоо нь: орон нутаг, хотын шүүхүүд болон захиргааны шүүхүүд; дүүргийн шүүх, Улсын дээд шүүхээс бүрдэнэ.” Тусгай харьяалал бүхий дагнасан шүүх - байгуулахыг хуулиар тогтооно.
Бүгд Найрамдах Литва улс	Үндсэн хуулийн 111 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт: 111.1. “Бүгд найрамдах Литва улсын шүүхийн тогтолцоо нь Дээд шүүх, давж заалдах шатны шүүх, дүүргийн шүүх, орон нутгийн шүүхээс бүрдэнэ.”
БНХАУ	Үндсэн хуулийн 123-128 дугаар зүйлд: “БНХАУ-ын шүүн таслах ажиллагааг ердийн болон тусгай шүүхийн байгууллагууд гүйцэтгэх ба Ердийн шүүхүүдэд Ардын дээд шүүх, орон нутгийн Ардын шүүх хамаарна.”
ХБНГУ	Үндсэн хуулийн 92-р зүйл: Шүүх байгууллага 92. “Шүүх эрх мэдлийг шүүгчид эзэмшинэ. Үүнийг Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх, Үндсэн хуульд заасан Холбооны шүүх, муж улсын шүүх хэрэгжүүлнэ.” 95.1. “Холбоо нь Холбооны Шүүх, Холбооны Захиргааны шүүх, Холбооны сангийн шүүх, Холбооны Нийгмийн шүүхийг жирийн, захиргааны, санхүү, хөдөлмөрийн, нийгмийн харьяаллын дээд шүүх болгон байгуулна.”

Хүснэгт 68: Гадаад улсуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалт

Судалгаанд хамрагдсан улсуудын хувьд Үндсэн хуульдаа шүүхийн тогтолцоо, бүтэц, шүүх байгуулах тухай зохицуулалтыг шууд тусгасан болон органик хуулиар зохицуулсан хоёр төрөлтэй байна. Тухайлбал Эстони, Бүгд Найрамдах Литва улс, БНХАУ, ХБНГУ нар Үндсэн хуульдаа шүүхийг засаг захиргааны нэгжээр нэрлэдэг техник болох орон нутаг, хот, дүүрэг, мужаар байгуулах тухай зохицуулалтыг оруулсан байна.

[353] Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан буюу www.constituteproject.org цахим хуудас дахь эх сурвалжийг ашиглав.

ДӨЧИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 5 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт
49.5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.	49.5. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно. Тэдгээр нь дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа ажиллах бөгөөд Зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроосоо сонгоно. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.

Хүснэгт 69: Үндсэн хуулийн 49.5 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

1992 онд ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 3-т “Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана” мөн зүйлийн 4-т “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-д “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно” хэмээн “Шүүхийн зөвлөл”-ийн эрх зүйн байдлыг тусгасан. Харин 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийг “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тавыг шүүгчид дотроосоо сонгож, бусад таван гишүүнийг нээлттэйгээр нэр дэвшүүлж томилно. Тэдгээр нь дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа ажиллах бөгөөд Зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроосоо сонгоно. Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой Зөвлөлийн үйл ажиллагааны тайланг Улсын дээд шүүхэд танилцуулна. Зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно” хэмээн өөрчлөн найруулсан. Уг нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан дээрх зохицуулалтуудын ойлголт, ач холбогдол, үр нөлөө, гадаад улс орнуудтай харьцуулсан судалгаа, улс төр, хууль зүйн шинжилгээг энэ судалгааны ажлаар хүргэхийг зорьсон болно.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын үндсэн агуулга нь төрийн эрх мэдэл нь өөр хоорондоо хяналт, тэнцэлтэй байх, аль нэг албан тушаалтан, байгууллагад эрх мэдлийг төвлөрүүлэхгүй байхад чиглэгддэг. Төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэж ангилах бөгөөд энэ дундаас шүүх эрх мэдэл нь бусад эрх мэдлээс хараат бус, бие даасан байдлаар эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх шаардлагатай байдаг. Харин бусад эрх мэдлээсээ хараат бус байхын тулд шүүгчийг хэн томилох, хаанаас төсвийг нь олгох вэ гэсэн асуудал үүсдэг. Учир нь гүйцэтгэх эсхүл хууль тогтоох эрх мэдлээс шууд томилогддог, санхүүждэг бол шүүхийн хараат бус, бие даасан алдагдах буюу бусад эрх мэдлээс шууд хараат байж, тэдний төлөө шийдвэр гаргах боломж бүрдэх эрсдэлтэй болно. Иймд шүүгчийг шилж сонгодог, шүүхийн төсвийг хариуцах тусдаа байгууллага байх хэрэгцээ шаардлага үүсдэг бөгөөд 1992 оны Үндсэн хуулиар анх Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлон тусгажээ. Гэвч Шүүхийн ерөнхий зөвлөл өөрөө хаанаас, хэрхэн зохион байгуулагдаж, үйл ажиллагаа явуулах нь

шүүхийн хараат бус, бие даасан байдалд чухал нөлөөтэй тул түүний үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг чухалчлан авч үзэх шаардлагатай.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Монгол улсын 1992 оны ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 3-т "Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана" мөн зүйлийн 4-т "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-д "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно" хэмээн тодорхойлсноор Монгол улсад "Шүүхийн зөвлөл"-ийн эрх зүйн байдлыг анхлан тусгасан.

Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид 2017 оны "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" бүтээлдээ "1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг боловсруулж байх үед НҮБ-ийн шинжээчид "Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, түүнийг томилох журмыг Үндсэн хуульдаа заахгүй бол шүүхийн хараат бус байдал бэхжиж чадахгүй" гэсэн агуулгатай зөвлөмж өгсөн байдаг ба тухайн үед Үндсэн хуульд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний талаар тодорхой заагаагүйг буруу гэж дүгнэж болохгүй. Учир нь Үндсэн хууль тогтоогчид маань Шүүхийн ерөнхий зөвлөл буюу шүүхийн захиргааны байгууллагын талаар бүрэн дүүрэн ойлголттой байгаагүй, манай улсын хувьд шинэ зүйл байсан. Улс төрчид ч энэ байгууллагын талаарх ойлголт хангалттай байгаагүй"[354] хэмээжээ.

1992 оны Үндсэн хуулийн төслийн энэ хэсгийг хэлэлцэж байх үед "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бол зөвхөн Дээд шүүхийн аж ахуй, санхүү, хариуцах үүднээс… бол ийм жижиг юм оруулж маргах хэрэггүй" (397-р тойргийн депутат), "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл байгуулна гэдэг чинь шүүхүүдийн нэгтгэсэн бас нэг шүүх гарч ирэх нь ээ" (80-р тойргийн депутат) гэх зэрэг санал гарч байсан ч "Шүүхийн ерөнхий зөвлөл" гэх байгууллагыг Үндсэн хуульд зааж өгснөөр шүүх эрх мэдлийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангах боломж бүрдсэн.

Хэлэлцүүлгийн үед Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц зохион байгуулалтыг Үндсэн хуульд заавал тусгах ёстой эсэх дээр ялгаатай саналууд гарч байжээ. Тухайлбал, депутат Н.Жанцан: "49 дүгээр зүйлийн 3-т шүүгчдийн хараат биш байдал, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана. 5, 4 хоёрыг хасчхаад болж байгаа юм. Нэг үгээр хэлбэл 4, 5 хоёр чинь юу вэ гэвэл шүүхийн зохион байгуулалтыг авч үзээд байгаа юм. Бүтэц, зохион байгуулалтыг хуульд нийцүүлэн хуулиар тогтооно гэж нэгэн байж байгаа учраас энэ дунд хоёрыг Үндсэн хуульд заавал суулгаж өгөх гэж зүтгээд байх шаардлагагүй юм болов уу гэж үзэж байгаа юм"[355] гэжээ. Тухайн үеийн Үндсэн хуулийн төслийн 49.4 дэх хэсэгт Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн үүрэг, 5 дахь хэсэгт бүрэлдэхүүнийг тусгасан байжээ. Бүрэлдэхүүний хувьд 10, 8, 5 гишүүдтэй байх саналууд гарч байсны эцэст 49.5 дахь хэсэгт заасан Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнтэй холбогдох хэсэг Үндсэн хуулийн төслөөс хасагджээ.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

"Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчмыг Үндсэн хуульд тусгайлан зааж өгөөгүйгээс, de facto улс төрийн институцид даатгасан байсан. Үүнээс үүдэн Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон болон Улсын Их Хуралд олонх болсон улс төрийн хүчин "шүүхийн эрх зүйн байдлыг зохицуулсан" хуулийг өөрчлөн батлах замаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг улс төрөөс хараат болгодог байдал 1992 оноос өдийг хүртэл үргэлжилж ирсэн. Энэ явдлыг таслан зогсоох, дахин давтагдахаас сэргийлэх нь Үндсэн хуульд шүүх эрх мэдлийн чиглэлээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ажлын нэн чухал хэсэг байсан" хэмээн Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газрын "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар 2019 оны судалгаанд дурджээ.

2012 оны 05 сарын 22-ны өдрийн Шүүхийн захиргааны тухай хууль батлагдсанаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн нь 5 гишүүнтэй болж өөрчлөгдсөн бөгөөд үүнээс үүдэн шүүгчийг сонгон шалгаруулах, томилох, .., шүүгчийг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэн томилох, огцруулах,

[354] Б.Чимид "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" УБ, 2017 он 269 дэх тал

[355] БНМАУ-ын Бага хурлын 1991 оны намрын чуулганы 10 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуралдааны протокол

чөлөөлөх зэрэг шүүхийн тогтолцооны нарийн төвөгтэй асуудлыг Ерөнхий зөвлөлийн хоёр[356] гишүүний саналаар шийдвэрлэх боломж бүрдэж байсан байна.

Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц бүрэлдэхүүн 1993-2019 он хүртэл хэрхэн өөрчлөгдөж байсныг доорх хүснэгтээр харууллаа. 1993 оны Шүүхийн тухай хууль, 2002 оны Шүүхийн тухай хууль, 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүний өөрчлөлтийг хийж байжээ. Үүнд:

	ШЕЗ (1993-2002 он)	**ШЕЗ (2002-2013 он)**	**ШЕЗ (2013 оноос)**
Орон тооны эсэх	Орон тооны бус	Орон тооны	Орон тооны
Гишүүдийн тоо	12	14	5
Гишүүдийг томилох	- УИХ-ын томилгоо 1 - Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1 - Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн - Улсын ерөнхий прокурор - ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн дарга - УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч - УДШ-ийн 2 шүүгч - Аймаг, нийслэлийн шүүхийн 2 шүүгч - Анхан шатны шүүхийн 2 шүүгч	- УИХ-ын дарга нэр дэвшүүлж УИХ олонхын саналаар томилсон 1 - Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1 - Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн - Засгийн газрын гишүүн - Улсын ерөнхий прокурор - ШЕЗ-ийн нарийн бичгийн дарга - УДШ-ийн 2 шүүгч Аймгийн шүүхийн 2 шүүгч Анхан шатны шүүхийн 2 шүүгч	Дараах байдлаар нэр дэвшсэн хүмүүсийг Ерөнхийлөгч томилно: - анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 - Давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 - Хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс 1 - Хуульчдын холбооноос 1 - Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас 1
Бүрэн эрхийн хугацаа	6 жил	3 жил	3 жил
ШЕЗ-ийн дарга	ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхоороо сонгох (1993-1996) Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн (1996-2002)	УДШ-ийн Ерөнхий шүүгч	ШЕЗ-ийн гишүүд дотроосоо олонхоороо нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгч томилох

Хүснэгт 70: Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц бүрэлдэхүүн 1993-2019 он хүртэл өөрчлөгдөж байсан байдал

[356] Энэ талаар “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилогоо” Бодлогын судалгаанд: “2013 онд Шүүх байгуулах тухай хууль шинэчлэгдсэнтэй холбоотойгоор анхан, давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийг албан тушаалаас нь чөлөөлж, шинээр байгуулагдсан тойргийн шүүхэд нь буцаан томилох асуудлыг Ерөнхий зөвлөл 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуралдаанаараа хэлэлцэж шийдвэрлэсэн байдаг. Энэ хуралдаанд Ерөнхий зөвлөлд орох Хуульчдын холбооны төлөөлөл сонгогдоогүй, 1 гишүүн нь эзгүй байснаас, 3 гишүүн шүүгчдийн эрх ашгийг хөндсөн шийдвэрийг гаргаж байжээ.” гэсэн байна. Мөн “зарим шүүгчид ШЕЗ-ыг орон тооны бус гишүүдээр бүрдүүлэх нь зүйтэй гэж асуулгад дурдсан байсан бөгөөд нэгэн шүүгч санал асуулгад “ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо 5 байгааг болих хэрэгтэй. Одоо 2 гишүүний санал авч томилогдох боломжтой болоод байна. Иймд ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмж орон тооны бус гишүүдийг хуралдаанд оролцуулдаг байх нь зүйтэй” гэж бичсэн байна” гэжээ. Уг асуудлаар тус Бодлогын судалгааны 40-44 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү. Дам ишлэв.

1993-2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хүртэлх Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүнийг хэрхэн өөрчлөгдсөн болохыг харьцуулан дүгнэлтийг дараах байдлаар хуулийн төслийн танилцуулгын үед хийжээ. Үүнд:

- ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүний тоог 1993-2002 онд 12, 2002-2013 онд 14, 2013 оноос хойш 5, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 10 болгон өөрчлөн найруулжээ.

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 1993-2002 онд 6 жил, 2002 оноос хойш 3 жил, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 4 жил болжээ.

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд шүүгчдийн төлөөлөл хэт давамгайлж ирсэн байна. 1993-2002 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүгч гишүүд нь олонх буюу 12 гишүүний 8 байсан бол 2002-2013 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 14 гишүүний 10 нь шүүхийн төлөөлөл болж өссөн байна. Эдгээр шүүгчдийн төлөөлөлд хяналтын болон давж заалдах шатны шүүх хүчтэй нөлөөтэй байж иржээ. 2012 оны Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг (уг холбооны Шүүгчдийн хороо сонгон шалгаруулдаг), Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилдог болжээ. Тиймээс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн таван гишүүний дөрвийг нэр дэвшүүлэхэд шүүгчид шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцдог байсан.

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнд нэр дэвшүүлэх, томилох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан гурван удаа өөрчлөгджээ. 1993-2013 он хүртэл Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүгч биш дөрвөн гишүүн нь Улсын Их Хурлаас томилсон 1 гишүүн, Ерөнхийлөгчөөс томилсон 1 гишүүнээс гадна Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, Улсын ерөнхий прокурор албан тушаалаараа багтаж байжээ.

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг сонгох, томилох журам дөрвөн удаа өөрчлөгджээ. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг 1993-1996 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд дотроосоо олонхоороо сонгож байсан бол 1996-2002 онд Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, 2002-2013 онд Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч ту тус албан тушаалаараа хавсран гүйцэтгэж байжээ. 2013 оноос Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд олонхоороо нэр дэвшүүлж Ерөнхийлөгч томилох болсон байна.

- Дээрхээс үзэхэд 1996-2002 онд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн сайд тэргүүлж байсан учраас түүний нөлөө өндөр байжээ. 2002-2013 онд Дээд шүүхийн, ялангуяа Ерөнхий шүүгчийн нөлөө хэт давамгайлж байсан. Харин 2013 оноос хойш нэр дэвшүүлэх этгээд өөрчлөгдөж Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, бүх гишүүдийг Ерөнхийлөгч томилдог болсноос Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь Ерөнхийлөгчийн нөлөөнд орох эрсдэл маш өндөр болжээ.

Дээрх байдлаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүнд тавигдах шаардлага, нэр дэвшүүлэх, томилох журам нь удаа дараа өөрчлөгдөж ирсэн учраас тогтворгүй байдал бий болж ажлын үр дүнд сөргөөр нөлөөлсөн байна. Мөн Улсын Их Хурал дахь олонх Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг хууль батлах замаар өөрчлөх боломжтой байгаа нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөр дамжуулан шүүгчдийн хараат бус, хариуцлагатай байдалд халдах, урвуулах ашиглах эрсдэлийг бий болгож байжээ.[357]

“Шүүхийн Ерөнхий зөвлөл нь 10 гишүүнээс бүрдэж гишүүн нь дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа ажиллана” хэмээн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тусгасан. Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоог арав болгосон явдал нь зүй бус нөлөөний эрсдэлийг бууруулах, шийдвэрийн чанарыг сайжруулах, хууль зүйн мэргэжлийн төлөөллүүдийг зохистойгоор оруулах боломжийг нээсэн. Тухайлбал, олон улсын жишигт хууль дээдлэх ёсыг амжилттай хэрэгжүүлж буй улсуудын шүүхийн зөвлөл 10-аас дээш тооны гишүүнтэй байдаг байна.[358]

[357] “Шүүх эрх мэдлийн хариуцлага, хараат бус байдлыг хангахтай холбоотой нэмэлт өөрчлөлт”
[358] Autheman and Elena, “Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America), 25.

Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн 10 гишүүний 5 нь шүүгч, 5 нь шүүгч биш байхаар Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт орсон. Шүүхийн зөвлөл дэх шүүгч нарын төлөөллийг хэт багасгах эсхүл нөлөөгүй болгох нь эргээд шүүхийн бие даасан байдалд аюул учруулах, шүүх эрх мэдэлд гүйцэтгэх эрх мэдэл хэт нөлөөтэй болох эрсдэлтэй. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг дан ганц шүүгчдээс эсхүл шүүгчдийн дийлэнх олонхоор бүрдүүлбэл хараат бус байдлыг баталгаа нэмэгдэх боловч хариуцлага алдагдах, шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхлын төлөө нийтийн ашиг сонирхол золиослогдох аюултай. Тиймээс шүүгчдийн хараат бус байдал, хариуцлагатай байдлын аль алиныг зэрэг хангах хамгийн боломжит хувилбаруудын нэг бол шүүхийн зөвлөл дэх шүүгч болон шүүгч биш гишүүдийн тоог тэнцвэртэй бүрдүүлэх явдал гэж үзсэн байна.

Харин энэхүү Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоог яагаад Үндсэн хуулиар зааж өгөх шаардлагатай болсон вэ гэсэн асуудлыг авч үзэх шаардлагатай. 1992 оны Үндсэн хуулиар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоо, бүрэн эрхийн хугацааг зөвхөн хуулиар тогтоож байсан нь УИХ-д Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг олгосон гэсэн үг. Энэ утгаараа УИХ Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоо, бүрэн эрхийг хугацааг хэдэн гишүүдээр ч тогтоох боломжтой бөгөөд энэ нь эргээд шүүх эрх мэдэл нь бусад төрийн эрх мэдлээс хараат байх эрсдэл бий болгох боломжтой юм.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 49.5 дахь хэсгийг өөрчлөн найруулснаар өмнө нь байсан ерөнхий агуулгатай зохицуулалтыг дэлгэрүүлж хуульчилж өгөхдөө Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн нийт тоо, бүрэн эрхийн хугацаа, сонгогдох давтамжийг тодорхой заасан. Мөн Зөвлөлийн гишүүдэд тавигдах шаардлага, тэдгээрийг томилох журмыг хуулиар тогтоох талаар нэмж хуульчилсан байна. Ингэснээр шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх боломжтой. Доорх ач холбогдлууд гарч байна. Үүнд:

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бие даасан байдал хангагдах;
- Хараат бус байдлын баталгаа болон хариуцлага нэмэгдэх;

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Судалгааны энэ хэсгийг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан 49.5 дахь заалтыг гадаадын зарим улсын тухайлбал, Болгар, Испани, Итали, Словак, Словени улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалттай харьцуулсан байдлаар судаллаа. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, зөвлөлийн гишүүнийг томилох, чөлөөлөх тухай зохицуулалтыг Үндсэн хуульдаа нарийвчлан тусгаагүй Нидерланд, Чех, Швейцар, Эстони, Япон, Финланд зэрэг улс орнууд байна. Харин шүүхийн зөвлөлтэй улсуудын дийлэнх нь уг зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэлдэхүүнийг Үндсэн хуульдаа тусгаж тогтвортой байдлыг хангах, эрх мэдлийг урвуулан ашиглах эрсдэлийг бууруулж байна. Жишээлбэл Франц, Итали зэрэг улсууд Үндсэн хуульдаа шүүхийн зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэлдэхүүнийг тодорхой зааж өгсөн байна.

Улс	**Үндсэн хууль дахь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, Зөвлөлийн гишүүнийг томилох, чөлөөлөх тухай зохицуулалт[359]**
Болгар улс	Үндсэн хуулийн 130.1-130.3-р зүйл: 130.1. Шүүхийн дээд зөвлөл нь 25 гишүүнээс бүрдэнэ. Хяналтын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч, захиргааны дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч, Ерөнхий прокурор нар нь Шүүхийн дээд зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд албан тушаалаараа орно. 130.2. Шүүхийн дээд зөвлөлийн гишүүнээр мэргэжлээрээ 15-аас доошгүй жил ажилласан, мэргэжлийн болон ёс суртахууны өндөр чадвартай хуульчийг сонгоно.

[359] Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан буюу www.constituteproject.org цахим хуудас дахь эх сурвалжийг ашиглав.

	130.3. 11 гишүүнийг Үндэсний Ассамблей, 11 гишүүнийг шүүхийн байгууллага сонгоно.
Испани улс	Үндсэн хуулийн 122-р зүйл: 122.2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь шүүхийн удирдах байгууллага байна. Түүний эрх зүйн байдал болон гишүүдийн чиг үүрэг, томилгоо, тушаал дэвших, байцаан шалгалт, сахилгын асуудлаар гишүүдэд үл нийцэх тогтолцоог органик хуулиар тогтооно. 122.3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг даргалах Дээд шүүхийн Ерөнхийлөгч, түүний 20 гишүүнийг Эзэн хаан 5 жилийн хугацаатай томилно. Гишүүдийн 12-ийг бүх төрлийн ерөнхий шүүгч, магистратаас томилно; 4-ийг Конгрессоос, 4-ийг Сенатаас тус тус гишүүдийн ⅗-ийн саналаар санал болгоно. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүн нь хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ 15-аас доошгүй жил ажилласан туршлагатай байна.
Итали улс	Үндсэн хуулийн 105-р зүйл: 105. Шүүх эрх мэдлийн Дээд зөвлөл нь шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын ажил эрхлэлт, шүүгчийг албан тушаалд томилох болон шилжүүлэх, шүүгчийн урамшуулал болон шүүгчид сахилгын арга хэмжээ авах зэрэг хуульд заасан бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ.
Словак улс	Үндсэн хуулийн 141-р зүйл: 141.1. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн даргыг Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийнх нь дотроос сонгож, чөлөөлнө. Бүгд найрамдах Словак улсын Шүүхийн зөвлөл нь дараах гишүүдээс бүрдэнэ. а. 9 гишүүнийг шүүгчид өөрсдийн бүрэлдэхүүнээ томилж, чөлөөлнө. б. 3 гишүүнийг Үндэсний зөвлөл (Парламент) томилж, чөлөөлнө. в. 3 гишүүнийг Засгийн газар томилж, чөлөөлнө. 141.2. Хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ 15-аас доошгүй жил ажилласан этгээд нь Шүүхийн зөвлөлийн дарга, эсхүл 141а, б-г заалтад дурдсан гишүүнээс сонгогдох эрхтэй байна. 141.4. Шүүхийн зөвлөлийн гишүүнийг 5 жилийн хугацаагаар томилох ба Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга нь гишүүнээр 2 дараалсан бүрэн эрхийн хугацаанаас дээшгүй томилогдох, сонгогдох эрхтэй байна.
Словени улс	Үндсэн хуулийн 131-р зүйл: 131. Шүүхийн зөвлөл нь 11 гишүүнтэй байна. 5 гишүүнийг хууль зүйн сургуулийн профессор, өмгөөлөгч болон бусад хуульчид дундаас Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Парламент, бүх насаар шүүгчээр томилогдсон шүүгчид өөрсдийн бүрэлдэхүүн дотроос 6 гишүүнийг тус тус сонгоно. Гишүүд өөрсдийн бүрэлдэхүүн дотроос зөвлөлийн даргыг сонгоно.

Франц улс	Үндсэн хуулийн 65-р зүйл: 65. Шүүхийн дээд зөвлөл нь шүүгчийн харьяалал бүхий хэсэг, улсын яллагчийн харьяалагдах бүхий хэсгээс бүрдэнэ. Шүүхийн дээд зөвлөл нь 5 шүүгч, нэг улсын яллагч, нэг зөвлөх, нэг хуульч түүнчлэн хууль тогтоог байгууллагын гишүүн, шүүх, хууль хяналтын байгууллагын гишүүн бус мэргэшсэн, нэр бүхий зургаан иргэнээс бүрдэнэ. Шүүхийн дээд зөвлөлийн шүүгчийн харьяалал бүхий хэсэг нь шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэнэ. Хууль зүйн сайд нь Шүүхийн дээд зөвлөлийн сахилгын асуудлаас бусад бүх хэсгийн хуралдаанд оролцож болно.[360]

Хүснэгт 71: Гадаад улсуудын жишээ

Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний харьцаа, хараат бус байдал, хариуцлагын тэнцвэртэй байдлыг хангах хэд хэдэн арга, олон улсын сайн жишээ байна: Үүнд:

- Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн дэх шүүгч болон шүүгч бус гишүүдийн төлөөллийг тэнцүү байлгах;
- Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний олонхыг шүүхийн зөвлөлөөс бүрдүүлээд даргыг нь шүүхийн биш гишүүнээр дотроос нь сонгох;
- Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний талаас доошгүй хувь нь шат шатны шүүхээс сонгогдсон шүүгч гишүүд байх;
- Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч бус гишүүд нь их сургуулийн хуулийн профессор болон хуульчдаас тэнцвэртэй бүрдэх;
- Парламент иргэдийг төлөөлж буйн хувьдаа шүүхийн зөвлөлийн шүүгч биш гишүүнийг томилж болох ба хэт улстөржилтийг багасгах үүднээс дийлэнх олонхын саналаар томилох;
- Шүүхийн зөвлөлийн даргыг гишүүд дотроосоо сонгодог байх нь шүүхийн зөвлөлийн бие даасан байдлын нэг баталгаа болно; зэрэг улс орнууд Үндсэн хуулиараа зохицуулсан сайн туршлагууд байна.[361]

Дээр дурдсан олон улсын жишээг дэлгэрүүлэн тайлбарлавал, дэлхийн улс орнууд Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний харьцааг тодорхойлохдоо шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагын тэнцвэртэй байдлыг хангах нь зүйтэй гэж үздэг. Ингэхдээ Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүн дэх шүүгч болон шүүгч биш гишүүдийн төлөөллийг тэнцүү байлгах замаар хараат бус байдал болон хариуцлагын тэнцвэртэй байдлыг хангадаг туршлага байна. Тухайлбал, Молдав, Словак улс шүүхийн зөвлөлдөө шүүгч 9, шүүгч бус 9 гишүүнийг; Бельги улс шүүгч 22 гишүүн, шүүгч бус 22 гишүүнтэйгээр шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тэнцвэртэй бүрдүүлж, олонхын саналаар шийдвэр гаргахыг шаарддаг байна. Шүүхийн хараат бус байдал хийгээд хариуцлагын тэнцвэртэй байдлыг хангах өөр нэг арга нь шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний олонхыг шүүхийн төлөөллөөс бүрдүүлээд даргыг нь шүүхийн биш гишүүнээр дотроос нь сонгуулах жишээ байна. Шүүхийн төлөөлөл олонх байх ч шүүхийн биш төлөөллийг даргаар сонгохыг Венецийн комисс зэрэг нэр хүндтэй, хараат бус, судалгааны байгууллага зөвлөдөг байна.[362]

Шүүхийн зөвлөлийн нийт бүрэлдэхүүний талаас доошгүй хувь нь шат шатны шүүхээс сонгогдсон шүүгч гишүүд байх тухайд шүүхийн зөвлөл дэх улс төрийн нөлөөлөл саарах сайн талтай. Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийг давж заалдах, болон хяналтын шатны шүүхээс давамгайлан бүрдүүлэх

[360] Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан буюу www.constituteproject.org цахим хуудас дахь эх сурвалжийг ашиглав.

[361] Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар" *судалгааны ажил,* УБ, 2019 он 3-р бүлэг, 116 дахь тал

[362] Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар" *судалгааны ажил,* УБ, 2019 он 3-р бүлэг, 116 дахь тал

нь шүүхийн дотоод хараат бус байдлыг эрсдэлд оруулдаг.[363] Тиймээс шат шатны шүүхүүдийн шүүгчдээс хувь тэнцүүлэн өөрсдөөр нь сонгуулах замаар бүрдүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг.

Шүүхийн зөвлөлийн шүүгч бус гишүүд нь их сургуулийн хуулийн профессор болон хуульчдаас тэнцвэртэй бүрдэж байж, шүүгчийн хараат бус байдал болон хариуцлагын зарчмын зэрэг хангах нөхцөл бүрддэг гэж үздэг. Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд шүүгчдээс сонгогдсон гишүүний жинтэй төлөөллийг оруулахаас гадна уг зөвлөлийн төлөөлөх чадварыг дээшлүүлэх, ил тод байдлыг хангах үүднээс хууль зүйн профессор болон хуульчдын холбооны гишүүнийг багтаах нь чухал байна. Ийм төрлийн зохицуулалт хийсэн Бельги, Франц зэрэг улсууд байна.

ДӨЧИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 6 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
Тус заалт нь 2019 оны Үндсэн хуулиар нэмэлт өөрчлөлтөөр шинээр батлагдсан ба 1992 оны Үндсэн хуульд ийм зохицуулалт байхгүй байсан.	49.6 Хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороо ажиллах бөгөөд түүний бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтооно.

Хүснэгт 72: Үндсэн хуулийн 49.6 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Энэхүү судалгааны ажлаар 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр шүүх эрх мэдлийн хүрээнд батлагдсан нэгэн чухал өөрчлөлт болох шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл ногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороо ажиллах, түүний бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, бүрэлдэхүүнд тавих шаардлага, томилох журмыг хуулиар тогтоох тухай зохицуулалтыг авч үзлээ. Ингэхдээ тус заалтын батлагдах болсон шалтгаан нөхцөлд дүн шинжилгээ хийж, батлагдсанаар гарах ач холбогдлыг судаллаа. Эцэст нь гадаад улсуудтай харьцуулан, дүгнэлт, саналаа хүргүүллээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд шүүх эрх мэдэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харилцан хяналт тэнцвэртэй, чиг үүрэг нь халдашгүй дархан, бие даасан удирдлага, зохион байгуулалттай болохыг үзэл баримтлалын төвшинд тодорхойлсны зэрэгцээ “шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлнэ”, “шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно”, “шүүх үйл ажиллагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хариуцна”, “шүүх бие даасан, хараат бус байна”, “хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй” гэж заасан нь Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлын Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэс бүрэлдсэн байдаг.[364]

Монгол Улсын Их хурлаас 2021 оны 01 дүгээр сарын 15-ны өдөр Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталж, 2021 оны 03 дугаар сарын 01-ний өдрөөс хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлээд байна. Тус хуульд шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон сахилгын бусад шийтгэл оногдуулах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэн эрх,

[363] OSCE and Max Planck, “Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability,” (Kyiv, 23-25 June 2010) 3

[364] Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, М.Батчимэг, Ц.Даваадулам, О.Мөнхсайхан нар, *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ*, УБ., 2016, 110-р тал

зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг тогтоосон байдаг. Сахилгын хороо нь үйл ажиллагаагаа хуралдаан хэлбэрээр явуулах ба хуралдаанаас захирамж, тогтоол, магадлал гаргана. Мөн сахилгын хорооны өдөр тутмын хэвийн үйл ажиллагааг хангах үүднээс ажлын албатай байхаар зохицуулсан бөгөөд бүтэц, орон тоо, үйл ажиллагааг зохицуулах дүрэмтэй байна.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

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, шүүгчид тавих үндсэн шаардлага, шүүхийн хараат бус байдал, шүүгч нарыг үл огцруулах зарчим болон шүүхийн санхүүжилтийг 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 ээлжид ардчилсан нийгмийн шаардлагад нийцсэн шүүхийн тогтолцоо бий болгож, эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаа 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 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 шинэтгэлийг 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:[365]

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

[365] Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, М.Батчимэг, Ц.Даваадулам, О.Мөнхсайхан нар, *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ*, УБ., 2016, 112-115

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 төвшинд 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. Энэ байдал 2015 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн дагуу хийгдсэн томилгоонд дахин давтагдаж мөн л нэг шүүгчийг томилохгүйгээр албан тушаалаас нь огцруулжээ. 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. 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 тодорхой хэмжээнд бүрдсэнийг харуулж байна. 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, бусад хуулиар хориглодог. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд шүүгч нарыг аль нэг нам, хөдөлгөөнд нэгдэхийг шууд хориглоно гэх зохицуулалт байсан (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 Ёс зүйн хороог нэр хүндтэй хуульч нар (гол төлөв шүүгч нар)-ын бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулсан юм. (Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 30-31 дүгээр зүйл). Ийнхүү 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) хэмээн зохицуулдаг билээ.

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.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус зааltыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд шүүгчийг шалгаруулах, албан тушаал дэвшүүлэх, сахилгын хэргийг шийдвэрлэх зэрэг эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэх нь уг эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах бус түүнд халдах, хариуцлагагүй байдлыг дэвэргэх эрсдэлийг өсгөдөг. Шүүгчийг түдгэлзүүлэх, огцруулах, чөлөөлөх асуудал дахь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн оролцоог бүрэн халж, Шүүхийн сахилгын хороог байгуулах шаардлагатай байсан. Шүүхийн сахилгын хороо нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчлийг хянан шийдвэрлэж, хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах болон бусад шийтгэл ногдуулах, чөлөөлөх шийдвэр гаргана.[366]

Шүүгчид сахилгын арга хэмжээ авах үүрэгтэй хорооны бүрэлдэхүүн, томилгоо байнга өөрчлөгдөж иржээ. Тухайлбал: 1993-2002 онд шүүгч сахилгын хэрэг гаргасан эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэх чиг үүрэгтэй Шүүгчийн сахилгын хороод Улсын дээд шүүх болон аймаг, нийслэлийн шүүхийн дэргэд тус тус байгуулагдаж ажиллаж байсан.[367] Аймаг, нийслэлийн шүүхийн дэргэдэх Шүүгчийн сахилгын хороо нь аймаг, нийслэлийн болон сум, сум дундын, дүүргийн шүүгчдийн хуралдаанаас 6 жилийн хугацаагаар сонгогдсон 3-5 гишүүнээс бүрдэж, тухайн аймаг, нийслэлийн болон сум, сум дундын, дүүргийн шүүгчид үүсгэсэн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэж байв. Улсын дээд шүүхийн дэргэдэх шүүгчийн сахилгын хороо нь Улсын дээд шүүхийн хуралдаанаас сонгогдсон 3-5 гишүүнээс бүрдэж, Улсын дээд шүүхийн шүүгч, аймаг, нийслэлийн шүүхийн Ерөнхий шүүгчид үүсгэсэн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэж байжээ.

2002-2013 онд Шүүгчийн сахилгын хороог Шүүхийн сахилгын хороо гэж нэрлэсэн. “Шүүхийн дэргэд хууль зүйн өөр өөр мэргэжлийн (шүүгч, прокурор, өмгөөлөгч, хууль зүйн багш зэрэг) болон хуульч бус хүмүүсээс бүрдсэн Сахилгын хороор байгуулсан бөгөөд энэ нь шүүхийг хөндлөнгөөс шалгаж, сэлбэж байдаг. Шүүх эрх мэдэл шүүгчийг самууруулдаг. Онцгой эрх мэдэл онцгой самууруулдаг. Тийм учраас ардчилсан нийгэмд шүүх эрх мэдлийг бусад эрх мэдэлтэй харилцан тэнцвэржүүлж, хянан шалгаж чаддаг тогтолцоо байх хэрэгтэй бөгөөд үүний нэг хэсэг нь өөр өөр субъектээс нэр дэвшүүлж байгуулсан сахилгын хороо юм.”[368]

О.Мөнхсайхан (МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн профессор, Хууль зүйн доктор) parliament.mn (УИХ-ын Тамгын газрын цахим хуудас)-д өгсөн ярилцлагадаа:[369] “Ер нь өнгөрсөн хугацаанд зарим дэвшил гарсан ч гэсэн бид нар шүүгчийн хараат бус байдлыг бүрэн хангачих тогтолцоог бүрдүүлж чадаагүй байсан. Үүнтэй зэрэгцээд бас хараат бус байдал нэрийн дор сахилга хариуцлагыг орхигдуулсан. Үүний улмаас шүүхэд итгэх олон нийтийн итгэлийг унагасан ноцтой сахилгын зөрчил гаргасан яг тэр шүүгч нарт онож хариуцлага тооцож чаддаггүй. Эсвэл шүүгч нарт үр нөлөөтэй хариуцлагын тогтолцоо үүсээгүй байсан. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт бол шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалахын зэрэгцээ хариуцлагыг дээшлүүлсэн чухал өөрчлөлт орсон нь Шүүхийн сахилгын хороо гэж байгууллага байгуулах. Энэ маань заасан үндэслэл журмаар шүүгчийг түдгэлзүүлэх, огцруулах болон бусад сахилгын шийтгэл ногдуулах чиг үүрэгтэй Үндсэн хуулийн байгууллага байгаа юм. Өмнө нь Үндсэн хуулийн ийм байгууллага байгаагүй. Шүүхийн ёс зүйн хороо гэж байсан. Тэр ёс зүйн хорооны дарга, гишүүдийг дахиад л өөр өөр субъект санал болгодог ч гэсэн Ерөнхийлөгч томилдог байсан. Ёс зүйн хорооны гишүүд нь даргаа сонгоод явуулахаар Ерөнхийлөгч дургүй бол томилдоггүй нэг, хоёр жил болчихдог, энэ бол сүүлийн 4-5 жилийн жишээ. Тэгэхээр бас л Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй адилхан ёс зүйн хороо нь Ерөнхийлөгч гэдэг нэг улс төрчөөс хамаарсан байдалтай өдийг хүртэл явж ирсэн. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч томилох, санал болгох байдлаар орохгүй. Шүүхийн тухай хуулиар бол Шүүхийн сахилгын хороо нь 9 гишүүнтэй байна. Үүний 4 нь шүүгч байна, 5 нь шүүгч биш гэхдээ хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй, сүүлийн 5 жил ямар нэгэн улс төрийн албан тушаал хашаагүй, эрүүгийн хариуцлага хүлээж байгаагүй нэр хүндтэй хүмүүс байна гэдгийг зааж өгсөн. Уг хорооны бүрэлдэхүүнийг харвал шүүгч биш хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй гишүүд нь есийн тав буюу олонх байгаа юм. Энэ маань бас шүүгч нар бие биеэ хаацайлах, хариуцлага тооцохгүй байх байдлаас сэргийлсэн, хариуцлагыг дээшлүүлж өгсөн. Гэхдээ шүүгч гишүүд нь цөөнх байгаа нь шүүгчийн хараат бус байдал руу халдчихвал гэсэн болгоомжлол байсан. Энэ болгоомжлолыг хүлээж авсан. Хаах зүйлүүд орсон. Өмнөх Ёс зүйн хороонд шүүгч орохыг хориглодог

[366] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар УБ, 2019, 123-р тал
[367] Мөн тэнд 126-р тал
[368] Ж.Амарсанаа, “Шүүгчийн ёс зүй”
[369] https://fb.watch/axV7BdfUVT/

байсан. Одоо энд анх удаагаа 4 шүүгч орж ирж байгаа. Яг мэргэжлийн шүүгч нар. Энэ 4 шүүгч орж байгаа нь зүй бус нөлөөлөлд орох эрсдэлийг хааж өгч байгаа. Эдгээр шүүгч болон шүүгч биш гишүүд нь дотроосоо даргаа сонгоно. Өмнөх шиг нэг улс төрч томилдог юм байхгүй. Тэгэхээр арай бие даасан байдалтай байна."

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

Шүүгчтэй холбоотой сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь сахилгын зөрчлийн тухай өргөдөл, мэдээллийг хүлээн авах, сахилгын хэрэг үүсгэх, шалгах, Сахилгын хорооны хуралдаанаар хянан шийдвэрлэх, гомдол, эсэргүүцэл гаргах, гомдол, эсэргүүцлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас бүрдэнэ. Үүнээс гадна, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах, шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнээс хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд мэдээлэл, судалгаа, санхүү, аж ахуй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэн, ажиллах нөхцөлөөр хангах үндсэн чиг үүрэг бүхий шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнтэй холбоотой ёс зүйн өргөдөл, мэдээллийг хүлээн авах, сахилгын хэрэг үүсгэх, шалгах, хянан шийдвэрлэх журмыг хараат бус, бодитой байх зарчимд нийцүүлэн батлах чиг үүргийг Сахилгын хороо хэрэгжүүлэхээр байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Европт шүүгчийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэх чиг үүргийг шүүхийн зөвлөлөөс тусдаа сахилгын бие даасан байгууллага, эсхүл шүүхэд өгдөг улсууд байдаг. Жишээлбэл: Латвид шүүхийн сахилгын хороо, Литвад шүүхийн нэр хүндийн шүүх байдаг бол Эстонид Дээд шүүхийн сахилгын танхим, Данид тусгай шүүх, Польшид сахилгын шүүхүүд, Нидерландад Дээд шүүх уг асуудлыг харьяалан шийддэг.[370]

Франц, Швед зэрэг бусад улсад шүүхийн сахилгын зөрчлийг хянан шийдвэрлэдэг бүрэлдэхүүний олонх нь шүүгч биш буюу шүүгчийн ажлын туршлагагүй хүмүүс байна. АНУ-ын 50 муж улсад байдаг шүүхийн сахилгын хороодын олонхынх нь бүрэлдэхүүн шүүгч, хуульч, иргэдийн төлөөллийг багтаадаг бөгөөд ихэнхдээ шүүгчид цөөнх байдаг. Жишээлбэл, Невада мужийн шүүгчийн сахилгын комисс 7 гишүүнтэй бөгөөд дээд шүүхээс томилсон 2 шүүгч Мужийн хуульчдын холбооноос томилсон 2 хуульч Амбан захирагчаас томилсон 3 иргэн багтдаг.[371]

Посткоммунист улсуудад мөн шүүгчийн сахилгын хэргийг шийдвэрлэх бүрэлдэхүүнд шүүгчдийг олонх болгохоос татгалзаж эхэлсэн. 2006 оноос өмнө Чехэд шүүгчид сахилгын арга хэмжээ авах асуудлыг зөвхөн шүүгчид шийдвэрлэдэг байсан нь зохимжгүй, хангалтгүй байсан гэж буруутгагдаж байв. Шүүгч нар бусад шүүгчээ сахилгажуулахад хэтэрхий зөөлөн ханддаг гэсэн шүүмжлэлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд шүүгчид сахилгын арга хэмжээ авах эрх мэдлийг Чехийн Захиргааны дээд шүүхийн тусгай танхимд шилжүүлсэн бөгөөд уг танхим гурван шүүгч болон гурван шүүгч биш гишүүд (нэг прокурор, нэг хуульч-Хуульчдын холбооны гишүүн, нэг хууль зүйн эрдэмтэн)-ээс бүрддэг болжээ. Энэ танхимын дөрвөөс доошгүй гишүүд санал нэгдэж шийдвэр гаргах учраас шүүгчид сахилгын шийдвэр дээр хориг тавих боломж хэвээр үлдсэн боловч сахилгын шүүхийн шийдвэрт давж заалдах гомдол гаргах боломжгүй ажээ.[372]

Олон улсын харьцуулалт[373]

Хорват улс:

Үндэсний шүүхийн зөвлөл нь Үндсэн хууль болон хуульд заасны дагуу Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчээс бусад шүүгч тэргүүлэгч томилох, дэвшүүлэх, шилжүүлэх, сахилгын шийтгэл ногдуулах асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ.

Үндэсний шүүхийн зөвлөл нь 11 гишүүнээс бүрдэх ба 7 гишүүн нь шүүгч, 2 гишүүн нь хууль зүйн сургуулийн профессор, 2 гишүүн нь парламентын гишүүн байх ба 1 нь сөрөг хүчний намаас байна. Үндэсний шүүхийн зөвлөлийн даргыг гишүүдийнх нь дотроос сонгоно.

---

[370] *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*. УБ 2019 123-р тал

[371] О.Мөнхсайхан "*Монгол улсын Шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал*" эрх зүйн шүүмж 2020, 135-р тал

[372] Мөн тэнд 136-р тал

[373] *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* 2017, 330-334-р тал

Шүүхийн даргыг Үндэсний шүүхийн зөвлөлд сонгохыг хориглоно. Үндэсний шүүхийн зөвлөлийн гишүүнийг 4 жилийн хугацаагаар томилох ба улираан томилохыг хориглоно. Үндэсний шүүхийн зөвлөлийн эрх үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа сонгон шалгаруулах зарчмыг хуулиар тогтооно.

Словак улс:

Шүүхийн зөвлөлийн даргыг Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийнх нь дотроос сонгож чөлөөлнө. Бүгд Найрамдах Словак улсын Шүүхийн зөвлөл нь дараах гишүүдээс бүрдэнэ: Үүнд:

- 9 гишүүнийг шүүгчид өөрсдийн бүрэлдэхүүнээс томилж чөлөөлнө.
- 3 гишүүнийг Үндэсний зөвлөл (Парламент) томилж, чөлөөлнө.
- 3 гишүүнийг Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлнө.
- 3 гишүүнийг Засгийн газар томилж, чөлөөлнө.

Шүүхийн зөвлөлийн гишүүнийг 5 жилийн хугацаагаар томилох ба Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга нь гишүүнээр 2 дараалсан бүрэн эрхийн хугацаанаас дээшгүй томилогдох, сонгогдох эрхтэй байна.

Киргизстан улс:

Киргизстан улсын шүүхийн өөрөө удирдах байгууллага нь Шүүгчдийн их хурал, Шүүхийн зөвлөл болон Шүүгчдийн хурал байна. Шүүгчдийн их хурал нь шүүхийн өөрөө удирдах дээд байгууллага байх ба Шүүхийн зөвлөл нь шүүхийн өөрөө удирдах сонгуульт байгууллага байна. Шүүхийн зөвлөл нь дараах үүрэгтэй. Үүнд:

- Шүүгчдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах
- Шүүхийн төсвийн төслийг боловсруулах болон төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавих
- Шүүгчдийн ур чадварыг дээшлүүлэх сургалт зохион байгуулах
- Шүүгчдэд сахилгын хариуцлага ногдуулах асуудлыг авч үзэх үүрэгтэй.

ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Шүүх эрх мэдлийн байгууллагатай холбоотой Үндсэн хуулийн 3 зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оржээ. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, дөчин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг болон Дөчин есдүгээр зүйлийн 6 дахь хэсэгт тус тус өөрчлөлт оржээ. Эдгээрийг тус бүр дүгнэн авч үзвэл:

Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх заалтын тухайд: 1992 оны Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх..,” гэж заасан бөгөөд үүнтэй холбогдуулан органик хуулиудад шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулахаар зохицуулсан байдаг. Гэвч 1994 оноос эхлэн 2018 он хүртэл УИХ, Шүүх байгуулах тухай хуулийг шинэчлэн батлах бүрд анхан болон давж заалдах шатны шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэх шийдвэрүүдийг Үндсэн хуулийн Цэцээс гаргаж байжээ. Үндсэн хуулийн үзэл санааг тайлбарлах нэг арга нь үгчлэх арга ч гэсэн өөр нэг тайлбарлах арга нь түүхчлэх тайлбар байдаг. 1992 оны Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгийн протоколд давж заалдах болон дүүргийн шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулахыг зориглосон тэмдэглэл байхгүй бөгөөд харин ч шүүхийг хэрхэн зохион байгуулах асуудлыг хууль тогтоох байгууллага, шүүх байгуулах тухай хуулиараа шийдвэрлэх ёстой гэсэн үзэл санаанууд тэмдэглэгдсэн байдаг. Шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулах нь аймгийн нутаг дэвсгэрийн байршлаас үл шалтгаалан иргэдэд ойр дөт сум, дүүрэгт харьяалуулсан нь шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, чирэгдэлгүй, хөнгөн шуурхай хүргэх, шүүгч нарыг хэргийн төрлөөр дагнан мэргэшиж, чадварлаг болох, иргэдээс зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулах эрх, сэргээлгэх боломжийг хангах, гэмт хэргийн гаралтын статистик тоо, хүн амын нягтаршил зэргийг харгалзан шийдвэрлэх чухал ач холбогдолтой ч Цэцийн шийдвэрүүдээс шалтгаалан УИХ-с шүүхийг тойргийн зарчмаар зохион байгуулах боломжгүй болсон бөгөөд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тойргийн зарчмыг хуульчилснаар УИХ хууль тогтоох эрх мэдлээрээ дамжуулан шүүхийг тойргийн зарчмаар зохион байгуулах боломжтой болсон.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан Шүүх байгуулах тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдаагүй бөгөөд ийнхүү батлахдаа хүн амын нягтаршил, газар зүйн байрлал, шүүхийн ачаалал зэрэг бүхий л ач холбогдол бүхий нөхцөл байдлыг харгалзах шаардлагатай.

”Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд шүүхийг тойргийн зарчмаар байгуулж болно. Шүүхийг эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл
болно.” гэсэн заалтыг Эстони, Литва, ХБНГУ, БНХАУ-ын Үндсэн хуулийн уг заалттай харьцуулж үзэхэд пост-социалист улс орнууд Үндсэн хуульдаа шүүхийг засаг захиргааны нэгжээр нэрлэдэг техник болох орон нутаг, хот, дүүрэг, мужаар байгуулах тухай зохицуулалтыг оруулсан байгаа нь дэлхийн бусад улс орнуудад тийм ч түгээмэл бус байна. Тодруулж хэлбэл улс орнууд Үндсэн хуульдаа бус органик хуулиараа шүүхийн бүтэц, тогтолцоо, шүүх байгуулах тухай зохицуулалтыг түгээмэл хийсэн байна.

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь заалтын тухайд: 1992оны Үндсэн хууль анх батлагдахад Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг хуулиар зохицуулахаар нээлттэй үлдээжээ. Энэ нь Үндсэн хууль тогтоогчид Шүүхийн ерөнхий зөвлөл буюу шүүхийн захиргааны байгууллагын талаар бүрэн дүүрэн ойлголттой байгаагүй, Монгол улсын хувьд шинэ зүйл байсантай холбоотой байна.
Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн зорилго нь шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангах бөгөөд хуулиар түүний бүрэлдэхүүн, гишүүдийг сонгох томилох журмыг тогтоох нь эргээд хараат, бие даасан бус байдал руу авчрах эрсдэлийг бий болгосон. Ийнхүү 2019 оны 11 сарын 14-ны өдрийн Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, түүний гишүүдийг томилох, үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг тогтоож өгснөөр хууль тогтоох байгууллагаас Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тоог өөрчлөх боломжийг хааж, шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх боломж бүрджээ. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу 2021 оны 1 сарын 15-ны өдөр Монгол Улсын шүүхийн тухай хууль батлагдан гарсан бөгөөд энэхүү хуулийн дагуу шинээр байгуулагдсан Шүүхийн ерөнхий зөвлөл үйл ажиллагаа явуулж байна.

Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийг 6 дахь заалтын тухайд: Шүүхийн сахилгын хороо нь шүүгчийн ёс зүйн зөрчил гаргасан шүүгчид тохирох шийтгэл оногдуулах замаар шүүгчийг хариуцлагажуулах байгууллага юм. Шүүгчтэй холбоотой сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь сахилгын зөрчлийн тухай өргөдөл, мэдээллийг хүлээн авах, сахилгын хэрэг үүсгэх, шалгах, Сахилгын хорооны хуралдаанаар хянан шийдвэрлэх, гомдол, эсэргүүцэл гаргах, гомдол, эсэргүүцлийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас бүрдэнэ. Үүнээс гадна, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах, шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнээс хэрэг, маргааныг шийдвэрлэхэд мэдээлэл, судалгаа, санхүү, аж ахуй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлэн, ажиллах нөхцөлөөр хангах үндсэн чиг үүрэг бүхий шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүнтэй холбоотой ёс зүйн өргөдөл, мэдээллийг хүлээн авах, сахилгын хэрэг үүсгэх, шалгах, хянан шийдвэрлэх журмыг хараат бус, бодитой байх зарчимд нийцүүлэн батлах чиг үүргийг Сахилгын хороо хэрэгжүүлэхээр байна. Шүүхийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнд эмэгтэй болон эрэгтэй хүйсийн тэнцвэртэй төлөөллийг хангахыг олон улсын сайн туршлагаар чухалчилдаг. Одоогоор Шүүхийн сахилгын хороо нь 3 эмэгтэй, 6 эрэгтэй гишүүнтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж байна. Иймд Шүүхийн сахилгын хорооны бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл нийт гишүүний 40 хувиас доошгүй буюу хамгийн багадаа 4 байхаар хуульчлах нь зөв гэж дүгнэж байна.

VI. ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ, ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГАТАЙ ХОЛБООТОЙ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ

ТАВИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
57.2. **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх** хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.	57.2. **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх** улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын, түүнчлэн тосгоны өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно. Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.
Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр **<u>өөрчлөгдөн</u>** хуульчлагдсан. Өмнө нь энэ зүйлийн энэ хэсгийн хэм хэмжээ нь 1 өгүүлбэрээс бүрдэж байсан бол 2 дахь өгүүлбэр нэмэгдсэн байна. 1 дэх өгүүлбэрт “**улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хот**” гэж нэмэгдсэн бол 2 дахь өгүүлбэр нь Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх агуулгыг тусгасан[374].	

Хүснэгт 73: Үндсэн хуулийн 57.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Хот, тосгон хэмээх үг нь гадны халдлагаас хүмүүсийг хамгаалах зорилго бүхий хэрэм, бэхлэлт босгож байснаас үүдэн хана, хашлага гэсэн утгатай үгийн бүтээвэр[375] бөгөөд Англи хэлний city, town, village, hamlet гэх үгийн орос хэлний город, небольшой город, деревня, село гэхчлэн орчуулсан байна. Харин Монгол хэлнээ хот, жижиг хот, тосгон, суурин гэхчлэн буулган хэрэглэж байна[376].

<u>Хот, тосгон</u> гэж юуг хэлэх тухай өнөөдрийг хүртэл нэгдсэн тодорхойлолт бүрдэж чадаагүй[377] ч дараах байдлаар тодорхойлж байна:

- Хот гэдгийг Монгол хэлнээ “нэгэн газар барилга байшин цогцлон суурьшсан.....үйлдвэр, худалдаа, засаг захиргааны байгууллага төвлөрч хүн ам олноор хуран цугларсан газар” (Монсудар Хэвлэлийн газар 2018, 583)

[374] Б.Батбаяр, М.Цэдэвсүрэн, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх: тойм лавлагаа, харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ,* УБ., 2019, 121 дахь тал
[375] Н.Отгонбаяр, *Хот, тосгоны удирдлага, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц,* УБ., 2020 он.
[376] Мөн тэнд.
[377] Мөн тэнд.

- Хүн амгүй нутаг дэвсгэр, засаг захиргаагүй иргэн гэж үгүй. Тэндхийн хүн ам нь ямар ямар аж ахуй голлон эрхэлдэг, орон байрны хангамж нь юу болох, айл өрх нь хэр нягт, сийрэг оршин суудаг гэхчлэн асуулт гардаг. Энэ бол зохих нэгжийг тогтоох өөрчлөхөд харгалзах буюу нөлөөлөх чухал хүчин зүйл болно. Гэхдээ хууль зүйн хувьд ЗЗНД-ийн нэгжийн заавал байх бүрдүүлбэр болдоггүй. Харин хот тосгоны оршин суугчдыг **дэвсгэр газар**, хаяа газар нутагтай нь тусгаарлан баг, сум, дүүрэг зэрэг ЗЗНД-ийн нэгж болгох ёс бий. Тэр хот, суурингаа нэгжийн "төв" болгож болно. Томоохон хотуудыг нутаг дэвсгэрээр нь хэсэгчлэн дунд, доод нэгжид хувааж бас болно. Иймд нэгж болохын үндэс нь мал аж ахуй, газар тариалан, барилга байшин, хот суурин биш зөвхөн **нутаг дэвсгэр, хүн ам** юм. Хүн амд засаг захиргааны талаар бие даан оршин сууж аж төрөх нутаг дэвсгэр хуваарилан өгч байж нэгж байгуулна. Тэр нэгжид хэдэн ч тосгон суурин байхыг үл үгүйсгэнэ[378]. Үндсэн хуульд "нэгж дэх хот, тосгон" гэсэн нэр томьёог тусгайлан хэрэглэсэн нь тэдгээрийг ЗЗНД-ийн нэгж гэсэн утгаар биш, харин хүн ам төвлөрсөн онцлогийг тодотгосон ийм үндэс шалтгаантай аж[379] хэмээн Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид өгүүлжээ.
- Хот тосгон бол нутаг дэвсгэр биш харин тухайн аймаг, сумын нутаг дэвсгэрт хэд, хэдээрээ байгуулагдаж болох инженерийн байгууламж бүхий нутаг дэвсгэрийн нэгж байгууллагаас олгогдсон эдэлбэр газар бүхий хүн ам төвлөрөн суурьшсан газрууд юм[380].
- Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт **Хотыг** "...15000-аас доошгүй оршин суугчтай, тэдгээрийн дийлэнх хувь нь голлон үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг, хот бүрдүүлэгч дэд бүтэц хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий төвлөрсөн суурин газар мөн", Тосгоныг "....500-15000 оршин суугчтай, хөдөө аж ахуй, үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, амралт, сувилал, тээвэр, худалдаа зэрэг салбарын аль нэг хөгжсөн, өөрийн удирдлага бүхий суурин газар мөн" хэмээн хуульчилсан байна.

Дээрхээс үзэхэд хот, тосгон бол засаг захиргааны нэгж, нутаг дэвсгэр биш. Харин тухайн нэгжид хэд хэдээрээ байж болдог хүн ам төвлөрөн суурьшсан, худалдаа үйлдвэрлэл хөгжсөн газруудыг хот, тосгон хэмээн тодорхойлж байна. Хот нь тосгоныг бодоход арай илүү олон хүн ам, үйлдвэрлэл үйлчилгээний дэд бүтэц хөгжсөн газар байхаар мөн харагдаж байна.

Түүнчлэн дээрх тодорхойлолтуудаас харахад хот, тосгон нь өөрийн удирдлага бүхий суурин газар байна. Тэгвэл ***<u>хот тосгоны удирдлага</u>*** гэж оршин суугчдын эрх ашигт нийцүүлж, орон нутгийн өмчийг захиран зарцуулах замаар хот, тосгоны асуудлыг бие даан шийдвэрлэх иргэдийн үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын хэлбэрийг[381] хэлэх бөгөөд орчин үед хот тосгоны удирдлага нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын зарчимд тулгуурлан дараах зүйлийг чухалчлах болсон байна[382]. Үүнд:

1. Оршин суугчид хот, тосгоны асуудлаа бие даан шийдвэрлэдэг байх
2. Төсөв, санхүүгийн хувьд хараат бус, бие даасан байх
3. Хот, тосгоны өөрийн удирдлагын байгууллага өмчтэй байх, захиран зарцуулах, орлого олох, татвар ногдуулдаг байх
4. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагаа бие даан бүрдүүлж, хот тосгоны тэргүүнээ сонгодог байх
5. Орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага, хот тосгоны тэргүүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, хариуцлага алдсан тохиолдолд эргүүлэн татах механизм үйлчилдэг байх
6. Хот, тосгоны нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийг урт хугацааны туршид бие даан төлөвлөж, зохион байгуулдаг байх зэрэг болно.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Үзэл баримтлал гэдэг нь тухайн судалгааны объект, түүний зохион байгуулалт, үйл ажиллагаанд баримтлах зарчим, арга, хэлбэр, эрх зүй, төрийн заншлын үндсийг тогтоож мөрдөх чиг хандлагыг илэрхийлсэн хууль зүй, улс төрийн цогцолбор ойлголт юм[383]. Үндсэн хуулиар тогтоосон үзэл баримтлал нь нийгмийн тодорхой харилцааг зохицуулах үед хууль тогтоогчоос заавал баримтлах албан ёсны онол, арга зүйн үндэслэл болдгоороо онцлог[384] тул Монгол Улсын Үндсэн хуулийг анх

[378] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн мэдлэг*, УБ., 2008, 350 дэх тал
[379] Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн мэдлэг*, УБ., 2008, 351 дэх тал
[380] Ц.Товуусүрэн, *Үндсэн хуулиа ойлгохуй*, УБ., 2017, 168 дэх тал.
[381] Ц.Товуусүрэн, *Үндсэн хуулиа ойлгохуй*, УБ., 2017, 167 дэх тал.
[382] Мөн тэнд.
[383] Р.Хатансайхан, *Хот, тосгоны талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба 2019 оны үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг харьцуулах нь*, УБ., 2021 он.
[384] А.Бямбажаргал, Ч.Өнөрбаяр, *Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм*, УБ., 2019, 126 дах тал.

батлах үед тухайн зохицуулалтыг хэрхэн ойлгож баталсан тухай үзэл баримтлал нь нэн тэргүүнд тавигдах чухал ойлголт юм.

Өдгөө хотын тухай асуудал бол Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийн хүрээнд ихээхэн маргаан дагуулдаг асуудлын нэг бөгөөд энэ маргаан зөвхөн Үндсэн хуультай холбоотой яригдаж ирсэн[385]. Үндсэн хуульд хотын эрх зүйн байдлын тухай заалт тусгах тухай асуудал үндсэн хууль батлах үед маргаан дагуулсан асуудал байсан. Үүнийг хэлэлцэх явцад асуудал ихээхэн хурцдаж бүр хуралдааныг гацаахад хүрч байсан боловч эцсийн дүнд энэ хэсгийг онцын өөрчлөлтгүйгээр баталжээ[386].

Тодруулбал, Үндсэн хууль баталсан Ардын Их Хурлын хуралдаан дээр Дархан, Эрдэнэт болон тэр үед засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд орон нутгийн гэж нэрлэгдсэн аймгийн төвүүдийг "хот" гэснээр нь үлдээх эсэх тухай санал гарч, удтал маргалдсан байдаг. Эцэст нь "хот, хороо" гэдэг ерөнхий нэрийг орхиж, хот тосгон гэдэг бол инженерийн байгууламж бүхий том, жижиг суурингийн нэр угтаа корпорац юм. Тийм суурин нэг сумын нутаг дэвсгэрт хэд ч бий болж болно. Харин сум бол төв суурины нэр биш, хүн амыг нутаг дэвсгэрээр нь харьяалж, нөлөөлөх, үйлчлэх зорилготой улсын бүтцийн хэсэг, засаг захиргааны нэгж болно. Иймд нутаг дэвсгэрийн зарчмыг баримталж сумаар нь сэргээн нэг мөр нэрлэх санал дээр гэж олонхоор тогтсон[387] байна.

1992 оны Үндсэн хуулийн 57.2 дахь хэсэгт "Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно" гэж хот тосгоны үзэл баримтлалыг тодорхойлжээ. Энэ нь хот, тосгоны талаарх суурь үндсийг бэхжүүлсэн зохицуулалт юм[388].

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Тэргүүлэгчдийн 1975 оны 12 дугаар сарын 11- өдрийн Эрдэнэт хот байгуулах тухай Дугаар 266 зарлиг, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Бага хурлын 1991 оны 6 дугаар сарын 21-ний өдрийн №46 тогтоолыг харвал өмнөх тогтолцооны үед Дархан, Эрдэнэт, Чойр ***улсын харьяалалтай хот*** буюу аж үйлдвэр, эдийн засаг хөгжсөн, хүн ам төвлөрсөн суурин газар байв.[389] Харин Үндсэн хуулийн 2.2, 13.1, 57.1-д заасны дагуу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж зөвхөн аймаг, сум, багт хуваагдахаар зохицуулан, хотын асуудлыг зөвхөн нийслэл Улаанбаатар хотоор хязгаарласан тул, Дархан, Эрдэнэт, Чойр зэрэг Улсын харьяалалтай хотыг тусгайлан зохицуулж цаашид хүн ам, аж үйлдвэр цогцолсон төв суурингийн хэмжээнд засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжээс ялгаатай зохицуулах шаардлага үүссэн[390].

Өөрөөр хэлбэл засаг захиргааны нэгж болон түүний хилийн цэсэд хот, тосгон үүсэх үзэл баримтлалтайгаар[391] 1992 оны Үндсэн хуулийн баталсан бөгөөд Үндсэн хуулийн 13.1 дэх хэсэгт "Монгол Улсын төрийн дээд байгууллагууд байнга оршдог хотыг Улсын нийслэл гэнэ. Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хот мөн" хэмээн хотын асуудлыг зөвхөн нийслэл Улаанбаатар хотоор хязгаарласан тул тухайн үед улсын харьяалалтай хотууд байсан Дархан, Эрдэнэт, Чойрыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийн 4.3-д "Хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоож, түүний дагуу тэдгээрийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах ***хуртэл*** Дархан, Чойр, Эрдэнэт хот одоогийн нутаг дэвсгэртээ аймагтай адилсах засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалттай байна" хэмээн ялгамжтай байдлаар зохицуулж, түр зуурын зохицуулалт хийсэн байна. Гэвч уг түр зуурын зохицуулалт нь инерцээрээ хотуудыг аймаг болгоход хүргэсэн[392].

Тодруулбал 1993 онд "хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай" хууль батлагдсаны дараа Дархан, Чойр, Эрдэнэт хотуудыг аймаг болгон зохион байгуулснаар[393] манай улс 21 аймагтай болсон. Энэ цаг үеэс суурин газрууд нь бүхэлдээ төсвийн хувьд засаг захиргааны нэгжээс шууд хараат, газар нутгийн хувьд хавчигдмал, удирдлагын хувьд захирагчид юу хийх нь (чиг үүрэг) тодорхойгүй олон бүрэн эрх

---

[385] Р.Хатансайхан, *Хот, тосгоны талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба 2019 оны үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг харьцуулах нь*, УБ., 2021 он.

[386] *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ., 2016, 146 дах тал

[387] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ.,2019, 139 дахь тал.

[388] Р.Хатансайхан, *Хот, тосгоны талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба 2019 оны үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг харьцуулах нь*, УБ., 2021 он.

[389] Мөн тэнд.

[390] Мөн тэнд.

[391] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2019, 140 дэх тал.

[392] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар,* УБ., 2019, 138 дэх тал.

[393] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар,* УБ., 2019, 139 дэх тал.

нэртэй жагсаалт гаргаад түүнийгээ хийхээр бол засаг дарга, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас хараат[394], нутаг дэвсгэрийн хувьд нэгэн дор давхцах захиргаа, чиг үүргийн төвлөрөл бий болсон[395] бөгөөд 21 аймгийн төвийг хот гэдэг боловч сум гэх статустай байна. Өөрөөр хэлбэл бидний иргэний үнэмлэх дээр аймгийн төвүүдийг сум хэмээн тэмдэглэсэн байдаг ч бид "Улиастай хот", "Дархан хот" хэмээн нэрийддэг. Эдгээр нь засаг захиргааны нэгж болон түүний хилийн цэсэд хот, тосгон үүсэх тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцэхгүй[396] байгаа юм.

Иймд уг асуудлыг нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаар баримтлах Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг хэвээр хадгалж, Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх нь зүйтэй[397] хэмээн судлаачид үзсэн бөгөөд үүнийг дараах хэсэгт тодруулан судлав.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус зааltыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Үндсэн хуулийн дагуу засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөн байгуулах үеэр өмнөх тогтолцооны үед хороо, хот гэж нэрлэгдэж байсан суурин газрууд зарим нь аймаг, сум зарим нь суман дахь баг болон зохион байгуулагдсан нь оновчтой бус байсныг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй[398]. Өөрөөр хэлбэл цаг хугацаа өнгөрөхийн хэрээр хөдөө орон нутагт тохируулан боловсруулсан захиргааны тогтолцоо хотын асуудлыг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй болж нийслэл хотоос гадна хотуудын ангиллыг бий болгох, шаардлага тулгарч байна[399].

Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу тэдгээрийн захирагчдад эдлүүлэх эрх үүрэг зарим талаар гүйцэд хэрэгжиж, төлөвшиж чадаагүй, заримдаа засаг захиргааны нэгжийн эрх үүрэгтэй хутгалдсан зэргээс шалтгаалж, ялангуяа хуучин улсын зэрэглэлтэй хот байсан Дархан, Эрдэнэт хотын удирдлага, иргэд, түүнчлэн аймгийн төвийн хотууд, зарим орон нутгийн хотын удирдлага, иргэдийн зүгээс ***<u>хотыг хот чигээр нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгох</u>*** санал хүсэлт тасрахгүй байгаа[400] бөгөөд ***<u>нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хотыг хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай байгааг харгалзан</u>*** Үндсэн хуульд "хот"-ийн ангиллыг нэмж тусгах шаардлагатай хэмээн үзэж[401] байгаа юм. Түүнчлэн Одоогийн хууль тогтоомжоор засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болох нийслэл (нийслэл болон нийслэлийн нутаг дэвсгэрт), аймаг, сум, дүүргийн нутаг дээр хэдэн ч хот, тосгон байж болох зохицуулалттай тул нэг нутаг дэвсгэр дээр хэд хэдэн засаг захиргааны нэгж давхцах үр дагаврыг бий болгож байна[402]. Үүний учир нь 1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг байгуулахдаа хуучин нэгжүүдэд шууд харгалзуулан байгуулсан тул шинэтгэл нэн даруй хийх шаардлага[403] тулгарсан байна.

Гэхдээ 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал нь дээр дурдсанчлан хот, тосгон гэдгийг инженерийн байгууламж бүхий том, жижиг суурин болохоос сум мэт ЗЗНД-ийн нэгж биш хэмээн үзэж нутаг дэвсгэрийн зарчмыг баримталж, засаг захиргааны нэгж болон түүний хилийн цэсэд хот, тосгон үүснэ гэсэн үзэл баримтлалтайгаар хуульчилсан. Мөн хотыг орон нутгийн хотын удирдлага, иргэдийн санал хүсэлтийн дагуу хот нэртэй засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болговол харьяанд нь байдаг

---

[394] А.Бямбажаргал, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт ба засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн шинэтгэл*, УБ., 2020, 4 дэх тал.

[395] Р.Хатансайхан, *Хот, тосгоны талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба 2019 оны үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг харьцуулах нь*, УБ., 2021 он.

[396] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар,* УБ., 2019, 140 дэх тал.

[397] Мөн тэнд.

[398] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ. 2017, 139 дэх тал.

[399] *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ. 2016, 149 дах тал.

[400] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ. 2017, 140 дэх тал.

[401] Мөн тэнд.

[402] Монгол Улсын Их Хурал, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга*, УБ., 2017, 38 дахь тал.

[403] Мөн тэнд.

сумуудын эрх хэмжээг хумихад хүрч болохоор[404] байна. Түүнчлэн хот нь тодорхой засаг захиргааны нэгжийн нутаг дэвсгэрт оршин байж л өргөжин тэлэх боломжтой болдог болохоос анх олгосон эдэлбэр газар дээрээ бие даасан засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж болсноор өргөжин тэлж хөгжих боломж нь хязгаарлагдана гэдгийг анхаарах нь зүйтэй[405].

Иймд 1992 оны Үндсэн хуулийн 57.2 дахь хэсэгт “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно” гэж заасныг хэрхэн ойлгож, цаашид дэлгэрүүлэх, хотыг эрх зүйн хувьд хэрхэн авч үзэх ёстой, “Улаанбаатар”-аас гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх Улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хот, тосгоныг хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгаа зэрэг асуудлыг харгалзан үзэх, зохицуулалтын зохистой бүтцийг бий болгож, төв суурин, хот тосгоны хүрээнд шинэтгэл хийх хэрэгцээ шаардлага бий болсон[406] тул эдгээр шаардлагыг харгалзан Үндсэн хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг хийх болсон байна.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

1992 оны Үндсэн хуулийг баталж мөрдсөнөөс хойш 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хүртэл засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй холбоотой гарсан гол өөрчлөлт, өнөөгийн байдлыг тоймловол[407]:

1) Хот (Улаанбаатар) гэдэг ойлголт буюу нийслэлийн нэрийг Үндсэн хуульд заахад л гагцхүү хэрэглэсэн.
2) Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн удирдлагын жилүүдэд үйлдвэржилт, эдийн засгийн хөгжлөөр үүсгэсэн Дархан, Эрдэнэт, Чойр хотуудыг 1994 онд аймаг болгосон.
3) Улсын Их Хурал энэ шийдвэрийг гаргахдаа Сэлэнгэ, Булган, Дорноговь аймгийн нутаг дэвсгэрээс авч Дархан-Уул, Орхон, Говь-Сүмбэр аймгуудыг цөөн сумтайгаар байгуулсан нь засаг захиргааны нэгжүүдийг нутаг дэвсгэрийн зарчмаар зохион байгуулах Үндсэн хуулийн зарчимтай харшилсан.
4) Аймгийн төвүүдийг орон нутгийн хэмжээний хот гэж нэрлэдэг байсныг болиулж сум болгосон ба тухайн сумын хувьд аймгийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, Засаг даргатайгаа давхар захиргаа үүсэж, аймгийн төвийн сумын хурал, засаг даргын үүрэг илт багассан. Нөгөөтээгүүр аймгийн төвийн сумдад тулгардаг суурин соёлоос үүсэлтэй бэрхшээл нь хөдөөгийн сумдтай харьцуулахад илүү тул үүнийг ялгаж зохицуулах шаардлагатай.
5) Үндсэн хуульд хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг хуулиар тогтоохоор зохицуулсны дагуу 1993 оны 12 дугаар сард Улсын Их Хурал энэ хуулийг баталсан. Үүнээс хойш 2003 онд нэг заалт өөрчилснийг эс тооцвол огт шинэчлээгүй.

Иймд 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнө дараах байдлаар өөрчлөхийг "Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга”-аар[408] санал болгосон байна.

Тодруулбал, анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгаар “***Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, хотод; аймаг нь сум, хотод, сум нь баг болон тосгонд; нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд; хот нь хороонд тус тус хуваагдахаар Үндсэн хуульд бэхжүүлэх***” гэж өөрчлөхөөр санал болгосон байна.

Түүнчлэн санал болгож буй өөрчлөлтийн эрэг ба сөрөг тал нь дараах байдалтай байна хэмээн үзсэн байна[409].

---

[404] Монгол Улсын Их хурал: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ. 2017, 139 дэх тал.

[405] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*, УБ., 2019, 139 дэх тал.

[406] Р.Хатансайхан, *Хот, тосгоны талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба 2019 оны үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг харьцуулах нь,* УБ., 2021 он.

[407] Монгол Улсын Их Хурал, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга*, УБ., 2017, 41 дахь тал.

[408] Монгол Улсын Их Хурал, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга*, УБ. 2017, 42 дахь тал.

[409] Мөн тэнд.

Эерэг тал	Сөрөг тал
● Энэ өөрчлөлтийг хийснээр Дархан-Уул, Орхон аймгуудыг улсын харьяалалтай хот болгож засаг захиргааны тусгай нэгжийн статус олгох боломжтой болно. ● Салбарын хуулиудад засаг захиргааны болон аж ахуйн чиг үүргийг зааглан тогтоох, Засаг дарга ба хотын захирагчийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг зааглах боломж бий болно. ● Хотжилттой холбоотой агаар, ус, хөрсний бохирдол, нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх, хотын менежмент, хотын үйлчилгээг хариуцсан эзэн тодорхой болж, хот орчин үеийн утгаар хөгжих бололцоо бий болно. ● Аймгийн харьяалалтай хотуудын хувьд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн статусыг олгож, тэнд зөвхөн хотын Засаг дарга ажиллах ба цаашид, хот өргөжин хөгжихийн хэрээр улсын харьяалалтай болох боломжийг Үндсэн хуульд нээж байгаа.	● Өөрчлөлтөд үндэслэн шинээр батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг сайтар судалж боловсруулахгүй бол ойлгомжгүй давхардсан бүтэц бий болох эрсдэлтэй. ● Эрх, үүрэг давхардах, булаалдах, хариуцлага хүлээх этгээд эзэнгүйдэх, газар нутгийн болон бэлчээрийн маргаан, хот, хөдөөгийн гэсэн ялгарал шинээр бий болж болзошгүй сөрөг талтай. ● Дархан, Эрдэнэт хотын нэрийг Үндсэн хуульд тодорхойлон заасан тохиолдолд шинээр улсын чанартай, томоохон хотууд бий болох бүрд Үндсэн хуульд нэмэлт хийх сөрөг үр дагаварт хүргэнэ. ● Үндсэн хууль дахь “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ” гэсэн заалтыг өөрчилж чадахгүй тохиолдолд шинэ нэгжийг үүсгэх ажилд саад бэрхшээл гарна.

Хүснэгт 74: Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгаар санал болгосон нэмэлт, өөрчлөлтийн эерэг, сөрөн тал

Гэхдээ 2019 оны Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн IV бүлэг болох “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага”-т орсон 2 зүйл, 3 заалт бүхий нэмэлт, өөрчлөлт нь бүхэлдээ тус бүлэг дэх 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг тодруулах зорилгоор хийгдсэн[410]. 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтийн гол агуулгыг дурдвал[411]. Үүнд:

1) Тодорхой чиг үүрэг шилжүүлэх асуудал;
2) Хот тосгонтой холбоотой эрх зүйн асуудал;
3) Орон нутгийн өмчтэй холбоотой ойлголтыг тодруулах шинжтэй нэмэлт өөрчлөлтийг оруулсан. Энэ талаар судлаачид ...”Ердийн хуулийн түвшинд зохицуулахад бэрхшээлтэй асуудлын ойлголтыг суурь, үндсэн хуулийн түвшинд шийдвэрлэх ач холбогдолтой...” гэж тодотгосон байна.

Тэгвэл 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 57.2 дугаар зүйлд 2 чухал асуудлыг зохицуулсан[412].

1) Улсын болон Орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын эрх зүйн үндсийг бий болгох,
2) Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх зохицуулалтыг шинээр бий болгох.

Түүнчлэн нэмэлт өөрчлөлттэй холбогдуулан баталсан, 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ны өдрийн “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж мөрдөхөд шилжих тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд. засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний эрх зүйн байдалтай холбогдох хууль тогтоомжийг баталсны үндсэн дээр засгийн газар Дархан Эрдэнэтийг улсын зэрэглэлтэй хот болгох асуудлыг 2020 оны эхний хагас жилд багтаан шийдвэрлэнэ, 2020 оны 08 дугаар сарын 28 –ний өдрийн Монгол Улсын Их хурлын 24 дугаар тогтоолын хавсралтаар батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 6.2.4. дахь хэсэгт Дархан, Эрдэнэт зэрэг улсын

[410] А.Бямбажаргал, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт ба засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн шинэтгэл*, УБ., 2020, 1 дэх тал

[411] Р.Хатансайхан, *Хот, тосгоны талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба 2019 оны үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг харьцуулах нь,* УБ., 2021 он.

[412] Мөн тэнд.

зэрэглэлтэй хот байгуулах болон аймгийн төвүүдийг хот болгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ[413] гэж заасан бөгөөд Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг "Улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хот, түүнчлэн тосгоны эрх зүйн үндэс, тэдгээрийн өөрийн удирдлагын болон засаг захиргааны зохион байгуулалтын зарчмыг хуулиар тогтоож, хот, тосгоны өөрийн удирдлагыг оршин суугчид нь сонгож, хот, тосгоны удирдлагад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын болон төсөв, санхүүгийн зарим эрх мэдлийг шилжүүлэх, удирдлагын давхардал, хийдлийг арилгах, хотын нийтийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, эдийн засгийн хувьд хот, тосгон харьцангуй бие даан хөгжих боломжийг бүрдүүлэх" гэсэн үзэл баримтлалтайгаар шинэчлэн боловсруулж 2020 онд багтаан батлахаар болсон байна.

Ийнхүү Үндсэн хуульд ***улсын болон, орон нутгийн зэрэглэлтэй*** хотыг тодорхойлсноор нэг талаас Дархан-Уул, Орхон аймгийг улсын зэрэглэлтэй хот болгох, нөгөө талаас аймгийн төвийн сумдыг орон нутгийн зэрэглэлтэй хот болгож аймгийн төвийн сумыг, орон нутгийн хоттой давхцах, (төсөв, чиг үүрэг,) байдлыг засах, зэргээр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний "дотор" нь байдаг хот, суурин хоёрыг хийсвэрлэн ялгаж, эрх зүйн талаар зөв зохицуулах нь чухал давуу талыг бий болгож, 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг илүү дэлгэрүүлж, нийгэмд үүссэн асуудлыг шийдвэрлэх[414] чухал ач холбогдолтой байна. Мөн хот суурин газруудыг хөгжүүлэх эрх зүйн орчныг тодорхой болгосноор төсвийн захиран зарцуулалт, удирдлагын давхцал, эрх мэдлийн хуваарилалт оновчтой, ойлгомжтой болох, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт сайжирч, хүн амын шилжилт хөдөлгөөн багасаж, хотын төвлөрөл саарах зэрэг олон давуу талууд бий болохын зэрэгцээ дээр хот, суурин газруудад тулгамдаж байгаа асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чухал ач холбогдолтой[415] юм.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

"Хот" хэмээх ойлголтыг олон улсын түвшинд засаг захиргааны нэгж, муж хэмээх ойлголтуудаас салангид авч үздэг[416] бөгөөд аливаа суурин газрыг хот гэж үзэхийн тулд хүн амаар нь хамгийн түрүүнд ангилал тогтоодог байна[417]. Түүнчлэн НҮБ-ийн тодорхойлсноор[418]: 1990-ээд оны үед хүн амын хувьд 20 мянган хүнтэй бол жижиг хот (urban), 100 мянгаас дээш хүн амтай бол хот (city) хэмээн үзэж байсан бол орчин үед жижиг хотыг 15 мянган хүн амтай болгож буулгажээ. Хамгийн багадаа ийм хэмжээний хүн амтай байж л эдийн засаг, төсвийн хувьд бие даан оршин тогтнох боломжтой хэмээн үздэг байна. Энэ тооны хязгаар нь ***Монгол Улсын хувьд*** хүн амын тоог хот суурин газар амьдарч байгаа иргэдтэй харьцуулж үзэхэд тохиромжтой байж болох үзүүлэлт юм[419]. Тоог багасгахын учир нь орчин үеийн техник, технологийн дэвшилтэй холбоотойгоор хотын оршин тогтнох аливаа үйлдвэрлэл, үйлчилгээг хүний хүчээр бус технологийн дэвшлээр цомхон хэмжээнд гүйцэтгэх боломжтой болсон гэж үзэж байгаа юм[420].

Дэлхийн хүн ам хот руу нүүн суурьших явц ихээхэн хурдацтай явж байна. Хөгжиж байгаа улсуудад хотжих үйл явц өндөр байгаа ба 2010 он гэхэд хамгийн олон хүн амтай хотууд хөгжиж байгаа орнуудад бий болж, энэ үйл явц улам эрчимтэй явах ба 2025 он гэхэд улам өндөр түвшинд хүрч нийт 8 тэрбум хүн болно гэж үзээд үүний 5 тэрбум орчим нь хот суурин газар амьдрах урьдчилсан тооцоолол байна[421].

Ази тивийн-38, Европ тивийн- 40, Америк тивийн-13, Африк тивийн -13, нийт 98 орны Үндсэн хуулиас хотын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон зүйл, заалтуудыг түүвэрлэн авч харьцуулсан судалсан

[413] Мөн тэнд.
[414] Мөн тэнд.
[415] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа,* УБ., 2017, 367 дахь тал.
[416] Улсын Их Хурлын тамгын газар судалгааны төв: Ц.Товуусүрэн, Б.Буяндэлгэр, П.Амаржаргал, Б.Хатантуул, *Хотын тухай гадаадын зарим улс орны үндсэн хуульд зохицуулсан байдал: харьцуулсан судалгаа,* УБ. 2011 он.
[417] Мөн тэнд.
[418] Мөн тэнд.
[419] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа*, УБ., 2017, 362 дахь тал.
[420] Мөн тэнд.
[421] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа*, УБ., 2017, 360 дахь тал.

судалгаанаас[422] Үндсэн хууль дахь хотын эрх зүйн байдлын зохицуулалтыг авч үзвэл дараах байдалтай байна[423]. Үүнд:

Үндсэн хуулиар хотын эрх зүйн байдлыг зохицуулсан байдал	**Улсын тоо**	**Улсын нэр**
Үндсэн хуулиараа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний дотор хотын асуудлыг огт зохицуулаагүй.	**10**	Бруней, Бахрейн, Индонез, Малайз, Норвег, Сингапур, Тайланд, Норвеги, Америк, Ботсван, Танзани,
Үндсэн хуулиараа зөвхөн нийслэлийн асуудлыг зохицуулсан.	**49**	Арабын нэгдсэн Эмират, Афганистан, Бангладеш, Израил, Иордан, Казахстан, Катар, Киргизстан, Мальдив, Мьянмар, Оман, Пакистан, Турк, Азербайжан, Андорра, Армен, Бельги, Босни-Герцеговин, Гүрж, Ирланд, Исланд, Испани, Латви, Люксембург, Монтенегро, Македон, Польш, Словак, Чех, Швед, Алжир, Аргентин, Бразил, Бурунди, Венесуэл, Гайт, Гватемал, Египет, Камерун, Ливи, Мавритан, Нигер, Перу, Судан, Уганда, Чад, Этиоп
Үндсэн хуулиараа хотыг ямар нэг байдлаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байхаар зохицуулсан.	**32**	БНХАУ, Вьетнам, Лаос, Саудын Араб, Тажикстан, Туркменистан, Узбекистан, Филиппин, Австри, Албани, Беларусь, Болгар, Дани, Итали, Косово, Лихтенштайн, Молдав, Нидерланд, Орос, Португал, Румын, Серби, Украйн, Унгар, Финланд, Хорват, Эстони, Боливи, Гондурас, Куба, Мексик, Чили
Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, нийслэлийн талаар зарим заалт оруулсан ч хотын тухай зохицуулалт оруулаагүй. (манай улстай төсөөтэй)	**7**	Өмнөд Солонгос, Бутан, Кувейт, Япон, Франц, Герман, Канад

Хүснэгт 75: Улс орнуудын Үндсэн хууль дахь хотын эрх зүйн байдлын зохицуулалт

Дээрхээс үзэхэд, дийлэнх улс орнууд Үндсэн хуулиараа зөвхөн нийслэлийн асуудлыг зохицуулсан байх бол дараах олонх болсон улс орнууд Үндсэн хуулиараа хотыг ямар нэг байдлаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байхаар зохицуулсан байна. Харин манай Үндсэн хуулийн өмнөх зохицуулалттай төсөөтэй буюу Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, нийслэлийн талаар зарим заалт оруулсан ч хотын тухай зохицуулалт оруулаагүй долоон улс байна. Түүнчлэн гадаадын орнуудад хотын статусыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарьт нийцүүлэн холбооны улсын зэрэглэлтэй, улсын зэрэглэлтэй, аймгийн зэрэглэлтэй, дүүргийн зэрэглэлтэй, орон нутгийн зэрэглэлтэй хот гэж ангилахаас гадна хүн ам, эдийн засгийн хөгжлийн бусад үзүүлэлтээр нь их хот, том хот, тусгай эрх зүйн байдалтай хот гэх зэргээр ангилж[424] байна.

[422] Улсын Их Хурлын тамгын газар мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс: Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл, *Хотын эрх зүйн байдлын талаархи бусад орнуудын үндсэн хуулийн зохицуулалт: харьцуулсан судалгаа,* УБ., 2016 он.

[423] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа,* УБ., 2017, 346 дахь тал.

[424] Улсын Их Хурлын тамгын газар мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс: Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл, *Хотын эрх зүйн байдлын талаархи бусад орнуудын үндсэн хуулийн зохицуулалт: харьцуулсан судалгаа,* УБ., 2016 он.

Тодруулбал, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөгдөн хуульчлагдсантай адил Үндсэн хуульдаа хотын зэрэглэл, статусыг тодорхой заасан зарим орнууд[425] дараах байдалтай байна:

1. “холбооны зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (ОХУ);
2. “улсын зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (Киргизстан);
3. “аймгийн зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-5 (Вьетнам, Лаос, Саудын Араб, Туркменистан, Чили);
4. “дүүргийн зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (Туркменистан);
5. “орон нутгийн зэрэглэлтэй хот” гэж заасан улс-1 (Филиппин);
6. “их хот” гэж заасан улс-3 (Бельги, Итали, Гватемал);
7. “том хот” гэж заасан улс-1 (Лаос);
8. “Тусгай эрх зүйн байдалтай хот” гэж заасан улс-6 (Украин, Гүрж, Итали, Болгар, Австри, Молдав) байна.

Мөн хотын статус, эрх зүйн байдалтай холбоотой зарим онцлох туршлагыг авч үзвэл[426]:

- Тажикстан Улсын Үндсэн хуулиар Горно-Бадахшан хотыг бие даасан засаг захиргааны нэгж, Гүрж улсын Үндсэн хуулиар Лазики бие даасан эрх зүйн статустай хот гэж нэр заан хуульчилсан;
- Австрийн Үндсэн хуулиар хорин мянгаас доошгүй оршин суугчтай хотын зүгээс Холбооны Засгийн газарт хүсэлт гарган, Холбооны Засгийн газар зөвшөөрснөөр бие даасан эрх зүйн байдалтай хот болж болно гэж заасан;
- Молдав Улсын Үндсэн хуульд хотод онцгой эрх зүйн статус олгож болно гэж заасан;
- Гондурас Улсын Үндсэн хуульд “Тэгусигальпа болон Комаягюла хотуудыг төвийн бүсэд орших нэг муж хэмээн үзнэ” гэж заасан;
- Лаос болон Вьетнам Улсын Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн тусгай нэгж байгуулж болно гэж тус тус заасан байна.

Түүнчлэн Үндсэн хуульдаа “жижиг хот” гэж нэрлээгүй ч орон нутгийн чанартай хотуудын асуудлыг зохицуулсан улс орон /2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөгдөн хуульчлагдсан зохицуулалттай адил / цөөнгүй байна[427].

Мөн Япон, Өмнөд Солонгос, Турк улсуудын хотжилтын талаарх туршлагыг дэлгэрэнгүй судалбал дараах байдалтай байна.

№	Улс орнууд	Хотжилтын талаарх туршлагын тухай
1	Япон Улс	Тус улс нь засаг захиргааны өөрөө удирдах ёс бүхий 47 мужид хуваагддаг. 2005 оны байдлаар 2374 дүүрэг, тосгоноос бүрэлдэх бөгөөд сүүлийн жилүүдэд хот тосгон нэгдэх нь олширч байгаа юм байна. Токио хот л гэхэд 22 тусгай дүүрэгтэй байна. Эзэн хааны 22 оны 4 дүгээр сарын 17-ны өдрийн “Нутгийн өөрөө удирдах удирдлагын тухай” хуулийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу “....50.000 ба түүнээс дээш хүн амтай, барилга байгууламжийн 60 хувь нь төв хэсэгт байрласан, хүн амын 60 хувь нь аж үйлдвэр, үйлчилгээний салбарт ажилладаг бүсийг хот гэнэ” гэж заажээ.
2	БНСУ	Тус улсын засаг захиргааны нэгж нь нийт 9 муж, 6 бие даасан хот, 1 тусгай хот буюу нийслэл хот/Сөүл/, 68 хотод хуваагддаг. БНСУ-ын 1988 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдөр батлагдсан “Орон нутгийн өөртөө засах хууль”-ийн 2.1-т заасны дагуу:

[425] Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа*, УБ.,2017, 347 дахь тал.

[426] Улсын Их Хурлын тамгын газар мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс: Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл, *Хотын эрх зүйн байдлын талаархи бусад орнуудын үндсэн хуулийн зохицуулалт: харьцуулсан судалгаа,* УБ., 2016 он.

[427] Мөн тэнд.

		1) Өөртөө засах өргөтгөсөн нэгж: тусгай хот буюу нийслэл хот, өргөтгөсөн хот ба муж, өөртөө засах тусгай муж 2) Өөртөө засах үндсэн нэгж: хот, гүн, дүүрэг гэж ангилна. Мөн хуулийн 7 дугаар зүйлд заасан үндсэн нэг нөхцөлөөр хот нь 50.000 ба түүнээс дээш хүн амтай байна.
3	Турк Улс	Турк Улс нь нэгдмэл улс бөгөөд зөвхөн нутаг дэвсгэрийн хувьд засаг захиргааны нэгжүүдэд хуваагддаг ба орчин үеийн удирдлагын тогтолцоонд тохируулан 2002 оноос эхлэн орон нутгийн удирдлагын шинэчлэлтэй холбоотой ажиллагааг эрчимтэй явуулж эхэлсэн бөгөөд үүний хүрээнд 2005 он хүртэл гурван бие даасан томоохон хуулиудыг батлан гаргасан байна. Турк Улс засаг захиргааны нэгжийг 2005 оны 7 дугаар сарын 3-ны өдрийн Нутгийн захиргааны хуулиар, томоохон буюу улсын хэмжээний хотын эрх зүйн байдлыг 2004 оны 7 дугаар сарын 10-ны өдрийн Их хотын захиргааны хуулиар тус тус зохицуулсан байна. Турк Улсад 81 муж, 3225 нутгийн захиргаа, 34406 хөдөө байдаг бөгөөд мужийн тусгай удирдлага нутгийн захиргаа болон хөдөөний байх гишүүн 1585 орон нутгийн удирдлагын нэгдэл байдаг. Хүн ам нь 5000 болон түүнээс дээш тоотой суурин нэгжид нутгийн захиргаа байгуулж болно. Харин муж болон орон нутгийн төвд орон нутгийн захиргаа байгуулах ёстой бөгөөд ундны болон хэрэглээний усны сав газар, байгалийн цогцолбор газар болон бусад хамгаалалтын газар, өөр орон нутгийн захиргааны хилээс 5000 метрийн ойр байгаа суурин газарт нутгийн захиргаа байгуулахыг хориглодог байна. Нутгийн захиргааны хуулиар орон нутгийн захиргааг байгуулахтай холбоотойгоор хүн амыг нь хамгийн багадаа 5000 байх нөхцөлийг тусгасан байна. Их хотын захиргааны хуулийн дагуу их хотын захиргаа нь хамгийн багадаа 3 дүүрэг, эсхүл анхан шатны нутгийн захиргааг агуулсан эдгээр нутгийн захиргааны өөр хоорондын зохицуулалтыг хангах, хуулиар өгсөн чиг үүрэг болон хариуцлагыг гүйцэтгэх, эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх захиргааны болон санхүүгийн хувьд өөрийн гэсэн эрх мэдэлтэй, шийдвэр гаргах байгууллагыг нь сонгогчдын саналаар сонгож бий болгодогт хуулийн этгээдийг хэлдэг бол анхан шатны нутгийн захиргаа гэдэг нь Их хотын захиргааны нутаг дэвсгэрийн хилийн дотор дүүрэг байгуулахгүйгээр бий болгосон, дүүргийн захиргаатай адил эрх мэдэл, давуу эрх болон хариуцлагатай нутгийн захиргааг хэлнэ. Нутгийн захиргааны нутаг дэвсгэрт, хамгийн ихдээ 10000 метрийн зайтай суурин газруудын сүүлчийн хүн амын тооллогоор нийт хүн ам нь 750.000-аас их болсон мужийн нутгийн захиргааг бодит суурин нөхцөл болон эдийн засгийн хөгжлийн түвшнийг харгалзан хуулиар “Их хотын захиргаа” болгож болно.
Дээрх улс орнуудын хотжилтын талаарх туршлагыг харахад улс орнууд нь хөгжихийн хирээр хот, тосгоны эрх зүйн орчныг сайжруулж байх бөгөөд нийслэлээс гадна бүс, муж, нутгийн захиргаа/манайхаар аймаг/-ний хүн амын өсөлт, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хөгжлөөс нь хамааруулан олон хотуудыг бий болгохоор эрх зүйн орчныг бүрдүүлж байна. Эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхдээ материаллаг хуулиар дээрх гурван улс орнууд нь нарийвчлан зохицуулсан байна.		

Хүснэгт 76: Япон, Өмнөд Солонгос, Турк Улсын хотжилтын талаарх туршлага

ТАВИН ДОЛДУГААР ЗҮЙЛИЙН 3 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
57.3 Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн **Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн** Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.[428]	57.3 Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан, тухайн нутгийн **иргэдийн саналыг үндэслэн Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр** Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ[429].

Хүснэгт 77: Үндсэн хуулийн 57.3 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хоёрдугаар зүйлд *“Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл ... нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана*.” гэж заасан бөгөөд үүнийг Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлээр тодруулан, дэлгэрүүлсэн байдаг. Үүнээс үзвэл Монгол Улс нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улс буюу “Улсуудаас” биш, гагцхүү засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдээс бүрэлдсэн байна[430].

Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана[431]. Өнөөдрийн байдлаар Монгол Улс нь 21 аймаг, 310 сум, 9 дүүрэг, 172 хороо, 1570 баг гэсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжтэй байна.[432] Түүнчлэн Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоо нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хорооны Иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөөт цагт түүний Тэргүүлэгчид, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргаас бүрэлддэг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбараас үзэхэд засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж гэдэг бол зөвхөн төв суурин буюу аймаг, сум, багийн төв биш юм. Харин дараах зүйлсийг ойлгож болохоор байна. Үүнд:

- Хуулиар тогтоосон зохих хил (цав) бүхий нутаг дэвсгэр;
- Тэнд оршин суух тодорхой тооны хүн ам;
- Тэр хүн амын өөрийн удирдлагад төвлөрсөн нутгийн засаг захиргааны байгууллага гурвын нийлбэр хамаарах юм.[433]

Түүнчлэн төр засгийн үйл хэрэгт иргэдийн оролцоог хангах нь орон нутгийн түвшинд хамгийн үр нөлөөтэй, шууд хэрэгжих бололцоотой байлгах **ардчиллын үндсэн зарчим** бөгөөд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх нь иргэдийн аж амьдралд чухал нөлөөтэй шийдвэр тул иргэдийн оролцоо, саналд үндэслэн шийдвэрлэх нь иргэдийн эрх ашигт нийцэх юм[434].

Харин нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хувьд Монгол улсад засаг захиргааны нэгжийн бие даасан байдлыг хангаж, тухайн орон нутгийн иргэд өөрт хамаатай асуудлаар бодлого тодорхойлж,

[428] 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль, анхны хувилбар
[429] Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992
[430] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2009, 254 дэх тал
[431] Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992
[432] Нийслэлийн статистикийн газар, ubstat.mn
[433] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, УБ, 2009, 254 дэх тал
[434] Гангабаатар Д., *Үндсэн хуулийн эрх зүй: төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал*, УБ, 2019, 163 дахь тал

шийдвэр гаргаж, хэрэгжүүлэх боломжийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад олгосон байдаг. Нутгийн өөрийн удирдлагын баталгаа нь хүн амд үзүүлж буй бүхий л үйлчилгээг сайжруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, ардчиллыг бүхий л талаар хөгжүүлэх нийгмийн хэргийг шийдвэрлэхэд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэгддэг байна[435].

Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)-ийн хэрэгжүүлж буй төслийн хүрээнд ажилласан эрдэмтдийн багаас 2015 онд хийсэн "Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ"-нд "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 тул тус улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууламж, нэгжийн удирдлагыг боловсронгуй болгож шинэчлэх шаардлага зүй ёсоор гарч ирсэн юм[436]." хэмээн дүгнэсэн байдаг. Иймд дараагийн хэсгээр 1992 онд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг дэлгэрүүлэн авч үзсэн болно.

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Улсын Бага Хурал, Ардын Их Хурлын хуралдааны протоколуудаас үзвэл, "Монгол Улсын Засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлага" гэсэн төслийн бүлгийн хэлэлцүүлэг нь Үндсэн хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг дотор томоохон байр эзэлсэн болох нь харагддаг.[437]

1991 оны 11 дүгээр сард Ардын Их Хурлын депутатууд Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед 390-р тойргийн депутат Ү.Аварзэдийн Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгтэй холбоотойгоор илэрхийлж байсан саналыг товч авч үзье.

Тэрээр цөөн том аймаг, хошуутай болохыг эсэргүүцэхийн сацуу, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудал нь ард түмний мэдэх асуудал болохыг хүлээн зөвшөөрөх нь зүйтэй гэжээ. Тухайлбал "1950-иад оны сүүлчээр 3-4 сумыг нийлүүлж томруулаад, төр, засгийн алба хөл, толгой нь мэдэгдэхгүй болж хөвж гүйцээд, буцааж хуучин сумуудаа дахин байгуулаад, нэгдлүүдийн бригадыг тогтворжихоор багуудаа татан буулгасан юм шүү дээ. Гурав дөрвөн аймаг, сумыг хүчээр нийлүүлж, цөөн том аймаг, хошуутай болох юм бол ёстой завхарсан юм болж гүйцнэ гэж бодож байна. Одоогийн аймаг, сумуудын захиргаа ажлаа зохих ёсоор явуулж чадахгүй болчхоод байхад тэр том аймаг, хошууд их сайн ажиллана гэж ямар хүнд бодогдоод байдаг юм болоо. Зовлон харж явсны хувьд бид ийм ойлголттой байгаа. **Бид шийдэх эрхгүй, ард түмэн мэдэх ёстой асуудал гэж байх ёстой гэдгийг хүлээн зөвшөөрмөөр байна.** Хэрэв зүтгэснээрээ зүтгээд байх юм бол төр засаг маань ард түмнээсээ холдон хөндийрч олон сум, бригад, хэсгийн төв асар их нутаг бэлчээр эзгүйрч, балгас болон хулширч, хөдөөгийн хүмүүс аймаг, хошууны төв рүү шилжин суурьших урсгал хөдөлгөөн газар авч, ард түмний туйлын хатуу ширүүн эсэргүүцэлтэй тулгарч, гарцаагүй засаж залруулахад хүрнэ[438]." гэж байжээ.

Дээрх үзэл баримтлалын дагуу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийг *"Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг харгалзан тухайн нутгийн* ***Хурал, иргэдийн саналыг үндэслэн*** *Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ."* хэмээн баталсан байдаг.

Нутаг дэвсгэр бол аливаа төрийн чухал элемент бөгөөд түүний дотоод зохион байгуулалтын нэг чухал асуудал нь төрийн чиг үүргийг нутаг дэвсгэрээр хуваарилах явдал байдаг. Энэ нь нэг талаас төв ба орон нутагт төрийн захиргааны бүтцийг бий болгох, нөгөө талаас тухайн улсын түүхэн уламжлалын дагуу харьцангуй бие даасан нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг байгуулна гэсэн үг юм.[439] Монгол Улс 1992 онд ардчилсан Үндсэн хуулиа баталсны дараа Дархан, Эрдэнэт, Чойр хотуудыг аймгийн статустай болгосон бөгөөд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тогтолцоо нь үндсэндээ

---

[435] ХБНГУ-ын Фридрих-Эбертийн сан, Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм, тогтолцоо ба бодлого, УБ, 2013, 38 дахь тал

[436] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, УБ, 2015, 63 дахь тал

[437] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, УБ, 2015, 64 дэх тал

[438] БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол 1991.11.18

[439] *Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ, 2019, 21 дэх тал

социализмын үеийн шинж чанарыг хадгалан үлдсэн. Хөдөөд аймаг-сум-баг гэсэн үндсэн бүтэцтэй байхаар тогтсон нь Монгол Улсын 1932 оноос хойш мөрдөж ирсэн бүтэц бөгөөд 1960 оны Үндсэн хуулиас ялгаатай нь **хөдөөд хүн амд үйлчилгээг ойртуулах** зорилгоор багийг сэргээж, нийслэлд районуудыг дүүрэг болгон нэршлийг нь өөрчилж, хороодыг байгуулжээ.[440]

Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссоос Улсын Бага Хуралд өргөн барьсан хувилбарт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарилалт, түүний нэгж, нутгийн захиргааны байгууллагын тогтолцоог "Монгол Улсын засаг захиргааны нэгж, түүний удирдлага" гэсэн Их цаазын бие даасан бүлэг болгон оруулахдаа Монгол Улсыг засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймгийг хошуунд, нийслэлийг хороодод хуваажээ, хөдөөд хошуу, баг гэсэн нэгжтэй байхаар заажээ[441]

Зарим судлаачдын тайлбарласнаар 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт тусгагдсан нэр томьёог дараах байдлаар ойлгож болохоор байна. Үүнд:

- "**Өөрчлөх асуудал**" гэдэг бол аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороог нэгтгэх, нийлүүлэх, салгах, тусгаарлах, эсвэл нэг нэгжийг буюу ямар нэг хэсгийн нутаг дэвсгэрийг таслан авч харьяаллыг өөрчлөн өөр нэгжид харьяалуулах буюу хавсаргах;
- "**Эдийн засгийн бүтэц**" гэдэг өргөн утгаараа тухайн аймаг, сумын оршин хөгжих байгаль, эдийн засгийн нөхцөлийг харгалзах бол явцуу утгаараа мал аж ахуй, газар тариалан, үйлдвэржилт, дэд бүтцийн хөгжил, хүн амын аж төрөх байршил газар, байгалийн эх нөөц зэрэг тухайн аймаг, сумын өөрийгөө тэтгэх буюу бие даан хөгжих эдийн засгийн үндэс;
- "**Хүн амын байршил**" гэдэгт засаг захиргааны үйлчилгээг ард олонд ойртуулах үзэл баримтлалыг удирдлага болгон тоо тархац, суурьшил, хөдөлгөөн зэргийг;
- "**Тухайн нутгийн Хурал, Иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэх**" гэсэн нь засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх гэвэл зохих судалгааг гаргасны эцэст учир шалтгаан, ач холбогдлыг тайлбарлан, иргэдийн саналыг авч, баг, хороо бол Иргэдийн нийтийн хурлаар сум, аймаг, дүүрэг, нийслэл бол Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралдаанаар хэлэлцэж урьдчилан шийдвэрлүүлнэ гэсэн утгатай. Энэ бол ялангуяа сум, баг, дүүрэг хороодын хувьд "хамтлагийн эрх", аймаг, нийслэлийн хувьд "ард түмний бүрэн эрх"-ийг иш үндэс болгоно гэсэн үзэл баримтлал юм. Үүнийг баримтлах нь **ард түмэн өөрөө засан тохинох эрхтэй байхыг хүлээн зөвшөөрсөн ардчиллын чухал шаардлага юм**[442] гэжээ.

Хэдийгээр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 25.1.11 дэх заалтаас үзвэл Улсын Их Хурал нь Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг батлах, өөрчлөх онцгой бүрэн эрхтэй боловч энэ нь хангалттай тодорхой биш байсан. Гэвч Засгийн газар тус бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу зохих судалгаа гаргаж, иргэдийн саналыг авч, Иргэдийн нийтийн хурал, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралдаанаар **хэлэлцэж, урьдчилан шийдвэрлүүлсний үндсэн дээр** саналаа боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээр зохицуулжээ. Энэхүү зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын үүднээс ард түмэн өөрөө засан тохинох эрхтэй байхыг хүлээн зөвшөөрсөн ардчиллын чухал шаардлагыг хангасан бөгөөд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийг өөрчлөхдөө илүү судалгаа, шинжилгээнд суурилсан шинжлэх ухааны байдлаар хандах шаардлагыг тавьсан байна.

Харин 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгээс "*тухайн нутгийн Хурлын саналыг үндэслэх*" шаардлагыг хассан байна. Үүнийг дараах хэсгээр дэлгэрүүлэн судалсан болно.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээгээр зарим судлаачид Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 57.3 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."* гэж өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзжээ. Энэхүү

[440] *Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УБ, 2019, 22 дахь тал

[441] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, УБ, 2015, 63 дахь тал

[442] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, УБ, 2009, 256 дахь тал

дүгнэлтийг гаргахдаа Нэгдүгээрт “Орон нутгийн харьяалалтай зарим хот, хороодыг тухайн суманд нь харьяалуулах тухай” Улсын Их Хурлын 1992 оны 24 дүгээр тогтоолыг Үндсэн хуулийн цэц хянаж үзээд **тухайн орон нутгийн иргэдтэй зөвлөлдөөгүй** гэсэн үндэслэлээр Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргасан[443] нь, хоёрдугаарт, 2015 оны байдлаар нийт сумын 60 гаруй хувь нь 2500-аас бага хүн амтай, 1000-аас доош хүн амтай сум 19, аймгийн төвөөс 50 километрээс ойрхон сум 43, зэргэлдээ сумтайгаа хэт ойрхон сумд байгаа нь (1) захиргааны үрэлгэн байдлыг бий болгож, (2) хүн амын үйлчилгээг хүндрүүлж, (3) газар нутгийн маргаан гарах болсон байтал эдийн засгийн хувьд амьдрах чадваргүй сумдыг нэгтгэх Засгийн газрын санаачилга хэрэгжээгүй дарагдсан зэргийг үндэслэсэн байна. Иймд “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг... тухайн нутгийн Хурал, иргэдийн саналыг **үндэслэн** шийдвэрлэнэ” гэсэн Үндсэн хуулийн заалт хэт хатуу болсон тул нутаг дэвсгэрийн нэгжийг тогтооход зарим **уян хатан байдал** шаардлагатай байна.[444] гэж дүгнэжээ.

Түүнчлэн 2019 оны 11 дүгээр сарын 19-ний өдөр Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан олон нийтэд зориулж бэлтгэсэн нэвтрүүлэгт тус өөрчлөлтийг оруулах болсон шалтгааныг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд Монгол Улсын Үндсэн хуулиар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нь аймаг, нийслэлд хуваагдах бөгөөд аймаг нь сум, баг, нийслэл нь дүүрэг, хороонд хуваагдана гэж зохицуулснаараа Улаанбаатар хотоос өөр хот буюу аль хэдийн дэд бүтэц бий болсон, хүн ам төвлөрсөн хотууд бий болоход эрх зүйн орчин бүдгэрч, засаг захиргааны хувьд чиг үүргийн давхардал, ойлгомжгүй байдал бий болсон байсан. Тухайлбал аймгийн төвөөс 10 километрийн зайд 1500-аас доош хүн амтай сум байх нь сургууль, цэцэрлэгийн урсгал зардлууд зэрэг үр ашиггүй төсвийн зарцуулалтыг бий болгосон тул засаг захиргааны нэгжүүдийн хэтэрхий тархай бутархай, үр ашиггүй байдлыг сайжруулах шаардлагатай байсан[445] .

Монгол Улсын Их Хурлаас 2003 онд Монгол Улсын нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн тэнцлийг хангах, үүний тулд эдийн засгийг бүсчлэн хөгжүүлэх зорилгоор 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[446]. Тухайлбал засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх, зохион байгуулахтай холбоотойгоор иргэдийн хурлаас санал, дэмжлэг авах явдал нь тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хурлын төлөөлөгчдийн хувийн ашиг сонирхлын улмаас шийдвэрлэхэд хүндрэлтэй байсан[447].

Хууль зүйн ухааны доктор А.Бямбажаргал 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн шинэтгэлийн хүрээнд холбогдох асуудлыг тоймлон авч үзсэн байна. Түүний дүгнэснээр тус өөрчлөлт нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх процедурыг илүү тодруулан 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу буюу “тухайн нутгийн иргэдийн саналыг үндэслэн” гэж хязгаарлан иргэдийн саналыг авах нөхцөлийг тодруулсан байна. Нэгжийг өөрчлөх тухайд тухайн нутгийн Хурал нь иргэдийн төлөөллийн байгууллага учир иргэдээс өөр, бие даасан ашиг сонирхлыг илэрхийлэхгүйтэй холбоотойгоор “тухайн нутгийн Хурлын саналыг” давхардуулан авахгүй хэмээн үзсэн[448] гэж дүгнэжээ.

Иймд эдгээр асуудлуудыг шийдвэрлэх арга зам нь Засгийн газарт дан ганц иргэдийн саналыг үндэслэн өөрийн санаачилгаар Улсын Их Хуралд оруулж шийдвэрлүүлэх боломжийг бүрдүүлэх явдал юм гэж үзсэн байна.

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд нэгжийг өөрчлөх асуудлыг хэрэгжүүлэх процедурыг илүү тодруулахыг зорьсон[449]. Үүнд:

---

[443] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1992 оны 12 дугаар сарын 02-ны өдрийн 01 дугаар дүгнэлт

[444] *Монгол улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*, УИХ-ын Тамгын газар, НҮБХХ-ийн захиалгаар хийсэн судалгаа, УБ, 2016, 66 дахь тал

[445] Мөнх-Эрдэнэ Д., Монгол Улсын Үндсэн хууль нэвтрүүлэг МҮОНРТ 2019.12.19

[446] Мөн тэнд.

[447] Мөнх-Эрдэнэ Д., Монгол Улсын Үндсэн хууль нэвтрүүлэг МҮОНРТ 2019.12.19

[448] Бямбажаргал А., *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт ба засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн шинэтгэл*, УБ, 2020 - Шүүх эрх мэдэл, 17 дахь тал

[449] Мөн тэнд. 17 дахь тал

- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх эсэх асуудлыг тухайн нутгийн иргэдийн саналд үндэслэн шийдвэрлэх зарчмыг хэвээр хадгалах;
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг Засгийн газар ард түмний нийтлэг ашиг сонирхолд нийцүүлэн шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлдэг болох;
- "Тухайн нутгийн Хурлын саналыг" давхардуулан авахгүй болсноор Засгийн газрын санаачилга хэрэгжихэд өөр ашиг сонирхлын нөлөөлөл байхгүй болох;
- Нэгжийг өөрчлөх асуудлыг чухам хэн санаачлан, улмаар Улсын Их Хурлаар шийдвэрлүүлэх эсэх асуудлыг тодруулах нь цаашид уг үйл ажиллагааг нэг мөр зохицуулахад ач холбогдолтой[450] зэрэг ач холбогдолтой байна.

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Энэ хэсэгт дэлхийн зарим улс орнуудын Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалт, өөрчлөлттэй холбоотой зохицуулалтыг харьцуулсан болно.

№	Улсын нэр	Үндсэн хуулийн зохицуулалт
1	Албани	**6 дугаар бүлэг. 108 дугаар зүйл.** 2. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хил хязгаарыг тухайн газар нутгийн оршин суугчдын санал бодлыг авалгүйгээр өөрчилж болохгүй.
2	Грек	**IV хэсэг. Бүлэг 1. 101 дүгээр зүйл.** 2. Нутгийн засаг захиргааны нэгжийг гео-эдийн засаг, нийгэм, зам тээврийн нөхцөл байдал дээр тулгуурлаж тогтооно.
3	Серб	**188 дугаар зүйл.** Орон нутгийн өөрөө удирдах нэгжийн суудал болон нутаг дэвсгэрийн хуулиар тодорхойлогдоно.
4	Словак	**64 дүгээр зүйл.** 64а. Муниципалитет болон дээд шатны нутаг дэвсгэрийн нэгж нь тухайн нутаг дэвсгэртээ байнга оршин суудаг хүмүүсээс бүрдсэн Словак Улсын засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны бие даасан нэгж юм. Дэлгэрэнгүй зохицуулалтыг хуулиар тогтооно.
5	Хорват	**129 дүгээр зүйл.** Хот, тосгон нь орон нутгийн засаг захиргааны нэгж бөгөөд нутаг дэвсгэрийн хэмжээг хуулиар тогтооно. Орон нутгийн засаг захиргааны бусад нэгжийг хуулиар тогтоож болно. Мужууд нь бүсийн засаг захиргааны нэгж мөн бөгөөд нутаг дэвсгэрийн хэмжээг хуулиар тогтооно. Нийслэл хот болон бусад томоохон хотуудыг хуулиар мужид тооцож болно.
6	Польш	**15 дугаар зүйл.** Нутаг дэвсгэрийн нэгжийг хуулиар тогтооно.

Хүснэгт 78: Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхтэй холбоотой зохицуулалтыг харьцуулах нь

[450] Мөн тэнд. 17 дахь тал

Дээрх харьцуулалтаас үзвэл Албани улсын хувьд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрчлөлттэй холбоотойгоор тухайн нутгийн оршин суугчдын санал бодлыг авах шаардлагыг тавьсан байдаг бол ихэнх улс орнуудын хувьд ямар нэг тусгайлсан шаардлага тавилгүйгээр **хуулиар тогтоох** боломжийг олгосон байна.

ТАВИН ЕСДҮГЭЭР ЗҮЙЛИЙН 2 ДАХЬ ХЭСЭГ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль /нэмэлт, өөрчлөлт орохоос өмнө/	**2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт**
59.2. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Нийтийн Хурал, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний тэргүүлэгчид мөн.	59.2. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн Хурал байна. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, татварын хувь хэмжээг тогтоох эрхтэй. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, төсвийн харилцааны үндсийг тухайн нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралын тодорхой онцлогт нийцүүлэн хуулиар тогтоож болно.

Хүснэгт 79: Үндсэн хуулийн 59.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт

АГУУЛГА

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал
ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол
ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

НЭГ. Онолын ойлголт, үзэл баримтлал

1.1. Онолын ойлголт

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай ойлголт эрх зүйн шинжлэх ухаанд 1850-аад оны үед Германы захиргааны эрх зүйн хууль, тогтоомжид “орон нутгийн засаг захиргааны удирдлага” гэсэн томьёоллоор бий болж 1808 онд нутгийн захиргааны шинэчлэл хийсэн үетэй холбон тайлбарладаг.[451]

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаар дараах 3 төрлийн онол байна[452]

- Чөлөөт хүй элгэний онол. Энэхүү онолын онцлог нь анхдагч нь хүй элгэн, хоёрдогч нь улс. Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагыг иргэд өөрсдөө сонгож байгуулна. Хүй элгэн өөрийн асуудлаа өөрөө хэлэлцэж шийдвэрлэнэ. Төр засгийн байгууллагаас тэдний дотоод хэрэгт оролцох эрхгүй, харин тэдгээрээс эрх мэдлээ хэтрүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавина.
- Нийгэм, аж ахуйн удирдлагын онол. Хүй элгэний болон төв засгийн газрын эрхийн асуудал чухал бус харин тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн аж ахуйн үйл ажиллагаа чухал гэж үздэг.
- Төрийн онол. Хүй элгэн төв засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэгч доод шатны байгууллага бөгөөд энэ нь тухайн орон нутагт амьдарч буй иргэд өөрийн засаг захиргааны нэгжийг хөгжүүлэх орон нутгийн сонирхлыг хэрэгжүүлэгч байна.

Дэлхийн олон улс орнууд дээрх онолуудыг өөрийн онцлогт тохируулан хэрэгжүүлж ирсэн бөгөөд одоогийн байдлаар нутгийн өөрөө удирдах ёсны 3 загвар үйлчилж байна[453]

[451] О.Тунгалаг, *“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх судалгаа”* (Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь), УБ, 2019, 26 дахь тал
[452] Мөн тэнд
[453] Мөн тэнд 27 дахь тал

- Хамтын ажиллагааны загвар. Энэ нь төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэх нэгэн зорилгын үндсэн дээр орон нутгийн болон төв засгийн газрын хоорондын харилцаа адил төвшинд хэрэгжинэ.
- Агентын буюу төлөөллийн загвар. Төв засгийн газарт эрх мэдэл төвлөрнө. Орон нутгийн байгууллага нь төв засгийн газрын шийдвэрийг зохион байгуулагч, орон нутаг дахь төлөөлөл болж ажиллана. Нутгийн удирдлагын байгууллагууд төв засгийн шийдвэрийг нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлыг үндэслэн хэрэгжүүлэх бөгөөд засгийн газар ч орон нутгийн эрх мэдлийн баталгааг ханган ажиллана.
- Харилцан ажиллах загвар. Нэг талаас орон нутгийн удирдлагын харьцангуй бие даасан байдал, нөгөө талаас нутгийн удирдлагын байгууллага нь төрийн байгууллага гэдэг утгаараа төв засгийн газраас хамааралтай байх, энэ нь гол төлөв төсөв санхүүгийн хамаарал байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь орон нутгийн иргэдийн ашиг сонирхлын үүднээс хуулиар тогтоосон хязгаар, үүрэг хариуцлагын хүрээнд нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг бие даан зохицуулах тухайн нэгжид оршин суугч иргэдийн эрхийг хэлнэ[454]. Өөрөө удирдах ёс гэж тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж, байгууллага, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг тэндхийн иргэд, хамт олон шууд буюу төлөөлсөн байгууллагаараа уламжлан бие даан шийдвэрлэж эрхлэн хөтлөх, хариуцах ёсыг хэлнэ[455].

Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн ... дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдгийг *"...иргэд нийтлэг ашиг сонирхолдоо нийцүүлэн шууд буюу энэ хуульд заасан өөрийн төлөөллийн байгууллага, түүнд тайлагнадаг гүйцэтгэх удирдлагаар уламжлан тухайн нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг хуулийн хүрээнд хариуцаж бие даан шийдвэрлэх эрх, бодит чадвартай байхыг ойлгоно..."* гэж тодорхойлсон байна.
Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь дараах гол нийтлэг шинжтэй. Үүнд:[456]

a) Нутаг дэвсгэрийн буюу хамт олныхоо амьдрал хөгжлийн асуудлыг хуулийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэдэг;
b) Тэр шийдвэр нь тухайн нутаг дэвсгэр хамт олныг засаглах өөрөөр хэлбэл заавал биелүүлэх хүчин төгөлдөр байдаг;
c) Эрхлэх асуудлаа хэрэгжүүлэхэд гаднын ямар нэг дарамт шахалтад орохгүйгээр бие даасан шинжтэй байх зэрэг болно гэж тус тус тодорхойлсон байна.

Мөн түүнчлэн, тухайн газарт оршин суудаг иргэд тухайн газрын үйл ажиллагаанд оролцож, ардчиллын үйл ажиллагаанд оролцох нь боловсролын чанартай зүйл юм. Учир нь нутгийн өөрөө удирдах ёс нь "Ардчиллын сургууль" гэж үздэг[457].

Шведийн Үндсэн хуульд "Бүс нутгийн болон орон нутгийн нөхцөл байдалд үндэслэн шийдвэр гаргах боломжийг нутгийн өөрөө удирдах ёс" гэж нэрлэжээ[458]

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлдэг субъектүүдийг Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг болон Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 4.1.5-т "*....аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн шууд оролцоо бүхий иргэдийн Нийтийн Хурлыг..."* гэж тодорхойлсон байна. Эдгээр субъектүүдийн талаарх ойлголтуудыг тус бүрд нь авч үзвэл[459]

№	Ухагдахуун	Тодорхойлолт
1	Аймаг	Аймаг нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүргийн хүрээнд эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах, сумдын үйл ажиллагааг зохицуулах, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналтыг хэрэгжүүлэх нэгж мөн.
2	Сум	Сум нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүргийн хүрээнд эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, иргэдэд хуульд заасан үйлчилгээг үзүүлэх, зохион байгуулах үндсэн нэгж мөн.

[454]Д.Гангабаатар, *"Үндсэн хуулийн эрх зүй"* УБ., 2019, 163 дахь тал
[455]Б.Чимид, *"Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал"* УБ., 2017, 328 дахь тал
[456] Мөн тэнд, 329 дэх тал
[457] Японы иргэдэд зориулсан хуулийн ойлголт, "Японы үндсэн хууль 3", 68 дахь тал
[458] *Улс төрийн шинжлэх ухааны нэвтэрхий толь бичиг*, УБ, 2020, 387 дахь тал
[459] Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020, 6-11 дүгээр зүйл

3	Баг	Баг нь нутгийн өөрийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хангах, иргэдэд хуульд заасан үйлчилгээ хүргэх анхан шатны нэгж мөн.
4	Нийслэл	Нийслэл нь төрийн дээд байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангах, хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүргийн хүрээнд эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах, дүүргүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулах, иргэдэд хуульд заасан үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагааг зохион байгуулах, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хяналтыг хэрэгжүүлэх нэгж мөн.
5	Дүүрэг	Дүүрэг нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүргийн хүрээнд эдийн засаг, нийгмийн асуудлаар бие даан шийдвэр гаргах, иргэдэд хуульд заасан үйлчилгээг үзүүлэх, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, хороодын нэгдсэн удирдлагыг хэрэгжүүлэх нэгж мөн.
6	Хороо	Хороо нь иргэдэд хуульд заасан үйлчилгээ хүргэх, нутгийн өөрийн удирдлагад иргэдийн оролцоог хангах чиг үүрэг бүхий анхан шатны нэгж мөн
7	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид байнга оршин суугаа сонгуулийн эрх бүхий иргэдээс сонгогддог, хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хамтын удирдлагын зарчмын үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг нутгийн өөрөө удирдах байгууллага мөн.
8	Иргэдийн нийтийн хурал	Иргэдийн Нийтийн Хурал нь шууд ардчиллын зарчмын үндсэн дээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг, хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийг хамтын удирдлагын зарчмын үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг, иргэдийн өөрийн удирдлагын байгууллага мөн.

Хүснэгт 80: Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлдэг субъектүүдийн тодорхойлолт

Монгол улс хэдийгээр нэгдмэл байгууламжтай боловч орон нутаг тодорхой хэмжээнд бие даасан байж болно. Энэ нь:[460]

- Орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагад өөрийн эзлэх хувь 50-60 орчим;
- Төвөөс олгож байгаа шилжүүлгийн эзлэх хувь 50 хүртэл хувь;
- Орон нутаг тодорхой хязгаарт орон нутгийн татвар тогтоох, цуглуулах, захиран зарцуулах эрхтэй;
- Орон нутаг дахь төрийн байгууллагын дарга эрхлэгч нарыг томилох, чөлөөлөх, үйл ажиллагааг нь үнэлж, дүгнэхэд тодорхой хэмжээгээр оролцдог;
- Иргэд төсвийг батлах, үр дүнг нь хэлэлцэхэд оролцдог зэрэг үзүүлэлтээр хэмжигдэх төвшний бие даасан байдал юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс бол засгийн эрх мэдэлд хамаарах асуудал юм. Өөрөөр хэлбэл засгийн бүх эрх мэдэл үнэхээр бодит байдал дээр хэний гарт хадгалагдаж байна вэ гэдгийг шалгах хамгийн гол шалгуур нь нутгийн өөрөө удирдах ёс юм. Энэ бол асуудлын зөвхөн нэг тал. Нөгөө талаас нь авч үзэх юм нутгийн өөрөө удирдах ёс нь иргэний эрхийн асуудал. Иргэний эрх гэдэг бол тухайн хүний иргэний харьяалалтай нь шууд холбогддогоороо хүний эрхээс ялгагдана.[461]

Нутгийн өөрөө удирдах эрх нь хот суурин газруудад анх үүссэн бол нүүдэлчдийн хувьд албан бус хэлбэрээр буюу тайван амгалан амьдрах, аж ахуйгаа эрхлэн хөтлөх зорилгоор хамтран ажиллах, бусдад туслах, хамтран эзэмших эд баялаг (худаг, гарам, гүүр) бий болгох зэргээр хамтын зохион байгуулалтад орж, өөрсдийн эрх ашигт нийцүүлэн өөрсдийн хүчээр үйл хэргээ бүтээж байсан нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны эхлэл болж байв[462].

1.2. 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Нутгийн удирдлагын нийтлэг асуудал гэх бүтээлдээ Б.Чимид багш уг заалтын үзэл баримтлалыг дараах байдлаар тайлбарласан байна. Үүнд:[463]

---

[460] А.Цанжид, *"Төв орон нутгийн харилцаа, чиг үүргийн зохистой хуваарилалт"* (Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо), УБ, 2017, 19 дэх тал

[461] Б.Батүвшин, *"Монголын нутгийн удирдлагын тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалт"* (Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо) УБ, 2017, 54 дэх тал

[462] О.Тунгалаг, *"Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх судалгаа"* (Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь), УБ, 2019, 29 дэх тал

[463] Б.Чимид "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" УБ, 2017, 350-358 дахь тал

- Төслийг Үндсэн хуулийг боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс, Улсын бага, Их хурлаар удаа дараа хэлэлцэх явцад
- Нутаг дэвсгэрийн зарчмыг баримтлах
- Баг байгуулж засаг захиргааны нийтийн үйлчилгээг хүн амд ойртуулах
- Нийслэлийн районыг дүүрэг болгох, дүүрэг нь хороонд хуваагдах ийм үзэл баримтлал зөвшөөрөгдсөн түүхтэй

Үндсэн хуульд нутгийн удирдлагыг "засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага" гэж томьёолжээ. Энэ ойлголтын үүднээс Монгол улс нутаг дэвсгэрээ засаг захиргааны талаар 3 шатны нэгжид хуваарилан аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг, тус бүрийнх нь хилийн цэс буюу "нутгийн цав"-ыг тогтоосон байна. Нутгийн удирдлагын эрх мэдэл нь тэрхүү цавын дотор хуваарьгүй ноёрхож хэрэгжинэ. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Иргэдийн нийтийн хурал бол төрийн биш олон нийтийн ч бус харин Үндсэн хуулийн бие даасан институт мөн. Энэ нь дараах шинжээр илэрч байгаа.

- ИТХ, ИНХ нь нийтийн ажил хэргийг төрийн өмнөөс бус харин тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэдийн өмнөөс эрхлэн шийдвэрлэж хэрэгжүүлдэг.
- ИТХ, ИНХ нь бүрэн эрхийн хувьд тухайн ЗЗНД-ийн нэгжийн эрх барих байгууллага мөн. Энэ бол орон нутаг дахь "төрийн эрх барих" байгууллага гэсэн үг биш. Харин иргэдийн өөрсдийнх нь олгосон бөгөөд Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан бүрэн эрхийн хувьд нэгжид оршин суугаа бүх хүн амыг засаглах бүрэн эрхтэй байгууллага гэсэн үг гэж тайлбарласан байна.

Түүнчлэн, "Нутаг дэвсгэрийн байгууллага нь хуучин АДХ-ын нэрийг сольсон төдий биш, түүнээс нутаг дэвсгэрийн асуудлыг шийдвэрлэх бүрэн эрхийг уламжилсан шинэ маягийн байгууллага болох талаас шинэ Үндсэн хуульд тусгасан"[464] гэжээ. Мөн түүнчлэн, "... гаднаас нь шийдэхгүй, өөрөөр хэлбэл Засгийн газар авч шийдэж болохгүй гэсэн үг шүү дээ..."[465] гэж тухайн заалтыг Б.Чимид багш тайлбарласан байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн анхны албан бус тайлбар болох Г.Совд-н тайлбарт Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийг дараах байдлаар тайлбарласан байна.

"...Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн хурал/ цаашид "Хурал" гэнэ/, тухайн Хурлын хуралдааны чөлөө цагт түүний Тэргүүлэгчид мөн. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байна. Аймаг нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын Тэргүүлэгчид ажлын албатай байж болно. Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчдийн бүрэн эрхийн хугацаа тухайн Хурлын шинээр сонгогдсон төлөөлөгчдийн бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрснөөр дуусгавар болно..."[466] гэж тайлбарласан байна.

ХОЁР. Хэрэгцээ шаардлага, ач холбогдол

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтыг батлах болсон хэрэгцээ шаардлага

Орон нутгийн захиргааг улс орнууд харилцан адилгүй байдлаар шатлал болгон хуваарилах хандлага зонхилж байна. Үүнд:

1. Засаг захиргааны нэг түвшинтэй. Засаг захиргааны нэг түвшин бүхий орнууд харилцан адилгүй нэр бүхий буюу орон нутгийн зөвлөл (municipal council), орон нутгийн захиргаа (local authority), дүүрэг (district) гэх мэтээр нэрлэж байна.
2. Засаг захиргааны хоёр түвшинтэй. Холбооны улсууд энэхүү түвшинд хамаарч байна.
3. Засаг захиргааны гурван түвшинтэй. Төрийн байгууламжийн хэлбэрээс үл хамааран олон хүн амтай орнууд уг шатлалыг хэрэглэж байна. Орон нутаг болон төв засгийн хороонд бие даасан нэгж байх хэлбэрээр хэрэгжиж байна.[467]

Засаг захиргааны түвшин, Европын орнуудын харьцуулалт[468]

[464]Л.Энхтайван, *"Нутгийн өөрөө удирдах ёс дахь хууч хамаарал буюу ардын депутатуудын хурлын хэв маяг, түүнийг халж Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх нь"* 2019, 1 дэх тал
[465]Мөн тэнд, 2 дахь тал
[466]Г.Совд, *"Монгол улсын Үндсэн хуулийн тайлбар*" УБ., 2000, 233-234-р тал
[467]*Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* (Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар,Албан ажлын хэрэгцээнд), УБ, 2019,140-141-р тал
[468]Мөн тэнд, 141-р тал

Засаг захиргааны нэг түвшинтэй	Болгар, Гүрж, Исланд, Кипр, Косово, Литв, Люксенбург, Македон, Мальт, Монтонегро, Словени, Турк, Эстони
Засаг захиргааны хоёр түвшинтэй	Албани, Австри, Грек, Дани, Израйл, Ирланд, Испани, Их Британи, Латви, Нидерланд, Норвеги, Молдав, Португал, Румын, Серби, Словак, Унгар, Хорват, Чех, Финланд, Швед, Швейцар
Засаг захиргааны гурван түвшинтэй	Бельги, Герман, Франц, Польш, Украйн

Хүснэгт 81: Европын орнуудын засаг захиргааны түвшин

Дээрх улсуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас харахад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн түвшин бүрд орон нутгийн удирдлага байхаар заадаггүй. Тухайлбал Финланд хоёр түвшинтэй хэдий ч Үндсэн хуулийн 121-р зүйлд "Финланд улс захиргаа нь оршин суугчдын өөрийн удирдлагад үндэслэсэн муниципаль нэгжид хуваагдана", "Муниципаль нэгжээс том захиргааны нутаг дэвсгэрийн өөрийн удирдлагын асуудлыг хуулиар зохицуулна" гэж заасан байна. Польш улсын Үндсэн хуульд үүнтэй төстэй зохицуулалт байгаа нь гминаг (муниципаль) нутгийн удирдлагын суурь нэгж гэж тодорхойлоод, бүсийн болон нутгийн удирдлагын бусад нэгжүүдийг хуулиар тогтооно гэжээ.[469]

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжээс дээш тооны түвшинтэй дээрх улсуудад бүгдэд нь регионы түвшинд төлөөллийн байгууллагууд байна. Тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж жам ёсных уу, эсхүл зохиомол уу гэдгээс төлөөллийн байгууллагатай байх эсэх нь хамаарна гэж үздэг байсан. Иймд манай орны хувьд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүрээнд хоёр түвшин бүхий тогтолцоог төлөвшүүлэхэд цаашид "сум, дүүрэг" нь орон нутгийн хувьд үндсэн нэгж байх нь оновчтой. Ингэхдээ аймаг, хот нь сум, дүүргийн өөрөө удирдах байгууллагуудын нийтлэг эрх ашгийн төлөөлөл болохын зэрэгцээ төв засгийн газрын бодлого шийдвэрийг хэрэгжүүлэх, сум хоорондын асуудлыг зохицуулах, хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангуулах, хяналт тавих чиглэл давамгайлсан чиг үүрэгтэй нэгж байхаар тодорхойлох нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл Монгол Улсын хувьд чухал ач холбогдолтой.[470]

Иймд сум, дүүрэг нь орон нутгийн өөрийн удирдлагын бие даасан цөм буюу үндсэн нэгж байж, иргэдийн амьдралын тулгамдсан асуудлууд, нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн зорилтыг шийдвэрлэх чиг үүрэг, бүрэн эрхтэй байх, үүнтэй холбогдсон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даан үйл ажиллагаа явуулах эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлсэн чадамжтай байх үндсийг тодорхойлно.[471]

2.2. Үндсэн хуульд тус заалтыг баталснаар гарах ач холбогдол

- Нутгийн өөрийн удирдлагын үндсэн нэгжийг Үндсэн хуулийн түвшинд тодорхойлно;
- Сум, дүүргийн ИТХ хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, татварын хувь хэмжээг тогтоох эрхийг эдэлнэ;
- Нутгийн өөрийн удирдах байгууллагын чиг үүргийн давхардал, хийдлийг арилгана;
- Орон нутаг дахь хэт улс төржилтийг сааруулна;
- Удирдлагын хэт төвлөрлийг сааруулах боломж бүрдэнэ.[472]

Уг нэмэлт өөрчлөлтөөр өөрчлөн байгуулсан заалт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан цогцолбор байх Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг тодотгож өгсөн заалт гэж үзэж буй болно[473].

[469] *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар (*Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар,Албан ажлын хэрэгцээнд*),* УБ, 2019,141-р тал

[470] *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* (Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар,Албан ажлын хэрэгцээнд*),* УБ, 2019,140-141-р тал

[471] Мөн тэнд

[472] *МонголУлсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, саналын талаарх хэлэлцүүлэг* (Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо)*,* УБ, 2019, 99-р тал

[473] Л.Энхтайван, "*"Нутгийн өөрөө удирдах ёс дахь хууч хамаарал буюу ардын депутатуудын хурлын хэв маяг, түүнийг халж Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх нь*" 2019, 2-р тал

ГУРАВ. Харьцуулсан судалгаа

Япон улс

Япон улсын үндсэн хуулийн 94 дүгээр зүйлд “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь өмч хөрөнгөө захиран зарцуулж, удирдан зохион байгуулах эрхтэй бөгөөд захиргааны эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, хуульд заасны дагуу хэм хэмжээний акт тогтоох эрхтэй”[474] гэжээ.

Япон улсын нутаг дэвсгэр, засаг захиргаа, түүний нэгжийн тухай хуульд дараах байдлаар өмчийн харилцааг зохицуулсан байна.

237 дугаар зүйл.

“Энэ хуульд заасан өмч гэдэг нь нийтийн өмч болон бараа бүтээгдэхүүн, хураамж юм.”

Нийтийн өмч гэдэгт дараах зүйлсийг хамааруулсан байна. Үүнд

- Үл хөдлөх хөрөнгө
- Усан онгоц, түүний зогсоол
- Усан онгоцонд байгаа үл хөдлөх болон хөдлөх эд хөрөнгө
- Газар ашиглах, уул уурхай ажилтай холбогдох эрх
- Барааны тэмдэг, зохиогчийн эрх
- Хувьцаа, бонд
- Хөрөнгө оруулалтаас авах эрх
- Хуульд заасан бусад

Хураамж гэдэгт дараах зүйлсийг хамааруулсан байна. Үүнд

- Нутгийн удирдлагын татварын хуульд заасан хуримтлалын хураамж
- Захиргааны зөрчлийн торгуультай холбоотой хураамж
- Цахим бүртгэлийн хураамж
- Хадгаламжийн хураамж
- Хандивтай холбоотой хураамж
- Сангийн үйл ажиллагаатай холбоотой хураамж

Гадаадын зарим оронд өөрөө удирдах байгууллагыг хуулиар баталгаажуулсан байдал[475]

№	Улсын нэр	Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан	Бие даасан хуультай
1	Герман	Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйл	
2	Польш	Үндсэн хуулийн 163, 168 дугаар зүйл	
3	Болгар	Үндсэн хуулийн 135-146 дугаар зүйл	1991 онд Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай хуулийг баталсан
4	Латви		1994 онд Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай хуулийг баталсан
5	Литва	Үндсэн хуулийн 119-124 дүгээр зүйл	1994 онд Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай хуулийг, 1995 онд Нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны нэгж болон хилийн цэсийн тухай хуулийг баталсан
6	Орос		2003 онд бие даасан хууль батлагдсан
7	Австри	Үндсэн хуулийн 116 дугаар зүйл	
8	Франц	Үндсэн хуулийн 34, 72 дугаар зүйл	1982 онд хууль баталсан
9	Итали	Үндсэн хуулийн 5, 114 дүгээр зүйл	

[474] 日本国憲法　第94条、1946年
Японы Үндсэн хууль, 1946, 94-р зүйл
https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=321CONSTITUTION

[475] О.Тунгалаг, *“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх судалгаа”* (Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь), УБ, 2019, 36 дахь тал

10	Тайланд	1997 оны Үндсэн хуулийн 78 дугаар зүйл	
11	Япон	1947 оны Үндсэн хуулийн 8 дугаар бүлэг	Бие даасан хуультай
12	Филиппин	1987 оны Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйл	
13	Турк	Үндсэн хуулийн 127 дугаар зүйл	
14	Өмнөд Солонгос	1987 оны Үндсэн хуулийн 117, 118 дугаар зүйл	

Хүснэгт 82: Гадаадын орнуудын өөрөө удирдах байгууллагыг хуулиар баталгаажуулсан байдал

Нутгийн удирдлагын талаар органик хуультай Испани, Гүрж, Хятад, Папаяа, шинэ Гвиней, Албани, Либери, Австрали, Шинэ Зеланд, Япон, Малайз, Их Британи, Ирланд, Дани, Нидерланд зэрэг орнууд байна[476].

Түүнчлэн Нутгийн өөрөө удирдах ёсны европын Харти" хэмээх баримт бичгээс зарим онцлог зохицуулалтуудыг дурдвал[477]:

Зүйл, заалт	Зохицуулалт
2 дугаар зүйл	Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь дотоодын эрх зүйн хэм хэмжээгээр, боломжтой бол Үндсэн хуулиар баталгаажсан байна.
4 дүгээр зүйл	Нутаг дэвсгэрийн бие даасан хамтлагийн бүрэн эрх нь онцгой, бүхнийг хамарсан байна. Хэрэв хуульд заагаагүй бол төв болон дээд шатны бусад байгууллагын зүгээс түүнийг үгүйсгэх буюу хязгаарлаж болохгүй
5 дугаар зүйл	Нутаг дэвсгэрийн бие даасан хамтлагийн хилийн цэсийг өөрчлөхдөө түүний удирдлагын саналыг урьдчилан сонсох ба хуульд заасан бол шаардлагатай үед санал асуулга явуулна.
7 дугаар зүйл	Нутаг дэвсгэрийн бие даасан хамтлагийн сонгуульт төлөөлөгчийн эрх зүйн байдал нь өөрийн албан үүргээ саадгүй биелүүлэх баталгаа болох ёстой.
9 дугаар зүйл	Нутаг дэвсгэрийн хамтлаг нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд үндэсний эдийн засгийн бодлогын хүрээнд чөлөөтэй зарцуулах өөрийн зохих хэмжээний хөрөнгөтэй байх эрхтэй. Нутаг дэвсгэрийн бие даасан хамтлагийн санхүүгийн хөрөнгө нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан бүрэн эрхэд нь тохирч байх ёстой. Нутаг дэвсгэрийн бие даасан хамтлагийн санхүүгийн хөрөнгийн ядаж нэг хэсэг нь орон нутгийн татвар, төлбөр, өөрсдөө тогтоосон захиргааны хураамжаас бүрдэх ёстой.

Хүснэгт 83: Нутгийн өөрөө удирдах ёсны европын "Харти" баримт бичгээс

ХЭСГИЙН ДҮГНЭЛТ

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нутгийн удирдлагатай холбоотойгоор Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэг болон тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт өөрчлөлт орсон байх бөгөөд эдгээр заалтуудын өөрчлөлтийн талаар товч дүгнэвэл дараах байдалтай байна.

Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн хот, тосгоны эрх зүйн зохицуулалтын хувьд, 1992 оны Үндсэн хуулийг анх засаг захиргааны нэгж болон түүний хилийн цэсэд хот, тосгон үүсэх үзэл баримтлалтайгаар баталсан бөгөөд Үндсэн хуулиар хотын асуудлыг зөвхөн нийслэл Улаанбаатар хотоор хязгаарласан тул тухайн үед улсын харьяалалтай хотууд байсан Дархан, Эрдэнэт, Чойрыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хуулиар аймагтай адилсах засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалттай байна хэмээн ялгамжтай байдлаар зохицуулж, түр зуурын зохицуулалт хийсэн нь уг улсын зэрэглэлтэй хотуудыг аймаг болгоход хүргэсэн байна.

Ийнхүү улсын харьяалалтай хотуудыг аймаг болгосноор төсвийн захиран зарцуулалт, удирдлагын давхцал, эрх мэдлийн хуваарилалтын оновчгүй байдал, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт тодорхойгүй нөхцөл, хүн амын шилжилт хөдөлгөөн ихсэх, хотын төвлөрөл зэрэг олон асуудал үүссэн. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хот, тосгоны үзэл баримтлалыг

[476] Мөн тэнд
[477] Б.Чимид "Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" УБ, 2017, 362-363-р тал

тодруулж улсын болон, орон нутгийн зэрэглэлтэй хотыг үндсэн хуульд тусгаснаар уг асуудлуудыг шийдвэрлэх үндэс болсон байна.

Түүнчлэн гадаадын улс орнуудын зохицуулалтыг харьцуулан судлахад нь хотын статусыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарьт нийцүүлэн холбооны улсын зэрэглэлтэй, улсын зэрэглэлтэй, аймгийн зэрэглэлтэй, дүүргийн зэрэглэлтэй, орон нутгийн зэрэглэлтэй хот гэж улс орнууд олон янзаар ангилж байхаас гадна хүн ам, эдийн засгийн хөгжлийн бусад үзүүлэлтээр нь их хот, том хот, тусгай эрх зүйн байдалтай хот гэх зэргээр ангилан зохицуулж эрх зүйн орчныг бүрдүүлэн, улам сайжруулсаар байна.

Харин Үндсэн хуулийн тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн хувьд нэмэлт, өөрчлөлтөөр тухайн нутгийн хурлын саналыг үндэслэх шаардлагыг хассан бөгөөд Засгийн газар өргөн мэдүүлснээр гэж процедурыг илүү тодруулсан.

Засгийн газраас хэд хэдэн удаа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлаар санаачилга гарган, хэрэгжүүлэх оролдлого гаргасан боловч зайлшгүй тухайн нутгийн хурал(1), иргэдийн санал(2)-д үндэслэсэн байх гэсэн шаардлага тавигдаж, үүнтэй холбоотой дорвитой арга хэмжээ авч, хэрэгжүүлэх боломж хязгаарлагдмал байсан.

Энэхүү өөрчлөлтөөр төр засгийн үйл хэрэгт иргэдийн оролцоог хангах ардчиллын үндсэн зарчмыг хэвээр хадгалж, нутгийн хурлын санал нь тухайн нутгийн иргэдийн саналтай адил байх ёстой хэмээн үзэж, иргэдийн саналыг хэвээр хадгалж, тухайн нутгийн хурлын саналыг үндэслэх гэснийг хассанаас гадна засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх процедурыг илүү хялбарчилснаар нийгэмд тулгарч байсан олон асуудлыг шийдвэрлэх үндэс болсон байна. Мөн энэхүү өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцсэн байх бөгөөд дэлхийн бусад улс орнуудын нэгэн адил уян хатан байдалтай болгосон гэж үзэж болохоор байна. Ардчилсан нийгмийн нэг гол шалгуур нь иргэдийн санал, олонхын санал дээр тулгуурлаж байдаг. Энэхүү өөрчлөлт нь иргэдийн саналыг илүү тодруулж өгсөн нь нэг төрлийн сонгуулийн өнгө аяс нэмж байгаа бөгөөд иргэд өөрсдийн сонголтоороо нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх, нэгтгэх зэрэг асуудалд амьдран суурьшдаг иргэний хувьд оролцохоор болсон. Зарим нэгэн хүн ам цөөн оршин суудаг сумыг бусад сумтай нэгтгэж эдийн засгийн өсөлтийг хангахад чиглэсэн шийдвэр гарах шаардлагатай байдаг бөгөөд энэ нь цэвэр иргэдийн санал дээр үндэслэхээр зохицуулж өгсөн нь Ардчилсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай таарч байгаа юм.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн хувьд, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Иргэдийн нийтийн хурал нь тухайн орон нутагт амьдарч буй иргэдийн шууд төлөөлөл болдог учир Үндсэн хуулиар эрх хэмжээг баталгаажуулах шаардлагатай байсан. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр уг шаардлагыг хангаж, тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн мөн чанарыг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн баталгаажуулсан явдал нь сайшаалтай байна. Орон нутгийн нутаг дэвсгэрт нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хангуулж өөрийн нутаг дэвсгэрийн хүрээнд тодорхой эдийн засгийн өсөлтийг хангах зорилгоор ИТХ болон ИНХ-аас хууль батлж нутаг дэвсгэрийн хүрээнд дагаж мөрдүүлэх эрхтэй болсон. Ингэснээрээ мөн нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийн давхардлыг арилгаж, орон нутаг дахь улс төржилт, хээл хахуулийг саармагжуулж нэг ижил хэмжээнд татварыг төлж, төсвийг хянаж тогтворжуулах ач холбогдолтой. Уг нэмэлт өөрчлөлтөөр өөрчлөн байгуулсан заалт нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан цогцолбор байх Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг тодотгож өгсөн заалт гэж үзэж буй болно. Мөн гадаадын улс орнуудын зохицуулалтыг харьцуулсан судлахад Япон улс нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд захиран зарцуулах өмчийн талаар дэлгэрэнгүй зохицуулсан онцлогтой байсан бөгөөд “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти”-н есдүгээр зүйлд өөрийн зохих хэмжээний хөрөнгөтэй байх, тус хөрөнгө нь орон нутгийн татвар, төлбөр, өөрсдөө тогтоосон захиргааны хураамжаас бүрдэнэ гэж заасан зохицуулалттай төстэй зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн тавин есдүгээр зүйлийн 2-т зааж өгсөн нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг бэхжүүлсэн гэж үзэж байна.

ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хуульд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр улс төрийн намын үйл ажиллагаа, түүний санхүүжилт, ил тод байдал хангалтгүй байсныг өөрчлөх хэрэгцээ, шаардлагын улмаас Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар бүлэг "Хүний эрх, эрх чөлөө"-д 19[1] зүйлийг нэмж, улс төрийн намын эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуулиар зохицуулжээ. Түүнчлэн байгалийн баялгийг ашиглах болон улсын хөгжил, алсын хараа, урт хугацааны бодлого нь залгамж чанар муутай байдлыг өөрчилж, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгцээ, шаардлагын улмаас байгалийн баялгийн ашиглалт, хуваарилалтыг тодорхой болгож, үүнтэй холбоотойгоор иргэдийн мэдээлэл авах эрхийг өргөжүүлэн Зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

Цаашилбал хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцэл нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалын дагуу хэрэгжээгүй, Засгийн газрын тогтвортой байдал, улс төрийн хүчин бодлогоо тууштай хэрэгжүүлэх нөхцөл бүрэн бүрдээгүй зэрэг нөхцөл байдлыг өөрчилж, үүний улмаас нийгэмд үүсэж байсан асуудлуудыг цэгцлэх хэрэгцээ, шаардлагын улмаас Үндсэн хуулийн Гуравдугаар бүлэг "Төрийн байгуулал"-ын Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Шүүх эрх мэдэлд холбогдох дараах заалтуудад нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Үүнд:

Улсын Их Хурлын сонгуулийг зохион байгуулахтай холбоотойгоор Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4, Хорин хоёрдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт, Улсын Их Хурал өөрөө тарах болон түүнийг тараахтай холбогдуулан Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт, Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрхтэй холбогдуулан Хорин тавдугаар зүйлийн 25.1.6, 25.1.7, 25.1.16 дахь заалтад, Хууль санаачлах эрхийн тухайд Хорин зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган болон түр хороо байгуулахтай холбоотойгоор Хорин долдугаар зүйлийн 2, 6, 7 дахь хэсэг, Хорин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт, Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах тухай Хорин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох хүнд тавигдах насны шаардлага, бүрэн эрхийн хугацаатай холбогдуулан Гучдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт өөрчлөлт оруулж, Гучин нэгдүгээр зүйлийн 7 дахь хэсэг болон Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд холбогдох Гучин гуравдугаар зүйлийн 33.1.2 дахь заалтыг тус тус хүчингүй болгож, Ерөнхий сайдыг нэр дэвшүүлж, томилохтой холбоотой Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Түүнчлэн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилох, чөлөөлөх, огцруулахтай холбоотойгоор Гучин есдүгээр зүйл, Дөчин гуравдугаар зүйл, Дөчин дөрөвдүгээр зүйлд тус тус нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байна. Эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь эрх мэдлийн тэнцлийг хангах, Засгийн газрыг тогтвортой ажиллах боломжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн байна.

Шүүх эрх мэдлийн хараат бус, хариуцлагатай байдал суларсан, иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл буурсан нөхцөл байдлыг өөрчлөх хэрэгцээ, шаардлага үүссэнтэй холбогдуулан шүүхийн үйл ажиллагааг иргэдэд улам ойртуулах үүднээс Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх зүйн үндэстэй холбогдуулан Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт тус тус өөрчлөлт оруулж, Шүүхийн сахилгын хороо гэх Үндсэн хуулийн институцийг шинээр байгуулах, түүний эрх зүйн үндсийг тогтоохоор Дөчин есдүгээр зүйлийн 6 дахь хэсгийг нэмсэн байна. Харин Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт хараат бус, хариуцлагатай байх эрх зүйн орчин бүрдээгүй гэх нөхцөл байдалтай холбогдуулан тодорхой зохицуулалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулаагүй байна.

Нутгийн удирдлагын тогтолцоог зохих ёсоор бэхжүүлэх хэрэгцээ шаардлага нийгмийн хөгжлийн явцад зайлшгүй үүссэн нөхцөл байдлын улмаас хот, тосгоны эрх зүйн байдал, түүнтэй холбоотой үзэл баримтлалыг тодруулж, улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотыг үндсэн хуульд тусгах байдлаар Тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг тодруулан Тавин долдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт, нутгийн өөрөө ёсыг бэхжүүлэхтэй холбогдуулан Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт тус тус холбогдох өөрчлөлтүүдийг оруулсан байна.

Ийнхүү гурван удаагийн парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд хууль тогтоогчид, хуульч, эрдэмтэн судлаач, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллагууд, иргэдийн дунд хэлэлцүүлсний эцэст Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг баталжээ.

ЭХ СУРВАЛЖ

МОНГОЛ ЭХ СУРВАЛЖ

Ном, сурах бичиг

- Ш.Цогтоо, “Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй” УБ. 2018 он.
- С.Нарангэрэл, “Монголын эрх зүйн эх толь бичиг” УБ, 2015
- Д.Лүндээжанцан, “Монгол улс дах төрийн эрх мэдэл хуваарилалт” УБ 2001
- Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, “Парламент ёс” УБ., 2005 он
- Н.Лүндэндорж “Шилжилтийн үе: Улс төр- эрх зүйн асуудал” УБ., 2010
- П.Очирбат. “Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн үндсэн хуулийн бүрэн эрх, Анхны зам мөр”, УБ. 2001
- Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, “Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар”УБ. 2019
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хэсэг, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар” УБ., 2017
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгч: “Он дарааллын товчоон (2009-2016)” УБ., 2016
- ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”УБ, 2009
- Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл “Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт” УБ., 2017
- Б.Чимид, “Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал: Хоёрдугаар дэвтэр”, УБ, 2008
- МУИС-ийн Улс төрийн судлалын тэнхим, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Монголын улс төр судлаачдын нэгдсэн холбоо “Улс төрийн намын улс төр, эрх зүйн шинжилгээ эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл” УБ., 2020
- Улс төрийн нэвтэрхий толь бичиг, УБ, 2020 он тайлбар
- Г.Совд “Үндсэн хуулийн тайлбар” УБ., 2000
- Б.Чимид “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” УБ., 2017
- Б.Чимид “Үндсэн хуулийн мэдлэг” УБ., 2008
- Ц.Товуусүрэн. “Үндсэн хуулиар ойлгохуй” УБ.,2021
- Д.Гангабаатар. “Үндсэн хуулийн эрх зүй” УБ.,2019
- Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн эхийг баригч (I дэвтэр),Хоёр дахь хэвлэлт, УБ., 2019
- Б.Чимид “Үндсэн хуулийн эхийг баригч” УБ., 2019
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ, 2009
- Т.Сэнгэдорж, Үндсэн хуулийн эрх зүй дэх Парламентын засаглалын онолын зарим асуудал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. /Товхимол III/ , УБ, 2000
- Ё.Довчин. “Харьцуулсан улс төр”, УБ. 2013

Өгүүлэл, илтгэл, хурлын эмхэтгэл, судалгааны тайлан

- Харьцуулсан судалгаа, УИХ-ын Тамгын газрын мэдээлэл, хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс, Мэдээлэл лавлагааны алба “Гадаадын зарим улсын Үндсэн хуулийн улс төрийн намын талаарх зохицуулалт ба намын санхүүжилт”, 2018
- Б.Улсболд "Монгол Улсын Үндсэн Хууль дахь намын дотоод ардчиллын зохицуулалттай холбогдох эрх зүйн шинэтгэл: Харьцуулсан судалгаа" 2020
- Дефакто институт “Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс”2019 Дефакто институт “Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс” 2020
- Дефакто институт “Монголын намын системийн инстүүчлэл” 2020 Б.Эрдэнэдалай “Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага”, Монгол дахь засаглал, институт, оролцоо, тэгш байдлын тулгамдсан асуудал, цаашдын хандлага” судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж 2021
- Намын бүртгэлд тавигдах шаардлагад гишүүнчлэлийн доод хязгаарыг тусгасан байдал: Гадаадын зарим орны туршлага, 2019

- Г.Оюундарь “Нам байгуулах шалгуурыг Монгол улсын Үндсэн хуулийн нэмэлтээр бүрдүүлсэн нь хүний эвлэлдэн нэгдэх эрхийг хязгаарласан эсэх талаарх судалгаа” 2019 Нээлттэй нийгэм форум “Улс төрийн нам болон сонгуулийн санхүүжилт” 2020
- Нээлттэй нийгэм форум “Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал”, 2021
- Нээлттэй нийгэм форум “Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин”, 2018
- “Улс төрийн намын гишүүнчлэл, төлөвшил, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын сонгууль, парламент болон орон нутгийн сонгуулийг зэрэг явуулах нь (зарим орны жишээн дээр)”, Улсын их хурлын тамгын газар судалгааны төв, УБ, 2011
- Ц.Сарантуяа “Үндсэн эрх ба хүний эрх” 2000 Монгол улсын Үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт өөрчлөлтүүд 1924-1992 он, 1998
- “Монгол улсад Ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг, Дүн шинжилгээ” УБ, 2016 он
- Халиун Д., Дэлхийн улс орнуудын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа., УБ, 2019 он
- Фридрих Эбертийн сан, Монгол Улсын Улс төр, эдийн засаг, нийгэм: Тогтолцоо ба бодлого, УБ, 2013 он
- Монгол Улсад Ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, УБ, 2015 он Монгол улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, УБ, 2017 он О.Мөнхсайхан: Гурван парламент дамжсан үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа, нийтлэл 2019.11.18 Ерөнхийлөгч Х.Баттулга дахин нэр дэвших боломжтой юу?, нийлэл 2020.02.07
- Конрад-Аднауэр-Сангийн дэргэдэх Төрийн байгуулалтын экспертийн зөвлөл, “Төрийн байгуулал судлал” сэтгүүл, УБ, 2018
- Ч.Энхбаатар нар, “Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээний тайлан” УБ, 2014
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, П.Баттулга “Кабинетын Засгийн газрын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл* , 2017,
- Улсын Их хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, саналын талаарх хэлэлцүүлэг”, УБ, 2019
- “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл, УБ, 2017 он
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, М.Сонинцэцэг, “*Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх түүнийг шийдэх арга зам”, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, УБ, 2017 он
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Ц.Сарантуяа, “Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим ба Үндсэн хуулийн хяналт”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, УБ, 1995 он
- Шинэ толь сэтгүүл, Д.Ганбат, “Эрх мэдэл хуваарилах, тэнцвэржүүлэх онолын асуудалд”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, №28, 1999
- Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл, Ж.Алтансүх “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөл ба Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл,* 2020 №1
- Монгол Улсын их хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, УБ., 2017
- Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, М.Батчимэг, Ц.Даваадулам, О.Мөнхсайхан, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ., 2016
- “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онол-практикийн асуудлууд” Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл., УБ 2017 он
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан , Б.Мягмарсүрэн, “Монгол улсын үндсэн хууль дахь Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэх зохицуулалт ба хууль тогтоох байгууллагын оролцоог хязгаарлах механизмын зарим асуудал” *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, УБ, 2020
- Б.Батбаяр, М.Цэдэвсүрэн, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх: тойм лавлагаа, харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ”, УБ. 2019, он.
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Н.Отгонбаяр, “Хот, тосгоны удирдлага, эрх зүйн байдлыг сайжруулахад тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх гарц” *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл,* УБ. 2020 он Р.Хатансайхан, Хот, тосгоны талаарх 1992 оны үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба 2019 оны үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалыг харьцуулах нь, УБ., 2021 он.
- А.Бямбажаргал, Ч.Өнөрбаяр, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм, УБ. 2019 он.
- А.Бямбажаргал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт ба засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн шинэтгэл, УБ. 2020 он.

- П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль: хэрэгжилт, хяналт, судалгаа, УБ, 2017 он.
- Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, УБ., 2017 он.
- Улсын Их Хурлын тамгын газар судалгааны төв: Ц.Товуусүрэн, Б.Буяндэлгэр, П.Амаржаргал, Б.Хатантуул, Хотын тухай гадаадын зарим улс орны үндсэн хуульд зохицуулсан байдал: харьцуулсан судалгаа, УБ. 2011 он.
- Улсын Их Хурлын тамгын газар мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтэс: Ц.Болормаа, Г.Билгээ, Б.Нандингэрэл, Хотын эрх зүйн байдлын талаарх бусад орнуудын үндсэн хуулийн зохицуулалт: харьцуулсан судалгаа, УБ., 2016 он.
- Гадаадын зарим орны Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагатай холбоотой асуудлыг тусгасан байдал, Монгол Улсын Их Хурлын ажлын албаны захиалгаар хийсэн судалгаа, УБ, 2019
- Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ, 2019
- “Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нь” Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж, “Конрад Аденауэр” сан, МУИС-Улс төр судлалын тэнхим, УБ, 2019
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Б.Энхтайван “Нутгийн өөрөө удирдах ёс дахь хууч хамаарал буюу ардын депутатуудын хурлын хэв маяг түүнийг халж Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх нь” УБ, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл*, УБ. 2019
- Б.Төрболд “Орон нутгийн шийдвэр гаргалт Нутгийн өөрөө удирдах ёс:Харьцуулсан судалгаа” 2008
- “Политологи” эрдэм шинжилгээний бичиг №19, 2021
- “Үр нөлөө бүхий нутгийн удирдлагын тогтолцоо” Орон нутгийн бодлогын зөвлөмж, “Конрад Аденауэр” сан, МУИС-Улс төр судлалын тэнхим, УБ, 2017
- Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт, 2019, УБ
- УБД.Ундрах, Парламентын гишүүдийг эгүүлэн татах хариуцлагын механизм, 2018/1 Шинэ толь, УБ
- Мартин Шапиро, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төсөлд өгөх санал” (1991).
- Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УИХ-ын Тамгын газар, НҮБХХ-ин захиалгаар хийсэн судалгаа, УБ, 2016
- Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох, засгийн газрын гишүүдийг томилох талаарх гадаадын зарим орны эрх зүйн зохицуулалт, 2015 он
- Эндрю Бауэр, Г. Рагчаасүрэн, Л. Мөнх-Оргил, Дэвид Михайли, Т. Номуунтөгс, Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал, (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017).
- Ц. Товуусүрэн, Г. Чулуун, Улсын их хурлын сонгууль ба Ард нийтийн санал асуулга, УБ, 2012 он.
- Б.Батбаяр, Үндсэн Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн түүх ба Үндсэн Хуулийн зөрчил, УБ, 2019 он. (shorturl.at/flFO6)
- П. Амаржаргал, *Парламентын онол үзэл баримтлалын асуудал*, УБ 2015
- Ч.Энхбаатар, Том Гинзбург, М.Батчимэг, Ц.Даваадулам, О.Мөнхсайхан нар, *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, “Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь” төсөл*, УБ., 2016
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх (Тойм лавлагаа, харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ), УБ., 2019
- Д.Жаргалсайхан “Баялгийн сан-2050”, Jargal DeFacto, 2019.09.08
- Жон Нокс “Тусгай илтгэгчийн Монгол Улсад хийсэн томилолтынхоо үеэр хүний аюулгүй, цэвэр, эрүүл, тогтвортой орчинд амьдрахтай холбоотой эрхийг хангахад тулгарч буй асуудлуудын талаар гаргасан тайлан” НҮБ, Ерөнхий Ассамблей, 2018.5.02, 16
- Монгол Улсын Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Швейцарын хөгжлийн агентлаг, “Хүний эрхийн эмхэтгэл” *хүний эрхийн 30 сэдэв, хүний эрхийн үндсэн ойлголтууд, брошюрын эмхэтгэл,* УБ, 2014 (shorturl.at/ipCQ3)
- Нээлттэй Нийгэм Форум, “Монгол улсын Үндсэн хуулийн Зургадугаар зүйлийн хоёр дах хэсгийн үзэл баримтлалыг тодруулах нь” *бодлогын судалгаа*, *зөвлөмж,* УБ, 2021
- Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хууль зүйн судалгааны төв, “Уул уурхайгаас олох эх үүсвэр бүхий тусгай сангийн эрх зүйн зохицуулалт”, *бодлогын судалгаа,* УБ, 2013

- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, В.Оюумаа, “Төрийн өмчийн тухай эргэцүүлэхүй”, *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл*, УБ, 2015
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Д.Баяр, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6.2-ийн нэмэлт, өөрчлөлт ба хуулийн “Романтизм”, *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2020
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Н.Баярмаа “Байгалийн баялаг эзэн орны байнгын бүрэн эрхийн зарчим болон уул уурхайн эрх зүйн дэх техник, эдийн засгийн үндэслэлийн хууль зүйн үр дагаврын талаар товч авч үзэх нь”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, нийтлэл,* УБ, 2013,
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал: Газрын хэвлийн баялаг ашиглахад баримтлах зарчмууд” *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2020.10.16
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Р.Лхагвабаяр, “Байгалийн баялаг ашиглахтай холбоотой иргэний мэдэх эрх ба эрх зүйн шинэтгэл” *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2021.10.22
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, С.Асланбек, “Үндсэн хуулийн 6.2 дахь хэсэгт орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим нэр томьёог хүний эрхийн үүднээс тайлбарлах нь”, *эрдэм шинжилгээний нийтлэл, өгүүлэл,* УБ, 2019
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, С.Асланбек , “Монгол улсын Үндсэн хууль дахь үндэсний баялгийн сангийн тухай зохицуулалт ба олон улсын туршлага”, *эрдэм шинжилгээний өгүүлэл*, *нийтлэл,* УБ, 2020
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG, “Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа” /судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж/ УБ, 2020 он (shorturl.at/beiA3)
- Б.Мөнхсоёл. Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу? УБ 2018
- М.Довууч. Төрийн санхүү УБ 2015
- Д.Болд-Эрдэнэ, “Монголын төрийн засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэржилтийн асуудал, Шинэ толь сэтгүүл, №72, 2011
- Монгол улсын Үндсэн хуулийн өөрчлөлт, шинэчлэлийн түүхээс - Монгол улсын үндсэн хуулийн цэц
- Т.Мөнх-Эрдэнэ “Нийтийн ашиг сонирхлыг тодорхойлох нь” 2016
- С.Сүхчулуун “Парламентын мөрдөн шалгах эрх мэдэл ба түүний эрх зүйн зохицуулалт, Монгол улсын парламентад нэвтрүүлэх шаардлага, гадаад орны туршлага, харьцуулалт” 2013
- О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ба сайн туршлага: УИХ-ын хянан шалгах түр хороо”Хууль дээдлэх ёс 2021 №1
- М.Сонинцэцэг, Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхтэй холбоотой асуудал түүнийг шийдэх арга зам, 2018 он
- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, УБ, 2021он
- О.Мөнхсайхан, “Монгол улсын Шүүхийн тухай хуулийн төслийн талаарх санал” эрх зүйн шүүмж УБ. 2020
- Ж.Амарсанаа, “Шүүгчийн ёс зүй”
- Ж.Бариаширсүрэн нар, “Шүүхийн тогтолцоог өөрчлөх бодлогын шийдвэрийн хэрэгжилт: Төв аймгийн жишээн дээр”, УБ, 2015 он
- Монгол Улсын Үндсэн хууль -25 жил, эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, УБ
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эмхэтгэл, VI боть, УБ, 2017 он
- Н.Лүндэндорж “Шүүх эрх мэдэл” мэргэжлийн сэтгүүл, УБ, 2017
- Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаврыг үнэлэх үнэлгээний тайлан”, судалгааны тайлан, УБ, 2018
- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан, Нээлттэй нийгэм форум, “Шүүхийн тогтолцоо, тойргийн болон дагнасан шүүх”, бодлогын судалгаа, УБ, 2021 он
- Нээлттэй нийгэм форум, “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо”, бодлогын судалгаа, УБ, 2015

ГАДААД ЭХ СУРВАЛЖ

Англи хэл дээрх эх сурвалж

- Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949
- Constitution of the United States, 1789
- Constitution of the Philippines, 1987
- Constitution of Japan, 1947
- Constitution of Russia, 1993
- Constitution of the Republic of Singapore, 1965
- Constitution of Finland, 2000
- Constitution of the People's Republic of China, 1982
- Constitution of the Slovak Republic, 1992
- The Constitution of the Republic of Korea, 1948
- The Fundamental Law of Hungary, 2011·
- The Rules of Procedure of the Parliament of Montenegro
- The Rules of Procedure of the Grand National Assembly of Turkey
- The Rules of Procedure of the Parliament of Georgia
- Andreas Auer and Micheal Butzer, "*Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience"*, Ashgate, 2001
- OSCE and Max Planck, "*Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability"*, (Kyiv, 23-25 June 2010)
- Autheman and Elena, "*Global Best Practices: Judicial Council (Lessons Learned from Europe and Latin America)",* 25.
- Andrew Heard, "*Just What is Vote of Confidence? The Curious Case of May 10,2015*" Canadian Journal of Political Science Vol.40, No.2
- John D. Huber, "*The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies*", American Political Science Review Vol.90, No.2 (1996)
- Reuven Y.Hazan, "*The Evolution of the Constructure Vote of No-Confidence and It's Political Consequence*" (2014), p.2
- Donald.M, DePamphillis Ph.D., "*Sovereign Wealth Funds" in Mergers, Acquisitions and other Restructuring Activities (Ninth Edition)",* 2018
- International Monetary Fund, "*Global Financial Stability Report: Financial Market Turbulence Causes, Consequences and Policies*" (Washington DC: International Monetary Fund, 2007)
- Abdullah Al-Hassan, Michael Papaioannou, Martin Skancke, and Cheng Chih Sung, "*Sovereign Wealth Funds: Aspect Governance Structures and Investment Management*", IMF, 2013.
- "Semi presidential system" by Oxford Bibliographies

Герман хэл дээрх эх сурвалж

- Leicht, mißtrauensvotum und Vertrauensfrage - eine Konstruktive Alternative, Zeitschrift für Rechtspolitik (1972)
- Birke, Das konstruktive Misstrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen, Zeitschrift für Parlamentsfragen (1977)

Орос хэл дээрх эх сурвалж

- В.Баглая. "Конституционное право зарубежных стран", М.1999,

ЦАХИМ ЭХ СУРВАЛЖ

- Хууль зүйн судалгааны бүтээлийн цахим сан www.legaldata.mn
- Монгол Улсын Их Хурлын цахим сан http://www.parliament.mn/
- Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем https://legalinfo.mn/mn
- Нийслэлийн статистикийн газрын веб хуудас – www.ubstat.mn
- Мэдээллийн цахим хуудас - www.montsame.mn
- Мэдээллийн цахим хуудас - www.ikon.mn
- Мэдээллийн цахим хуудас - www.news.mn

- Өдрийн сонины цахим хуудас - www.dnn.mn
- Техас мужийн Их Сургууль, Чикагогийн Их Сургууль, Лондоны Их Сургууль, АНУ-ын Энх тайвны институтээс хамтран хэрэгжүүлсэн Олон улсын Үндсэн хуулийн нэгдсэн сан- www.constituteproject.org

ЭРХ ЗҮЙН ЭХ СУРВАЛЖ [*хууль тогтоомж, тогтоол захирамж, хурлын тэмдэглэл*]

Монгол Улсын Үндсэн хууль:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992

Монгол улсын хууль:

- Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль, 2016 https://legalinfo.mn/mn/detail/11704
- Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль, 1993 https://legalinfo.mn/mn/detail/344
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль, 1993 https://legalinfo.mn/mn/detail/338
- Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 2006 https://legalinfo.mn/mn/detail/343
- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, 2006 https://legalinfo.mn/mn/detail/354
- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, 2020 https://legalinfo.mn/mn/detail/15441
- Монгол Улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль, 2019 https://legalinfo.mn/mn/detail/14869
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж мөрдөхөд шилжих журмын тухай хууль, 2019 https://legalinfo.mn/mn/detail/14776
- Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020 https://old.legalinfo.mn/law/details/15883
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, 2020 https://old.legalinfo.mn/law/details/15826
- Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1994 https://legalinfo.mn/mn/detail/396
- Сонгуулийн тухай хууль, 2015 https://legalinfo.mn/mn/detail/12178
- Улс төрийн намын тухай хууль, 2005 https://legalinfo.mn/mn/detail/508
- Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль, 2010 https://legalinfo.mn/mn/detail/515
- Улсын Их Хурлын чуулганы дэгийн тухай хууль, 2020 https://legalinfo.mn/mn/detail/15412
- Татварын ерөнхий хууль, 2019 https://legalinfo.mn/mn/detail/14403
- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1993 https://legalinfo.mn/mn/detail/532
- Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай ху уль, 2020 https://legalinfo.mn/mn/detail/15403
- Шүүх байгуулах тухай хууль, 2013

Ерөнхийлөгчийн хориг:

- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хориг. 1999.12.31. Дугаар Е/67

Улсын Их Хурлын тогтоол:

- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийн тухай. УИХ-ын тогтоол. 2000.01.06. Дугаар 01.
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх, түүнтэй холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 01 дүгээр сарын 09-ний өдрийн 02 дугаар тогтоол https://legalinfo.mn/mn/detail/14950
- Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 8 дугаар сарын 28-ний өдрийн 25 дугаар “Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны намрын ээлжит чуулганаар хэлэлцэх асуудлын тухай” тогтоол https://legalinfo.mn/mn/detail/15578

Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр:

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1992 оны 12 дугаар сарын 02-ны өдрийн 01 дугаар дүгнэлт https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=1075

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн “Шүүх байгуулах тухай Монгол Улсын хуультай холбогдсон маргааныг хянан хэлэлцсэн тухай” 1994 оны 04 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 05 дугаар шийдвэр https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=1133
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тухай 02 дугаар тогтоол https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=1120
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн “Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” 2014 оны 12 сарын 10-ны өдрийн 07 дугаар дүгнэлт https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=10782
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн “Шүүх байгуулах тухай хуулийн 1, 2 дугаар зүйлийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” 2015 оны 11 сарын 11-ны өдрийн 14 дугаар дүгнэлт https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=11748
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн “Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоолоор хүчингүй болсон Шүүх байгуулах тухай хуулийн заалтыг агуулгаар нь дахин сэргээсэн эсэх маргааныг хяналтын журмаар хянан шийдвэрлэсэн тухай” 2018 оны 01 сарын 17-ны өдрийн 01 дугаар шийдвэр https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13104
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2021 оны 04 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 02 дугаар дүгнэлт https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16207135094741
- “Монгол Улсын Шүүхийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан хэлэлцсэн тухай”, Үндсэн хуулийн цэцийн 2021 оны 4 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 3 дугаар дүгнэлт

Улсын дээд шүүхийн тогтоол:

- Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тогтоол, “Компанийн тухай хуулийн зарим зүйл, заалтыг тайлбарлах тухай” 27 дугаар тогтоол, 2007.6.18 https://legalinfo.mn/mn/detail/186

Хуулийн төслүүд:

- Байгаль орчныг хамгаалах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл http://forum.parliament.mn/projects/11204
- Улс төрийн намын тухай хуулийн Шинэчилсэн найруулгын төсөл

БНМАУ-ын Их, Бага хурлын тэмдэглэл:

- БНМАУ-ын Бага хурлын 1991 оны намрын чуулганы 10 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуралдааны протокол
- БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, Дугаар 12, 1991.11.23 өдөр
- БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1991 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн 32 дугаар тогтоолын тэмдэглэлээс. Кассет №7
- БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1991 оны 12 дугаар сарын 1-ны өдрийн 20 дугаар тогтоолын тэмдэглэл
- БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Хуралдааны 1992 оны 1 дүгээр сарын 6-ны өдрийн 51 дугаар тогтоолын тэмдэглэл
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн БНМАУ-ын Бага Хурлын III чуулганы 1991 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл, XXXV боть
- Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы 8 дугаар сарын 28-ны өдөр / Лхагва гараг/-ийн нэгдсэн хуралдааны товч тэмдэглэл
- Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны ээлжит бус чуулганы 09 сарын 11-ны өдрийн нэгдсэн хуралдааны товч тэмдэглэл.

Гадаад улсын хууль тогтоомж:

- Япон улсын Үндсэн хууль, 1946

- Япон улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1947
- ХБНГУ-н Бундестагийн хянан шалгах түр хороодын эрх зүйг зохицуулах тухай хууль, 2001

Бусад:

- С.Нарангэрэл," Төрийн нийтийн өмч гэдэг нь ард түмний хөрөнгө, улсын өмч гэсэн утгатай", мэдээллийн хэрэгслийн ярилцлага, УБ, 2020
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлийн төсөл, Ерөнхийлөгчийн санал дахь "Байгалийн баялаг, эдийн засгийн бусад асуудал" сэдэвт хэлэлцүүлгээс гаргасан саналын танилцуулга 2019.07.27
- Хууль зүй, дотоод хэргийн яам "Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал" 2021.04.26
- Ерөнхийлөгчөөс 2019.07.16-нд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн санал
- О.Мөнхсайхан "Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа", Ярилцлага, 2019

Цахим эх сурвалж

- Ц. Мөнхцэцэг. *Засгийн газрыг тогтвортой байлгах гол механизмаас яагаад ухарч болохгүй вэ*, 2019.09.02 өдрийн нийтлэл, www.ikon.mn
- О.Мөнхсайхан. *Үндсэн хуулийн амин сүнс (ЗГ, ШҮҮХ) долоохон санал дутсанаас үгүй болох уу*, 2019.09.06 өдрийн нийтлэл, www.ikon.mn
- Мөнхсайхан О., *Ерөнхий сайд, сайдыг томилоход Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх мэт ярих нь Үндсэн хуулийн хэллэгт нийцэхгүй*, нийтлэл 2020 он (https://ikon.mn/opinion/1xfp?fbclid=IwAR0lf88OFzio2YU9OFiPg8xm6gxSRHPR9kcHtquhHoWsP3WK8C5rglBZAkc)
- Улс орнуудыг төрийн тогтолцоогоор нь бүлэглэн жагсаах нь (https://www.cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/l/List_of_countries_by_system_of_government.htm?fbclid=IwAR3-ax2a5aVJYeTqY0Ef-zxrgiP2fEvtMcdakXkrTCKkrZ1wUuxiHG-OxUs)
- Парламентын хэлэлцүүлэг – Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт, засаглалын тухай асуудал нэвтрүүлэг, 2019 он (https://www.youtube.com/watch?v=aM1vgudPZbA)
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлт - Улсын Их Хурал нэвтрүүлэг, 2019 он (https://www.youtube.com/watch?v=pwgPxOXJ4As)

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1:Үндсэн хуулийн 6.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 5
Хүснэгт 2:Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 онуудын Үндсэн хуулиудын харьцуулалт.....6
Хүснэгт 3:Нэр томьёоны харьцуулалт.....9
Хүснэгт 4: Сангийн төрлүүд.....11
Хүснэгт 5: Гадаад улс орнуудын үндсэн хуулиуд дахь "төрийн өмч"-ийн тухай зохицуулалт 18
Хүснэгт 6: Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн харьцуулалт 20
Хүснэгт 7: Үндсэн хуулийн 19[1] зүйлийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 23
Хүснэгт 8: Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулиудын харьцуулалт.....30
Хүснэгт 9: Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулиудын харьцуулалт.....30
Хүснэгт 10: Европын улсуудын намын гишүүнчлэлийн харьцуулалт.....32
Хүснэгт 11: Улс төрийн санхүүжилтийн түвшин /дэлхийн бүс нутгаар/.....32
Хүснэгт 12: Гадаад улс орнуудад улс төрийн нам төрөөс санхүүжилт авдаг эсэх тухай мэдээлэл 32
Хүснэгт 13: Санхүүжилт тайлагнах байгууллага 33

Хүснэгт 14: Гадаад улс орнуудын улс төрийн намын санхүүжилттэй холбоотой зохицуулалтын харьцуулалт 34
Хүснэгт 15: Үндсэн хуулийн 21.4 дэх заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 36
Хүснэгт 16: УИХ-ын ээлжит сонгуулийн мэдээлэл 39
Хүснэгт 17: Үндсэн хуулийн холбогдох заалт батлагдах болсон учир шалтгаан 40
Хүснэгт 18: Үндсэн хуулийн холбогдох заалт батлагдсанаар гарах эерэг нөлөө 41
Хүснэгт 19: Үндсэн хуулийн 22.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 42
Хүснэгт 20: Парламентыг тараах бусад улс орны туршлага: 48
Хүснэгт 21: Үндсэн хуулийн 22.3 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 49
Хүснэгт 22: Парламентыг тараах тухай бусад улс орны эрх зүйн зохицуулалт....56
Хүснэгт 23: Үндсэн хуулийн 25.1.6 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 60
Хүснэгт 24: Дэлхийн улс орнуудын засаглалыг харьцуулах нь....63
Хүснэгт 25: Дэлхийн улс орнуудын Ерөнхий сайдыг томилохтой холбоотой зохицуулалтын харьцуулалт 63
Хүснэгт 26: Үндсэн хуулийн 25.1.7 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 64
Хүснэгт 27: Үндсэн хуулийн 25.1 дэх заалтад холбогдох хуулийн төсөл 68
Хүснэгт 28: Үндсэн хуулийн 26.1 дэх заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 72
Хүснэгт 29: Дэлхийн 19 орны хууль санаачлах эрхийг харьцуулах нь....75
Хүснэгт 30: Үндсэн хуулийн 27.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 76
Хүснэгт 31: Улс орнуудын парламентын чуулганы үргэлжлэх хугацаа....81
Хүснэгт 32: Үндсэн хуулийн 27.6 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 82
Хүснэгт 33: Чуулганы хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийн харьцуулсан судалгаа 87
Хүснэгт 34: Чуулганы хуралдааны ирцийн тухай Улс орнууд Үндсэн хуульдаа зохицуулалт хийсэн байдал....88
Хүснэгт 35: Үндсэн хуулийн 27.7 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 89
Хүснэгт 36: Санал хураалтын тухай Монгол улсын хууль, тогтоомжид тусгасан байдал....90
Хүснэгт 37: Санал хураалтын тухай бусад улс орны хууль тогтоомжид тусгасан байдал 93
Хүснэгт 38: Үндсэн хуулийн 28.2 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 93
Хүснэгт 39: УИХ-аас Засгийн газарт өгсөн үүрэг, даалгаврын хэрэгжилтийн байдал 96
Хүснэгт 40: Парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны талаарх бусад улс 100
Хүснэгт 41: ХБНГУ-ын Бундестагийн Хянан шалгах түр хорооны эрх зүйн зохицуулалт....102
Хүснэгт 42: Үндсэн хуулийн 29.3 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 103
Хүснэгт 43: Парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах харилцааг зохицуулсан улс орнуудын хууль эрх зүйн орчин....107
Хүснэгт 44: Үндсэн хуулийн 30.2, 31.7 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 110
Хүснэгт 45: Ерөнхийлөгчийн болон парламентын засаглалтай улс орнуудын Ерөнхийлөгчийн эрхийг Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн эрхтэй харьцуулсан харьцуулалт....113
Хүснэгт 46: Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох хүнд тавигдах шалгуурын харьцуулалт 114

Хүснэгт 47: Үндсэн хуулийн 32.9 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 118
Хүснэгт 48: Зарим орны Ерөнхийлөгчийн хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийн харьцуулалт....122
Хүснэгт 49: Ерөнхий сайдыг томилохтой холбоотой Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтын харьцуулалт 123
Хүснэгт 50: Үндсэн хуулийн 33.4 дэх хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 124
Хүснэгт 51: 2009-2016 онд Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржийн санаачилсан хуулийн төслүүдийн харьцуулалт 127
Хүснэгт 52: Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг олгосон улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалт 129
Хүснэгт 53: Үндсэн хуулийн 39.1 болон 39.3 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 131
Хүснэгт 54: Үндсэн хуулийн 39.3 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 133
Хүснэгт 55: Цаг хугацааны дараалал, хуулийн өөрчлөлтүүд болон Засгийн газруудын цаг үеийн онцлог, үйл явдал 138
Хүснэгт 56: 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших Ерөнхий сайр нар 140
Хүснэгт 57: Үе үеийн Засгийн газарт Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарсан гишүүний тоо 141
Хүснэгт 58: Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан заалтын /39.3/ эерэг ба сөрөг тал 142
Хүснэгт 59: Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан заалтын /39.1/ эерэг ба сөрөг тал 142
Хүснэгт 60: Үндсэн хуулийн 43.1 болон 43.2 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 144
Хүснэгт 61: 1992 оны Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйл 146
Хүснэгт 62: 1992 оны Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйл 149
Хүснэгт 63: Үндсэн хуулийн 44.1 болон 44.2 дахь хэсгийн нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 152
Хүснэгт 64: 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших Ерөнхий сайр нар 154
Хүснэгт 65: Дэлхийн улс орнуудын Ерөнхий сайдыг огцруулах арга замын харьцуулалт 155
Хүснэгт 66: Үндсэн хуулийн 48.1 дэх заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 157
Хүснэгт 67: Гадаад улсуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалт....163
Хүснэгт 68: Үндсэн хуулийн 49.5 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 164
Хүснэгт 69: Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц бүрэлдэхүүн 1993-2019 он хүртэл өөрчлөгдөж байсан байдал 166
Хүснэгт 70: Гадаад улсуудын жишээ....170
Хүснэгт 71: Үндсэн хуулийн 49.6 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 171
Хүснэгт 72: Үндсэн хуулийн 57.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 178
Хүснэгт 73: Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгаар санал болгосон нэмэлт, өөрчлөлтийн эерэг, сөрөн тал 183
Хүснэгт 74: Улс орнуудын Үндсэн хууль дахь хотын эрх зүйн байдлын зохицуулалт 185
Хүснэгт 75: Япон, Өмнөд Солонгос, Турк Улсын хотжилтын талаарх туршлага....187
Хүснэгт 76: Үндсэн хуулийн 57.3 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 188
Хүснэгт 77: Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөхтэй холбоотой зохицуулалтыг харьцуулах нь 192

Хүснэгт 78: Үндсэн хуулийн 59.2 дахь заалтын нэмэлт, өөрчлөлт болон өмнөх зохицуулалтын харьцуулалт 193
Хүснэгт 79: Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлдэг субъектүүдийн тодорхойлолт 195
Хүснэгт 80: Европын орнуудын засаг захиргааны түвшин 197
Хүснэгт 81: Гадаадын орнуудын өөрөө удирдах байгууллагыг хуулиар баталгаажуулсан байдал 199
Хүснэгт 82: Нутгийн өөрөө удирдах ёсны европын “Харти” баримт бичгээс 199

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ:

Зураг 1: Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс 2019 27
Зураг 2: Монголын улс төрийн намуудын дотоод ардчиллын индекс 2018-2020 он..... 28