



МОНГОЛ УЛС ТӨР
СУДЛАЛЫН ТЭНГЭМ



ХҮҮЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН



МОНГОЛ УЛС ТӨР
СУДЛААЧДЫН НӨГДСЭН ХОЛБОО

ПАРЛАМЕНТЫН ИНСТИТУТИЙН УЛС ТӨР, ЭРХ ЗҮЙН ШИНЖИЛГЭЭ





МУИС-ийн УЛС ТӨР
СУДЛАЛЫН ТЭНХИМ



ХҮҮЛЬ ЗҮЙН
ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН



МОНГОЛЫН УЛС ТӨР
СУДЛААЧДЫН НЭГДСЭН ХОЛБОО

ПАРЛАМЕНТЫН ИНСТИТУТИЙН УЛС ТӨР, ЭРХ ЗҮЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл

Улаанбаатар хот
2019 он

ННА-67
ДАА-340
А-517

ПАРЛАМЕНТЫН ИНСТИТУТИЙН УЛС ТӨР, ЭРХ ЗҮЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл

Хянан тохиолдуулсан:

- Ж.Төртогтох Монгол Улсын Их Сургуулийн Улс төр судлалын тэнхимийн
эрхлэгч, профессор
- П.Амаржаргал Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
хууль зүйн ухааны доктор
- Ц.Ганболд Монголын улс төр судлаачдын нэгдсэн холбооны ерөнхийлөгч,
Монгол Улсын Их Сургуулийн профессор

Эмхэтгэсэн: У.Эрдэнэзаяа Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Эхийг бэлтгэсэн: Д.Мөнхжаргал Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эх бэлтгэгч, дизайнер

Хэвлэлийн хуудас: 6.75

Цаасны хэмжээ: 60х90/16

Хэвлэсэн тоо: 300

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэрт хэвлэв.

ISBN: 978-99978-788-9-2

АГУУЛГА

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ БАГА ХУРЛЫГ НЭЭЖ ХЭЛСЭН ҮГ ...5

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг

1. МОНГОЛ УЛСЫН ПАРЛАМЕНТЫН ЗАСАГЛАЛЫН HOЛИМОГ ТОГТОЛЦООНЫ АСУУДАЛД 7

*МУИС, ШУС, Улс төр судлалын тэнхимийн дэд профессор, доктор
(Ph.D) Ц.Батболд*

2. ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАН ШАЛГАХ БҮРЭН ЭРХ, ТҮҮНИЙ ХҮРЭЭ39

*Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн
дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D) П.Амаржаргал*

3. ПАРЛАМЕНТЫН ГИШҮҮНИЙ ЁС ЗҮЙН АСУУДАЛ.....49

*МУИС, ШУС, Улс төр судлалын тэнхимийн доктор (Ph.D) Д.Ундрах
МУИС, ШУС, Улс төр судлалын тэнхимийн ахлах багш Д.Оюунчимэг*

4. УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ҮР ДҮН: ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ 60

*МУИС, ШУС, Улс төр судлалын тэнхимийн ахлах багш, доктор
(Ph.D) Д.Түмэнжаргал*

ХААИС-ийн багш, доктор (Ph.D) Д.Туяагэрэл

5. ПАРЛАМЕНТЫН ЗАСАГЛАЛ ДАХЬ ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ХҮЧИРХЭГЖИЛТ 79

МУБИС-ийн багш, доктор (Ph.D), дэд профессор Ц.Мөнхцэцэг

6. УЛСЫН ИХ ХУРЛААС ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ГИШҮҮНИЙГ ТОМИЛОХ ХУУЛЬ ЗҮЙН АСУУДАЛ..... 90

Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D), дэд профессор С.Отгонгэрэл

7. ЗАСАГЛАЛЫН ХЭЛБЭРИЙГ БИОНИКИЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ҮҮДНЭЭС ТАЙЛБАРЛАХ НЬ..... 96

Доктор (Ph.D), профессор Н.Хүрэлбаатар

Доктор (Ph.D) Б.Дамдиндорж

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ БАГА ХУРЛЫГ НЭЭЖ ХЭЛСЭН ҮГ



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс Монгол Улсын Их Сургуулийн Улс төр судлалын тэнхим, Монголын улс төр судлаачдын нэгдсэн холбоотой хамтран зохион байгуулж буй “Парламентын институтын улс төр, эрх зүйн шинжилгээ” сэдэвт энэхүү эрдэм шинжилгээний бага хуралд хүрэлцэн ирсэн эрхэм хүндэт эрдэмтэн, судлаач, багш, оюутан та бүхэнд энэ өдрийн мэнд хүргэе.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг хэлэлцэж буй энэ чухал цаг үед “Парламентын институтын улс төр, эрх зүйн шинжилгээ” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлыг зохион байгуулж байгаа нь цаг үеэ олсон үйл явдал болж байгааг дурдахад таатай байна.

Энэхүү эрдэм шинжилгээний бага хурлын зорилго нь парламентын эрх зүй болон улс төрийн салбарын уялдаа холбоо, ач холбогдлын талаар эрдэмтэн, судлаачдын үзэл бодол, байр суурийг сонсож, цаашид энэ чиглэлээр судалгаа, шинжилгээ хийхэд эрдэмтэн, судлаачдыг идэвхтэй хамруулахад оршино. Эрх зүй, улс төрийн салбарын эрдэмтэн, судлаач, багш нар хамтран, анх удаа энэ төрлийн эрдэм шинжилгээний хурлыг зохион байгуулж байгаагаараа онцлог юм.

Цаашид Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн зүгээс энэхүү хурлыг жил бүр, тогтмол зохион байгуулахад анхаарч, хамтарч оролцож, дэмжин ажиллахдаа таатай байх болно.

Энэ жилийн хурлыг хамтран зохион байгуулж буй Монгол Улсын Их Сургуулийн Улс төр судлалын тэнхим, Монголын улс төр судлаачдын нэгдсэн холбоонд дахин талархал илэрхийлье.

Ингээд та бүхний хуралд тань амжилт хүсье.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ
ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ЗАХИРАЛ

С.ЭНХЦЭЦЭГ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

МОНГОЛ УЛСЫН ПАРЛАМЕНТЫН ЗАСАГЛАЛЫН ХОЛИМОГ ТОГТОЛЦООНЫ АСУУДАЛД



Ц.Батболд

МУИС, ШУС, Улс төр судлалын

тэнхимийн дэд профессор, доктор (Ph.D)

Товч утга: Энэхүү өгүүлэлд өнөөгийн Монголын засаглалын тогтолцооны гажуудлыг онолын үүднээс тодорхойлох зорилго тавьсан. Эл зорилгын хүрээнд засаглалын зарим институциудыг С.Хандингтоны засаглалын институцийн хөгжилд тавьсан шалгууруудыг ашигласан болно. Нэг ба хоёр танхимт парламентын онцлог, ерөнхийлөгчийн институцийн гүйцэтгэж буй үүрэг, засгийн газрын бие даасан бус тогтворгүй байдал, шүүх засаглал тэдгээрийн мөн чанарын талаар авч үзсэн.

Түлхүүр үг: Нэг ба хоёр танхимт парламент, ерөнхийлөгчийн эрх үүрэг, засгийн газар, засаглалын институц, нарийн ба энгийн, эв нэгдэлтэй ба тархай бутархай, бие даасан ба хараат, дасан зохицол ба хөшингө байдал

Онолын үндэслэл

Судалгааны гол объект нь Монгол Улсын парламентын засаглалын холимог тогтолцоо буюу УИХ, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч, Шүүх засаглалын харилцаа, тэдгээрийн харилцан тэнцвэр, хяналтын асуудал юм. Судалгааны асуудлыг засаглалын эрх мэдэл хуваах, системийн болон бүтэц үүргийн онол, засаглалын институционал хандлагын хүрээнд тодруулан авч үзэхийг зорьсон.

судлах шаардлагаас парламентыг чөлөөлөх боломжийг бүрдүүлдэг. Ерөнхийлөгчийн ба парламентын засаглалын тогтолцооноос хамаарч хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын харилцааны механизм ялгаатай байдаг.

2) Хууль тогтоох ба шүүх засаглал; Эрх мэдлийг тусгаарлах хоёр дахь элемент бол хууль тогтоох болон шүүх засаглалын хооронд салангид байна. Шүүх засаглал нь улс төрийн дарамтаас ангид байх ёстой. Шүүгчдийг парламентын сонгуульд нэрээ дэвшүүлэхийг хориглодог бөгөөд шүүгчид парламентаас гаргасан хууль тогтоомжийн нийгэм, улс төрийн зорилгыг нийтлэг эрх зүйн хариуцлагатайгаар тайлбарлан хэрэгжүүлдэг. Дээд шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангах үүднээс салбарын мерит шалгуураар нэр дэвшсэн шүүгчийг төлөөлөгчдийн танхим томилох нь зохимжтой. Гэхдээ зарим улс орнуудад хаан аристократ шалгуураар томилдог. АНУ-д Сенат нь Дээд шүүхэд томилогдоход оролцдог бол, Их Британид парламентын хороо урьдчилан томилогдох хэлэлцүүлэгт оролцох боломжтой байдаг.

Дээд шүүхийн шүүгчид шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалахын зэрэгцээ дээд шүүхийн шүүгчийг огцруулах, доод шатны шүүгчдийг сахилгын арга хэмжээ авсны дараа огцруулна. Шүүгчид мөн шүүн таслах үйл ажиллагаатай холбоотой шүүхийн чиг үүргийн болон үнэмлэхүй давуу эрхтэй холбоотой эрх зүйн үйл ажиллагаагаар хамгаалагдсан байна.⁶

Английн парламентын давуу эрхийг зөрчиж шүүхэд хандах аливаа оролдлого нь Үндсэн хуулийг зөрчдөг. Шүүхийн тогтоол нь парламентын хэлэлцүүлэг буюу үйл ажиллагааг хориглож хязгаарладаггүй. Парламентын гишүүд шүүхийн шийдвэрийг шүүмжилдэггүй. Энэ нь шүүх хуралдааны өмнө байгаа хэргүүдэд парламентын оролцоог эсэргүүцэх дээд шүүхийн дүрмээр баяжуулагддаг байна. Парламентын давуу эрхийн зарчим нь үг хэлэх, хэлэлцэх эрх чөлөөний тухай бөгөөд энэ талаар Лорд Ньюбергер (Lord Neuberger) “Энэ нь үнэмлэхүй давуу эрх бөгөөд Үндсэн хуулийн ач холбогдлын хамгийн том нь юм”⁷ гэжээ.

⁶ See, for example, R (on the application of Morgan Grenfell & Co.) v Special Commissioner of Income Tax [2003]

⁷ Master of the Rolls, Report of the Committee on Super-Injunctions: super-Injunctions, anonymised injunctions and open justice, p vii. See Library Standard Note 2024 Parliamentary privilege and qualified privilege

3) Гүйцэтгэх ба шүүх засаглал;

Гүйцэтгэх ба шүүх засаглалын тусгаар байх шаардлага нь шүүгчдийг засгийн газар, парламентын нөлөөллөөс ангид байхыг шаарддаг. Гүйцэтгэх засаглалын талаарх шүүхийн хяналт тавих чиг үүрэг нь хуулиар олгосон эрх мэдлийн дагуу засгийн газрын болон төрийн бусад байгууллагуудын үйл ажиллагаа аливаа хууль тогтоомжийн хүрээнд нийцэж байгааг баталгаажуулахад оршино. Хувь хүний хүсэлтээр шүүх байгууллага төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны хууль ёсны эсэхийг шалгах эрхтэй. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг гүйцэтгэх засаглал нь ямар нэг хэлбэрээр шүүгчдийн үйл ажиллагаанд дарамт, шахалт болон нөлөөлөл үзүүлэх ёсгүй.

Ч.Барнард “Эрх мэдэл гэдэг нь байгууллагыг удирддаг тухайн нэг хүн биш хүлээн зөвшөөрөгдсөн бүхэл бүтэн байгууллагын удирдах, хянан шалгах хүчин чадал юм” гэж тодорхойлсон. “Ямарваа нэг албан ёсны зохион байгуулалтын (бүлэглэл) аливаа нэг үйл явцыг засаглах юм уу эсхүл шийдвэр гаргах явцад оролцох гэх мэтээр тухайн зохион байгуулалттай холбоотой асуудалд оролцож буй этгээд буюу “гишүүн” нь уг албан ёсны зохион байгуулалтыг хүлээн зөвшөөрч байгаа нөхцөлд, эрх мэдэл нь тухайн албан ёсны зохион байгуулалт доторх засаглалын мөн чанар болдог”⁸ ажээ.

Р.Михельсийн “Эрх мэдэл” бүтээлд онцгой (хувь хүний) эсхүл хэвшмэл институцийн эх сурвалж болж байдаг эрх мэдэл нь мэдрэхүй, сэтгэлийн хөдөлгөөн, бишрэл хүндэтгэл болон фатализм (хувь заяанд итгэхгүй бөгөөд бүгд сохор учралыг хүсч байдаг ч хүн энэ хувь заяаг өөрчилж ерөөсөө чаддаггүй гэдэг үзэл номлол) зэргээр нөхцөлдөж, олон нийтийн санаа бодлоор үүсэн бий болж батлагдаж байдаг”⁹ гэжээ.

Засаглалыг хуваасан эсэхийг оношлох шинж бол эрх мэдэл хоорондын хяналт, харилцан тэнцвэрийг тогтоосон бие даасан байдал хэрхэн хангагдсанаар тодорхойлогдоно.

Системийн болон бүтэц үүргийн онол:

Т.Парсонс нийгмийн тогтолцооны гол асуудлыг нийгмийн эмх цэгц мөн гэж үзсэн. Системийн хамгийн гол, суурь шинж

⁸ Barnard, Chester I. 1968. A Definition of Authority. /Reader in Bureaucracy/. New York. p 181.

⁹ Boston: Little, Brown and Co., 1936.

чанар бол түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн харилцан хамаарал бөгөөд энэ нь системийн элементүүдийн хоорондох харилцааны журамлагдсан байдал аж. Систем нь тогтвортой, тэнцвэртэй байдлыг хангах төдийгүй тогтвортой байдлаа хадгалахын тулд эмх цэгцтэй өөрчлөлтөнд орох чадвартай байдаг. Системийн нэг хэсгийн мөн чанар нь нөгөө хэсгүүддээ нөлөө үзүүлдэг бөгөөд систем нь хүрээлэн буй орчноосоо зайгаа барьж, хил хязгаараа хадгалдаг. Хуваарилалт болон интеграгичилал нь системийн тэнцвэртэй байдлыг хадгалах суурь үндсэн үйл явц юм. Систем нь орчноос зайгаа хадгалах, бүхлийн хэсгүүдтэй харилцаанд орох, өөрчлөлтөнд орох хандлага хийгээд хүрээлэн буй орчны олон талт байдлыг хянах чадвартай байдаг ажээ.¹⁰

Парсонс макро түвшний социологийн онол шаардлагатай хэмээн үздэг бол Р.Мертон дунд түвшний онолыг чухалчилж, функцийг авч үзэхдээ дан ганц эерэг утгаар нь бус харин дисфункции буюу сөрөг утгын үүднээс ч мөн шинжилсэн байна. Мертоны үзсэнээр функциональ задлан шинжлэхүйн парадигм бол тулгамдсан асуудлыг томъёолон дэвшүүлэх, тэдгээрийг шийдвэрлэх загвар юм.

Системийн онолоор институтын бүтцийг бодитой болгож буй зүйлс нь а) бүрдүүлэгч нэгж (удирдлага түүний бүрэлдэхүүн, алба хэлтсүүд)-үүд, б) нэгжүүдийн босоо, хэвтээ харилцаа, уялдаа холбоо, харилцан хамаарал (эрх мэдлийн хуваарилалт, бие даасан болон хамтын ажиллагааны уялдаа холбоо), в) нэгжүүдийн хүний нөөц (чадавх, ур чадвар, тоо хэмжээ, чиг үүрэг, тэдгээрийн хоорондын албан ба албан бус харилцаа, тэдний зан үйл) гэх мэт. Эдгээрийг боломжтой болгож буй эрх зүйн актууд, дүрэм журам соёлын төлөвшсөн байдал гэх мэт олон хүчин зүйлс байдаг.

Засаглалын институц нь тодорхой зорилгыг хэрэгжүүлэх чадавхтай бүтэц, зохион байгуулалтыг хууль, дүрэм журмын хүрээнд бий болгохдоо эрх, үүрэг, хяналт, хариуцлага гэсэн функциональ дарааллыг баримталдаг.¹¹ П.Сельзник засаглалын институц, байгууллага дахь эрх мэдлийн үүрэг хариуцлагын хувирлын талаарх системтэй ойлголтыг хэд хэдэн төвшинд хуваан авч үзэн тодорхойлжээ.¹²

¹⁰ Ц.Батболд, Улс төрийн социологийн онолын үндэс, УБ., 2018, Арвай Принтинг, 30-31 дэх тал.

¹¹ Ц.Батболд, Бюрократ онолын үндэс, УБ., 2013, Тод Магнат ХХК, хт 484, 242-244 дэх тал.

¹² P.Selznick, A Theory of Organizational Commitments, /Reader in Bureaucracy/, New York., 1968, p 198.

1. Байгууллагын хэрэгцээгээр үүрэг хариуцлага тодорхойлогдох нь: Байгууллагын тогтолцоо нь ямар нэг зорилго болоод шаардлагын улмаас үүссэн гэдгээсээ үл хамаарч, тогтолцоогоо хадгалах шаардлагаас урган гарсан хэрэгцээг үүсгэн бий болгодог. Байгууллага нь хүмүүст үйл ажиллагааны эмх цэгц, сахилга бат, эв нэгдэл, хамгаалал, зөвшилцөл зэргийг бий болгох төдийгүй, эдгээр шаардлагыг хангах үйл ажиллагаа явуулах үүргийг албан бусаар үүсгэдэг. Эдгээр хэрэгцээ шаардлагууд нь үйл ажиллагааг санаачлагчдын урьдаас харж мэддэггүй, тийм дасан зохицох арга хэмжээг шаардаж мэдэх бөгөөд тэр ч байтугай тэднийг анхныхаа зорилгоос хазайхад ч хүргэж болно. Ийнхүү байгууллагын эв нэгдэлд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулах хандлага нь анхнаасаа түүнийг байгуулагдсан зорилгын зөвхөн ганц хэсэгт л тохирч болох тийм бодлогод байгууллага бүхлээрээ үүрэг хариуцлага хүлээхэд хүргэдэг. Нэгтгэгч үзэл баримтлал нь аль нэг бүлгийн байр суурьнаас тодорхой агуулгаа олж, тэрхүү бүлэг өөрсдийн тусгай тайлбараа хадгалж үлдэхийн тулд түүнийг институтчилэхийг эрмэлзсэнээр бүхэл бүтэн байгууллагад тайлбарыг өргөжүүлэн нялзаах тохиолдолд дээрх зүйл бүр тодорхой үнэн болдог.

2. Ажилтнуудын нийгмийн шинж төрхөөр үүрэг хариуцлага тодорхойлогдох нь: Хүний үйл ажиллагаа байгууллагад өвөрмөц боловч, системтэй хэлбэржсэн маягаар бий болно. Эрмэлзэл ба боловсролын төвшин, нийгмийн итгэл үнэмшил, социал давхаргын сонирхол болон үүнтэй ижил хүчин зүйлүүд нь ажлын хамт олны шинж чанарыг төлөвшүүлдэг. Энэ нь албан хаагчдыг тэдний өөрсдийн дадаж заншсан үзэл бодол, зуршлаас гажсан аливаа шаардлагыг эсэргүүцэх чадвартай болдог. Удирдагчийн эрх мэдэл хязгаарлагдаж, тэрбээр ажилтнуудынхаа заншсан үзэл бодол, дадал зуршилтай ямар нэг хэмжээгээр зохицох шаардлагатайг олж харна.

3. Үүрэг хариуцлага институтчилээр тодорхойлогдох нь: Байгууллагууд нь нийгмийн тогтолцооны нэг хэсэг учраас, зорилго болон дүрэм журам, үнэт зүйлсийг өөртөө шингээсэн албан ёсны байр суурийг олж авах хандлагатай байдаг. Тогтсон албан ёсны хэв маягт захирагдах болсноор сонголт боломжийг хязгаарлаж, зан үйлийн тусгай мөрдлөгөөг албадан тулгадаг. Байгууллагыг аливаа нэгэн үйл ажиллагаа хийхэд зайлшгүй хүргэх оролдлого нь албан ёсны бодлогыг үүсгэн бий болгох эсхүл өмнө болсон үйл явдлууд дээр голчлон суурилах зарчмыг ашигладаг.

Цаашдаа албан ёсны тогтсон харилцаа, дүрэм журмууд тогтвортой оршиж, хүрээгээ тэлэх хандлагатай байдаг нь аливаа алхмыг хийх шийдвэр анх гаргаснаасаа илүү хэмжээний үүрэг даалгаврыг байгууллагын зүгээс хүлээхэд хүргэдэг. Бодлого нь ягшмал үзэл баримтлал болж институцчилэгдэх үед задлан шинжлэгдээгүй элементүүд оршсон хэвээрээ үлдэж, үр ашигтай ажиллах горим нь хойшлуулшгүй хэрэгцээт зүйлийн хэмжээнд л яригдах болно. Үүрэг зориулалтын хувьд ач холбогдолгүй заалт бүхий албан ёсны үзэл баримтлалд газар дээр нь утга агуулга өгөх бөгөөд энэхүү агуулга нь эрх мэдэл олгогдсон этгээдийн асуудал, тусгай эрх ашгийг шингээсэн байдаг. Нөхцөл байдлын зарим хэлбэр, албан ёсны зорилгод хүрэхээс илүү оролцогчдын үүргийг дөвийлгөх байдлаар илэрнэ. Тиймээс албан ёсны зорилготой харьцуулахад, үйлдэл нь хариуцлагагүй болон хувирдаг.

4. Нийгмийн болон соёлын нөхцөл байдлаар үүрэг хариуцлага тодорхойлогдох нь: Түүхэнд хөндлөнгөөс оролцох гэсэн аливаа оролдлого нь үйл явдлыг тайлбарлахаас халин гарч буй тохиолдолд гаднаас тулгасан зарим хязгаарлалтыг хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр аргагүй гэдгийг олж мэднэ. Ийм оролдлогыг зохион байгуулагчид нь нийгмийн бүтэц ба соёлын хэв шинжтэй нийцсэн оролцооны хэлбэрээр ашиглах үүрэгтэй байдаг. Эрх мэдэл өөд мацан гарагсад нь олон заншмал асуудалтай нүүр тулгарах ёстой болно. Олон нийтийн санаа бодолд гарсан өөрчлөлт нь тэдний үзэл баримтлалыг өөрчлөн томьёолоход хүргэнэ. Өрсөлдөгч байгууллагуудын үүсэл хөгжлийг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй болно гэх мэтчилэн олон асуудалтай тулгарна. Байгууллагын шийдвэрийн институтчилэгдсэн байдлыг анзаарахгүй бол таамаглагдаагүй үр дагаварт хүргэнэ. Зөрчлөөр цэнэглэгдсэн нөхцөл байдалд ийнхүү хөндлөнгөөс оролцох гэдэг нь өрсөлдөгч хүчнүүд өөрийн тулааны тактикаар тэрхүү хөндлөнгийн оролцооны үр дагаврыг давж гарна гэсэн үг болно. Энэ тохиолдолд нийгмийн болон соёлын нөхцөл байдлаар үүрэг хариуцлага тодорхойлогдоно.

5. Үйлдлийн явцад ерөнхий сонирхлын төвүүдээр үүрэг хариуцлага тодорхойлогдох нь: Зохион байгуулалттайгаар хийгдэх үйл явц нь захиргаадалтыг зайлшгүй байдлаар үргэлжлүүлэн үүсгэсээр байдаг. Энэ нь зохион байгуулалтыг илэрхийлэхэд гол болох лидерүүдийн бүлгийг багасгадаг. Ингэснээр тодорхой болон тодорхойгүй шинэ сонирхлууд үүсэж болох бөгөөд энэ сонирхлын төвийн үүсэл нь төлөөллийн

үйлдэлтэй салшгүй холбоотой байдаг. Үүнээс үндэслэн тодорхой тушаал, захирамжууд болон үүргийн гүйцэтгэлд шаардлагатай зөвшөөрөгдөх эрх мэдэлд тохиолдлын чанар үүсдэг. Эрх мэдлийг гүйцэтгэхэд төлөөлж байгаа хүн тэдгээрийн онцгой зорилго болон асуудлуудаар мэргэшсэн байх нь мэргэшлийн рационал шийдвэрийн чиглэлээр хангаж, зорилгоос хазайхгүй байлгах ач холбогдолтой байдаг. Үүнээс гадна эрх мэдлийн хэсэгт үйлдэл нь бүхлээрээ байгууллагын нэрээр хийгддэг бөгөөд албан ёсны хөтөлбөрт ороогүй үйлдлийн үйл явц юм уу бодлогыг дараа нь гаргасан байж болно. Байгууллагын дэд бүлэг ба хувь хүмүүсийн албан ёсны бус зорилгод үр дүнтэй хяналт дутагдах нь эхнээсээ замаасаа хазайхад хүргэдэг. Эдгээр үйлдлийн хэлбэр нь байнгын ачаалал, дилемм үүсгэн хяналтыг бууруулдаг. Хяналтыг бууруулах нь таамаглагдаагүй үр дагаврууд үүссэнээр нотлогдоно. Зориогүй үр дагаврыг багасгасны дагуу хяналтыг нэмэгдүүлэх нь хэрвээ ажлын чухал хүчин зүйлийн онол, үйлдлээр зөвлөлдсөн байвал биелэгдэнэ.

Бүтэц-үүргийн судалгаа нь дээр дурдсан бүхнийг шинжлэн судлахыг шаарддаг бөгөөд чухам хаана юу нь болж байгаа, юу нь болохгүй байгааг мэдсэний үндсэн дээр системийг өөрчлөх эсэхийг шийддэг.

Улс төрийн институцжилтийн онол:

Парламентын болон ерөнхийлөгчийн засаглал букуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалын харилцааны асуудлууд нь улс төрийн засаглалын институцийн зохистой төлөвшлийн тухай асуудал юм. Институц бол нийгмийн субьолоектуудын харилцаанд зуучлагч болж, тэднийг оновчтой зохицуулдаг, хэлбэржүүлдэг, нийгэм дэх янз бүрийн нэгжүүдийн хоорондох үйл ажиллагаа, мэдээлэл солилцох үйл явцыг харьцангуй тогтвортой явуулах хэрэгслийн үүргийг гүйцэтгэдэг. Нийгмийн эрэлт хэрэгцээг хангах үүднээс түүхэн ёсоор бүрэлдэн тогтсон, нийгэмд зайлшгүй шаардлагатай тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэгч, өөрийн үнэт зүйлс, хэм хэмжээ, зан үйлийн загвар, тусгай байгууллага, хяналтын систем бүхий, хамтын амьдралын үйл ажиллагааг зохион байгуулагч, зохицуулагч хэлбэр (гэр бүл, шашин, боловсрол г.м.) бол нийгмийн институт мөн.¹³

¹³ Ц.Батболд, Улс төрийн социологийн онолын үндэс, УБ., 2018, Арвай Принтинг, 178-179 дэх тал.

Засаглалыг институцлах гэдэг бол засгийн эрх нь эрх баригчдаас институт руу шилжиж байгааг илэрхийлдэг бөгөөд институт нь засаглалын цорын ганц эзэмшигч нь болдог байна. Энэ нь эрх баригчдыг алга болгох гэсэн хэрэг бус харин төрийн удирдлага дахь тэдний байрлал өөрчлөгддөг. Хэрэв өмнө нь эрх баригчид засаглалыг хэрэгжүүлэхдээ өөрийн хувийн сонирхол, үзэмжээр шийдвэрлэдэг байсан бол институцчилэгдсэн нөхцөлд тэд зөвхөн сонгогчдын олонхыг төлөөлсөн засгийн дээд шатны агент төдий болдог. Хувийн засаглал устаж үгүй болсноор засгийн эрх баригчдын үйлдэх үйл ажиллагаа нь эрх зүйн хүрээгээр хязгаарлагдсан. Өөрөөр хэлбэл, засаглал нь эрх зүйт институт болдог ажээ.¹⁴

Улс төрийн сонгодог онолууд нь зөвхөн туйлын зорилго болон хувь хүний үүргүүдийн тухай хэлэлцүүлгээс бүрддэггүй. Платон, Аристотель, Н.Макиавелли, Т.Гоббс, Ж.Локк, Ж.Ж.Руссо зэрэг бусад олон сэтгэгчид хамгийн сайн нийгэм, хувь хүнийг бий болгоход ямар улс төрийн институц байвал зохимжтой талаарх маргааныг бий болгосон. Платон "Афинаас ирсэн танихгүй хүн" гэдэг бүтээлдээ Спарта болон Кретиин үндсэн хуулийг харьцуулдаг. Үүнд тодорхой институцын тохиролцооны үр дүнд төр нь гаднын дайснаас хамгаалахаас гадна, дотоодын аюулгүй байдлыг хамгаалж иргэдийнхээ сайн сайхны төлөө байдаг тухай гардаг. Тухайлбал, дээд хууль нь нийгмээ муу засгийн газраас хамгаалдаг. Бас нэг жишээ нь уг номонд Спартагийн үндсэн хууль дээр үндэслэн Кноссоос ирсэн залуу өөрсдийн шинэ колони болох Крете дээр шилдэг засгийн газрыг бүрдүүлэх хэрэгтэй тухай өгүүлдэг. Аристотелийн улс төрийн институц болон сайн нийгмийн тухай хэлэлцүүлэгт: Засгийн газрын төгс хэлбэр нь юу вэ? Ямар дээд хууль төгс бус нөхцөлд зохицох вэ? Хууль нөхцөл байдалд тохирохгүй байгааг юу харуулдаг вэ? зэрэг асуултуудаар улс төрийн институцийг ойлгоход илүү хялбар болгож өгсөн. Орчин үеийн нийгмийн шинжлэх ухаан бүрэлдэн тогтоход эртний болон сонгодог уламжлал их нөлөөлсөн.

Жон Роулсын үзсэнээр "...улс төрийн институц нь нийгмийг бүтээдгээс нийгэм нь улс төрийн институцийг бий болгодоггүй"¹⁵ гэжээ. Институц нь нийгмийн үнэт зүйлс болох шударга ёс, хэлхээ холбоо, итгэл, эв санааны нэгдэл зэрэгт ч нөлөөлдөг. Энэ нь

¹⁴ Ц.Батболд, Бюрократ онолын үндэс, УБ., 2013, Тод Магнат ХХК, хт 484, 276-277 дахь тал.

¹⁵ Ролз, Дж. Справедливость как честность (PDF) // Логос. - 2006. - № 1. С.35-60

сонгодог онол дахь институц нь зөвхөн тоглоомын дүрэм биш бөгөөд хүмүүсээр хүлээн зөвшөөрөгдөхтэй холбоотой гэдгийг нотолж байгаа юм. Девид Риччи “Улс төрийн шинжлэх ухааны гамшиг” бүтээлдээ улс төрийн шинжлэх ухаанд нь байнга өөрчлөгдөж байдаг ойлголтууд болох шударга ёс, үндэстэн, эрх, эх оронч үзэл, нийгэм, сайн сайхан чанар, бурангуй ёс гэх мэт зүйлс ноёлж байсныг дурдсан байдаг. Д.Риччи одоогийн улс төрийн гамшгийн ихэнх ойлголтууд алга болж, цусгүй техникийн ойлголтуудаар солигдсон. Энэ нь хандлага, мэдлэг, нийгэмшилт болон бусад системийн элементүүд нь нэг бол туршлага дээр суурилсан эсвэл хэм хэмжээ болсон стандарт дээр суурилсан улс төрийн институцийн хөгжил юм гэж үзсэнээрээ Ж.Роулсын байр суурийг дэмжсэн.

Улс төрийн институцжилтийн бүтцийг ойлгохын тулд улс төрийн үндсийг авч үзэх хэрэгтэй. Онолын гол санаа нь макро түвшний улс төрийн институц нь улс төрийн үйл явц болон төрийн хязгаарлагдмал бодлогод нөлөөлж чадахуйц тоглогчдыг бүхэлд нь хэлбэржүүлдэг ажээ.¹⁶ Улс төр судлаачдын үзэж буйгаар улс төрийн үндэс нь засаглалын асуудал бөгөөд энэ нь хоёр үндсэн эх сурвалжтай. Засаглалын эхний эх сурвалж нь нийгэмд буюу орчин үеийн хэллэгээр иргэний нийгэмд суурилсан байх бол дараагийнх нь аристократ буюу элитэд суурилсан байдаг.

Улс төрийн засаглалын эх сурвалж болох нийгмийн нэгдлийн гишүүд нийтийн ашиг сонирхлоо хамгаалахын тулд дөрвөн үндсэн улс төрийн институтыг байгуулах хэрэгтэй болдог. Эхнийх нь нийтийн ашиг сонирхлоо зохицуулах нэгдсэн шийдвэр гаргадаг институц буюу дүрэм гаргадаг институт. Хоёр дахь нь эдгээр шийдвэрүүдийг хэрэгжүүлдэг шийдвэр хэрэгжүүлэгч институт. Гурав дахь нь онцгой нөхцөлд эхний институтээс гаргасан шийдвэрийг тайлбарлах талаар хувь хүмүүсийн маргааныг зохицуулах арга хэмжээ авах маргаан таслах институт. Хамгийн сүүлийн дөрөв дэх нь хууль зөрчсөн дотоодын болон гаднын хүмүүсийг шийтгэх арга хэмжээ авах дүрэм сахиулах институт. Институт бүр нь шийдвэр гаргах процессыг тодорхойлох хэд хэдэн дэд институттэй байх бөгөөд эдгээр шийдвэр гаргах чуулганы гишүүдийг хэрхэн сонгох, санал асуулгыг ямар аргаар явуулах,

¹⁶ Edwin Amenta. State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect. The Handbook of Political Sociology: states, civil societies, and globalization. Cambridge University Press 2005. P-815. p 103.

хэнийг томилох вэ зэргийг шийднэ.¹⁷

Засаглалын дараагийн эх сурвалж бидний нэрлэдгээр “муу” буюу “дарангуйллын”, эсвэл эрх баригч элитийн хэлбэр бөгөөд энэ нь түүхийн явцад хувь хүний эсвэл захирагч элитүүдийн нэгдлийн дарангуйллын дор захирагдаж ирсэн газар зүйн байршлын хувьд (ажлын байр, байгалийн баялаг) нэгдсэн хүмүүс юм. Тэдгээр улс төрийн элитүүд, захирагч ангийнхан, менежерүүд, феодалын захирагчид хэн ч байсан хүмүүс захирагдагчдаас баялгийг нь салгаж авахыг хүсдэг. Эдгээр захирагчид өөрсдийн хүсэл зорилгоо үр дүнд хүргэхийн тулд мөн дөрвөн төрлийн үндсэн институтийг байгуулах хэрэгтэй болдог. Нэгд, захирагдагчиддаа хуульт ёсыг бий болгох, хоёрт, захирагчийн хүслийг хэрэгжүүлэх, гуравт, захирагдагчид болон субъектүүд хоорондын маргааныг таслах, дөрөв дэх нь захирагчийг эсэргүүцэгчдэд хариуцлага тооцох институт юм.¹⁸

С.Стэйнмогийн тайлбар нь улс төрийн шийдвэр гаргах түвшний байгуулалд илүү анхаарлаа хандуулсан байдаг. Америкийн улс төрийн дэглэм нь тархай бутархай мөн дахин нэгдэхээргүй байдалтай эхэлсэн гэдгийг тэмдэглэсэн. Харин Шведийн хувьд олон зууны туршид оршин тогтносон парламентын доод танхим нь шууд төлөөллөөр сонгогддог бөгөөд дээд танхим иргэдийн санал бодолд хариу өгөх нь бага байдаг. Их Британи үндсэн хуулийн конвенцгүй бөгөөд лордын танхимын гишүүд дээд зэргээр хязгаарлагдсан. Стэйнмогийн тайлбарласнаар ардчилсан институтын бүрдэл тус бүр нь засаглалын тодорхой хэлбэрийг үүсгэж байдаг бөгөөд Америкад конгрессын хороо, Шведэд корпоративизм, Их Британид хүчтэй намын засаглалыг бий болгосон байна. Тэдгээрийн засаглалын хэлбэрийн гол нь татварын үндсэн ашигт гол анхаарлаа хандуулж, төр засгийн үзэл бодолд нөлөөлсөн гол оролцон тоглогчдын үйл ажиллагаа юм. АНУ-ын засгийн газар нь эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах замаар бага орлоготой, өндөр татварын зардал, бага үр ашиг бүхий нарийн төвөгтэй байдлыг бий болгосон. Өндөр эрх мэдэлтэй боловч Британы намын засаглал нь эргээд татварын тогтворгүй бодлогыг баримталдаг. Шведийн корпоративизм нь социал демократ намын эрх мэдэлд тулгуурлан нам болон бусад байгууллагын дунд гүн бат итгэлцэл бий болгон тогтвортой

¹⁷ Ц.Батболд, Улс төрийн социологийн онолын үндэс, УБ., 2018, Арвай Принтинг, 183-184 дэх тал.

¹⁸ Ц.Батболд, Мөн тэнд, 184 дэх тал.

татварын системийг хэрэгжүүлдэг.¹⁹

Улс төрийн бүтэц зохион байгуулалт, институцжилтийн онолын хэлэлцүүлгийн давуу тал нь улс төрийн маргаантай асуудлыг шийдвэрлэх үйл явцад нөлөөлөх явдал юм. Энэ нь улс төрийн бодлогыг сонирхлын бүлгүүдийн үйл ажиллагаанд тохируулж, улс төрийн орчинд өөрчлөлт оруулах боломжийг бий болгосон төрийн бодлогын өөрчлөлтийн алдаа дутагдлыг засах, залруулахад нөлөөлнө. Өөрөөр хэлбэл, илүү нарийвчлалтай боловсруулагдсан, өргөн хүрээтэй асуудлуудыг багтаасан институцжилтийн хэлэлцүүлгүүд юм. Маргааныг тайлбарлахдаа түүхэн өнцгөөс авч үзэхээс гадна сүүлийн үеийн эрдэмтэд төр, засгийн газрын институциудыг харьцуулсан хэлбэрээр өөрчлөлтийг тайлбарлаж байгаа бөгөөд үүнээс гарч байгаа том ялгаануудыг хэлэлцдэг. Энэ шилжилт нь улс төрийн өөрчлөлт болон шинээр эхэлж буй онолын хөтөлбөрийн тайлбарт гарах завсрыг нөхөх үүрэгтэй юм. Энэхүү онолын шилжилт нь улс төрийн өөрчлөлт, онолын хөтөлбөрт гарсан шийдвэрлэгдээгүй асуултын хариултыг олоход голлон анхаардаг. Мөн улс төрийн онцлог, сонирхол, үйл ажиллагааг дахин шинэчлэхүйц улс төрийн бодлогыг өөрчлөх нь энэхүү онолын хөдөлгөөний гол зарчим болно.²⁰

Институц нь нийгмийн үнэт зүйлс болох шударга ёс, хэлхээ холбоо, итгэл, эв санааны нэгдэл зэрэгт ч нөлөөлдөг. Институц нь зөвхөн тоглоомын дүрэм биш, хүмүүсээр хүлээн зөвшөөрөгдсөнөөр оршино. Институцжилтийн онолын гол санаа бол макро түвшний улс төрийн институц нь улс төрийн үйл явц болон төрийн хязгаарлагдмал бодлогод нөлөөлж чадахуйц тоглогчдыг бүхэлд нь хэлбэржүүлдэг. Илүү нарийвчлалтай боловсруулагдсан, өргөн хүрээтэй асуудлуудыг багтаасан институцжилт нь хувь хүний субъектив нөлөөллөөс ангид үр ашигтай механизм болдог.

Арга зүй

Судалгааны арга зүйн хувьд засаглалын институциудын эрх мэдлийн хяналт тэнцвэр, системийн болон бүтэц үүргийн онолын хандлагуудыг ашигласнаас гадна С.Хандингтоны улс төрийн засаглалыг бүрдүүлдэг институцийн хөгжилд тавьсан дөрвөн шалгуур:

¹⁹ Sven Steinmo. Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State. 1993., Published by: Yale University Press. P: 302.

²⁰ Ц.Батболд, Улс төрийн социологийн онолын үндэс, УБ., 2018, Арвай Принтинг, 188-189 дэх тал.

1. Дасан зохицол ба хөшингө байдал;
2. Нарийн ба энгийн;
3. Бие даасан ба хараат;
4. Эв нэгдэлтэй ба тархай бутархай.

Институцийн нарийвчлал: Засаглалын институцийн харилцааны механизм нарийн боловсронгуй бол хувь хүний субъектив нөлөөллөөс ангид үр ашигтай механизм болдог төдийгүй хүмүүсээ улам чадавхижуулж, соёлжуулж байдаг.

Энгийн институц: Харилцааны механизм нь нарийн зохион байгуулагдаагүй, уламжлалт (фаворитизм, неопотизм, клиентелизм, авлига, хээл хахууль болон олигархи) харилцаанд тулгуурласан бол хувь хүний субъектив хүчин зүйлс өндөр байдаг.

Эв нэгдэл: Нарийн зохион байгуулагдсан институцийн дотоодод мэргэжлийн нэр хүнд, ёс зүй бүрэн ноёрхсон хамт олон байгууллагын соёл бүрдсэнээр институцийн улс төр, эрх зүйн легитим нь өндөр байх төдийгүй шударга ёсны зарчим, эрх зүйн хэм хэмжээг баримталснаар нийгмийн итгэл найдвар, эв санааны нэгдлийг бий болгоход нөлөөлдөг.

Тархай бутархай: Харилцааны механизм нь нарийн зохион байгуулагдаагүй, уламжлалт (фаворитизм, неопотизм, клиентелизм, авлига, хээл хахууль) харилцаанд тулгуурласнаар засаглалын легитим суларч, институцийн дотоод зөрчил ихсэх төдийгүй нийгмийг задалсан эв нэгдэлгүй, итгэл найдваргүй, тархай бутархай болгодог.

Бие даасан байдал: Нарийн зохион байгуулагдсан, үнэт зүйлс, ёс зүй, соёл төлөвшсөн институцэд мэргэжлийн бие даасан байдал ноёрхдог. Ф.Фукуяама "Бие даасан байдал гэдэг бол тухайн институц хэр цул, нэг хамт олон болж нийгмийн бусад хүчнээс ялгарч чадсаныг илэрхийлсэн ойлголт юм" гэжээ. Институцийн бие даасан байдал нь түүний үүргээ гүйцэтгэх гол тулгуур багана нь юм.

Хараат байдал: Мэргэжлийн бие даасан байдалгүй институц олигархууд болон нийгэмд ноёрхогч хэсэг бүлгээс хараат байдаг. Хараат институц үүргээ гүйцэтгэх чадваргүй. Өөрөөр хэлбэл, эмч нар мэргэжлийн бие даасан эрхгүй бол, өвчтөнд онош тогтоож, эмчилж чадахгүй.

Дасан зохицох: Институцийн бие даасан байдал нь өөрчлөгдөж буй гадаад орчинг үнэлэн дүгнэж, дотоод горимоо түүнд тааруулан өөрчилж чадах боломжийг олгодог. Орчин

байнга өөрчлөгдөж байдгаас дасан зохицож чаддаг байгууллага л оршин үлдэж чаддаг ажээ. Английн хоёр танхимт парламент 800 гаруй жилийн туршид өөрийгөө өөрчлөн дасан зохицогч институцийн жишээний нэг мөн.

Хөшингө байдал: Бие даасан байдалгүй, хараат институц гадаад орчны өөрчлөлтөд маш хөшүүн хойрго ханддаг тул өөрийгөө өөрчилж, дасан зохицож чаддаггүй. Ийм хөшингө байдалтай институцийг гадаад орчин буюу нийгмийн шаардлагаар хүчээр татан буулгаж өөрчлөхөөс өөр арга байдаггүй.

Холимог парламентын засаглалын асуудалд

Монгол Улс бүх ард түмнээр сонгогддог ерөнхийлөгч бүхий парламентын засаглалтай бөгөөд энэ нь холимог парламентын засаглал гэдэг хувилбарт хамаарагддаг. XIX зууны эцэс XX зууны эхэн үеийн капитализм хөгжсөн хаант засаглалтай орнуудын улс төрийн засаглалын тогтолцоонд хааны үүрэг, байр суурь өндөр байсан аж. Энэ нь ардчилсан засаглалын тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлж, гажуудуулах нэг үндэс болж байв. Ардчиллын эхний ба хоёр дахь давлагааны үеэс ардчилсан засаглалтай улс орнууд хаадынхаа эрхийг хязгаарлаж бэлэг тэмдгийн болгож чадсан. Тухайлбал, Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын хаан парламентын хуулийг ёсчлон батлах, чуулганы хуралдааныг нээхэд оролцох зэрэг бэлэг тэмдгийн үүргүүдийг гүйцэтгэдэг.

Ерөнхийлөгчийн оролцооны парадокс:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 30 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт: “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэжээ. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн заалтуудыг сонгодог буюу хоёр танхимтай парламентын засаглалын ерөнхийлөгчтэй харьцуулахад хуульд хориг тавих, Засгийн газарт чиглэл өгөх, гадаад харилцааны томилгоо хийх, Ерөнхий шүүгчийг томилох, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийг томилох зэрэг эрх мэдлүүд нь эв нэгдлийг илэрхийлэгч бэлгэдлийн шинжийн үндсэн эрхүүдээс давсан байна.

Мөн ерөнхийлөгчийн де факто буюу практик эрхүүд нь уламжлалт хааны нэр хүнд мэт хүчтэй нөлөөлдөг. Ийм хандлага XIX зууны хаант засаглалд маш хүчтэй байсан. Энэ нь өнөөдөр шүүх, прокурор, хүчний байгууллагуудын томилгоог хийх зэргээр органик хуулиудаар шууд хэрэгждэг нь нийгмийн гишүүдийн олонхын шүүмжлэлд өртсөөр байгаа билээ. Ерөнхийлөгчид де юри буюу албан ёсоор хуульчлан олгосон эрх мэдлийн нөлөө нь

“Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрх үндсэн бүрэн эрхээсээ хэд дахин өргөн хүрээтэй, төрийн олон байгууллагуудтай харилцахдаа холбогдох 70 орчим эрхүүд, 40 орчим хуулийн зүйл, заалтаар зохицуулагдаж байна.”²¹ Үндсэн хуульд заагдсан Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхүүдийг парламентын засаглалтай улсуудын эрхүүдтэй харьцуулан үзэхэд доорх эрхүүд илүү байгаа бөгөөд тэдгээр эрхүүдийн эерэг, сөрөг үр дагаврыг товч авч үзье:

Хуульд хориг тавих: Хууль бол нийгмийн янз бүрийн бүлгүүдийн эрх ашиг, зөрчил тэмцлийн зөвшилцөл дунд олонхын шийдвэрээр гардаг. Энэ утгаараа хууль батлах бол парламентын өөрийнх нь ажил. Учир нь Монтескье “Хууль тогтоох эрх мэдэл харилцан өөр ашиг сонирхолтой, өөр үзэл номлолтой, тусдаа сууж хуралдах язгууртны болон ардын төлөөлөгчдөөс бүрдэнэ”²² гэж нийгмийн анги давхаргын эрх ашгийн ялгааг харгалзах ёстойг тодотгож өгсөн юм. Тодруулбал, төлөөлөгчдийн тэнхим байнгын ажиллагаат танхимаас гарсан хуульд хориг тавьдаг. Харин Монгол Улсын ерөнхийлөгч нэг удаа хориг тавих эрхтэй бөгөөд УИХ-ын гишүүдийн олонх хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд хууль батлагддаг. Энэ нь төлөөлөгчдийн танхимын үүргийг ерөнхийлөгч гүйцэтгэх нь оновчгүй бөгөөд ерөнхийлөгч гэсэн нэг хүн ард түмний эрх ашгийг бүрэн төлөөлж чадахгүй төдийгүй тэдний эрх ашиг, сонирхлыг бүрэн ойлгох, мэдэх боломжгүй юм. Ард түмний эрх ашгийн олон талт хандлагыг сонгуулийн тойрог нутгуудын сонгогчдыг төлөөлж сонгогдсон гишүүн хамгийн илүү төлөөлөх боломжтой.

Засгийн газарт чиглэл өгөх: Энэ нь гүйцэтгэх засаглалын бие даасан (автономи) байдалд сөрөг нөлөөлдөг. Учир нь сонгуульд ялж засгийн эрхийг авсан нам бодлогоо хэрэгжүүлэхэд саад болдог. Ийм хандлагын жишээг Францын III Луис Наполеон хааны буруу оролцооноос үүссэн түүний засгийн 1870-аад оны бүтэлгүйтлээс харж болно. Үүний эсрэгээр Пруссийн засгийн газар тухайн үеийн Францтай харьцуулахад харьцангуй бие даасан байсан учраас ерөнхий сайд Отто Бисмарк олон амжилт гаргасан байдаг.

²¹ Я.Төгөлдөр, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн институтийн байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ //Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын талаарх судалгаа: Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж, УБ., 2018, Мөнхийн үсэг ХХК, 39 дэх тал.

²² Charles Luis de Montesquieu, <http://www.constitutinn.org/cm/sol-11.htm#013> орч. О.Машбат, дам эшлэл.

Гадаад харилцааны томилгоо хийх: Энэ нь цэвэр засгийн газрын ажил төдийгүй, бүр гадаад харилцааны яамны өөрийнх нь мэргэжлийн мерит зарчмаар томилох ажил юм. Энд ерөнхийлөгчийн мэргэжлийн бус (улс төрчдийн тэтгэврийн томилгоо гэж шүүмжлэгддэг) томилгоо асар их сөрөг (улс үндэстний нэр хүндийг унагах, иргэдийнхээ эрх ашгийг хамгаалахгүй байх гэх мэт) үр дагавар авчирдаг.

Ерөнхий шүүгчийг томилох: хаант засаглалын үед ерөнхий шүүгч, ерөнхий прокурорын томилгоо хааны засаглалыг бэхжүүлэхэд зориулагдсан хаанаас хараат тогтолцоо байсан бол, одоо үед улс төрийн нам, бүлэглэлийн эрх ашгийг хамгаалсан, тэдний захиалгыг биелүүлсэн томилгоо гэж олон нийт харддаг. Энэ нь ч тэдний хийсэн олон үйлдлээр нотлогддог. Хууль, шүүхийн байгууллагын хараат бус байдлыг алдагдуулсан субъект бол ерөнхийлөгч болон түүний "МАНАН" бүлэглэл болж хувирсан. Уг нь шүүх засаглалыг уг салбарын мэргэжилтнүүдийн өөрсдийнх нь дэвшүүлсэн хүнийг ард түмний төлөөлөгчид томилох нь мэргэжлийн ёс зүй, хараат бус байдлын үндэс болох юм.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийг томилох: Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийн хараат бус байдлын үндэс бол ард түмний төлөөлөгчдийн томилгоо юм. Ерөнхийлөгч болон түүний улс төрийн бүлэглэлийн хараат байдал Үндсэн Хуулийн Цэцийн шийдвэрт нөлөөлсөн тохиолдол өнгөрсөн жилүүдэд маш олон (Үндсэн хуулийн 7 өөрчлөлт, нэг асуудалд хоёр өөр шийдвэр гаргах гэх мэт) гарсан.

Холимог парламентын засаглалын парадокс:

Монгол Улс бүх ард түмнээр сонгогддог ерөнхийлөгч бүхий парламентын засаглалтай бөгөөд энэ нь холимог парламентын засаглал гэдэг хувилбарт хамаарагддаг.

XIX зууны эцэс XX зууны эхэн үеийн капитализм хөгжсөн хаант засаглалтай орнуудын улс төрийн засаглалын тогтолцоонд хааны үүрэг, байр суурь өндөр байсан ажээ. Энэ нь ардчилсан засаглалын тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлж, гажуудуулах нэг үндэс болж байв. Ардчиллын эхний ба хоёр дахь давлагааны үеэс ардчилсан засаглалтай улс орнууд хаадынхаа эрхийг хязгаарлаж бэлгэ тэмдгийн болгож чадсан. Тухайлбал, Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын хаан парламентын хуулийг ёсчлон батлах (Ямар ч хаан Парламентын хүсэлтийг 300 гаруй жилийн турш татгалзсангүй), чуулганы хуралдааныг нээхэд оролцох зэрэг бэлэг тэмдгийн үүргүүдийг гүйцэтгэдэг.

Монгол Улсын хууль тогтоох дээд байгууллага УИХ нэг танхимтай зохион байгуулагдсан. Цөөнгүй судлаачид нэг ба хоёр танхимын хооронд ялгаа байхгүй гэж үздэг. Гэхдээ тэдгээрийн ялгаа шийдвэрлэх ач холбогдолтой байж ирснийг түүх харуулдаг. Иргэдийн олонх нь дунд давхаргад хамаардаг, нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн түвшин өндөр, нийгмийн анги давхаргын ялгаа эрс буурсан, нийгмийн хамгааллыг бодлогын түвшинд тавьсан социал демократ чиг баримжаа давамгайлж байсан улс орнуудад илүү тохирч болох л юм.

Харин нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн түвшин буурай, нийгмийн гишүүдийн олонх нь дунд давхаргад орж чадаагүй, иргэдийнх нь улс төрийн мэдлэг боловсрол бага, улс төрийн оролцооны соёл бүрдээгүй улс орнуудад эрх барьж буй дээд ангид хамаарах хэсгийнхэн болон олонх нь нийгмийн доод ангид хамаарах жирийн ард түмний сонирхлын хоорондын ялгаа их байдаг. Ийм нөхцөлд нэг танхимтай парламентын гаргасан хууль, түүнийг хэрэгжүүлэх төр захиргааны дүрэм, журмуудын дийлэнх нь нийгмийн дээд давхаргад хамаарах цөөн хүмүүсийн эрх ашигт илүү нийцдэг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улс үндэстний нийгмийн баялаг болох байгалийн нөөц баялгийг ашиглах асуудалд цөөн тооны хүмүүсийн явцуу эрх ашиг, сонирхолд нийцүүлсэн хэлбэрээр олон нийтэд хүртээмжгүй, үндэсний эрх ашгаа огоорсон гэрээ, шийдвэрүүдийг гаргадаг парламентууд хөгжиж байгаа орнуудад түгээмэл бөгөөд үүнээс үүдээд зарим оронд иргэний дайн дэгдэх, ерөнхийлөгчийн засаглалтай авторитар дэглэм рүү буцах хандлага их байдаг.

Нэг танхимт парламентын засаглалын парадокс:

Хууль тогтоох, бодлого, шийдвэр хэлэлцэж батлахад нийгмийн дээд ангийн ашиг сонирхол давамгайлах хандлага ихтэй. Учир нь тухайн сонгуулийн тойргийн ард түмнийг төлөөлж гарч ирсэн зарим гишүүдийн мэдлэг мэргэшил, ур чадвар, дадлага туршлагын дутуу байдал нь ээлжлэн эрх барьж буй олигархи бүлэглэлийн эрх ашгийг түлхүү хамгаалдаг “байнга сонгогддог” гэж хэлж болох туршлагатай, мэргэших хандлагатай болсон парламентын гишүүдийн мэдлэгийн ноёрхолд дарагдаж, олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалсан хууль, бодлого хөтөлбөрийг гаргаж чаддаггүй. Энэ нь нийгмийн бүлгүүдийн эрх ашгийн ялгарлыг бүдгэрүүлж, олигархи бүлэглэлийн эрх ашигт илүү нийцсэн хууль эрх зүйн тогтолцоо давамгайлах хандлагыг бий

болгодог бөгөөд үр дүнд нь нийгмийн социал ялгарал улам ихсэж, засаглалын легитим унадаг.

Нэг танхимт парламент ардчилал төлөвшөөгүй хөгжиж байгаа орнуудад түгээмэл байдаг бөгөөд тэдгээрийн олигархиудын эрх ашгийг илүү хамгаалсан хууль, бодлого шийдвэрийг гаргах нөхцөлийг дээрх маягаар үүсгэдэг учраас тэдгээр орнуудын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн нөөц боломжийг хязгаарлаж, баялагийн өсөн нэмэгдэх урсгалыг гадагшлуулах үндэс болдог.

Өөрөөр хэлбэл, нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн түвшин буурай, нийгмийн гишүүдийн олонх нь дунд давхаргад орж чадаагүй, иргэдийнх нь улс төрийн мэдлэг боловсрол бага, улс төрийн оролцооны соёл бүрдээгүй улс орнуудад эрх барьж буй дээд ангид хамаарах хэсгийнхэн болон олонх нь нийгмийн доод ангид хамаарах жирийн ард түмний хоорондын ашиг сонирхлын ялгаа их байдаг. Ийм нөхцөлд нэг танхимтай парламентын гаргасан хууль, түүнийг хэрэгжүүлэх төр захиргааны дүрэм, журмуудын дийлэнх нь нийгмийн дээд давхаргад хамаарах цөөн хүмүүсийн эрх ашигт илүү нийцдэг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улс үндэстэний нийгмийн баялаг болох байгалийн нөөц баялгийг ашиглах асуудалд цөөн тооны хүмүүсийн явцуу эрх ашиг, сонирхолд нийцүүлсэн хэлбэрээр олон нийтэд хүртээмжгүй, үндэсний эрх ашгаа огоорсон гэрээ, шийдвэрүүдийг гаргадаг парламентууд хөгжиж байгаа орнуудад түгээмэл бөгөөд үүнээс үүдээд зарим оронд иргэний дайн дэгдэх, ерөнхийлөгчийн засаглалтай авторитар дэглэм рүү буцах хандлага их байдаг.

УИХ-ын эрх мэдлийн парадокс:

Нэг танхимт парламентын парадокс нь үйлдвэржээгүй, социал ялгарал ихтэй орнуудад илэрнэ. УИХ-ын гишүүдийн олонхын мэдлэг чадвар, сахилга хариуцлага сул, популизм ихтэй, парламентын хяналт нь зөвхөн засгийн газрын танхим руу чиглэдэг, улс орны түвшинд бүхэлд нь засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж чаддаггүй. УИХ Засгийн газрыг огцруулах эрхтэй бол, Засгийн газар нь УИХ-ыг тараах эрхгүй. Парламентын гишүүдийн 2/3 нь өөрөө тарахыг зөвшөөрсөн тохиолдолд УИХ тарна. Энэ нь УИХ болон Засгийн газрын хоорондын харилцааны эрх мэдлийн тэнцвэр, харилцан хяналт байхгүй байгааг харуулж, УИХ-ыг хэт эрх мэдэлтэй болгосноор засаглалын хүчний харилцан хяналт, тэнцвэрийг алдагдуулдаг.

УИХ-ын хэт эрх мэдэл: нь Засгийн газрын оруулж ирсэн төсвийн төслийг дур мэдэн өөрчилдөг. Үүний үр дүнд Засгийн газрын бодлого хэрэгжүүлэх санхүүгийн чадвар нь эрс сулардаг. Ийм замаар өнгөрсөн 28 жилд үе үеийн засгийн газрууд ямар нэг бодлого хэрэгжүүлж чадаагүй юм. Засгийн газар бүр 5-р цахилгаан станц, усан цахилгаан станц, Гашуун Сухайтын төмөр зам, нефть боловсруулах үйлдвэр, Сайншандын үйлдвэрлэлийн парк гэх мэт олон том төслүүд ярьдаг боловч нэгийг нь ч хэрэгжүүлээгүй нь засгийн газрууд муу ажилласан гэхээсээ илүү тогтворгүй, бие даасан эрхгүй болгож буй УИХ-ын хэт эрх мэдэлтэй холбоотой. Зөвхөн 2012-2014 оны Засгийн газар “Чингис” бондын мөнгийг Сангийн яаманд өгөлгүй “дур мэдэн”, тусдаа Хөгжлийн яам болон банк байгуулж ажилласны үр дүнд “Зам, гудамж” төслүүдийг хэрэгжүүлсэн байна.

УИХ-ын хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сулрах нь: Парламентын бас нэг гол үүрэг бол ард түмний төлөөлөгчид болох гишүүд засгийн газрын үйл ажиллагаа, хуулийн хэрэгжилтэд улс орны хэмжээнд бүхэлд нь хяналт тавих явдал юм. Энэ нь засгийн газрын танхимын хэмжээнд бус, тойрог тус бүр дээр төлөөлөгчид нь иргэдийнхээ санал, гомдлыг сонсож хотууд болон орон нутаг дахь засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж асуулга, шаардлага хүргүүлэх явдал юм. Нэг танхимтай УИХ-ын хуралдааны хугацааны гол ажил нь хууль тогтоох бөгөөд засгийн газрын хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд хяналт тавих ажил нь орхигдож цалгарддаг. Тиймээс зарим судлаачид, улс төрчид “хууль нь тийм ч муу биш атал яагаад хэрэгждэггүй юм бол” гэж гайхах хандлага байдаг. Учир нь УИХ-ын гишүүд чуулган хуралдаагүй цагаар орон нутгийн түвшинд засгийн газрын үйл ажиллагааг хянаж, иргэдийн санал гомдлыг сонсох гэхээсээ илүү сонгогчдод таалагдах, тэдний захиа даалгаврыг сонсох хэлбэрээр ихэнхдээ дараагийн сонгуулийнхаа бэлтгэл ажлыг хийдэг. Тойргоо эргэсэн УИХ-ын гишүүд тойргийн сонгогчид, иргэдийн эрх ашгийг хамгаалсан асуулга, шаардлага Засгийн газарт өгч байсан тохиолдол ховор. Харин “бэлэг” тараасан, сургууль, цэцэрлэг барьж өгнө гэх мэт янз бүрийн амлалт өгсөн нь түгээмэл байна.

Нэг танхимтай парламентыг хоёр танхимтай парламенттай харьцуулахад түүний сул тал илүү илэрнэ. Магадгүй, нэг танхимтай парламентын тогтолцоог дэмжигчид нийгмийн бүлгүүдийн төлөөлөгчид нэг дор сууж хууль хэлэлцэх нь илүү дээр, бас зардал хэмнэнэ, Швед зэрэг зарим нэг орнууд хоёр танхимаас нэг танхимд

шилжсэн зэрэг нь пост модерн нийгмийн ирээдүйн чиг хандлага юм биш үү гэж мэтгэлцэж болох юм. Нэг талаар социал-демократ чиг баримжаа төлөвшсөн орнуудад нийгмийн хамгаалал хүчтэй учраас нийгмийн социал ялгарал багатай, хууль тогтоох үйл явцад эрх ашгийн зөрчил харьцангуй бага байдагтай (боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт) холбоотой байж болно. Нөгөө талаар пост модерн нийгмийн тухай мөрөөдөхөд ядаж үйлдвэржилт, иргэний нийгмийн босгыг давах хэрэгтэй. Капитализмыг алгасдаг шиг үйлдвэржилт, иргэний нийгэмгүйгээр пост модерн буюу үйлдвэржсэний дараах нийгэмд хүрэх боломжгүй. Капитализм үйлдвэржилтийн хүчинд бий болсон бол, үйлдвэржилт нь ажилчин ангийг бий болгодог. Ажилчин ангиас иргэний нийгэм үүссэн түүхтэй. Өөрөөр хэлбэл, хөдөлмөрийн хамт олны оюун санаа, эрх ашгийн нэгдэл иргэний нийгмийн бие даасан хүрээг үүсгэдэг. Үйлдвэржилтгүй хэрэглээний эдийн засагтай орны иргэд нь дундад зууны чөлөөт иргэд болох наймаачид, гар урчууд зэрэгтэй төстэй байдгаас бие даасан иргэний нийгмийн хүрээг үүсгэж чаддаггүй. Онолын хувьд иргэний нийгэм өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлж оршин тогтнодог бөгөөд төр ба иргэний нийгэм гэсэн хяналт, тэнцвэрийг тогтоодог. Өнөөгийн иргэний нийгэм гэж яригдаж буй хэсэг бол, хөлслөгдсөн шахалтын бүлэг тал нь давамгайлдаг.

Хоёр танхимтай парламентын онцлог: Хоёр танхимтай парламент бол хэн нэгний зохиосон загвар бус, харин олон зуун жилийн түүхээр шалгагдаж бий болсон түүхийн бүтээл юм. Эртний түүхэн цаг үеүүдэд ангийн сонирхлын ялгаа, ангийн тэмцэл хурц байсан нь өмнөх үеийн сонгодог капитализмын нийгэмд тулгарч байсан томоохон асуудлын нэг бөгөөд тэр үед амьдарч асан Монтескье мөн л энэ өнцгөөс харж “Хууль тогтоох эрх мэдэл харилцан өөр ашиг сонирхолтой, өөр үзэл номлолтой, тусдаа сууж хуралдах язгууртны болон ардын төлөөлөгчдөөс бүрдэнэ”²³ хэмээн парламентын эрх мэдлийг дотор нь задалбал зохих тухай бичжээ.²⁴ Хууль бол хоорондоо ялгаатай нийгмийн бүлгүүдийн зөвшилцлөөр гарах ёстой бөгөөд энэ нь парламентыг байгуулсан болон цаашид оршин тогтнох үндсэн концепци юм.

Орчин үед язгууртны дээд танхимыг нам төлөөлсөн мэргэшсэн улс төрчид, хуульчид, эдийн засагчид гэх мэт өндөр

²³ Charles Luis de Montesquieu, “Spirit of Law” <http://www.constitution.org/cm/sol11.htm#013>.

²⁴ О.Машбат, Үндсэн хууль: улс төр-эрхзүй, хяналт-тэнцэл, УБ., 2015, Арвай Бархан ХХК, 45-46 дахь тал.

боловсролтой хүмүүс төлөөлдөг болсон бол, нийтийн танхимыг нь нийгмийн анги давхаргын ялгаа, муж улс, орон нутгийн, үндэсний цөөнхийн, сонгуулийн системийн зэрэг онцлогуудаар тэдгээрийн төлөөлөгчид бүрдүүлдэг байна. Энэ нь нэг талаас парламентын хөдөлмөрийн хуваарь, нөгөө талаас тэдгээр гишүүдийн намын улс төрийн бодлогын болон ард түмний төлөөллийн үүрэг юм. Эндээс байнгын ажиллагаатай дээд танхимын хувьд хууль тогтоох, бодлого батлах зэрэг парламентын үндсэн гүйцэтгэх ажлуудаас гадна бодлогын болон хуулийн ерөнхий хяналтыг тавьдаг бол, нийтийн буюу төлөөлөгчдийн танхим хуульд хориг тавих, хууль батлах, засгийн газрын орон нутаг дахь үйл ажиллагааг хянах, шүүх засаглалын удирдлагыг томилох зэрэг ард түмний томилгоо болон хяналтын үүргүүдийг гүйцэтгэх нь илүү зохимжтой байдаг ажээ.

Хууль санаачлах эрх хоёр танхимд хоёуланд нь байхаас гадна засгийн газарт байдаг. Парламентаас сонгогдсон билэг тэмдгийн ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрх байдаггүй. Хууль санаачлах эрх байнгын ажиллагаатай танхимд намуудын үзэл баримтлалын мэтгэлцээн дунд гардаг бол, төлөөлөгчдийн танхим хуулийг татвар төлөгчдийн буюу ард түмний эрх ашгийн үүднээс хянаж баталдаг байна. Харин засгийн газар бодлогын хүрээнд хууль санаачилдаг байна.

Засгийн газрын бие даасан бус ба тогтворгүй байдал

Монгол Улсын засгийн газарт Ерөнхийлөгчөөс гадна УИХ-ын нөлөөлөл маш хүчтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын бие даасан байдал сул. Институцжилтийг тодорхойлохдоо С.Хантингтоны ашигласан дөрвөн шалгуурын нэг нь тухайн институцийн «бие даасан» байдал юм. Институц хэрвээ өөрийн гэсэн ашиг сонирхол, үнэт зүйлтэй байвал тухайн институц бие даасан байдаг ажээ.²⁵ Төрийн алба нь улс төрийн засаглалын бодлого, шийдвэрээр нийгмийн хөгжлийг хангахын тулд тодорхой зорилго, чиглэлд хөтлөн удирдахдаа төрийн буюу нийтийн ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэх үндсэн шинжээ хадгалахын тулд, тэдгээрийг тогтоон барих үнэт зүйлс болох төвийг сахисан (нейтральный), мэргэшлийн чадвар (мерит), мэргэжлийн бие даасан эрх чөлөөт (автономи) байдлыг хангаж, төрийн (нийтийн) албаны мэргэжлийн ёс зүйг сахиж ажиллах шаардлагатай.

²⁵ Фрэнсис Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны ялзрал: Аж үйлдвэрийн хувьсгалаас ардчиллын даяаршил хүртэл, Орч. Т.Ариунсанаа, УБ., 2014, Мөнхийн үсэг ХХК, 93-95 дахь тал.

Нийтийн удирдлага нь нийгэм дэх плюрализмд төвийг сахисан байр суурьнаас хандаж, захирах, захирагдах зарчимд тулгуурлан, төрийн албаны шударга ёс, тэгш байдал, нийгмийн эв нэгдлийг ханган, хүний эрхийг хамгаалж, хууль дээдлэх зарчмыг баримталсан ёс зүйтэйгээр ажиллах нь ямар ч засаглалын үед баримтлах нийтлэг зарчим юм.²⁶ Рационал бюрократын буюу төрийн албаны энэ шинж чанар, зарчим, үнэт зүйлс хадгалагдах эсэх нь улс төрийн засаглалын мөн чанараас шууд хамаардаг. Орчин үеийн улс орнуудад төрийн удирдлагын үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим нийтлэг боловч, улс төрийн бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэгч төрийн удирдлагын засаглалын нөөцийг ашиглах арга хэрэгслийн хувьд харилцан адилгүй нь бюрократын шинж чанар, үйл ажиллагааны зарчмыг алдагдуулах эх үүсвэр болдог ажээ.²⁷

Монгол Улсын төрийн албаны хувьд улс төржилт²⁸, фаворитизм,²⁹ неопотизм,³⁰ клиентелизм³¹ хүчтэй нөлөөлж төвийг сахисан зарчмыг баримталж чаддаггүй. Энэ нь төрийн албаны гол үнэт зүйлс болох мерит зарчмыг бүрэн алдагдуулж, төрийн албыг чадваргүй нүсэр болгодог. Улс төржилтөөс хараат, чадваргүй албан хаагчдад төрийн автономи чанар буюу мэргэжлийн бие даасан эрх чөлөө алдагддаг. Эдгээр нь төрийн албаны захирах, захирагдах харилцааны ёс зүйг боссын буюу эзэн боолын харилцаа руу чиглүүлэх хандлагатай байдаг. Төрийн албаны дээрх үнэт зүйлс алдагдсаны үр дагавраар төрийн үйл ажиллагааны шударга ёс, тэгш байдал, нийгмийн эв нэгдлийг хангах, хүний эрхийг хамгаалж, хууль дээдлэх зарчмуудыг алдагдуулах төдийгүй ёс зүйгүй, шударга бус үзэгдлийг нэмэгдүүлдэг.

Засгийн газрын кабинет бүрдэх нь: Энэ нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх томилгооноос эхэлдэг. Монгол Улсын Ерөнхий сайд засгийн газрын танхимын гишүүдээ томилдоггүй. Үүнийг УИХ дахь ялсан намын фракцуудын тохиролцоо шийддэг.

²⁶ Ц.Батболд, Нийтийн удирдлага ба улс төр//Нийтийн удирдлагын үндэс, УБ., 2018, Мөнхийн үсэг ХХК, 207 дахь тал.

²⁷ Ц.Батболд, Бюрократ онолын үндэс, УБ., 2013, Тод Магнат ХХК, хт 484, 276-277 дахь тал.

²⁸ Улс төржилт: spoils system буюу намд зүтгэсэн гавьяа зүтгэлийг харгалзан төрийн албан тушаалаар урамшуулах, нөөц баялагийг намын гишүүддээ түлхүү хуваарилах гэх мэт намчирхах үзэгдэл, нутгархал.

²⁹ Фаворитизм: эрх мэдэл, албан тушаал, нөөц баялагийг ах дүү, хамаатан садан, найз нөхөддөө түлхүү хуваарилах үзэгдэл.

³⁰ Неопотизм: Нутгархал, жалга довны үзлээр эрх мэдэл, албан тушаал, нөөц баялагийг хуваарилах үзэгдэл.

³¹ Клиентелизм: Ивээгч- үйлчлүүлэгчийн харилцаа.

Энэ нь Засгийн газрын бие даасан байдал, Ерөнхий сайдын хариуцлагын тогтолцоог эрс сулруулж, ялсан нэг намын засгийн газар мөртлөө эвслийн засгийн газар мэт ажиллахад хүргэдэг. Ерөнхий сайд өөрөө сайд нартаа хариуцлага тооцож чадахгүй байх, хариуцлага тооцохын тулд УИХ-аар нэг “шуугиан” болж тухайн сайд хууль зөрчиж, хариуцлага алдсан нь нотлогдсон нөхцөлд сая нэг фракцууд нь хүнээ өмгөөлж чадахгүй болсноор сайдаа огцруулдаг.

Парламентын засаглалтай Герман, Япон, Их Британид ерөнхий сайд кабинетаа бүрдүүлдэг төдийгүй сайд нар нь хариуцлага алдсан, бодлогын өөр байр суурьтай тохиолдолд ерөнхий сайд шууд огцруулдаг. Энэ нь ерөнхий сайдыг бодлогын хүрээнд багаа бүрдүүлэх, хариуцлагаа өөрөө хүлээх чадварыг бүрэн бүрдүүлдэг. Парламент хэдийгээр ард түмний төлөөлөл боловч энэ төлөөлөл хязгааргүй эрх мэдэлтэй байж болохгүй. Парламентын засаглалын онцлог бол засгийн газрыг парламентаас байгуулдаг явдалд оршдог боловч, түүний эрх мэдэл нь засаглал хуваарилах зарчмын хүрээнд засгийн газрын парламентаас бие даасан байдлыг нь хүндэтгэж үндсэн хуулийн хүрээнд хангахыг зорьдог онцлогтой.

Засгийн газрын бие даасан бус, бодлого хэрэгжүүлэх чадваргүй байдал:

Парламентын засаглалтай улс орнуудад засгийн газар нь бодлогоо хэрэгжүүлэх бие даасан эрхтэй ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл, засгийн газрын оруулж ирсэн төсвийг парламент хэлэлцэж батлахдаа дур мэдэн өөрчлөх эрхгүй байдаг. Энэ нь засгийн газрын бие даасан байдлын баталгаа төдийгүй, засгийн газар бодлогоо хэрэгжүүлж, хариуцлагаа хүлээх үндсэн нөхцөл юм. Тодруулбал, төсвийн төсөлд парламент санал оруулдаг бөгөөд үүнийг нь засгийн газар хүлээн авах эсэх нь түүний эрх мэдэл юм. Гэхдээ төсвийн асуудлаар засгийн газрыг огцруулах, эсвэл парламент тарах явдал байдаг бөгөөд энэ нь Японы ерөнхий сайд Абегийн засгийн газарт илэрч байсан үзэгдэл юм.

Монгол Улсын засгийн газруудын хувьд УИХ Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийг дунджаар 50-70% хүртэл чөлөөтэй өөрчилж, гишүүд өөрсдийн тойргуудад хуваарилах төдийгүй Засгийн газрын бодлогын бүтцийг бүрэн эвддэг. Ийм нөхцөлд өнгөрсөн 28 жилд 2012-2014 оны хооронд 1,5 тэрбум ам долларын Бондын зээлийг сангийн ямаар дамжуулалгүй хууль зөрчиж дур мэдэн ажилласан Шинэчлэлийн Засгийн газар зам,

барилга, гудамж төслүүдэд бодлогоо хэрэгжүүлж чадсан байна. Бусад засгийн газруудын хувьд эдийн засгийн томоохон төсөл хөтөлбөрүүдээ хэрэгжүүлж чадаагүй бөгөөд ТЭЗҮ, байгаль орчны үнэлгээ гэсэн өртөг ихтэй цааснуудыг үйлдвэрлэсэн байдаг. Тухайлбал, УЦС, 5-р ДЦС, нефтийн үйлдвэр, аж үйлдвэрийн парк, төмөр зам гэх мэт маш олон төсөл хэрэгжээгүй. Энэ хэвээр цааш үргэлжилбэл, дараа дараагийн засгийн газрууд юу ч бүтээн байгуулж, бодлогоо хэрэгжүүлж чадахгүй бөгөөд ард түмэн хууль зөрчдөг зальтай, эсвэл түрэмгий хүнээр л ерөнхий сайд тавихаас аргагүй нь гэж үзэх болсон нь манай өнөөгийн тогтолцооны уршиг юм.

Засгийн газрын тогтворгүй байдал: Парламент ба засгийн газрын харилцан хяналт, болон бие даасан тэнцвэрт байдлыг Монгол Улсын УИХ, Ерөнхийлөгчийн институт, Засгийн газрын харилцааны механизм хангаж чаддаггүй учраас өнгөрсөн хорин найман жилд бүрэн эрхийнхээ хугацааг зөвхөн хоёр засгийн газар л гүйцээсэн байна. Монгол Улсын засгийн газруудын хувьд УИХ Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийг чөлөөтэй өөрчилж, гишүүд өөрсдийн тойргуудад хуваарилснаар Засгийн газрын бодлогын бүтцийг бүрэн эвддэг. Гэхдээ энэ хоёр засгийн газрын хувьд огцролгүй үүргээ гүйцэтгэх цаг үеийн нөхцөл³² байдал, тохироо³³ бүрдсэнд учир нь байдаг. Хэрэв ийм нөхцөл, тохироо бүрдээгүй бол эдгээр засгийн газрууд засаглалын энэ тогтолцооны парадоксыг давж чадахгүй бусад засгийн газруудын адил огцрох хувь заяатай л байх байсан.

Засгийн газрын тогтворгүй байдлын учир шалтгаан нь:

1. Парламент засгийн газрыг огцруулах журам, нөгөө талд хэрэв засгийн газар огцроогүй тохиолдолд итгэл хүлээлгэхгүй байгаа парламентыг тараах журам харилцан үйлчилж байж, засаглалын тэнцвэр хангагддаг. УИХ-д Засгийн газрыг огцруулах эрх байгаа бол, УИХ-ыг тараах эрх Засгийн газарт байхгүй бөгөөд УИХ-ын гишүүдийн 3-ны 2 нь зөвшөөрснөөр УИХ өөрөө тарна

³² П.Жасрайн засгийн газрын үед МАХН коммунист намын уламжлалаа хадгалсан хатуу сахилга баттай, дотроо фракцгүй массын нам хэвээр байсан. Н.Энхбаярын засгийн газрын үед Багабандийн болон Энхбаярын фракц үүссэн боловч УИХ-д засгийн газрыг унагаах хэмжээний хүч нөлөө Багабандийн фракцид байгаагүй.

³³ 1992-1994 оны П.Жасрайн засгийн газрын үед МАХН-ын гишүүд УИХ-ын 96,2%-ийг бүрдүүлж байсан. Сөрөг хүчин 5 суудал авсан. 2000-2004 оны Н.Энхбаярын засгийн газрын үед МАХН-ын гишүүд УИХ-ын 96,8%-ийг бүрдүүлж байсан. Сөрөг хүчин 4 суудал авсан.

гэсэн заалттай. Энэ нь хууль тогтох болон гүйцэтгэх засаглалын харилцан хяналтыг алдагдуулж, зөвхөн УИХ-д илүү эрх, хяналтыг олгосон байдаг. Ийм нөхцөлд УИХ-ын гишүүдийн засгийн газрыг огцруулах сонирхол янз бүрийн шалтаг, шалтгаанаар хурдан бүрэлддэг.

2. Засгийн газрыг бүрдүүлэхдээ кабинетын зарчмыг хэрэглэдэггүй нь Засгийн газрыг УИХ-аас ихээхэн хамааралтай болгож, түүний бие даасан эрхийг алдагдуулдаг. Тухайлбал, Засгийн газрын нэг сайд болон хэд хэдэн сайд нь УИХ-тай нийлж өөрийнхөө Засгийн газрыг унагааж огцруулж байсан тохиолдлууд 2006, 2014 онуудад гарч байсан. Парламентын засаглалтай орнуудад ерөнхий сайд кабинетаа бүрдүүлдэг төдийгүй сайд нар нь хариуцлага алдсан, бодлогын өөр байр суурьтай тохиолдолд ерөнхий сайд шууд огцруулдаг журамтай. Монгол Улсын Засгийн газар фракцуудын ая талыг харж сайд нартаа хариуцлага тооцож чаддаггүй нь сонгуульд ялсан нэг намын засаглал бус эвслийн засгийн газар мэт харагддаг.

3. Парламент ба Засгийн газрын харилцан хяналт, хариуцлагын тогтолцоотой газар эвслийн засгийн газар ч тийм амархан огцордоггүй. Монгол Улсын хувьд Засгийн газрын тогтворгүй байдал эвслийн засгийн гарын үед бүр илүү илэрдэг. Тухайлбал, 1996-2004 оны АХЭ-ийн засгийн газрууд 4 удаа солигдсон бол, 2012-2014 оны засгийн газрууд 3 удаа өөрчлөгдсөн байдаг. Энэ нь харилцан хяналтын механизмгүй нөхцөлд ямар ч засгийн газар тогтвортой ажиллах бололцоогүйг тод харуулж байна.

4. Монгол Улсын үе үеийн засгийн газрууд төсвийн асуудлаар бие даасан эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх чадваргүй тул “сандаг суудал” буюу оршин тогтнолоо бодоод татвар төлөгчдийн хуримтлуулсан баялаг хэрхэн үрэгдэж алга болохыг үл тоомсорлосноор ирсэн байдаг.

Монголын Засгийн газрууд буюу гүйцэтгэх засаглалын институцжилтийн түвшинг С.Хандингтоны шалгуураар авч үзлээ.

Институц нарийвчлагдсан эсвэл энгийн гэдэг шалгуурт:

Институцийн шалгуур	Институцжсэн эсэх (үнэт зүйлс)	Илрэх хэлбэр
Нарийн	Засгийн газар кабинетын зарчмаар бүрддэг. Улс төрийн бодлогоо хэрэгжүүлэхэд үйл ажиллагаагаа бүрэн чиглүүлсэн.	Бүх үйл ажиллагаа нь бодлогын хүрээнд хууль, дүрэм журмын дагуу явагддаг. Ерөнхий сайд болон сайд нарын үүрэг бодлого хэрэгжүүлэхэд чиглэгддэг.
Энгийн	Засгийн газар нам доторх фракцуудын шахаагаар бүрддэг. Улс төрийн бодлого нь ихэнхдээ хувь хүний бодлого байдаг.	Ерөнхий сайд, сайд нарын хувь хүний хүчин зүйлс давамгайлдаг. Бодлого хэрэгжүүлэхдээ фракц, бүлгүүдийн явцуу эрх ашгийг харгалздаг.
Эв нэгдэлтэй	Мэргэжлийн ёс зүй, байгууллагын соёл, мэргэжлийн нэр хүнд	Мэргэжлийн ёс зүй, байгууллагын соёл, мэргэжлийн нэр хүндэд тулгуурласан бодлого хэрэгжүүлэх зорилгод нэгдсэн баг
Тархай бутархай	Нэгдсэн бодлогогүй, янз бүрийн явцуу сонирхлыг гүйцэлдүүлэхээр бүрдсэн эрх мэдлийн төлөөх баг	Улс төр, эдийн засгийн янз бүрийн ашиг сонирхлоор бүрдсэн баг дотроо өөр өөр байр суурьтай. Удирдлагын легитим сул, нэг бодлого зорилгод нэгдэж чадаагүй.
Бие даасан	Парламентаас хараат бус, харилцан хяналттай	Бодлого хэрэгжүүлэх мэргэжлийн болон хувийн ёс зүйн өндөр түвшинд бие даан гүйцэтгэх чадвар өндөр
Хараат	УИХ-аас хараат, фракц, бүлэглэлүүдийн нөлөөлөл ихтэй. Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийг УИХ дураараа өөрчилдөг.	Нэгдсэн бодлогогүй, сайд нар хувь, хувийн салбараа өөрсдийн үзэмжээр удирддаг. Бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх мэргэжлийн байгууллагуудын чадвар сул, ёс зүй дутмаг, мэргэжлийн бие даасан байдалгүй хараат
Дасан зохицох	Асуудлыг газар дээр нь өөрсдөө бие даан шийдвэрлэх эрх, чадвар	Асуудлыг шийдвэрлэх чадвар, уян хатан байдал өндөр
Хөшингө байдал	Асуудлыг шийдвэрлэх нь төсвөөс болон улс төрчдийн хувийн шинж чанараас хамааралтай.	Асуудлыг шийдвэрлэх чадвар сул, уян хатан бус, хөшингө байдал өндөр

1. Засаглалын харилцааны механизмууд нь нарийн зохион байгуулагдаагүй, улс төржилтийн болон уламжлалт (фаворитизм, неопотизм, клиентелизм, авлига, хээл хахууль) харилцаанд тулгуурлаж хувь хүний субъектив хүчин зүйлс өндөрссөн байна. Ерөнхий сайд, сайд нарын хувийн шинж чанар, тухайн хүний субъектив хүчин зүйлс давамгайлдаг ажээ. Энэ нь төрийн албаны мерит зарчмыг зөрчиж, намын харьяалал болон уламжлалт хүчин зүйлст тулгуурласан халаа сэлгээгээр илэрч байна.

2. Бодлого хэрэгжүүлэхдээ фракц, бүлгүүдийн явцуу эрх ашиг, фаворитизм, неопотизм, клиентелизм, авлигын болон хувийн эрх ашигт нийцүүлдэг нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, бусад эх сурвалжуудын мэдээллүүдээс тодорхой харагдаж байна.

Энэ утгаар гүйцэтгэх засаглал нь энгийн институц гэдэг ангилалд хамаарагдаж байна. Хүснэгт 1. Гүйцэтгэх засаглалын институцжилтийн түвшин.

Эв нэгдэл ба тархай бутархай гэдэг шалгуурт:

1. Харилцааны механизм нь нэгэнт нарийн зохион байгуулагдаагүй учраас улс төржсөн болон уламжлалт (фаворитизм, неопотизм, клиентелизм, авлига) харилцаанд тулгуурласнаар засаглалын легитим суларч, институцийн дотоод зөрчил ихэссэнийг өнөөгийн Засгийн газар ба парламентын хямрал тод харуулж байна. Энэ нь мэргэжлийн ёс зүй, байгууллагын соёл, мэргэжлийн нэр хүндгүй янз бүрийн явцуу сонирхлыг гүйцэлдүүлэхээр бүрдсэн эрх мэдлийн төлөөх багийн эв нэгдэлгүй дотоод тэмцлийн илэрхийлэл юм.

2. Улс төр, эдийн засгийн янз бүрийн ашиг сонирхлоор бүрдсэн баг дотроо өөр өөр байр суурьтай, удирдлагын легитим сул, нэг бодлого зорилгод нэгдэж чадаагүй байдал нь нийгмийг гишүүдийн эв нэгдлийг задалж, хоорондоо талцан өрсөлдөгч бүлэглэлүүдийн аль нэг талыг дэмжих хандлагад түлхэж, нийгмийг итгэл найдваргүй, тархай бутархай болгож байна.

Энэ утгаар гүйцэтгэх засаглал нь тархай бутархай гэдэг ангилалд хамаарагдаж байна.

Институцийн бие даасан байдал ба хараат байдал гэдэг шалгуурт:

1. Харилцааны механизм нь нэгэнт нарийн зохион байгуулагдаагүй учраас улс төржсөн болон уламжлалт харилцаанд тулгуурласнаар дотоод зөрчилдөө идэгдсэн засаглалын институц нь бие даасан байдалгүй нийгэмд ноёрхогч олигархи бүлэглэл болон тэдний зэвсэг болсон УИХ-аас хараат байдаг ажээ. Хараат институц үүргээ гүйцэтгэх чадваргүй байдаг. Энэ нь үеийн засгийн газруудын ямар ч бодлого хэрэгжүүлээгүй, юу ч бүтээн байгуулаагүй, нэг ч “амлалт”-аа биелүүлээгүй илэрч байна.

2. Засгийн газар ба УИХ-ын харилцааны механизм нь засгийн газрыг УИХ болон түүний гишүүдийн фракц, бүлэглэлүүдийн нөлөөлөлд бүрэн автаж хараат институц болсныг илэрхийлж

байна. Энэ нь улс орныг хөгжүүлэх нэгдсэн бодлогогүй, сайд нар нь өөрийн салбараа хувийн үзэмжээр удирддаг, бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх мэргэжлийн байгууллагуудын чадвар сул, ёс зүй дутмаг, мэргэжлийн бие даасан байдалгүй байгаагаар илэрч байна.

Энэ утгаар гүйцэтгэх засаглал нь бие даасан бус хараат гэдэг ангилалд хамаарагдаж байна.

Институцийн дасан зохицох ба хөшингө байдал гэдэг шалгуурт:

1. Бие даасан байдалгүй, хараат институц гадаад орчны өөрчлөлтөд маш хөшүүн хойрго ханддаг тул өөрийгөө өөрчилж, дасан зохицож чаддаггүй. Улс төрийн намууд, засаглалын институциудад үл итгэх иргэдийн хандлага нь институцийн гадаад орчны өөрчлөлт юм. Энэхүү асуудлыг шийдвэрлэх чадвар нь институц бус зөвхөн зарим улс төрчдийн хувийн шинж чанараас хамааралтайгаар илэрч байна.

2. Асуудлыг шийдвэрлэх чадвар сул, уян хатан бус, хөшингө байдал өндөртэй институцийг өөрчлөх хандлага олон нийтийн санаа бодолд бий болсон нь улс төрийн хүчний шинэ хуваарилалт, засаглалын тогтолцооны өөрчлөлтийг зөгнөж байна.

Энэ утгаар гүйцэтгэх засаглал нь хөшингө байдалтай гэдэг ангилалд хамаарагдаж байна.

Дүгнэлт:

Монгол Улсын холимог парламентын тогтолцооны засаглалын харилцан хяналт, тэнцвэрийг алдагдуулж буй эх үүсвэр нь Ерөнхийлөгчийн институт ба УИХ-ын хяналтгүй хэт эрх мэдлийн харилцаанд байна гэж үзэж байна. Үүнд:

Ерөнхийлөгч

1. Ерөнхийлөгч болон түүний институц хуульд хориг тавьдаг төлөөлөгчдийн танхимын үүргийг бүрэн гүйцэтгэж чаддаггүй байна. Ерөнхийлөгчийн хориг тавьсан хуулиудын 63% нь хоригийг хүлээж авалгүй гарсан байна.

2. Ерөнхийлөгч Засгийн газарт чиглэл өгөх нь засаглалын институциудын бие даасан (автономи) эрхийг алдагдуулахад нөлөөлөх заалт болж байна.

3. Ерөнхийлөгчийн томилгоо нь улс төрийн институциудыг субъектив нөлөөлөлд оруулж, үүргээ хангалттай гүйцэтгэх чадваргүй болгоход нөлөөлж байна.

4. Өмнөх ерөнхийлөгчийн үед томилсон шүүх засаглал, хүчний байгууллагуудын томилгоо нь улс төрийн олигархи бүлэглэлийн нэг хэсгийнхнээс шүүх засаглалыг хараат болгожээ.

УИХ

1. Засгийн газрын танхимыг бүрдүүлэхэд УИХ-ын оролцоо нь гүйцэтгэх засаглалын бие даасан байдлыг алдагдуулах гол эх үүсвэр болж байна.

2. Засгийн газрын оруулж ирсэн төсвийг УИХ өөрчилдөг нь Засгийн газрын бие даасан эрхийг алдагдуулж, бодлого хэрэгжүүлэх чадваргүй болгож байна.

3. Гүйцэтгэх засаглалын бие даасан эрх мэдэлгүй байдал нь УИХ-ыг хүссэн үедээ Засгийн газрыг огцруулах боломжийг олгож байна.

4. УИХ өөрөө өөрийгөө огцруулдаг механизм нь УИХ-ыг хязгааргүй эрх мэдэлтэй хариуцлага хүлээдэггүй байгууллага болгоход нөлөөлжээ.

5. Нэг танхимтай парламентаар батлагдаж байгаа хууль, бодлого шийдвэрүүд нь ард түмний бус, олигархи бүлэглэлийн эрх ашгийг хамгаалахад түлхүү үйлчилж байна.

6. Нэг танхимтай парламентын ажлын ачаалал нь хуулийн хэрэгжилтэнд тавих хяналтыг сулруулдаг ажээ.

Засгийн газар

1. Засгийн газрын танхимыг бүрдүүлэхэд УИХ дахь фракц бүлэглэлүүдийн оролцоо нь гүйцэтгэх засаглалын бие даасан байдлыг алдагдуулах гол эх үүсвэр болдог төдийгүй засгийн газрын хариуцлагыг сулруулж байна.

2. Засгийн газрын бие даасан бус, УИХ болон түүний фракцуудаас хараат байдал нь засгийн газрыг тогтвортой ажиллах, бодлого хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарладаг ажээ.

3. Гүйцэтгэх засаглалын институцийн сулрал, УИХ, улс төрийн нам ба олигархуудаас хараат байдал нь төрийн албыг улс төржилт, фаворитизм, неопотизм, клиентелизм, авлигад

идэгдсэн баялгийн хуваарилалт болон халаа сэлгээ хийхэд хүргэж байна.

4. Гүйцэтгэх засаглалын хараат байдал нь төрийн албаны үнэт зүйлс болох нейтральный, мерит, автономи шинжүүдийг үгүй хийж, "нүсэр том" (180,000), үрэлгэн (28 тэрбум \$-ын өртэй), чадваргүй (төрлийн алба) төрийг бий болгосон байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Аренд Лийпхарт, Ардчиллын хэв загвар: Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл, УБ., 2007, ННФ.

2. Фрэнсис Фукуяама, Улс төрийн тогтолцооны ялзрал: Аж үйлдвэрийн хувьсгалаас ардчиллын даяаршил хүртэл, Орч. Т.Ариунсанаа, УБ., 2014, Мөнхийн үсэг ХХК.

3. О.Машбат, Үндсэн хууль: улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл, УБ., 2015, Арвай Бархан ХХК.

4. Ц.Батболд, Бюрократ онолын үндэс, УБ., 2013, Тод Магнат ХХК.

5. Ц.Батболд, Улс төрийн социологийн онолын үндэс, УБ., 2018, Арвай Принтинг.

6. Ч.Нямсүрэн, Эрх зүй, төрийн ерөнхий онол, УБ., 1998.

7. Я.Төгөлдөр, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн институтийн байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ //Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын талаарх судалгаа: Судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж, УБ., 2018, Мөнхийн үсэг ХХК.

8. Гадаад өрийн статистик,УБ., 2017, IV улирал, Эх сурвалж: Монгол банк.

9. Ролз, Дж. Справедливость как честность (PDF) // Логос. - 2006.-№ 1.

10. Richard Benwell and Oonagh Gay, The Separation of Powers. Parliament and Constitution Centre.

11. Montesquieu, Charles de Secondat, baron de. The Spirit of Laws (c.1748), Translated and edited by Anne Cohler, Basia Miller, Harold Stone. (New York: Cambridge University Press, 1989).

12. Edwin Amenta, State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect. The Handbook of Political Sociology:

states, civil societies, and globalization. Cambridge University Press 2005.

13. Sven Steinmo, Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State. 1993., Published by: Yale University Press.

14. Hugh Berrington, "British Government: The Paradox of Strength" Comparative Government and Politics: Essays in honor of S E. Finer (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984).

15. Barnard. Chester I, 1968, A Definition of Authority. /Reader in Bureaucracy/, New York.

16. P. Selznick, A Teory of Organizional Commitments. /Reader in Bureaucrac/, New York., 1968.

17. Public Administration Committee, Seventh Report, Smaller government: what do Ministers do?, HC 530, March 2011.

---oOo---

ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАН ШАЛГАХ БҮРЭН ЭРХ, ТҮҮНИЙ ХҮРЭЭ



*П.Амаржаргал
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга,
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)*

Парламентын хянан шалгах бүрэн эрхийн тухай номлол, эрх зүйн үндэслэлийг гадаадын болон үндэсний эрдэмтдийн бүтээлд үндэслэн судалж, арван найман улсын Үндсэн хуульд тусгасан байдлыг харьцуулан орчин үеийн чиг хандлагыг тодорхойлохыг оролдсон болно. Парламентын хянан шалгах бүрэн эрхийн тухай номлол нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжид хэрхэн тусгасан талаар анализ хийж, Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын онцлог, хүрээ, хязгаар, бодит хэрэгжилтийн байдалтай холбоотой үүсч буй асуудлуудыг хөндөж, тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замын талаар санал, дүгнэлтээ толилуулж байна.

Түлхүүр үг: Үндсэн хууль, парламент, парламентын хянан шалгах бүрэн эрх, онцгой бүрэн эрх, Улсын Их Хурал, Улсын Их Хурлын хяналт, шалгалт, хэрэгжилт, Засгийн газар, Ерөнхий сайдын асуулга

Эрх зүйн үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах 18 асуудлыг тодорхойлсоны нэг нь Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 8-д заасан “хууль,

Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах” бүрэн эрх юм. Энэхүү судалгааны өгүүллийн хүрээнд парламентын хяналт шалгалтын бүрэн эрхийн талаарх онолын үндэслэл, уг бүрэн эрхийн бодит хэрэгжилттэй холбоотой асуудлыг хөндөн тавих болно.

Хууль тогтоох, төлөөллийг хэрэгжүүлэх үндсэн зорилго бүхий парламентын “онцгой” бүрэн эрхэд “хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянан шалгах” асуудлыг оруулах болсны шалтгаан, ач холбогдлыг юуны өмнө тодруулах хэрэгтэй байх. Тодруулбал, парламентын онцгой бүрэн эрх гэдгийг хэрхэн ойлгож Үндсэн хуульчилсан болохыг судлах зорилгоор Улсын Их Хурлын архиваас Үндсэн хууль батлах үеийн хэлэлцүүлгийн материалыг шүүж үзэхэд “онцгой бүрэн эрх” гэдэгт юуг ойлгох талаарх парламентын гишүүдийн асуултад Улсын Бага Хурлын нарийн бичгийн дарга Б.Чимид асан “Онцгой бүрэн эрх гэдэг бол ач холбогдолтой онцгой гэдэг ач холбогдолтой үг. Энэ бол бусад байгууллага шийддэггүй асуудлыг нь хэнтэй ч хуваалцдаггүй нь онцгой гэж байгаа юм. Хуваалцдагийг нь бол хуваалцах барих, харилцах нь бол мөн шилжүүлэхийг нь бусад бүрэн эрх гэж байгаа юм. Тийм учраас онцгой гэдэг бол хууль зүйн ач холбогдолтой үг. Өөрөөр хэлбэл, цааш нь шилжүүлж болохгүй, манайхны ширүүхэн ярьдгаар үүний төлөө Их Хурлаас өөр хэн ч хариуцахгүй гэсэн үг”¹ гэж хариулсан байдаг.

Эндээс үзвэл Улсын Их Хурлын хянан шалгах бүрэн эрхийг өөр бусад байгууллагад даалган хэрэгжүүлэх боломжгүй юм. Тэгвэл хууль тогтоомжийн биелэлтийг зөвхөн парламент хянан шалгах эрхтэй гэвэл хэт өрөөсгөл, бодит амьдралд биелэшгүй гаргалгаа, дүгнэлт болох бизээ. Иймд “хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянан шалгах” гэсэн энэхүү бүрэн эрхийг хэрхэн ойлгоход анхаарах шаардлагатай болж байна.

Онолын үндэслэл, номлол

Парламентаас хяналт шалгалтыг хийх бүрэн эрхийн онолын үндэслэлийг судлан үзвэл энэ нь Английн парламент дахь Төлөөлөгчдийн танхимаас Засгийн газрыг тарахыг шаардах журам, парламентын өмнө сайд нар ажлаа тайлагнах тухай

¹ ХН-49. БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл, (Соронзон хальсны бичлэгийн хуулбар) Эхэлсэн: 1992-1-05 Дууссан: 1992-1-06 87х.

номлолоос эх үндэстэй юм.²Үүнтэй холбоотойгоор Английн парламентаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хийх хяналтыг асуулт, болон хэлэлцүүлэг, түүнчлэн нийтэд хамааралтай шийдвэрийн үндэслэлийг тодруулах зэрэг хэлбэрээр явуулдаг байна.

Түүнчлэн ард түмнийг төлөөлөх чиг үүрэгтэй нь холбон парламентын хяналтыг тайлбарласан байна. Жишээлбэл, "... Ардчилсан нийгэмд төрийн дээд эрхийг иргэдийн төлөөлөгчид гартаа барьж байх ёстой бөгөөд парламентын хяналтаас гадуур төрийн ямар ч салбар байх ёсгүй юм гэдгийг сануулж байгаа билээ. Улсын аюулаас хамгаалах салбар, тэр тусмаа зэвсэгт хүчин парламентын хяналтад байхгүй бол энэ нь ардчилсан нийгэм төгс бүрдээгүй, эсвэл ардчилал бүтээн байгуулах шатандаа байгаа гэж үзэж болох талтай" гэжээ³. Блэкийн хууль зүйн тольд парламентын хяналт шалгалт⁴ гэдгийг үйл ажиллагааны тухай асуулт асуух гэж ерөнхий байдлаар тодорхойлсон байна.

Манай зарим судлаач ч мөн адил Улсын Их Хурлын хяналт, шалгалтын үйл ажиллагааны мөн чанарыг түүний төлөөллийн чиг үүрэгтэй холбон тайлбарладаг. Тухайлбал, доктор С.Төмөр асан Парламентын хяналтын ач холбогдлыг "хараа хяналтгүй, дэг журам тогтохоос сэргийлэх", "төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих", "Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа бодлогыг боловсруулахад хяналт тавих", "иргэдийн санал, хүсэлтийг гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаатай холбох" гэсэн 4 хүрээгээр тодорхойлсон байна.⁵

Харин доктор Д.Лүндээжанцан парламентын хяналт шалгалтыг түүний хууль тогтоох үйл ажиллагаатай холбон тайлбарлажээ.⁶ Доктор Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү нар "орчин үеийн Парламентын нийтлэг бүрэн эрхийн жагсаалтад парламентын байцаалт явуулах гэж оруулсан байна. Уламжлалт таван чиг үүргийн нэгэнд төрийн бусад байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих гэж оруулсан байна" гэж судалгааны бүтээлдээ

² John Alder, General Principles of Constitutional and Administrative Law, (2002) p279.

³ Аюулаас хамгаалах салбарт тавих Парламентын хяналт: дэг журам, механизм, практик. Парламент хоорондын холбоо IPU, Женев дэх зэвсэгт хүчинд ардчилсан хяналт тавих төв 2004 24х

⁴ Parliamentary inquiry. Black's Law Dictionary, 8 th ed., 2004, p.808.

⁵ С.Төмөр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй: Монгол Улсад Парламент ёсыг төлөвшүүлэх асуудал, УБ., 2006, 123-134х.

⁶ Д.Лүндээжанцан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, 169х "Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны нэг гол чиглэл нь хууль хийгээд бусад шийдвэрийнхээ биелэлтийг хангах зорилгоор төрийн дээд хяналт хэрэгжүүлэх явдал юм".

дурджээ.⁷

Парламентын хяналтын бүрэн эрхийн талаарх дээр дурдсан судлаачдын дүгнэлтүүдээс үзэхэд парламентын хяналтын хүрээ буюу объектын хувьд харьцангуй өөр ойлголттой байна. Нэг хэсэг судлаач төрийн ямар ч байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийж болох гэсэн өргөн агуулгыг илэрхийлсэн байхад, нөгөө хэсэг нь зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаатай холбон авч үзсэн байна.

Гадаадын зарим улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан байдал

Парламентын хяналт, шалгалтын бүрэн эрхийн талаар 18 улсын Үндсэн хуулийн заалтыг судлан үзвэл парламентаас хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхийг 11 улсын Үндсэн хуулиар тодорхойлсон байна /хавсралт хүснэгтийг үзнэ үү/. Энэхүү бүрэн эрхийг хуульчилсан заалтуудыг агуулгын хувьд авч үзвэл парламентын хяналтыг мөрдөн шалгах болон төрийн дээд албан тушаалтныг огцруулах, эрүүгийн хариуцлагад татах асуудлыг хэлэлцэх /импичмент/ гэж 2 улс, засгийн газрын үйл ажиллагаа, санхүүгийн зарцуулалтад хяналт тавих гэж 7 улс, ерөнхий байдлаар тодорхойлсон 4 улс байна.

Хяналт шалгалтын хүрээ, хязгаар

Манай улсын хувьд ерөнхий байдлаар тодорхойлсон байх тул парламентын хяналтын объект нь юу байх эсэх асуудал гарч ирж байгаа бөгөөд хуулийг биелүүлэх үүрэгтэй "бүх этгээд" эсхүл "төрийн бүх байгууллага" байх боломжгүй юм. Жишээлбэл, парламентын зүгээс шүүх эрх мэдэлд хяналт, шалгалт хийх нь эрх мэдлийн хуваарилалтыг ноцтой зөрчсөн, хүний эрхийн баталгаа болсон шүүх засаглалын хараат бус байдалд халдсан явдал болох билээ.

Хэдийгээр Үндсэн хуулиар парламентын хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхийг ерөнхий өргөн байдлаар тодорхойлсон боловч түүнийг хэрэгжүүлэх зарчим, хэлбэрийг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлээр хуульчлан тодорхойлсноос үзвэл Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын объект нь Засгийн газрын болон Улсын Их Хурлаас томилогдсон, түүнд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын үйл ажиллагаа байна⁸. Эдгээр үйл ажиллагаанд дээрх байгууллагуудын 1/

⁷ Ч.Энхбаатар, Т.Доохүү, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, УБ., 2006, 161-163х.

⁸ Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийг харна уу.

тайлан, мэдээлэл, илтгэл сонсох, асуулга тавих, түүний хариуг чуулганаар хэлэлцүүлэх, 2/ асуулт тавьж хариулт авах, 3/ хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг хянан шалгаж, дүнг Байнгын хорооны, шаардлагатай гэж үзвэл нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцүүлэх, 4/ Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, бусад холбогдох дарга, гишүүнтэй холбогдсон ажил хэрэг, ёс зүйн зөрчлийг шалгаж, санал, дүгнэлт гаргах гэсэн хэлбэрээр явуулж байна.

Иймд парламентын хяналтыг зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллага, албан тушаалтны хүрээнд л хэрэгжүүлэх юм. Парламентад ажлаа тайлагнадаггүй бусад этгээд буюу иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага, хуульд заагаагүй бусад төрийн байгууллагатай холбоотой үйл ажиллагааг парламент аливаа хэлбэрээр хянан шалгах бүрэн эрх байхгүй юм.

Парламентын хяналт шалгалтын онцлог, ялгаа

Парламентын хяналт шалгалтын талаарх Үндсэн хуулийн дээрх заалттай холбоотой дараагийн асуудал бол парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх арга хэлбэр нь бусад хяналт, шалгалт хийдэг эрх бүхий байгууллагаас ялгаатай эсэх асуудлыг хөндөж тавих юм.

Гадаад улсуудын жишгийг харахад парламентын хяналт шалгалт хийх бүрэн эрхийг Үндсэн хуулиараа тодорхойлох түгээмэл хандлага байгаа ч хяналт шалгалтыг явуулах хэлбэр, аргын хувьд өөр өөр байдаг. Манай улсын хувьд Засгийн газрын мэдээллийг сонсох, асуулга, асуулт тавих, хяналт шалгалт хийх зэрэг хэлбэрийг ашиглах боломжтой. Парламентын хяналт шалгалт нь гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах, шалгах, үнэлэх, хариуцлага хүлээлгэх үйл ажиллагаа гэдэгт судлаачдын дунд нэгдсэн ойлголт нэгэнт тогтсон байна.⁹

⁹ Б.Чимид "Парламентын хяналт шалгалтыг төгөлдөржүүлэх нь" Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил, хөгжил /онол практикийн хурлын илтгэлүүдийн эмхэтгэл/ 2010 54-84х "Парламентын хяналт шалгалт гэж юу болохыг судлаачид янз бүрээр тодорхойлдог. Францын судлаачид парламентын хяналт гэдэг танхимууд засгийн газрын үйл ажиллагааны тухай мэдээлэл авч, уг үйл ажиллагаа нь улс төрийн бодлогоос ноцтой зөрж байвал түүнийг арилгах цогц арга хэмжээ авах явдал мөн гэж үзсэн байхад Германы судлаачид Засгийн газар, бусад байгууллагын үйл ажиллагааг шалгах, тодорхойлох, үнэлэлт өгөх, зэм хариуцлага хүлээлгэх... үйл явц гэсэн байх жишээтэй. Оросын эрдэмтэд парламентын хяналт шалгалт гэж үндсэндээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд ажиглалт, шалгалт явуулах журмыг зохицуулдаг, энэ үйл ажиллагаанд үнэлгээ

Харин парламентын хяналт шалгалтад мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа байхгүй байгаа бөгөөд үүнийг хэрэглэх, нэвтрүүлэх хэрэгтэй гэж доктор Б.Чимид асан болон бусад судлаачид үзжээ¹⁰. Харин доктор С.Төмөр асан парламентын хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэхэд Омбудсмен, эсхүл Ерөнхий аудитор гэсэн хоёр субъект гол үүрэгтэй гэсэн байна.

Парламентад ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг Монгол банк, Үндэсний аудитын газар, Хүний эрхийн Үндэсний комисс, Санхүүгийн зохицуулах хороо зэрэг удирдлага нь Улсын Их Хурлаас томилогддог байгууллагууд нь өөрөө парламентын хяналтын объект байхаас гадна парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэгтэй. Гэхдээ Монгол Улсын Үндсэн хуулиар онцгой бүрэн эрх гэж тодорхойлсон энэхүү бүрэн эрхийг өөр бусад байгууллагад шилжүүлэх, даалгах боломжгүй гэж үзвэл “Улсын Их Хурлын” гэгдэх эдгээр байгууллага парламентын хяналтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд туслах, дэмжлэг үзүүлэх бус, харин өөр чиг үүрэг гүйцэтгэдэг гэсэн дүгнэлтэд хүрэхээр байна.

Улсын Их Хурлын хяналт, шалгалтын хэрэгжилт

Улсын Их Хурлын стратеги төлөвлөгөөнд туссан үндсэн таван зорилтын хоёрт парламентын хянан шалгах үйл ажиллагааны арга хэлбэр, зохион байгуулалтын үр нөлөөг улам боловсронгуй болгож, түүний үр нөлөөг дээшлүүлнэ гэж заажээ. Тухайлбал, парламентын хянан шалгах үйл ажиллагааны өнөөгийн байдалд судалгаа, дүгнэлт хийж, улмаар эрх зүйн талаас нь тусгайлан зохицуулж шийдвэрлэх, Улсын Их Хурлын хянан шалгах үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллага, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлж, хяналтын үйл ажиллагааг илүү ил тод, нээлттэй болгох зэрэг заалтууд тусгагдсан байна¹¹.

Улсын Их Хурлын 1996-2009 оны ээлжит чуулганы хугацаанд хяналт шалгалтын чиглэлээр Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар 31, Улсын Их Хурлын тогтоолоор 2, Байнгын хороодын тогтоолоор 211 ажлын хэсэг байгуулагдсан байна. Эдгээр ажлын хэсгийн ажлын үр дүнг хэлэлцсэн байдлыг тоон үзүүлэлтээр авч үзвэл

өгөх, магадгүй санкц хэрэглэх боломжтой хэм хэмжээний тогтолцоо гэж эрх зүйн утгаар нь тодорхойлсон байна”.

¹⁰ Б.Чимид, “Парламентын хяналт шалгалтыг төгөлдөржүүлэх нь” Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил, хөгжил /онол практикийн хурлын илтгэлүүдийн эмхэтгэл/ УБ., 2010, 74 х.

¹¹ Дэлхийн улс орнуудын парламентын ажлын алба, УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төв, Р.Хатанбаатар, Ц.Товуусүрэн, Г.Алтан-Оч, П.Амаржаргал нар УБ., 2012, х.26.

нийт байгуулагдсан 244 ажлын хэсгийн шалгалтын дүнг Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар 21 удаа, холбогдох Байнгын хороод 125 удаа давхардсан тоогоор ямар нэг байдлаар хэлэлцэж, Улсын Их Хурлын 7 тогтоол, Байнгын хорооноос 62 тогтоол гарган биелэлтэд нь хяналт тавьж ажиллажээ. Үүнээс гадна хяналтын чиглэлээр байгуулагдсан боловч ажлын хэсэг ажилласан эсэх нь тодорхойгүй 60, огт ажиллаагүй 14 ажлын хэсэг тус тус байна¹².

Үүнийг Улсын Их Хурлаас байгуулагдсан гурван ажлын хэсэг тутмын нэг нь буюу 33.3 хувь нь үр дүнгээ өгөөгүй сул үзүүлэлттэй байна гэж судлаачид дүгнээд, Улсын Их Хурал, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс хамтарч хэрэгжүүлсэн “Ардчилсан парламентыг бэхжүүлэх” төслийн хүрээнд Монголын парламентын судалгаа хийж, нэгдсэн тайлан, санал, зөвлөмж гаргасан байдаг. Тэнд Монгол Улсын Их Хурал нь дэлхийн ардчилсан улс орнуудын парламентын нийтлэг жишгээр өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөлөх гэсэн гурван үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Гэтэл Улсын Их Хурал өөрийн хянан шалгах чиг үүргээ хангалттай биелүүлж чадалгүй явсаар олон жил боллоо гэсэн шүүмжлэл олон түмний зүгээс байнга гарсаар ирэв¹³ гэжээ.

2010-2012 оны хувьд Улсын Их Хурлын тогтоол, Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар нийт 14 ажлын хэсэг, Байнгын хорооны тогтоолоор 17 ажлын хэсэг ажилласан байна.

Улсын Их Хурлын хяналт, шалгалтын асуулга, асуулт, Ерөнхий сайдын мэдээлэл сонсох гэсэн хэлбэрийг хэрэгжүүлсэн байдлын талаар 2000 оноос хойших тоо баримтыг дараах хүснэгтээр үзүүлэв:

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

¹² “Улсын Их Хурлын хяналт шалгах чиг үүргийн хүрээнд байгуулагдсан ажлын хэсгүүд, тэдгээрийн үйл ажиллагааны талаарх статистик мэдээлэл” (1996-2009) Б.Мөнхцэцэг нар, Бодлогын судалгаа, шинжилгээ IV боть УБ., 2010, хх. 312-368.

¹³ Г.Чулуун, Ю.Эрдэнэтүяа, “Парламентын хяналт ба шалгалт” Бодлогын судалгаа, шинжилгээ IV боть 2010, хх. 182-183.

Дээр дурдсан тоо, мэдээнээс үзэхэд Засгийн газрын мэдээлэл сонсох, гишүүдэд асуулга тавихаас өөр гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих тогтмол механизм байхгүй, Засгийн газрын тайланг хэлэлцэх хяналтын хэлбэрийг хэрэгжүүлэх нь хэт ерөнхий болж тодорхой төслийн биелэлтэд хяналт тавих байнгын механизм үгүй гэх зэргээр¹⁴ шүүмжилснийг үгүйсгэх боломжгүй юм.

САНАЛ, ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулиар парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх хэлбэрийг тодорхойлон зааж, хамрах хүрээг нарийвчилсан байх боловч хяналт, шалгалтыг хэрэгжүүлэх процессын асуудал тодорхой бус хэвээр үлдсэн байна. Жишээлбэл, Засгийн газарт тавьсан асуулга, асуултыг ямар хэлбэрээр тавих, түүнд хариу өгөх журам, хугацаа, хамрах хүрээ зэргийг, түүнчлэн парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэхэд хяналт шалгалтын бусад байгууллага, олон нийтийн болон иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоог хэрхэн хангах зэрэг нь тодорхой бус хэвээр байна.

Эрх зүйн баримт бичгүүд болон парламентын үйл ажиллагааны дотоод зохицуулалтаас харахад хяналт шалгалтыг явуулах үндэслэл, шалгуур үзүүлэлт, үр дүнг тодорхойлох аргачлал зэргийг тодорхойлсон стандарт байхгүй байгаа нь хяналт шалгалтын дүн мэдээлэгдэхгүй байх, мэдээлсэн ч уг дүнгийн дагуу ямар арга хэмжээ авсан нь тодорхойгүй үлдэх зэргээр хяналт, шалгалтын ач холбогдол, үр нөлөөг бууруулж байна.

Үндсэн хуулиар онцгой бүрэн эрхэд хамааруулсны улмаас парламент нь хянан шалгах бүрэн эрхээ өөрийн харьяаны байгууллагуудаар дамжуулан хэрэгжүүлэх хууль зүйн боломжгүй байна.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, парламент бол хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг хянан шалгах бус /өөрөө өөрийгөө хянан шалгадаг бус/ Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянадаг юм.

¹⁴ Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс, УБ., 2005, 238х.

ХАВСРАЛТ

**ГАДААДЫН ЗАРИМ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ
ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАН ШАЛГАХ БҮРЭН ЭРХИЙН
ХАРЬЦУУЛАЛТ**

№	Улсын нэр	Үндсэн хууль, түүний холбогдох зүйл, заалт	Үндсэн хуульд хяналт, шалгалтын зүйл байгаа эсэх	
			Тийм	Үгүй
1.	Бүгд Найрамдах Ардчилсан Алжир Улс	Үндсэн хууль (1989) 99 дүгээр зүйл. Парламент нь Засгийн газарт хяналт тавина. Засгийн газарт хяналт тавих чиг үүргийг Үндэсний ардын хурал хэрэгжүүлнэ.	Тийм	
2.	Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хууль	Үндсэн хууль (1787) 1.5-6. Төлөөлөгчдийн танхим нь импичментийн эрх эдэлнэ. Сенат нь импичментийн асуудалтай холбогдсон хэргийг хянан хэлэлцэх онцгой эрхтэй.	Тийм	
3.	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс	Үндсэн хууль (1949) 44 дүгээр зүйл. Бундестаг нээлттэй хуралдаанаар хянан шалгах хороо байгуулах эрхтэй бөгөөд гишүүдийн дөрөвний нэгийг шаардлагаар түүнийг байгуулах үүрэгтэй. 45 дугаар зүйл. Бундестагт парламентын хяналт хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх үүднээс Бундестагийн парламентын бүрэн эрхт төлөөлөгчийг томилно. Холбооны хууль тогтоомжоор нарийвчилсан зохицуулалт хийнэ.	Тийм	
4.	Ирланд Улс	Үндсэн хууль (1937)		Үгүй
5.	Индонез Улс	Үндсэн хууль. 23.5. Төрийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд хяналт хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий санхүүгийн хяналтын байгууллага байгуулах, ажиллах журмыг хуулиар тогтоох ба хяналтын үр дүнг Ардын төлөөлөгчдийн зөвлөлд танилцуулна.	Тийм	
6.	Бүгд Найрамдах Итали Улс	Үндсэн хууль. 82 дугаар зүйл. Олон нийтийн ашиг сонирхлын асуудлаар парламентын танхим бүр мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулж болно. Ингэхдээ парламент дахь бүлэг тус бүрийн хувь тэнцүүлсэн төлөөлөл бүхий хороог байгуулж уг хороо нь шүүхтэй нэгэн адил эрх, хязгаартайгаар шалгалт, мөрдөн байцаалт явуулна.	Тийм	

Парламентын институтийн улс төр, эрх зүйн шинжилгээ

7.	Камбожийн хаант Улс	Үндсэн хууль (1993) 96 дугаар зүйл. Гишүүд Засгийн газрын эсрэг асуулга тавих эрхтэй бөгөөд бичгээр гарган өгнө. Хариу тайлбарт Засгийн газрын гишүүн болон Ерөнхий сайд амаар болон бичгээр илэрхийлнэ.	Тийм	
8.	Монгол Улс	Үндсэн хууль (1992) 25.1.8. хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах.	Тийм	
9.	Моррокогийн хаант Улс	Үндсэн хууль (1996)		Үгүй
10.	Бүгд Найрамдах Польш Улс	Үндсэн хууль (1997) 95.2. Сейм нь Сайд нарын зөвлөлийн үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг хэрэгжүүлнэ. 111 дүгээр зүйл. Тодорхой асуудлыг судлах, мөрдөн шалгах комиссыг томилж болно. 115 дугаар зүйл. Сайд нарын зөвлөлд асуулт, бусад асуулга тавих	Тийм	
11.	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс	Үндсэн хууль (1948)		Үгүй
12.	Тайландын хаант Улс	Үндсэн хууль (2007)		Үгүй
13.	Бүгд Найрамдах Унгар Улс	Үндсэн хууль		Үгүй
14.	Бүгд Найрамдах Филиппин Улс	Үндсэн хууль		Үгүй
15.	Бүгд Найрамдах Франц Улс	Үндсэн хууль (1958) 48 дугаар зүйл. Засгийн газарт асуулга тавих. 50 дугаар зүйл. Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, хөтөлбөр, ерөнхий бодлогыг дэмжих эсэхээр санал өгөх	Тийм	
16.	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс	Үндсэн хууль (1982) 62.2. Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлж байгаа байдалд хяналт тавих. 62.9. Улсын ардын аж ахуй ба нийгмийн хөгжилтийн төлөөлөгөөг гүйцэтгэсэн байдлын тухай илтгэлийг хянан батална.	Тийм	
17.	Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс	Үндсэн хууль		Үгүй
18.	Япон Улс	Үндсэн хууль (1946) 62 дугаар зүйл. Танхим бүр Засгийн газрын талаар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж болох бөгөөд, тэмдэглэл хөтлөх, гэрчийг дуудах, мэдүүлэг авч болно. 69 дүгээр зүйл. Төлөөлөгчдийн танхимаас Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ.	Тийм	

---000---

ПАРЛАМЕНТЫН ГИШҮҮНИЙ ЁС ЗҮЙН АСУУДАЛ



Д.Ундрах
МУИС, ШУС, Улс төр судлалын
тэнхимийн доктор (Ph.D)



Д.Оюунчимэг
МУИС, ШУС, Улс төр судлалын
тэнхимийн ахлах багш

Түлхүүр үг: “Ёс зүй”, “Парламентын гишүүний ёс зүй”, “Ёс зүйн хариуцлага”.

“Мэргэжлийн ба хэрэглээний ёс зүй”(УБ.,2012) хэмээх хамтын бүтээлийн эхний хуудас дараах өгүүлбэрээр эхэлдэг. “Өнөөдөр Монголоор дүүрэн сайн улс төрч, сайн бизнесмен, сайн эмч, сайн инженер байна. Тэд мэргэжилдээ сайн. Тэгвэл нийгмийн хөгжилд юу саад болоод байна? Бид юун дээр алдаж байна вэ? ... Шударга ёс хаачив? Хариуцлагын ухамсар, хүн чанар ямар түвшинд байна?” гэсэн асуултанд хариулт хайсан байдаг. Тэгвэл арваад жил өнгөрсөн ч эл асуулт хариултаа нэхсээр байна.

Өнөөдөр улс төр яагаад болохгүй байна? Улс төрд юу дутагдаад байна? Өнөөдөр Монголын улс төрд хамгийн их яригдаж, хамгийн их дутагдаж байгаа зүйл бол улс төрчдийн хариуцлага, тэр дундаа тэдний ёс зүйн хариуцлага.

“ Улс төрчдийн хариуцлагыг хэн, хэзээ, хэрхэн тооцох вэ? Улс төрчдөд хуулийн хариуцлага тооцож чадаж байна уу? Хуулийн хариуцлага хүлээлгэж чадсан эсэхээр улс төрчдийн хариуцлагыг дүгнэх нь хангалттай юу?

Хуулийн хариуцлага хүлээлгэх нь улс төрчийн хариуцлагатай эсэхийг бүрэн илтгэх боломжгүй юм. Чухам энд л нэг талаасаа мэдээжийн боловч, нөгөө талаасаа ямагт дутуу анзаарагдсаар ирсэн буруу хандлага оршиж байна.

Өнөөдөр улс төрчдөд, тухайлбал парламентын гишүүдэд хариуцлага тооцох гол механизм нь тэдэнд хуулийн хариуцлага хүлээлгэх явдал гэж олон нийтийн нэлээд хэсэг нь үзсээр байгаа, нөгөө талаас улс төрчид ч "би хууль зөрчөөгүй", "би буруугүй" гэсэн хандлага давамгайлсаар байна.

"Улс төрчийн , парламентын гишүүний хариуцлага"-ыг дан ганц "хуулийн хариуцлага"-аар тооцох нь учир дутагдалтай юм. Хуулийн хариуцлага бол хамгийн эцсийн хариуцлага. Хуулийн хариуцлагаас өмнө "ёс зүйн", "улс төрийн", "захиргааны" зэрэг хариуцлагын өөр өөр хэлбэрүүд байх бөгөөд улс төрчийн, парламентын гишүүний хариуцлагыг эдгээр хэм хэмжээнүүдээр дүгнэдэг байж гэмээн сая "хариуцлагатай улс төрчид"-ийг төлөвшүүлнэ.

Улс төрийн эрх мэдэл, ёс суртахуунлаг байдалтай зохицох боломжтой юу? Улс төр, ёс суртахууны харилцан хамаарлыг тайлбарладаг "Ёс суртахуунч", "Үл хамаарах", "Эвлэршгүй", "Эвлэрлийн" зэрэг өөр өөр хандлагууд байдаг ч өнөө үед "ёс суртахуунч" болон "эвлэрлийн хандлага давамгайлж байна. Улс төрийн сэтгэлгээний түүхэнд онолын хувьд "Ёс суртахуунтай зорилго", "Ёс суртахуунгүй арга хэрэгсэл" хоёрын дунд хөл дээрээ бат зогсож, ёс суртахууны талаар хоосон онолдох ангал руу унаагүй цөөн хүний тоонд: Макиавелли, Гегель, Дюркгейм, Вебер нарыг зүй ёсоор оруулдаг.

Улс төр гэж чухам юу вэ? Тэр хэзээ, хаана үүсдэг вэ? Хамтын шийдвэрийг ямар нэг арга хэрэгслийн тусламжгүйгээр гаргах боломжгүй үед улс төр үүснэ. Улс төр гэдэг бол нийгэмд үнэт зүйлсийг хуваарилан байршуулах, эрх мэдлийг тогтоох, нийт олны үйл хэрэгт хяналт тавин зохицуулах зорилгоор нийгмийн бүлгүүд, тэдгээрийг төлөөлсөн байгууллага, хүмүүс хоорондоо зөрөлдөж, зөвшилцөж байж нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр гаргаж, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явц. Энэхүү үйл явц буюу улс төрийн харилцааг зохицуулдаг үндсэн хэм хэмжээнүүд бол: "эрх зүйн хэм хэмжээ", "ёс зүйн хэм хэмжээ", "бүлгийн хэм хэмжээ", "улс төрийн уламжлал" юм.

Эрх зүйн хэм хэмжээ нь төрөөс тогтоож, төрийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжиж байдаг онцлогтой бол ёс зүйн хэм хэмжээ хамгийн нийтлэг үйлчилж, хамгийн чухал үүрэг гүйцэтгэж байдаг онцлогтой. Бүлгийн хэм хэмжээ гэдэгт нийгмийн тодорхой бүлгийн дэг жаяг, тухайлбал улс төрийн намын дүрэм зэрэг орно. Харамсалтай нь манай зарим нэг улс төрийн намын дүрэм хуулин дээгүүр давсан журмыг агуулж байх жишээтэй. Монголын улс төрд улс төрийн уламжлал, уламжлалт зан заншлууд, тухайлбал “төрийн тахилгат овоо”, “төрийн золголт” зэрэг нь эерэг, сөргөөр нөлөөлсөөр байна.

Улс төрийн хүрээнд гарч ирж буй, тулгарч буй аливаа асуудал, зөрчил, нэг бол “тогтолцооны шинжтэй”, эсвэл “нөхцөл байдлын шинжтэй” байх бөгөөд цөөн тохиолдолд дээрх хоёр төрлийн зөрчил давхцах тохиолдол байх боломжтой. Улс төрч хэн байхаас үл шалтгаалан гарч ирж буй зөрчил, асуудал нь тогтолцооны шинжтэй зөрчил бол харин улс төрчийн буруутай үйл ажиллагаанаас үүдсэн зөрчлийг нөхцөл байдлын шинжтэй, субьектив хүчин зүйлээс шалтгаалсан зөрчил гэж үзэж чухам энд л улс төрчидтэй хариуцлага тооцож байх учиртай.

Улс төрч гэж хэн бэ? Ямар хүнийг улс төрч гэх вэ? “Хэн захирах ёстой вэ? гэсэн асуудал улс төр судлалын үндсэн асуудал байсан, байсаар ч байна. Суут сэтгэгч Аристотель “аристократууд” захирах ёстой гэсэн бол Платон “философичид” буюу философи сэтгэлгээтэй хүмүүс захирах ёстой гэх зэргээр эл асуудал олон зууны туршид, олон арван сэтгэгчдийн анхаарлын төвд байсаар иржээ.

Өнөөдөр улс төрч гэж хэнийг хэлэх вэ? гэсэн асуудалд хандах хоёр өөр хандлага оршин байна. Үүнд: Эхний хандлага бол “Улс төрч бусдын адил л хүн. Тиймээс бусад хүмүүсээс ялгарах шаардлагагүй” гэж үзэх хандлага. Дараагийн хандлага бол “Улс төрч бусдын адил бус. Тиймээс бусад хүмүүсээс ялгарч байх ёстой” гэж үзэх хандлага. Эдгээр хандлагын аль нь зөв бэ? Аль аль нь зөв. Улс төрч хүн эдэлж хэрэглэх зүйлсээс эхлээд өдөр тутмын амьдралдаа бусдын адил энгийн байх нь зохистой бол харин үүрэг хариуцлага хүлээх хийгээд мэдлэг, ур чадварын хувьд жирийн иргэнээс давуу байж, ялгарч байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл улс төрч, жирийн иргэн хоёрын хэмжүүр, шалгуур, хүлээх үүрэг хариуцлага өөр.

Улс төрчдийг жирийн иргэдээс ялгаж байгаа өөр нэг гол зүйл бол эрх мэдэл. Эрх мэдэл гэдэг бол төрөлхийн бус, олгогддог зүйл. Хэн, хэнд, хэрхэн олгож байгаа нь гол асуудал. Улс төрийн эрх мэдэл гэдэг бол шийдвэр гаргах, шийдвэр гаргахад оролцох эрх мэдэл бөгөөд Х.Арендтын хэлснээр: “Эрх мэдэл гэдэг бол хамтран хийх үйлдэлд бусдыг өдөөж өгөх чадвар” юм. Өнөө үед эрх мэдэлд хүрэх нь Макиавеллийн дэвшүүлснээс арай өөрөөр өрнөх болсныг Америкийн социологич, сэтгэл зүйч, профессор Дачер Келтнер тодорхойлохдоо өнөө үед эрх мэдэлд хүрэх 5 алхам байна гэж үзсэн. Тэрээр “Нийгэм бол ертөнцийг өөрчлөх гэсэн хүний суурь хэрэгцээнд тулгуурласан байгууллага гэж үзэх нь бий. Тиймээс ёс зүйн зарчмууд гэдэг нь энэхүү хэрэгцээг хэрэгжүүлэх боломжийг нь хүмүүст олгох арга хэрэгсэл юм. Эдгээр зарчмууд бүгд нийлээд өдөр тутмын амьдралдаа эрх мэдэлд хүрэх 5 алхам болно. Үүнд:

1. Эрх мэдлийн мэдрэмжээ ухаарагтун.
2. Даруу төлөв байдлыг дандаа санаж явагтун.
3. Бусдын тухай бодож, өгөөмөр зан гаргаж бай.
4. Хүндэтгэлээ ил гаргаж бай.
5. Эрх мэдэлгүй байдлын сэтгэлзүйн агуулгыг өөрчил гэсэн санааг дэвшүүлсэн бол, (Дачер Келтнер, Эрх мэдлийн парадокс, УБ., 2017, 154-158-р тал.) Мишель Фуко

“Эрх мэдэл нь сүлжээ бүхий байгууллагуудаар дамжин хэрэгжиж, илрэн гардаг” гэж баталжээ. (Мөн тэнд 48-р тал) Улмаар “Эрх мэдлийн парадокс” номын зохиогч, Америкийн социологич, сэтгэл зүйч Дачер Келтнер орчин үед эрх мэдэл, нэр нөлөөг хэрхэн олдог бас хэрхэн алддаг тухай, улс төрийн коммуникацийн хэлбэр, хэв маяг хэрхэн өөрчлөгдөж буйг судлан дараах дүгнэлтийг гаргажээ. Үүнд: “Бусдад нөлөөлөх чадвар нь хүмүүстэй тогтоосон харилцаа холбооны сүлжээнээс хамаардаг. Энэ нь өнөө үед фэйсбүүкийн 300 найз, 1200 танил, гэр бүл, 6-8 дотно найзыг (АНУ-ын дундаж тоо) хэлэх бөгөөд тэдгээр хүмүүсийн бусдад нөлөөлөх хэр хэмжээнээс энэ тоо өөрчлөгдөнө хэмээн дүгнэсэн байна. (Мөн тэнд, 40-р тал) Монголын нөхцөлд энэ тоо баримт илүү өргөн хүрээг хамарч гарах нь тодорхой.

Иргэн “хуулиар хориглоогүй болгоныг хийх” эрхтэй бол харин улс төрч “хуулиар зөвшөөрснийг л хийх” эрхтэй байдгаараа ялгаатай. Чухамдаа энэ зарчмыг үл огоорсноос “...би хууль

зөрчөөгүй, ...би хуулийн хүрээнд ажилласан. Иймээс намайг ажлаас халах ёсгүй” хэмээн улс төрийн албан тушаалдаа үлдэх гэж шүүхэд ханддаг тал ч бий. Гэтэл эл зарчим жирийн иргэдэд үйлчлэх нь оновчтой бол харин улс төрчдөд оновчтой бус юм. Өөрөөр хэлбэл улс төрч хууль зөрчилгүйгээр хариуцлагагүй ажиллах, хууль зөрчөөгүй ч муу ажиллах боломжтой.

Улс төрчийн хариуцлагыг “Ёс зүйн хариуцлага”, “Улс төрийн хариуцлага”, “Захиргааны хариуцлага”, “Эрх зүйн хариуцлага” зэрэг өөр өөр хэлбэрүүдийг ашиглан хариуцлага тооцох боломжтой.

Хувь хүн, улс төрийн бодлого, шийдвэрийг “сайн, муу”, “зөв буруу” хэмээн үнэлэх хамгийн эхний суурь үндсэн хэмжүүр нь ёс зүй. Улс төрийн хариуцлагыг эрх зүйн үүднээс бус, ёс зүйн үүднээс хүлээх болсон нөхцөлд л улс төр цэвэр болно. Улс төрд ёс зүйн зохицуулалт зонхилох явдал ардчилал оршин тогтнох үндэс.

Ёс зүй гэж юу вэ? Ёс зүй гэдэг бол суртахуунлаг чанар, хүмүүс хоорондын харилцааны хэм хэмжээг судалдаг мэдлэгийн салбар. Ёс зүй бол хүмүүсийн хоорондын харилцааны бичигдээгүй хууль, хүний ухамсартай үйл ажиллагаа. Энэ бол хүмүүс хоорондоо харилцахдаа өөрийнхөө эрх ашгийг бусдын эрх ашигтай хэрхэн зохицуулж, бие биедээ хэрхэн таагүй сэтгэгдэл төрүүлэхгүй байх дэг жаяг. Ёс зүй бол ухамсрын онцгой хэлбэр. Гагцхүү хүн л ёс зүйт амьтан. Нийгмийн амьдралд, түүний дотор улс төрд ёс зүй хичнээн чухал үүрэг рольтойг эрт үеэс эхлээд эдүгээ цагт ч тэмдэглэсээр иржээ. Тухайлбал суут сэтгэгч Аристотель “Төр улсын амьдралд оролцье гэж бодож байгаа тэр этгээд сайн үйлийн суртахуунтай байвал зохино” (Аристотель.“Дээд суртахуун”) хэмээн онцлон тэмдэглэж байсан бол өнөөдрийн судлаачид ч энэ санааг тэмдэглэсээр байна. “Ёс суртахуун өөрөө ариун, шударга зүйл учраас хэрэв хэрэгжүүлж чадвал нийгмийн харилцааг товхинуулахад өөр ямар ч арга хэрэглэх шаардлагагүй” (Лүндэндорж.Н.“Төрийн онол”).

Улс төрийн ёс зүйн үзэл санааны хөгжлийг үе шатаар авч үзвэл:

- Эртний үеийн улс төрийн ёс зүй,
- Дундад зууны үеийн улс төрийн ёс зүй,
- Макиавеллийн улс төрийн ёс зүй,
- Шинэ үеийн улс төрийн ёс зүй,

- ХХ зууны улс төрийн ёс зүй,
- УТ-ийн ёс зүйн орчин үеийн хандлагууд хэмээн үечилж болно.

Ёс зүйн үндсэн парадигмуудад: натуралист, шашны, сэтгэл зүйн, соёлын, нийгмийн парадигмуудыг нэрлэж болох бол ёс зүйн онолуудад: Консеквенциал (Үйлдлийн ёс зүй), Деонтолог (Үүргийн ёс зүй), Агентын ёс зүй (Аристотелизм), Ёс зүйн утилитаризм, Ёс зүйн эгоизм зэргийг нэрлэж болно.

Өнөөгийн Монголын нийгэмд оршин буй ёс суртахууны үндсэн хэв шинжүүд гэвэл:

Уламжлалт	Социалист	Өрнөдийн
Төрт ёс Хамтач үзэл Ардын уламжлал Хүндэтгэл цээр Шударга ёс	Хамтач үзэл Нийгмийн өмч Хамт олны хяналт, оролцоо Хүүхдийн хүмүүжил	Хувийн өмч Индивидуализм Глобальчлал Өрсөлдөөн

Нийгмийн шинжлэх ухаан, урлаг, шашин, гэр бүл, сонирхлын бүлэг, үзэл суртал зэргийн үндсэн үүрэг нь хүнд ёс суртахууны төлөвшил олгоход чиглэгдэж байдаг.

Улс төрийн ёс зүйн үндсэн субъектууд: Улс төрийн сонгуульд албан тушаалтан буюу Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуульд заасанчлан "төрийн улс төрийн албан тушаалд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон болзол, журам, шалгуурын дагуу сонгогдсон, уг сонгуулийн үр дүнд томилолтын журмаар ажилладаг албан тушаалтнууд багтана.

Өнөөдөр Монголын улс төрд ёс зүйгүй байдал газар авахад юу нөлөөлж байна вэ?

- Төрийн үйл ажиллагааны ил тод бус байдал,
- Хариуцлага хяналтын тогтолцоо оновчтой бус,
- Мэдээллийн хүртээмж боломж хязгаарлагдмал,
- Иргэдийн улс төрийн боловсрол, оролцоо сул,
- Эдийн засагт төр хутгалдан оролцдог,
- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл зорилтот бус,
- Захиалгат сэтгүүл зүйд хөтлөгддөг,

• Улс төрийн намууд төлөвшөөгүй, намын санхүүжилт, дотоод ардчилал сул зэрэг нөлөөлж байна.

Парламентын гишүүний ёс зүйн хэм хэмжээний хэрэгжилтэнд хэрхэн хяналт тавих вэ?

Парламентын жишээн дээр авч үзвэл:

• *Дотоод хяналт:* Парламентаас ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтэнд хяналт тавьж зөрчлийг шалган арга хэмжээ авна. (Ирланд, Польш)

• *Хөндлөнгийн хяналт:* Дүрмийн хэрэгжилтийг гаднын зохицуулагч хянаж, зөрчлийг шалган, арга хэмжээг санал болгоно. (АНУ, Серби)

• *Холимог хяналт:* Өөрийн зохицуулалтыг гаднын хяналттай хослуулсан “холимог” (Их Британи, Франц, Монгол) гэсэн хэлбэрүүд хэрэглэгдэж байна.

Парламентын гишүүн ёс зүйн хариуцлага хэний өмнө хүлээх вэ?

-Тойргийн сонгогчдынхоо өмнө үү?

-Улс төрийн намынхаа өмнө үү?

-Төр, засгийнхаа өмнө үү?

-Өөрөө өөрийнхөө өмнө үү?

-Ард иргэдийнхээ өмнө үү? Энд хамгийн гол зүйл бол “эрх ашгийн эрэмбэ”.

Улс төрчдийн ёс суртахууны хариуцлагын асуудал нь зөвхөн улс төрчдөөс шалтгаалаад зогсохгүй, нөгөө талаас иргэдийн боловсрол, соёл, хандлагаас ихээхэн шалтгаалдаг, хоёр талт харилцан хамаарал бүхий үзэгдэл, үйл явц.

Жишээ авч үзье: “Японы улс төрч эмэгтэй “өөрийг нь дэмжиж дэвүүр тараасан ТББ-ын өмнөөс уучлалт гуйн сайдын суудлаасаа татгалзсан. Энэ улс төрч эмэгтэйд Япончуудын олонх хэрхэн хандсан бэ? Монголд үүн шиг уучлалт гуйж сайдын суудлаасаа татгалзсан эмэгтэйд манай иргэд сонгогчид хэрхэн хандах вэ? Энд ялгаа байдаг уу? Японы иргэд, сонгогчдын олонх нь огцорсон улс төрчийг “мэдрэмжтэй, соёлтой, хүмүүжилтэй улс төрч гэж үзэж дараагийн сонгуулиар өмнөхөөсөө илүүтэйгээр дэмжлэг үзүүлдэг бол харин манайд ингэж огцорсон улс төрчийг “буруу зүйл хийсэн, алдаа гаргаж байсан, ичихгүй дахиад гараад ирлээ, хүн мундсан биш гэх зэргээр дэмжихгүй байх хандлага илт

давамгайлдаг явдал Монголын иргэд сонгогчдын нэг нуугдмал ноцтой дутагдал юм.

Иргэд, сонгогчдын зүгээс улс төрчдөд ёс зүйн хариуцлага тооцох арга, механизм, боломж ямар байгаа, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд, сэтгүүлчдийн эрх, үүрэг, иргэний нийгмийн байгууллагууд, мэргэжлийн эвсэл холбоодын зүгээс хяналт тавих, хариуцлага тооцох арга механизм ямар байх нь улс төрчдөд ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэх үндсэн нөхцөл болно.

Улс төрчдөд хүлээлгэх ёс зүйн хариуцлага нь улс төрийн хариуцлага шиг сонгуулиар, эрх зүйн хариуцлага шиг гэмт үйлдлээр тооцогдохгүй бөгөөд хяналт нь өдөр тутмын, байнгын байж үр нөлөөтэй байна.

Олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслүүдийн төрөл, тоо, чанар хурдтайгаар өсөн нэмэгдэж буй өнөө үед иргэд сонгогчдын оролцоо нэн чухал боловч мэргэшсэн сэтгүүлчдийн эрэн сурвалжилж мэргэжлийн түвшинд хяналт тавих, асуудал дэвшүүлэх болон хариуцлага тооцох чадвар хамгийн чухал.

Хүний эрх, байгаль орчин, хуулийн хэрэгжилт зэрэг олон асуудлаар улс төрчдийн үйл ажиллагаа, гаргаж буй шийдвэрт хяналт тавих эрх бүхий мэргэжлийн эвсэл холбоод, иргэний нийгмийн байгууллагууд, төрийн бус байгууллагуудад болон сэтгүүлчдэд үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөл боломжийг нь хуулиар сайжруулж өгөх шаардлагатай.

Ёс зүйн утилитаризмын үүднээс авч үзвэл: “Хүн бүр аз жаргалтай амьдрахыг хүсдэг”. Харин парламентын гишүүн дараах хоёр асуултанд хариулах хэрэгтэй болдог. Үүнд:

“Би яавал аз жаргалтай амьдрах вэ?”

“Би яавал бусдыг аз жаргалтай болгох вэ?” гэсэн асуултууд.

Эхний асуултыг жирийн иргэн өөртөө тавьдаг бол харин улс төрч хоёр дахь асуултанд хариулт олохын тулд л улс төрд орж ирдэг. Үүнийгээ бүрэн ухаараагүй, өөрийн баяжихыг улсын хөгжилтэй андуурдаг, алдаа оноогоо ёс зүйгээр бус хуулиар хэмждэг, түмэн олныхоо төлөө бус төрсөн хүүхдүүд, төрөлх компанийхаа төлөө явдаг “бизнесмен”-ний түвшний сэтгэлгээтэй хүмүүсийг улс төрд олноор нь оруулж буй явдалд улс төрийн намууд төдийгүй иргэд сонгогчид ч дүгнэлт хийхэд илүүдэхгүй.

Парламентын гишүүний эрх, үүрэг, ёс зүйн хариуцлагын өнөөгийн байдал, цаашдын чиг хандлага ямар байна вэ?

Парламентын гишүүний эрх, үүрэг хууль, журмаар зохицуулагддаг. Харин ёс зүйн зөрчил дээрх хууль, журамд тэр бүр тусгагдах боломжгүй. Хэрэв парламентын гишүүдэд ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэж байгаа бол нөгөө талаас “урамшуулал” зайлшгүй байх шаардлагатай. Энэ урамшууллыг мөнгөөр, төрөөс, гэхээс илүүтэй ёс зүйн талаас, олон нийт, сонгогчдын зүгээс, олон нийтийн мэдээллээр урамшуулах зэрэг олон арга механизм тогтмол үйлчилдэг байх нь чухал. Үүнээс үүдэн тодотгох ёстой нэг асуудал бол: парламентын гишүүдийн хөдөлмөрийг хэн хэрхэн үнэлгээ өгдөг вэ? гэдэг асуудал. Гишүүдийн үйл ажиллагаанд тэдний хуралдааны ирцийг бүртгэхээс хэтрэхгүй шахам байна. Тухайлбал хэдэн хууль, ямар, ямар хууль санаачилсан, тэр нь ямар үр дагавар авчирсан зэрэгт үндсэндээ хариуцлага тооцдоггүй гэж болно.

Парламентын гишүүн ямар нөхцөлд улс төрийн болон ёс зүйн хариуцлагатай ажиллах вэ? – Парламентад нэр дэвшин сонгогдсон зорилго? Зорилгоо хэрэгжүүлэх боломж? (эрх зүйн, эдийн засгийн, улс төрийн, нийгмийн, цаг хугацааны...) Зорилгоо хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл, арга зам? Зорилго нь сонгогчдын хэрэгцээ шаардлагатай нийцэж байгаа эсэх? зэрэг нь энэ бүхний эх үндэс юм.

Парламентын гишүүн нь төрийн түшээ, түмний төлөөлөл болж буйгаа ухамсарлан тойргийн явцуу эрх ашиг, нам бүлгийн эрх ашигт хөтлөгдөлгүйгээр ажиллаж гэвэл наад зах нь “улс орны өмнө тулгамдаж буй гол гол асуудлуудыг судлан тодорхойлж, эрэмбэлэх чадвартай байх, асуудлуудыг шийдвэрлэх боломжуудыг төрөлжүүлэн ялгаж боломж, бололцоонуудыг нэмэгдүүлэх арга замыг судлан тодорхойлдог байх, асуудал шийдвэрлэх арга хэлбэрээ оновчтой сонгох мэдлэг, мэдээлэлтэй байх шаардлагатай. Хэрэв улс төрийн нам, бүлгүүдийн санал зөрөх аваас шийдвэрийн хамгийн оновчтой хувилбар дээр санал нэгдэх арга зам олох, гаргасан шийдвэр, авсан арга хэмжээ, хийсэн ажлын үр дүндээ цаг тухай бүрт нь үнэлэлт өгч, тайлагнаж, мэдээлж байх нь гишүүдэд “тойргоо услах” шударга бус үйлдлээс нь хэд дахин илүү үр ашиг өгнө.

Парламентын гишүүний ёс зүйн хариуцлагыг дээшлүүлэхийн тулд юуны өмнө:

- УИХ-ын гишүүний ёс зүйн дүрэмд өөрчлөлт оруулах, уг дүрэмд гарын авлага дагалдуулдаг олон улсын жишгийг хэрэглэх,

- Парламентын хуралдааны дэгийг шинэчлэн сайжруулах,
- Хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлгийг буруу, нуун дарагдуулсан гишүүдэд хүлээлгэх ёс зүйн хариуцлагыг тооцох механизмыг оновчтой болгох,
- Олон улсын жишигт нийцүүлэн, өнөөгийн байдлаар ямар ч эрх, үүрэггүй ёс зүйн дэд хороог ёс зүйн байнгын хороо болгох, бүрэлдэхүүнд нь парламент дахь намуудын төлөөллийг, ялангуяа сөрөг хүчний төлөөллийг хангаж байх,
- Парламентын гишүүдийг улс төрийн эрх мэдэл албан тушаалд томилохдоо тэдний ёс зүйн хариуцлагыг гол шалгуур болгож хэвших.
- Парламентын гишүүдийн ёс зүйн хэм хэмжээ, хариуцлагад олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийн үүрэг хариуцлагыг дээшлүүлэх шаардлагатай байна.

Улс төрийн ёс зүйн хэм хэмжээг стандартчилж, кодекст оруулж болох уу? Үүний үндсэн зорилго нь юу вэ? Энэ нь легитимчлэл ба хариуцлагыг дээшлүүлэх, мэргэжлийн үр чадварыг дээшлүүлэх, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх, авилга болон нөлөөллөөс холдуулах, эрх ашгийн эрэмбэ дарааллыг баримтлуулах, олон улсын жишигт нийцүүлэх зэрэг зорилготой. “Бичмэл бус хуулийг бичгийн хуулинд хөрвүүлэх нь арга зүйн хувьд тийм ч амар биш. Нэг талаас ёс суртахууны хэм хэмжээ нь зайлшгүй бус шинжийг агуулж байдаг, харьцангуй сайн дурын шинжтэй, баталгаатай бус гэж үзэж болох бол нөгөө талаас ялангуяа ёс зүй нь олон зуун жилийн турш хүмүүсийн аж амьдрал, заншил зуршлаар дархлагдсан, түүний хууль, категори, хорио цээр, шийтгэл нь эрх зүйгээс ч илүү хүчтэй үйлчилдэг”. (Мэргэжлийн ба хэрэглээний ёс зүй, УБ., 2012, 15-р тал) хэмээн дүгнэсэн байдаг.

Улс төрийн мөн чанар түүнийг ёс суртахуунтай зөрчил харилцаанд оршиход нөлөөлж байдаг ч өнөөгийн ардчиллын нөхцөлд “ёс суртахуунч” болон “эвлэрлийн хандлага давамгайлж байна. Парламентын гишүүдэд нийгмийн зүгээс өгч байгаа үнэлэмж ёс зүйн хэм хэмжээгээр голлон үнэлэгдэж байдаг. “Төрийн албанд алба хаагчдын ёс зүй бол хамгийн гол үнэт зүйл нь юм” (Проф. Мензел, Умард Иллинойн Их Сургууль, АНУ)

Иргэн хүний ёс зүйн хэм хэмжээ, парламентын гишүүний ёс зүйн хэм хэмжээ, үнэлэмж адил байх боломжгүй.

“Ёс зүйгүй байдал, авилга хоёр хөгжлөөр сул үндэстний шинж” (Проф. Хэйвүүд, Ноттингхэмийн Их Сургууль, Их Британи) хэмээн тэмдэглэсэн нь өнөөдөр Монголын хөгжил цэцэглэлтэнд чухам юу саад болж буйг илтгэж байна.

Улс төрийн ардчиллын чанарын гол шалгуур бол улс төрчид, улс төрийн намуудын ёс зүйн хариуцлага юм. Иймээс улс төрчдийн ёс зүйн хариуцлагыг дээшлүүлэх нь ардчиллын амин чухал асуудал юм.

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ., 1992.
 2. Plato, The Republic, Harmondsworth: Penguin, 1955.
 3. Аристотель, Дээд суртахуун, Орч. Б.Даш-Ёндон, УБ., 2006.
 4. Дачер Келтнер, Эрх мэдлийн парадокс, УБ., 2017.
 5. Жонатан Волф, Улс төрийн философи, УБ., 2012.
 6. Н.Лүндэндорж, Төрийн онол, УБ., 2005.
 7. Ричард Поупкин, Аврут Стролл, Гүн ухаан, УБ., 1998.
 8. Д.Тунгалаг, Мэргэжлийн ба хэрэглээний ёс зүй, УБ., 2012.
- www.Legalinfo.mn
 - www.parlament.mn
 - www.mojha.gov.mn

---oOo---

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ҮР ДҮН: ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ



Д.Түмэнжаргал
МУИС, ШУС, Улс төр судлалын
тэнхимийн ахлах багш, доктор (Ph.D)



Д.Туяагэрэл
ХААИС-ийн багш, доктор (Ph.D)

Бид энэхүү илтгэлдээ УИХ-ын өнгөрсөн сонгуулиудын зарим үр дүнг үндэслэн дүн шинжилгээ хийж тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлохыг зорьсон. Үүнд: Улс төрийн нам, намын санхүүжилтийн асуудал, Засгийн газар тогтворгүй олон солигдож байгаа шалтгаан, парламентын болон сонгуулийн тогтолцоотой холбоотой асуудал, сонгогчдын оролцоо, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл сонгуульд хэрхэн нөлөөлж байгаа талаарх асуудлыг тус тус авч үзлээ.

1. Улс төрийн намтай холбоотой асуудал

Монгол Улс улс төрийн намын эрх зүйн байдлыг Монгол Улсын Үндсэн Хууль, Улс төрийн намын тухай хууль, Сонгуулийн тухай хуулиудаар тодорхой зохицуулсан байдаг. Монголын улс төрийн намуудын тухай хууль анх 1990 оны 05-р сард Ардын Их Хурлын баталснаар шинээр улс төрийн намууд байгуулах эрх зүйн орчин бүрдсэн юм. 2005 оны 01-р сарын 28-ний өдөр шинэчлэн найруулж гаргасан бөгөөд уг хууль нь 5 бүлэг, 24 зүйлээс бүрдсэн. Мөн 1991, 1996, 2005 оны 02-р сарын 17-ний өдөр, 2015 оны 11-р сарын 26-ний өдөр, 2015 оны 01-р сарын 29-ний өдөр, 2015 оны 12-р сарын 04-ний өдөр тус тус нэмэлт

өөрчлөлт орсон. Одоогийн байдлаар 28 улс төрийн нам Монгол Улсын дээд шүүхэд бүртгэлтэй үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Дээрх бүртгэлтэй улс төрийн намуудаас ард түмний улс төрийн сонирхлыг илэрхийлж, нэгтгэж, хэрэгжүүлж чадахуйц нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдсөн нам цөөхөн байна. Дэлхийн олон орны судлаачид Монгол Улсыг “Олон намын тогтолцоотой, ардчилсан улс” гэж үздэг. Гэвч 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 онуудын УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд тодорхой суудал авч, засгийн эрхийг 2-3 нам ээлжлэн барьж байна.

Монгол дахь улс төрийн намууд нь өмнөх тогтолцооноос уламжлагдсан удирдлага, зохион байгуулалтын шаталсан, том бүтэц, хатуу гишүүнчлэлийн зарчим, өөрийн харьяанд төрийн бус байгууллага байгуулах зэргээр нэг нэгнээ даган дуурайх маягаар үйл ажиллагаагаа явуулж байна. Монголын улс төрийн намуудын үзэл баримтлал тодорхойгүй болсон учраас олон нийт ялгаж салгаж ойлгоход ихээхэн бэрхшээлтэй болсон. Учир нь: ажилгүйдэл, ядуурал ихэссэн өнөө үед намууд сонгогчдод таалагдах, санал авах үүднээс зүүний болон зүүн төвийн намын бодлого хөтөлбөрүүдийг дагах болсон нь өмнөх сонгуулиудын мөрийн хөтөлбөрүүд, хэрэгжүүлж буй бодлого үйл ажиллагаанаас харагдаж байна.

Монгол Улсын намуудын бүтэц, зохион байгуулалт нь засаг, захиргааны хуваарилалтын дагуу байдаг бөгөөд намын анхан, дунд шатны нэгжүүдийн эрх мэдэл, оролцоо буурсаар байна. Үүнээс шалтгаалж намын анхан, дунд шатны байгууллагуудын идэвхи оролцоо суларч, бие даасан байдал алдагдах байдал бий болж байна. Нөгөө талаас намын бодлого үйл ажиллагаанд гишүүд, дэмжигчдийн оролцоо эрс багасч байна. Монголын улс төрийн нам бизнесийн бүлэглэлүүдээс бүрдсэн төдийгүй, хэр их хандив өгнө тэр хэмжээгээр улс төрийн өндөр албан тушаал хашдаг жишиг тогтоод байна. Улс төрийн нам нь нийгэм олон нийтэд нээлттэй байх ёстой. Монголд намууд гишүүддээ тулгуурласан үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд олон нийттэй харилцах, тэдний санаа бодлыг сонсох нь зөвхөн сонгуулийн үед дүр исгэсэн хэлбэр төдий байна.

График № 1. УИХ-ын сонгуульд өрсөлдсөн улс төрийн нам, эвслийн тоо (УИХ-ын сонгууль 1992-2016 он)¹

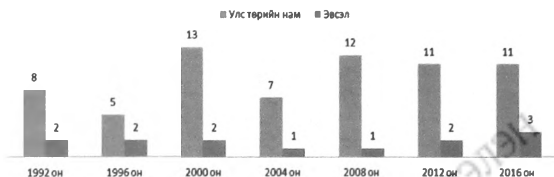
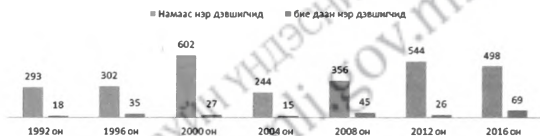


График № 2. Улс төрийн намаас нэр дэвшигчид болон бие даан нэр дэвшигчдийн тоо²



Дээрх дүнгээс харахад нэр дэвшсэн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн тоо харьцангуй тогтвортой ч цаашид улс төрийн намууд, нэр дэвшигчдэд тавих шалгуур үзүүлэлтээ өндөрсгөж, мэргэшсэн мэргэжлийн парламентыг бүрдүүлэхэд илүү сайн анхаарах шаардлагатай байна.

2. Улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудал

УИХ-ын сонгуулийн үр дүн болон парламентын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлж байгаа хамгийн чухал асуудал бол улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудал юм. Улс төрийн намын санхүүжилт ил тод бус байгаа нь дараах асуудлуудад сөргөөр нөлөөлж байна. Үүнд: Намуудын санхүүжилт ил тод бус байгаа нь сонгуулийн үр дүнд сөргөөр шууд нөлөөлж байна. Улс төрийн намын санхүүжилт нь улс төрийн хүчнүүдийн харьцаанд чухал

¹ Сонгуулийн ерөнхий хороо, УИХ-ын сонгуулийн дүн, УБ., 1992-2016 он.

² Мөн тэнд.

нөлөө үзүүлж байна. Мөн намын санхүүжилт нийтэд ил тод бус байгаа нь сонгуулиар нам дагасан бизнесийн бүлэглэлүүд гарч ирэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

Улс төрийн намын тухай хуулийн 19-р зүйлд ялалт байгуулсан намуудад төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх талаар заасан байдаг. Гэтэл улс төрийн намууд төрөөс авсан санхүүгийн дэмжлэгийн талаар тайлагнадаггүй, төр, ард түмэнд эргээд мэдээлдэггүй. Намын тухай хуулийн 20.3-д “намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд жил бүр аудит хийж баталгаажуулан нийтэд мэдээлнэ” гэж заасан байдаг³. Энэ заалтын дагуу 2007 онд нэг удаа аудит хийгээд ахиж энэ заалт хэрэгжээгүй.

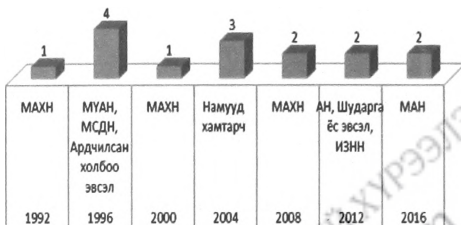
Улс төрийн намыг бизнесийн бүлэглэлээс ангид байлгах гол арга бол улсын төсвөөс санхүүжүүлдэг байх гэж судлаачид үзэж байна. Гэвч улсын төсвөөс улс төрийн намуудыг санхүүжүүлснээр бизнесийн бүлэглэлүүд хандив өгөхөө больж, улс төрийн намуудаас бүр мөсөн хамааралгүй болно гэж үзэх нь учир дутагдалтай юм. Хэрэв улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлдэг болвол нам үүсгэн байгуулах, нам гэсэн нэршлийг авахын тулд маш нарийн, тодорхой шалгуур үзүүлэлтүүд бий болгох шаардлагатай. Ингэж чадахгүй бол төрөөс санхүүжилт авахын тулд 801 хүний гарын үсэг зуруулах төдийгөөр шинээр олон нам байгуулагдах нэгэн шалтгаан болох талтай. Мөн түүнчлэн үзэл баримтлал, чиг баримжаа, бүтэц, зохион байгуулалт, нийгэм, олон нийтэд нээлттэй харилцах байдал, нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага зэрэг шалгууруудыг хангах чадваргүй, хүч сул улс төрийн жижиг намууд олшрох хандлагыг бий болгох магадлалтай.

Хэрэв улс төрийн намуудыг хандиваас татгалзаж төрөөс санхүүжүүлдэг болвол том, жижиг намууд тэгш гараанаас сонгуульд шударга өрсөлдөх боломжтой гэж судлаачид үзэж байна. Цаашдаа шинээр намууд байгуулахдаа үзэл баримтлал, нийгэмд чиглэсэн үүрэг, намын санхүүжилт, намын боловсон хүчний бодлого гэх мэт нам бат бөх оршин тогтоход шаардагдах бүхий л асуудлыг харгалзан үзэж нам байгуулах өндөр шалгуур тавих нь чухал байна. Нөгөө талаас өнөөгийн улс төрийн намуудыг төрөөс санхүүжүүлбэл улс төрийн намд өгдөг байсан хандив хэн нэгэн эрх мэдэлтэй хувь хүнд очих сөрөг байдлыг бий болгож магадгүй юм.

³ Улс төрийн намын тухай хууль, УБ., 2005.

3. Засгийн газрын ажилласан байдал

График № 3. Засгийн газрын байгуулж ажилласан Ерөнхий сайдуудын тоо (УИХ-ын сонгууль 1992-2016 он)⁴



Хүснэгт № 1. Нэг сонгуулийн жилд хамгийн олон удаа солигдсон Засгийн газар⁵

№	Сонгуулийн жил	Нам, эвсэл	Засгийн газрын тэргүүний нэр	Засгийн газрын тэргүүнээр ажилласан хугацаа
1	1996	МУАН, МСДН, Ардчилсан холбоо эвсэл	М.Энхсайхан	1996.07.19-1998.04.23 1 жил 9 сар
			Ц.Элбэгдорж	1998.04.23-1998.12.09 8 сар
			Ж.Наранцацралт	1998.12.09-1999.07.22 8 сар
			Р.Амаржаргал	1999.07.30-2000.07.26 1 жил
2	2004	Эх орон ардчилал эвсэл	Ц.Элбэгдорж	2004.08.20-2006.01.13 1 жил 5 сар
		МАХН	М.Энхболд	2006.01.26-2007.11.07 1 жил 10 сар
		МАХН	С.Баяр	2007.11.22-2008.09.11 9 сар
3	2008	МАХН	С.Баяр	2008.09.11-2009.10.29 1 жил 11 сар
		МАХН	С.Батболд	2009.10.29-2012.08.10 2 жил 10 сар

⁴ Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, УИХ-ын сонгуулийн дүн, УБ., 1992-2016 он.

⁵ Конрад Аденауэрын сан, МУИС, Улс төр судлалын тэнхим, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа (судалгааны үр дүн бодлогын зөвлөмж), УБ., 2018, 81 дэх тал.

4	2012	АН, Шударга ёс эвсэл, ИЗНН	Н.Алтанхуяг	2012.08.10-2014.11.05 2 жил 2 сар
		АН, Шударга ёс эвсэл, ИЗНН	Ч.Сайханбилэг	2014.11.21-2016.07.08 1 жил 7 сар
5	2016	МАН	Ж.Эрдэнэбат	2016.07.08 2017.10.04 1 жил 3 сар
		МАН	У.Хүрэлсүх	2017.09.08

Хүснэгт № 2. Хамгийн тогтвортой ажилласан Засгийн газар⁶

№	Сонгуулийн жил	Нам, эвсэл	Засгийн газрын тэргүүний нэр	Засгийн газрын тэргүүнээр ажилласан хугацаа
1	1992	МАХН дангаараа	П.Жасрай	1992.07.01-1996.07.19 4 жил
2	2000	МАХН дангаараа	Н.Энхбаяр	2000.07.26-2004.08.20 4 жил 1 сар

График № 4. Ерөнхий сайдуудын солигдсон шалтгаан⁷



Сүүлийн үед манай улсад үүсээд байгаа улс төрийн хямрал нөхцөл байдал, төр барьж байгаа МАН-ын дотоод хагарал, тэмцэлдээн нь Монголын улс төрийн түүхэнд сөргөөр ул мөрөө үлдээлээ. Монгол Улс ардчиллын замд шилжсэнээс хойших 28 жилийн дотор Ерөнхийлөгч, УИХ-ын сонгууль, Орон нутгийн сонгууль тус бүрдээ 7 удаа явуулсан. 1912 оноос хойш Монгол Улсын түүхэнд нийтдээ 31 хүн сайдаар ажилласан байдаг. Үүнээс 1992 онд Шинэ үндсэн хууль батлагдсанаас хойш буюу УИХ-ын 7 удаагийн сонгуулийн явуулахад хугацаанд нийт 13 сайд ажилласан. Үүнээс: сонгуулийн бүрэн эрхийн хугацаанд Засгийн газрыг солиогүй тогтвортой барьсан 2 сонгуулийн жил байдаг.

⁶ Конрад Аденауэрын сан, МУИС, Улс төр судлалын тэнхим, Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтийн талаарх судалгаа (судалгааны үр дүн бодлогын зөвлөмж), УБ., 2018, 81 дэх тал.

⁷ Өнөөдөр сонин, № 232, (6525), УБ., 2018.12.04, А5 дахь тал.

Тодруулбал, УИХ-ын 1992 он, 2000 оны сонгуулийн үр дүнд сонгуулиар МАХН (одоогийн МАН) ялалт байгуулж бий болсон П.Жасрай, Н.Энхбаяр нарын тэргүүлсэн Засгийн газрууд бат бөх байж 4 жил тогтвортой ажилласан юм. 1996 оны УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд МҮАН, МСДН, Ардчилсан холбоо эвслийн байгуулсан Засгийн газар тухайн сонгуулийн жилд түүхэндээ хамгийн олон удаа буюу 4 удаа Засгийн газар сольсон нам болсон. Тухайн сонгуулийн жилд М.Энхсайхан, Ц.Элбэгдорж, Ж.Наранцацралт, Р.Амаржаргал нар Засгийн газрын тэргүүнээр ажилласан. 2004 оны УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд МАХН болон Эх орон ардчилал эвслийн аль нь ялалт байгуулаагүй тэнцсэн тул хамтарсан Засгийн газар байгуулж ажилласан боловч мөн л 3 удаа Засгийн газар нь солигдсон. Харин 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд МАН дангаараа олонхын суудал авч Засгийн газрыг 2 удаа, 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд АН, Шударга ёс эвсэл, ИЗННам олонхын суудал авч Засгийн газрыг 2 удаа, 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн үр дүнд МАН олонхын суудал авч Засгийг газрыг 2 удаа тус тус сольсон байдаг.

Ардчилсан сонгууль явуулснаас хойш нийт 13 Ерөнхий сайд ажилласны 3 Ерөнхий сайд нь сайн дураар огцорсон, 4 Ерөнхий сайд нь бүрэн эрхийн хугацаа дууссан, 5 Ерөнхий сайд УИХ-ын гишүүдийн саналаар ажлын хариуцлага алдсан огцорсон гэсэн шалтгаанаар тус тус огцорсон. УИХ-ын 7 удаагийн сонгуулийн жилд 13 удаа Засгийн газар солигдсон. 1992, 2000 оны УИХ-ын сонгуулийн жилүүдэд гүйцэтгэх засаглал тогтвортой ажилласан. 1996 онд хамгийн олон удаа буюу 4 удаа өөрчлөгдсөн. Бусад сонгуулийн жилүүдэд 2-3 удаа өөрчлөгдсөн байна. Саяхан У.Хүрэлсүхийн Засгийн газрыг огцруулах талаар яригдсан боловч УИХ-ын гишүүдийн олонхын саналаар огцруулах шаардлагагүй гэж үзсэн.

Засгийн газрын тогтворгүй ажиллаж байгаа шалгаан нь:

1. Улс төрийн намуудын үзэл баримтлал, чиг баримжаа тодорхойгүй, намууд төлөвшөөгүй, намын дотоод ардчилал байхгүй, боловсон хүчний бодлого алдагдсан.

2. Монголын улс төрд эрх мэдлийн хуваарилалтыг тодруулбал, Ерөнхийлөгч, УИХ, Засгийн газрын эрх үүргийг тодорхой нарийн чанд зааж өгөөгүй.

3. Монголын төрд хариуцлага алдсан төрийн өндөр албан тушаалтнуудад хатуу хариуцлагын тогтолцоо, механизм байхгүй.

4. Сонгуулийн тухай хууль болон улс төрийн намуудын тухай хуульд анхнаасаа УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшүүлэхдээ өндөр босго, шалгуур үзүүлэлтийг эрх зүйдээ тусгаагүйтэй тус тус шалтгаалж байна.

Засгийн газар олон солигдсоноор төрийн залгамж чанар, бодлого үйл ажиллагаа алдагдаж, шат шатны төрийн байгууллагуудын ажил суларч, төрд итгэх иргэдийн итгэл өдрөөс өдөрт буурсаар байна. Тийм учраас Засгийн газрыг тогтвортой ажиллуулах нь хамгийн чухал асуудал юм.

Монголын улс төрд хариуцлагын тогтолцоо байхгүй учраас өнөөдөр бодлого ярихын оронд хэрүүл хийж, хоорондоо хагаралдаж байна. Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхийг огцруулах асуудлыг хэлэлцэх хуралдаанаас ажиглахад үг хэлж байгаа гишүүдийн ихэнх нь хувийн бизнес, хувь хүмүүсийн хоорондох харилцаа, зээл авсан, мөнгө идсэн гэх мэт асуудлууд голчлон ярьсан. Энэ нь УИХ-ыг бизнесийн томоохон бүлэглэлүүд бүрдүүлсэн гэдгийн нотолгоо болж байна. Үүнээс үүдэж Монголын ард түмэн төрийг үнэлэх үнэлэмж маш доогуур болсон.

4. Парламентын болон сонгуулийн тогтолцоотой холбоотой асуудал

Монгол Улсын хувьд эдийн засгийн сул хөгжил, улс төрийн тогтворгүй байдал, улс төрийн намуудын төлөвшиж чадаагүйгээс үүдэлтэй олон ээдрээтэй асуудал байсаар байна. Үүний нэг нь улс төрийн байгууллага үндсээр нь солих тухай асуудал юм. Бидний хувьд парламентын тогтолцоогоо төлөвшүүлэх нь илүү оновчтой хувилбар гэж үзэж байна. Учир нь нэг тогтолцоог нөгөө тогтолцоогоор сольсноор асуудал бүрэн шийдэгдэхгүй. Асуудлыг бүрэн шийдвэрлэдэг төгс тогтолцоо гэж одоогоор байхгүй байна. Ийм учраас парламентын тогтолцоог хэрэгжүүлэх явцад гарч байгаа гажуудлыг хэрхэн засаж сайжруулах талаар дүн шинжилгээ хийж, өөрийн улс орныхоо уламжлал, үндэсний онцлогтоо тохируулан түүний эрх зүйн үндсийг улам боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Дараагийн нэг асуудал нь эрх мэдлийн хуваарилалтын талаар анхаарч үзэх нь чухал. Ерөнхийлөгч, УИХ, Засгийн газрын үйл ажиллагааны чиг үүргийг тодорхой болгохдоо “давхар дээл” гэх ойлголтыг бүр мөсөн алга болгох шаардлагатай байна. Мөн өмнө нь хэрэглэж ирсэн сонгуулийн мажоритар тогтолцооны санал гээгддэг, жижиг намуудыг төрд гарах боломжийг хаадаг, парламентын гишүүн тойргийнхоо сонгогчдоос хараат байх магадлалтай, парламентын гишүүн нам хоёрын хоорондын хариуцлагын зарчим алдагдах зэрэг сул талуудыг хэрхэн засаж сайжруулах талаар нухацтай судалж үзэх нь зүйтэй.

Хүснэгт № 3. Парламентыг бүрдүүлсэн нам-эвслийн тоо⁸

№	Сонгууль явуулсан он	Парламентад суудал авсан нам, эсвэл		Тайлбар
		Нэр	тоо	
Нэг: Олон мандаттай (26 томсгосон тойрог) мажоритар тогтолцоо				
1	1992	МАХН	70	
2	2008	МАХН (Одоогийн МАН)	46	
Хоёр: Нэг мандаттай (76 тойрог) мажоритар тогтолцоо				
1	1996	МҮАН, МСДН “Ардчилсан холбоо” эвсэл	50	
2	2000	МАХН (Одоогийн МАН)	72	
3	2004	“Эх орон-ардчилал” эвсэл МАХН Бие даан нэр дэвшигч	38 35 3	“Зөвшилцлийн гэрээ” байгуулсан хамтарсан Засгийн газар байгуулж ажилласан.
4	2016	МАН	65	
Гурав: Олон мандаттай (26 томсгосон тойрог) холимог тогтолцоо				
1	2012	АН Шударга Ёс эвсэл ИЗНН	35 10 2 Нийт 47	Ардчилсан Нам Шударга ёс эвсэл, ИЗНН-тай хамтран эвслийн (шийдэл, шинэчлэлийн) Засгийн газар байгуулж ажилласан

⁸ Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, УИХ-ын сонгуулийн дүн, УБ., 1992-2016 он.

Хүснэгт № 4. Монгол дахь засгийн газрын танхимын бүрдэлтийн харьцаа⁹

Он	Сонгуулийн тогтолцоо	Засгийн газрын танхим	Засгийн газар бүрдүүлсэн нам, эвсэл
1990	Холимог	Хамгийн намуудын эвсэл	МАХН болон Монголын Ардчилсан нам, Монголын Үндэсний Дэвшлийн нам, Монголын Социаль Демократ-Нам
1992	Олон мандаттай мажоритар тогтолцоо	Нэг намын олонх	МАХН "одоогийн МАН"
1996	Нэг мандаттай мажоритар тогтолцоо	Олон намын эвсэл	МҮАН-МСДН-ын "Ардчилсан холбоо эвсэл"
2000	Нэг мандаттай мажоритар тогтолцоо	Нэг намын олонх	МАХН "одоогийн МАН"
2004	Нэг мандаттай мажоритар тогтолцоо	Хамгийн ойр байр суурьтай намын эвсэл	"Эх орон- Ардчилал" эвсэл
2008	Олон мандаттай мажоритар тогтолцоо	Хамгийн намуудын эвсэл	МАХН-АН-ын хамтарсан Засгийн газар
2012	Холимог тогтолцоо	Олон намуудын эвсэл	"АН болон МАХН-МҮАН-ын Шударга ёс эвсэл" Шинэчлэлийн Засгийн газар
2016	Нэг мандаттай мажоритар тогтолцоо	Нэг намын олонх	МАН "хуучнаар МАХН"

5. Сонгогчдын оролцоотой холбоотой асуудал

Монгол Улсын Үндсэн хуулинд сонгогчдын шууд болон төлөөлөн оролцох оролцооны ардчилсан үндсэн хэлбэрүүдийг баталгаажуулсан.¹⁰ Гэвч хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх механизм дутуу дулимагаас бэлгэдлийн шинжтэй байна. Монгол Улсад болж өнгөрсөн бүхий л сонгуулиудын дүнгээс харахад сонгогчдын улс төрийн идэвхи оролцоо, санал өгөлт жил ирэх тутам буурсаар байна. Ийнхүү сонгогчдын сонгуульд оролцох оролцоо тогтмол буурч байгааг судлаачид олон хүчин зүйлтэй холбон тайлбарладаг.

Сонгогчдын оролцоо жилээс жилд буурч байгаа нь сонгогчдын өөрсдийнх нь идэвхтэй холбоотой төдийгүй эрх зүйн орчин, сонгуулийн тогтолцоо, төрийн үйл ажиллагаа болон

⁹ Монгол дахь сонгуулийн үйл явц: онол, практик /Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл/, УБ., 2009.

¹⁰ Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1-р бүлгийн 3-р зүйл, 2-р бүлгийн 16-р зүйлийн 9, 10, 12, 17, 19-р зүйлийн 1, 3 дахь заалт.

сонгууль зохион байгуулах үйл ажиллагаа, улс төрийн намуудын төлөвшил, мөрийн хөтөлбөр, нам, нэр дэвшигчийн сонгуулийн сурталчилгаа, сонгуулийн үр дүн, төрийн эрх барьж байгаа нам улс төрчдийг үнэлэх сонгогчдын үнэлэмж, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон интернет, эдийн засаг, амьжиргааны түвшин, сонгогчдын боловсролын түвшин, ухамсар, сонгогчдын насны ялгаа, нутгархах хандлага, хот хөдөөгийн сонгогчдын ялгаа зэрэг олон хүчин зүйлүүдтэй холбоотой гэж үзэж байна.

Сонгогчдын сонгуульд оролцох итгэл алдарсан нь сонгуулийн ирц буурахад нөлөөлж байна. Нөгөө талаас иргэд улс төрөөс залхсан хэмээн судлаачид дүгнэдэг. Сонгогчдынхоо итгэлийг хүлээж төрд сонгогдсон хүмүүс дорвитой ажил хийдэггүй. Мөн иргэдийн дунд сонгууль юу ч өөрчлөхгүй гэсэн сөрөг хандлага бий болсон. Мөн сонгогчдын зарим хэсэг улс төрөөс залхаж идэвхи нь буурч байгаа нь Монгол Улсад бий болсон хариуцлагагүй засаг төр, парламентаас ихээхэн шалтгаалж гэж хэлж болно.

УИХ-ын ихэнх сонгуулиудад нэр дэвшигчид бэлэн мөнгө амлацгааж байсан. Сонгууль болохоос нэг жилийн өмнө тооцоо судалгаагүй, өнөө маргаашыг өнгөрөөсөн ялангуяа халамжийн бодлоготой холбоотой хуулиудын зүйл заалтад нэмэлт өөрчлөлт оруулдаг. Халамжийн хуулиудад оруулсан бэлэн мөнгө тараах иймэрхүү заалтууд нь төдийлөн удаан оршин тогтнох боломжгүй байдал ажиглагдаж байна. Жишээлбэл: Хүний хөгжил сангаас иргэнд “Хишиг хувь хүртээх” хэлбэрээр олгогдож буй 1500,000 төгрөг, оюутанд “Үндэсний тэтгэлэг” хэлбэрээр олгогдож буй 70200 төгрөг гэх мэт хэт халамжийн шинжтэй, иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэхэд нөлөөлөхүйц өөрчлөлт авчрахгүй байна. Мөн түүнчлэн өргөн хэрэглээний барааны үнийн өсөлтийг дэвэргэсэн, эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлсөн заалтууд нь цаашлаад улс орны эдийн засгийн хөгжилд сөргөөр нөлөөлж байсан. Сонгогчдын орлогын ялгаатай байдал, амьжиргааны түвшний зөрөө, ахуй, амьдралын орчны ялгаа, төрийн үйлчилгээний хүнд суртал, үл тоомсорлох хайнга байдал зэрэг төрийн зүгээс бүрдүүлбэл зохих оролцооны суурь нөхцөлүүд хангалтгүйгээс сонгогчдын оролцооны тэгш боломж хязгаарлагдмал байна.

Мөн сонгогчдын оролцоог дэмжсэн, сонгогчдыг идэвхтэй оролцоонд уриалсан, төр болон сонгогчдын хоорондын эргэх холбоог баталгаажуулсан, хүнд хүртээмжтэй эрх зүйн зохицуулалт сул байна. Харин төрийн захиргааны байгууллага, улс төрийн институт, албан тушаалтнуудад эрх олгосон, үүрэг хүлээлгэсэн

зохицуулалт давамгайлж байна. Энэ нь иргэдийг төр захиргааны байгууллага, түшмэдүүдээс улам их хамааралтай болгож, улмаар хүнд суртал, чирэгдэл, авилгал үүсэх нөхцөл болж байна.

График № 5. Монголын сонгогчдын сонгуульд оролцсон оролцооны хувь (УИХ-ын сонгууль 1992-2016 он)¹¹

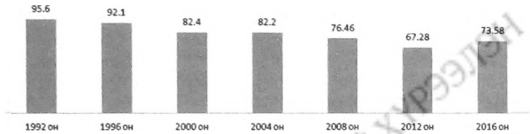
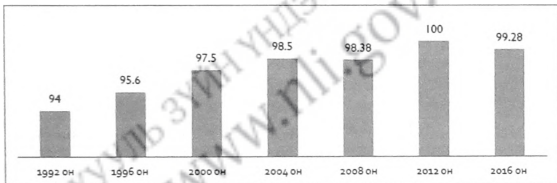


График № 6. УИХ-ын сонгуульд оролцсон сонгогчдын хүчинтэй саналын хуудасны хувь (УИХ-ын сонгууль 1992-2016 он)¹²



УИХ-ын сонгуульд сонгогчдын оролцоо сонгуулийн жил бүр буурсан. Харин хүчинтэй саналын хуудасны тоо өссөн нь манай улсын сонгогчид сонгуульд оролцохдоо хариуцлагатай ханддаг болж байгааг харуулж байна. Сүүлийн сонгуулиар цөөнгүй сонгогчид цагаан сонголт хийсэн. Цагаан сонголтын тоо цаашид нэмэгдэж магадгүй байна. Ер нь Монголын сонгогчид сонголт алга байгаа нь одоогийн төр барьж буй гишүүдийн хариуцлагагүй байдалтай холбоотой. Мөн энэ нь сонгогчдын оролцоо буурах гол шалтгаан болж байна. Үүнийг шийдэхэд гарц хайх нь чухал байна.

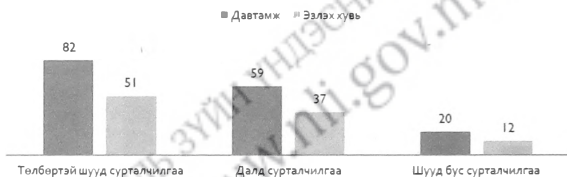
¹¹ Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, УИХ-ын сонгуулийн дүн, УБ., 1992-2016 он.

¹² Мөн тэнд.

6. Сонгуульд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нөлөөлөл

Монгол Улсад хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн зохицуулалт нь 1998 оны 08-р сарын 28-ний өдөр батлагдсан Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, 1999 оны 06-р сарын 04-ний өдөр батлагдсан Радио долгионы тухай хууль, 2001 оны 10-р сарын 18-ны өдөр батлагдсан Харилцаа холбооны тухай хууль, 2002 оны 05-р сарын 30-ны өдөр батлагдсан Зар сурталчилгааны тухай хууль, 2005 оны 01-р сарын 27-ний өдөр батлагдсан Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль, 2006 оны 01-р сарын 12-ны өдөр батлагдсан Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хууль, 2015 оны 12-р сарын 25-ны өдөр шинэчлэн батлагдсан Монгол Улсын Сонгуулийн тухай багц хууль гэх мэт хуулиар зохицуулагдаж байна.

График № 7. УИХ-ын сонгуулийн сурталчилгааны төрөл, эзлэх хувь¹³



Монголын хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь сонгуулийн үүргээ зарим тохиолдолд зохих түвшинд биелүүлж чадаагүйг 1996 оноос хойших болсон УИХ-ын болон бусад сонгуулиудын үеэр тод харуулсан. Монгол Улсад болж өнгөрсөн зарим сонгуулиудаар албан ёсны сурталчилгааны хугацаа маш богино болгож 2008 оны УИХ-ын сонгуулиар сар хүрэхгүй хугацаанд, УИХ-ын 2012 оны сонгуулийн сурталчилгаа нь 21 хоног, 2015 оны 12-р сарын 25-ны өдөр шинэчлэн батлагдсан Монгол Улсын Сонгуулийн тухай хуулийн 68.1-д сонгуулийн сурталчилгааны хугацааг 18 хоног болгосон¹⁴. Энэ өөрчлөлт нь эрх барьж байгаа нам, эвсэл болон эрх мэдэлтэй, олонд танигдсан, хөрөнгөтэй нэр дэвшигчдэд илүү ашигтай, богино хугацаанд их хөрөнгө хаяж ялалт байгуулах

¹³ Хэвлэлийн хүрээлэн, Монголын хэвлэмэл, цахим мэдээллийн хэрэгслүүд, нийгмийн мэдээллийн сүлжээнд хийсэн сонгуулийн мэдээлэл сурталчилгааны мониторинг, УБ., 2016.

¹⁴ Монгол Улсын сонгуулийн тухай хууль, УБ., 2015.

боломжийг бий болгосон. Мөн түүнчлэн ингэж сурталчилгааны хугацаа багассан нь сонгуульд ажилласан хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн тоо, цар хүрээ, сурталчилгааны нягтрал маш ихээр нэмэгдсэн, мөн сонгуулийн мэдээлэл, сурталчилгааны хэмжээнд нөлөөлсөн. Нөгөө талаас 2016 онд сонгуулийн сурталчилгаа эрс багассан нь сонгуулийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулж сонгуулийн сурталчилгааны хугацааг богино болгосонтой холбоотой.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн шударга, тэнцвэртэй байдлыг хангаж чадахгүй байна. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд сурталчилгааны адил, тэнцүү цаг хуваарилахын зэрэгцээ төвийг сахисан байр суурьтай мэдээлэл түгээх ёстой. Хэт эерэг эсвэл сөрөг сурталчилгаа сонгогчдыг төөрөлдүүлж, сонгуулийг шударга явуулахад нөлөөлдөг. УИХ-ын сонгуулиудаар мэдээлэл тэнцвэртэй байж чадахгүй байна. Хуулийн дагуу нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд сурталчилгааны ижил, тэнцүү цаг хуваарилах ёстой боловч хэрэгжиж чадахгүй байна. Монгол Улсад болж өнгөрсөн бүх сонгуулиудын үеэр телевизийн мэдээний хөтөлбөрүүдэд далд сурталчилгаа ихэнх байр суурийг эзэлж байсан¹⁵. Мөн төрийн өмчийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь эрх барьж буй намын сурталчилгаанд хамгийн их ашиглагдаж байна. Нөгөө талаас хувийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь тэнцвэртэй мэдээлэл түгээх тал дээр дутагдалтай ажилласан бөгөөд тэнцвэртэй ажиллаж чадахгүй байна. 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн үеэр тэнцвэртэй мэдээлэл хүргэх байдал хангалтгүй байсан. Мөн жижиг намууд болон бие даан нэр дэвшигчдэд нэвтрүүлгийн цаг бага олддог, санхүүгийн байдлаас болж төлбөртэй нэвтрүүлэгт тэр бүр орж чаддаггүй зэрэг нь ардчилсан сонгуулийн тэгш эрхийн зарчмыг алдагдуулж байна.

¹⁵ Хэвлэлийн хүрээлэн, Монголын хэвлэмэл, цахим мэдээллийн хэрэгслүүд, нийгмийн мэдээллийн сүлжээнд хийсэн сонгуулийн мэдээлэл сурталчилгааны мониторинг, УБ., 2016.

ДУГНЭЛТ

Ардчилсан сонгуулиар парламентыг бүрдүүлэхэд бэрхшээл учруулж байгаа гол асуудал нь эрх зүйн зохицуулалт ойлгомжгүй, цоорхой ихтэй байгаатай холбоотой. Улс төрийн намын тухай хууль, Сонгуулийн тухай хууль болон бусад холбогдох хуулиудын зарим зүйл заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй.

Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод бус байдал нь улс төрийн хямралыг бий болгогч гол хүчин зүйл нь болж байна.

2016 оны сонгуулийн үр дүнд олонхын суудал авч төрийн эрхийг барьж байгаа МАН-ыг тойрсон 60 тэр бум, ЖДҮ-ийн асуудал нь улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах тогтолцоо байхгүй, хууль хэрэгждэггүй, санхүүжилт ил тод бус байгаатай холбоотой юм.

Монголын улс төрийн намууд үзэл баримтлал, чиг баримжаагаа тодорхой болгож чадаагүй, нийгэмд чиглэсэн үүргээ биелүүлдэггүй, намын санхүүжилт нь ил тод бус, намын дотоод ардчилалгүй, бүтэц зохион байгуулалт, боловсон хүчний бодлогодоо анхаардаггүй, намуудад **хариуцлагын тогтолцоо, эргэх механизм** байхгүй байна.

Мөн мэргэшсэн, мэргэжлийн өндөр чадавхтай боловсон хүчинг сонгуульд нэр дэвшүүлэхийн оронд намын санхүүжилтээ зузаатгах үүднээс хэн илүү хандив өгч байна гэдгийг гол шалгуур үзүүлэлт болгож гишүүнчлэлээ бүрдүүлж байна. Үүнээс үүдээд нам дагасан бизнесийн бүлэглэлүүд бүрдэж, эцсийн дүндээ өнөөдрийн хямралт байдал бий болж байна гэж үзэж байна.

Эцсийн гаргалгаа нь: 1. Эрх зүйн зөв зохицуулалт хийх, 2. Намын санхүүжилтийн асуудлыг шийдэх, 3. Сонгуульд нэр дэвшүүлэх шалгуур үзүүлэлтийг өндөрсгөх, 4. Эрх мэдлийн хуваарилалтын асуудлыг оновчтой, тодорхой болгох. 5. Хатуу хариуцлагын тогтолцоо бий болгох гэсэн 5 үндсэн асуудлыг шийдсэнээр мэргэжлийн мэргэшсэн парламентыг бүрдүүлэх нөхцөлийг бий болгож, өнөөгийн хямралт байдлаас гарах үндсэн суурь нь болно гэж үзэж байна.

ХОЛБОГДОХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТАД ОРУУЛАХ САНАЛ

1. УИХ-ын сонгуульд нэр дэвшигчдийг сонгож дэвшүүлэхдээ төрийн бодлого тодорхойлж боловсруулах улс төр, эрх зүй, эдийн засаг болон бусад салбарын өргөн мэдлэг, боловсролтой,

мэргэшсэн, өмнө нь авилга, албан тушаалтны хэрэгт холбогдож байгаагүй, ашиг сонирхлын зөрчилгүй гэх мэт маш хатуу (өндөр босго) шалгуур бий болгох талаар эрх зүйд тусгах хэрэгтэй. Хуульд ямар зүйл заалт оруулбал хандив нэрээр өгдөг авлигалыг өөгшүүлэхгүй байж болох талаар нухацтай судлах нь зүйтэй.

2. Төрөөс зохих хувиар намыг санхүүжүүлж, гишүүдийн хандивын хэмжээг багасгаж, мөнгөний хэмжээг тодорхой зааж, намын санхүүжилтийг шилэн болгох талаар эрх зүйдээ тусгах нь зүйтэй байна. Ингэснээр төрд бизнесийн бүлэглэл гарч ирэхээс сэргийлнэ.

3. Сонгуулиар ялалт байгуулсан улс төрийн намд өгдөг төрийн санхүүгийн дэмжлэгийн зарцуулалтыг эргэж тайлагнадаг, мэдээлдэг, үр ашигтай зарцуулсан байдлыг хянадаг механизмыг бий болгох шаардлагатай.

4. Төрөөс олгосон санхүүгийн дэмжлэгийг үр ашиггүй, буруу зүйлд зарцуулсан, хувьдаа ашигласан тохиолдолд УИХ-ын гишүүнээс эргүүлэн татаад зогсохгүй хохирлыг эргэн төлүүлдэг төрөөс хариуцлага тооцдог, хянадаг болох нь зүйтэй.

5. УИХ-ын гишүүд хариуцлага алдахад зөвхөн үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөөд зогсохгүй учруулсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх, төрийн өндөр албан тушаал хаших эрхийг нь тодорхой хугацаагаар эсвэл бүр мөсөн хаах, гэх мэт эрх зүйн зохицуулалт тусгах шаардлагатай.

6. УИХ-ын гишүүд сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн биелэлтээ жил бүр тайлагнадаг. Мөрийн хөтөлбөрийн ихэнх нь хэрэгжээгүй тохиолдолд хариуцлага тооцох, эргүүлэн татах зэрэг арга хэмжээ авахаар хуульд тусгах хэрэгтэй. Тодруулбал, жил бүр мөрийн хөтөлбөрийн хэдэн заалт хэрэгжсэн талаараа мэдээлдэг, ард түмэн нь хянадаг, дүгнэдэг тогтолцоонд шилжих шаардлагатай.

7. Улс төрийн нэг хүчин дангаараа төрийн эрхийг барьж байгаа нөхцөлд Засгийн газрын тогтвортой байдлыг хэрхэн хангах талаар хуулийн зүйл заалтад тусгах хэрэгтэй.

8. Монгол Улсад ардчилсан сонгуулийн үндсэн зарчмуудыг гажуудахаас сэргийлсэн зүйл, заалтын талаар эрх зүйдээ нарийн тусгах нь зүйтэй.

9. Сонгуулийн ерөнхий хороо нь нам, сонирхлын бүлгээс хараат бус бие даасан байх бүхий боломжийг бүрдүүлсэн заалт оруулах нь зүйтэй.

10. Сонгогчдын оролцоог нэмэгдүүлэхийн тулд сонгуульд оролцохыг уриалсан, ухуулга сурталчилгааг нийтэд хүргэх, түгээх, сонгогчдын улс төрийн эрх, үүргийг ойлгуулах таниулах, мөн түүнчлэн сонгууль өгсөн сонгогчдод урамшууллын ямар нэг хэлбэрийн заалт оруулж ч болох юм.

11. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн хаалтын гэрээг хориглох, төлбөртэй далд сурталчилгааг багасгах, эрх баригч нам, эвслээс хараат бус байх, тэнцвэртэй мэдээллээр хангах бүхий л боломжийг бүрдүүлсэн заалтын нарийн тодорхой болгож оруулах шаардлагатай. Зөрчсөн тохиолдолд хүлээдэг хариуцлагыг өндөрсгөх.

12. Сонгуулийн бохир технологи ашиглаж шударга бусаар өрсөлдсөн, сонгуулийн хууль зөрчсөн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдэд хариуцлага тооцох талаар хуульд заасан ч бодит байдалд хэрэгжихгүй байна. Ийм учраас хариуцлагын тогтолцоог улам бүр тодорхой болгож хуулийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ., 1992.
2. Монгол Улсын Сонгуулийн тухай хууль, УБ., 2015.
3. Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хууль, УБ., 2005.
4. Монгол дахь сонгуулийн үйл явц: онол, практик /Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл/, УБ., 2009.
5. Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, УИХ-ын сонгуулийн дүн, УБ., 1992-2016 он.
6. Хэвлэлийн хүрээлэн, Монголын хэвлэмэл, цахим мэдээллийн хэрэгслүүд, нийгмийн мэдээллийн сүлжээнд хийсэн сонгуулийн мэдээлэл сурталчилгааны мониторинг, УБ., 2016.
7. Конрад Аденауэрын сан, МУИС.Улс төр судлалын тэнхим. Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтийн талаарх судалгаа (судалгааны үр дүн бодлогын зөвлөмж), УБ., 2018.
8. Д.Түмэнжаргал, Өнөөдөр сонин, “Бүлгэрхсэн хэдхэн хүний зөрчил улс орныг хямрааж байна”, Нийтлэл, №232 (6525), УБ., 2018.12.04.

ХАВСРАЛТ

УИХ-ЫН СОНГУУЛИЙН ДҮН (1992-2016 он)

№	Утга	1992 оны ардчилсан сонгууль	1996 оны ардчилсан хөлбөө явдалт байгуулсан сонгууль	2000 оны хамгийн олон нэр дэвшигчид өрсөлдсөн сонгууль	2004 оны Улс төрийн хоёр том хүчин тэнцэж их эвслийн засгийн газар байгуулагдсан сонгууль	2008 оны нийгэмд эмх замбараагүй байдол авчирсан сонгууль	2012 оны Сонгуулийн хөлиймөг тогтолцоогоор, анх удаа санал тоолох автомат машин ашигласан сонгууль	2016 оны анх удаа цагаан хуудас хүчинтэй саналд тооцсон сонгууль
1	Сонгуулийн тойрог, сонгуулийн тойргийн хороо	26	76	76	76	26	26	76
2	Салбар хороо	357	332	330	338	332	333	339
3	Хэсгийн хороо	1569	1586	1601	1645	1704	1905	1998
44	Нийт хүн амын тоо	2,154,646	2,231,363	2,387,525	2,407,568	2,602,325	2,859,687	3,057,778
25	Сонгуулийн насны хүн амын тоо	120,2704	121,8549	136,4862	147,2372	167,7373	198,1120	199,8823
36	Нэрсийн жагсааланд бичигдсэн хүний амын тоо	108,5129	114,7260	124,7033	129,9516	154,2617	183,6548	91,047
7	Хүчин саналын тоо	97,5149	1,010,157	1,002,554	1,036,598	1,160,376	1,235,760	1,396,069
	Хүчинтэй саналын хувь	94.0	95.6	97.5	98.5	98.38	100	99.28

8	Хүчингүй саналын тоо	62243	47025	25431	15234	19120	26	9129
	Хүчингүй саналын хувь	6.0	4.4	2.5	1.45	1.62	0	0.65
11	Сонгуульд оролцсон нам эвсэл	8 нам, 2 эвсэл	5 нам, 2 эвсэл	13 нам, 3 эвсэл	7 нам, 1 эвсэл	11 нам, 1 эвсэл	11 нам, 2 эвсэл	11 нам, 3 эвсэл
	Нийт нэр дэвшигчид	293	302	602	244	356	544	496
	Нам, эвслээс нэр дэвшигчид	275	267	575	229	311	518	429
	Бие даан нэр дэвшигчид	18	35	27	15	45	26	69
12	Сонгуулийн санхүүжилт	21,000,000	270,000,000	460,000,000	696,600,000	7,200,000,000	16,800,000,000	16,453,912,800
13	Сонгууль болсон он, сар, өдөр	1992.06.28	1996.06.30	2000.07.02	2004.06.27	2008.06.29	2012.06.28	2016.06.29

ПАРЛАМЕНТЫН ЗАСАГЛАЛ ДАХЬ ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ХҮЧИРХЭГЖИЛТ



Ц.Мөнхцэцэг
МУБИС-ийн багш, доктор (Ph.D),
дэд профессор

Засаглал хуваарилах сонгодог онолоор хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалууд тусдаа оршиж, харилцан бие биендээ хяналт тавьж тэнцвэржүүлж байх ёстой. Гэвч улс орнуудын хөгжлийн явцад хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын хоорондын харилцан хамаарал нэмэгдэж байна. Ялангуяа гүйцэтгэх засаглалын зүгээс хууль тогтоох үйл ажиллагаанд оролцох байдал улам бүр нэмэгдэх болов. Тийм учраас судлаачид либераль ардчилсан улсуудын төрийн тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглал хүчирхэгжиж байна гэсэн дүгнэлт хийх болсон¹. Мөн хууль тогтоох эрх мэдлийг суларч байна гэж үзэх судлаачид нэлээд байна. Судлаач Жеймс Брюс "Баруун Европын орнуудын хууль тогтоох засаглал чадамжгүй юм уу авилгад автаж байгаагаас улам бүр суларч хууль мэдэл хумигдаж байна²" гэж үзсэн.

Гүйцэтгэх засаглалын хүчирхэгжилтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг сүүлийн дөч гаруй жилийн турш улс төр судлаачид, үндсэн хуулийн эрх зүй судлаачид тодорхой бүс нутаг болон улс орнуудын харьцуулсан судалгааны дүнгүүдээр авч үзсээр байна.

¹ Jan W. van Deth, Kenneth Newton. Foundations of Comparative Politics Cambridge University Press, 2010. P 136.

² Jean Blondel, Comparative Government, London: Prentice Hall, 1995. P 250.

Тухайлбал, А.Липхарт, Хью Беррингтон, Ван Депп, К.Ньютон, М.Флой нарын судлаачдын бүтээлийг дурдаж болно.

Миний бие энэхүү өгүүлэлдээ дээрх судлаачдын судалгааны дүгнэлтийг үндэс болгохын хамт улс төрийн коммуникаци, харьцуулсан улс төр судлалын шинэвтэр судалгааны тоо баримтад тулгуурлан дэлхийн улс орнуудын гүйцэтгэх засаглалын хөгжлийн хандлагыг авч үзлээ.

1. Хууль тогтоох үйл явцад гүйцэтгэх засаглалын оролцоо нэмэгдэж буй явдал

Улс орнуудын хөгжил, дэлхий дахины даяарчлалын үйл явцын үр дүнд нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн үйл явцын харилцан хамаарал нэмэгдэж, хүрээлэн буй орчин, эдийн засаг, мэдээллийн технологи зэрэг салбаруудад шинэ шинэ асуудал тулгамдах болсон нь гүйцэтгэх засаглалын оролцох салбар, эрхлэх асуудлыг өргөжүүлж байна. Гүйцэтгэх засаглал нь хүн хүчний нөөц, засаг захиргааны чадавх, төрийн үйлчилгээний хамрах цар хүрээ зэргээрээ хууль тогтоох байгууллагаас илүү байдаг учраас салбар бүрийн олон асуудлыг дангаар шийдвэрлэх юм уу тухайн асуудлаар хууль санаачлах явдал нэмэгдсээр байна.

Хамгийн тод харагдаж буй нэгэн зүй тогтол бол улсуудын парламентаас батлагдаж буй хууль, санаачилж буй хуулийн төсөлд Засгийн газраас өргөн барьсан хуулийн төслийн эзлэх хувь хэмжээ нэмэгдэж байна. Үүнийг хүснэгт 1 дээр харуулав.

Хүснэгт 1. Европын улсуудын Засгийн газрын санаачилсан, батлуулсан хууль 1980-1990

	Хуулийн төсөлд эзлэх Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төслийн эзлэх хувь	Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төслөөс батлагдсан хувь
Нидерланд	98	85
Люксембург	94	100
Их Британи	92	92
Норвеги	90	99
Ирланд	90	10
Грек	87	77
ХБНГУ	74	100
Португал	70	14
Дани	59	84
Финланд	48	100

Итали	29	51
Бельги	23	100
Франц	22	82
Испани	5	88
Австри	65	96

Эх сурвалж: Jan W. van Deth, Kenneth Newton. *Foundations of Comparative Politics*. Cambridge University Press, 2010. P 173

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд Нидерланд, Люксембург, Их Британи, Норвеги, Ирланд зэрэг улсуудад батлагдсан хуулийн 90-ээс дээш хувь нь Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн байдаг нь харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл эдгээр улсад гүйцэтгэх засаглалын хууль тогтоох үйл явцад онцгой үүрэгтэй ажээ.

Хууль тогтооход гүйцэтгэх засаглалын үүрэг нэмэгдэж буй дараагийн жишээ бол Австрали, Франц зэрэг хоёр танхимтай парламенттай улс орнуудад хууль батлах асуудлаар хоёр танхим санал хуваагдвал засгийн газар эцсийн шийдийг гаргах эрхийг Үндсэн хуулиараа олгох болсон явдал юм. Тухайлбал, Францад хуулийн төсөл хэлэлцэх үед Үндэсний хурал ба Сенатын гишүүд нэгдмэл байр сууринд хүрч чадаагүй бол хамтарсан комиссыг засгийн газраас эрхлэн байгуулдаг. Улмаар хамтарсан комисс зөвшилцөлд хүрэхгүй бол Үндэсний хурлын зүгээс эцсийн шийдийг гаргаж өгөх хүсэлтийг Засгийн газарт тавьдаг байна.

2. Хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх засаглалд төлөөлүүлэх явдал

Технологийн хөгжил, олон улсын хүч болон нийгмийн дарамтаас болж тодорхой нөхцөл байдлыг хуулиар урьдчилан зохицуулах боломжгүй үед хууль тогтоох байгууллагаас өгсөн эрх мэдлийн хүрээнд сайд нар хууль болон захирамж гаргах явдал буюу хууль тогтоох эрх мэдлийг төлөөлүүлэх явдал улс орон бүрт нэмэгдэж байна.

Франц, Их Британи, Канад, Австрали, Энэтхэг, Япон зэрэг олон оронд хууль тогтоох эрх мэдлийг тодорхой нөхцөлд засгийн газарт төлөөлүүлэн олгох болсноор гүйцэтгэх засаглалын чадамж ихээр нэмэгдэж байна. Францын үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлд "...Засгийн газар нь өөрийн мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхийн тулд парламентаас хууль тогтоох эрх олгохыг хүсэх эрхтэй бөгөөд энэхүү зөвшөөрөл нь тодорхой хугацаагаар хязгаарлагдсан байна" хэмээн хуульчилж өгсөн нь хууль тогтоох эрхийг Засгийн

газарт тодорхой нөхцөл, хугацаатайгаар шилжүүлж буй сонгодог жишээ гэж ойлгогдоно³.

Япон улсын хувьд хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэх асуудлыг “хуулийн хамгаалалт” гэдэг зарчмаар хянах буюу Засгийн газарт хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчиж болохуйц эрх хэмжээг шилжүүлэхийг хориглох, тухайн олгож буй тодорхой эрх мэдлийн хугацаа, хүрээ үүсэх хариуцлагыг хүлээх эзнийг нарийвчлан заахаас гадна нийгмийн халамж, тэтгэвэр, тэтгэмж гэсэн нийтийн сангийн зарцуулалтад нөлөөлөх журмыг хууль тогтоомжоор тогтмол хянаж, зохицуулалт хийж байх гэсэн зарчмыг удирдлага болгодог байна.⁴

3. Хүчтэй ерөнхий сайдын тогтолцоо

Гүйцэтгэх засаглалыг намын лидер юм уу ерөнхийлөгч толгойлдог учир парламентыг бодоход ард түмэнтэй шууд харилцах, үгээ хэлэх боломж илүүтэй байдаг. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай АНУ, БНСУ зэрэгт төрийн тогтолцооны хамгийн чухал институт нь ерөнхийлөгч байдаг бөгөөд ерөнхийлөгчийн толгойлсон гүйцэтгэх засаглалд парламентын хяналт сул байдаг. Тэгвэл Баруун Европын парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн тогтолцоонд улс төрийн нам, намын лидерүүд мөн адил ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнуудын ерөнхийлөгчөөс дутахгүй нөлөөтэй болж байгааг олон судлаачид (Deth, Newton, 2010, Toye, 2010, Graham, 2001, Helms, 2005) дурдсан байдаг.

XX зууны хоёр дахь хагасаас эхлэн парламентын засаглалтай бараг бүх улсад хүчтэй ерөнхий сайдын тогтолцоо төлөвших болов. М.Тетчер, Индра Ганди, Гельмут Коль нараас эхлэлтэй XX зууны хүчтэй ерөнхий сайдуудын жагсаалт XXI зуунд Ангела Меркель, Тони Блэйр, Тереза Мэй, Нарендра Модди, Жастин Трудонд нараар үргэлжилсээр байна. Эдгээр ерөнхий сайд нарын улс төрийн нөлөө, олон нийтийг татах байдал, сөрөг хүчинд өгөх няцаалт, гадаад бодлого дахь жин нөлөө нь хувь улс төрчийн харизматик шинжтэй нэгдэн нийлсний дүнд зөвхөн тухайн улс оронд төдийгүй бүс нутаг, дэлхий дахины улс төрд онцгой нөлөөтэй лидер болгож байна. Тийм учраас Британийн судлаачид чухамхүү Тони Блэйрээс эхлэн Британийн төрийн тогтолцоонд

³ Б.Гантөмөр, М.Цэнд-Очир, Хууль тогтоох эрх мэдлийг Засгийн газарт шилжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, /Япон дахь цагаан цаасаар даалгах практикт тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэсэн арга зам/, 2012.

⁴ Мөн тэнд.

гүйцэтгэх засаглалд “presidentialisation” буюу “ерөнхийлөгчийн засаглалын хэв шинжтэй болох” үйл явц эхэлсэн гэж үздэг⁵.

Их Британийн гүйцэтгэх засаглал дахь ерөнхий сайдын эрх хэмжээ, улс төрийн хүчирхэг байдлыг судлаач Майкл Флой “Британийн Ерөнхийлөгчийн засаглалын өсөлт” номондоо Ерөнхий сайдын улс төрийн хүчтэй манлайлал, Нийтийн танхим дахь гишүүдээ хянан захирах чадвар зэргийг АНУ-ын ерөнхийлөгчийн засаглалтай зүйрлэн Британийн гүйцэтгэх засаглал нь ерөнхийлөгчийн засаглалын хэв шинжтэй болж байна гэж үзсэн юм⁶.

Мөн судлаач Людгер Хелмс Их Британи болон ХБНГУ улс төрийн тогтолцоон дахь гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний үүрэг нөлөөг мөн энэ нэр томъёогоор тайлбарласан байдаг.

4. Засгийн газрын коммуникацийн чадвар

Засгийн газрын дэргэд хэвлэл мэдээллийн мэргэшсэн алба, баг ажиллаж, хэвлэл мэдээллээр дамжуулан олон нийтэд нөлөөлөх чадвар нь парламентаас илүү байдаг. Харин улс төрийн олон нам, хүчнээс бүрдсэн олон тооны гишүүд бүхий парламент аливаа асуудлаар тэр бүр нэгдсэн байр суурь илэрхийлж чаддаггүй. Нөгөө талаар нийгэм дэх хэвлэл мэдээллийн нөлөө өссөнөөр улс төрийн маргаантай асуудлаарх гол мэтгэлцээн, хэлэлцүүлэг парламентын танхимд бус, телевизийн студид болж байна.

Телевиз улс төрийн коммуникацид анхлан нэвтэрч байх үеийн Ерөнхий сайд нар телевизийн нэвтрүүлгийн өндөр шаардлага, эфирт гарах бэрхшээлийн улмаас төдийлөн амжилттай ашиглаж чаддаггүй байсан. Тухайлбал, илтгэх чадвараараа олныг байлдан дагуулдаг Уинстон Черчилль, бусдыг татах харизм сайтай Шарль де Голь зэрэг улс төрчид хүртэл телевизийн эфирт гарахаас зайлсхийдэг байсныг судлаачид тэмдэглэн үлдээжээ⁸.

Харин сүүлийн 50 гаруй жилд улс төр дэх хэвлэл мэдээллийн үүрэг нөлөө ихээхэн нэмэгдэж улс төрийн бүхий л үйл явдлыг радио, телевизээр шууд дамжуулах болов. Их Британид гэхэд 1978 оноос эхлэн Нийтийн танхимын чуулганыг радиогоор, 1989 оноос телевизээр шууд дамжуулах болсон байна.

⁵ Michael Foley. The Rise of the British Presidency. Manchester University Press. 1993.

⁶ Мөн тэнд.

⁷ Ludger Helms. The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations. The Political Quarterly. September 2005.

⁸ Darren G. Lilleker. Key Concepts in Political Communication. Sage Publications, London. 2006. P, 23.

Ерөнхий сайд болон бусад сайд нар телевизийн дэлгэцээр олон нийтэд хандан үг хэлэх чадвар болон давтамж ихээхэн нэмэгдсэн юм. Их Британийн судалгаанаас үзэхэд Ерөнхий сайд нарын Нийтийн танхимд үг хэлэх тоо цөөрч, харин шууд олон нийтэд юм уу телевизийн дэлгэцээр үг хэлэх нь нэмэгдсэн байна.⁹ Мөн 1978 оноос эхлэн Нийтийн танхимын чуулганыг радиогоор, 1989 оноос телевизээр шууд дамжуулдаг болсон. Тони Блэйр өмнөх Ерөнхий сайд нартай харьцуулахад Нийтийн танхимд Ерөнхий сайдын асуулганд оролцохоос илүүтэй олон удаа олон нийтийн арга хэмжээ юм уу хэвлэл мэдээллээр үг хэлжээ. Гордон Браун 2008 оны 3 сард парламентаас гадна олон нийтэд хандан 23 удаа үг хэлснээрээ рекорд тогтоож байв. Өнөө үед Британийн Ерөнхий сайд нар сард дунджаар 7-8 удаа олон нийтэд зориулж үг хэлж байна¹⁰.

4. Намын зүгээс төрийн бодлогод үзүүлэх нөлөө өссөн явдал

Орчин үеийн намууд нягт зохион байгуулалттай, өндөр сахилга баттай, бодлого боловсруулах чадвар сайтай, төрөөс санхүүждэг болсноор эрх баригч намын зүгээс парламентаар хүссэн хууль, шийдвэрээ гаргуулах боломжтой болсон билээ. Энэ байдал Баруун Европын намуудад тод илэрдэг. Харин Швейцарь, АНУ Зүүн Европын орнуудад намын сахилга бат сул, төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг багатай байдаг нь гүйцэтгэх засаглал дахь намын нэр нөлөөг сулруулдаг юм.

Мөн Вестминстерийн системтэй орнуудад хууль тогтоох, төсөв батлах бүх үйл явц эрх баригч намын хяналтад байх нь түгээмэл юм. Нэг мандаттай мажоритар систем бүхий Вестминстерийн тогтолцооны онцлогоос болж Их Британид Лейбор, Консерватив намын аль нэг нь парламентын олонхын суудлыг авч засгийн газрыг дангаараа бүрдүүлсээр ирсэн уламжлалтай. Энэ системийн үед намын болон намын лидерийн үүрэг роль их тод илэрдэг. Тийм учраас А.Липхарт "Британийн гүйцэтгэх засаглалд нам онцгой үүрэгтэй!" гэж үзсэн байдаг.

Их Британид улс төрийн нам онцгой хүчтэй байдгийн дараагийн нэг шинж нь сонгуульд ялж парламентад сонгогдсон

⁹ Toye, Richard. "The Rhetorical Premiership: A New Perspective on Prime Ministerial Power Since 1945." *Parliamentary History* 30 (2011): 175–192.

¹⁰ Мөн тэнд.

¹¹ Lijphart, Arend. *Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries* / Arend Lijphart. - 2nd ed, 10.

намын лидер Ерөнхий сайд болж, удаах лидерүүдээ сайд нараар томилдог явдал юм. Өөрөөр хэлбэл Ерөнхий сайдаасаа эхлээд бусад сайд нар бүгд Нийтийн танхимын гишүүн байж болно.

Ийнхүү засгийн газрын гишүүд нэгэн зэрэг парламентын гишүүн байдаг, намын бодлого, сахилга батын хатуу зарчмаар нэгэн бүхэллэг болж чаддаг байдал нь эрх баригч намын засгийн газар бүхий л бодлого, шийдвэр, байр сууриа парламентаар дэмжүүлж чадах боломжийг өгдөг. Засгийн газрын төсвийн бүрэн эрх маш хүчтэй байдаг¹². Парламентын гишүүд төсвийн талаар саналаа өгөх эрхтэй боловч төсвийн хэмжээ, бүтцийг олонхын Засгийн газар дангаараа тодорхойлдог¹³ байна.

5. Засгийн газрын тогтворт байдал нэмэгдсэн

Төрийн тогтолцоон дахь гүйцэтгэх засаглалыг хүчирхэгжүүлж буй нэг чухал үйл явц бол ардчилал хөгжсөн орнуудад парламентаас засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэх механизмыг ашиглах нь улам бүр ховордож буй явдал юм.

Урьд өмнө Засгийн газрыг огцруулахын тулд парламентын доод танхимын гишүүдийн олонхын саналыг авахад хангалттай байсан бол өнөө үед Засгийн газрын тэргүүний суудалд тодорхой нэр дэвшигчийг тодруулахгүйгээр засгийн газрыг огцруулах аргагүй болжээ¹⁴.

Ерөнхий сайдыг огцруулахын тулд түүний оронд санал болгох нэр дэвшигчийг зөвшилцөн тохирсон байх энэхүү зарчмыг конструктив механизм гэж нэрлэдэг. Үүнийг ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлд “Бундестаг, Бундесканцлерт итгэл үзүүлэх тухай асуудлыг хэлэлцэж болох бөгөөд ингэхдээ гишүүдийн олонхын саналаар Бундесканцлерын залгамжлагчийг урьдчилан сонгож, нэрийг Бундес ерөнхийлөгчид хадгалуулсны дараа Бундесканцлерыг чөлөөлнө” гэж зааж өгсөн. Улс төрийн олон намуудын төлөөлөл бүхий Германы парламентад засгийн эрхэнд буй Канцлерыг огцруулах, өөр нэр дэвшигчийг дэвшүүлэхэд улс төрийн өргөн зөвшилцөл, цаг хугацаа шаардагдаж бодит байдалд хэрэгжихэд тун хэцүү юм. Тийм учраас 1949 оноос өдийг хүртэл Үндсэн хуулийн энэ заалтыг хэрэглэх гэж хэд хэдэн удаа оролдсон боловч ганцхан удаа буюу 1982 онд хэрэглэгдсэн билээ.

¹² R. Stapenhurst, The Legislature and Budget (2004) The World Bank. P.56.

¹³ П.Амаржаргал, Парламентын бүрэн эрх. Төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага, УБ., 2016, 63 дахь тал.

¹⁴ Ц.Ганболд, Д.Бадамдаш нар, Европын холбооны улсуудын парламент, УБ, 1998, 7 дахь тал.

Канцлер Хельмут Шмидтэд Бундестаг итгэл үл үзүүлэхдээ түүний оронд Хельмут Колийг канцлерт санал болгож байсан юм.

Германд анх хэрэглэж ирсэн энэ конструктив механизмыг Зүүн Европын шинэ ардчилсан улсууд Үндсэн хуулиндаа оруулсан байдаг. Унгарын Үндсэн хуулийн 39А-ийн 1 дүгээр зүйлд “Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх тухай саналыг мөн тушаалд оронд нь сонгох хүний нэрийн хамт парламентын гишүүдийн тавны нэгээс доошгүйн дэмжлэгээр бичгээр гаргана. Хэрэв парламентын гишүүдийн олонх итгэл үзүүлэхээс татгалзвал саналд нэр дэвшсэн хүнийг шууд Ерөнхий сайдаар сонгогдсонд тооцно.¹⁵” гэж заасан байдаг.

Дээр дурдсанаар ХБНГУ болон Унгарын Үндсэн хуулиуд дахь конструктив механизмын дагуу Засгийн газрыг огцруулах бодит боломж ихээхэн хаагдмал байна. Ерөнхий сайдыг огцруулахдаа орных нь хүнийг заавал санал болгох, үүний тулд парламент даяар өргөн зөвшилцөл, яриа хэлэлцээр явуулахыг шаарддаг нь засгийн газрыг огцруулах эрсдэлийг бууруулдаг юм.

Мөн засгийн газрыг огцруулах магадлал Вестминстерийн системд ховор байдаг нь нэг намын дангаар бүрдүүлсэн засгийн газар нь парламент дахь олонхын бат тогтвортой дэмжлэг авч байдагтай холбоотой. Өөрөөр хэлбэл гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдал хамгийн өндөр байх боломжтой юм. Их Британи дэлхийн II дайнаас хойш ердөө 14 ерөнхий сайдын нүүр үзсэнээс Вилсон, Тетчер, Т.Блэйр, Д.Камерун нар л огцорч байсан юм.

Монгол Улс дахь гүйцэтгэх засаглалын төлөв байдал

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулиар парламентын засаглалыг баталгаажуулсан билээ. Төрийн тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглал болон сонгуульд ялсан намын үүрэг нөлөө хэрхэн илэрдгээс хамаарч О.Машбат нарын зарим судлаач Монголын төрийн тогтолцоог Их Британи маягийн эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн шинжтэй гэж үзсэн.¹⁶

Мөн зарим судлаачид төрийн тогтолцоонд хяналт-тэнцвэрийн олон механизм үгүйлэгдсэн төдийгүй, УИХ-руу хэт

¹⁵ Constitution of Republic of Hungary. Article 39/A.

¹⁶ О.Машбат, Үндсэн хууль: улс төр-эрх зүй, хяналт-тэнцэл, УБ., 2015.

хэвийсэн гэж үздэг¹⁷. Улсын Их Хурал дангаараа хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, тэр ч байтугай үндсэн хуульд нийцээгүй замаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байв. Улсын Их Хуралд засгийн газрын бусад байгууллагад нөлөөлөх, цаашилбал дарамт шахалт үзүүлэх өргөн боломж байгаа бол харин үүнийг сөрж хариу арга хэмжээ авах, шахалт үзүүлэх, эсхүл Улсын Их Хуралд хяналт тавих боломж Ерөнхийлөгч болон Засгийн газарт туйлын хомс юм¹⁸.

УИХ-ын эрх мэдэл хэтийдэж буй нэгэн томоохон жишээ бол улсын төсвөөс тодорхой хэмжээний мөнгийг УИХ-ын гишүүдэд хуваарилан олгож буй явдал юм. 2004 онд анх нэг гишүүнд жилд 10 сая төгрөг хуваарилан олгож эхэлсэн бол энэ нь нэмэгдсээр өдгөө хэдэн тэрбумд хүрээд байна. Үндсэн хуулийн цэцээс УИХ ийнхүү төсөв хуваарилан авах явдал Үндсэн хууль зөрчиж байна гэсэн дүгнэлтийг 2007 онд гаргасан боловч УИХ үргэлжлүүлсээр байгаа юм.

Өмнөх хэсэгт дурдсан дэлхийн улс орнуудын гүйцэтгэх засаглалын хөгжлийн чиг хандлагаас үзэхэд Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь гүйцэтгэх засаглалын төлөв байдалд сул гэж дүгнэж болохоор байна.

Үүний хамгийн гол шалтгаан бол парламентын зүгээс Засгийн газрыг огцруулах нь хялбар байдаг явдал юм. 1992 оноос хойш нийт 14 Засгийн газар байгуулагдсанаас хоёрхон засгийн газар буюу П.Жасрай, Н.Энхбаяр нарын Засгийн газар л бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусгаж бусад нь хугацаанаасаа өмнө огцорсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл гүйцэтгэх засаглалын тогтворт байдлын үзүүлэлт тааруу байна.

Энэ нь Монгол Улсын Үндсэн хуулин дахь засгийн газрыг огцруулах тухай тодорхой заалтуудтай шууд холбоотой. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлийн 2 дэх хэсгийн “Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцровол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно” гэсэн заалтын гишүүдийн тэн хагас нь огцорсноор гэдэг заалт засгийн газрыг “хэврэг” болгоход хүргэж байна. Мөн 43 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн “Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал

¹⁷ Ч.Энхбаатар, Д.Солонго, П.Амаржаргал, Т.Гинсбург, “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг, дүн шинжилгээ” судалгааны тайлан, УБ., 2015.

¹⁸ Мөн тэнд.

Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ” гэсэн заалт нь УИХ дахь намууд дараагийн Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг зөвшилцөж амжилгүй одоогийн Ерөнхий сайдыг огцруулах боломжийг өгч байгаа нь ихээхэн учир дутагдалтай юм. Тийм учраас Засгийн газрын тогтворт байдлыг хангахын тулд конструктив механизм, Засгийн газрыг огцруулах ганц шалтгаан бол Ерөнхий сайдад итгэл үл үзүүлэх явдал болохоос Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь огцорсон явдал биш гэдгийг Үндсэн хуулинд тусгах хэрэгтэй байна.

Мөн Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд УИХ-ын оролцоог хязгаарлах, Ерөнхий сайд танхимын гишүүдээ дангаар бүрдүүлж, хариуцлага хүлээдэг механизмыг нэвтрүүлэх шаардлагатай байна.

Дээр дурдсанаас үзэхэд Монгол Улсын хувьд төрийн бодлого боловсруулах чадавхыг сайжруулах, гүйцэтгэх засаглалын үр ашигт байдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд өнөөгийн Үндсэн хуулин дахь Засгийн газар ба УИХ-ын хоорондын харилцаан дахь зарим нэг заалтыг өөрчлөх, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаанд УИХ-ын зүгээс хүчтэй оролцоотой байдлыг хязгаарлах, Засгийн газрыг огцруулах тухайд конструктив механизм хэрэглэх шаардлагатай байна.

НОМ ЗҮЙ

П.Амаржаргал, Парламентын бүрэн эрх. Төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага. УБ., 2016.

Ц.Ганболд, Д.Бадамдаш нар, Европын холбооны улсуудын парламент, УБ., 1998. Б.Гантөмөр, М.Цэнд-Очир, Хууль тогтоох эрх мэдлийг Засгийн газарт шилжүүлэх эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал, /Япон дахь цагаан цаасаар даалгах практикт тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэсэн арга зам/, 2012.

О.Машбат, Үндсэн хууль: улс төр-эрх зүй, хянал-тэнцэл, УБ., 2015.

Ч.Энхбаатар, Д.Солонго, П.Амаржаргал, Т.Гинсбург, “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг, дүн шинжилгээ” судалгааны тайлан, УБ., 2015.

Allen, Graham. *The Last Prime Minister: Being Honest About the UK Presidency*. London: Graham Allen, 2001.

Constitution of Republic of Hungary.

Darren G. Lilleker. Key Concepts in Political Communication. Sage Publications, London. 2006.

Jan W. van Deth, Kenneth Newton. Foundations of Comparative Politics. Cambridge University Press, 2010.

Lijphart, Arend. Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries / Arend Lijphart. - 2nd ed, 10.

Ludger Helms. The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations. The Political Quarterly. September 2005.

Michael Foley. The Rise of the British Presidency. Manchester University Press. 1993.

Toye, Richard. "The Rhetorical Premiership: A New Perspective on Prime Ministerial Power Since 1945." *Parliamentary History* 30 (2011): 175–192.

R. Staphenurst, The Legislature and Budget (2004) The World Bank.

---o0o---

УЛСЫН ИХ ХУРЛААС ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ГИШҮҮНИЙГ ТОМИЛОХ ХУУЛЬ ЗҮЙН АСУУДАЛ



С.Отгонгэрэл

Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D), дэд профессор

Монгол улс Ардчилсан Үндсэн хуулийг 1992 онд батлан гаргаж, дагаж мөрдөж эхэлснээс хойш нэгэнтээ 26 жил өнгөрчээ. Энэ хугацаанд Улсын Их хурлаас Засгийн газрын гишүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах асуудал үе үеийн Ерөнхий сайд нарын эмзэг сэдэв болж иржээ. Монгол улсын Ерөнхий сайд танхимдаа ямар хүнийг сайдаар авч ажиллуулах нь түүний засгийн газрын хувь тодорхойлдог гэхэд хилсдэхгүй. Энэ асуудлыг Монгол улсын Үндсэн хуульд дараах байдлаар зохицуулж өгчээ.

Үндсэн хуулийн **Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6-д** Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах;

Үндсэн хуулийн **Гучин есдүгээр зүйлийн 3** дахь хэсэгт Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно гэж заажээ. Дээрх заалтуудаас харахад УИХ нь Засгийн газрын гишүүдийг хүн бүрээр хэлэлцэж томилдог онцгой бүрэн эрхийг Үндсэн хуулиар олгожээ.

УИХ-ын ээлжит сонгуулийн дараа шинээр бий болсон парламент Монгол Улсын Их хурлын тухай хуулийн **14 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн 4, 5, 6-д** зааснаар Анхдугаар чуулганаар дараах асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэхээр зохицуулжээ.

- 14.3.4. Ерөнхий сайдыг томилох;
- 14.3.5. Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний тухай хууль хэлэлцэн батлах;

- 14.3.6. Засгийн газрын гишүүдийг томилох.

Эдгээр зохицуулалтыг процессжуулан УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд дараах байдлаар тусгаж өгчээ. УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн **37 дугаар зүйлийн 1, 2, 5, 7 дахь хэсэгт**

- 37.1.Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилуулах саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш Төрийн байгуулалтын байнгын хороо 3 хоногийн дотор хуралдаж санал, дүгнэлт гаргана.

- 37.2.Нэгдсэн хуралдаан Ерөнхийлөгчийн танилцуулга, Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг сонсож ил санал хураалт явуулж нэр дэвшигчийг гишүүдийн олонх дэмжсэн бол түүнийг Ерөнхий сайдаар томилох тухай тогтоол батлагдсанд тооцно.

- 37.5.Ерөнхий сайд томилогдсоноосоо хойш 14 хоногийн дотор Засгийн газрын гишүүдийг томилуулах саналаа Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ.

- 37.7.Байнгын хороод Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшигчдийн талаар санал, дүгнэлт гаргасны дараа нэгдсэн хуралдаан хуралдаж хүн бүрээр хэлэлцэн тус тусад нь ил санал хураалт явуулж олонхийн дэмжлэг авсан нэр дэвшигчдийг Засгийн газрын гишүүнээр томилох тухай нэг тогтоол батлагдсанд тооцно.

Дээрх заалтуудаас харахад УИХ-ын хуралдааны дэгийн тухай хуулиар Үндсэн хуулинд заасан Ерөнхий сайд, засгийн газрын гишүүдийг УИХ хүн бүрээр хэлэлцэж томилно гэсэн заалтыг нэгдсэн хуралдаан хүн бүрээр хэлэлцэн тус тусад нь ил санал хураалт явуулж олонхийн дэмжлэг авсан нэр дэвшигчдийг Засгийн газрын гишүүнээр томилохоор нарийвчлан зохицуулжээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулиар Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрхийн хугацааг зохицуулж өгчээ. Уг хуулийн **21 дүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт**

- 1.Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа нь Үндсэн хуулийн дөчдүгээр зүйлд заасан Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаатай адил байх бөгөөд энэ нь Улсын Их Хурал тэдгээрийг томилсноор эхэлж, Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын тухайн гишүүнийг шинээр томилсноор дуусгавар болно.

- 2.Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн хуульд заасан үндэслэлээр албан тушаалаас огцорсон, чөлөөлөгдсөн, түүнчлэн нас нөгчсөн тохиолдолд түүний бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болно. Ийнхүү Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн орон гарсан тохиолдолд Улсын Их Хурал 30 хоногийн дотор түүнийг нөхөн томилно. Нөхөн томилогдсон гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа нь тухайн Засгийн газрын бүрэн эрхийн үлдсэн хугацаатай адил байна.

Энэ заалтуудаас дүгнэхэд Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулиар Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрх хугацаанаас өмнө дуусгавар болж орон гарсан тохиолдолд УИХ 30 хоногийн дотор нөхөн томилохоор зохицуулалт хийжээ.

Ардчилсан Үндсэн хууль батлагдан хэрэгжиж эхэлснээс хойш дараах эрхмүүд Монгол Улсын Ерөнхий сайдын албыг хашижээ.

- Пунцагийн ЖАСРАЙ - МАХН
- Монгол Улсын 17 дахь Ерөнхий сайд - (1992-1996) -
- Мэндсайханы ЭНХСАЙХАН - МҮАН-МСДН-ын Ардчилсан холбоо эвсэл
- Монгол Улсын 18 дахь Ерөнхий сайд (1996-1998) -
- Цахиагийн ЭЛБЭГДОРЖ - МҮАН-МСДН-ын Ардчилсан холбоо эвсэл
- Монгол Улсын 19 дэх Ерөнхий сайд (1998 оны 4 сараас - 1998 оны 12 сар) -
- Жанлавын НАРАНЦАЦРАЛТ - МҮАН-МСДН-ын Ардчилсан холбоо эвсэл
- Монгол Улсын 20 дахь Ерөнхий сайд (1998 оны 12 сараас 1999 оны 7 сар) -
- Ринчиннямын АМАРЖАРГАЛ - МҮАН-МСДН-ын Ардчилсан холбоо эвсэл
- Монгол Улсын 21 дэх Ерөнхий сайд (1999 оны 7 сараас 2000 оны 7 сар) -
- Намбарын ЭНХБАЯР - МАХН
- Монгол Улсын 22 дахь Ерөнхий сайд (2000-2004) -
- Цахиагийн ЭЛБЭГДОРЖ - АН
- Монгол Улсын 23 дахь Ерөнхий сайд (2004-2006) -
- Миеэгомбын ЭНХБОЛД - МАХН
- Монгол Улсын 24 дэх Ерөнхий сайд - (2006-2007) -
- Санжийн БАЯР - МАХН
- Монгол Улсын 25 дахь Ерөнхий сайд - (2007-2009) -
- Сүхбаатарын БАТБОЛД - МАН
- Монгол Улсын 26 дахь Ерөнхий сайд - (2009-2012) -
- Норовын АЛТАНХУЯГ - АН

- Монгол улсын 27 дахь Ерөнхий сайд - (2012-2014) –
- Чимэдийн САЙХАНБИЛЭГ - АН
- Монгол Улсын 28 дахь Ерөнхий сайд - (2014-2016) –
- Жаргалтулгын ЭРДЭНЭБАТ - МАН
- Монгол Улсын 29 дэх Ерөнхий сайд - (2016-2017)¹ -
- Ухнаагийн ХҮРЭЛСҮХ – МАН
- Монгол Улсын 30 дэх Ерөнхий сайд - (2017 оноос) - одоог

хүртэл

Дээрх түүхээс харахад өнгөрсөн 26 жилийн хугацаанд нийт 14 дэх Ерөнхий сайд нь ажиллаж байна. Зөвхөн хоёр Ерөнхий сайд бүрэн эрхийнхээ хугацааг дуустал тогтвортой ажиллажээ. Бусад арван хоёр Ерөнхий сайд нь дунджаар 1,5 жилийн хугацаанд Ерөнхий сайдын албыг хашижээ.

Дээр дурдсанд баримтуудаас үзэхэд Монгол улс парламентын засаглалтай орныхоо хувьд УИХ нь Гүйцэтгэх засаглалын Засгийн газрын гишүүнийг хүн бүрээр хэлэлцэж томилж байгаа нь Засгийн газрын тэргүүн, Ерөнхий сайдын эрх мэдлийг хүчгүйдүүлж, сулруулсан, УИХ дахь улс төрийн намын бүлэглэл, фракцын нөлөө, барьцаанд оруулсан зохицуулалт болсон нь тодорхой болж байна.

Бидэнтэй адил нэгэн адил Социалист эрх зүйн бүлд байсан зүүн Европын Польш улс нь 5 жил гаруй боловсруулж 1997 онд шинэ Ардчилсан үндсэн хуулиа баталсан. Энэ Үндсэн хуулиараа Парламентын засаглалыг сонгон авч хүчтэй, улс төрийн хариуцлагатай Ерөнхий сайдтай байхаар болжээ. Одоо Европын холбооны бүрэн эрхт гишүүн үлгэр жишээ орон болон хөгжиж байна. Үүний нэг тод жишээ бол Европын Холбоо Европын зөвлөлийн Ерөнхийлөгчөөр Польшийн Ерөнхий сайдын ажлыг долоон жил хийсэн Дональд Тускийг сонгон ажиллуулж байна².

Тус улсын Үндсэн хуулийн 154 зүйлийн 1 дэх хэсэгт Польш улсын Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг томилуулахаар нэр дэвшүүлж, уг нэр дэвшигч Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхийлөгчид санал болгоно. Ерөнхийлөгч анхдугаар чуулган эхэлснээс 14 хоногийн дотор эсвэл өмнөх Засгийн газар огцорсныг хүлээн авснаас хойш шинэ Засгийн Газрын гишүүдээр тангараг өргүүлж, Ерөнхий сайдыг Засгийн газрын гишүүдийн хамтаар томилно.

¹ Konrad Adenauer Stiftung, National University of Mongolia, Department of Political Science, Монгол улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа, УБ., 2018, х.109-111.

² <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/> [2018.11.08].

Уг хуулийн 154 зүйлийн 2 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгчийн томилогооны дараа Ерөнхий сайд 14 хоногт багтаан Парламент Сеймд (Sejm³) Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийг танилцуулж, Засгийн газарт итгэл хүлээлгэх хүсэлт тавина. Сейм хуулинд заасан парламентын гишүүдийн тооны тэн хагасын ирцтэйгээр олонхийн саналаар Засгийн газрын гишүүдийг танхимаар нь итгэл хүлээлгэн томилох зохицуулалт үйлчилж байна. Засгийн гишүүний халаа сэлгээг Польшийн Ерөнхий сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч засгийн газрын гишүүнийг томилж, чөлөөлөөд явдаг зохицуулалттай⁴.

**THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND
OF 2nd APRIL, 1997 As published in *Dziennik Ustaw*
No. 78, item 483**

► **Article 154**

► 1. The President of the Republic shall nominate a Prime Minister who shall propose the composition of a Council of Ministers. The President of the Republic shall, within 14 days of the first sitting of the Sejm or acceptance of the resignation of the previous Council of Ministers, appoint a Prime Minister together with other members of a Council of Ministers and accept the oaths of office of members of such newly appointed Council of Ministers.

► 2. The Prime Minister shall, within 14 days following the day of his appointment by the President of the Republic, submit a programme of activity of the Council of Ministers to the Sejm, together with a motion requiring a vote of confidence. The Sejm shall pass such vote of confidence by an absolute majority of votes in the presence of at least half of the statutory number of Deputies⁵.

Мөн Дэлхийн 2 дугаар дайны дараа хоёр хуваагдан баруун зүүн Герман болон 40 гаруй жил тусдаа байж 1990 онд буцаж нэгдэн нийлж Европын холбооны гол хүчирхэг орон болсон ХБНГУ жишээг авч үзэхэд Үндсэн хуулиараа Парламентын засаглалтай, хүчтэй Канцлерын тогтолцоотой. Канцлер нь Засгийн газрыг тэргүүлдэг байна.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт Холбооны Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестаг

³ Польшийн Парламент хоёр танхимаас бүрддэг. Парламентын доод танхим Sejm 460 гишүүнтэй, Засгийн газрыг томилдог дээд танхимаас аль илүү эрх мэдэлтэй. Дээд танхим Senat 100 гишүүнтэй.

⁴ Польш улсын Үндсэн хуулийн 161 дүгээр зүйл, The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997 As published in Dziennik Ustaw No.788 item 483.

⁵ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> [2018.11.01].

(Холбооны Парламент) хэлэлцүүлэг зохион байгуулахгүйгээр Холбооны Канцлерыг сонгоно. Бундестаг олонхийн санал авсан нэр дэвшигч сонгогдоно. Сонгогдсон нэр дэвшигчийг Холбооны Ерөнхийлөгч Канцлераар томилно. Тус Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт Канцлерын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч Холбооны Засгийн газрын гишүүнийг томилно, чөлөөлнө гэсэн зохицуулалттай байна.

Эдгээр хоёр улс эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой, манайхтай нэг эрх зүйн тогтолцоотой мөн хуучин нэг эрх зүйн бүлд багтаж байсан ижил төсөөтэй зүйлүүд бий.

Germany Constitution

{ Adopted on: 23 May 1949 }

{ Last amended on: 11 July 2012 }

{ Official name: The Basic Law (Grundgesetz) }

{ ICL Document Status: 8 Oct 2013 }

■ Chapter VI -- Federal Government

■ Article 63 [Election of Chancellor]

(1) The Chancellor is elected, without debate, by the House of Representatives [Bundestag] upon the proposal of the President.

(2) The person obtaining the votes of the majority of the members of the House of Representatives [Bundestag] is elected. The person elected is appointed by the President.

■ Article 64 [Appointment of Ministers]

(1) The Ministers are appointed and dismissed by the President upon the proposal of the Chancellor⁶.

Дээрх жишээнүүд үндэслээд Монгол улсын Үндсэн хуулин дахь Ерөнхий сайдын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх парламентаас хамаарал багатайгаар Засгийн газраа бүрдүүлэх, хариуцлага тооцох, түргэн шуурхай ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх нь зохистой гэж үзэн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн дараах саналыг дэвшүүлж байна.

САНАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно" гэснийг "Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүдийг томилж, чөлөөлнө" хэмээн тусгах саналтай байна.

---oOo--

⁶ Konstytucja Niemiec. Tłum. Bogusław Banaszak, Agnieszka Malicka. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2008.

ЗАСАГЛАЛЫН ХЭЛБЭРИЙГ БИОНИКИЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ҮҮДНЭЭС ТАЙЛБАРЛАХ НЬ



Доктор (Ph.D), профессор
Н.Хүрэлбаатар



Доктор (Ph.D)
Б.Дамдиндорж

Дэлхийн улсууд төрийн байгуулалтын зөв тогтолцоог бий болгож, засаглалын эрх мэдлийг зохистой хуваарилан төрийг хяналттай, үйл ажиллагааны шударга зарчимтай болгох асуудал нарийн төвөгтэй хэцүү хэвээр байгаа бөгөөд өөрийн улсын онцлогт тохирсон засаглалын хэлбэрийг эрж хайсаар байна.

Монгол Улс нэг танхимтай парламентын бүгд найрамдах засаглалтай бөгөөд өнгөрсөн туршлага, өнөөгийн улс төр, нийгмийн нөхцөл байдлаас хамаарч манай улсад төрийн байгуулалтын ямар тогтолцоо илүү тохирох талаар улс төрчид, эрдэмтэн судлаачид олон санал, хувилбар дэвшүүлж байна.

Судлаач бидний хувьд Төрийн удирдлагын хэлбэрийг хүн өөрийн үйл ажиллагааг удирдан тохируулдаг зарчмуудтай нийцүүлэн тогтоохдоо хүний физиологи, бионик, улс төрийн шинжлэх ухааны ололт, амжилтанд тулгуурласан болно.

Бионикийн шинжлэх ухаан нь амьд байгалийн оршин тогтнох зүй тогтол, үйл ажиллагааны зарчмууд дээр үндэслэн шинэ техник, технологи бүтээх, нийгмийн хөгжлийн асуудлыг шийдэх оновчтой гарц, загваруудыг бүтээн амьдралд хэрэгжүүлсээр байна. Тухайлбал хүний мэдрэлийн эсүүдийн сэрэл, саатлын үйл явц, мэдээллийг хүлээн авах, боловсруулах, дамжуулах үйл ажиллагаанд тулгуурлан мэдрэлийн эс зохиомлоор гаргаж хиймэл

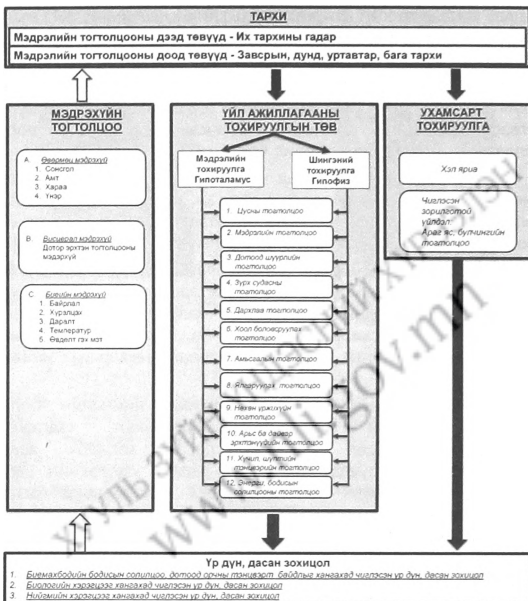
оюун ухаан бүтээх, амьд эсэд цахилгаан цэнэг үүсэх, дамжуулах чадвар дээр үндэслэн зай хураагуур хийх зэрэг шинжлэх ухааны олон нээлтүүд хийгдсээр байна [1-3].

Манчестерийн Их сургуулийн профессор Стив Фюрберийн судалгааны баг хүний тархины үйл ажиллагаатай ижил зарчмаар ажилладаг, мэдрэлийн эсүүдийн ажиллагааг бүрэн загварчилсан супер компьютер бүтээсэн нь ухаалаг робот үйлдвэрлэхэд томоохон дэвшил болсон [2].

Хүн бол биологийн хувьд амьд байгаль дээрх харьцангуй биеэ даасан, нэг нь нөгөөдөө захирагдсан, харилцан хамааралтай, нэгдсэн, тогтвортой, нарийн нийлмэл бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаатай эс, эд, эрхтэн тогтолцооны төгс бүрдэл юм [4-8].

Тиймээс бид хүн өөрийн үйл ажиллагааг удирдан тохируулах зарчим, хүний тархи, бусад эрхтэн тогтолцоонуудын бүтэц, үйл ажиллагаанд тулгуурлан засаглалын хэлбэр, засгийн газрын оновчтой бүтэц, зохион байгуулалт ба төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалтыг хангасан хувилбарыг загварчлах зорилго тавьсан.

Хүн эрүүл байх үндэс нь аливаа нийгмийн болон байгаль, хүрээлэн буй орчны өөрчлөлт, тэдгээрээс хамааралтай нөхцөл байдалд дасан зохицох явдал юм. Аливаа цочруулд тохирсон хариу үзүүлэхийн тулд хүн өөрийнхөө эрхтэн тогтолцоонуудыг сонгомолор нэгтгэн зохион байгуулж, удирдах зарчмыг "Бие махбодын үйл ажиллагааны тогтолцооны онол"-оор тайлбарладаг (Зураг 1).



Зураг 1. Хүний үйл ажиллагааны тогтолцооны ерөнхий загвар:

П.К.Анохин, В.Борон, Д.Шейр, Ж.Холл

Хүн аливаа мэдээллийг мэдрэхүйн эрхтний тусламжтайгаар хүлээн авч, төв мэдрэлийн тогтолцоонд боловсруулж, ухамсарт захирагддаг (араг ясны булчиргуудыг мэдрэлжүүлж, чиглэсэн зорилготой үйлдэл хийх, хэл яриа), автомат (амьсгал, зүрх судас гэх мэт дотор эрхтэн тогтолцоонуудын үйл ажиллагааг зохицуулах) болон дотоод шүүрлийн тохируулга гэсэн үндсэн гурван замаар биемахбодийн үйл ажиллагааг удирддаг [4-8].

Хүн дээрх тохируулгын үр дүнд удамшлын хүчин зүйлс, эд эсийн өсөлт хөгжилтийг хангаж, байгаль, нийгмийн хүчин зүйлд тохирсон хариу урвал үзүүлж, дасан зохицож амьдардаг (Зураг 1).

Хэрэв хүн дасан зохицож чадахгүй бол өвчин, эмгэгтэй болж, эрүүл мэнд, амь насанд ноцтой байдал үүсдэгтэй адил засаглалын оновчгүй бүтэц, үйл ажиллагаа нь улс орон уруудан доройтох, тусгаар тогтнолоо алдахад ч хүргэж болох юм.

Их тархины гадар- Хууль тогтоох засаглал

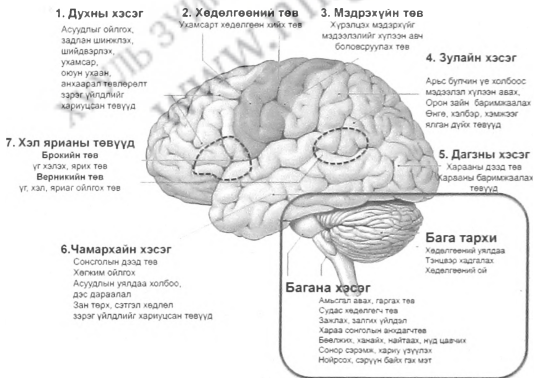
Хүний тархи нийтдээ 120 гаруй тэрбум мэдрэлийн эсээс бүрддэг бөгөөд мэдээллийг хүлээн авч задлан шинжилж, шийдвэр гаргах мэдрэлийн дээд төв ба эрхтэн тогтолцооны автомат байнгын үйл ажиллагааг хариуцдаг мэдрэлийн доод төв гэсэн 2 төвшинд удирдан тохируулдаг.

Мэдрэлийн дээд төв болох их тархины гадар 2200 см² талбай бүхий 25 тэрбум гаруй мэдрэлийн эсээс тогтсон нарийн нийлмэл бүтэцтэй, үйл ажиллагааны хувьд нэгдмэл зохион байгуулалттай ажилладаг. Мэдрэлийн дээд төв нь аливаа мэдээлэл, үр дүнг үнэлэн дүгнэж, задлан шинжилж, сэтгэн бодож ухамсарлан чиглэсэн зорилготой үйлдэл хийх шийдвэр гаргадаг. Жишээ нь сурч боловсрох, хөдөлмөрлөх гэх мэт зорилготой үйлдлүүд багтана.

Хүний ухамсарт болон ухамсарт бус мэдрэлийн бүхий л үйл ажиллагаа рефлексийн зарчмаар явагддаг байна. Рефлекс нь мэдээлэл хүлээн авагч, мэдээлэл дамжуулах мэдрэлийн ширхэг (афферент ширхэг), мэдээллийг боловсруулж шийдвэр гаргах мэдрэлийн төв, шийдвэрийг дамжуулах мэдрэлийн ширхэг (эфферент ширхэг), гүйцэтгэх эрхтэн гэсэн 5 үндсэн бүтэцтэй байдаг [4-8]. Энэ үйл ажиллагааны зарчимтай адил Төрийн байгуулалт бүтцийн хувьд бүрэн бүтэн, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хувьд харилцан уялдаа хамааралтай цогц байх шаардлагатай.

Их тархины гадрын **духны хэсэгт (I)** асуудлыг ойлгох, задлан шинжлэх, сэтгэх, шийдвэр гаргах, төлөвлөх, шүүмжлэх, зан төрхийг хянах, чадавхи нөөц боломжоо ухамсарлах, зохион байгуулах, анхаарал төвлөрүүлэх төвүүд, **зулайн урд хэсэгт (II)** ухамсарт хөдөлгөөнийг хариуцах төв, **зулайн хойд хэсэгт (III)** мэдрэхүйн төв, **зулайн хэсэгт (IV)** арьс, булчин, үе холбоосоос мэдээлэл хүлээн авах, орон зай баримжаалах, өнгө, хэлбэр, хэмжээг ялган дүйх төвүүд, **дагзны хэсэгт (V)** харааны дээд төв, харааны орон зай баримжаалах төвүүд, **чамархайн хэсэгт (VI)** сонсголын дээд төв, асуудлын уялдаа холбоо, дэс дарааллыг тогтоох, хөгжмийн ойлголт, зан төрх, сэтгэл хөдлөлийг удирдах, суралцах үйл ажиллагааг зохицуулах төв, **чамархайн урд, хойд хэсэгт (VII)** Үг, хэл, яриаг ойлгох Верникийн төв, логик дэс дараалалтай ярих үйл ажиллагааг хариуцах Брокийн төв гэсэн 7 ерөнхий хэсэгт хуваагдан чиглэсэн зорилготой ухамсарт үйлдлийг удирдаж байдаг.

Иймд ухамсартай чиглэсэн зорилготой үйлдэл хийх шийдвэрүүдийг гаргадаг их тархины гадрын үйл ажиллагааны зарчим нь парламентын дээд танхимын үүрэг, үйл ажиллагаатай дүйцэж байна (Зураг 2).



Зураг 2. Их тархины гадар, тархины багана хэсэг болон бага тархины бүтэц, үйл ажиллагаа

Харин мэдрэлийн доод төв буюу завсрын тархи, дунд тархи, уртавтар тархи, тархины багана хэсэг, бага тархи, нугасанд байрлах мэдрэхүйн болон хөдөлгөөний анхдагч төвүүд мэдрэхүйн мэдээллүүдийг хүлээн авч, боловсруулан хүний эрхтэн тогтолцоонуудын байнгын найдвартай үйл ажиллагааг удирдан зохион байгуулдаг. Тиймээс мэдрэлийн доод төвүүдийн үйл ажиллагааны зүй тогтол нь байнгын үйл ажиллагаатай парламентын доод танхимтай тохирч байна.

Монгол Улсын хувьд дэлхий нийтийн чиг хандлага, улс төрийн нөхцөл байдал, өөрийн улсын түүхэн уламжлал, газар зүйн байрлал, сургамж зэрэг олон хүчин зүйлийг харгалзан үзэж, 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд баталсан Үндсэн хуульд “парламентын бүгд найрамдах улс” гэсэн хэлбэрийг сонгож, төрийн эрх мэдэл нэг гарт хэт төвлөрөхийг хязгаарласан тэнцвэртэй байдлыг хангахаар тусгаж [9,10], Улсын их хурлыг байгуулан ажиллаж байгаа нь хүн өөрийгөө удирдан зохион байгуулах үйл ажиллагааны зарчимтай ерөнхийдөө тохирч байна.

Ухамсарт тохируулга – Ерөнхийлөгч

Хүн аливаа мэдээлэл, үр дүн, нөхцөл байдлыг нэгтгэн дүгнэж, сэтгэн бодож, ухамсарлан гаргасан шийдвэрийн дагуу чиглэсэн зорилготой үйлдэл хийх нь хэл яриа, араг яс, булчингийн тогтолцоогоор хэрэгждэг. Энэ үйл ажиллагааны зарчмыг улсынхаа эв нэгдэл, бүрэн эрх, тусгаар тогтнолыг бататгах, үндэсний аюулгүй байдлыг сахин хамгаалж, бэхжүүлэх үүрэгтэй, төрийн тэргүүн Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаатай адилтгаж болох юм [11].

Хүний эрхтэн тогтолцоо – Гүйцэтгэх засаглал

Шинэ Үндсэн хууль батлагдсан 1992 оноос хойш УИХ-ын 7 удаагийн сонгууль зохион байгуулж, 15 Засгийн газар байгуулагдан 13 хүн Ерөнхий сайдаар томилогдон ажилласан байна. Засгийн газрууд 9-16 яам, 10-19 сайдын бүрэлдэхүүнтэйгээр дунджаар 642 хоног буюу 1.7 жилийн хугацаатай ажилласан байна [11-19] (Хүснэгт 2). Монгол Улс сүүлийн 26 жилд 214 хоног Ерөнхий сайдгүй байсан нь төрийн тасралтгүй үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөхүйц байдлыг үүсгэсэн байна.

Хүснэгт 2. Шинэ Үндсэн хууль батлагдсан 1992 оноос хойш байгуулагдсан
Засгийн Газруудын бүтэц, бүрэлдэхүүн, Ерөнхий сайдууд

Сонгуулийн жил (он)	Засгийн газрууд	Ерөнхий сайдууд	Ажилласан он сар өдөр	Ажилласан хугацаа (өдөр)	Сайдуудын тоо (нийт)	Яамдын тоо (нийт)	Засвардсан хугацаа
1992-1996	1	Пунцагийн Жасрай	1992.07.21-1996.07.19	1459	19	16	
	2	Мэндсайханы Энхсайхан	1996.07.19-1998.04.22	643	10	9	
	3	Цахиагийн Элбэгдорж	1998.04.23-1998.07.24	92	10	9	
1996-2000			1998.07.24-1998.12.09				138
	4	Жанлавын Наранцацралт	1998.12.09-1999.07.22	225	10	9	
	5	Ням-Осоровын Түвшээ	1999.07.22-1999.07.30	362	10	9	8
2000-2004	6	Ренчиннямын Амаржаргал	1999.07.30-2000.07.26				
		Намбарын Энхбаяр	2000.07.26-2004.08.20	1486	13	11	
	7	Цахиагийн Элбэгдорж	2004.08.20-2006.01.13	511	18	13	
2004-2008			2006.01.13-2006.01.25				12
	8	Миезгомбын Энхболд	2006.01.25-2007.11.08	652	18	13	
	9	Санжаагийн Баяр	2007.11.08-2007.11.22	294	16	13	14
2008-2012	10	Санжаагийн Баяр	2007.11.22-2008.09.11	412	15	11	
			2008.09.11-2009.10.28				
	11	Сүхбаатарын Батболд	2009.10.29-2012.08.09	1015	15	11	
2012-2016	12	Норовын Алтанхуяг	2012.08.09-2014.11.05	818	19	16	
			2014.11.05-2014.11.21				16
	13	Чимэдийн Сайханбилэг	2014.11.21-2016.07.08	595	19	15	
2016-2020	14	Жагшудуулын Эрдэнэбат	2016.07.08-2017.09.08	427	16	13	26
			2017.09.08-2017.10.04				
	15	Ухнаагийн Хүрэлсүх	2017.10.04-		16	13	
Дундаж				642	15	12	36

Засгийн газар бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусгалгүй ойр ойрхон солигдож байсан нь төрийн бодлогын залгамж чанар алдагдах, олон түмний төрдөө итгэх итгэл сулрахад хүргэж байна [19].

Түүнчлэн хүнд илүүдсэн эсвэл дутуудсан эд, эрхтэн гэх ойлголт огт байхгүй бөгөөд 12 эрхтэн тогтолцоонуудын нэгдсэн үйл ажиллагаа нь хүнийг эрүүл, амьд байлгахад чиглэгддэг. Иймд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, үйл ажиллагааг хүний биеийн эрхтэн тогтолцоо, бүтэц, үйл ажиллагааны зүй тогтолд дүйцүүлэн зохион байгуулах нь оновчтой шийдэл байж болно.

Оюун ухаанд захирагдахгүй, автоматаар ажиллаж, дотор эрхтэн тогтолцоог мэдрэл шингэний тохируулгаар удирддаг төвүүд нь гипоталамус, гипофиз хэмээх тархины бүтцүүд юм. Байнгын ажиллагаатай энэ автомат төв цаг, мөч хором бүрд хүний биеийн дотоод орчны тэнцвэрт байдлыг хангаж эрүүл урт наслуулах үйл ажиллагааг нэгдмэл цогц байдлаар тохируулан 12 эрхтэн тогтолцоог удирдан зохион байгуулж байдаг. Үүнийг нийгэм, эдийн засгийн үйл ажиллагааг өдөр тутам удирдан, зохион байгуулж буй гүйцэтгэх засаглалын чиг үүрэг, үйл ажиллагаатай дүйцүүлэн үзэж болохоор байна (Зураг 3).

Хүнийг нэгдмэл цогц байдлаар удирдан зохион байгуулах үүрэгтэй тархины төвүүд мөч, хормон бүрд тасралтгүй ажиллах бөгөөд дээрх төвүүдийн үйл ажиллагаа алдагдахад хүний амь насанд шууд эрсдэлтэй байдал үүсэх зүй тогтолтой байдаг. Гэтэл засгийн газрыг огцруулсаны дараа төрийн үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулж, нэгдсэн удирдлагаар хангах үүрэгтэй Ерөнхий сайдыг томилохгүй удаасан нь Монгол Улсын гадаад харилцаа, улс орны эдийн засаг, нийгмийн хямрал үүсч, төрийн бүх шатны байгууллагын ажил цалгардан ард иргэдийн амьдрал ахуйд сөргөөр нөлөөлсөн байдаг (хүснэгт 2).

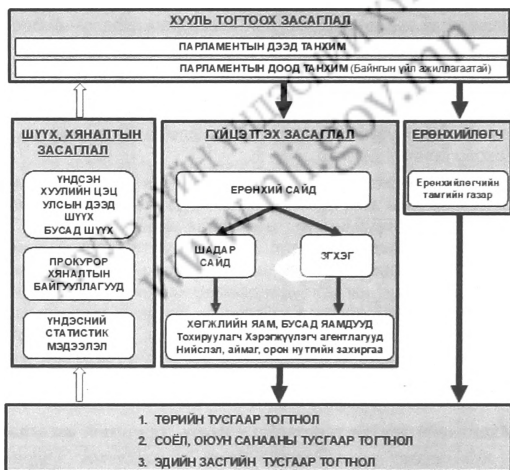
Мэдрэхүйн эрхтэн тогтолцоо – Шүүх, хяналтын засаглал

Хүн гадаад, дотоод орчны бүхий л мэдээллийг мэдрэхүйн эрхтнүүдийн (*харах, сонсох, үнэрлэх, амтлах, хүрэлцэх, орон зай, байрлал, даралт, температур, өвдөлтийн мэдрэхүйнүүд*) тусламжтайгаар хүлээн авч, хянан, мэдээллийн мөн чанарыг өөрчлөхгүйгээр мэдрэлийн төвд дамжуулж, орон зай, цаг хугацаа, чанарын дүн шинжилгээ хийн юмс үзэгдлийг танин мэдэж, тухайн нөхцөл

байдал, үр дүнд тохирсон хариу үйлдэл үзүүлэн дасан зохицож, амьд орших боломжоо нэмэгдүүлж байдаг.

Учир иймд хүний мэдрэхүйн эрхтэн тогтолцоог бүхэлд нь бие даасан хараат бус шүүх, хяналтын засаглалын эрх үүрэгтэй адилгаж болно.

Шүүх, хяналтын засаглалд Үндсэн хуулийн цэц, Улсын дээд шүүх, Прокурор болон улс төр, нийгэм, эдийн засагт гарч буй бүхий л мэдээллийг бүртгэж, боловсруулалт хийн үнэлгээ өгч, хяналт тавих үйл ажиллагаатай төрийн байгууллагууд (статистик бүртгэл мэдээлэл, Төсвийн хяналтын хороо, Мэргэжлийн хяналт гэх мэт)-ыг хамруулан үзэж болох юм (Зураг 3).



Зураг 3. Хүн өөрийгөө удирдан тохируулах зүй тогтолд нийцүүлсэн Төрийн байгуулалтын бүтцийн загвар

Хэлэлцүүлэг

Мэдрэлийн дээд төв буюу их тархины гадрын үйл ажиллагаа, удирдлагын нэгдсэн зүй тогтолд үндэслэн парламентын дээд танхим байгуулж, хөгжлийн бодлого, улсын төсөв зэрэг чухал асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэхээс гадна Ерөнхий сайд, Ерөнхий шүүгч гэх мэт өндөр албан тушаалтныг томилох эрхийг олгон ажиллуулах боломжтой юм.

Их тархины гадрын чиглэсэн зорилготой ухамсарт үйлдэл хийх шийдвэр гаргадаг үүрэг бүхий 7 төвийн үйл ажиллагаатай дүйцүүлэн парламентыг 7 байнгын хороотой ажиллуулж болох зүй тогтол харагдаж байна. Харин мэдрэлийн доод төвүүдийн үйл ажиллагааны зарчимд тулгуурлан одоогийн УИХ-ыг байнгын үйл ажиллагаатай парламентын доод танхим болгон өөрчлөх нь тохиромжтой гэж үзэж байна.

Австрали, ХБНГУ, ӨАБНУ, Румын, Нидерланд, Испани, Австри, Швейцари, Их Британи зэрэг дэлхийн 30 гаруй орны хууль тогтоох засаглал 2 танхим бүхий парламентын тогтолцоотой байдаг. Хоёр танхим бүхий парламент нь яс үндэс, нийгмийн гарал, боловсрол, соёлын хувьд цөөнхийн төлөөллийг хамруулах, орон нутгийн төлөөлөлүүдийн оролцоог хангах, нийгэм, эдийн засгийн ашиг сонирхолуудыг тусгах, төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй, хяналттай, хариуцлагатай, тогтвортой ажиллахад нэн чухал юм. Түүнчлэн 2 танхим бүхий парламент хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд тэнцвэрт байдлыг үүсгэх давуу талтай байдаг [20, 21].

Монгол Улсын Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний тоо их хэлбэлзэж байгаа (9-16 яам, 10-19 сайд) нь хүний эрхтэн тогтолцоо, үйл ажиллагааны зүй тогтол, зарчимтай зөрчилдөж байна. Иймд Үндсэн хуульд Засгийн газрын бүтцийг нэр заан тусгах нь гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг тогтвортой явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэхэд ач холбогдолтой юм. Монгол Улсын Ерөнхий сайдаар сүүлийн 26 жилийн дотор 13 хүн томилогдон, Засгийн газрын бүрэн эрхийн хүрээнд дунджаар 1.7 жил ажилласан байгаа нь хууль эрх зүйн талаас Засгийн газрыг тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байгааг илтгэж байна. Дээрх хугацаанд засгийн газруудыг огцруулахдаа дараагийн Ерөнхий сайдыг 214 хоног томилохгүй хугацаа алдсан нь төрийн үйл ажиллагаа цалгардах, эзэнгүйдэх шалтгаан болсон байна. Тиймээс Засгийн газрыг огцруулахдаа

дараагийн Засгийн газрын тэргүүн Ерөнхий сайдыг шууд баталж байвал дээрх алдаа завхрал үүсэх нөхцөлийг хязгаарлах, төрийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангах боломжтой юм.

Дэлхийн улс орнууд тухайлбал Герман улсад 1949 оноос хойш 8 засгийн газар байгуулагдан, бүрэн эрхийн хугацаа нь дунджаар 8.6 жил, Их Британид 1937 оноос хойш 17 засгийн газар, дунджаар 4.9 жил, Сингапур улсад 1955 оноос хойш 5 засгийн газар, дунджаар 12.6 жил, Австри улсад 1918 оноос хойш 28 засгийн газар, дунджаар 3.6 жил хугацаатай өнөөг хүртэл тус тус ажилласан байна [22, 23]. Дээрх улсуудтай харьцуулан үзвэл Монгол Улсын засгийн газрын ажиллах хугацаа хэт богино, тогтворгүй байгаа нь улс орны хөгжил удаашрах гол хүчин зүйлийн нэг гэж дүгнэж болохуйц байна.

Нөгөө талаас хүний үйл ажиллагааны тогтолцооны зарчим дээр үндэслэвэл Засгийн газрыг Ерөнхий сайд, Шадар сайд, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга, Хөгжлийн болон бусад асуудлуудыг хариуцсан нийт 12 яам, сайд нарын бүтэц, бүрэлдэхүүнтэйгээр байгуулж ажиллах нь тохиромжтой гэж үзэж байна.

Түүнчлэн хүний тархины мэдрэлийн эсүүд ба захын эд, эрхтэн тогтолцоонуудын эсүүд бүтэц, үйл ажиллагаа, үүргийн хувьд эрс ялгаатай байдаг зүй тогтлыг харгалзан үзвэл парламентын гишүүн засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллах нь зарчмын хувьд тохиромжгүй юм. Тухайлбал парламентын засаглалтай Австри, Нидерланд, Бельги, Норвег, Тайланд зэрэг орнуудад засгийн газрын гишүүдийг парламентын гишүүн байхыг үндсэн хуулиараа шууд хориглосон байдаг. Энэ нь хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байлгах давуу талтай юм [24].

Хүний захын эрхтэн тогтолцоонууд мэдрэлийн дээд, доод төвөөс үл хамааран өөрийн үйл ажиллагааг рефлексийн (метасимпатик) зарчмаар удирдан зохицуулж байдаг. Энэ зүй тогтлоос үзэхэд нийслэл, аймаг, орон нутаг өөрөө удирдах, харьцангуй бие даасан үйл ажиллагааны тогтолцоотой байх нь зүйтэй юм.

ДҮГНЭЛТ

I. Хүн өөрийн үйл ажиллагааг удирдан тохируулдаг зүй тогтол парламентын дээд, доод танхимтай Бүгд найрамдах засаглалын хэлбэртэй дүйцэж байна. Иймд парламентын дээд танхимыг шинээр байгуулж, одоо ажиллаж буй УИХ-ыг байнгын үйл ажиллагаатай парламентын доод танхим болгон зохион байгуулах боломжтой юм (Зураг 3).

II. Үндсэн хуульд Засгийн газрын бүтцийг нэр заан хуульчилж, Ерөнхий сайдад засгийн газрын гишүүдээ сонгож томилох, огцруулах эрхийг олгох нь гүйцэтгэх засаглал тогтвортой ажиллах боломжийг бүрдүүлнэ. Хэрэв Засгийн газрыг огцруулах болвол шинээр байгуулагдах засгийн газрын тэргүүн Ерөнхий сайдыг парламентаар хамтад нь хэлэлцүүлж батлах нь төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй явагдах нөхцөл бүрдэнэ.

III. Хүн ухамсарт шийдвэрийн дагуу хэлж ярих, чиглэсэн зорилготой үйлдэл хийх бүтэцтэй байдгийн адил Засгийн газрын бүтэц дотор Хөгжлийн яам байгуулж ажиллах нь төр, засгийн бодлого, шийдвэрийн хэрэгжилтийг төлөвлөж, үр дүнтэй гүйцэтгэж чадна.

IV. Хүний тархины мэдрэлийн эсүүд бүтэц, үйл ажиллагааны хувьд эрхтэн тогтолцооны эд, эсүүдээс эрс ялгаатай байдаг зүй тогтол парламентын гишүүн засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллах боломжгүй болохыг харуулж байна.

НОМ ЗҮЙ

1. Steve Esomba. Twenty-First Century's Fuel Sufficiency Roadmap, 2012.
2. Furber, S. B et al, "The SpiNNaker Project", 2014.
3. "Bionic devices", Bionics Queensland, 2018.
4. Walter Boron, The 5th edition of Medical physiology, 2016.
5. John E. Hall, The 13th edition of Guyton and Hall Textbook of Medical Physiology, 2015.
6. David Shier, The 11th edition of Hole's Essential of Human anatomy and physiology, 2013.
7. Arthur Vander, Human Physiology, 1990.
8. Г.Сүхбат, Хүний физиологи, 2015.

9. Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992.
10. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008.
11. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль
12. 1992.07.31-ний өдрийн БНМАУ-ын Засгийн газрын бүрэлдэхүүний тухай хууль /ТМ-1992 оны №4-5/.
13. 1996.07.26-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-1996 оны №8/.
14. 2000.08.03-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-2000 оны №30/.
15. 2004.09.22-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-2004 оны №37/.
16. 2008.09.17-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-2008 оны №35/.
17. 2012.08.16-ны өдрийн Монгол Улсын Засгийн газрын бүтцийн тухай хууль /ТМ-2012 оны №33/.
18. Г.Хэрлэн, Засгийн газар 1990-2016, I, II боть, 2016.
19. Монгол Улсад ардчилалыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, 2015.
20. Elliot Bulmer, "Bicameralism" International IDEA Constitution-Building Primer 2, 2017.
21. "Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт" харьцуулсан судалгаа, УИХТГ, Судалгааны эмхэтгэл, 25-р боть, 2017.
22. Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа, МУИС, Улс төр судлалын тэнхим, 2018.
23. <https://www.britannica.com>
24. Andeweg R. Centrifugal Forces and Collective Decision-Making: the Case of the Dutch Cabinets, European Journal of Political Research, Dordrecht, 1983, Vol16.

---oOo---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn