



ХУУЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

2021

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭ

Судалгааг удирдсан:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,
Хууль зүйн ухааны доктор Х.Эрдэм-Ундрах

Судалгааг хянасан:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга П.Амаржаргал

Судалгааг гүйцэтгэсэн:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Э.Уянга
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Д.Оюунчимэг
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Г.Сувд-Эрдэнэ
Эрдэм шинжилгээний ажилтан Л.Амгаланбаатар
Эрдэм шинжилгээний ажилтан З.Мөнгөлжин

X3YX

УДИРТГАЛ

Монгол Улс нэг намын улс төрийн тогтолцооноос олон намын тогтолцоонд шилжсэнээр 1990 оны 3 дугаар сард Ерөнхийлөгчийн талаарх анхны зохицуулалтыг Ардын Их Хурлын тэргүүлэгчид 2 жил орчим хэлэлцсэний үр дүнд “БНМАУ-ын Төрийн дээд байгууллагын бүтцийн тухай”¹ тогтоолд “БНМАУ-ын Төрийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч байна” хэмээн тусгасан байна. Улмаар 1990 оны 5 сард Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хуульд 7 зүйлээр бататган бэхжүүлж, 1991 онд БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийн тухай бие даасан хуулийг баталсан.

“Ерөнхийлөгч” хэмээх ойлголтын үзэл санаа нь анх “Улсынхаа тусгаар тогтнолын баталгаа”, “самуун цагт Ерөнхийлөгч л байгаа бол тусгаар улс гэж тооцох хууль зүйн нэг үндэс”² гэсэн агуулгатай байв. Гэвч тухайн үеийн эрдэмтдийн оролцоотойгоор олон талаас судалж, ерөнхийлөгч дангаар ноёрхох явдал нь хоёр том гүрний дунд орших улсын хувьд эрсдэлтэй байхыг тооцоолон, “засаг төрийн дээд байгууллагын тогтолцоонд Ерөнхийлөгч нь төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг шууд эрхлэн хэрэгжүүлдэг байх нь улс төрийн тогтворгүй нөхцөлд төр улс маань “ганцаар боорлуулж” байдаг хэврэгхэн тэргүүнтэй болчихож магадгүй”³ гэж үзэн парламентын засгийг баримжаалан, төрийг хянах иргэдийн тогтолцоо⁴-нд тулгуурлан төлөвшүүлжээ.

Хэдийгээр Ерөнхийлөгчийн статусын талаар маргаан, зөрчилдөөн цөөнгүй байсан ч, 1992 оны Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчийн эзлэх байр суурь, бүрэн эрхийг хуульчлан баталгаажуулж, түүндээ нийцсэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийг 1993 онд анх шинэчлэн баталсан. Уг хууль батлагдсан цагаас хойш 28 жилийн хугацаанд хүчин төгөлдөр үйлчилж, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй холбогдуулан 2020 оны Улсын Их Хурлын 2 дугаар тогтоолоор шинэчлэн найруулахаар төлөвлөсөн байна.

Иймд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг ХЗДХЯ боловсруулах тухай Улсын Их Хурлын “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д⁵ тусгасны дагуу Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолын 6 дугаар хавсралтаар батлагдсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ыг баримтлан үнэлгээ хийж, судалгааны тайланг боловсруулан⁶ хүргүүлж байна.

1 Б.Чимид, Төр нам, эрх зүйн шинэтгэлийн зарим асуудал, 2008, 129 дахь тал.
(БНМАУ-ын хууль зарлиг тогтоолын эмхэтгэл.(УБ, 1990) №3. 111 дэх талаас давхар ишлэв.)

2 Мөн тэнд, 130 дахь тал.

3 Мөн тэнд, 57 дахь тал.

4 П.Амаржаргал, Үндсэн Хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал, УБ, 2015, 21 дэх тал.

5 “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл батлах тухай” УИХ-ын тогтоолын төслийн эцсийн хэлэлцүүлгийг Хууль зүйн байнгын хороо 2020.1.19-нд хийсэн байна. <https://dnn.mn> хууль-тогтоомжийг-боловсронгуй-болгох-төслийг-дэмжлээ/ сүүлд үзсэн: 2020.1.20./

6 Судалгааг 2021.01.15-ны өдрөөс 2021.01.25-ны өдрийн дотор хийж гүйцэтгэлээ.

НЭГ. ТӨЛӨВЛӨХ ҮЕ ШАТ

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль /цаашид “МУЕтХ” гэх/-ийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх ажлыг Засгийн газрын 2016 оны 59 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын /цаашид “Аргачлал” гэх/ дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, үнэлэх гэсэн гурван үе шаттайгаар хийж гүйцэтгэсэн ба “төлөвлөх” шатанд дараах ажил хийгдэв. Үүнд:

1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох;
2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох;
3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох;
4. Харьцуулах хэлбэрийг сонгох;
5. Шалгуур үзүүлэлтийг томъёолох;
6. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох.

1.1. Үнэлгээ хийх шалтгааныг тодорхойлох

1993 оноос МУЕтХ-ийг хэрэгжүүлэх явцад хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо алдагдах, Ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон үндсэн болон тодорхой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд ойлгомжгүй, өөр хоорондоо зөрчилтэй зохицуулалт үүссэн төдийгүй, Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, хугацаа, нэр дэвшигчид тавих шаардлага гэх мэт заалтад өөрчлөлт оруулснаас үүдэлтэй Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй нийцүүлэх зорилгоор хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх зайлшгүй шаардлага тулгарсан гэж үзэн энэхүү судалгааг хийв.

1.2. Үнэлгээ хийх хүрээг тогтоох

Үнэлгээний хүрээ тодорхойлох ажиллагаа нь тухайн хуулийн хэрэгжилтэд хамгийн их нөлөөлөл /эерэг болон сөрөг/ үзүүлж буй хэм хэмжээг тусгаарлан сонгох ажиллагаа бөгөөд эдгээрийг хэр оновчтой сонгохоос судалгааны чанар ихээхэн хамаардаг. Иймд МУЕтХ-ийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй тулгамдсан асуудлыг тодорхойлохын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлттэй нийцүүлэн зохицуулахад чиглэсэн, хуулийн зорилтыг хангахтай холбогдуулан МУЕтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсэг, 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь хэсэг /цаашид “үнэлгээний хүрээнд хамаарах зохицуулалт гэх”/-г үнэлгээний хүрээнд хамруулахаар тодорхойлсон.

1.3. Шалгуур үзүүлэлтийг сонгож тогтоох

“Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх аргачлал”-ын дагуу дээрх хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж мөн үнэлгээний хүрээ, онцлогоос хамааран дараах шалгуур үзүүлэлтийг сонгосон болно. Үүнд:

1. Зорилгод хүрсэн түвшин
2. Практикт нийцэж байгаа байдал
3. Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн

зорилтод “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, халдашгүй байдал, тэдгээрийн баталгааг тогтоох, хэрэгжүүлэх”-ээр заасныг удирдлага болгон МУЕТХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь заалтыг “хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллах, дэмжлэг нөлөө үзүүлэх” бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боломжийг судлан зорилгодоо хүрч байгаа эсэхийг судлах зорилгоор сонгож авлаа. Мөн хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй алдаа дутагдал, эерэг болон сөрөг байдал, тулгамдсан асуудлыг “Практикт нийцэж байгаа байдал”, “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь зохицуулалтыг сонгосон юм.

Хүснэгт 1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

д/д	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1.	3 дугаар зүйл.	2.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.

Хүснэгт 2. “Практикт нийцэж байгаа байдал”, “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалтууд

д/д	Сонгосон зүйл, заалт	Зүйл, заалтын агуулга
1.	9 дүгээр зүйл. Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамж	4.Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно.
2.	15 дугаар зүйл. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх	5.Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.

1.4. Үнэлгээний харьцуулах хэлбэрийг сонгох

д/д	Харьцуулах хэлбэр	Ойлголт, онцлог
1.	Байх ёстой болон одоо байгаа	Хуулиар тогтоосон “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэх зорилготой. Үнэлгээ хийх хуульд байвал зохих тодорхой абсолют үзүүлэлтийг зааж өгсөн тохиолдолд одоо бодит байгаа үзүүлэлттэй харьцуулна.
2.	Хууль тогтоомж батлагдахаас өмнөх болон хууль тогтоомж батлагдсанаас хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжсэний дараах буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулна.
3.	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш	Хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш нөхцөл байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг он дарааллаар тогтоон харьцуулна.
4.	Тохиолдол судлах	Хууль, эсхүл үнэлгээний хүрээгээр тогтоогдсон зүйл, заалт өөр орчин нөхцөлд (бусад улсад, өөр орон нутагт гэх зэрэг) хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг харьцуулна.

Судалгааны явцад хууль тогтоомжоос сонгон авсан зохицуулалтын “байх ёстой” үзүүлэлт практикт хэр байгааг илрүүлэхэд буюу хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэхээс өмнөх нөхцөл байдлыг хууль хүчин төгөлдөр хэрэгжснээс хойш буюу хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй үр дагавартай харьцуулах харьцуулалтын хэлбэрийг ашиглав. Мөн судалгаанд дурдсан тоо баримт, дэвшүүлсэн санал зэргийг

батлах үүднээс тохиолдол судлах аргыг ашиглан бусад улсад хэрхэн хэрэгжиж буй байдлыг авч үзэх нь тохиромжтой байна.

1.5. Мэдээлэл цуглуулах аргыг сонгох

Уг үнэлгээний ажилд анхдагч болон хоёрдогч эх сурвалжуудыг хамтатган ашигласан бөгөөд үнэлгээний хүрээнээс хамаарч өөр хоорондоо ялгаатай мэдээллийг ашигласан болно. Хоёрдогч эх сурвалжаар холбогдох хууль тогтоомж, онолын үндэслэлийг тухайн сэдвээр гаргасан ном, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, эрдэмтэн судлаачдын нийтлэл, гарын авлагыг үнэлгээний ажилдаа ашигласан болно.

ХОЁР. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ҮЕ ШАТ

Хэрэгжүүлэх үе шатны гол зорилго нь хэрэгцээтэй, шаардлагатай байгаа ач холбогдол бүхий мэдээллийг цуглуулан судалснаар хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн явц дахь ололтыг бататгах, түүний хэрэгжилтийн бодит байдалд дүн шинжилгээ хийж, гарч байгаа хүндрэл, бэрхшээлтэй асуудал, нийгэмд үзүүлж байгаа эерэг, сөрөг нөлөөллийг илрүүлэх, цаашид тухайн хууль тогтоомжийг зохистой, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжит хувилбарыг тодорхойлох юм.

2.1. Ерөнхийлөгчийн талаарх судалгаа шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний бүтээл, өгүүлэл нийтлэл

Судалгаа: Манай улсын эрдэмтэд “ерөнхийлөгч” хэмээх төрийн өндөр албан тушаалын талаар нэлээдгүй судалсан, хэд хэдэн томоохон судалгаа хийж үр дүнг нийтэд түгээсэн байна. Тухайлбал, Б.Чимид, Ц.Түмэнбаяр “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь /төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан/ (УБ., 2005), Ч.Энхбаатар, П.Амаржаргал “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ” Удирдлагын академи (УБ., 2019), Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын төрийн байгуулалтын өнөөгийн тогтолцоо, түүнийг цаашид төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам судалгааны тайлан, Удирдлагын академи, (УБ., 2011), Я.Төгөлдөр, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа. (Конрад-Аденаурын сан. УБ., 2018), Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (Удирдлагын академи, УБ., 2016), Монгол Улсын парламент, Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь судалгааны тайлан, (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв. УБ., 2017), Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томьёо. (ХЗҮХ Судалгааны төв, УБ., 2019) гэх мэт ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг, институт, байр суурийг хэсэгчлэн, төрийн удирдлагын хэлбэр, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалттай уялдуулан судалсан нь цөөнгүй байна.

Ном, гарын авлага:

- П.Амаржаргал, Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал (Эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл). 2015;
- Ж.Амарсанаа, Ардчилсан эрх зүйт ёс. 2009;
- Ж.Амарсанаа, Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон харь үг, 2013;
- Ж.Амарсанаа, Эрх зүйн мэдлэгийн товч толь, 1986;
- Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй: төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал. 2016;
- Н.Лүндэндорж, Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. 2010;
- Н.Лүндэндорж, Төрийн онол. 2020;
- Д.Лүндээжанцан, Төрийн эрх мэдэл хуваарилалт. 2014;
- О.Машбат, Үндсэн хууль:улс төр-эрхзүй, хянал-тэнцэл. 2015;
- П. Рэнчинмядаг, Парламентын засаглалтай улсын ерөнхийлөгчийн институт. 2003;
- Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга. Ерөнхийлөгчийн хориг. 2018;
- Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй. 2007;
- П.Очирбат, Монгол Улсын Үндсэн хууль /хэрэгжилт, хяналт, судалгаа/, 2017;
- П.Очирбат, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх анхны зам мөр, 2001;
- Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал, 2005;
- Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000;
- Д.Солонго, Төрийн эрх зүйн тайлбар толь, 2003;
- Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томъёо судлал: сургамж ба шийдэл”;
- Т.Сэнгэдорж, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томъёо судлал: сургамж ба шийдэл”, Хууль зүйн нэр томъёоны судалгаа, хэрэглээ, эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 2016;
- Парламентын институтийн улс төр, эрх зүйн шинжилгээ:эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхтгэл. 2019 /ХЗҮХ, МУИС-ын улс төр судлалын тэнхим/
- Б.Нармандах. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд. 2010, 2017;
- Н.Жанцан, Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал. 2017;
- Д.Солонго, Төрийн эрх зүйн тайлбар толь. 2003;
- Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй. 2018;
- Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008;
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг. 2008;
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэх шүтэх ёс. 2006;

- Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй. 2006;
- Ч.Энхбаатар, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын төрийн эрх зүй, 2009;
- Ч.Энхбаатар, Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: Эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал онол, арга зүй, хэрэгжилт, 2017 гэх мэт.

Судалгааны өгүүлэл

- П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: хууль тогтоомжид тавих хориг. “Үндсэн хуульт ёс ба Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх” сэдэвт олон улсын онол-практикийн бага хурлын эмхэтгэл. 2015;
- П.Амаржаргал, Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба Ерөнхийлөгчийн хориг. Монголын төр, эрх зүй. 2014, №3;
- П.Амаржаргал, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийн үзэл баримтлал, эрх зүйн шинжилгээ. Хууль дээдлэх ёс. 2019, №4 (74);
- Ж.Амарсанаа, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн баталгаа. Ерөнхийлөгчийн институтыг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Т.Азжаргал, “Үндсэн хуулийн дэг журам зөрчсөн үйлдэлд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл журам”, Хүний эрх онол арга зүйн сэтгүүл, №2, 2015;
- Ш.Баасандорж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Бүгд Найрамдах Франц Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг харьцуулан судлах нь, Хууль дээдлэх ёс, 2019, №4(74);
- К.А.Будаев, ОХУ ба Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн харьцуулалтын онцлог. /Орч Б.Минжүүрдорж. Харьцуулсан эрх зүйн онол, практикийн орчин үеийн асуудал. Олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хурлын материал. 2007;
- Ч.Ганбат, Ерөнхийлөгч ба шүүх эрх мэдэл. Ерөнхийлөгчийн институтыг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Б.Дэлгэрмаа, Улсын Их Хурал болон Ерөнхийлөгч хоорондын харилцаа. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол III. 2000;
- Д.Лүндээжанцан, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн харилцааны төлөвшилтийн асуудал. “Шихихутуг”, 2003, №8;
- Д.Лхаашид, Ерөнхийлөгчийн ажлын алба, Ерөнхийлөгчийн институтыг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Ч.Лхагважав, Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээн дэх ерөнхийлөгчийн статус, Засгийн газар. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол III. 2000;
- Р.Мөнхбат, Төрийн удирдлагын зүй зохист тогтолцоо: парламентат ёс, Ерөнхийлөгчийн засаглалаас давуу болох нь, Монголын төр, эрх зүй, 1999, №3;

- Ч.Өнөрбаяр, Ерөнхийлөгчийн институтэд эрх зүйт ёсны үүднээс хандах нь, Хууль дээдлэх ёс, 2005, №3 (10);
- Г.Совд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигийн үйлчлэх хүчин чадал, Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Л.Хангай, Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар. Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Б.Чимид, Ерөнхийлөгчийн байгуулалтын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, “Эрх зүй” онол, практик, арга зүй, мэдээллийн цуврал, 2003, №10-11;
- Ч.Энхбаатар, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба өнөөгийн практик, Хууль дээдлэх ёс, 2012, №1 (36).
- Ж.Ядамсүрэн, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн тухайд, Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь (онол, практикийн бага хурлын илтгэл, хэлсэн үгийн эмхтгэл). 2003;
- Б.Досжан, Ерөнхийлөгчийн сонгууль: Үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгаа, Монголын төр, эрх зүй, 2017, №2;
- Д.Майдри, Ерөнхийлөгчийн сонгуульд хоёр дахь санал хураалт явуулах болон нэмэлт санал хураалт явуулахын ялгаа, Хууль дээдлэх ёс, 2018, №3.
- О.Мөнхсайхан, Монгол Улс дахь Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг боловсронгуй болгох нь, Хууль дээдлэх ёс, 2018, №3;
- Р.Мухийт, Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэл, журам парламентын засагтай орнуудын жишээн дээр, Хууль дээдлэх ёс, 2018, №4 зэргээр өөрсдийн бүтээлд өнөөгийн нөхцөл байдлын талаар, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, үүсэн гарч буй үр дагавар, үр дүнгийн талаар үзэл бодлоо илэрхийлсэн байна.

2.2. Монгол Улс дахь Ерөнхийлөгчийн талаарх ойлголт, хөгжил төлөвшил

Ерөнхийлөгчийн тухай ойлголт: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 30 зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн”, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч бол Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэсэн бол Я.Цэвэлийн “Монгол хэлний товч тайлбар толь” номд:

1. “Улсын дээд эрхийг барих газрыг ерөнхийлөгч удирдагчийн албан тушаал;
2. Эрдэм шинжилгээний томоохон байгууллагыг ерөнхийлөн удирдагчийн албан тушаал”⁷ академич С.Нарангэрэл “Эрх зүйн эх толь бичиг” номдоо “англ. president; ор. президент – Бүгд Найрамдах улсын хэлбэрт ерөнхийлөгч төрийн төдийгүй гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн;⁸ Ш.Чоймаа нарын “Монгол хэлний хэлзүйн толь бичиг I боть” номд: “ерөнхийлөн удирдагч, улсын ерөнхийлөгч⁹ гэж тус тус тайлбарлажээ.”

7 Я.Цэвэл, Монгол хэлний товч тайлбар толь, 1966, 233 дахь тал

8 С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг Dictionary of Law, (дөрөв дэх хэвлэлт), 2015, 189 дэх тал.

9 Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хэлзүйн толь бичиг I боть, 2006, 324 дэх тал.

Харин Г.Совд нарын “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”-т ерөнхийлөгч гэх нэр томьёог авч үзэхдээ тухайн улс орны засаглалын хэлбэрээс хамаарч төрийн тэргүүн нь ерөнхийлөгч эсхүл хаан байна” гэж тэмдэглэсэн бол доктор, профессор Ц.Сарантуяа хууль зүйн нэр томьёог 1/ латин, 2/ үндэсний гэж ангилсан бөгөөд үндэсний нэр томьёог 1/ гадаад, 2/ орчуулгын, 3/ орчуулгын бус (уугуул) гэж ангилж үзсэн. Бидний судалж буй Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Ерөнхийлөгчийн институттэй холбоотой нэр томьёоны суурь нь болж буй “Ерөнхийлөгч” гэсэн үгийг дээрх ангиллын орчуулгын бус (уугуул) гэх ангилалд багтаасан¹⁰ гэж манай улсын нэртэй эрдэмтдийн тодорхойлсныг ХЗҮХ-ийн 2019 оны “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томьёо” сэдэвт судалгаанд авч үзсэн.

Харин төслийн эх баригч Б.Чимид Үндсэн хуулийн заалтыг тайлбарлахдаа: “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн”¹¹ гэсэн нь засаг төр нийгмийн тогтолцоонд түүний эрх зүйн байдлыг илэрхийлсэн гол тодорхойлолт төдийгүй хоёр гишүүнт хавсарсан нийлмэл өгүүлбэрээс бүтсэн, хоёр гол шинжийг зэрэгцүүлэн тодорхойлсон нь улс төр-хууль зүйн нарийн учир утгатай хэмээгээд, 1/ Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл гэсэн гурван салаанаас бүрддэг засаг төрийг тус тусад нь биш бүхэлд нь улсын дотоод, гадаадад бүрэн эрхтэй төлөөлж манлайлдаг учир төрийн тэргүүн, 2/ Улсынхаа хэмжээнд нийт ард түмнээ төлөөлсөн цорын ганц дээд албан тушаалтны хувьд иргэний нийгмийг бүхэлд нь нэгтгэн “эв нэгдлийг нь илэрхийлэх” чиг үүрэгтэй байдгийг илэрхийлсэн¹² гэжээ. Төрийн тэргүүн буюу төр тэргүүлдэг гэх санааг төрийн гурван салааг тус тусад нь даргалдаг мэтээр гуйвуулж ойлгож болохгүй¹³ гэдгийг тэрээр анхааруулсан байна.

Төрийн тэргүүн болох хаан нь 1921 оноос өмнөх олон зуун, мянган жил удам судраасаа сонгон төр тэргүүлдэг, гэр бүлээ залгамжилсан төрийн тэргүүн байсныг сүүлийн 100 жилд ард иргэд дундаас сонгон, сонгуулийн зарчмаар төр тэргүүлдэг болж өөрчлөөд байгаа юм.

Анхны Үндсэн хуулиа тунхагласан 1924 оноос “хамтын тэргүүнтэй” байхаар ЗХУ-ын жишгээр 1-т Ерөнхий сайд, 2-т МАХН-ын төв хорооны дарга гэх үзэлд тулгуурлан намын тэргүүн нь СнЗ-ийн даргыг хавсардаг болсон нь 1974 оноос АИХ-ын тэргүүлэгчдийн даргыг МАХН-ын дарга хавсрах болж дэлхийн дээд хэмжээний уулзалт хэлэлцээрт төрийг төлөөлөн оролцдог байсан.

Ийнхүү 1988 оны сүүлээр нам, төрийн үүргийг зааглаж “Ерөнхийлөгч” гэх төрийн дээд албан тушаалтан улсаа тэргүүлэх асуудлыг боловсруулан хэлэлцэхдээ “Ерөнхийлөгч-Парламент-Засгийн газар” эсвэл “Парламент-Ерөнхийлөгч-Засгийн газар” гэсэн 2 хувилбараас сонгон Парламентын Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч гэсэн хувилбарыг сонгон 5 зүйл бүрэн эрхийг 17 дэд зүйлээр тодорхойлсон төслийг санал болгож байжээ.¹⁴

10 Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томьёо судлал: сургамж ба шийдэл”, “Хууль зүйн нэр томьёоны судалгаа, хэрэглээ” сэдэвт улсын хэмжээний эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 2016, 36 дахь тал.

11 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан 2018, 2019 26 дахь тал.

12 Б.Чимид, Төр нам, эрх зүйн шинэтгэлийн зарим асуудал, *Нэгдүгээр дэвтэр*, 2008, 137 дахь тал.

13 Мөн тэнд, 137 дахь тал.

14 Мөн тэнд, 128 дахь тал.

Хэдийгээр олон зуун жил төрийн тэргүүн хаан бүх зүйлд бүрэн эрхтэй байсныг өөрчилсөн ч ард иргэдийн төлөөлөл болох Улсын Их Хурлын гишүүд төрөө тэргүүлэх сонголтыг хийж, хяналт тэнцлийг тогтворжуулан төрийн тэргүүн бол ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч хэмээн Үндсэн хуулиараа тунхагласан.

Хөгжил, төлөвшил: “Ерөнхийлөгч” гэх албан тушаал шинээр бий болсон мэт боловч “төрийн тэргүүн” гэх институт байсаар ирсэн учир төрийн залгамж чанар байх нь ойлгомжтой юм. Өөрөөр хэлбэл, 1960 оны Үндсэн хуульд АИХ-ын тэргүүлэгчдийн бүрэн эрхийг 20 хэсэг заалтаар тодорхойлсноос бүрэн эрхтэй холбоотой 9 заалтыг хэвээр үлдээж зарим заалтыг өөрчлөлттэй оруулсан нь зарлиг гаргах, уучлал үзүүлэх, одон медаль, хүндэт цолоор шагнах, дипломат төлөөлөгчдийг итгэмжлэх, эргүүлэн татах, цэрэг дайчилгаа гэх мэт заалтаар уламжилсан.

Гэвч хэлбэрийн талаасаа уламжилсан гэгдэх боловч чиг үүрэг, дэглэм өөрчлөгдсөнтэй холбоотой агуулгын хувьд шинэчлэгдсэн нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмаар засаг төрийн тогтолцоог бэхжүүлж дэлхийн улсуудын жишгээр томъёологдож, 1993 оны МУЕТХ-иар уламжлан тусгагдсан нь өнөөг хүртэл хэрэгжиж, олон талтай цар хүрээ нь өргөжин тэлсээр Монгол Улсын хэмжээнд холбогдолтой 80 гаруй хуульд тусгалаа олж үйлчилж байгаагаас бүрэн эрх хэмжээг зохицуулсан 70 орчим хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд Ерөнхийлөгч ямар бүрэн эрх эдэлж байгаагаас хамааран тухайн засаглалын хэлбэрийг харж болдог байна. Улс орон бүр өөрийн онцлогоос хамааран ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг ялгаатай зохицуулсан шиг манай улсын хувьд ч өөрийн орны онцлог, уламжлал, шинэчлэлийг шингээсэн хэв шинж бүхий Ерөнхийлөгчдөө бүрэн эрхийг олгосон явдал юм.

Монголын төрийн тэргүүн парламентын бусад улсын төрийн тэргүүнүүдээс илүү хүчтэй байх чиглэлийг баримталсан тул парламентын бүгд найрамдах улсын төрийн тэргүүн төдийлөн эдлээд байдаггүй хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх зэрэг бүрэн эрхийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид олгожээ.¹⁵

Бүрэн эрхийг хангах “баталгаа” гэдэг үгийг хууль зүйн талаас нь цэгцлэн тодорхойлсон зүйл одоогоор ховор байгаа нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн баталгаа төдийлөн сайн хангагдаагүй гэж үзэх нөхцөл үүсэж байна. Хууль зүй, улс төр, эдийн засаг, нийгэм, ёс суртахууны үндэс, боломж, батламж, суурь хөрсийг авч үзвэл, хууль зүйн үүднээс 70 орчим хуульд тусгасан, улс төрийн үүднээс авч үзвэл парламентад суудалтай намаас Ерөнхийлөгчийн албан тушаалд нэр дэвшсэн хэдий ч намаасаа түдгэлздэг, эдийн засгийн баталгааны хувьд бусад институттэй харьцуулбал улс орон удирдаж буйн хувьд сул төсөвтэй гэж үзэж болно, Ерөнхийлөгчийн амь бие, эрүүл мэнд халдашгүй байх баталгаа эмч байнга дагаж явдаггүй гэхчлэн хангалттай гэж үзэхгүй байна. УИХ, ЗГ-тай нэг байгууламжид байрлан ажиллаж байгаа, нэр төрийн баталгаа манай улсад хангалттай биш, цахим орчны зохицуулалт тусгагдаагүй, нэр төрд халдсан талаар зохицуулалт нарийвчлан тусгаагүйгээс хангалттай байдаггүй зэрэг юм.

15 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан IX боть, 2018, 2019.

Бүрэн эрх бол зөвхөн тухайн нэг субъектэд хамаарах давуу эрх юм. Монгол Улсын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч, төрийн тэргүүн гэсэн байр сууриас түүний бүрэн эрхийн баталгааг хангахгүй бол “хуулиа олон төрлийн чиг үүрэг бий болгож Монгол Улсын ерөнхий дизайнер” болгочихсон.”¹⁶ Цагдаагийн байгууллагын тугны загвар, дүрэмт хувцасны загвар, цэргийн дүрэмт хувцасны ялгах тэмдгийн загвар, шүүгчийн өмсгөл, прокурорын энгэрийн тэмдэг ялгах тэмдэг, өмсгөлийг батална гэх мэт.

Бүрэн эрхийн талаар Академич Ж.Амарсанаа “Ардчилсан эрх зүйт ёс” номондоо одоо байгаа тогтолцоог төгөлдөржүүлэн хөгжүүлэх үүднээс бүрэн эрхийн талаар хэлэхдээ: “Ерөнхийлөгчийн институт нь түүний бүрэн эрх гэсэн ойлголттой салж болохгүй ойлголт. Ерөнхийлөгчийг жинхэнэ утгаар нь ойлгох хэрэгтэй бол түүний бүрэн эрх гэж юу болох, бүрэн эрхийг “төгс” (харьцангуй утгаар) бий болгохын тулд хууль тогтоомжийн зүгээс ямар алхам хийх нь зүйтэй талаар ярилцах нь зүйтэй”¹⁷ гэжээ.

Ийнхүү Монгол Улсын төрийн тэргүүн, Ерөнхийлөгчийн хөгжил, уламжлал, шинэчлэлийн талаар дээр товч дурдсан боловч төрийн дээд албан тушаалтан төдий биш Монгол Улсын, ард түмний эв нэгдлийн илэрхийлэл, тусгаар тогтнолын баталгаа, төр улсын төлөөлөл гэдэг утгаар хөгжүүлэн төлөвшүүлэх нь чухал ач холбогдолтой юм.

2.3. Гадаадын зарим улсын туршлага

XVIII-XIX зуунд дэлхийн улс орнууд эзэнт гүрэн, хаант засаглалыг үл дэмжих нь ихээхэн түгээмэл болж тухайн улсын “төрийн тэргүүн” гэх албан тушаалыг Ерөнхийлөгч нар эзлэх болжээ. Эдүгээ АНУ-д анхлан хэрэглэгдсэн “Ерөнхийлөгч” хэмээх албан тушаалтан энэхүү үүргийг гүйцэтгэж байна.

Төрийн тэргүүнээ Ерөнхийлөгч хэмээн нэрлэсэн 82 улс¹⁸ байна. “Төрийн тэргүүн” гэх нэршил нь голдуу бүгд найрамдах улсын Үндсэн хуульд томъёологдсон¹⁹ байна. Төрийн тэргүүн нь улс орныг тэргүүлэн удирдагч, үндэсний эв нэгдэл, эв санааны илэрхийлэл юм. Ихэнх улс оронд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн, Засгийн газрын кабинетын тэргүүлэгчийг “ерөнхий сайд” хэмээн томъёолж, ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх үүрэг, эрх мэдэл нь харьцангуй бие даасан институтийн хувиар хөгжиж байна гэж үзэж болох юм.

Засгийн газрын үйл ажиллагаанд ерөнхийлөгчийн дэмжлэг, оролцоо (presence)²⁰ байх нь олон нийтийн дунд төрийн үйл хэрэг үргэлжилж байхын бэлгэдэл, “Засгийн газрын тэргүүн-ерөнхий сайд”-ыг орлон гүйцэтгэх засаглалыг хүчирхэгжүүлдэг бол ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг харьцуулан судалсан судлаачид тухайлбал,

16 Ж.Амарсанаа, “Ардчилсан эрх зүйт ёс”, 2009, 48 дахь тал.

17 Мөн тэнд, 44 дэх тал.

18 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтийн зарим нэр томъёо” судалгаа, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, №76, 2020, 191 дэх тал.

19 Конрад-Аденауэр-Сан, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтийн талаарх судалгаа, Мөнхийн үсэг ХХК, 2018, 41 дэх тал.

20 Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, <https://constitutionnet.org/primers>.

Олег Зазнаев²¹-ийн үзсэнээр ерөнхийлөгчийн, парламентын, хагас-ерөнхийлөгчийн, холимог-ерөнхийлөгчийн зэрэг засаглалын бусад хэлбэр бүхий улс оронд ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг арван шалгуур үзүүлэлтэд тулгуурлан “парламент” “ерөнхийлөгч”-ийн институтын хоорондын эрх мэдлийн харьцааг үнэлсэн. Ерөнхийлөгчид хамаарагдах нийт 43 төрлийн бүрэн эрх мэдлийг нэгд, бэлгэдлийн буюу ёслолын; хоёрт, томилгооны, гуравт, улс төрийн эрх мэдэл гэсэн 3 үндсэн бүлэгт ангилсныг судлаачид эдүгээ өргөн хэрэглэсээр байна.

Энэхүү судалгаанд Ерөнхийлөгчийн бие даасан институт дахь ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг төрөлжүүлэн ангилахдаа орчин үед дэлхийн улс орнууд төрийн дарангуйллаас ангид байх “separation of powers” онолын илэрхийлэл болсон засаглалын гурван мөчирт /хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглал буюу МУЕТХ 3.2 дахь заалттай уялдуулсан/ үндсэн хуулиар түүнд олгосон эрх мэдэл хэрхэн хамаарагдаж байгааг харгалзсан²² төдийгүй эрх зүйн бүл, төрийн удирдлагын хэлбэр зэргийг агуулсан ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч бэлгэдлийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч байгааг, Франц орны хувьд төрийн байгууламжийн хувьд ижил байгааг, ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн засаглалыг бэхжүүлж байгааг сонгон харьцуулан үзлээ.

1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч нь “non-executive president” буюу гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлдэггүй, бэлгэдэл, ёслолын шинжтэй эрх мэдлийг голчлон хэрэгжүүлдэг талаар ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн (Basic Law) V²³ бүлэгт заасан.

ХБНГУ нь Ром-Германы эрх зүйн бүлийн гол төлөөлөгч улс бөгөөд “executive federalism”²⁴ хүчтэй “гүйцэтгэх засаглалд Холбооны улс”-ыг хөгжүүлэхдээ Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг Холбооны шатлал (Bund) хийгээд мужийн (Länder) түвшинд хуваарилсан үлгэр жишээ гэж сонгон судалсан.

Хэдийгээр ХБНГУ нь төрийн байгууламжийн хувьд холбооны, Монгол Улс нь нэгдмэл тогтолцоотой боловч тус хоёр улсад ерөнхийлөгчийн институт нь адил харьцангуй ёслол бэлгэдлийн шинж бүхий эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг /Будестаг-УИХ-ыг анхдугаар чуулганыг зарлан хуралдуулах, онц байдал зарлах, онц байдал тогтоох, ард иргэдээ аюулаас хамгаалах, Ерөнхий сайдыг санал болгох, Будестаг-УИХ-ыг тараах эрхтэй²⁵ зэрэг бүрэн эрх нь ижил юм/.

Ерөнхийлөгчийн төстэй эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй нь манай улсын ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийн хөгжлийг тус оронтой ижил түвшинд боловсронгуй болгон хөгжүүлэх боломжтой. УИХ-ын зүгээс Ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлд хөндлөнгөөс хэт их оролцох буюу эрх мэдэл

21 Oleg Zaznaev, Measuring Presidential Power: A Review of Contemporary Methods, Mediterranean Journal of Social Sciences (July, 2014) “1. төрийн тэргүүний сонгууль; 2. гүйцэтгэх эрх мэдэл; 3. ерөнхий сайдын томилгоо; 4. сайдын томилгоо; 5. шинэ Засгийн газрыг байгуулах; 6. итгэл үзүүлэх эсэх асуудалд хориг тавих; 7. хууль санаачлах; 8. хуульд хориг тавих; 9. парламентыг тараах; 10. хууль тогтоогч нь Засгийн газрын гишүүн байх эсэх нь тохиромжтой/үл тохиромжтой эсэх”.

22 France, Germany & the United States: The Risk of a Dictatorship “lawfully producing a dictator”, <https://www.lepetitjuriste.fr/france-germany-the-united-states-the-risk-of-a-dictatorship/>, [Сүүлд үзсэн: 2021.01.20.]

23 ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (орч. П.Амаржаргал нар), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2020, 45 дахь тал.

24 Matthias Niedobitek, The German Bundesrat and Executive Federalism, (2018) <https://www.researchgate.net/publication/>.

25 ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (орч. П.Амаржаргал нар), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2020, /ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63.4 дэх хэсэгт/, МУ-ын Үндсэн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт <https://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367>

төвлөрүүлэх, шүүгчийн хараат бус байдалд халдах, Засгийн газрын гишүүдэд үүрэг даалгавар өгөх зэргээр дотоод ажилд оролцохоос зайлсхийх нь зүйтэй байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл: ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн Тавин тавдугаар зүйлийн 1 дэх зүйлд заасан “Холбооны Ерөнхийлөгч нь Холбооны болон Мужийн хууль тогтоох байгууллага, эсхүл Засгийн газрын гишүүн байж үл болно” гэсэн хатуу хориглосон заалтаар баталгаажсан. ХБНГУ-ын Холбооны Ерөнхийлөгчид хориглосон ажил, албан тушаалыг мөн тус Үндсэн хуульдаа хуульчилсан. Ерөнхийлөгчөөс хэтийдсэн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхгүй байх нь хариуцлагагүй байдал даамжрах, ардчилал аюулд өртөх нөхцөл байдлаас хамгаалах чухал ач холбогдолтой гэж үзсэнтэй холбоотой.

Холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Холбооны Канцлер болох Засгийн газрын тэргүүнийг Бундестагаас сонгох ба санал болгосон Холбооны Канцлерт Бундестагаас санал хураан арван дөрвөн хоногийн дотор гишүүдийн талаас илүү хувийн саналаар сонгож эсхүл үл сонгож болно.

Ерөнхийлөгчийн захирамж, чиглэл Засгийн газрын тэргүүн буюу Холбооны Канцлер болон Холбооны эрх бүхий сайд нар хамтарсан гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болдог. Харин Ерөнхийлөгчөөс сайдтай хамтарсан гарын үсэг зурсан байхыг шаардахгүй хоёр тохиолдол нь: нэгд, Бундестагийг тараах, хоёрт, Холбооны Канцлерийг томилоход нэр дэвшигчийг тодруулах шийдвэрт Холбооны сайдын хамтарсан гарын үсэг шаардахгүй.

Хууль тогтоох эрх мэдэл: Бундестагийг тараах эрх мэдлийг Засгийн газрын тэргүүн буюу Холбооны Канцлерийг томилохтой холбогдуулан Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон. Холбооны Канцлер сонгогдоогүй тохиолдолд нэн даруй дахин сонгууль явуулж, хамгийн олон санал авсан хүнийг сонгох ёстой.

Хэрэв сонгогдсон хүн дийлэнх олонхийн санал аваагүй бол Үндсэн хуулиар ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор түүнийг томилох, эсхүл Бундестагийг тараана.

Бундестагийн гишүүдийн дийлэнх олонхийн санал авсан бол ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч нь тухайн сонгуулиас хойш долоо хоногийн дотор томилох юм.

Онцгой эрх мэдэл: ХБНГУ-ын нутаг дэвсгэр зэвсэгт халдлагад өртсөн бол Холбооны Ерөнхийлөгч нь Бундестагийн зөвшөөрснөөр батлан хамгаалах нөхцөл байдлын талаар олон улсын эрх зүйн үүднээс мэдэгдэл хийхийг, Үндсэн хуулийн 115 ж дүгээр зүйлд зааснаар улсыг батлан хамгаалах байдалд буюу онц байдал, дайны байдалд орсон үед Бундестагийг тараахыг хориглох тухай заасан.

Шүүх эрх мэдэл: ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 60 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар шүүх эрх мэдлийн хүрээнд Холбооны Ерөнхийлөгчөөс зарим эрхээ өөр этгээдэд шилжүүлэхийг түүнд зөвшөөрсөн. Тухайлбал, Холбооны Ерөнхийлөгч нь тодорхой тохиолдолд уучлал үзүүлэх эрхтэй зэрэг юм.

Манай орны адил Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхээс Холбооны Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хууль, бусад Холбооны хуулийг санаатайгаар зөрчсөн гэм буруутай эсэхийг нь тогтоож, түүнийг албан тушаалаас чөлөөлнө.

2. Бүгд Найрамдах Франц Улс

Орчин үеийн ардчиллын эх үндэс 1789 оны Франц Улсын хувьсгалаас²⁶ үүссэн. Франц Улс нь 1875 онд анхны “парламентын бүгд найрамдах улс”-ыг үүсгэсэн ч хөгжлийн явцад цаг үеийн шалгуурыг үл даан гүйцэтгэх засаглалыг хүчгүйдүүлсэн тул 1958 оноос V Бүгд Найрамдах Франц Улс нь 7 жилийн хугацаагаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх хүчтэй-Ерөнхийлөгчийн институтийг байгуулсан.

Францын ард түмэн ерөнхийлөгчийг төрийн бүрэн эрхт байдлын бэлгэдэл, Францын ард түмний оюун санаа, үнэт зүйлийн илэрхийлэл²⁷, үндсэн хуулиар эрх олгогдон баталгаажсан “төрийн тэргүүн” хэмээн хууль санаачлах, бодлогын чиглэлд манлайлан тэргүүлэх, идэвхтэй байр суурьнаас хандахыг шаарддаг байна.

Сайд нарын хурал, Үндэсний Батлан хамгаалах Зөвлөлийн хурал, Шүүхийн Дээд Зөвлөлийн хурал, Гүйцэтгэх Зөвлөлийн хурлыг даргалах, бүх хууль, гэрээ, Засгийн газрын тогтоол, зарлиг гарын үсэг зурах, элчин сайдыг томилох буюу эгүүлэн татах, гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах зэрэг бэлгэдлийн²⁸ ёслолын эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг. Тэрээр ард түмэндээ хандан илгээлт гаргана.

Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх засаглал буюу Засгийн газрын кабинетыг тэргүүлдэггүй. Ерөнхий сайдад захиргааны процесс, улс орны дотоод бодлогыг хэрэгжүүлэх асуудлыг итгэмжилдэг.

Тус улс Европ дахь Ерөнхийлөгчийн институтын хамгийн урт хөгжлийн түүхтэй орны зэрэгцээ төрийн байгууламжийн хэлбэр нь “бүгд найрамдах улс” бөгөөд “хагас²⁹-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо”-той улсын төлөөлөл юм. Иймд манай орны адил төрийн байгууламжийн хэлбэр нь “бүгд найрамдах улс” бөгөөд “хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо”-той улсын төлөөлөл тул сонгон судаллаа.

Монгол Улстай харьцуулахад БНФУ-ын Ерөнхийлөгч нь мөн л ард түмний төлөөлөл, үндэстний эв санааны нэгдлийг илэрхийлэгч, бэлгэдлийн шинжтэй эрх мэдэл хэрэгжүүлдэг юм.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл: Франц Улсын Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдыг тодорхойгүй хугацаагаар томилж, түүний хүсэлтээр албан тушаалаас нь чөлөөлнө. Ерөнхий сайдтай зөвлөлдөн сайдуудыг томилж, чөлөөлнө.

Бусад улсаас ялгаатай нь тэрээр зөвхөн олонх суудал авсан намын тэргүүнийг Ерөнхий сайдаар ёсчлох үүрэг хүлээдэггүй байна. Тухайлбал; 1986-1988, 1993-1995, 1997-2002³⁰ онд сөрөг хүчний намаас Ерөнхийлөгч сонгогдож байсан түүхтэй. Гагцхүү Үндэсний ассамблей итгэлийг бүрэн дааж чадна гэсэн итгэл үнэмшил хүлээсэн нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох бүрэн эрхтэй. Гүйцэтгэх засаглалын болон армийн ихэнх дээд албан тушаалтанг Ерөнхийлөгч томилно. Тэрээр тус улсын Зэвсэгт хүчний Ерөнхий Командлагч байж, улсыг батлан хамгаалах үүрэг хүлээнэ. Засгийн газрын үйл ажиллагаанд түүний эдлэх эрх мэдэл нэн чухал ач холбогдолтой.

26 Эндээс үзнэ үү. <http://www.rogerdarlington.me.uk/Frenchpoliticalsystem.html>, [Сүүлд үзсэн: 2021.01.18.]

27 The European Consortium for Political Research (ECPR), www.ecpr.eu

28 Эндээс үзнэ үү. <http://studylecturenates.com/powers-functions-of-french-president-in-french-constitution/> [Сүүлд үзсэн: 2021.01.18.]

29 Presidential Legislative Powers, <https://constitutionnet.org/primers>. [Сүүлд үзсэн: 2021.01.18.]

30 <https://www.thelocal.fr/20120503/3247>

Хууль тогтоох эрх мэдэл: Франц Улсын Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйлд Ерөнхийлөгчөөс ямар ч асуудлаар Үндэсний ассамблейг тараах эрх мэдлийг хуульчилсан. Ерөнхийлөгч нь тус заалт ёсоор Ерөнхий сайд, парламентын хоёр танхимын тэргүүнтэй зөвлөлдөн доод танхим буюу Үндэсний ассамблейг тараах эрхтэй. Гэхдээ энэхүү эрхийг эдлэхэд хоёр хязгаарлалт тогтоосон байдаг. Үүнд; нэгд, Ерөнхий сонгууль явуулснаас хойш 1 жилийн дотор, хоёрт, үндэсний хэмжээнд онц байдал зарласан үед Үндэсний ассамблейг тараахыг хориглодог байна.

Ерөнхийлөгч нь парламентын хуралдааныг зарлан хуралдуулах, таслан зогсоох, парламентад илгээлт гаргах, өөрийн нэн чухал гэж үзсэн аливаа асуудлаар Засгийн газрын бус өөрийн байр суурийг илэрхийлэх эрх эдэлнэ. Парламентаас баталсан хуулийг Засгийн газарт шилжүүлснээс хойш 15 хоногийн дотор гарын үсэг зурна. Хэрэв Ерөнхийлөгч хуулийн төслийг парламент дахин нягтлах шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд энэхүү хүсэлтээ хууль тогтоогчид уламжилна. Ийнхүү дахин хянагдсан хуулийн төсөлд дахин татгалзах эрхгүй.

Францын Улсын Ерөнхийлөгч нь нийтийн албаны байгууллагыг байгуулах, соёрхон батлах гэрээ байгуулах, Засгийн газраас санаачилсан хуулийн аль ч төсөлд ард нийтийн санал асуулга явуулах эрхтэй. Ард нийтийн санал асуулгаар хуулийн төсөлд нөлөөлөх нь Ерөнхийлөгчөөс³¹ шууд ардчиллыг төлөвшүүлэх, өөрийн хууль санаачлах эрхээ ард түмний дэмжлэгтэйгээр³² шууд хэрэгжүүлэх чухал боломжийг олгодог гэж үздэг. Хэрэв Ерөнхийлөгч ард нийтийн санал асуулгаас хүлээн зөвшөөрсөн дүнг хүлээн авсан бол 15 хоногийн дотор албан ёсоор гарын үсэг зурж ёсчилно.

Шүүх эрх мэдэл: Шүүхийн Дээд Зөвлөлтэй зөвлөлдөн Ерөнхийлөгч нь гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд уучлал үзүүлэх, ялын гүйцэтгэлийг хойшлуулах, өршөөл үзүүлнэ. Тус зөвлөлийн 9 гишүүнийг Ерөнхийлөгчөөс томилдог. Ийнхүү томилохдоо Үндсэн хуульд заасан ёсоор Ерөнхий сайдтай заавал хамтран гарын үсэг зурсан байхыг шаардана.

Онцгой эрх мэдэл: Үндэсний хэмжээнд онц байдал зарлах үед Ерөнхийлөгчийн эдлэх онцгой бүрэн эрхийн хүрээ, заагийг Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд хуульчилсан. Тухайлбал, 1. Бүгд найрамдах улсын төрийн байгуулалт, 2. үндэсний тусгаар тогтнол, 3. олон улсад хүлээсэн үүргээ сахин биелүүлж, төрийн дээд байгууллагаас хэвийн үйл ажиллагаа явуулахад ноцтой аюул тулгарсан үед нэн яаралтай авч хэрэгжүүлэх дэг журам сахиулах арга хэмжээг удирдан зохион байгуулах, (бодлогын манлайлал үзүүлэх, дайны болон улсыг батлан хамгаалах, гадаад бодлого) Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг эрс нэмэгдүүлсэн тул чухал ач холбогдолтой эрх мэдэл юм. Тэрээр Ерөнхий сайдтай албан ёсоор зөвлөлдөн “Үндсэн хуулийн Зөвлөл”-ийг хуралдуулах, хуралдааныг даргалах эрхтэй.

3. Оросын Холбооны Улс

ОХУ-ын хувьд манай орны хойд хөрш сүүлийн 20 орчим жил дэлхий дахинаа “хүчирхэг Ерөнхийлөгч бүхий их гүрэн”-ий бодлого хэрэгжүүлж ирсэн. Иймд их гүрний хувиар манай оронд эдийн засаг, олон улсын харилцаа хийгээд стратегийн гол ач холбогдол бүхий анхаарал хандуулбал зохих улс орны тоонд үргэлж зүй ёсоор тооцогдох тул сонгон судалсан.

31 Бүгд Найрамдах Франц Улсын Үндсэн хууль, 11 дүгээр зүйлд, “*The President (at the request of the Government) may submit to a referendum any government bill concerning the organization of public authorities, economic or social policy, public services, or ratification of certain treaties*”.

32 Presidential Legislative Powers, P.9. <https://constitutionnet.org/primers>.

ОХУ-ын эдийн засгийн гадаад харилцаанд улс төрийн шийдвэр ихээхэн нөлөөтэй тул зах зээлийн зарчмаар явагдахгүй салбарууд их байдаг байна. ОХУ нь түүхийн урт хугацааны туршид дарангуйлал дор оршин тогтнож ирсэн, 1990 оноос коммунист-нэг нам төвтэй улс төр, эдийн засгийн тогтолцооноос Монгол Улсын адил татгалзан орчин үеийн улс орнуудын жишгээр “separation of powers” онолд тулгуурласан шинэ Үндсэн хуулиа 1993 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдөр баталсан.³³

Гэсэн хэдий боловч тус улсын Үндсэн хууль нь эрх мэдлийн тэнцвэрийг хадгалах онолоос илт ухран ОХУ-ын Ерөнхийлөгчид асар их эрх мэдэл олгосон байдаг. Хууль санаачлагчид ба Ерөнхийлөгчид засаглалын гурван мөчир хийгээд төрийн институтын хоорондын уялдаа холбоог хангахад чухал үүргийг итгэмжилсэн мэт боловч хөгжлийн явцад үнэндээ “superpresidentialism” гэх нэр томьёог үндсэн хуулийн эрх зүйд үүсгэсэн гэж судлаачид үздэг.

2008 оны ОХУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа Үндсэн хуулийн 81 дүгээр зүйлд зааснаар 6 жил болсон. Тэрээр Төрийн тэргүүн, ОХУ-ын тусгаар тогтнол, ОХУ-ын иргэний эрх, эрх чөлөө, Үндсэн хуулийг сахин хамгаалагч, Зэвсэгт хүчний Ерөнхий командлагч байна. Тэрээр ОХУ-ын гадаад, дотоод бодлогыг хэрэгжүүлэгч, олон улсын харилцаанд улсаа төлөөлнө (ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйл).³⁴

Гүйцэтгэх (томилгооны) эрх мэдэл: Засгийн газар огцрох тохиолдолд заавал Ерөнхийлөгчийн гарын үсэг, зөвшөөрлийг шаарддаг. Ерөнхийлөгчийн Засгийн газарт тавих хяналт, удирдлага нь илт давуу бөгөөд гагцхүү түүний зөвшөөрлөөр Засгийн газрын кабинетын тэргүүнийг өөрчилдөг байна.

2020 оны 1 дүгээр сард ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.Путин ОХУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт³⁵ оруулсан. Одоогийн ОХУ-ын Ерөнхийлөгч В.Путины 4 дэх удаагийн бүрэн эрхийн хугацаа 2024 онд дуусгавар болно. Шинэ нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил хэвээр байна. Нэг удаа улиран сонгогдох эрхтэй. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч сүүлийн 25 жил эх орондоо амьдарсан³⁶, ОХУ-ын иргэн байна.

Хүснэгт 1.³⁷

Ерөнхийлөгчийн томилгоо	Албан тушаал
Төрийн Дум-тай зөвшилцөн томилох	-ОХУ-ын Засгийн газрын тэргүүн Ерөнхий сайд
Хараат бус томилгоо	- Дэд сайд, сайд, - Холбооны шүүгч, - ОХУ-ын төрийн байгууллага дахь ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн бие төлөөлөгч, - Аюулгүйн Зөвлөлийн гишүүн, - Оросын армийн Ерөнхий командлагч ³⁸ , - ОХУ-аас гадаад оронд суух элчин сайд
Төрийн Дум-аас зөвшөөрөл авч, томилох	- Төв банкны захирал

33 Amy J. Weisman, *Separation of powers in Postcommunist Government: A Constitutional case study of The Russian Federation*, AM. U. J. INT'L L. & POL'Y [VOL. 10:4].

34 ОХУ-ын Үндсэн хууль. <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

35 ОХУ-ын Үндсэн хууль. <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

36 Constitutional and political change in Russia [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/-/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA\(2020\)646168_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/-/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA(2020)646168_EN.pdf).

37 Sławomir Wierzbicki, *The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System*, (2013) P.170, “The Supreme United Command of the Armed Forces of the Russian”.

38 Мөн тэнд. (The Supreme United Command of the Armed Forces of the Russian).

Холбооны Зөвлөлд санал болгож, томилох	- Ерөнхий прокурор - ОХУ-ын Дээд Шүүхийн шүүгчид
--	---

Хууль тогтоох эрх мэдэл: Federation Council of the RF буюу хууль тогтоох дээд танхим болох ОХУ-ын Төрийн Зөвлөлөөс гадна³⁹ ОХУ-ын Ерөнхийлөгч хууль тогтоох эрх мэдэлтэй. Түүний энэхүү үлэмж хүчин чадал бүхий эрх мэдэлд тогтоосон хоёр хязгаарлалт байдаг нь а) Үндсэн хууль б) Холбооны хууль тогтоомжид түүний зарлиг харшлах ёсгүй. ОХУ-ын Ерөнхийлөгч нь бүх иргэд нийтээр заавал дагаж мөрдөх (decree-making power) хуулийн хүчин чадал бүхий хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг гаргах цорын ганц субъект⁴⁰ юм.

Мөн ОХУ-ын Ерөнхийлөгч хууль тогтоох доод танхим “Төрийн Дум”-ыг хоёр тохиолдолд тараах эрхтэй; нэгд, Төрийн Дум-аас Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг гурван удаа татгалзах; хоёрт, энэ тохиолдолд нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч томилоод Төрийн Дум-ыг тараан шинэ сонгууль явуулна.

Шүүх эрх мэдэл: “Засгийн газрын дотоод асуудлаар шүүхэд гагцхүү Ерөнхийлөгч мэдүүлэн нэхэмжлэл гаргана” гэж Үндсэн хуульд хуульчилсан. Ерөнхийлөгчөөс Засгийн газрын аливаа хууль бус асуудлыг нуун далдлах боломж олгож байгаа нь шүүх засаглалын зарчимд⁴¹ харшилсан үйлдэл болдог байна.

ОХУ-ын Ерөнхийлөгчөөс тус шүүхэд хүсэлт гарган ОХУ-ын Үндсэн хуулийг тайлбарлах, ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 85.2 дахь заалтын дагуу ерөнхийлөгчөөс түдгэлзүүлсэн хууль, хууль тогтоомжийг Үндсэн хуульд харшилж байгаа эсэх талаар зохих шатны шүүхэд хандах эрх олгогдсон⁴² байдаг. ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйлд заасны дагуу ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхтэй холбоотой маргааныг ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхээс хянан шийдвэрлэнэ.

Дүгнэж үзвэл, Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийг анхлан боловсруулагчдын хүсэл зоригийг ямагт эрхэмлэн, Ерөнхийлөгчийн ёслол, бэлгэдлийн шинжтэй эрх мэдэл хэрэгжүүлэх Үндсэн хуулийн үзэл санааг ямагт эрэлхийлэх нь зүйтэй юм. ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгч ёслол, бэлгэдлийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч байгаа нь Ерөнхийлөгчийн институтын хувьд тус улсын сайн жишээ туршлага нь манай орны хувьд ямагт үлгэр жишээ болж хөгжил дэвшилд нь сайн нөлөөлөл үзүүлнэ гэж үзсэн бол ОХУ болон Франц орны хувьд хүчирхэг Ерөнхийлөгчийн засаглалыг төлөвшүүлж байгааг дэлхий дахинаа харуулж байгаа нь манай орны хувьд үлгэрлэх гэхээсээ илүүтэйгээр болгоомжлох, нэг хүний гарт эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэн хуульчлахаас зайлсхийхийг ямагт сануулж байх сайн жишиг болно гэж үзлээ.

39 Sławomir Wierzbicki, *The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System*, P.170.

40 [“power of a President, acting alone, to issue legally binding decrees that alter the legal rights or responsibilities of citizens.”], “Decrees and directives of the President of the Russian Federation shall be binding for execution throughout the territory of the Russian Federation.”

41 Мөн тэнд.

42 Арне Мавчич, *Үндсэн хуулийн хяналт*, (Мэргэн Их Монгол Хэвлэлийн газар, 2014), 161 дэх тал.

ГУРАВ. ҮНЭЛЭХ ҮЕ ШАТ

3.1. “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай 1993 оны хуулийн “зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлэхдээ аргачлалын дагуу хууль батлагдах үед төлөвлөсөн зорилгодоо хүрсэн эсэхийг шалган хууль бүхэлдээ зорилго, зорилтдоо нийцсэн эсэхийг үнэлэх юм.

МУЕтХ батлагдах үеийн хуулийн төслийн танилцуулгыг УИХТГ-аас авч үзвэл 1993.05.11-ний өдрийн чуулганд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга Б.Түмэн танилцуулжээ. Тэрээр БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль үйлчлэн 2 жилийн хугацаанд үүргээ гүйцэтгэсэн бөгөөд түүхэн үйл явдалтай холбогдуулан гарсан өөрчлөлт, Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуультай нийцүүлэн шинэчлэн батлах шаардлага гарсныг тэмдэглэсэн байна.

Мөн Төрийн байгууллын тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн эзлэх байр суурь нь “Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд үндэсний эв нэгдлийг эрх ашгийг дээдэлж, нийгмийн бүлэг давхраа, үндэстэн ястан, улс төрийн хүчнүүдийн хоорондын харилцааг зохицуулахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх юм” хэмээн тодорхойлсныг үндсэн зорилго болгон авч үзэж болох юм.

1993 оны МУЕтХ-ийн зорилтод “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч /цаашид “Ерөнхийлөгч” гэх/-ийн бүрэн эрх, халдашгүй байдал, тэдгээрийн баталгааг тогтоох, хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэжээ.

Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн”, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1-д дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч бол Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэж тус тус заасан байна. Энэхүү заалт нь засаг төр, нийгмийн тогтолцоонд түүний байр суурийг илэрхийлсэн гол тодорхойлолт юм.⁴³

Хуулийн үзэл баримтлал, 1992 оны Үндсэн хуульд туссан үндсэн зорилгод суурилан төрийн байгууллын тогтолцоонд /хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл/ эзлэх дээрх Ерөнхийлөгчийн байр суурийг нарийвчлан бататган зохицуулсан гол зохицуулалт болох 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг үнэлгээний зүйлээр сонгон авч үзлээ.

Үнэлгээний зүйл 1

3 дугаар зүйл.Ерөнхийлөгч

2.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.

43 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008, 137 дахь тал.

Энэхүү заалт нь төрийн тэргүүн бол бусад улсын жишиг зохицуулалтын адил, улс орныг тэргүүлэн удирдана гэсэн агуулгыг агуулах бус харин ерөнхийлөгч эрх мэдлийн сонгодог 3 салааны аль нэгэнд харьяалуулахгүйгээр тэдгээрт хуулийн хүрээнд хөндлөнгөөс “дэмжлэг, нөлөө үзүүлнэ” хэмээн тодотгосон байна.

Харин тэргүүн байх эрх мэдлийг Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдал болон Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх эрхийг тодорхой хуулиар хуульчлан зохицуулсан бол МУЕтХ-иар удирдлагын түвшинд буюу төрийн байгууллын хүрээнд (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх) эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагатай хэрхэн зүй зохистой харилцан ажиллах талаар дараах байдлаар нэг бүрчлэн зохицуулсан байна.

Хууль тогтоох эрх мэдэл

1. Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганыг товлон зарлах /МУЕтХ-ийн 12.1/,
2. Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах бол зарлиг гаргах /МУЕтХ-ийн 12.3/,

3. Улсын Их Хурлын чуулганд өөрийн тааллаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж, төрийн бодлогын аливаа асуудлаар Улсын Их Хуралд саналаа оруулах /МУЕтХ-ийн 12.5/,
4. Хууль санаачлах бүрэн эрх /МУЕтХ-ийн 12.6/,
5. Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийн талаар саналаа илэрхийлэх /МУЕтХ-ийн 12.7/,
6. Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих /МУЕтХ-ийн 12.8/,
7. Улсын Их Хуралд болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргах /МУЕтХ-ийн 12.9/,
8. Ард нийтийн санал асуулга явуулах саналыг хууль тогтоомжид заасны дагуу Улсын Их Хуралд оруулах /МУЕтХ-ийн 12.10/,
9. Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэж өөрөө тарах шийдвэр гаргахыг Улсын Их Хуралд санал болгох /МУЕтХ-ийн 12.11/,
10. Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг томилох тухай саналаа Улсын Их Хуралд оруулна. Улсын Их Хурал уг саналыг татгалзсан бол өөр хүнийг санал болгох /МУЕтХ-ийн 12.17/,
11. Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах /МУЕтХ-ийн 14.1/.

Гүйцэтгэх эрх мэдэл

1. Үндэсний аюулгүй байдал, эв нэгдлийг хангах болон өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах бусад асуудлаар Үндсэн хуульд заасны дагуу Засгийн газарт чиглэл өгөх /МУЕтХ-ийн 12.12/,
2. Ерөнхийлөгчийн зарлигийн биелэлтийн талаар Засгийн газрын мэдээллийг сонсох /МУЕтХ-ийн 12.13/,
3. Засгийн газрын хуралдаанд өөрийн тааллаар оролцож, санал бодлоо илэрхийлэх /МУЕтХ-ийн 12.14/,
4. Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч 5 хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах /МУЕтХ-ийн 12.2/,
5. Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай Ерөнхий сайдаас тавьсан саналын талаар түүнтэй зөвшилцөнө. Засгийн газрын гишүүнийг томилох, чөлөөлөх, огцруулах талаар Ерөнхий сайдаас ирүүлсэн саналтай танилцах /МУЕтХ-ийн 12.4/.

Шүүх эрх мэдэл

1. Бүх шатны шүүгчийг хуульд заасны дагуу томилох /МУЕтХ-ийн 12.16/;
2. Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг томилох тухай саналаа Улсын Их Хуралд оруулна. Улсын Их Хурал уг саналыг татгалзсан бол өөр хүнийг санал болгох /МУЕтХ-ийн 12.17/;
3. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүдийг хуульд заасны дагуу томилж, чөлөөлөх /МУЕтХ-ийн 12.18/.

Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн гэсэн статусын хүрээнд хууль тогтоох байгууллагад 11, Засгийн газарт 5, Шүүхийн байгууллагад 3 төрлийн үйл ажиллагаанд бүрэн эрхийн хүрээнд хамтран ажиллах талаар зохицуулсан байна. Үүнээс үзвэл удирдлагын түвшинд буюу төрийн байгууллын хүрээнд хууль тогтоох байгууллагатай нягт холбоотой ажилладаг байна.

Хууль тогтоох байгууллагад дэмжлэг нөлөө үзүүлэх бүрэн эрхийн тухайд МУЕтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт заасан Улсын Их Хурлын хууль тогтоомжид өөрийн саналыг гаргах эрх болон тус хуулийн 12 дугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт заасан хориг тавих бүрэн эрх нь хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаанд “дэмжлэг нөлөө үзүүлэх” гэсэн зорилгыг хангах илрэн гарах гадаад хэлбэр юм.⁴⁴ Тиймээс хэрэгжилтийн үр дүнд дараах тулгамдсан асуудал байна гэж үзлээ.

12 дугаар зүйл. Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх:
6. Хууль санаачлах бүрэн эрхийнхээ дагуу боловсруулсан хуулийн болон түүнтэй холбогдох шийдвэрийн төслийг хууль тогтоомжид заасны дагуу Улсын Их Хурлын даргад өргөн мэдүүлнэ.

МУЕтХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсэгт “...хуулийн болон түүнтэй холбогдох шийдвэрийн төсөл...” гэснийг нарийвчилан зохицуулаагүй нь “Коронавируст халдварын цар тахлаас үүдэлтэй амьдралын доройтол, нийгэм, эдийн засгийн бэрхшээлийг даван туулах онцгой арга хэмжээний тухай Улсын Их Хурлын тогтоолын төсөл”-ийг Улсын Их Хуралд 2021 оны 1-р сарын 08-нд өргөн барьсан байна.

Өөрөөр хэлбэл, “Ерөнхийлөгч хуулиар тогтоосон өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах хууль санаачлан гаргаж, улмаар түүнийгээ биелүүлэх дагалдан гарах Улсын Их Хурлын тогтоол гаргасангүй. Харин Улсын Их Хуралд хуулийн төсөл барилгүй, дангаар нь тогтоол мэдүүлсэн нь Улсын Их Хурлын бүрэн эрхэд хамаарах үйлдлийг гаргасан байна” гэж үзсэн байна⁴⁵. Энэхүү үйлдлээс дүгнэвэл Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрхийн хэт өргөн зохицуулалт нь Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын бүрэн эрхтэй холилдох эрсдэлийг дагуулж болзошгүй байна.

Иймд Үндсэн хуульд оруулсан 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийн хүрээ хязгаарыг хуулиар тогтоох шаардлагатай гэж үзэн Улсын Их Хурлын хуулиар хууль санаачлах эрх бүхий 78 субъект болох УИХ-ын 76 гишүүн, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч тус бүрт хүрээ хязгаар тогтоосон. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, хуралдааны дэгтэй холбоотой хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Улсын Их Хурлын

44 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг, 2015, 104 дэх тал.

45 А.Бямбажаргал, Албан тушаалтны хувьд үндсэн хуульд хүлээн зөвшөөрөөгүй л бол хориглоно гэж ойлгох учиртай, <http://nli.gov.mn/?p=78018>, 2020, 1 дэх тал.

гишүүн санаачлах” бол 38.3 дахь хэсэгт “төсвийн хүрээний мэдэгдэл, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэл, хөгжлийн бодлогын болон төлөвлөлтийн баримт бичиг, түүнчлэн өмч, татвар, эрүү, иргэн, захиргааны ерөнхий болон зөрчлийн тухай анхдагч хууль, шинэчилсэн найруулга болон Засгийн газар санаачлах бол Үндсэн хууль, бусад хуульд тусгайлан заасан асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Засгийн газар санаачилна” хэмээгээд харин 38.2 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч эдгээрээс бусад хүрээнд Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг баримтлан хууль санаачлах талаар зохицуулсан байна. /Энэ зүйлийг 2020 оны 11 дүгээр сард өөрчлөн найруулсан байна./

МУЕТХ-ийн 12 дугаар зүйлийн 6 дахь заалтад агуулагдах өргөн утга бүхий үг хэллэг ойлгомжтой хэрэгжих нөхцөл болох Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд хууль санаачлах хүрээ хязгаарыг нарийвчлан тусгаж, нэмэлт оруулах нь гүйцэтгэх эрх мэдэл болон Улсын Их Хурлын бүрэн эрх нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холилдохгүй зааглагдах, эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг бүрэн утгаар хангаж, 3 институтэд “дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ” гэсэн зорилгоо хангах ач холбогдолтой.

12 дугаар зүйл. Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх:
8. Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д зааснаар бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавина.

Ерөнхийлөгчийн хориг нь парламентын баталж буй хууль тогтоомжийг тухайн улсын Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлж байх зорилготой бол “улс төрийн зорилгын хувьд нам, улс төрийн хүчний хоорондын тэнцвэрийг хадгалах, төрийн бодлогын талаар баримталж буй байр сууриа таниулах замаар Ерөнхийлөгч сонгогчдыг татах зэрэг зорилгоор хэрэгжих хандлагатай байна.”⁴⁶

Улсын Их Хурлын гишүүдийн олонх хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд хориг буцаан татагдаж тус хууль батлагдан гардаг. Тиймээс Улсын Их Хурлын гишүүдийн саналын хувь хэмжээг шалгуур болгодог зохицуулалт Ерөнхийлөгчийн итгэл үнэмшил дээр суурилж, өргөн хүрээтэй хориг тавьснаар хоригийн хүчин чадлыг бууруулах, цаашлаад эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг алдагдуулах, эрх зүйн ач холбогдолгүй хориг нэмэгдэх олон эрсдэлийг дагуулж болзошгүй юм. Иймд хориг тавих, хориг хүлээн авахгүй байх тохиолдлыг ойлгомжтой нарийвчлан зохицуулах нь иргэдийн хууль тогтоох байгууллагад итгэх, төрийн бодлогын нэгдмэл чанарыг дэмжих магадлалтай.

Профессор Г.Совд “хориг тавих эрх нь хууль буюу бусад шийдвэрийг (1) Монгол Улсын Үндсэн хууль болон бусад хуульд харшилсан, (2) Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал, (3) бусад эрх ашигт нийцэхгүй гэж үзвэл түүнийг бүхэлд нь буюу зарим заалтыг хүчингүй болгуулахаар хориг тавих эрхтэй” гэж 3 үндэслэлийг тодорхойлсон байна.⁴⁷

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үндэслэл бүхий ойлгомжгүй, эргэлзээтэй, илэрхий алдаа байна гэж үзвэл МУЕТХ-иар хориг тавих бүрэн эрхтэй байх талаар нарийвчилсан зохицуулалт оруулах шаардлагатай юм. Тухайлбал, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль болон Өрийн тухай хууль зэрэг тодорхой хориг тавих үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэлийг тогтоосон байгааг харгалзан МУЕТХ-ийг бусад хуультай нийцүүлэн уялдуулж, Улсын Их Хурал нь Ерөнхийлөгчийн

46 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг, 2015, 104 дэх тал.

47 Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, Ерөнхийлөгчийн хориг, 2018, 88 дахь тал.

хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд үндэслэлээ тодорхой заах талаар, гишүүдийн оролцоо, хэлэлцүүлэг хэрхэн явагдах зэрэг процессын шинжтэй асуудлыг хуульчлах нь Улсын Их Хуралд харилцан уялдаатай оролцох “дэмжлэг, нөлөө үзүүлэх” бүрэн эрх хангагдах боломжтой.

3.2. “Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

“Практикт нийцэж байгаа байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн 15 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэг болох Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болох тухай, 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан хууль нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурлаас хүчин болгох тухай заалтыг сонгон авч үзлээ.

Үнэлгээний зүйл 2

5 дугаар зүйл. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх
5. Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.
6. Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах тодорхой бүрэн эрх олгох талаар саналаа Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно.

Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх гэдгийг төрийн тэргүүний хувьд ч, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд ч юу хийх үүрэгтэй, түүнийгээ биелүүлэхдээ ямар эрх боломж эдлэх ёстой вэ гэдэг утгаар авч үзсэн⁴⁸. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг “үндсэн”, “тодорхой” хэмээн ялган үзэх бөгөөд Үндсэн хуульд заасныг нь үндсэн, түүнийг ердийн хуулиар тодруулсан хийгээд нэмж олгосон эрх, үүргийг нь “тодорхой” гэнэ⁴⁹.

Мөн Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг төрөл, чиг үүргээр нь бэлгэ тэмдгийн шинжтэй чиг үүрэг, хууль тогтоомжтой холбогдох бүрэн эрх, гадаад харилцаанд хамаарах бүрэн эрх, батлан хамгаалахтай холбоотой бүрэн эрх, хууль тогтоогчийг тараах бүрэн эрх, бусад бүрэн эрх хэмээн тодорхойлж болно⁵⁰.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрх гэдэгт Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан 12 төрлийн бүрэн эрхийг хамааруулж байсан бөгөөд эдгээрээс дийлэнх олонх буюу нийт 9 бүрэн эрх нь гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд хэрэгжиж байна. Үлдсэн бүрэн эрх нь УИХ болон Шүүх эрх мэдэлтэй харилцахтай холбоотой эрх хэмжээнд хамаарч байсан⁵¹.

1993 онд баталсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн Хоёрдугаар бүлэг 12-15 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд: төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын асуудалд хамаарах 17 бүрэн эрх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсыг батлан хамгаалах асуудалд хамаарах 9 бүрэн эрх, гадаад харилцааны асуудалд хамаарах 5 бүрэн эрх, бусад асуудалд хамаарах 5 бүрэн эрх буюу нийт 36 бүрэн эрх хамаарч байна. Эдгээр бүрэн эрх нь одоогийн байдлаар 65 орчим хуульд тусгагдсан байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуульд Ерөнхийлөгчийн

48 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008, 148 дахь тал.

49 Мөн тэнд.

50 Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, 2012, 174 дэх тал.

51 Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ”, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа (судалгааны эмхэтгэл), 2018, 39 дэх тал.

үндсэн бүрэн эрхийг тодорхой бүрэн эрх болгож тодруулах байдлаар төрөлжүүлэн ангилсан явдал нь үндсэн бүрэн эрхийн нэгдмэл байдлыг хангахад эерэг нөлөөтэй.

Гэвч Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь бусад парламентын засаглалтай төрийн тэргүүний тогтолцоотой харьцуулбал бүрэн эрхт хувьд хязгаарлагдмал бус гэсэн судалгааны дүгнэлт гарсан байна⁵².

Энэ талаар анхны Ерөнхийлөгч П.Очирбат “Монгол Улсын хувьд байдал арай өөр юм. Манайх хэдийгээр парламентын засаглалтай боловч төрийн тэргүүн Ерөнхийлөгчийн эрхийг нэлээд өргөн хүрээтэй хуульчилж өгсөн. Тийм ч учраас манайхыг зарим судлаачид хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай орон гэж үздэг тал бий”⁵³, ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрх болон тодорхой бүрэн эрхийн хамаарлын талаар доктор Б.Даш-Ёндон “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тодорхой болон үндсэн бүрэн эрхүүд зөрчил будлиантай, хуулиар зохицуулах механизм байхгүй байх явдал түгээмэл ажиглагддаг, Ерөнхийлөгчид олгосон зарим тодорхой бүрэн эрх түүний үндсэн болон тодорхой бүрэн эрхээс хальж, эрх мэдэл, хуулийн хүчин чадлыг нь нэмэгдүүлээгүй байна” гэх зэргээр тус тус тэмдэглэжээ⁵⁴.

Ерөнхийлөгчийн “хориг тавих бүрэн эрх”-ийн тухайд: Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд, нөгөө талаас Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь тодорхой байдлаар оролцох зэрэг харилцан хяналтын чиг үүргүүдийг Үндсэн хуульд тодорхойлсон байдаг⁵⁵.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд “...тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална” гэж заасан. Энэхүү үзэл баримтлалын үүднээс тайлбарлавал Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авах эсэх нь Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн асуудал байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд 1993-2019 оны хооронд буюу 27 жилийн хугацаанд нийт 61 удаа удаа хуульд хориг тавьсан бөгөөд 23 нь хууль тогтоомжид бүхэлд, 38 нь хэсэгчлэн тавьсан хориг байна⁵⁶. Үүнээс Улсын Их Хурал нийт хоригийн 2/3-г хүлээн зөвшөөрч, үлдэх хэсэг буюу 1/3-г хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн тогтоол гарсан. Ерөнхийлөгчийн хоригийн агуулгыг авч үзвэл төрийн алба, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт, төрийн байгуулалт, улс төрийн нам, татвар, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомжууд байна⁵⁷.

Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрхийн талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-т “Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих. Ерөнхийлөгчийн

52 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан, 2018, 2019, 110 дахь тал.

53 П.Очирбат, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх, Анхны зам мөр, 2001, 13 дахь тал.

54 Б.Даш-ёндон, “Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын ерөнхийлөгчийн институт”, Шинэ толь 1999 №4, 65 дахь тал.

55 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжинд тавих хориг, Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал, 2015, 103 дахь тал.

56 П.Амаржаргал, Парламентын хууль тогтоох бүрэн эрх ба ерөнхийлөгчийн хориг, Хууль дээдлэх ёс No.2,2014, Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, “Ерөнхийлөгчийн хориг” 2018, 261-265 дахь тал.

57 Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан 2018, 2019, 48 дахь тал.

тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ” гэж заасан. Үүнээс үзвэл Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх нь Улсын Их Хурлаас баталсан бүхий л “хууль, бусад шийдвэр”-т хамаарахаар харагдаж байна. Гэвч Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх нь хууль тогтоомжийг Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлэх, үндэсний аюулгүй байдал, ард түмний ашиг сонирхол, эв нэгдлийг хангах зорилгоор хэрэгжих учиртай. Уг бүрэн эрх өргөн хүрээнд хэрэгжсэнээр Улсын Их Хурлаас баталсан хууль, бусад шийдвэрт Ерөнхийлөгч хувийн ашиг сонирхол, улс төрийн зорилгоор хандах, хууль тогтоох эрх мэдэлд өөрийн бүрэн эрх, гол чиг үүрэгт хамаарахгүй асуудлаар оролцох зэрэг эрсдэлтэй. Иймд Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрхийн хүрээг тодорхой болгож, холбогдох хууль тогтоомжид хориг тавих тохиолдлыг нарийвчлан тусгах нь зүйтэй. Одоогоор хориг тавих бүрэн эрхийн талаар бусад хуульд дараах байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

- Өрийн удирдлагын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.3-т “Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-т заасан өрийн хязгаарыг зөрчсөн нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д заасны дагуу хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл болно.”

- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4-т “Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа төсвийн тусгай шаардлагыг хангаагүй нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д заасны дагуу хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл болно” гэж тус тус заажээ.

Ерөнхийлөгчийн “хууль санаачлах бүрэн эрх”-ийн тухайд:

Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийн дагуу хууль санаачлах эрхтэй. Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх нь хуулийн төслийг парламентад өргөн мэдүүлэх, тодорхой асуудлаар улс төрийн хөтөлбөр дэвшүүлэх боломжийг түүнд олгодог. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.2-т “Ерөнхийлөгч энэ хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1, 38.3-т зааснаас бусад асуудлаар хууль санаачилна. Ерөнхийлөгч хууль санаачлахдаа Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг баримтална” гэж заасан. Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг нь Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болох агуулгатай. Эндээс үзвэл Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрх нь Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд хэрэгжихээр ойлгогдож байна.

Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийн талаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.6 дахь хэсэгт “Хууль санаачлах бүрэн эрхийнхээ дагуу боловсруулсан хуулийн болон түүнтэй холбогдох шийдвэрийн төслийг хууль тогтоомжид заасны дагуу Улсын Их Хурлын даргад өргөн мэдүүлнэ” гэж заажээ. Гэвч Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйлийн 15.6 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч өөртөө үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах тодорхой бүрэн эрх олгохоор хууль санаачлах эрх нээлттэй байгаа нь эргэлзээ төрүүлэхээр байна. Учир нь тухайн хуулийн төслийг парламент өөрчилсөн ч гэсэн хууль санаачлагчийн хувьд Ерөнхийлөгч хэлэлцүүлэгт тодорхой нөлөөтэй оролцдог.

Иймд “Ерөнхийлөгч эрх баригч намтай холбоотой бол тэрээр хууль санаачлах сонирхол багатай боловч санаачилсан төсөл нь батлагдах магадлал өндөр байдаг. Үүний эсрэгээр, Ерөнхийлөгч сөрөг намынх бол бодлогод нөлөөлөхийн тулд хууль санаачлах сонирхол өндөр байх боловч, илүү их зөвшилцөл хийх шаардлага гардаг тул оруулсан төсөл нь парламентын дэмжлэг авах магадлал бага байна гэсэн таамаглалыг тэмдэглэх нь зүйтэй⁵⁸.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 15.6 дахь хэсэг нь Ерөнхийлөгч өөртөө тодорхой бүрэн эрх олгох талаар хууль санаачлахдаа Үндсэн хуулиар олгогдсон үндсэн бүрэн эрхээ хэтрүүлж болох эрсдэлтэй. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхтэй шууд холбоогүй боловч зарим хуулиудад Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуульд дурдаагүй бүрэн эрхийг олгосон байна. Үүнд:

1998 оны 1 дүгээр сарын 2-ны өдөр батлагдсан Улс төрийн хилс хэрэгт хэлмэгдэгчдийг цагаатгах, тэдэнд нөхөх олговор олгох тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.3-т Улс төрийн хилс хэрэгт хэлмэгдэгчдийг цагаатгах тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих байгууллагаар Улсын комисс ажиллах бөгөөд Улсын комисс нь дарга, 8 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байна. Үүнээс Улсын комиссын дарга нь Улсын Их Хурлын дэд дарга байх ба Улсын комиссын гишүүдийг Улсын комиссын даргын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилох бүрэн эрхтэй байхаар зохицуулжээ. Мөн тус хуулийн 24.4-т “Улсын комиссын дүрмийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч батална” гэж заажээ.

Түүнчлэн 2017 оны 1 сарын 26-ны өдөр батлагдсан Ахмад настны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.4 дэх хэсэгт “билгийн тооллын хаврын тэргүүн сарын шинийн нэгнийг тохиолдуулан тухайн нутаг дэвсгэрийн хамгийн өндөр настан болон 90, түүнээс дээш настай ахмад настанд аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг даргын мэндчилгээ, гарын бэлэг гардуулна. 100 болон түүнээс дээш настай ахмад настанд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн мэндчилгээ, гарын бэлэг гардуулж болно” гэж заасан байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуульд зааснаар улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах нь Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрхэд хамаарах боловч үүнд “мэндчилгээ, гарын бэлэг гардуулах” чиг үүрэг багтаагүй байна.

Дээрхээс дүгнэвэл Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийг органик хууль болон бусад хуулиар тодорхой болгох шаардлага үүсэхийг үгүйсгэх аргагүй ч, энэ нь Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд байх шаардлагыг хангах ёстой. Энэ талаар Б.Чимид “Тодорхой бүрэн эрх нь үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд түүний хууль зүйн хувьд нарийвчлан журамласан (процедурчилсан) амьдралын тодорхой нөхцөл байдал (гепотези)-д уг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхойлж үйлдэл, арга замаар (диспозици-ээр) дэлгэрүүлсэн байдаг” гэжээ⁵⁹. Мөн УИХ-ын 1993 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн танилцуулгын талаарх чуулганы протоколд “Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг тодотгох, үндсэн бүрийн эрхийн хүрээнд тодорхой бүрэн эрхийг тусгах замаар Ерөнхийлөгчийн эдлэх бүрэн эрхийг зохих чиглэлүүдээр зүйлчлэн тусгаж байна” гэж тэмдэглэсэн байна⁶⁰.

58 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, “Бест Колор Интернэшнл” ХХК, 2016, 103-104 дэх тал.

59 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008, 152 дахь тал.

60 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн танилцуулга, чуулганы протокол, 1993 оны 5 дугаар сарын 11, 8 дахь тал.

Түүнчлэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулгад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүх ард түмнээс сонгогддог, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлдэг, хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх эрх эдэлдэг, Үндсэн хуулиас гадна бусад хуулиар Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг нэмэгдүүлэх боломж олгосон байдаг зэргээс үзвэл, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид бусад парламентын засаглалтай орны төрийн тэргүүнүүдээс илүү улс төрийн идэвхитэй байх, гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцох боломжийг нэмэгдүүлдэг. Иймд төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг илүү тодорхой болгох, үндэсний эв нэгдлийг бататгах үүднээс Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг сонгодог парламентын тогтолцоотой орнуудын жишигт ойртуулах, төрийн тогтолцоонд эзлэх байр суурийг нь төгөлдөржүүлэх зарим шаардлага байгааг онцолсон байна⁶¹.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно” гэснийг “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно.” гэж өөрчилсөн. Энэ өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрх нь зөвхөн Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд байх, үндсэн бүрэн эрхээс давсан тодорхой бүрэн эрхийг шинээр олгохгүй байх агуулгатай болох нь харагдаж байна. Иймд Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт заасан агуулгад нийцүүлж, Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийн нэгдмэл байдлыг хангах үүднээс Ерөнхийлөгчийн “бусад тодорхой бүрэн эрх”-ийг Үндсэн хуульд заасан үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд байх агуулгаар тодруулах шаардлагатай.

Ерөнхийлөгчийн Улсын Их Хурлаас баталсан хууль, бусад шийдвэрт хориг тавих бүрэн эрхийн хувьд хориг тавих хүрээг тодорхой болгож, хууль тогтоомжийг Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлэх, үндэсний аюулгүй байдал, ард түмний ашиг сонирхол, эв нэгдлийг хангах зорилгоор хориг тавих бүрэн эрхтэй байхаар тусгавал зохино. Мөн одоогоор Өрийн удирдлагын тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль гэсэн хоёр хуульд л хориг тавих тохиолдлыг тусгасан бөгөөд, бусад хууль тогтоомжид Ерөнхийлөгч ямар тохиолдолд хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй байх тул хориг тавих эрхийн талаарх зохицуулалт практикт нийцээгүй гэж дүгнэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн Үндсэн хуульд огт дурдаагүй бүрэн эрхийг Улс төрийн хилс хэрэгт хэлмэгдэгчдийг цагаатгах, тэдэнд нөхөх олговор олгох тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.3, 24.4 дэх хэсэг болон Ахмад настны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.4 дэх хэсгээр олгосон байх тул энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд сонгосон зүйл, заалт практикт нийцээгүй байна.

9 дүгээр зүйл.Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамж

4.Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Үндсэн хуулийн гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна.” гэж заасан. Энэ нь парламентат ёсны нэг зарчим бөгөөд төрийн тэргүүн, төрийн эрх барьж хууль тогтоох дээд байгууллага хоёрын тэнцвэрт харилцааны илэрхийлэл болдог⁶².

61 Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, 2017, 22 дахь тал.

62 Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000, 181 дэх тал.

Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд, нөгөө талаас Улсын Их Хурал Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь тодорхой байдлаар оролцох зэрэг харилцан хяналтын шинжтэй чиг үүргүүдийг Үндсэн хуулиар тодорхойлсон байдаг⁶³.

Энэталаар Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг, захирамж гаргана”, Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно” гэж тус тус заасан байна. Эндээс дүгнэвэл, Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал хүчингүй болгох талаар зохицуулсан хуулийн 9.4 дэх хэсэг нь төрийн тэргүүн болон хууль тогтоох байгууллагын хяналт, тэнцвэрийг хангах зарчмын хувьд эерэг үр нөлөөтэй байна.

Ерөнхийлөгчийн зарлиг нь үйлчлэх хүчин чадал, хамрах хүрээнийхээ онцлогоос шалтгаалан хэм хэмжээ тогтоосон, хэм хэмжээ тогтоогоогүй гэсэн хоёр төрөлтэй байна. Хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг нь нийтлэг асуудлыг зохицуулах агуулгатай бөгөөд дахин давтан хэрэглэгдэх үйлчилгээтэй, зарлиг үйлчилж эхлэх урьдчилсан хуулиар тогтоосон болзолтой буюу өөртөө тодорхой хугацаа заасан байх учиртай.

Хэм хэмжээ тогтоогоогүй зарлиг нь тодорхой нэг асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд гарсан байдаг учраас нийтийг хамарсан асуудлыг зохицуулах, дахин давтан үйлчилгээ байдаггүй, гармагцаа хүчин төгөлдөр болдог онцлогтой.⁶⁴

Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.3 дахь заалтын дагуу өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрхтэй бөгөөд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох эрх зүйн үр дагавартай.

Харин Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээний бусад асуудлаар гаргасан зарлигийн хувьд давхар баталгаажуулалт шаардахгүй тул зарлиг гарснаар хүчин төгөлдөр болж, эрх зүйн үр дагавар шууд үүсэх боломжтой. Эндээс үзвэл, Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд гаргасан зарлиг нь хуульд нийцээгүй байсан ч тодорхой эрх зүйн үр дагавар шууд үүсгэх тул тухайн зарлигийн үр дүнд хуульд нийцээгүй эрх зүйн үр дагавар учрах эрсдэлтэй байна.

Дээрх хуулийн 9.4 дэх хэсэг нь Улсын Их Хурлаас хуульд нийцээгүй зарлигийг хүчингүй болгох процессын хувьд хэт ерөнхий буюу хэрэгжих байдал нь тодорхой бүс байна.

Тухайлбал, 2020 оны Улсын Их Хурлын тухай хууль, 2020 оны Улсын Их Хурлын Чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд 1. Ерөнхийлөгчийн зарлигтай холбоотойгоор онц болон дайны байдал зарлах тухай Ерөнхийлөгчийн зарлигийг батлах эсхүл хүчингүй болгох асуудлыг нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэх, 2. Ерөнхийлөгчийн зарлиг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцээгүй гэсэн Цэцийн дүгнэлтийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэх, 3. хууль, тогтоолд бүхэлд нь буюу түүний зарим хэсэгт тавьсан Ерөнхийлөгчийн хоригийг хэлэлцэх гэсэн гурван тохиолдлыг зохицуулсан.

63 П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжинд тавих хориг, Парламентийн онол, үзэл баримтлалын асуудал, 2015, 147 дахь тал.

64 Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000, 180 дахь тал.

Харин эдгээр хуульд Ерөнхийлөгчийн зарлиг Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцсэн эсэхийг хэлэлцэж, нийцээгүй тохиолдолд хүчингүй болгох талаар процессийн хэм хэмжээ агуулсан зохицуулалт тусгаагүй нь уг заалт зарим талаар хэрэгжихгүй байх шалтгаан болж байна.

2000 оноос 2021 оныг хүртэлх хугацаанд Улсын Их Хурлаас нийт 40 удаагийн Ерөнхийлөгчийн зарлигтай холбоотой асуудлыг хэлэлцэж тогтоол гаргасан байх бөгөөд эдгээр нь гагцхүү хууль, тогтоолд бүхэлд нь буюу түүний зарим хэсэгт тавьсан Ерөнхийлөгчийн хоригтой холбоотой асуудал байна. Энэ нь Ерөнхийлөгчийн хуульд нийцээгүй зарлигийг хүчингүй болгох зохицуулалт хэт ерөнхий буюу хүчингүй болгох процесс тодорхой бус байгаатай холбоотой байж болох юм. Тухайлбал, 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хуультай холбогдуулан Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосны дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2013 оны 198, 199 дүгээр зарлигаар зарим шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчийг албан тушаалаас чөлөөлж, буцаан томилохдоо 12 шүүгчийг буцаан томилоогүй, 34 шүүгчийг өөрийнх нь саналыг үл харгалзан өөр шүүхэд шилжүүлэн томилсон.

Мөн 2015.6.19-ны өдөр Шүүх байгуулах тухай хууль дахин батлагдсантай холбогдуулан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2015 оны 110, 111 дүгээр зарлигаар зарим шүүхийн ерөнхий шүүгч, шүүгчийг албан тушаалаас чөлөөлж, буцаан томилохдоо нэр бүхий хүнийг шүүгчээр дахин буцаан томилоогүй нь шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдлыг ноцтой зөрчсөн үйлдэл⁶⁵ буюу хуульд нийцээгүй гэж судлаачид үзсэн байна.

Үүнээс үзвэл, МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг буюу хуульд нийцээгүй зарлигийг хүчингүй болгох зохицуулалт хэт ерөнхий буюу хүчингүй болгох процесс тодорхой бус байна. Өөрөөр хэлбэл, дээрх 2013, 2015 оны “хуульд нийцээгүй” гэгдэх Ерөнхийлөгчийн зарлиг Улсын Их Хурлаар хүчингүй болгох заалт практикт хэрэгжээгүй байна

Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг болон МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг нь хуульд нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал хүчингүй болгох үндэслэл бүхий зохицуулалт хэдий ч, хуульд нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурлаар хүчингүй болгох процессыг холбогдох хуульд нарийвчлан зохицуулаагүй тул практикт хэрэгжээгүй байна.

Иймд Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан ерөнхий зохицуулалтыг органик хууль болон бусад хуулийн хүрээнд нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай юм. Тухайлбал, Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын Чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд оруулж томъёолох боломжтой.

3.3 “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлсэн байдал

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсгийг “хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд үнэлгээ хийхээр тогтоосон болно.

65 “Нэр бүхий 13 шүүгчийг дахин томилуулахаар өргөн барих асуудлыг ШЕЗ-ийн хуралдаанд оруулахаар боллоо”, <http://www.judge.mn/home/view/?id=236>, <https://www.mglbar.mn/news/1330> \

9 дүгээр зүйл. Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамж

4. Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Үндсэн хуулийн гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгоно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргах эрхтэй бөгөөд хэрэв хуульд нийцээгүй бол Ерөнхийлөгч өөрөө буюу Улсын Их Хурал хүчингүй болгох эрх зүйн хэм хэмжээг тусгаж өгсөн. Үүнтэй холбоотойгоор МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт тус хэм хэмжээг зохицуулсан.

МУЕтХ хүчин төгөлдөр мөрдөгдснөөс хойш өнөөдрийн байдлаар нийт 56 удаагийн Ерөнхийлөгчийн зарлигийг хүчингүй болгосон байх бөгөөд үүнээс зөвхөн 2004.4.20-ны өдрийн 24 дүгээр болон 2003.6.25-ны өдрийн 108 дугаар зарлигийг МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийг үндэслэн 2007 оны 240 дүгээр зарлигаар хүчингүй болгосон байна.

Ийнхүү Улсын Их Хурлаас Ерөнхийлөгчийн зарлигийг хүчингүй болгосон тохиолдол эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем болон төрийн мэдээлэл эмхэтгэлд нийтлэгдээгүй буюу нийтэд түгээгдээгүй байна.

1997.4.30-ны өдрийн 71 дүгээр Ерөнхийлөгчийн зарлигийг 1997.7.5-ны өдрийн Үндсэн хуулийн цэцийн 6 дугаар дүгнэлтэд Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн Улсын Их Хуралд уламжилсан⁶⁶ боловч тус Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлттэй холбоотой Улсын Их Хурлын тогтоол төрийн мэдээлэл эмхэтгэлд нийтлэгдээгүй байна.

Үүнээс дүгнэж үзвэл, Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргадаг бөгөөд хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргасан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт бүх нийтээр дагаж мөрдөх боловч МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн зорилго нь Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээндээ гаргаж буй бүхий л зарлигийг хуульд нийцүүлэх явдал юм.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.2 дахь хэсэгт “Ерөнхийлөгчийн зарлиг, захирамжийг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын даргын зөвшөөрснөөр төрийн төв хэвлэлд албан ёсоор нийтлэхээс гадна хэвлэл, мэдээллийн бусад хэрэгслээр нийтэд мэдээлнэ” гэж заасны дагуу Ерөнхийлөгчийн зарлигийг төрийн мэдээлэл эмхэтгэлд нийтлэгдэх эсэхийг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга шийдвэрлэж байх бөгөөд Ерөнхийлөгчийн зарлиг нийтлэгдэх эсхүл нийтлэгдэхгүй байх нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалт тусгаж өгөөгүй байна.

Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурлаас хүчингүй болгосон тохиолдол эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн системд ганц байгаа нь Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээг хуулиар олгодог байсантай холбогдуулан тайлбарлаж болох юм.

15 дугаар зүйл. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх

5. Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.

66 1997 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 06 дугаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт <https://www.legalinfo.mn/law/details/1020>, (Сүүлд үзсэн: 2021.01.18).

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх буюу төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх хүрээ хязгаарыг Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнээс шууд улбаатай суурь хууль буюу органик хуулийн хүрээнд тодорхойлохоос гадна нийгмийн харилцааны тодорхой салбарын харилцааг зохицуулсан хууль тогтоомжид энэ талаар холбогдох заалтууд орсон байна.

Монгол Улсын хэмжээнд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа нийт 65⁶⁷ хуульд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалт агуулагдаж байна. Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Гучин гуравдугаар зүйлийн 4-т “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно.” гэж үндсэн бүрэн эрхэд хамаарах эрхээр хязгаарласан бол МУЕТХ-иар 15 дугаар зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно.” гэсэн нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хэт нэмэгдүүлсэн, дурын хуулиар бүрэн эрх олгож болох зохицуулалт юм.

Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх

Үндсэн хууль	Органик хууль
Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно.	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйл; - Өрийн удирдлагын тухай хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 44.3; - Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.4; - Дайны байдлын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.3; - Дайчилгааны тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.2; - Монгол Улсын батлан хамгаалах тухай (Шинэчилсэн найруулга) хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.2, 12.1.3; - Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 3; - Соёлын өвийг хамгаалах тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 11 дүгээр зүйлийн 11.1.1; - Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1; - Үй олноор хөнөөх зэвсэг дэлгэрүүлэх болон терроризмтой тэмцэх тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 8 дугаар зүйлийн 8.1.1; - Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2; - Монгол Улсын Их хурлын тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 17 дугаар зүйлийн 17.1, 19 дүгээр зүйл.

Ерөнхийлөгч дангаараа болон бусад институттэй хамтран хэрэгжүүлэх томилгооны бүрэн эрх 16 хуульд, дүрэм, журам батлахтай холбоотой бүрэн эрх 28 зүйлд буюу 17 хуульд, сонсох, танилцах, чиглэл өгөхтэй холбоотой бүрэн эрх 9 хуульд зохицуулагдсан байна.

Дээрх заалтуудыг харахад тодорхой салбарын үйл ажиллагаанд Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх үүрэг өргөн хүрээтэй харагдаж багаа боловч санал санаачилга гаргах, чиглэл өгөх, өргөн мэдүүлэх зэрэг уян хатан байдлаар хэрэгжих, заавал хэрэгжүүлэхгүй байсан ч болохоор байдлаар хуульчилсан байна.⁶⁸

67 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид бүрэн эрх олгосон холбогдох хуулийн зохицуулалтын судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021.

68 Удирдлагын академийн судалгааны тайлан, “Монгол Улсын Төрийн тогтоолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ”, 2019, Мөнхийн үсэг, 71 дэх тал.

**Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсыг батлан хамгаалах талаарх
Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх**

Үндсэн хууль	Органик хууль
Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх Бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөл бий болбол Улсын Их Хурлын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх. Онц байдал, дайны байдал зарласан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хүчингүй болгоно. Хэрэв Улсын Их Хурал шийдвэр гаргаагүй бол уул зарлиг хүчингүй болно Ерөнхийлөгч Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйл; - Дайн бүхий байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1; - Дайны байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1, 5.4, 13 дугаар зүйлийн 13.1.1, 13.1.5, 13.1.7; - Дайчилгааны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1; - Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2, 6.5; - Тагнуулын байгууллагын тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.2; - Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн дугаар зүйлийн 2; - Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1; - Үй олноор хөнөөх зэвсэг дэлгэрүүлэх болон терроризмтой тэмцэх тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 8 дугаар зүйлийн 8.1.1; - Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2.

Гадаад харилцааны талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх

Үндсэн хууль	Органик хууль
Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 14 дугаар зүйл; - Дипломат албаны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.1; - Монгол Улсын Их хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 106 дугаар зүйл; - Олон улсын гэрээний тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 6 дугаар зүйлийн 6.2; - 19 дүгээр зүйлийн 19.2.

Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх

Үндсэн хууль	Органик хууль
Улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах Уучлал үзүүлэх Монгол Улсын харьяат болох, харьяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргаж, чуулганд өөрийн тааллаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж, саналаа оруулж болно	- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 15 дугаар зүйл; - Харьяатын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1; - Гамшгаас хамгаалах тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 9.1; - Дипломат албаны тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2; - Дотоодын цэргийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.1; - Зэвсэгт хүчний тухай хуулийн (Шинэчилсэн найруулга) 11 дүгээр зүйлийн 11.1.6, 11.1.7, 11.1.13; - Төрийн албаны тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 51 дүгээр зүйлийн 51.2; - Эрүүгийн хууль - /Шинэчилсэн найруулга/ 6.14 дүгээр зүйлийн 1; - Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.3; - Гаалийн тухай хуулийн /Шинэчилсэн найруулга/ 280 дугаар зүйлийн 280.2.

ДҮГНЭЛТ

МУЕтХ-ийн хэрэгжилтийг үнэлэх үнэлгээг Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд илүүтэй чиглүүлсэн. Учир нь хууль бүхэлдээ Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, баталгаа, халдашгүй байдлыг хангахад чиглэсэн зорилтыг дэвшүүлсэн байна.

Хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд оновчтой, бодитой, хэмжиж болохуйц байдлыг баримталж аргачлалын дагуу “Зорилгод хүрсэн түвшин” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн зорилтыг удирдлага болгон хэрэгжилтэд тулгамдсан асуудлыг тодруулах үүднээс МУЕтХ-ийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь заалтыг “хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллах, дэмжлэг нөлөө үзүүлэх” бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боломжийг судлан зорилгодоо хүрч байгаа эсэхийг судлахаар сонгосон бол хуулийн хэрэгжилтийн явцад гарч буй алдаа дутагдал, тулгамдсан асуудлыг “Практикт нийцэж байгаа байдал”, хууль хэрэгжих явцыг “Хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал” шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дахь хэсэг, 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь зохицуулалтыг сонгон үнэлсэн юм.

Зорилгод нийцсэн байдлын хүрээнд хууль батлагдах явцын хурлын протоколыг үзэж “Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд үндэсний эв нэгдлийг эрх ашгийг дээдэлж, нийгмийн бүлэг давхраа, үндэстэн ястан, улс төрийн хүчнүүдийн хоорондын харилцааг зохицуулахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлэх юм” хэмээн тодорхойлсныг, Үндсэн хуулийн Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэснийг үндсэн зорилго гэж үзсэн.

Хуулийг бүхэлд нь зорилгодоо нийцсэн эсэхийг авч үзвэл, хуулийн зорилтод бүрэн эрх, халдашгүй байдал, баталгааг зохицуулахаар тусгасанд хууль бүхэлдээ бүрэн эрх мэдлийг хангахад чиглэсэн бол үүнд хамаарах гол зохицуулалт болох 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь заалтыг сонгон зорилгод хүрэх түвшинг үнэлэбэл Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн гэсэн статусын хүрээнд тус 3 институтэд “дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ” гэсэн зорилгодоо хүрэхийн тулд УИХ-д 11 төрөл, Засгийн газарт 5 төрөл, шүүхэд 3 төрлийн үйл ажиллагаанд нь дэмжлэг нөлөө үзүүлдэг байна. Үүнээс үзвэл парламентэд чиглэсэн ерөнхийлөгчийн институтийг байгуулж чадсан бөгөөд үндсэн зорилгодоо хэлбэрийн хувьд хүрсэн гэж үзсэн хэдий ч агуулгын хувьд зарим хэсэгт хэрэгжилтийг үнэлэн үзвэл дараах тулгамдсан асуудал байна.

- Хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрхийн хэт өргөн зохицуулалт нь Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын бүрэн эрхтэй холилдох эрсдэлтэй;
- Ерөнхийлөгчийн хориг нь парламентын баталж буй хууль тогтоомжийг тухайн улсын Үндсэн хууль, хууль зүйн бодлогод нийцүүлж байх зорилготой хэдий ч Ерөнхийлөгчийн итгэл үнэмшил дээр суурилж, өргөн хүрээтэй хориг тавьснаар хоригийн хүчин чадлыг бууруулах, цаашлаад эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг алдагдуулах, эрх зүйн ач холбогдолгүй хориг нэмэгдэх хандлагатай байгаагаас авч үзвэл одоогийн хуулийн зорилт төдийлөн хангалттай хэрэгжих боломжгүй байна.

Практикт нийцсэн байдлыг авч үзэхдээ МУЕтХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.4 дэх хэсгийн хэрэгжилт, 15 дугаар зүйлийн 15.5, 15.6 дахь заалтыг сонгон хэрэгжилтийн үр дагаврыг тооцвол энэ 2 заалт практикт хэрэгжих боломжгүй гэж үзсэн.

Хүлээн зөвшөөрөгдөж буй эсэхийг дээрх 2 заалтын хүрээнд судаллаа. МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 9.4 дэх заалтын тухайд, Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Үндсэн хууль болон бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргасныг хүчингүй болгосон нэг л тохиолдол байгаа нь одоогийн хэрэгжиж буй заалт хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна. 15 дугаар зүйлийн 15.5 дахь заалтын тухайд Ерөнхийлөгчийн дангаараа болон бусад институттэй хамтран хэрэгжүүлэх томилгооны тодорхой бүрэн эрх 16 хуульд, дүрэм, журам батлахтай холбоотой тодорхой бүрэн эрх 28 зүйлд буюу 17 хуульд, сонсох, танилцах, чиглэл өгөхтэй холбоотой тодорхой бүрэн эрх 6 хуульд зохицуулснаас үзвэл хүлээн зөвшөөрөгдсөн гэж үзэж байна.

Харин тодорхой салбарын үйл ажиллагаанд Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх үүрэг өргөн хүрээтэй зохицуулснаас санал санаачилга гаргах, чиглэл өгөх, өргөн мэдүүлэх зэрэг байдлаар хэрэгжиж, зарим тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхээс гадуур оролцуулан үүрэг болгосон буюу ажил олгосон зохицуулалт тусгагдсан байна.

Санал

- Үндсэн хуулийн Гучин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан болон МУЕТХ-ийн 9 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг нь хуульд нийцээгүй Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Улсын Их Хурал хүчингүй болгох зохицуулалтыг органик хууль болон бусад хуульд дэлгэрүүлэн нарийвчлан зохицуулах, хэрэгжүүлэх процессыг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын Чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд оруулж томьёолох;
- МУЕТХ болон бусад хууль тогтоомж хоорондын уялдаа холбоо алдагдах, ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон үндсэн болон тодорхой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд ойлгомжгүй, өөр хоорондоо зөрчилтэй зохицуулалт үүссэн төдийгүй Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, хугацаа, нэр дэвшигчид тавих шаардлага гэх мэт заалтад өөрчлөлт оруулснаас үүдэлтэй хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй нөхцөл байдал бий болсон байх тул бусад холбогдох хуультай нийцүүлэх, уялдуулах шаардлагатай;
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх бүрэн эрх бүхий субъект хэдий ч Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөмжийг үндэслэн шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх нь шүүхийн бие даасан байдалд хэт оролцон Үндсэн хуулийн Дөчин долоодугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан "...шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно." гэснийг зөрчин хараат бус шүүхийн эрх мэдэлд хөндлөнгөөс оролцох зэрэг санал дэвшүүлж байна.

НОМ ЗҮЙ

I. Монгол хэл дээрх эх сурвалж

1. Арне Мавчич, Үндсэн хуулийн хяналт, Мэргэн Их Монгол Хэвлэлийн газар 2014.
2. П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг, Парламентийн онол, үзэл баримтлалын асуудал, 2015.
3. П.Амаржаргал, Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаа дахь ерөнхийлөгчийн оролцоо: Хууль тогтоомжид тавих хориг, 2015.
4. Ж.Амарсанаа, Ардчилсан эрх зүйт ёс, 2009.
5. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, МУИС Пресс хэвлэлийн газар 2016.
6. Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, 2012.
7. Я.Цэвэл, Монгол хэлний товч тайлбар толь, 1966.
8. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг (дөрөв дэх хэвлэл), 2015.
9. Ш.Чоймаа нар, Монгол хэлний хэлзүйн толь бичиг I боть, Хөх хот, 2006.
10. Ц.Сарантуяа, “Монгол Улсын хууль зүйн нэр томъёо судлал: сургамж ба шийдэл”, “Хууль зүйн нэр томъёоны судалгаа, хэрэглээ” сэдэвт улсын хэмжээний эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэлийн эмхэтгэл, 2016.
11. Конрад-Аденауэр-Сан, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа, Мөнхийн үсэг ХХК, 2018.
12. Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 2008.
13. Б.Чимид, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох нь (төслийн багийн судалгааны ажлын тайлан), 2005.
14. Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томъёо, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2019.
15. “Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтын зарим нэр томъёо” судалгаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, №76, 2020.
16. С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх толь бичиг Dictionary of Law Dictionary, 2007.
17. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, №1, 1992.
18. Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ”, Монгол Улсын Төрийн байгуулал дахь засаглалын инстутын талаарх судалгаа (судалгааны эмхэтгэл), 2018.
19. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх олгосон холбогдох хуулийн судалгаа Хууль зүйн судалгааны төв, 2021.
20. ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (орч.П.Амаржаргал нар), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2020.
21. Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000.
22. Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, Ерөнхийлөгчийн хориг, 2018.

23. Армин фон Вешпфенниг, Үндсэн хуулийн эрх зүйгээр тодорхойлогдсон ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгчийн байр суурь ба чиг үүрэг, Үндсэн хуульт ёс ба ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх сэдэвт олон улсын онол практикийн бага хурал, 2015.
24. Удирдлагын академи, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь, бүрэн эрхийн шинжилгээ, Судалгааны тайлан 018, 2019.
25. П.Очирбат, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх, Анхны зам мөр, 2001.
26. Б.Даш-ёндон, “Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын ерөнхийлөгчийн институт” шинэ толь №4, 1999.
27. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, “Бест Колор Интернэшнл” ХХК, 2016.
28. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн танилцуулга, чуулганы протокол, 1993 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдөр.
29. Монгол Улсын Их Хурал, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга, 2017.
30. Конрад-Аденауэр-Сан, Монгол Улсын “Гуравдагч хөрш”-ийн бодлого: Гуравласан хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх боломж, Мөнхийн үсэг ХХК 2017.
31. Удирдлагын академийн судалгааны тайлан, “Монгол Улсын Төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ”, 2019.
32. 1997 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн 06 дугаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт <https://www.legalinfo.mn/law/details/1020>.
33. Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүдтэй холбоотой гишүүдийн асуулт, хариулт, <http://mminfo.mn/news/view/29995>.
34. А.Бямбажаргал, Албан тушаалтны хувьд үндсэн хуульд хүлээн зөвшөөрөөгүй л бол хориглоно гэж ойлгох учиртай, <http://nli.gov.mn/?p=7801>.

II. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

1. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, <https://constitutionnet.org/primers>, <https://www.thelocal.fr/20120503/3247>
2. Бүгд Найрамдах Франц Улсын Үндсэн хууль,
3. Amy J. Weisman, Separation of powers in Postcommunist Government: A Constitutional case study of The Russian Federation, AM. U. J. INT'L L. & POL'Y [VOL. 10:4].
4. Sławomir Wierzbicki, The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System, P.170.
5. “Decrees and directives of the President of the Russian Federation shall be binding for execution throughout the territory of the Russian Federation.”
6. ОХУ-ын Үндсэн хууль. <http://duma.gov.ru/news/48953/>.
7. Sławomir Wierzbicki, The Russian Federation President and His Role in the Management of National Security System, (2013).

8. Constitutional and political change in Russia, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA\(2020\)646168_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646168/EPRS_ATA(2020)646168_EN.pdf).
9. Итали Улсын Үндсэн хууль (1947), https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en.
10. Ирак Улсын Үндсэн хууль (2005), https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005?lang=en.
11. France, Germany & the United States: The Risk of a Dictatorship “lawfully producing a dictator”, <https://www.lepetitjuriste.fr/france-germany-the-united-states-the-risk-of-a-dictatorship/>.
12. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies, <https://constitutionnet.org/primers>.
13. Oleg Zaznaev, Measuring Presidential Power: A Review of Contemporary Methods, Mediterranean Journal of Social Sciences, 2014.
14. Matthias Niedobitek, The German Bundesrat and Executive Federalism, 2018, <https://www.researchgate.net/publication/>.
15. Presidential Legislative Powers, <https://constitutionnet.org/primers>

ХЭЗҮХ