



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

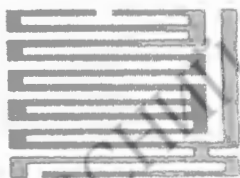
ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

ХУУЛЬ ЗҮЙН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, СУДАЛГАА, ОНОЛ,
ПРАКТИКИЙН СЭТГҮҮЛ





ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН



ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээ, судалгаа, практикийн улирал тутмын сэтгүүл

2015 он, Цуварал 1 (51)

Улаанбаатар хот 2015

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Ж.Амарсанаа	Академич
Б.Амарсанаа	Хууль зүйн доктор
Ж.Батзандан	Хууль зүйн доктор
Ж.Баярцэцэг	Хууль зүйн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга
Б.Болдбаатар	Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга
Ж.Бямбадорж	Хууль зүйн доктор
Д.Ганбат	Улсын Их Хурлын Хууль зүйн бодлогын байнгын хорооны дарга
Б.Гүнбилэг	Хууль зүйн доктор
Д.Дорлигжав	Хууль зүйн сайд
Ц.Зориг	Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч
О.Мөнхсайхан	Хууль зүйн доктор
С.Нарангэрэл	Академич
Ч.Өнөрбаяр	Хууль зүйн доктор
Д.Солонго	Хууль зүйн доктор
Х.Тэмүүжин	Улсын Их Хурлын гишүүн
Б.Тэмүүлэн	Хууль зүйн доктор
П.Цагаан	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга
Ш.Цогтоо	Хууль зүйн доктор
Ч.Энхбаатар	Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор

Ерөнхий эрхлэгч

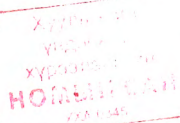
Э.Батбаяр

Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга

Б.Гончигсумлаа

Хэвлэлийн эхийг

Э.Өнөрбаяр



Улсын бүртгэлийн дугаар: 279
ISSN:2228-0185
Хууль зүйн үндэсний
хүрээлэнгээс
эрхлэн гаргав. Жилд 5 дугаар
гарна.

Хаяг: Улаанбаатар - 46,
Чингэлтэй дүүрэг, Чингис хааны талбай-7
Утас: +(976)-11-315735
Факс: 315735
Вэб хуудас: www.legalinstitute.mn
Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

EDITORIAL BOARD

J.Amarsanaa	<i>Academician</i>
B.Amarsanaa	<i>(LL.D)</i>
J.Batzandan	<i>(Ph.D)</i>
J.Bayartsetseg	<i>State Secretary, Ministry of Justice of Mongolia</i>
B.Boldbaatar	<i>Secretary General, the Secretariat of the State Great Hural of Mongolia</i>
J.Byambadorj	<i>(Ph.D)</i>
D.Ganbat	<i>Chairman, the Standing Committee of Law of the State Great Hural of Mongolia</i>
B.Gunbileg	<i>(Ph.D)</i>
D.Dorligjav	<i>Minister of Justice</i>
Ts.Zorig	<i>Chief Justice, Supreme Court of Mongolia</i>
O.Munkhsaikhan	<i>(LL.D)</i>
S.Narangerel	<i>Academician</i>
Ch.Unurbayar	<i>(Ph.D)</i>
D.Solongo	<i>(Ph.D)</i>
Kh.Temuujin	<i>Member of the State Great Hural of Mongolia</i>
B.Temuulen	<i>(Ph.D)</i>
P.Tsagaan	<i>Head, the Office of the President of Mongolia</i>
Sh.Tsogtoo	<i>(Ph.D)</i>
Ch.Enkhbaatar	<i>(Sc.D)</i>

Editor-in-Chief

E.Batbayar

Acting Assistant Editor

B.Gonchigsunlaa

Designed by

E.Unurbayar

State Registration Number:279
ISSN: 2226-9185
The National Legal Institute
publishes this law review five
times per year.

Address: Ulaanbaatar-46, Chingeltei
District, Chinggis khaan Square -7
Phone:+(976)-11-315735
Fax: 315735
Website: www.legalinstitute.mn
E-mail: Lawjournal@legalinstitute.mn

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ /ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА/

Профессор Б.Чимид багш: Эрдэм, ухаан	9
<i>Академич, шинжлэх ухааны гавьяат зүтгэлтэн, ШУА-ийн философи, социологи, эрхийн хүрээлэнгийн зөвлөх С.Нарангэрэл</i>	

Парламентын төсвийн бүрэн эрх: Хяналт, тэнцвэр, төсөв батлах дэг	16
<i>Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Хууль зүйн үйлчилгээний хэлтсийн ахлах зөвлөх, (LL.M) П.Амаржаргал</i>	

ЭРХ ЗҮЙ, СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудалд	28
<i>Удирдлагын академийн Удирдахуйн ухааны сургуулийн дэд захирал, доктор (Sc.D), профессор Ч.Энхбаатар</i>	

Нөхөх олговрын тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын онолын үндэс	40
<i>МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш, хууль зүйн доктор (LL.D.), дэд профессор, Д.Гангабаатар</i>	

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ, АСУУДАЛ

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаар: Онолын асуудал ба Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй	46
<i>Гавьяат хуульч, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа</i>	

Үндсэн хууль ба эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргалт:	
Монгол Улсад эдийн засгийн бодлогын үндсэн дүрэм шаардлагатай юу?	56
<i>Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Ажлын албаны референт, (LL.M) Ж.Сайнхишиг</i>	

СУДАЛГААНЫ ТОЙМ

Монгол Улс дахь Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг боловсронгуй болгох нь	65
<i>МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш, хууль зүйн доктор О.Мөнхсайхан</i>	

УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэх тухай	92
<i>Хуульч, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаач, (LL.M) Д. Үүрцайх</i>	
Төсөв батлах үйл явц дахь парламентын оролцоо	104
<i>Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвийн Гүйцэтгэх захирал Э Энхгэрэл</i>	
Парламентыг тараах үндэслэл ба конструктив механизм	120
<i>Харьцуулсан үндсэн хууль судлаач (LL.M.) О.Машбат</i>	

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW

(UNDERLINING ARTICLE, INTERVIEW)

- Professor B. Chimid: His knowledge and consciousness** 9
*S. Narangerel, (Sc.D), Academician, Counsel of the Institute for Philosophy,
Sociology and Law under the Mongolian Academy of Science*
- Budget competence of the parliament: Check and balance,
and process for adopting the state budget** 16
*P. Amarjargal, (LL.M), Senior Counsel of Legal Service Department,
the Secretariat of the State Great Hural*

LEGAL THOUGHTS: REFLECTION

- With respect to concept of the first constitution of Mongolia** 28
*Ch Enkhbaatar, (Sc.D), Professor, Vice Director of Management School,
Academy of Management*
- Theoretical foundation of the constitutional concept on compensation** 40
*D. Gangabaatar, (LL.D), Associate professor of the School of Law,
National University of Mongolia*

IMPLEMENTATION OF LAW, EFFICIENCY, PROBLEMS

- Limitation for amending the constitution: Theoretical issues and
constitutional law of Mongolia** 46
Ts. Sarantuya, (Sc.D), Professor, Honored lawyer of Mongolia
- The constitution and the decision-making in economic policy:
Does Mongolia need a basic rule of economic policy?** 56
*J. Sainkhishig, (LL.M), Officer, the Secretariat of the Judicial General Council
of Mongolia*

RESEARCH OVERVIEW

- Developing formation of the government in Mongolia** 65
*O. Munkhsaikhan, (LL.D), Associate Professor of the School of Law,
National University of Mongolia*

On accompanying position of member of the government by member of the parliament	92
<i>D.Uurtsaikh, (LL.M), Researcher experienced in Constitutional Law</i>	
Parliamentary participation in the process for adopting the state budget	104
<i>E.Enkhgerel, Vice Director of the Ulaanbaatar Policy Research Center</i>	
Background for dismissing the parliament and the constructive mechanism	120
<i>O.Mashbat, (LL.M), Researcher experienced in Comparative Constitutional Law</i>	

ПРОФЕССОР Б.ЧИМИД БАГШ: ЭРДЭМ, УХААН



Академич, шинжлэх ухааны гавьяат
зүтгэлтэн, ШУА-ийн философи,
социологи, эрхийн хүрээлэнгийн зөвлөх
С.Нарангэрэл

Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, ардын багш, гавьяат хуульч, хууль зүйн ухааны доктор, профессор Б.Чимид багш бол Монгол төрийн нэрт зүтгэлтэн төдийгүй Монголын хууль зүйн боловсрол, хууль зүйн шинжлэх ухааны сарьдаг ноён оргил билээ. Б.Чимид багшийн 80 насны ойд зориулсан олон улсын эрдэм шинжилгээний бага хуралд тавьж буй эл бэсрэг илтгэлд багшийнхаа амьдрал, зан чанар, бүтээл туурвилыг судалсны үндсэн дээр цаашид алиг тус болохуйц багшийн тухай бодрол, ухаарал, сургамжийг зарим өнцгөөс нэгтгэн дүгнэх гэсэн чин сэтгэлээр бэлтгэсэн болно.

НЭРТ ПРОФЕССОР Б.ЧИМИД БАГШ

МУИС 1960, 70-аад оны үед Монгол улсын хууль зүйн дээд боловсрол ба хууль зүйн шинжлэх ухааны үндэсний гол төв болж байсан билээ. Энэ үед 1960 онд анхны элсэлтээ авсан МУИС-ийн хуулийн салбарыг багшлах боловсон хүчнээр хангах явдал тэр үеийн төр засгийн анхааралд оршиж байжээ. Тэр үед МУИС-ийн багш болоход тавигдах шалгуур, болзол маш өндөр байсан юм. Сургуулиа Д.Сүхбаатарын нэрэмжит

цалинтай онц дүүргэсэн Б.Чимидийг МУИС-д багшаар авч ажиллуулахаар болсон ажээ.

Сайн багш болохын тулд Б.Чимид багш цуцалтгүй хөдөлмөрлөж, уйгагүй мэрийж ажиллажээ. "Багш хүнд бүтэн, хагас сайн өдөр гэж байдаггүй" гэсэн түүний хэлц үг утгаа амьдралынх нь өдөр тутмын зуршил болсон юм. Түүнийг багшлах үед академич Б.Ринчен, Ц.Дамдинсүрэн, Ш.Лувсанвандан Чой, Лувсанжав зэрэг монголын сор болсон, бахархандуурайхолоншилдгээрдэмтэд МУИС-д багшилж байжээ. Эдгээр агуу эрдэмтэд Б.Чимид багшийн төлөвшилд чухал нөлөө үзүүлсэн билээ.

Их дээд сургуулийн сайн багш болохын тулд хамгийн наад зах нь 10 жилийн хугацаа шаардагддаг гэж ярилцдаг нь тийм ч оргүй зүйл биш ээ. Б.Чимид багшийн туйлын хөдөлмөрч, тэвчээр хатуужилтай чанар энэ хугацааг нааш татсан гэж би боддог. Сайн багш болохын тулд Б.Чимид багш юуны өмнө хичээлийн хөтөлбөрөө орчин үеийн шаардлагад нийцүүлэн сайтар боловсруулж байжээ. Ингэж боловсруулсан хичээлийн хөтөлбөрт үндэслэн сэдэвчилсэн төлөвлөгөө зохионо. Энэ төлөвлөгөө нь лекц ба семинар гэсэн хоёр үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Лекцээ онол, шинжлэх ухаан, практикийн өндөр түвшинд гар бичмэлээр бэлтгэдэг байжээ. Б.Чимид багшийн хичээлийн конспектоос олон сайн бүтээл нь мэндэлсэн юм. 1974 онд түүний зохиосон "БНМАУ-ын захиргааны эрх, ерөнхий анги" - их дээд сургуулийн сурах бичиг нь асар их баялаг сурвалж ашиглаж, олон жилийн уйгагүй тэсвэр тэвчээртэй хөдөлмөрөөр бүтсэн, хүлээн зөвшөөрөгдсөн эрдэм шинжилгээний даацтай, чансаатай бүтээл болсон билээ. Б.Чимид багшийн энэ алдартай сурах бичгийн суурь нь

тэр үеийн хууль зүйн сэтгүүлд түүний нийтлүүлсэн эрдэм шинжилгээний өгүүлүүд болжээ. Өөрөөр хэлбэл, Б.Чимид багш эхлээд конспектоо сайтар нухацтай боловсруулж, түүнээсээ эрдэм шинжилгээний өгүүлэл бэлтгэн гаргаж, тэдгээр өгүүлэл дээрээ дахин дахин боловсруулалт хийж, эдгээр нь цогцоороо өмнө дурдсан сурах бичгийнх нь эх үндэс болсон тал ажиглагддаг.

Багшийн уншсан лекц маш их сонирхолтой, цэгцтэй, логик уялдаа холбоо сайтай, баялаг эх сурвалжид суурилсан байдаг. Лекцээ цагтаа багтааж чаддаггүй байсан. Түүнийг хичээлийн танхимд орж ирэхдээ ч, гарч явахдаа ч ярьсаар байдаг нь оюутнуудынхаа бахархал гайхлыг өөрийн эрхгүй төрүүлдэг байв. Лекц унших явцад нь багшид шинжлэх ухааны хэчнээн үнэ цэнэтэй санаа төрдөг байсан нь мэдээж юм. Семинарынхаа хичээлийн үед оюутнуудыг эх сурвалжтай бие даан ажиллуулж, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, оюун дүгнэлт хийх өргөн боломжийг олгодог байсан.

Б.Чимид багшийн бүтээлийг судлахад зөвхөн мэргэшсэн салбар эрх зүйн төдийгүй түүнтэй холбогдох бусад салбар эрх зүйн уялдаа холбоог сайтар нухацтай авч үздэг болох нь ажиглагддаг. Захиргааны эрх зүй бол хамгийн олон дэд салбар, бие даасан институттэй нүсэр салбар эрх зүй билээ. Эдгээр нь төрийн (үндсэн хуулийн) эрх зүй, иргэний эрх зүй, эрүүгийн эрх зүй, хөдөлмөрийн эрх зүй, байгаль орчныг хамгаалах эрх зүй, олон улсын эрх зүй, процессын эрх зүй зэрэг бусад салбар эрх зүйтэй харилцан уялддаг холбоог Б.Чимид багш маш нарийн судалж байжээ. Хуулийн бус их дээд сургуулиудад "БНМАУ-ын төр эрх зүйн үндэс" хичээлийг заах явцдаа гол салбар эрх зүйн өргөн мэдлэгтэй болж чадсан байдаг. Иргэний эрх зүйн даацтай сурах бичиг (курс) бичнэ дээ хэмээн баялаг материал цуглуулж, дөнгөж эхэлж байтал Шүүх яамны сайдаар томилогдсон тул ажлын ачааллаас болоод багш маань энэ

санаагаа хэрэгжүүлж чадаагүй юм даа. Иргэний эрх зүй бол хууль зүйн шинжлэх ухааны суурь болохыг багш маань 1970-аад оны дунд үеэс ийнхүү мэдэрсэн билээ.

Захиргааны эрх зүй нь төрийн (үндсэн хуулийн) эрх зүйтэй шууд уялдаа холбоотой учраас захиргааны эрх зүйгээр дамжуулан төрийн эрх зүйгээр Б.Чимид багш маань маш нарийн мэргэшсэн юм. Хожим 1992 оны Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ба батлуулах явцад түүний энэ талын өргөн мэдлэг Монгол улс, ард түмэнд их хэрэг болсон билээ. Энэ Үндсэн хууль батлагдан дагаж мөрдсөнөөс үеэс хойш Б.Чимид багшийн судалгаа шинжилгээний ажлын гол чиглэл нь Үндсэн хуулийн эрх зүй болсныг түүний бүтээлүүд бэлхэнээ харуулна.

Криминалистик, шүүхийн нягтлан бодох бүртгэл зэрэг хууль зүйн хэрэглээний судлагдахууны чиглэлээр багш судлаач бэлтгэхэд физик, эдийн засаг зэрэг бусад шинжлэх ухааны нарийн мэдлэг мэргэжил зайлшгүй шаардлагатай болохыг тэрбээр сайтар ойлгож байжээ. Ийм учраас МУИС-ийн физикийн анги төгссөн Р.Нямдоржийг (Монголын бөхийн холбооны ерөнхийлөгч) тэнхимдээ криминалистикийн багшаар авч ажиллуулж, хуулийн оройн ангид суралцуулсан билээ.

Б.Чимид багш маань сайн хуульч, сайн судлаач бэлтгэхийн тулд юуны өмнө бакалаврын түвшний эрх зүйн боловсролыг Монголдоо сайтар олгх ёстой. Ингэж байж л монголынхоо амьдрал, ёс заншил, хууль цааз, төрт ёсны өв уламжлал, түүх, монголын эрх зүйн тогтолцооны онцлог, хууль зүйн практик, эрх зүйн нэр томьёог өөрийн болгосон мэргэжилтэн төрнө. Дараагийн түвшний боловсролыг гадаадад эзэмшихдээ улс орныхоо өвөрмөц байдлыг харьцуулан үзэж, ухааран ойлгох боломж бүрдэнэ. Ийм мэргэжилтэн л ус агаар шиг нэн шаардлагатай байна гэж захидаг байсан юм.

Социализмын үеийн нам төрийн эрх баригчид эрдэм чадалтай хүмүүст нэлээд түшиглэдэг байжээ. Тэр үеийн Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн газар, Сайд нарын Зөвлөл түүнийг хууль, зарлиг, тогтоол, дүрэм, журам боловсруулахад байнга дайчилна. Энэ чанараараа тэр үеийн төр засгийн удирдагч нарт танигдаж, МУИС-ийн багшийн ширээнээс Монгол улсын Шүүх яамны сайдын өндөр суудалд шууд дэвших боломж бүрдсэн билээ.

Б.ЧИМИД БАГШ ЭГНЭШГҮЙ АЖИЛСАГ ХҮН

Туйлын хөдөлмөрч, няцашгүй, тэсвэр тэвчээртэй ажилч хичээнгүй зан чанар аливаа хүнийг өндөрлөгт хүргэдгийг Б.Чимид багшийн туулж өнгөрүүлсэн зам мөр бэлхэнээ харуулна. Түүний энэ эрхэм чанарыг насан туршийнх нь халамжит хань Цээрэгзэн эгч, үр хүүхдүүдээс нь гадна гарынх нь шавь нараас сайн мэдэх хүмүүс цөөнгүй. Ийм хүнийг тоонд мөхөс миний бие зүй ёсоор орох байх аа. I, II курст сурч байхдаа оюутны эрдэм шинжилгээний дугуйланд (хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор, Монгол улсын гавьяат хуульч Г.Совд багш удирдаж байсан) мэрийлтэй суралцдаг, илтгэл тавьж хэлэлцүүлэн овоо үнэлэлт авдаг байсан нь Б.Чимид багшийн хараанд миний бие нүдлэгдэхэд хүргэсэн биз ээ. Намайг III курст суралцаж байх үе буюу 1974 оны өвөл Б.Чимид багш "БНМАУ-ын захиргааны эрх Ерөнхий анги" сурах бичгээ зохиож дуусгаад хэвлэлд бэлтгэж байсан үе. Энэ сурах бичиг 500 гаруй ишлэл, зүүлттэй. Тэдгээрийг үндсэн эх сурвалжтай нь дахин тулгаж шалгах техник ажилд хичээллэс чөлөөлүүлж, намайг дайчилсан юм. Гурав хоног гэрт нь хонон өнжсөн юм даг. Багш шөнө бараг 12 цаг өнгөртөл сууна. Өглөө 5 цаг өнгөрч байхад босчихсон бас л сууж байна. Багшдаа сул дорой болохоо харуулахгүйн тулд тэслээ тэслээ гэхэд би шөнийн 11 цаг чүү чаамай хүргэнэ. Өглөө 7 цаг гэхэд арайхийж сэрнэ. Ингээд багшийн

бүтээлийн ишлэл зүүлтийг тулгаж ажилд туслаад дөрөв дэх өдөр гэртээ харьсан. Дотор муухай оргиод хоол ч ордоггүй, нэг ёсондоо би "шоконд" орчихжээ. Ингэж л багшийнхаа асар их хөдөлмөрч, тэсвэр тэвчээртэй чанарын зах зухыг гэрт нь хонон өнжин байж мэдэрсэн билээ. Сургуулиа дүүргээд тэнхимдээ багшаар үлдсэний дараа багшийнхаа удирдлагын дор ажиллаж байхдаа түүний дэргэд сууж сурсан. Энэ нь миний хожмын замд юутай ч зүйрлэшгүй ач тусгаа өгсөн билээ.

ТҮҮХ УЛАМЖЛАЛАА НАНДИГНАДАГ ЭРДЭМТЭН

Б.Чимид багш маань хөдөө орон нутагт эгэл жирийн малчин ардын гэр бүлд төрж өссөн хүн. 1927-1930 онд гурван жилийн турш Төв Азийн олон улсын экспедицид ажилласан Данийн судлаач эрдэмтэн Хеннинг Хаслууд (Henning Haslund)-ын "Монгол хүн, Монгол бурхад" (Men and Gods Mongolia) хэмээх аян замын тэмдэглэлдээ иш татсан монгол хүний захидлын дараах мөрүүд Б.Чимид багшид яг тохирох юм шиг надад бодогддог. "Бид өчүүхэн хомс мэдлэгтэй хүмүүс байж мэдэх хэдий ч энгийн, жам ёсны зүйлсийг бид танин мэдэж, бүрэн дүүрэн ойлгож чаддаг ард түмэн билээ". Б.Чимид багш "энгийн, жам ёсны зүйлсийг бид танин мэдэж, бүрэн дүүрэн ойлгож чаддаг ард түмэн"-ий үр садын хувьд энэ мэдлэгээ орчин цагийн шинжлэх ухааны мэдлэгээр баяжуулан арвижуулж, тэсвэр хатуужилтай, бие хайргүй хөдөлмөрөөрөө монголын хууль зүйн шинжлэх ул мөрөө баттай үлдээж чадсан юм.

Жинхэнэ монгол хүний ёс жудгийг Б.Чимид багш маань биедээ шингээсэн хүн байсан. Тухайлахад монгол хүн багшаа бурхан мэт дээдэлнэ. Тэрбээр Э.Авирмэд, Г.Совд, С.Жалан-Аажав зэрэг өөрт нь хичээл ном заасан багш нараа ихэд хүндэлдэг байсныг сайн мэдэх хүний нэг би билээ. Залуу багш байсан миний санаанаас энэ үйл явдал огт мартагддаггүй. Нэгэн удаа манай салбар эрх зүйн тэнхимд МАХН-ын Төв

Хорооны Улс Төрийн Товчооны гишүүн, Намын төв хорооны нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн ухааны дэд эрдэмтэн С.Жалан-Аажав, Улсын Дээд шүүхийн дарга, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Р.Гүнсэн, Улсын ерөнхий прокурор, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Ж.Авхиа, НАХЯ-ны нэгдүгээр орлогч сайд бөгөөд Улсын Цагдан Сэргийлэх ерөнхий газрын дарга С.Бүдрагчаа зэрэг томчуул хүрэлцэн ирж, сургалт, эрдэм шинжилгээний ажлын явцтай танилцав. Тэднийг орж ирэхэд багш нар бид наад талын (багш нарын) өрөөнд байсан бөгөөд тэд Б.Чимид багшийн (дамждаг) өрөө рүү орцгоосон юм. Тэднийг явсны дараа манай тэнхимийн эрхлэгч Б.Чимид багш маань намайг дуудаад – Яагаад энэ том улсуудыг орж ирэхэд босож хүндэтгэсэнгүй вэ, дараа заавал босож бай гэж хэлж билээ. Ахмад болон хүндлэлтэй хүмүүсийг орж ирэхэд заавал босож хүндлэх ёстой монгол уламжлалт ёсыг багш маань ингэж миний ой тойнд суулгаж өгсөн билээ. Багшийнхаа энэ сургаалыг түүнээс хойш огт умарталгүй дагаж явахыг эрмэлздэг болсон юм.

Манай тэнхим МУИС-ийн номын сан байрладаг хичээлийн II байранд байсан. Хожим дуулахнаа цахилгааны гэмтлээс шалтгаалж МУИС-ийн номын санд гал түймэр гарах үед тэр дүрэлзсэн аймшигтай галаас үнэ цэнэтэй хэчнээн олон ховор ном судрыг авран хамгаалж байгааг нүдээрээ үзсэн миний бие Б.Чимид багшаараа өөрийн эрхгүй бахархаж, залуу багш нар бидэнд амьд үлгэр дуурайл болж байсан нь саяхан мэт санагдана.

МУИС-д багш болсных нь дараахан Б.Чимид багшид Монголын төр, эрх зүйн түүхийн хичээл заахыг хариуцуулсан юм билээ. Энэ хичээлийг заах бэлтгэлээ хангахын тулд тэрбээр Монголынхоо хууль цааз, төрт ёсны түүхийн асар их баялаг эх сурвалжийг эрж олж, гүн гүнзгий судалсан билээ. Эх орныхоо үүх түүх, өв уламжлалаар үргэлж бахархана.

Барууныг туйлшруулан хуулбарлаж, өвгөд дээдсийнхээ оюуны үнэт зүйлсийг дорд үзэж байгаад шүүмжлэлтэй хандана. "Айлаас эрэхээр, авдраа уудал" гэсэн монгол ардын мэргэн үгийг шавь нартаа байн байн давтан хэлнэ.

Хожим 1992 оны Үндсэн хуулийн "Монголын ард түмэн бид: ...төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж..." гэсэн гайхамшигт мөрүүд Б.Чимид багшийн үзгээр бичигдсэн билээ.

ИХ БИЧГИЙН ХҮН Б.ЧИМИД БАГШ

Б.Чимид багш Монголын хууль зүй судлалын агуу их бичгийн бүрхдйн нэг билээ. Түүний эх хэлээрээ маш ойлгомжтой, тодорхой, логик дэс дараалал, уялдаа холбоотой туурвисан олон бүтээлүүд үе үеийн хуульчдад үнэт өв болон үлджээ. Багш ялангуяа хууль зүйн нэр томьёоны уг язгуурыг нарийвчлан тогтооход онцгой анхаарал тавьдаг байлаа.

Монгол улсад хууль зүйн нэр томьёо судлалын суурийг Б.Чимид багш тавьсан билээ. 1970-аад оны үеийн ШУА-ын нэгэн их чуулганд илтгэл тавихдаа Монголын их бичгийн долоон бүрхдйн нэг, академич Б.Ринчен гуай – БНМАУ-ын Үндсэн хууль хэлшихээр бид сурч боловсрох, хөдөлмөрлөх, амрах, цалин хөлс авах, сонгох, сонгогдох... гэсэн эрхтэй гээд байх юм. Хуульчид болохлоор төрийн эрх, иргэний эрх, эрүүгийн эрх, санхүүгийн эрх, газрын эрх гэж бичээд байх боллоо. Чухамдаа ямар, хэчнээн эрх эдлээд байгаагаа ойлгохоо болилоо гэсэн байна. Агуу их энэ эрдэмтэн монголын хууль зүйн нэр томьёог сайтар цэгцэлж боловсруулах онцгой шаардлага үүссэнийг ийнхүү анхааруулсан хэрэг байлаа. Үүний дараа Б.Чимид багшийн уйгагүй хөөцөлдлөг, санаачилгын үр дүнд монголын хэл шинжлэлийн (Э.Вандуй, Чой, Лувсанжав, Б.Содном зэрэг) болон хууль зүйн (Р.Гүнсэн, Д.Пүрэв, Д.Дариймаа зэрэг) эрдэмтдийн хамтын нөхрөх хөдөлмөрийн үр дүнд орос-монгол хууль зүйн нэр томьёоны толийг зохион

боловсруулж, "Улсын нэр томьёоны комиссын мэдээ" хэмээх цувралын 1978 оны дугаарт хэвлэн нийтийн хүртээл болгосон билээ. Эл толь бичиг нь хууль зүйн нэр томьёоны үндсэн суурь болж, цаашид нэр томьёоны сан бүрдүүлэх, толь бичиг зохиох гарын авлага, хэрэглэгдэхүүн болсноор хууль зүйн нэр томьёо судлалд даацтай бүтээл болсон юм.

Б.Чимид багш хууль зүйн ухааны дэд эрдэмтэн горилсон зохиолынхоо хураангуйг тэр үед манай тэнхимд зөвлөлтийн мэргэжилтэн багшаар ажиллаж байсан М.И.Кукушкин (хожим ОХУ-ын Уралын Хууль зүйн Их Сургуулийн ректор болсон), Т. Н.Молчанова нарын эрдэмтдээр уншуулж зөвлөгөө авахад зөвлөлтийн тэдгээр эрдэмтэн багш нар түүний орос хэлний бичгийн найруулга зүйг сайн эзэмшсэнийг магтан шагширч байсан юм.

Социалист хамтын нөхөрлөлийн улсуудын нэрд гарсан эрдэмтдийн Москвадоросхэлнээхэвлүүлсэнхамтын бүтээл - "Административное право" (Захиргааны эрх зүй) цувралын I ботийн "Принципы административного права" (Захиргааны эрх зүйн зарчим) хэмээх бүлгийг орос хэл дээр Б.Чимид багш бичсэн билээ. Энэ бол тэр үедээ олон улсад нэрд гарсан гадаадын эрдэмтдийн хамтын бүтээлд монголын хуульч эрдэмтэн орлогсон анхны тохиолдлын нэгэн билээ. Б.Чимид багш олон улсад алдартай гадаадын захиргааны эрх зүйн нэрд гарсан эрдэмтдэд ийнхүү хүлээн зөвшөөрөгдсөн юм. Б.Чимид багшийг ХБНГУ, АНУ, Япон, БНСУ зэрэг улсуудын эрдэмтэд ихэд хүндэлж, хүлээн зөвшөөрдөг байсныг миний бие сайн мэддэг билээ.

ӨГӨӨМӨР СЭТГЭЛТЭЙ ЭРХЭМ БАГШ

Б.Чимид багш Монголын хууль зүйн дээд боловсролын ирээдүйн багш нарыг билгүүн нүдээрээ олж танин, бэлтгэн төлөвшүүлэхэд онцгой гүйцэтгэсэн юм. Л.Баасан, С.Нарангэрэл, Ж.Амарсанаа,

Б.Шаравнямбуу, Б.Уранцэцэг, С.Төмөр, Д.Лүндээжанцан гээд олон шавь нараа МУИС-ийн багш болгож, тэд ч өнөөдөр үе үеийн хуульчдын эрхэм хүндтэй багш болгоосон билээ. Багш хүний эрхэм чанар, ёс зүйг шавь нартаа биеэрээ үлгэрлэн харуулдаг байсан юм. Б.Чимид багш багшийнхаа ажил мэргэжилд үнэнч байж, насан эцэс хүртэлээ МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн зөвлөх профессороор ажилласан.

Б.Чимид багш монголын үе үеийн хууль-эрдэмтдийг бэлтгэхэд үнэлж баршгүй хувь нэмэр оруулсан юм. Монголдоо хууль зүйн шинжлэх ухааны болон боловсролын докторын зэрэг хамгаалсанбаргахүүхүнэээрхэмхүний дэмжлэгээр тийм хэмжээнд хүргээсэн юм. Эрдмийн зөвлөлийн хуралдааны үед түүний асуусан асуултууд, хэлсэн шүүмжүүд хамгаалж буй сэдвийн хамгийн гол эмзэг чухал асуудлыг хөндсөн, шинэ санаа дэвшүүлсэн, цаашдын судалгаанд нь маш их ач холбогдолтой байдаг байсансан. Багшийн асуултад тэр болгон сэтгэлд нь нийцэл хариулна гэж огт байхгүй. Эцэст нь тэрбээр дандаа дэмжсэн санал өгнө. Хэрэв тэр гориллогч багшийн тавьсан асуултыг умарталгүй, чухам ямар санаа байсныг тунгаах чадсан бол цаашдаа хүлээн зөвшөөрөгдөхөд нь их хэрэг болдог байлаа. Анх намайг багш болоход тэнхимийн эрхлэгчийн хувиар Б.Чимид багш маань "БНМАУ-ын засан хүмүүжүүлэх хөдөлмөрийн эрх зүй" хичээл заахыг надад хариуцуулсан. Энэ хичээлийг заахын тулд судалгааны ихээхэн материал хуримтлуулж, өөрийн болгосон. Үүнээс болсон болов уу, би анхны диссертациаа 1981 онд "БНМАУ-ын эрүүгийн эрх зүй дэх хорих ялын үр нөлөө" гэсэн сэдвээр бичиж дуусгасан. Гэтэл багш маань миний диссертацийн талаар сонсчихоод - Арай л дэндүү явцуу сэдэв, асуудал байна гэхэд нь тэр үед ухаараагүй. Хожим удтал тунгаан эргэцүүлэн бодоод байхад МУИС-ийн багш байж, яахын аргагүй академик бус хэрэглээний сэдэв сонгосон нь тодорхой болсон юм. Тэгээд удалгүй

"БНМАУ-ын Эрүүгийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох зарим асуудал" сэдвээр цоо шинээр дахин диссертаци бичиж, ЗХУ-д хамгаалсан билээ.

Б.Чимид багш монголын хууль зүйн шинжлэх ухааны байгууллагыг хөгжүүлэн бэхжүүлэх үйлсэд их хувь нэмэр оруулсан хүн. Тэрбээр хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн даргаар олон жил идэвх зүтгэлтэй ажиллаж, энэ байгууллагыг хөл дээр нь босгосон хүний нэг яахын аргагүй мөн.

Б.Чимид багш Шүүх яамны сайд, Улсын Дээд шүүхийн дарга, Ардын Их Хурлын тэргүүлэгчдийн хуулийн хэлтсийн дарга, Улсын Бага Хурлын нарийн бичгийн дарга зэрэг төр засгийн өндөр алба хашихдаа шавь нараа байнга дэвшүүлж, удирдах ажлын дэрс суулгасан билээ. Ж.Амарсанаа, Н.Жанцан, Д.Лундээжанцан, С.Төмөр, Л.Хангай, Н.Чинбат... гээд олон шавь нарынх нь нэрийг дурдаж болно. Б.Чимид багш Улсын Бага Хурлын нарийн бичгийн даргаар ажиллаж байхдаа 1991 онд Засгийн газрын дэргэдэх судалгааны төвд эрдэм шинжилгээний ажилтнаар ажиллаж байсан намайг Улсын Бага Хурлын дэргэд байгуулагдсан Төр, нийгэм судлалын Академийн (одоогийн удирдлагын Академи) сургалт, эрдэм шинжилгээ хариуцсан дэд захирлаар томилон дэвшүүлж байсан билээ. Энэ албан тушаалаас миний бие 1992 оны УИХ-д гишүүнээр нийслэлийн Баянгол дүүргээс сонгогдон багштайгаа нэг их хуралд дөрвөн жил хамт ажиллах азтай завшаан тохиосон юм.

Б.ЧИМИД "МИНИЙ САНААГ ЗОВООДОГ ГАНЦХАН ЗҮЙЛ БИЙ"

Монгол улс хөгжлийнхөө нийгэм-улс төр, эдийн засгийн тогтолцоогоо эрс огцом өөрчилсөн 1990-ээд оны эхэнд улс орны нөхцөл байдлыг тогтворжуулахад шинэ Үндсэн хуулийг боловсруулж батлах явдал ус агаар шиг нэн шаардлагатай болсон билээ. Энэ чухал үйлсэд Б.Чимид багш үнэлж баршгүй хувь нэмэр оруулж, бие

сэтгэлээ зориулан 1992 оны Үндсэн хуулийн эх баригч болсон билээ. Тэрбээр "Миний санааг зовоодог ганцхан зүйл бий. Зориуд хэлбэ. Хар ухаан, мухар дайралтаар Үндсэн хуулиа сүйтгэхч бий" (Өнөөдөр сонин. 2004.1.13, №009 (2053), 3-р нүүр) хэмээн бичиж үлдээснийг би дахин дахин уншиж сууна.

Сүүлийн үед эрх баригч улс төрийн хүчнүүд улс орны хөгжил дэвшил мухардалд орсныг Үндсэн хууль руу улайм цайм чихэх боллоо. Бүр сүүлдээ шинэ Засгийн газрыг эмхлэн байгуулахын өмнө УИХ-д суудалтай эрх баригч улс төрийн намуудын тохиролцоо Үндсэн хуульд заавал өөрчлөлт оруулна гэсэн зөвшилцөлд хүрэв. Энэ бол хуумгай, магадгүй улс оронд тааварлахын аргагүй аюул нүүрлүүлж болох болчимгүй алхам байж мэднэ. Энэ тухайд "Эрх тушаал, эдийн засгийн сонирхолдоо хөтлөгдсөн улс төрийн тодорхой бүлэг эрх мэдэл, ноёрхлоо мөнхлөх гэсэн явцуу хандлагатаар Үндсэн хуулиа өөрчлөх гэсэн эрмэлзэл, оролдлого цуцалзуулсаар байх болно гэдгийг хормын төдий ч мэлтэж болохгүй" (Б.Чимид Үндсэн хуулийн мэдлэг..., Улаанбаатар., 2008, 27 дахь тал) гэж Б.Чимид багш маань сэрэмжлүүлэн бичиж үлдээжээ.

Б.Чимид багш Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах гээд байгаа шалтгааныг "Улс төрийн хүрээнд дэх эрх мэдэл, баялагт шунасан хувь хүн, хэсэг бусад бүлэглэл Монгол орны ардчилсан хөгжлийн замд учирсан элдэв бэрхшээл, засаг төрийн лээд цувааны алдаа, дутагдлыг далимдуулан түүний шалтгаан бүхэн хувь хүн болон бие хүнд биш "Үндсэн хуульд байгаа" мэтээр гүтгэн гуйвуулах болов" ("Ардчилсан Үндсэн хууль 20" эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэл..., Улаанбаатар., 2012, 12 дахь тал) гэж бичиж байжээ. Доктор Б.Чимид багшийн хийсэн энэ дүгнэлт шинжлэх ухааны үндэстэй болохыг 1999 (2000) онд УИХ ард түмнээсээ далдуур, хуйвалдааны журмаар гэв гэнэт Үндсэн хуульд оруулсан, олон

нийтэд “дордохын долоон нэмэлт” хэмээн нэрлэсэн өөрчлөлт харуулсан юм. Доктор Б.Чимид Үндсэн хуульд оруулсан эл нэмэлтийн талаар “Хуулийг элдвээр гуйвуулаад байгаа улс төрчид, улс төрийн хүчнүүдийн бусармаг, балмад явдлыг Үндсэн хуулийн хямрал гэхгүй. Хямралын цаад эх нь Үндсэн хуульд хийсэн 2000 оны өөрчлөлт юм шүү” (Үндэсний шуудан сонин. 2013.1.14. №0010 (1649), 5-р нүүрт) гэж бичсэн байдаг.

Миний бие Үндсэн хуульд оруулсан “дордохын долоон нэмэлт”-д эрдэмтний хувиар задлан шинжилгээ хийгээд хэрэв эдгээр нэмэлтийг нэн даруй хүчингүй болгуулахгүй бол манай улсын хөгжлийн замд ноцтой сөрөг үр дагавар учруулах юм байна гэсэн дүгнэлтэд хүрээд, “эрдэмтэн хүний ёс зүйд үнэнч байж, миний амьдралын цаашдын замд тохиолдох улс төрийн элдэв хэлмэгдүүлэлтийг нэр төртэй даван туулах тэсвэр хатуужил хүрэлцэх байх” гэж бодоод арга буюу Үндсэн хуулийн Цэцэд хандсан билээ. Үндсэн хуулийн цэц маш нухацтай, шударгаар авч үзэж, бүрэн эрхийнхээ дагуу хүчингүй болгосон билээ. Харамсалтай нь 2000 оны сонгуулиар бүрдсэн УИХ олонхоороо хар муйхраар зүтгэж, Үндсэн хуулийн цэцийн хууль зүйн үндэслэгээтэй шийдлийг үл тоомсорлон хүлээж аваагүй юм. Гэтэл өнөөдөр хурцаар яригдаад байгаа “давхар дээл”-ийн асуудал одоогоос 15 жилийн өмнө нааштай шийдвэрлэгдэх “алтан боломж” ийнхүү алдагдсан.

Илтгэлийнхээ энэ хэсгийг Б.Чимид багшийнхаа “Үндсэн хууль өөрчлөх үү гээд яриад суухын оронд уг хуулийнхаа үзэл баримтлалыг бусад хуульд тодруулж, улс орны амьдралын бүх хүрээнд шинэтгэлийг шуурхай хийх, гүнзгийрүүлэх хэрэгтэй байна” (Зууны мэдээ сонин. 2001.1.11, №9 (895) 3-р нүүр). “Үндсэн хуулийг өнөө маргаашгүй өөрчлөх гээд байх шаардлагагүй. Тэгэх юм бол хэдэн жилийн ажил чинь дөнгөж тогтсон, биежиж бэхжээгүй тогтолцоо чинь нурж унаад горьгүйтнэ.

Ерөнхийлөгчийн засаглалтай больёо гэвэл ганцхан түүний тухай биш хууль тогтоох, шүүх, гүйцэтгэх эрх мэдлийн төв, орон нутгийн бүх байгууллагын тухай бүлэг, орон нутгийн бүх байгууллагын тухай бүлэг, заалтыг хөндөнө. Ийм суурь өөрчлөлтийг нэг хоёрхон нам хийж болохгүй болов уу гэж бодно” (Өнөөдөр сонин. 2001.4.11, 7-р нүүр) гэж бичсэнээс өөрөөр өндөрлөх санаа надад төрсөнгүй.

Б.ЧИМИД “ШУДАРГА ХҮМҮҮС ШУДАРГА ЗАСГИЙГ БИЙ БОЛГОНО” (ДҮГНЭЛТИЙН ОРОНД)

Б.Чимид багш бол монголын хууль зүйн шинжлэх ухаан ба эрх зүйн их дээд боловсролын хагас зуун (1964-2013) жил шахамд хуримтлагдсан давтагдашгүй, оюуны үнэт “өв” болсон эрхэн хүмүүн мөн.

“Та буруутныг гэгсгээж, бузрыг арилгая гэвэл юуны түрүүн Үндсэн хуулиа муучлахад бус, харин түүнийг тайлбарлан таниулж, биелүүлэх ажлыг газар сайгүй эрхэлж суугаа олон шатны байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаатай холбон бясалгаарай. Хуульд биш хүнд л учир нь бий дэг” (Б.Чимид Үндсэн хуулийн мэдлэг..., Улаанбаатар., 2008, 24 дэх тал) гэж Б.Чимид багш маань бичсэн билээ. Багшийн “Гэм нь хуульдаа биш хүндээ” (Б.Чимид Сонгуульд суралцахуй..., Улаанбаатар., 2008, 255 дахь тал) гэсэн агуу санаа бидний ёс суртахуунгүй (Ёс суртахууны талаар С.Нарангэрэл Чингис хааны ёс суртахуун-эрх зүйн шашир..., Улаанбаатар., 2014 номоос тодруулж үзнэ үү), шударга бус байдлаас болж, нийгмээ хуулиар зохих ёсоор удирдаж чадахгүйд хүрсэн гэдгийг хэлээд байгаа юм шүү.

Миний бие энэ илтгэлийн дүгнэлтийг бичих гэж нэг их зовсонгүй харин “Шударга хүмүүс шударга засгийг бий болгоно” (Б.Чимид Сонгуульд суралцахуй..., Улаанбаатар., 2008, 290 дэх тал) хэмээн Б.Чимид багшийн бичсэнээр төгсгөхөөр шийдэв.

ПАРЛАМЕНТЫН ТӨСВИЙН БҮРЭН ЭРХ: ХЯНАЛТ, ТЭНЦВЭР, ТӨСӨВ БАТЛАХ ДЭГ



Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Хууль
зүйн үйлчилгээний хэлтсийн ахлах зөвлөх
(Л.Л.М) П.Амаржаргал

Ард нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн баталсан хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг цуглуулах, зарцуулах эрх мэдлийг хууль тогтоогч нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад олгодог. Ийнхүү хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг хэрхэн бүрдүүлэх, түүнийг хэрхэн зарцуулахыг заах, биелэлтийг нь шалгах ажиллагаа бол парламентын хяналт, шалгалтын бүрэн эрхийн хамгийн гол хэсэг байдаг. Энэхүү бүрэн эрхээ парламент хэр зохистой хэрэгжүүлснээс нийтийн эрх ашгийг төлөөлөн гаргасан шийдвэр нь эдийн засгийн хувьд бодитой хэрэгжих эсэх нь хамааралтай байдаг.

Төсвийн бүрэн эрхийн үндэслэл

Эзэн хаан нь парламентын зөвшөөрөлгүйгээр шинээр татвар хураахыг хориглосон журмаас төсвийн эрхийн асуудал гарч ирсэн.¹ Энэхүү эрх мэдлийг "түрийвчний" бүрэн эрх хэмээн нэрлэдэг бөгөөд Англи улсад эзэн хаан нь алба гувчуураа нэмэхдээ олон нийтийн зөвшөөрлийг авахын тулд тайж, язгууртнуудыг цуглуулдаг байсан

дундад зууны үеийн уламжлалаас үүсэлтэй.² XIV зууны эхэн үеэс эхлэн Английн парламентаас гаргаж буй "нийтийн" гомдлыг эзэн хаанаар хүлээн зөвшөөрүүлж хэлэлцэх саналын хариу нөхцөл болгож анх энэхүү "түрийвчний" бүрэн эрхээ ашигладаг байв.³ 1341 онд III Эдвард хаан бүх нийтийг хамарсан тусламж үзүүлэх, хариуцлага тооцохоос бусад тохиолдолд парламентын зөвшөөрөлгүйгээр аливаа төлбөрийг иргэдэд ногдуулахгүй байхыг зөвшөөрснөөр парламентын энэхүү бүрэн эрх баталгаажсан юм.

Үүгээр зогсохгүй Английн парламент нь иргэдээс цуглуулсан мөнгийг хэрхэн зарцуулж байгаад анхаарлаа хандуулж ирсний хамгийн эхний жишээ бол XIV зуунд парламентаас томилогдсон комиссарууд татвар хураагчдын тооцоонд шалгалт хийж, мөнгө дутаасан төрийн албан хаагчдыг Төлөөлөгчдийн танхимаас яллаж, Лордын танхим хэргийг шийдвэрлэж байсан явдал юм. Парламентын түрийвчний бүрэн эрх нь ийнхүү аажмаар нэмэгдэж, XVI зуунд Тюдор хаан улс төрийн болон шашны тэмцэлдээ шаардлагатай хөрөнгө цуглуулахдаа парламентаас дэмжлэгийг хүсэж байсантай холбоотойгоор улам бэхэжсэн байна. Жишээлбэл, VIII Хэнри хаан Ромтой хийх тэмцэлдээ санхүүгийн дэмжлэг авснаа хариу болгон парламентад бодлогын чиглэлийн хууль тогтоомжийг гаргах эрхийг шилжүүлэн өгч байв.⁴

¹ Magna Carta. Орс: П.Амаржаргал, Хянасан Н.Лүцэндорж (2012) 23 дэх тал

² Rick Stapenhurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

³ Rick Stapenhurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

⁴ John Adler. General principles of constitutional and administrative law. Fourth edition (2002) 275p

Иймд хууль тогтоох байгууллагаас засгийн газарт тавих хяналтын хамгийн гол хэсэг нь төсвийн хяналтын эрх мэдэл байдаг.

Парламентын төсвийн бүрэн эрх нь анх эзэн хааны эрх мэдлийг хязгаарлах, хуваарилах гол хэрэгсэл болон үүссэн боловч орчин үеийн төлөөллийн ардчиллын тогтолцоонд парламентын төсвийн эрхийн мөн чанар болон өөрчлөгджээ.

Санхүү, эдийн засгийн өргөн хүрээний судлагдахуун болох төсвийн тухай ойлголтыг бүх талаас нь шинжлэн судлах явдал энэ судалгааны зорилго биш учраас энэ хэсэгт төсвийн талаарх парламентын эрх мэдлийг ардчиллын гол институт, хууль зүйн талаас нь авч үзнэ.

Төсвийг эрх зүйн үүднээс байгууллагын тодорхой хугацааны орлого, зарлагын тооцоолол, тодорхой зорилгод зориулагдан хуваарилагдсан нийт мөнгөн дүн гэж тодорхойлдог.⁵ Түүнчлэн төсвийг эрх бүхий этгээдээс баталж, гарын үсгээ зурсан ирээдүйд орох орлого, зарцуулах зарлагын тооцоолол гэж тодорхойлсон байдаг.⁶

Улсын төсөв нь олон нийтээс цуглуулж, тэдний эрх ашгийн төлөө хуваарилж зарцуулах зорилго бүхий дахин хуваарилалтын орлого, зарлагын тэнцэл, олон нийтийг хамарсан гол асуудлуудыг шийдвэрлэхэд шаардлагатай санхүүгийн эх үүсвэр байдгаараа төсөв гэсэн ерөнхий ойлголтоос онцлогтой.

Татвар, төрийн өмчийн бусад орлогоос төсөв бүрдэх тул энэхүү нийтийн сангийн, заримдаа "хэний ч биш" мөнгөнөөс тодорхой бүлэг, хэсэг эсхүл орон нутаг зэрэг этгээдүүд хүртэх боломж харьцангуй нээлттэй учраас хэн илүү авсан нь хожих жамтай мэт харагдана. Үүнээс болж хувийн хөрөнгөтэй харьцуулахад нийтийн мөнгийг буруу хуваарилах, үр ашгийг

зарцуулах эрсдэл өндөр болдог учраас энэ эрсдэлийг багасгахад төсвийн ил тод байдал, хяналт чухал ач холбогдолтой гэж үздэг.⁷

Төсвийг бүрдүүлэх, зарцуулах засгийн газрын үйл ажиллагаа нь аливаа хяналтаас гадуур байвал дүр зорго, авилга цэцэглэн хөгжих үндэс бүрдэх учраас санхүүгийн хяналт зайлшгүй шаардлагатай гэж орчин үеийн судлаачид төсөв батлах эрх мэдлийн үндэслэлийг тодорхойлдог.⁸

Ийнхүү төсвийг батлах, хянах үйл явцад иргэний нийгмийн байгууллага, төрийн бус байгууллага зэрэг олон янзын институт оролцдог. Ялангуяа, байгалийн баялаг ихтэй орны хувьд татварын бодлого болон орлогод иргэний нийгмийн зүгээс хянах явдал нэмэгдэж байгаа.⁹ Гэхдээ эдгээр ардчиллын оролцогчдын дотроос ард түмнийг хууль ёсоор төлөөлөх бүрэн эрхийг олж авсан парламентын оролцоо, хяналт нь илүү "хууль ёсны" бөгөөд албан ёсны байдаг. /Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү/ Яагаад ийм байдгийг энэ хэсэгт хэлэлцэх юм.

Парламент төсөв батлах онцгой эрх

Орлого, зарлагын тооцоолол, төлөвлөлт гэдэг утгаараа төсвийг төлөвлөж, боловсруулах нарийн мэргэжлийн, техник ажиллагааг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага гүйцэтгэдэг нь нэгэнт тогтсон практик билээ.¹⁰ Төсвийн эх үүсвэр нь ард түмэн буюу олон нийтийн халааснаас гарах татварын мөнгө байдаг тул нийтийн санд хэн ямар хэмжээгээр оруулж, хэнд ямар хэмжээгээр зарцуулах тухай шийдвэрийг ард түмнийг төлөөлж парламент баталдаг нь парламентын төсөв батлах эрх мэдлийн үндэс болно.

⁵ Carlos Santiso. Budget institutions and fiscal responsibility: Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America (2005) IBRD, World Bank

⁶ Jan Liebert. Who controls the budget: The legislative or executive (2005) IMF working paper

⁷ Carlos Santiso. Budget institutions and fiscal responsibility: Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America (2005) IBRD, World Bank

¹⁰ Parliaments and democracy in the twenty-first century. A guide to good practice (2006) IPU 120

⁵ Black's law dictionary Editor in chief Bryan A. Garner Eighth edition (2005) 207p

⁶ В.И. Даль Толковый словарь живого великорусского языка (2011) Москва 158 стр

Харин парламентын төсөв батлах бүрэн эрхийн талаар хоёр янзын үзэл бодол байдаг. Нэг хэсэг нь төсөвт парламентын оролцоо их байхын хэрээр төсвийн зарлага нэмэгдэх, төлөвлөлт сулардаг учраас төсөв батлах бүрэн эрхийг засгийн газарт төвлөрүүлэх шаардлагатай¹¹ гэж үздэг бол, нөгөө хэсэг нь төсвийн санхүүгийн удирдлагын ил тод байдал, тайлагнах парламентын оролцоо чухал ач холбогдолтой гэж үздэг.¹²

Хууль тогтоох байгууллага нь төсөв батлахад хэт их оролцвол нийтийн зардлыг нэмэх, татварыг багасгах учраас төсвийн алдагдал болон улсын өрийг нэмэгдүүлэх эрсдэл үүсгэх үзэгдлийг судлаачид төсвийн сахилга баттай холбон тайлбарладаг.

Төсвийн сахилга бат гэдэг нь төсвийн зарлагыг орлогоос илүүгүй байхаар эдийн засгийн тооцоо судалгаагаар тодорхойлж, тогтсон журмын дагуу зарцуулахыг хэлдэг. Тодруулбал, бага татвар хурааж, их зардал гаргах улс төрийн амлалт, улс төрчдийн дур зоргыг хязгаарлах боломж хууль тогтоох байгууллагад бага байдаг учраас төсвийг төлөвлөх бүрэн эрхээ засгийн газарт шилжүүлдэг гэж Аллен Шек тайлбарлажээ.¹³ Ийнхүү хууль тогтоогчийн зүгээс төсвийн бүрдүүлэлт, хуваарилалтын эрх мэдлээ засгийн газарт шилжүүлснээр төсвийн төвлөрөл бий болдог. Англи зэрэг үйлдвэржсэн улс орнуудын хувьд төсвийг бүрдүүлэх үйл явцад парламентаас тавих хяналт багасгахын хэрээр төсвийн хэмжээ багасгах хандлага байгаагаас төсвийн төвлөрлийн сайн жишээ гэж үздэг байна.

Ийнхүү төсвийн төвлөрөл нь сахилга батыг сайжруулах, төсвийн уян хатан хуваарилалтыг нэмэгдүүлдэг сайн талтай ч ил тод байдлыг бууруулах, нийгмийн нэгдсэн

бодлогыг алдагдуулах эрсдэлийг дагуулдаг байна.¹⁴ Иймд төсөв батлахад парламент идэвхтэй оролцох нь төсвийг ард түмний зүгээс хүлээн зөвшөөрөх, нээлттэй байдлыг хангах, төсвийг нийгэм улс төрийн бодлоготой уялдуулах ач холбогдолтой гэж үзэж болно.

Гүйцэтгэх засаглалын тайлагнал, ил тод байдал, хяналт, тэнцвэр, бодлогын нэгдмэл байдлыг хангах асуудал ардчилалд шилжиж буй тогтолцоонд чухал учраас хөгжиж байгаа орнуудын хувьд санхүүгийн сахилга батыг хангах асуудал илүүтэй парламентын оролцоог нэмэгдүүлэхэд илүү анхаардаг үзэгдэл байна. Жишээлбэл, Латин америкийн улсуудад хийсэн олон улсын байгууллагын судалгаагаар гүйцэтгэх засаглал төсвийн процессод давамгайлж, парламент нь "rubber stamp"¹⁵ шийдвэр гаргадаг, улс орнуудын хувьд хуулийн засаглал муу байдаг гэсэн судалгаа гарсан байдаг.¹⁶

Зөвхөн шилжилтийн төдийгүй, ардчиллын үнэт зүйлүүдийг хүлээн зөвшөөрсөн газарт парламентын төсөвт гүйцэтгэх үүргийг идэвхжүүлэх хандлага байдаг. Жишээлбэл, Франц улсын Үндэсний хурал нь төсвийн томоохон шинэтгэлийг эхлүүлж, парламентын хяналтыг өргөжүүлэх зорилгоор төсвийг дахин ангилсан байдаг. Хөгжиж байгаа орнуудын хувьд мөн энэ хандлага хүчтэй ажиглагдаж, ардчиллыг бэхжүүлэх хүрээнд төсөв батлах үйл явцад хууль тогтоох байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлснийг "төсвийн активизм" хэмээн үздэг байна.

Энэхүү төсвийн активизм хэмээх үзэгдлийг эдийн засагчид болон нэр нөлөө бүхий судалгааны байгууллагууд хууль тогтоох байгууллагаас төсвийн сахилга батыг сулруулах үр дагавартай

¹¹ Alesina et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America (1999) IDB OCE Working paper 394

¹² Carlos Santiso. Budget institutions and fiscal responsibility. Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America (2005) IBRD, World Bank

¹³ Мөн өгүүлэл

¹⁴ Carlos Santiso. Budget institutions and fiscal responsibility. Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America (2005) IBRD, World Bank

¹⁵ "Rubber stamp" нь аливаа асуудлыг хэлэлцэлгүй, шийдвэрийг элбэрчин төдий гаргах явдлыг илэрхийлдэг нэр томьёо.

¹⁶ Carlos Santiso. Budget institutions and fiscal responsibility. Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America (2005) IBRD, World Bank

гэж анхааруулсныг судлаачид эсэргүүцэж төсвийн зардлыг хэтрүүлж байгаа ганц шалтгаан нь хууль тогтоох байгууллага биш, харин ч Засгийн газрын хариуцлагагүй зарцуулалтыг парламент хязгаарлах ёстой гэсэн байдаг.¹⁷

Хууль тогтоох байгууллагаас төсөв батлах дараагийн гол шалтгаан бол нийтлэг ашиг сонирхлыг төлөөлөн төсвийг хэлэлцэхэд олон нийтийн оролцоог илүү өргөн хүрээнд хангаж, үндэсний зөвшилцлийг бий болгох үүрэгтэй нь холбоотой. Тодруулбал, төсвийг хууль тогтоох байгууллагад хэлэлцэх явцад бизнесийн бүлгүүд, эрдэмтэд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, бодлогын бүлгүүд болон нийгмийн бусад идэвхтэй оролцогчдын зүгээс гаргаж буй улсын санхүүг хэрхэн зарцуулах талаар гаргаж буй үзэл бодлыг нээлттэй, ил тод хэлэлцэх боломж бүрддэг. Ийм учраас төсөв батлах эрх нь парламентын бүрэн эрхийн нэг гол үзүүлэлт болж нэгэнт тогтсон юм. Гагцхүү уг эрх мэдлийн хэр идэвхтэй эсхүл хэлбэр төдий хэрэгжүүлэх эсэхэд тодорхой нөхцөл байдлууд нөлөөлөхийг дараагийн хэсэгт авч үзнэ.

Парламентын төсөв батлах эрх төрийн удирдлагын тогтолцооноос хамаарах нь

Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс шууд сонгогддог, ерөнхий сайд гэж байхгүй төрийн тэргүүн нь гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн байдаг учраас хууль тогтоох байгууллагын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих хяналт хүчтэй байдаг.¹⁸ Жишээлбэл, АНУ-д жилийн төсвийг хууль тогтоогчийн татавар, төсвийн зардлын талаарх хүсэл зоригийн илэрхийлэл гэж үздэг учраас Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийг хууль тогтоогч хязгааргүй өөрчлөн батлах эрх мэдэлтэй.

Харин ихэнх парламентын тогтолцоонд засгийн газрын болон төрийн тэргүүнийг ялгаатай гэж үздэг, хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллага хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт нарийн заагдаагүй тодорхой бус байдаг.¹⁹ Үүний нэг илрэл нь парламент төсвийг батлахгүй бол засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй гэж үзэн засгийн газар огцрох, эсхүл гүйцэтгэх засаглал нь парламентыг тарааж сонгууль зарлах эрхтэй болдог. Жишээлбэл, Английн вестминистрийн тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн нь эрх баригч намын удирдагч байдгаараа төсвийн бүрэн эрх маш хүчтэй, парламент нь төсөвт саналаа өгөх боловч олонхийн засгийн газар нь төсвийн хэмжээ, бүтцийг дангаараа тодорхойлдог.²⁰

Энэ хоёр туйлын дундын хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо /Финланд, Франц/, парламентын бүгд найрамдах улс /Герман, Итали/ вестминистрийн бус парламентын эзэн хаан /Дани, Нидерланд, Норвеги, Швед/ улсууд байдаг. Ерөнхий сайд, ерөнхийлөгч гэсэн хоёр албан тушаал бүхий хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд байж болох боловч хууль тогтоох байгууллагаас сонгогддог ерөнхий сайд төсвийн бүрэн эрхийг илүү эдэлдэг учраас ерөнхийлөгч нь төсвийн харилцаанд бэлгэдлийн шинжтэй байдаг.²¹

Парламентын улс төрийн эрх мэдэл ялгаатай боловч гүйцэтгэх засаглалаас оруулж ирсэн төсвийн төслийг өөрчлөх эрх нь тогтолцоо бүрт өөр өөрөөр байдаг. Жишээлбэл, Английн парламент нь татварын хуулийг өөрчлөх эрхтэй боловч зардлыг өсгөх эрхгүй, харин ХБНГУ-д парламентын зүгээс төсвийг батлах дэг, зардлын хэмжээгээр хязгаарладаг, Бельги, Канадад төсвийн төслийг парламентын эрхэд хязгаар байхгүй.²²

¹⁸ Ian Lienert. Who controls the budget? The legislative or executives (2005) IMF working paper

¹⁹ Rick Stapenhurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

²⁰ Ian Lienert. Who controls the budget? The legislative or executives (2005) IMF working paper

²¹ Carol Forestiere. Riccardo Pelizzo. The Role of the Italian parliament in financial policy in The role of parliaments in the budget process (2005) World Bank Institute

¹⁷ Rick Stapenhurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

¹⁸ Ian Lienert. Who controls the budget? The legislative or executives (2005) IMF working paper

Дээрхээс дүгнэвэл хууль тогтоох байгууллагын төсөв батлах бүрэн эрхийн хэрэгжилт төрийн удирдлагын хэлбэрээс хамаарч өөр өөр байж болох бөгөөд ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд хууль тогтоох байгууллагын төсөв батлах эрх мэдэл хүчтэй байдаг бол вестминистрын загварын тогтолцоонд эсрэг туйл харагдана. /Хүснэгт 2 үзнэ үү/

Ард түмнийг төлөөлөн төсөв батлах парламентын бүрэн эрхийг хэр бодитой /хэлбэр төдий бус/ хэрэгжүүлэх нь түүний гүйцэтгэх эрх мэдлээс хэр тусгаарлагдсанаас шалтгаалахаас гадна улс төрийн хүчин зүйлүүдээс шалтгаалж байна.

Тухайн парламент дахь улс төрийн намын зохион байгуулалт, улс төрийн хүчний харьцаанаас шалтгаалан парламентын төсөв батлах бүрэн эрх өөр өөрөөр хэрэгжиж байна. Жишээлбэл, Итали улсын эхний 40 жилд засгийн газрын олон төслүүдийг парламент баталдаггүй байсны шалтгаан нь нууц санал хураалттай холбон судлаачид тайлбарлаж, нууц санал хураалт нь парламентын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхэд ач холбогдолтой гэж үзсэн.²³ Нууц санал хураалт нь парламентын гишүүдийг улс төрийн намын хяналтаас ангижруулдаг тул засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах гол арга гэж үзжээ. Иймд улс төрийн намын зохион байгуулалт нь төсөв батлах үйл явцад хэрхэн нөлөөлж болохыг дараагийн хэсэгт авч үзнэ.

Парламентын төсөв батлах эрх улс төрийн тогтолцооноос хамаарах нь

Улс төрийн тогтолцооны онолын дагуу парламентын төсвийн бүрэн эрх улс төрийн хүчин зүйлүүдээр тодорхойлогддог. Уг онолоор засгийн газар оршин тогтнох эсэх нь парламентын дэмжлэгээс хамааралтай учраас олонхийн суудал бүхий улс төрийн нам төсвийн процессыг бүрэн хянадаг гэж үздэг.²⁴ Ганц нэг зонхилох,

²³ Мен өгүүлэл

²⁴ Carolin Forestiere, Riccardo Pelizzo. The Role of the Italian parliament in financial policy in The role of parliaments in the budget process (2005) World Bank Institute

олонхи болсон улс төрийн намтай тогтолцоонд намын улс төрийн сахилга бат өндөр байхын хэрээр Засгийн газрын төсвийг төлөвлөх үйл явц парламентын хяналтаас гадуур явагдах хандлага байгааг судлаачид тэмдэглэжээ.²⁵

Харин улс төрийн намууд нь баруун, зүүн гэсэн хоёр жигүүрт хуваагддаггүй, олон намын тогтолцоотой улс орны хувьд намуудын зөвшилцөл хууль тогтоох байгууллагад чухал нөлөөтэй байдаг гэсэн санааг зарим судлаачид дэвшүүлсэн байдаг.²⁶ Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох байгууллагад олонхи бүрдээгүй, олон намын төлөөлөлтэй тогтолцоонд улс төрийн сахилга бат сул байдаг. Энэ тохиолдолд засгийн газар нь улс төрийн намуудын эвслийн дэмжлэгтэйгээр төсвөө батлуулдаг тул хууль тогтоох байгууллагын зүгээс төсөв батлахад үзүүлэх нөлөөлөл өндөр байдаг.

Ийнхүү улс төрийн хүчний харьцаа хэрхэн бий болох нь ард түмний хүсэл зоригоос гадна сонгуулийн тогтолцооноос хамаарах нь нууц биш юм. ОУВС-ийн судалгаагаар хоёр гол нам бүхий улс төрийн тогтолцоог бий болгох сонгуулийн хуультай бол төсөвт гүйцэтгэх засаглалын, олон жижиг намын төлөөлөлтэй парламент бүрдэх боломж бүхий сонгуулийн тогтолцоотой улсад хууль тогтоох байгууллагын төсөвт үзүүлэх нөлөө илүү гэж дүгнэсэн байдаг.²⁷

1990 оноос эхлэн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын харилцаанаас төсвийн алдагдал, өрийн хяналт хамааралтай байгаа талаар ярьж, гүйцэтгэх засаглалын хүчтэй төвлөрсөн эрх мэдэл, хууль тогтоох байгууллагын төсвийг өөрчлөх бүрэн эрхэд хүчтэй хязгаарлалт тавьснаар хууль тогтоогчийг сахилгажуулах, санхүүгийн тогтвортой бодлогыг

²⁵ Rick Stapenhurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

²⁶ Hallerberg, Mark. Domestic budgets in a United Europe Cornell University press (2004)

²⁷ Ian Lienert. Who controls the budget: The legislative or executives (2005) IMF working paper

явуулах боломжтой гэж үздэг байв.²⁸ Сонгуулийн мөчлөгөөс хамаарч нийт төсвийн бүтэц, хэмжээ, төсвийн орлогын эх сурвалжийг өөрчилж байдгийг улс төрийн мөчлөг хэмээн судлаачид шүүмжлэн парламентын хяналт, тэнцвэр нь үүнийг таслан зогсоох ёстой гэж үздэг.²⁹

Парламентын төсөв батлах эрх мэдэл нь ард түмний өмнө ямар бодлого явуулсныг тодорхойлох нэг үзүүлэлт болдог тул улс төрийн хувьд ард түмний өмнө тайлагнах нэг арга гэж үздэг.³⁰ Гэхдээ улс төрийн эрх мэдэл төсөв батлах үйл ажиллагаанд өндөр байх хэрээр засгийн газрын үйл ажиллагааг гацаанд оруулах аюултай болдог тул төсвийг батлах хугацааг тодорхойлж, уг хугацаа өнгөрөхөд засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийг Үндсэн хуулиар олгох нь засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахад чухал ач холбогдолтой гэж үздэг байна. Жишээлбэл, Францийн Үндсэн хуулийн 47 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар парламент дал хоногийн дотор төсвийг батлах эсхийг шийдвэрлэхгүй бол засгийн газар захирамж гаргах замаар уг төслийг хэрэгжүүлэх эрхээ нээдэг.³¹ Ийнхүү улс төрийн тогтворгүй байдлаас эдийн засгийг хамгаалах үүднээс үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг хийж байсныг 1958 онд Франц, 1960 оны Германд хийгдсэн үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн жишээнээс харж болно.

Хамгийн анхны төсвийн шинжилгээний хараат бус байгууллагын жишээ бол АНУ-ын Конгрессын дэргэдэх төсвийн товчоо юм. 1970 аад оны эхээр Ерөнхийлөгч Р.Никсон төсвийн товчоог татан буулгаж, төсөв болгон удирдлагын алба нэртэй эрх мэдэл нь өндөр хаалттай байгууллагыг

²⁸ V. Hagen, J. Jørgen and Ian Harden. National budget process and fiscal performance in towards greater fiscal discipline. European economy, reports and studies №3 (1994)

²⁹ Agendo Saporiti and Jorge M. Streib. Separation of powers and political budget cycles (2003)

³⁰ Carlos Santos. Budget institutions and fiscal responsibility: Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America (2005) IBRD, World Bank

³¹ М. Дюверже. Улс төрийн байгуулалж Үндсэн хуулийн эрх зүй (2007) 481 дахь тал

байгуулсан. Түүний засаг барих үед төсвийн бүтэц улам ээдрээтэй болж, төсвөөс гадуурх бүтэц бий болж, жил бүр төсвөөр хэрэгжүүлэх урт хугацааны хөтөлбөрүүдийн тоо олширсон. Эдийн засаг сайжирч, мөн дайнгүй байхад анх удаа АНУ-ын төсөв алдагдалтай гарсан. Ийм учраас Конгресс нь 1974 онд төсвийн хуулийг баталж, ерөнхийлөгч Р.Никсон огцрохын өмнө гарын үсэг зурсан байдаг.³²

Төсөв батлах эрхийг хэрэгжүүлэх журам

Төсөв батлах нь өөрөө хууль тогтоох эрх мэдлийн нэг хэсэг боловч засгийн газрын мэдээлэл, чадавхтай, цаг хугацааны тухайд төсвийн хуулийн төсөл нь өөрөөр ойлгогтой. Төсөв батлах үйл явц нь нэг талаас засгийн газрын үйл ажиллагааг нээлттэй, ил тод болгохос гадна нөгөө талаас парламентын зүгээс төсөвт үзүүлэх улс төрийн нөлөөлөл хэт их байгаа тохиолдолд засгийн газрын үйл ажиллагааг гацаанд оруулах эрсдэлтэй байдаг. Иймд төсөв батлах процесс нь ердийн хууль тогтоох процессоос ялгаатай, тусгай дэлгэцтэй байх ёстой аж.³³

Төсөв батлахад парламентын гишүүдийн хувьд санхүүгийн мэдлэг, мэдээлэл хангалтгүй байдаг нь төсөв батлах эрхээ бодитой хэрэгжүүлэхэд гол хүндрэл болдгийг олон улсын байгууллагуудын зүгээс анхаарлаа хандуулах болсон. Энэ хүндрэлийг давж туулахад чадавхыг дээшлүүлэхээс гадна, төсөв батлах журам чухал ач холбогдолтой. Жишээлбэл, Германы Бундестагийн дэгээр тусгайлан тогтоогүй хэдий ч төсвийн хорооны даргын албыг сөрөг намын гишүүнд өгдөг уламжлал нь парламентын зүгээс засгийн газрыг хянах хяналтын ач холбогдлыг тодорхойлж байдаг.

³² Barry Anderson. The value of a nonpartisan, independent, objective analytic unit to the legislative role in budget preparation in The role of parliaments in the budget process (2005) World Bank Institute

³³ М. Дюверже. Улс төрийн байгуулалж Үндсэн хуулийн эрх зүй (2007) 481 дахь тал

Сонгуулийн хугацаа бүрийн эхэнд төсвийн хорооноос салбарын төсөв тус бүрээр мэдээлэгчийг томилдог. Эдгээр мэдээлэгч нь өөрийн хариуцсан салбарын төсвийг тухайн сонгуулийн хугацаанд бүрэн хариуцдаг учраас тэдгээр нь холбогдох яамдын хөтөлбөр, санхүүгийн төлөвлөгөө зорилтын талаар нарийн мэдлэгтэй болдог.³⁴

Төсвийг батлахад "салбарын зарчмыг хязгаарлах", "парламентын гишүүдэд төсвийн зарлагаар санал гаргахыг хориглох", "төсвийг хугацаанд нь батлахгүй бол Засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх" гэсэн гурван үндсэн зарчмыг парламент баримтлах ёстой гэж М.Дюверже үзжээ.³⁵ Эдгээр зарчмууд нь дэлхийн ардчилсан улс орнуудын төсөв батлах журамд тусгагдсан байдаг. Жишээлбэл, Английн парламентын төлөөлөгчдийн танхим нэмэлт зарлага санаачлах болон орлогыг хязгаарлах санал гаргахыг гишүүдэд хориглосон шийдвэр гаргасан бол Францад 1958 оны Үндсэн хуулийн 40 дүгээр зүйлд мөн адил агуулгатай заалт байдаг.³⁶ Эдгээр нь парламентаас төсөв батлахад үзүүлэх улс төрийн нөлөөллийг бууруулах зорилготой юм. Улс төрийн нөлөөлөл өндөр байх нь төсвийн сахилга батыг сулруулдаг талаар өмнөх хэсэгт авч үзсэн билээ.

Хууль тогтоох байгууллагын зүгээс дунд хугацааны макро санхүүгийн стратеги батлах, төсвийн нийт зардал, нарийвчилсан зардал гэсэн хоёр шатлалтай хэлэлцэх, эдийн засгийн хямралаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор санхүүгийн дүрмийг батлах зэрэг аргаар төсвийг батлах шатанд сахилга батыг хангуулахаас гадна олон улсын байгууллагаас төсвийн алдагдал, өрийн талаар хязгаарлалт тавьдаг байна. Тухайлбал, засгийн газрын төсвийн алдагдал нь үндэсний нийт бүтээгдэхүүний 3 хувиас хэтрэхгүй, ер нь 60 хувиас хэтрэхгүй байх зэрэг хязгаарлалтыг ОУВС-гаас тавьдаг.

³⁴ S. Linn & F. Sobolewski. The German Bundestag functions and procedures (2010) 126

³⁵ М.Дюверже. Улс төрийн байгуулалж: Үндсэн хуулийн эрх зүй (2007) 480 дахь тал

³⁶ Франц Улсын Үндсэн хуулийн 40 дүгээр зүйл

Төсвийн хүрээ, бүтэц, төсвөөр хэрэгжүүлэх хөтөлбөрүүдийн тоог тодорхой болгох буюу орлого, зарлагын нийт хэмжээ, орон нутгийн төсөв зэргийг эхэлж тодорхойлдог журам дэлхийн улс орнуудад түгээмэл тогтсон байгааг судлаачид онцолж байна.³⁷

Парламентаас төсвийг батлах эрх мэдлийн хэрэгжицлийг үр дүнтэй болгох зорилгоор төсвийн танилцуулгын хэлэлцүүлэг нэмэх нь өөрөө төсвийн ерөнхий хэлэлцүүлэг хийхэд засгийн газрын сонголтод парламентын зүгээс нөлөөлөх боломж олгодог. Зарим улсад төсвийн өмнөх үе шатанд парламентын хороод нь салбарын тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлоод төсвийн тоо баримт хөтөлбөрүүдийг иргэний нийгмийн байгууллагыг оролцуулан хянах зэрэг ажиллагааг хамардаг.³⁸

Эрх мэдэл хуваарилах онолыг өргөжүүлэн тайлбарлах, парламентын дотоод төсвийг зөвхөн өөрт нь харьяалуулах замаар парламентын төсвийн хувьд засгийн газраас хараат бус болгох аргыг нэлээд хэдэн улсад хэрэглэсэн байна. Энэ тогтолцоонд засгийн газар нь парламентын төсвийг үндэсний төсөвт нэгтгэх ёстой бөгөөд гүйцэтгэх засаглалын зүгээс парламентын өөрийнхөө чиг үүргээ гүйцэтгэхэд шаардлагагай эх үүсвэрийг бодитой эсэхийг шүүн хэлэлцэх ёсгүй юм. Энэ зарчим нь янз бүрийн хувилбараар хэрэгждэг бөгөөд Францын үндэсний хурал нь санхүүгийн хувьд бүрэн хараат бус байдаг бөгөөд парламент нь сангийн яамнаас үл хамааралтайгаар төсвийн хуваарилалтыг хянах боломж олгох гол хэрэгсэл гэж Африкийн улсад хүлээн зөвшөөрч тусгасан байдаг.³⁹

Төсөв батлах эрх мэдлийг бодитой хэрэгжүүлэх нэг үндсэн арга нь төсөв хэлэлцэх хугацааг уртасгах,⁴⁰ хууль

³⁷ Zdenka Mansfeldova, Petra Rakusanova. Legislative budgeting in the Czech Republic in The role of parliaments in the budget process (2005) World Bank Institute

³⁸ Parliament and democracy in the twenty first century (2006) IPU 142

³⁹ Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice (2006) IPU 119

⁴⁰ Ian Lienen. Who controls the budget. The legislative or executives (2005) IMF working paper

тогтоох байгууллагын нарийвчилсан хэлэлцүүлэг явуулах тусгай төсвийн хороо байх зэрэг арга хэрэгслээр төсвийн хуваарилалттай бодитой хяналт тавьж болно.⁴¹ Хууль тогтоох байгууллагын зүгээс төсвийг батлахад хатуу хугацаа тогтоож энэ хугацааг хэтрүүлснээс үүсэх үр дагаврын хувьд засгийн газарт боловсруулсан төсвөө хэрэгжүүлэх эрх мэдэл олгох, эсхүл өмнөх жилийн төсвийг хэрэгжүүлэх гэсэн хоёр хандлага байдаг. Парламентын төсөв батлах эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд мөрдөх ёстой нэг гол журам бол төсвөөр хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн тоо хэмжээ нэмэхгүй байх явдал юм.

Төсөв батлах шатанд парламентын оролцоог багасгах үзэл баримтлалыг төсвийн сахилга баттай холбон тайлбарлаж, парламентын зүгээс төсвийг батлахад хэт их оролцсондоор төсвийн зардлыг орлогоос давуулах, эдийн засгийн тооцоо судалгаагүй улс төрийн амлалт, үндэслэлгүй буруу хуваарилалтыг бий болгох эрсдэлтэй гэж үзэж байв. Энэ үзэл баримтлалыг сүүлийн жилүүдэд нэлээн няцааж байгаа боловч парламентын зүгээс төсвийг хэлэлцэхэд дараах дэгтэй байдгаараа хууль тогтоох ердийн процессоос ялгаатай. Үүнд:

1. Төсөв батлахын өмнөх шатны урьдчилсан хэлэлцүүлгээр төсвийн ерөнхий бүтэц, хүрээ, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох;

2. Төсөв батлах шатанд аливаа зардлыг шинээр бий болгох, нэмэхийг хориглох;

3. Улс орныг хамарсан эдийн засгийн гацаа үүсгэхээс сэргийлж төсвийг батлахад тодорхой хугацаа тогтоох, уг хугацаа өнгөрөхөд парламент огцрох, өмнөх жилийн төсөв үйлчлэх, эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлээс өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийг хэрэгжүүлэх эрх үүсэх зэргээр парламентын бүрэн эрхэд хязгаар тавих;

4. Парламентын төсвийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусгаарлах;

⁴¹ Rick Stapenhurst, *The Legislature and the Budget* (2004) The World Bank

5. Орлого, зарлагыг уялдуулсан дээд хязгаар тогтоох;

6. Төсвөөр санхүүжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийг нэмэхгүй байх;

7. Парламентын гишүүд төсвийн зарлагыг нэмэх талаар санал гаргахгүй байх;

8. Парламентын гишүүд татвар, төсөвтэй холбоотой хууль санаачлахгүй байх.

Нөгөө талаас парламентаар хэлэлцэх нь төсвийн хүлээн зөвшөөрөгдөх шинж болон нээлттэй байдлыг хангах, нийтийн эрх ашгийн бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй уялдуулах ач холбогдолтой учраас парламентын төсвийн чадавхыг сайжруулах чиглэлээр тодорхой алхмууд хийгдэж байна.

Төсвийн зарцуулалтын хяналт

Засгийн газар нь батлагдсан төсвийг хуваарийн дагуу зарцуулсан эсэхийг хянах, шалгах ажиллагаа нь парламентын төсвийн эрх мэдлийн нэг гол хэсэг бөгөөд энэхүү эрх мэдлээ парламент хэр үр дүнтэй хэрэгжүүлэхээс шалтгаалан засгийн газрын үйл ажиллагааг үргэлжлүүлэн дэмжих, улсын бодлогын хэрэгжилт хамаарна.

Вестминистрийн загварын парламентын тогтолцоонд төсөв батлахтай холбоотой бүрэн эрх багасах хандлагатай байдаг ч хууль тогтоогчийн зүгээс санхүүгийн мэдээлэл авах эрхийг өргөжүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн бодлого буюу төсөв бүрдүүлэхэд парламентын оролцоо бага харин аудитын дүгнэлт буюу төсвийн дараах хяналтад илүү ач холбогдол өгдөг.⁴²

Хууль тогтоох байгууллагын хяналтыг үр дүнтэй болгох нэг гол хүчин зүйл бол парламент дахь сөрөг хүчний чадвар байдаг. Гүйцэтгэх засаглал болон хууль тогтоох байгууллагын хоорондын харилцаа нь тухайн орны улс төрийн дэглэмийг тодорхойлон

⁴² Joachim Wehner, *Legislative arrangements for financial scrutiny: Explaining cross-national variation in The role of parliaments in the budget process* (2005) World Bank Institute

харуулж байдаг. Улс төрийн намын нэгдэл, нийцлийг сайжруулах боломж олгохуйц сонгуулийн дүрэмтэй байх нь гүйцэтгэх засаглалын төсвийг үр дүнтэй хянах улс төрийн сэдэлтийг хууль тогтоогч нарт олгодог.⁴³

Дээрх үзэл бодлыг Аллен Шек дэмжиж парламентын төсвийн хяналтын үйл ажиллагаа нь засгийн газрын санхүүгийн сахилга батыг бэхжүүлэх, төсвийн зохистой хуваарилалтыг баталгаажуулах, төрийн байгууллагуудын санхүүгийн үр өгөөжийг дэмжихэд чиглэдэг учраас хууль тогтоох байгууллагын төсвийн хяналтын чадавхыг нэмэгдүүлэх нь эрх мэдэл хуваарилалтын тэнцвэр, хяналтын зарчмыг хангахад чухал ач холбогдолтой гэж үзсэн.⁴⁴

Төсвийн хяналтын эрх мэдэл нь засгийн газрын төсөвт аудитын байгууллагаас дүгнэлт хийж парламентад оруулан хэлэлцүүлэх замаар ихэвчлэн хэрэгждэг.⁴⁵ Засгийн газрын төсөв, санхүүгийн тайлангуудыг ерөнхий аудиторч зэрэг төсвийн мэргэшсэн байгууллага хянаж, мөнгөний үнэцэнэ, гүйцэтгэлийн болон санхүүгийн нийцлийн талаар гаргасан дүгнэлтийг хууль тогтоох байгууллага хэлэлцэж зөвлөмж гаргах хэлбэрээр явагддаг. Ийнхүү парламентын зүгээс төсвийн хяналтын хүрээнд өгсөн зөвлөмжийг засгийн газар хэрэгжүүлэхгүй байх тохиолдлыг хаах зорилгоор Канадад ерөнхий аудиторын дүгнэлтийг хэрхэн тусгасныг дараагийн жилийн аудитын дүгнэлтэд заавал оруулдаг, ХБНГУ-д аудитын байгууллагаас явцын дүгнэлт хийх зэрэг нэмэлт процесс тогтоосон байдаг.⁴⁶

Парламент дахь төсвийн хороо нь төсөвт хийсэн аудитын дүнг хянаж, засгийн газрын яамдаас

мэдүүлэг авч тайлангаа парламентад хэлэлцүүлэхээр оруулдаг. Энэхүү хорооны үйл ажиллагаа нь олон нийт болон хэвлэл мэдээллийн өмнө нээлттэй байснаараа санхүүгийн ил тод байдлыг хангаж өгдөг.⁴⁷ Төсвийн хэлэлцүүлэг хийхэд хамгийн тохиромжтой орчныг бүрдүүлдэг учраас Үндсэн хуулийн хорооны дараа орох ач холбогдолтой байнгын хороо байдаг тул хяналтын чиг үүргээ гүйцэтгэхэд зориулан дэд хороог байгуулах хандлага дэлхий нийтэд тогтож байна.⁴⁸

Төсвийн бүрэн эрхийн хүрээ, хязгаар нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалт, улс төрийн намуудын зохион байгуулалт болон тухайн улсын ардчиллын түвшинээс хамаардаг юм. Эдгээр гурван хүчин зүйлээс шалтгаалж төсвийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хэлбэрүүд өөр байна. Жишээлбэл, ардчилсан бус дэглэмтэй улсад иргэний эрх чөлөө, улс төрийн эрх чөлөө хязгаартай байдаг тул парламентын төсвийн хяналт бага байдаг гэж судлаачид байна.⁴⁹

Ард түмнээс өөрсдийнх нь нийтлэг эрх ашгийн төлөө зарцуулан хэмээн мөнгө цуглуулж, хуваарилж, зарцуулах ажиллагааны нээлттэй, ил тод байдлыг хангахад парламентын төсвийн хяналтын эрх мэдэл чиглэгдэх ёстой байна. Энэхүү олон нийтийн мөнгөний бүрдүүлэлт, зарцуулалтын ажиллагаанд иргэний нийгмийн байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл зэрэг олон нийтийн зүгээс тавих хяналт жил бүр нэмэгдсээр байгаа хэдий ч ард түмнийг хууль ёсоор төлөөлөх бүрэн эрхийг олж авсан парламентын зүгээс тавих хяналт нь илүү "хууль ёсны" хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэлбэр хэмээн тооцогдсон хэвээр байна. Түүхэн талаасаа ч парламентын

⁴³ Carlos Santiso. Budget institutions and fiscal responsibility: Parliaments and the political economy of the budget process in Latin America (2005) IBRD. World Bank

⁴⁴ Rick Staphenurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

⁴⁵ Ian Lienert. Who controls the budget: The legislative or executives (2005) IMF working paper

⁴⁶ Rick Staphenurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

⁴⁷ Rick Staphenurst. The Legislature and the Budget (2004) The World Bank

⁴⁸ Zdenka Mansfeldova, Petra Rakusanova. Legislative budgeting in the Czech Republic in The role of parliaments in the budget process (2005) World Bank Institute

⁴⁹ Joachim Wehner. Legislative arrangements for financial scrutiny: Explaining cross-national variation in The role of parliaments in the budget process (2005) World Bank Institute

төсвийн түрийвчний бүрэн эрхийн хяналтын эрх мэдэл өргөжсөөр байна.

Төсвийг хэрэгжүүлэх шатанд парламентын зүгээс хяналт тавих боломжийг үгүйсгэдэггүй боловч одоог хүртэл төдийлөн үр дүнтэй арга хэрэгслийг бий болгож чадаагүй нь гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалт парламентын чадавхтай холбоотой юм.

Харин төсвийн хяналтын эрх мэдлийн хувьд төрийн удирдлагын хэлбэр, улс төрийн нөхцөл байдал гэсэн хүчин зүйлүүдээс харьцангуй хамаарал багатай боловч тухайн парламентын өөрийнх нь чадавхаас шалтгаалах хандлага байна. Энэ шатанд хамгийн гол үүрэгтэй байгууллага бол засгийн газраас хараат бус аудитор, төсвийн хороо байдаг. Эдгээр байгууллагуудыг чадваржуулах нь төсвийн хяналтыг илүү бодитой, үр дүнтэй, зохистой явуулах хэрэгсэл гэдгийг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн.

Дүгнэлт

Парламентын төсвийн бүрэн эрх нь анх газар эзэмшигчдийн зүгээс эзэн хаанаар асуудлаа шийдвэрлүүлэх хөшүүрэг болж үүсэн аажмаар өргөжин тэлсээр эзэн хааны эрх мэдлийг хязгаарлах, төрийн эрх мэдлийг хуваарилах гол хэрэгсэл болсон байна. Ард түмнээс татвар хураах зөвшөөрлийг олгох парламентын түрийвчний бүрэн эрх өргөжин бэхжиж эзэн хааны эрх мэдлийг хязгаарлах, хуваарилах гол хэрэгсэл болсон түүхэн үүрэгтэй боловч орчин үеийн төлөөллийн ардчиллын тогтолцоонд парламентын төсвийн эрхийн үндэслэлийг үүгээр тайлбарлах боломжгүй юм.

Нийтийнмөнгийг буруу хуваарилах, үр ашиггүй зарцуулах эрсдэлийг бууруулахад төсвийн ил тод байдал, хяналт чухал ач холбогдолтойгоос гадна засгийн газрын дур зорго, авилгаас сэргийлэх нь төсөв батлах парламентын эрх мэдлийн үндэслэл болдог байна. Энэхүү хяналтыг олон нийтийн байгууллага, иргэний

нийгэм, олон улсын байгууллага зэрэг ардчилсан тогтолцооны олон оролцогчид хэрэгжүүлдэг боловч ард түмнийг хууль ёсоор төлөөлөх бүрэн эрхтэй парламентын оролцоо, хяналт нь илүү хууль ёсны байдаг. Өөрөөр хэлбэл, ард түмний халааснаас гарах татварын мөнгө нь төсвийн эх сурвалж учраас төсвийн орлого, зарлагын талаарх шийдвэрийг ард түмнийг төлөөлж парламент баталдаг нь парламентын төсөв батлах эрх мэдлийн үндэс гэж үзэхээр байна.

Иймд парламент төсөв батлах үйл явцад идэвхтэй оролцох нь төсвийг ард түмний зүгээс хүлээн зөвшөөрөх, нээлттэй байдлыг хангах, төсвийг нийгэм улс төрийн бодлоготой уялдуулах ач холбогдолтойгоос гадна олон нийтийн оролцоог илүү өргөн хүрээнд хангаж, үндэсний зөвшилцлийг бий болгох парламентын үүргийн илрэл болдог. Хууль тогтоох байгууллага нь төсөв батлахад хэт их оролцохыг төсвийн активизм гол бөгөөд бага татвар хурааж, их зардал гаргах улс төрийн амлалт, улс төрчдийн дур зоргоос сэргийлэхийн тулд төсвийн активизмыг хязгаарлах шаардлагатай болдог байна.

Хууль тогтоогчийн зүгээс төсвийн бүрдүүлэлт, хуваарилалтын эрх мэдлээ засгийн газарт шилжүүлэх шаардлагатай болдог нь төсвийн төвлөрлийг бий болгодог байна. Англи зэрэг үйлдвэржсэн улс орнуудын хувьд төсвийн хэмжээ багасах сайн жишээг төсвийн төвлөрөлтэй холбон үздэг юм.

Гэхдээ энэхүү төсвийн төвлөрөл хэмээх үзэгдэл нь засгийн газрын санхүүгийн үйл ажиллагааны ил тод байдал, нийгмийн нэгдсэн бодлогыг алдагдуулах эрсдэлийг дагуулдаг гэж үздэг учраас шилжилтийн төдийгүй, ардчиллын үнэт зүйлсүүдийг хүлээн зөвшөөрсөн улсуудыг парламентын төсөвт гүйцэтгэх үүргийг идэвхжүүлэх хандлага давамгайлж байна.

Парламентын төсвийн бүрэн эрх хэр бодитой хэрэгжих нь төрийн удирдлагын хэлбэрээс хамааралтай

учраас хууль тогтоох байгууллагын төсөв батлах бүрэн эрх нь ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд хүчтэй, вестминистрын загварын тогтолцоонд эсрэг туйл харагддаг нь эрх мэдлийн хуваарилалтын механизмтай холбоотой юм. Вестминистрийн загварын парламентын тогтолцоонд төсөв батлахтай холбоотой бүрэн эрх багасах, мэдээлэл авах эрхийг өргөжих, төсвийн бодлого буюу төсөв бүрдүүлэхэд парламентын оролцоо бага харин аудитын дүгнэлт буюу төсвийн дараах хяналтад илүү ач холбогдол өгөх хандлага тогтож байна.

Төсөв батлах бүрэн эрхийн хэрэгжилт улс төрийн намын тогтолцоо, намуудын улс төрийн сахилга батаас хамааралтай аж. Улс төрийн намын сахилга бат өндөр, том намуудад зонхилох тогтолцоонд төсөв батлах эрх хэлбэр төдий хэрэгждэг бол жижиг нам бүхий тогтолцоонд эсрэг дүр зураг байгааг судлаачид тогтоожээ.

Парламентын төсөв батлах эрх мэдэл нь ард түмний өмнө ямар бодлого явуулсныг тодорхойлох нэг үзүүлэлт болдог тул улс төрийн хувьд ард түмний өмнө тайлагнах нэг арга боловч төсөв батлах парламентын эрх хязгааргүй байвал засгийн газрын үйл ажиллагааг гацаанд оруулах аюултай учраас төсөв батлах журамд хууль тогтоох ердийн ажиллагаанаас онцлог, тусгай дэг тогтоох хандлага нийтлэг байна.

Дээрхээс үзвэл парламентын төсвийн эрхтэй холбоотойгоор төсвийн активизм, төсвийн төвлөрөл гэсэн хоёр эсрэг тэсрэг хоёр үзэгдэл гардаг байна. Төсвийн бүрэн эрхийг зөв тодорхойлох нь энэхүү төсвийн төвлөрөл, төсвийн активизм хэмээх хоёр үзэгдлийг хязгаарлах гүйцэтгэх, хууль тогтоох байгууллагын хоорондын эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэхэд чиглэгддэг байна.

Англи, Франц зэрэг улсуудад тогтсон төсөв хэлэлцэх үед парламентын гишүүдээс төсвийн зардал нэмэх болон орлогыг хязгаарлах санал гаргахыг хориглох, төсвийг батлах эцсийн

хугацааг тогтоох, төсвөөр хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрийн тоо хэмжээ нэмэхгүй байх журам парламентаас төсөв батлахад үзүүлэх улс төрийн нөлөөллийг бууруулах зорилготой юм.

Харин төсөв батлахад тусгайлсан дэг тогтоогоогүй улсын хувьд төсвийн хорооны даргын албан тушаалч сөрөг намын гишүүнд өгөх зэрэг уламжлалтай байдаг нь төсвийн активизмыг зохих хэмжээнд барих механизм болдог байж болох юм.

Харин төсөв батлах эрх мэдлийг бодитой хэрэгжүүлэх боломжийг олгох буюу төсвийн төвлөрлийг бууруулах төсвийн хэлэлцүүлгийн хугацааг уртасгах, нарийвчилсан хэлэлцүүлэг явуулах тусгай төсвийн хороо, дэд хороо байх зэрэг арга хэрэгслүүд тодорхой ач холбогдолтой.

Төсвийн төвлөрөл, эсхүл төсвийн активизм давамгайлах нь парламентын чадавхаас шалтгаалдаг болохыг судлаачид тогтоон засгийн газраас хараат бус аудитор, төсвийн хорсо зэрэг байгууллагуудыг чадваржуулах, мэргэжлийн институт, төсвийн шинжилгээний алба бий болгох зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх болжээ.

Эндээс үзэхэд төсөв батлах дэгийн зохицуулалт нь төсвийн активизмыг хязгаарлах гол хэрэгсэл болдог бол, хэлэлцүүлгийн хугацаа тогтоох, төсвийн чиглэлээр мэргэшүүлэх, парламентыг чадваржуулах үйл ажиллагааны шинжтэй зохицуулалтууд нь төсвийн төвлөрлийг бууруулахад чиглэгддэг байна.

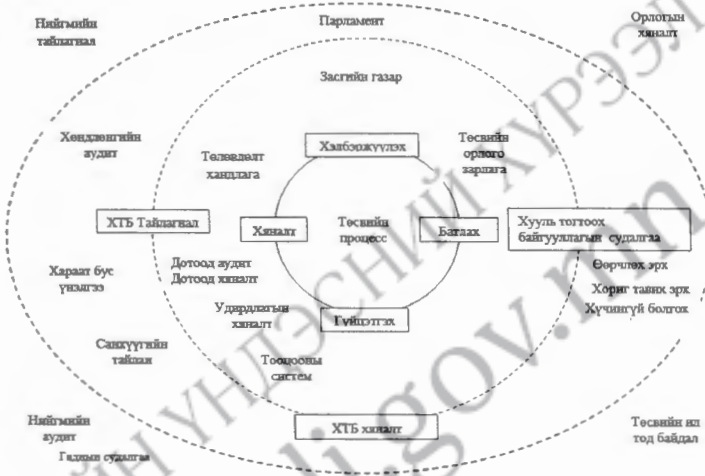
Харин төсвийн дараах хяналтын хувьд төсөв батлахтай адил улс төрийн нөлөөлөл, төрийн байгууламжийн хэлбэрээс илүү парламентын чадавх, хараат бус байдал хөндөгддэг тул засгийн газраас хараат бус аудитор, төсвийн хорооны гишүүнчлэл, чухал юм.

Ардчилсан бус дэглэмтэй улсад иргэний эрх чөлөө, улс төрийн эрх чөлөө хязгаартай байдаг тул парламентын төсвийн хяналт бага байдаг гэж судлаачид байгаагаас

гадна түүхэн талаасаа 4 парламентын төсвийн түрийвчний бүрэн эрхийн хяналтын эрх мэдэл өргөжсөөр байна. Ийм учраас Үндсэн хуулиар

төсөв батлах гол зарчмыг тусган зохицуулах, төсвийг ил тод, нээлттэй байдлыг баталгаажуулахад олон улсын байгууллагын зүгээс анхаарч байна.

Хүснэгт 1



Хүснэгт 2



---o0o---

МОНГОЛ УЛСЫН АНХДУГААР ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН АСУУДАЛД



Удирдлагын академийн Удирдахуйн
ухааны сургуулийн дэд захирал, доктор
(Sc.D), профессор Ч.Энхбаатар

Монголчууд бидэнд өнгөрөгч 2014 онд тохиосон олон тэмдэглэлт үйл явдлын нэг нь анхдугаар Үндсэн хууль батлагдсаны 90 жилийн ой юм.

Монгол улсад тусгаар тогтносон бүгд найрамдах улсыг тунхаглаж, түүний үндэс тулгуурыг бэхжүүлсэн, түүнчлэн орчин үеийн эрх зүйн үндэс суурийг тавьсан анхны гол хууль болсноороо энэхүү Үндсэн хууль шинэ цагийн Монголын төр, эрх зүйн түүхэнд сод байрыг эзэлдэг.

Анхны юм анхныхаараа байдаг хойно, бид 1924 оны Үндсэн хуулиа ихээхэн эергээр үнэлж дүгнэж ирсэн билээ. Өмнөх үеийн үзэл сурталжсан түүхэнд БНМАУ-ын анхдугаар Үндсэн хуулийг баталж, дагаж мөрдүүлсэн нь ардын хувьсгалын ялалтыг бататган бэхжүүлэх, нийгмийн амьдралд хувьсгалт ардчилсан өөрчлөлт хийх зорилтоос урган гарсан нэн чухал арга хэмжээний нэг байсан гэж тодорхойлж байв. Харин эдүгээ эрдэмтэн, судлаачид энэ хуулийг социалист маягийн үндсэн хуулийн ангилалд хамааруулдаг нь түүний үзэл баримтлалтай холбоотой. Иймд анхдугаар Үндсэн хуулийг үзэл баримтлалын үүднээс задлан шинжлэх нь түүний ач холбогдлыг бууруулах бус, харин түүхэн үзнийг эрхэмлэх, өмнөх алдаа, гажуудлаас сургамж авахад тус дөхөм болох учиртай.

Аливаа үндсэн хууль хоосон орон зайд бүтдэггүй, үүний тулд урьдач нөхцөл байдал бүрдсэн байх учиртайг иш үндэс болгож, өгүүллийн эхэнд үндсэн хуультай ёсны үзэл санаа Монгол улсад анхлан хэрхэн нэвтэрсэн талаар товчхон авч үзэж, улмаар үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж баталсан үйл явцыг тоймлож, эцэст нь анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг дэлгэрэнгүй задлан шинжилж зохих дүгнэлт хийх болно.

1. Монгол Улсад Үндсэн хуультай ёсны үзэл санаа нэвтэрсэн нь

Монгол Улс 2000 гаруй жилийн төрт ёс, хууль цаазын түүхэн уламжлалтай орон билээ. Улс маань нэгэн тугийн дор нэгдэж, төр улсаа байгуулж, төрт ёсыг тогтоож, хууль цаазыг тунхаглаж мандаж ирсэн үе ч бий, тэрчлэн түүхийн нугачаанд хэдэн зуун жилийн турш бусдын колони болж доройтож байсан үе ч бий бөгөөд тухайн үеийн нийгмийн байдал, хөгжлийн үйл явцтай холбоотойгоор XX зууны эхэн үе хүртэл үндсэн гэх тодотгол бүхий хуульгүй байсан юм. Харин олон жилийн тэмцлийн ачаар 1911 онд тусгаар тогтнолоо дэлхий нийтэд зарласны дараа төр улсаа хөгжилтэй орнуудын жишгээр төвхнүүлэх зорилго Монголын өмнө тулгарсан билээ.



Богд хаант улсын засгийн газар 1912 оноос номч мэргэн зарим хүмүүст тэргүүлэх орнуудын төрийн байгуулал, эрх зүйн тогтолцоог судлах даалгавар өгч байсныг гэрчлэх баримт нь

Богд хааны засгийн газрын ерөнхий сайд Сайн ноён хан Намнансүрэнгийн даалгавраар эрдэмтэн Цэвээн Жамсранов хөгжилтэй орнуудын төрийн эрх зүйн талаар тоймчилсон судалгаа хийсний үндсэн дээр бичиж үлдээсэн "Улсын эрх" гэдэг судалгааны тайлан юм.¹ Түүнчлэн тэр үед нэлээд хэдэн орны үндсэн хууль орчуулагдаж байсныг "Олон улсын үндсэн хуулийн оршил ба Англи, Америк, Япон, Норвеги улсын Үндсэн хууль" хэмээх гар бичмэлээс харж болно.²

Оросын Хаант улсын нэгэн хэвлэл "Дальний Восток" сэтгүүлийн 1913 оны 9 дүгээр сарын дугаарт Богд хааны зарлигаар Үндсэн хууль боловсруулсан гээд зарим заалтуудыг ишилжээ.³

Мөн тэр үеийн ардчилсан үзэлтэй сэхээтнүүд парламентат ёс, үндсэн хуулийн байгуулалт тогтоох эрмэлзлээ илэрхийлж, зарим талаар хэрэгжүүлж эхэлсэн тухай мэр сэр баримт байдаг. Тухайлбал, 1914 онд Богд хаанд зөвлөх эрхтэй Улсын Дээд, Доод хурал байгуулагдсан⁴ нь барууны Үндсэн

¹ Түүнийг түүхч С.Ижнеровын шинэ үзэлт хөрүүлсэнээр МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн "Эрх зүй" сэтгүүлд нийтлэгджээ. "Эрх зүй сэтгүүл", 2000 он, №2-3.

² "Олон улсын үндсэн хуулийн оршил. Анхдугаар Үндсэн хуулийн судалгааны эх сурвалж". УБ., 2009 он. Энэхүү бүтээлд: "Энэхүү дундад зууны үест байгуулсан хурал, журган сэтгээр эдүгээ манай одоо цагийн улсын хурал лугаа огт адилгүй бөлгөө" гэж тэмдэглэснийг үндэслэн түүнийг ямартай ч 1914-өөс 1919 оны хооронд буюу Улсын хурлын яам байгуулагдсанаас хойш 1919 онд Монголын автономийг цуцлахаас урагш бичигдсэн гэсэн дүгнэлтийг түүхч З.Лонжид хийсэн юм. З.Лонжид: Анхдугаар Үндсэн хууль батлахын өмнөх зарим судалгаа. "Эрх зүй" (онол, практик, арга зүй, мэдээллийн цуврал), 1/2007(15), 151 дэх тал. Дээр нь нэмж тэмдэглэхэд, "Олон улсын үндсэн хуулийг оршил"-д "...Финлянд хамтаах Оросын харьяат багц улсад ардын төлөөлөгчдийн хурлыг 1869 онд нээсэн", "Бүх Европт гэлцүү Орос улс эээрхэг засгаа хэвээр хэрэглэсээр амуй" гэж бичсэнээс үзвэл энэхүү бүтээл 1917 оны өмнө бүтээгдсэн нь тодорхой. Учир нь Октябрийн хувьсгал ялсан дарайд большевик засгийн газар Финлянд ба Польшийн тусгаар тогтнолыг хүлээн зөвшөөрч, Оросын бүрэлдэхүүнээс гаргасан, түүнчлэн Октябрийн хувьсгалын дараа Орост тогтсон Зөвлөхүүдийн засгийг Монголын хувьсгалчид "ээрхэг засаг" гэж яахч тодорхойлохгүй нь ойлгомжтой.

³ Энэхүү Үндсэн хуулийн төсөлд Богд Жибзундамба хутагтын халддаггүй эрхийг тунхаглан, эзэн хаан, парламент хоорондын харилцааны эрх зүйн асуудлыг тусгаж, Богд хаан цэргийн онц байдал тогтоовол хаант Орос улсад мэдэгдэх ёстой гэж заасан байдаг. Ж.Болдбаатар, Д.Пундээжавцэн: "Монгол Улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал", УБ., 1997 он, 191 дэх тал.

⁴ Д.Лүндээжавцэн: Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хувьсгалчлалт (хэвэр дахь хэвлэл). УБ., 2014 он, 220-221

хуульт хаант ёсыг харгалзсан хэрэг мөн байлаа. Энэ бүхэн нийгэмд үндсэн хуульт ёсны талаар ойлголт, төсөөлөл бүрэлдэхэд нааштай нөлөө үзүүлсэн нь эргэлзээгүй.

2. Анхдугаар Үндсэн хуулийг боловсруулж баталсан түүхэн үйл явц

Хувьсгалт олодтоо бататгаж, бүгд найрамдах байгууллыг тогтоох явдлыг хууль зүйн талаар бэхжүүлэхийн тулд Үндсэн хууль батлан гаргах нь эрх баригчдын эн тэргүүний зорилт байсан нь ойлгомжтой. Түүхэн баримтаар хөөвөл, Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах бэлтгэл ажил нэлээд эртнээс эхэлсэн байдаг. Бүр 1921 оны 3 дугаар сарын 13-нд Ардын түр Засгийн газрыг байгуулсан тухай тогтоолд "... Монгол Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлыг зарлан хуралдуулж үүрд байх Засгийн газрыг байгуулж улсын Үндсэн цааз дүрмийг тогтоолгосугай"⁵ гэжээ. Мөн Цэвээн Жамсранов, Д.Бодоо нарын боловсруулсан гэх Үндсэн хуулийн төслийн ноорог Улсын түүхийн архивад хадгалагдаж буй нь тодоод, гадаадын судлаачдын сонирхлыг татсаар байгаа.⁶



Түүнчлэн хувьсгалын эхний жилүүдэд батлагдсан бөгөөд нийгэм, төрийн байгууламжийн аль нэг талыг

дэх тал; "Улсын дээд, доод хурал байгуулсан тухай" бичиг: "Монголын ард түмний 1911 оны үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэл" (Баримт бичгийн эмхтгэл, 1900-1914), (Хэвлэлд бэлтгэсэн А.Очир, Г.Пүрэв); Н.Лүндэндорж: Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, УБ., 2002 он, 226 дэх тал.

⁵ Монголд Бүгд найрамдах засаг байгуулсан нь (Баримт бичгийн эмхтгэл), УБ., 1970 он, 7 дэх тал.

⁶ Б.Чимид: Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. УБ., 2006, 15 дэх тал.

бэхжүүлэх, төрийн байгууллагуудын шинэ тогтолцоо, иргэдийн эрх, эрх чөлөөг бэхжүүлэхэд чиглэгдсэн "Монгол Улсын ардын Засгийн газрын Хурлын түр зуурын дүрэм" (1921.09.12), "Улсын түр цагийн хурлын дүрэм" (1921.09.20), "Тангаргийн гэрээ" (1921.11.01), "Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм" (1921.03.05) зэрэг цөөнгүй дүрэм, тогтоол нь анхдугаар үндсэн хуулийг боловсруулж батлах бэлтгэл шат болсон юм.

Гэхдээ тулгар улсын үндсэн шинж төрх, нийгэм-эдийн засаг, төр засгийн байгуулалтыг тогтоон бататгасан үндсэн хуулийг бүтээх нь ихээхэн адармаатай, амар хялбаргүй ажил байсан нь түүнийг боловсруулж ирсэн үйл явцаас тод томруун харагддаг.



Засгийн газрын түвшинд Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажил хэзээнээс эхэлсэн нь төдий лөн тодорхой биш боловч Засгийн газрын 1922 оны 5 дугаар сарын 19-ний өдрийн 21

дүгээр тогтоолоор Шүүх явдлын яамны тэргүүн сайд Магсаржав хурц тэргүүтэй тусгайкомисс байгуулснаар албан ёсоор эхэлсэн⁷ гэдэг дээр судлаачид санал нэгддэг. Бүрэлдэхүүнд нь Ж.Цэвээн, Бат-Очир зэрэг номын хүмүүс орсон тус комиссод Ардын засгийн газрын 1922 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдрийн 39 дүгээр хурлаас "...үндсэн хуулийг ардын эрхт хэмжээт цаазат Англи мэт улсын хуулиас товчлон авч эдүгээгийн явуулан буй засгийн байдалд нийцүүлэн зохиовол зохино"⁸ гэсэн удирдамж өгчээ. Энэхүү удирдамжийн дагуу тус комисс барууны ардчилсан гэх Герман, Швед, Австри, Бельги, Голланд, Япон зэрэг орны үндсэн хууль ба үндсэн хуулийн чанартай актууд,

⁷ С.Жалан-Аажав. Ардын төрийн хууль тогтоох үйл ажиллагаа (1921-1940). УБ., 1967 он, 72 дахь тал.

⁸ УТТА. 1-1-72 (АЗГ-ын 1922 оны хурлын тогтоол).

түүнчлэн хөрөнгөтөн орны үндсэн хуулийн хөгжлийн тухай судалгааны бичиг зохиолыг орчуулах, судлах ажил хийж байсан баримт бий. Энэ ажилд дөнгөж байгуулагдаад байсан Судар бичгийн хүрээлэнг оролцуулж байжээ.⁹ Орчуулга, судалгаанд ихээхэн цаг зарцуулсан учраас тус комисс Засгийн газраас тогтоосон хугацаанд багтаан Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах бололцоо байгаагүйг харгалзан ажиллах хугацааг гурван сараар сунгаж, улмаар ажлаа зөвхөн барууны орнуудын хүрээгээр хязгаарласан гэж буруутган уг комиссыг 1922 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдрийн тогтоолоор татан буулгаж, уул үүргийг Засгийн газрын хууль цааз эмхлэх хэлтэст хариуцуулжээ.¹⁰

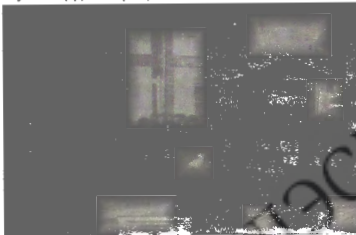


Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах үзэл баримтлалын асуудлаар үндэсний эрдчилсан үзэлтнүүд, Коминтерний татыхны баримталж байсан эсрэг тэсрэг байр суурь нь яваандаа байдал хурцдахад хүргэж, энэ нь үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах явцад шууд нөлөөлсөн юм. Хэрэв анхны комиссод "Европын олон улсуудын хууль дүрмийг харгалзах" тухай удирдамжийг өгч

⁹ Түүхч Д.Даш "Судар бичгийн хүрээлэн олон улсын үндсэн хуулиас орчуулж байсан нь өөрийн нэг хөрвүүлэх зорилгоор биш, харин анхдугаар Үндсэн хуулийг бэлтгэн боловсруулах ажилтай холбогдож байсан бололтой" гэж тэмдэглэсэн байдаг. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Анхдугаар Их Хурал. УБ., 1984. 341-342 дахь тал. Энэ дэсрэмд тэмдэглэхэд, эдгээр орчуулгууд тухайлбал Австри, Герман, Бельги зэрэг улсын үндсэн хуулийн орчуулгууд хараахан олдоогүй бөгөөд галчгүй зарим судлаачдын бүтээлд тэмдэглэгдсэн байдаг.

¹⁰ УТТА. 1-1-72 (АЗГ-ын 1922 оны 56 дугаар хурлын тогтоол).

байсан бол хожим байгуулагдсан комиссын хувьд Зөвлөлт Оросын үндсэн хуулийн үзэл санаа, зарчмыг монголын нөхцөлд тохируулан "бүтээлчээр" тусган хэрэгжүүлэх нь үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажилд баримтлах гол зарчим болж хувирчээ. Үүнд ялангуяа үндсэн хууль боловсруулах ажлыг хурдасгах тухай Засгийн газрын 1924 оны 2 дугаар сарын 15-ны өдрийн нэгдүгээр тогтоол чухал үүрэг гүйцэтгэжээ.



Ардын засгийн газрын 1924 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн 39 дүгээр тогтоолоор байгуулагдсан Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж тэргүүтэй комисс өөрийн ажилд дараах үндсэн чиглэлийг баримталсан байдаг. Үүнд, нэгдүгээрт, МАХН-ын III их хурлаас улсаа капиталист бус замаар хөгжүүлэх зорилтыг намын жанжин шугам болгож, түүнийг хангах гол тулгуур хүч нь жинхэнэ ядуу, дунд ард болно гэсэн

заалтыг онол, улс төрийн удирдамж болгосон; хоёрдугаарт, Ардын засгийн газар ба Богд гэгээний хооронд байгуулсан "Тангаргийн гэрээ" болон "Улсын түр цагийн хурлын дүрэм", "Монгол улсын засаг бус ван, гүнгүүдийн эрх хэмжээний тухай дүрэм", "Бүгд Найрамдах засаг тогтоон явуулах тухай Ардын засгийн газрын тогтоол" зэрэг үндсэн хуулийн чанартай актуудыг харгалзан үзсэн; гуравдугаарт, 1924



онд ЗХУ-аас уригдан ирсэн хуульч мэргэжилтэн П.В.Всесвятский болон Коминтерний төлөөлөгч Э.Ринчино, Т.Рыскулов¹¹ нарын шууд нөлөөгөөр хувьсгалт Монголын үндсэн хуулийн эх загвараар гагцхүү зөвлөлтийн үндсэн хуулийг сонгожээ.¹² Тус комисс Үндсэн хуулийн төслийг асар богино хугацаанд боловсруулж Улсын Их Хуралд оруулахад эдгээр хүчин зүйлүүд тус дөхөм болсон гэж үзэх үндэстэй. Байгуулагдсанаасаа хойш хоёрхон сарын дотор уг комисс нь ажлынхаа гол үр дүн болсон зургаан бүлэг, 50 зүйлээс бүрдсэн Үндсэн хуулийн төслийг Монгол Улсын Анхдугаар Их Хуралд оруулсан бөгөөд Их Хурал 1924 оны 11 дүгээр сарын 25-26-нд хоёр өдрийн турш төслийг зүйл бүрээр хэлэлцэж, 26-ны өдрийн 16 цаг 17 хоромд 14 дүгээр тогтоолоор баталсан юм. Ийнхүү Монгол Улс түүхэндээ анх удаа үндсэн хууль хэмээх улсын гол хуультай болсон билээ.

3. Анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал

Анхдугаар Үндсэн хуулийн мөн чанарын тухай: Аливаа үндсэн хуулийн үзэл баримтлал нь юуны өмнө түүний мөн чанараар илрэнэ.

Анхдугаар Үндсэн хууль улсынхаа зорилгыг нийгэм журмын (социалист) чиг баримжаагаар тунхагласан,¹³

"Уг төслийг хэлэлцэхэд Коминтерний төлөөлөгчид Улсын Их Хурлын төлөөлөгч нартай зэрэгцэн 20 гаруй удаа уг хэлж тайлбарлаж, санал оруулж батлуулан бас хянан найруулах комисст орж ажилласан байна. БНМАУ-ын Анхдугаар Их Хуралд анхдугаар Үндсэн хуулийн төслийн талаар ерөнхий сайд Б.Цэрэндоржийн тавьсан илтгэл, үүл төслийг хэлэлцэж баталсан тухай тэмдэглэлээс үзвэл Арван гуравдугаар хуралдаанд (1924 оны 11 дүгээр сарын 25-нд) Коминтерний төлөөлөгч Рыскулов: Энэхүү Үндсэн хуулийг төлөвлөхөд би мөн туслалцсан гээд төлөөлөгчдийн зарим асуултад хариулж байсан юм. Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг. УБ, 2004 он, 53 дэх тал

"Хэрэв анхны комиссын бүртгэлд үүнд гондүү эрдэмтэн мэргэд орж байсан бол хичээлийг сайд Б.Цэрэндоржийн ахалсан комисст дөрвөн хүнээг гурван нь оросын бүриад нар байжээ (Элбидорж Ринчино, Цэвээн Жамсранов, Гомбобадамжав). Б.Батбаяр (Баабайр) XX зууны Монгол Нуудэл, суудал. Олс газр. УБ, 1996 он, 343-344 дэх тал

"1924 оны Үндсэн хуульд "Бүх дэлхийн жинхэнэ ард түмний зорилго нь одоогийн элсэх хөршлөлттэй байдлыг үндсээр нь устгаж, нийгэм журмыг нь нэг хамт өс, журмыг эрмэлзэх тул засгийн бодлогын түүнтэй нийцүүлэн явуулах" гэх зэргээр зааган, Танггар, Нийгэм



1924 оны Үндсэн хуулиар
баталсан БИМАУ-ын УОК-ын
тамганы зураг

терийн нийгмийн
үндсийг гагцхүү
жинхэнэ ардын
(ангийн) үүднээс
бэхжүүлсэн,
терийн төв,
орон нутгийн
байгууллагын
тогтолцоог
Зөвлөлүүдийн
үзэл санааг
удирдлага болгон

тодорхойлсон, Үндсэн хуулиа Зөвлөлт
Оросын Үндсэн хуулийн агуулгаар
болон Коминтерний заавар, шууд
оролцоотойгоор боловсруулж, хэлэлцэн
баталсан зэрэг нь уг хуулийг ангич мөн
чанартай социалист маягийн хууль
болгожээ. Учир нь зөвхөн марксизм-
ленинизмын үндсийг тавигчид аливаа
үндсэн хууль нь ангиудын хүчний
харьцааг илэрхийлж, ноёрхогч ангийн
хүсэл зоригийг хуульчлан тунхагладгийг
номлож байв.¹⁴ Засгийн эрхийг гартаа
авсан анги үндсэн хууль гаргаж, түүндээ
ангийн тэмцлийн дүнд байлдан олсон
оллолтоо бэхжүүлдэг, өөрөөр хэлбэл,
аливаа улсын үндсэн хууль ноёрхогч
ангийн эрх ашгийг илэрхийлсэн эдийн
засаг, улс төрийн харилцааг хуульчлан
бататгадаг бөгөөд үүний тулд ноёрхогч
ангийн улс төрийн засаглалын зохион
байгуулалт буюу төрийн байгууламжийн
хэлбэр, захиргааны хэлбэр, улс
төрийн дэглэмийн үндсийг хууль зүйн
үүднээс тогтоож өгдөг гэж тэд үзэж
байжээ. **Удирдлагын хэлбэрийн
тухайд:** Аливаа үндсэн хуулийн
цөм нь удирдлагын хэлбэрийн тухай
асуудал байдаг. Анхдугаар Үндсэн
хуулиар төрийн удирдлагын хаант
хэлбэрийг халж, илүү дэвшилттэй бүгд
найрамдах ёсыг тогтоон, Монголын
төрийн байгууллагуудын (Их Хурал,
Бага Хурал, Бага Хурлын Тэргүүлэгчид,
Засгийн газар, яамд) шинэ тогтолцоог
бэхжүүлсэн билээ. Бүр 1920-1921
онд тухайн үед гарч байсан зарим

журамт ёс- Социализм, Эв хамт ёс- Коммунизм.

¹⁴ В.И. Ленин: "...ангийн тэмцэлд хүчний бодит харьцааг
илэрхийлдэгт Үндсэн хуулийн мөн чанар оршино" гэжээ.
В.И. Ленин. Зохиолууд, 15 дугаар боть, 338 дахь талд.

хэвлэлд нийтлэгдсэн "Ардын засгийн
үндсэн журам", "Монгол Улсын шинэ
ард олны эрхийн төвийн ба нутгийн
засгийн янз төлөв" өгүүлэл хийгээд
"Монгол ардын хэргийг түр ерөнхийлөн
захирах газар" байгуулсан тухай
тогтоол, тунхаглал зэрэг гол гол баримт
бичигт Үндсэн хууль бүгд найрамдах
байгуулал тогтоох тухай санааг
дэвшүүлж байжээ.¹⁵ Гэхдээ энэ нь шууд
хэрэгжээгүй, хэрэгжих боломж, нөхцөл
ч хувьсгалын эхний жилүүдэд төдийлөн
бүрдээгүй байсан. Учир нь Монголын
сүүлчийн хаан, амьд бурхан гэж ард
түмэндээ бийсрэгдсэн Богд гэгээн
амьд сэрүүн байсан үед тус улсад
бүгд найрамдах засгийг тогтоох тухай
асуудлыг шийдвэрлэхэд нэн бэрхтэй
байсан нь ойлгомжтой. Харин 1924 оны
5 дугаар сарын 20-нд Богд гэгээн таалал
төгссөн нь хэмжээт цаазат хаант засгийг
халж, бүгд найрамдах засгийг тогтоох
бодлого, зорилгыг хангахад аятайхан
боломжийг бүрдүүлжээ.¹⁶ Тус улсад
бүгд найрамдах засаг тогтоох тухай
шийдвэрүүд ар араасаа цувран гарсан
бөгөөд үүнд МАХН-ын Төв Хорооны
Тэргүүлэгчдийн 1924 оны 6 дугаар
сарын 3-ны өдрийн хурлаас гаргасан
шийдвэр, түүнийг мөн оны 6 дугаар
сарын 7-нд баталж, "...одоо ардын
эрхтэй улсын ёсонд нийцүүлэн... бүгд
найрамдах ард улсын засгийг явуулбаас
зүйтэй болох ба Да цэун тун хэмээх их
ерөнхий даргыг сонгохгүй, улсын дээд
эрхийг улсын их хурлын дүрмийн ёсоор
тус хуралд хадгалах..." гэсэн МАХН-
ын Төв Хорооны бүгд хурлын тогтоол,
энэхүү шийдвэрийг сайшаан баталсан
Ардын засгийн газрын 18 дугаар
хурлын тогтоол¹⁷ зэргийг нэрлэж болно.
Ерөнхийлөгчгүй, Бүгд найрамдах

¹⁵ Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн
хууль: баримт бичиг. УБ, 2004 он, ххй дахь тал.

¹⁶ Богд гэгээн таалал төгсөнгүүт түүний хойт
дүрийг тодруулах тухай асуудал яригдсан бөгөөд энэ нь
сүсэг бишрэлийн хажуугаар засаг төрийн тухай асуудал
байсан тул олон түмний сүсэг бишрэл, улс төрийн
тухайн нөхцөл байдлыг харгалзан хэдийгээр Богдын
хойт дүрийг тодруулахаас шууд татгалзаагүй боловч
хүйт тавьж, харин бүгд найрамдах засаг тогтоох ажлыг
икээхэн яаравчилжээ.

¹⁷ Ардын засгаас 1921-24 онд авсан арга
хэмжээ. УБ., 1954 он, 88 дахь тал.

улсын төрийн байгуулалтыг тус оронд тогтоон явуулах тухай Ардын засгийн газрын 1924 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдрийн тогтоолыг үндэс болгосон заалт анхдугаар Үндсэн хуулийн оршилд орсноор Монгол Улс бүгд найрамдах улс болсон юм. Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд: "Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын зорилт бол хуучны эзэрхэг харгисын ёс, суртлын үлдэгдлийг үндсээр устгаж, улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийлүүлж,

шинэ ёсны Бүгд Найрамдах Улсын үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлнэ" хэмээн ардын төрийн үндсэн зорилт, үүргийг тодорхойлжээ.

БНМАУ-ын Анхдугаар Их Хуралд Үндсэн хуулийн төслийн талаар тавьсан илтгэлдээ ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж дэлхийд байдаг бүгд найрамдах улсын хэлбэрүүдийн талаар дэлгэрэнгүй өгүүлж, давуу ба сул талуудыг дурдаад,¹⁸ Монгол Улсад хамгийн тохиромжтой нь Зөвлөлт Оросын бүгд найрамдах улсын тогтоосон хэлбэр мөн гэж дүгнэжээ.¹⁹

Үзэл баримтлалын хувьд авч

¹⁸ Б.Цэрэндорж: "Нэг болбоос Хаант улс, Хоёр-т, Хэмжээт цаазат улс, Гурав-т, Бүгд Найрамдах улс. Нэгдүгээр зүйлд дурдсан зэрэгцээ хаант улсын хамаг эрх гэгцүү хааны эрхэн дор бөгөөд аливаа байдлах, найрамдахад эхлэн хамаг явдал цөм энэ хааны мэдэл болно. Хоёрдугаар, Хэмжээт цаазат улсад зэрэгцээ хааны эрхийг хэмжээлэн хөрөнгөтөн байчуудын эрх ашигт тус хүрэх боловч жинхэнэ олон ардад мөн адил ач тус үгүй. Гуравдугаар- Буржуйлзг Бүгд Найрамдах улсын тухай хэдэн үг илтгэх нь, Хятадын байлдаар үлгэрлэвээс, Юан Шийг улсын эрхийг цэргийн хүчээр эзлэн авч улсын засгийг удирдсан нь харилцан эрх ашгийг тэмцэлдэн булаалдаж самуурсаар эдгээс арав гаруй жил болсон энэ мэтгийн зэрэгцээ арга хүчний эрхээр улсыг эзлэн үймүүлсний уршиг мөн буюу. "БНМАУ-ын Анхдугаар Их Хуралд анхдугаар Үндсэн хуулийн төслийн талаар ерөнхий сайд Б.Цэрэндоржийн тавьсан илтгэл, уул төслийг хэлэлцэж баталсан тухай тэмдэглэлээс; Арван гуравдугаар хуралдаан (1924 оны 11 дүгээр сарын 25) Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль, баримт бичиг, УБ, 2004 он, 51 дэх тал.

¹⁹ Б.Цэрэндорж: "Тийм боловч жинхэнэ ардын ашиг тусыг чухал доромжлох ардын бүгд найрамдах улс мөн байна. Энэхүү бүгд найрамдах улс болбоос чухамхүү Зөвлөлтийн Засагт Орос улс болно." Мөн тэнд.

үзвэл, анхдугаар үндсэн хуулиар тогтоосон удирдлагын хэлбэр нь дэлхийд зонхилдог парламентын, ерөнхийлөгчийн буюу холимог бүгд найрамдах улсын хэлбэрийн аль нь ч биш, зөвлөлүүдийн бүгд найрамдах улс гэж томъёологдоод удирдлагын өвөрмөц хэлбэр байв.²⁰ Үүнийг тухайн хэлбэрийн үндсэн шинжүүдээр нь тайлбарлавал зүйтэй болов уу. Зөвлөлүүдийн бүгд найрамдах улсын гол шинж нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг үгүйсгэж, засгийн бүх эрх нэгдмэл байх зарчимд суурилдаг. Бусад шинж гэвэл:

- Төрийн бүх байгууллага намын шийдвэр, удирдлагын дагуу, намын хатуу хяналтын дор үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг. Энэхүү хэлбэрийг сонгосон улсууд олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрдөггүй тул сөрөг хүчний тухай ойлголт байдаггүй.

- Төлөөлөх байгууллагууд нь захирах, захирагдах зарчмын дагуу зохион байгуулагдсан нэгдмэл тогтолцоог бүрдүүлдэг; орон нутагт өөрөө удирдах ёс хэрэгждэггүй

- Төрийн бүх байгууллага тухайн түвшний Хурлуудаас байгуулагдаж, тэдэнд ажлаа хариуцан тайлагнадаг

- Төлөөллийн байгууллагуудад сонгогдсон депутатууд нь орон тооны бус байдаг бөгөөд үндсэн ажлын хажуугаар ардын төлөөлөгчдийн албыг залгуулдаг; тийм ч учраас бүх шатны төлөөллийн байгууллагууд нь жинхэнэ ажиллагч байгууллага биш, зөвхөн гүйцэтгэн захирамжлах байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг батламжлах үүрэг хүлээдэг бөгөөд тэдгээрийн чуулган цөөн хоног үргэлжилдэг.

- Төлөөллийн дээд байгууллагын бүрэн эрхийг үнэн хэрэгтээ түнээс сонгогдсон цөөн хүнтэй тэргүүлэгчид

²⁰ 1917 оны 4 дүгээр сард эх орондоо буцаж ирсний дараа бичсэн "Дөрөвдүгээр сарын сэдвүүд" бүтээлдээ В.И.Ленин: ажилчны депутатуудын Зөвлөлүүд нь хувьсгалт засгийн цор ганц байж болох хэлбэр мөн... үүнээс парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэр лүү эргэн орох нь ухарсан алхам болно..., иймд улсын хэмжээнд доромжоо байгуулагдсан ажилчны, тариачны Зөвлөлүүдийн бүгд найрамдах улс байх ёстой гэсэн санаануудыг дэвшүүлжээ. В.И.Ленин, Полн. Собр.соч., 5 изд., Т.31, с.113-118-аас үзнэ үү.

түүний нэрийн өмнөөс гүйцэтгэдэг.²¹

Дээрх бүх шинж анхдугаар Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн тогтолцоонд илрэлээ олсон билээ. Тухайлбал, Бүх шатны хөдөлмөрчдийн Хурлууд тус улсын улс төрийн үндэс болсныг Үндсэн хуулиар хуульчлан бататгажээ. Хурлууд ардын төрийн улс төрийн үндэс болсон нь нэгдүгээрт, нийт улс орны хэмжээнд төлөөлөгчдийн байгууллагын нэгдмэл системийг тогтоож, арван гэр, баг, сум, хошуу, аймгийн Хурлууд, Улсын Хурал цөм дээрээсээ доошоо шатлан захирагдах төвлөрсөн удирдлагын зарчим дээр зохион байгуулагдан, төв ба орон нутагт төрийн бүх эрхийг гартаа авсан; хоёрдугаарт, төрийн гүйцэтгэн захирах бүх байгууллагын эх үндэс болж, ард түмний нэрийн өмнөөс тэдгээрийн үйл ажиллагааг хянан шалгаж удирдан чиглүүлж байсан. Үндсэн хуульд төрийн эрх барих ба төрийн захиргааны байгууллагуудын үүргийг тодорхойлохдоо тэдгээрийн үйл ажиллагаа нэгдмэл байх зарчмыг чанд баримталсан нь харагддаг.

Товчоор хэлбэл, төрийн захиргааны өмнөхөөс давуу, орчин цагийн бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг сонгосон хэдий ч түүнийг хэрэгжүүлдэг засаг төрийн байгууллагын хэт төвлөрсөн тогтолцоог бэхжүүлсэн байв. Ардын Хурлууд БНМАУ-ын улс төрийн үндэс, ардын төрийн тогтнох хэлбэр болсон нь юуны өмнө Зөвлөлт Оросын туршлага болон Коминтерний нөлөөтэй холбоотой.

Үүнд нэг зүйлийг онцлон тэмдэглэхэд, дараа, дараагийн Үндсэн хуулийнх шиг МАХН-ын "манлайлах, удирдан чиглүүлэх" үүргийн тухай заалт энэхүү Үндсэн хуульд ороогүй нь олзуурхуштай. Хэдий тийм боловч, үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахаас батлах хүртэлх бүхий л үйл ажиллагаа МАХН-ын хатуу хяналт, зааварчилга, удирдамжийн дор явагдсан бөгөөд төрийн удирдлагын

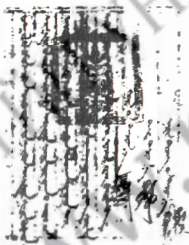
бүгд найрамдах хэлбэрийг сонгох, төрийн тэргүүнгүй байх, хөрөнгөтний бус хөгжлийн замаар замнах тухай МАХН-ын III их хурлын шийдвэрийг удирдамж болгох, хувьсгалт Орос улсын үндсэн хуулийг үлгэрлэх, Оросоос хууль цаазын мэргэжилтэн урьж, гол хууль боловсруулах ажилд туслуулах зэрэг зарчмын асуудлаар эрх баригч нам эхэлж шийдвэрээ гаргаж, улмаар засаг, төрийн байгууллагууд тэдгээрийг хүлцэнгүй ёсчилж байсан нь тус улсын улс төрийн тогтолцоонд нэг намын ноёрхол нэгэнт тогтсоны илрэл мөн гэж үзэхээс өөр аргагүй.

Нийгмийн үндэс, иргэдийн эрх, эрх чөлөөг ангич байр сууриас тодорхойлсон нь: Социалист маягийн бусад үндсэн хуульд нийгмийн үндсийг пролетари буюу эсхүл "ажилчин, тариачин" хэмээдэг бол андугаар Үндсэн хуульд "жинхэнэ ард" гэж томъёолсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл хүн амын хамгийн ядуу хэсэг болох зөвхөн "жинхэнэ ард" ангийг засгийн эрхийн эх үүсвэр хэмээн өргөмжилжээ. Ингэснээр монголын ард түмнийг "ангийн шинэ кэзэр" хуваан хагаралдуулсан нь утгаа хүч амын зарим хэсгийг ялгаварлан гадуурхаж, ингэснээрээ хүний салшгүй эрх болох амьд явах, итгэл үнэмшилтэй байх зэрэг эрхүүд зөрчигдөж, сонгох, сонгогдох эрх хөсөрдөж, ардчилалд хязгаарлалт тавьсан төдийгүй, ард түмний нэг хэсэгт "ангийн дайсан" гэсэн нэр хаяг зүүж улмаар "ангийн хувьд устгах"-ад чиглэсэн хожмын хэлмэгдүүлэлтийн үүд хаалгыг нээсэн юм.

Үндсэн хуулийн нэгэн дэвшилттэй тал нь анх удаа аливаа хэргэм зэргийг устгах, эрэгтэй, эмэгтэй адил тэгш эрхтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх зэрэг иргэдийн эрх, эрх чөлөөг тунхаглан бэхжүүлсэн явдал байсан юм. Хэдий тийм боловч энэ асуудалд ангич байр сууриас хандаж ард түмний зарим хэсгийн эрхийг бүрмөсөн хасах юм уу хязгаарлах, зарим хэсэгт бүх эрхийг дүүрэн эдлүүлэх зэргээр нийт иргэдээ гарал, үүсэл, хөрөнгө

²¹ Г.Н. Андреева. Конституционное право зарубежных стран. М., "Эксмо". 2004. с. 177. А.М.Осавелько. Конституционное право зарубежных стран. М., "Юнити-закон и право". 2010. с.122-123.

чинээгээр ялгаварласан нь харагдаж байна. Үндсэн хуулиар Монголын нийт хүн амын дотроос таван бүлэг иргэний, түүний дотор ашгийг эрмэлзэн бусдыг зарж амьдрагчид, жинхэнэ худалдааны ба мөнгө хүүлэгчид, ван, гүн, хутагт хувилгаад, сүм хийдэд үргэлж суух санваартан лам нарын сонгох, сонгогдох буюу хэрэг дээрээ улс төрийн эрхийг хассан байв. Тэр үеийн Засгийн газраас гаргасан 1924 оны Үндсэн хуулийн албан ёсны тайлбарт: "... нэгдүгээр, хоёрдугаар ангид дурдсан хүмүүс болбоос ард түмний ашиг тусыг өчүүхэн ч хайхрахгүй, дан ганц өөрсдийн хувийн ашиг завшааныг эрхэмлэн ямагт бусдыг мөлжин хохироулагчид болох..."²² гээд "нэгдүгээр ангийн хүмүүс Монголд байхгүй ч хойшид гарч ирвэл үгүй болгоход бэрх. Хоёрдугаар ангийн хүмүүс хааяа үзэгдсээр буй, гуравдагч ангид дурдсан ван, гүн, хутагт хувилгаад бол ард түмнийг хэсэг, бүлгээр нь боолчлон дарлаж ирсэн



учраас тэдэнд, бас төрөөс шашныг тусгаарласан тул лам нарт сонгох, сонгогдох эрх олгох нь үл зохилдоно"²³ гэх зэргээр тайлбарлажээ.

Үндсэн хуулийн тэргүүн бүлгийн 3 дугаар зүйлд "жинхэнэ ард түмэн", "жинхэнэ олон ардын" 1) "шүүмжлэх эрхийг хүндэтгэж, тус улсаас аливаа хэвлэл, нийтлэлх явдлыг бүртгэн гүйцэтгүүлэх...", 2) "нийтээр хуралдах цэгнэгдэх ба баяр ёслол үйлдэх явдлыг хүндэтгэж, тус улсаас тэдний хэрэглэх орон байшин, элдэв хэрэглэл зэргийг

²² Ж.Амурсанав, О.Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль: баримт бичиг УБ., 2004 он, 90 дэх тал.

²³ Мөн тэнд.

бэлтгэн гүйцэтгүүлэх", 3) "аливаа эвлэл хоршоо зэргийг байгуулах эрх чөлөөг хүндэтгэж, эл явдалд тус улсаас элдэв тусламж үзүүлэх", 4) "аливаа эрдэм соёлд гэгээрүүлэх замыг нээгдүүлэн тус улсаас элдэв ухааны эрдэмд бүрэн үнэ төлбөргүйгээр боловсруулах явдлыг гүйцэтгэх..." гэж заасан байна. Мөн зүйлд "тус улсын харьяат аливаа хүн" буюу "харьяат ард түмэнд" 1) "шүтэх итгэх явдалд бүрэн эрх чөлөө олгохын тул шашны хэргийг улс төрийн хэргээс тусгаар байгуулж, шашин шүтлэгийн явдлыг өөр өөрийн дүр сүсгээр болгох", 2) "угсаа, шашин, эрэгтэй эмэгтэй хэмээх ялгаваргүй нэгэн адил эрхийг эдлүүлэх" гэж заасан байна. Эдгээр зургаан зүйл эрхийн эхний дөрөв нь "жинхэнэ ард түмэн"-д оногдож байхад сүүлийн хоёр нь "харьяат ард түмэн" буюу нийт ард иргэдэд оногдохоор зааг ялгавартайгаар тогтоосноос үзвэл сонгох, сонгогдох эрхээ бүрмөсөн хасуулсан хүн амын хэсгээс гадна ард түмний үлдсэн хэсгийг жинхэнэ ард ба нийт ард иргэд гэж хоёр хувааж, жинхэнэ ард нь нийт ард иргэдээс нийгэм-улс төрийн илүү их эрх эдэлж байхаар тогтоожээ.²⁴

Социалист хэв маягийн үндсэн хуульд ардчиллыг үл ойшоох нь түүний ангич мөн чанартай шууд холбоотой юм. Марксист-ленинист онолд "... капитализмаас коммунизмд шилжихэд ард түмний асар олонхийн ардчилал тогтож, ард түмнийг мөлжигчид, дарлагчид хүнээр дарах буюу тэднийг"²⁵ М.Санхидорж. Ардын төрийн түүх. УБ., 1974 он, 154-155 дахь тал. Хашир эрдэмтийн хийсэн энэхүү гярхай ажиглалт "Орос Нийгэм журамт Холбоот Зөвлөлийн засагт Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль"-ийн орчуулгаар давхар батлагддаг. Уг хуульд: "үйлдвэрээр амьдрагчид"-ад "өрийн саналдаа илтгэн гаргах", "чуулах", "хоршин нийлэх", "эрдэмд сурах" зэрэг эрхийг олгох, харин "улсын харьяат" нарт шашин шүтэх, эс шүтэх эрх, "арс үндэс хэлэлцэхгүй цөм нэгэн адил эрх эдэлвээс зохиц" гэж тус тус заасан нь анхдугаар Үндсэн хуулийн залуутайт бүрэн дүйж байна. Ингэсн нь зүгээр нэг тохиолдлын зүйл биш бөгөөд эхэлж Оросын Үндсэн хуульд ард иргэдээс зориуд зэрэглэл, үүнийг анхдугаар Үндсэн хууль бүтээгчид шууд хуулбарласны нэгэн нотолгоо юм. "Орос Нийгэмт Журмат Холбоот бөгөөд Зөвлөлийн Засагт Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль (хирилл ба монгол бичгээр). Олон Улсын Үндсэн хуулийн оршил: Анхдугаар Үндсэн хуулийн судалгааны эх сурвалж. УБ., 2008 он, 62-63 дахь тал.

ардчиллаас хасаж, ардчилал ингэж хэлбэрээ өөрчилнө"²⁵ гэж номлож байсан. Өөрөөр хэлбэл, хүн амын нэг хэсгийн хувьд ардчилал үйлчилж, харин нөгөө хэсгийн хувьд дарангуйллаар солигдоно гэдгийг ил тод зарлан тунхаглаж байв.²⁶

Төрийн эрх барих дээд байгууллагын тогтолцооны тухайд: Үндсэн хууль ёсоор төрийн эрх барих дээд байгууллага (тэр үеийн хэллэгээр улсын дээд эрхийг барих газар) нь Улсын Их Хурал байсан юм. Улсын Их Хурлын нийт төлөөлөгчдийн дотроос 30 гишүүнийг сонгож Бага Хурал байгуулан түүгээр дамжуулж Улсын Их Хурлын зарим үүргүүдийг цугланг журмаар гүйцэтгүүлэх, түүний чөлөө цагт Бага Хурлын Тэргүүлэгчдийн газрыг Бага Хурлын байнгын байгууллага болгон ажиллуулахаар зохион байгуулжээ. Үүнийг зарим судлаачид **төрийн эрх мэдэл хуваарилсан явдал** гэж тайлбарладаг²⁷ боловч үнэн хэрэгтээ төрийн эрх мэдлийг хуваарилах бус, харин дээд байгууллага нь эрх мэдлээ доод байгууллагад шилжүүлэхийг зөвшөөрсөн зохицуулалт байсан юм. Үүнийг гадаад улстай харилцахад улсаа төлөөлөх, гэрээ бичиг батлах, цуцлах, гадаад улсад суух элчин төлөөлөгчийг итгэмжлэх буюу эгүүлэн татах, улсын хил хязгаарыг өөрчлөх, дайтах, найрамдах, улс орныг батлан хамгаалах зорилгоор байлдааны байдал зарлах, цэргийн дайчилгаа явуулах зэрэг тусгаар тогтносон бүрэн эрхт байдалтай холбоотой асуудлыг Улсын Их Хурал, Улсын Их

²⁵ В.И. Ленин. Зохиолуд, 28 дугаар боть, 317-318 дахь тал.

²⁶ В.И. Ленин: "Эрүүл санаа, түүнийг элэг доог болгох гэжгүй л юм бол янз бүрийн анги байж байгаа цагт "цэвэр ардчиллын" тухай ярьж болохгүй, харин ангийн ардчиллын тухай л ярьж болох нь тодорхой юм. "Цэвэр ардчилал" гэдэг бол ангийн тэмцэл, төрийн мөн чанарыг ойлгохгүй байгааг харуулж бүхий байдал үг болохоор бараггүй, тэр явараа хоосон үг, яагаад гэвэл коммунист нийгэмд ардчилал нь заншил болж хувиры мөхөх тул "цэвэр ардчилал" гэж хэзээ ч гэсэн байх чадахгүй гэдгийг дашрамд нь хэлье. Ийм ч учраас "цэвэр ардчилал" гэдэг бол ажилчдыг мунхруулагч либерал хөрөнгөтний хуурамч үг мөн." гэсэн нь үнэн хэрэгтээ ардчиллыг үгүйсгэсэн санаа байв. В.И. Ленин. Зохиолуд, 28 дугаар боть, 233 дахь тал.

²⁷ Л.Өлзийсайхан. Парламент. УБ., 2001 он, 36 дахь тал.

Хурлын чөлөө цагт Улсын Бага Хурал шийдвэрлэж байхаар хуульчилснаас хараж болно.

Эдгээр зохицуулалтыг үзэл баримтлалын талаас задгалж үзвэл тус улсад хэрэг дээрээ төрийн дээд эрхийг барьдаг хэд хэдэн байгууллага байсан бөгөөд хууль тогтоох байгууллага нь цаана үндсэн ажилтай жирийн ардуудаас бүрдсэн, жилд нэг удаа цөөн хоногоор хуралддаг Улсын Их Хурал ч биш, мөн жилд нэг удаа цөөн хоногоор хуралддаг Улсын Бага Хурал ч биш, харин тэдгээрийн нэрийн өмнөөс байнга ажилладаг 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй Бага Хурлын Тэргүүлэгчид байсан гэж үзэх үндэстэй. Энэ нь марксизм-ленинизмын онолчид парламентад туйлын таагүй хандаж, түүнийг жирийн ардуудыг хууран мэхлэх, төөрөгдүүлэх, мунхруулах зорилгоор байгуулагдсан газар гэж үздэг байсны Монгол дахь тусгал байсан юм.²⁸ Тийм ч учраас аливаа хувьсгалт засгийн гол зорилго нь жирийн ажилчин, тариачин, бусад хөдөлмөрчдийг төрийг барих арга ухаанд даруй сургах явдал гэж марксист-ленинист онолчид үзэж байлаа.²⁹

Нөгөөтэйгүүр, дээр нэгэнтээ тэмдэглэсэнчлэн, хууль тогтоох ба гүйцэтгэх байгууллагуудын үйл ажиллагаа нэгдмэл байх зарчим дээр зохион байгуулагдаж, тухайлбал Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох төдийгүй хууль биелүүлэх, захирамжлан гүйцэтгэх дээд үүргийг Үндсэн хуульд заасан хэмжээ, хязгаарын дотор гүйцэтгэж байсны зэрэгцээ, төрийн эрх барих дээд байгууллагын өмнө бүх үйл ажиллагаагаа тайлагнаж, хариуцаж байх гүйцэтгэн захирамжлах дээд газар-Засгийн газар ажиллаж байсан нь дээд эрх барих байгууллагуудын үүрэг хоорондоо холилдсоныг гэрчилнэ. Тэр битгий хэл, төрийн дээд эрхийг Засгийн газраас хэрэгжүүлэх боломж нээлттэй байжээ. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлд: "Бүх Монгол

²⁸ В.И. Ленин. ПСС, 5-е издание, М., 1981.-Т. 33.-с. 46.

²⁹ В.И. Ленин. "Удержат ли большевики государственную власть?" ПСС, 5-е издание, М., 1981.-Т. 34.-с. 289-339.

Улсыг үүнээс хойш Бүгд Найрамдах Бүрэн Эрхт Ард Улс гэж улсын дээд эрхийг жинхэнэ ардад эзлүүлэн, улсын аливаа хэргийг Улсын Их Хурал ба мөн Хурлаар сонгогдсон Засгийн Газраас гүйцэтгэн шийтгүүлэх явдлыг нийтээр сүсэглэн дагавал зохино"; 4 дүгээр зүйлд: "БНМАУ-ын дээд эрхийг Улсын Их Хуралд хадгалах бөгөөд мөн Хурлын чөлөө цагт Улсын Бага Хуралд хадгалуулах, ба бас мөн Хурлын чөлөө цагт Бага Хурлын Тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын дунд хадгалуулбал зохино" гэж тус тус зохицуулжээ.

Төрийн тэргүүний албан тушаалыг халах тухай: БНМАУ-ын Анхдугаар Их Хуралд Үндсэн хуулийн төслийн талаар ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж илтгэл тавихдаа: "Бидний Монголын ард арван нэгдүгээр оны хувьсгалын ачаар эрх чөлөөгөө олсон боловч, газар орны байдалд нийлүүлэн Богд Жавзундамбыг хэмжээт эзэнд өргөмжлөн хэмжээт цаазат засгийг явуулсан ба мөн Богд ба Засгийн хооронд хэдийгээр завсардсан явдал үгүй боловч энэхүү Богдын шадарлагчдаас эрх ашигт шунан, үймүүлэн явсан удаа мөн буй" гэж тэмдэглэсэн байдаг. Түүнчлэн "Бүгд Найрамдах Улс болсон ба Үндсэн хууль" хэмээх бичигт: "...зарим нь ардын эрхтэй хэмжээт цаазат хаан эзэнт улсын засгийг байгуулснаар, зарим нь бүгд найрамдах ард улсын засгийг явуулсан боловч ардын эрхтэй хэмжээт цаазат улсын хаан эзэн нь ямагт ардын эрхийг мөлж хорогдуулан хэмжээт цаазыг эвдэж, эзэрхэг засгийг дахин явуулахыг хичээх ба бүгд найрамдах улсын жунтан хэмээх их ерөнхийлөгч нь басхүү ямагт эзэрхэг харгис буюу баялаг хөрөнгөтний этгээдийг хамгаалахаас бус, ядуу дорой олон түмэн ард иргэдийн эрх ашгийг огт үл бодох зэргээс бүх дэлхийн олон улсын олон түмэн ард иргэд нь тус тусдаа эрх чөлөө олохыг эрмэлзэж, удаа дараа их хувьсгалыг өдүүлэн буй", "...бүх дэлхийн бүгд найрамдах засагт, олон улсуудад их төлөв жунтан хэмээх их

ерөнхийлөгчийн тушаалыг байгуулж тус улсыг тэргүүлэх журам бүхий нь түүний бие гагцхүү хугацаагаар сонгогдохын төдий болохоос бус хэмжээт цаазат улсын хаанаас /асар/ их ялгаваргүй бөгөөд Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын аливаа чухал эрхээс хуваагдан хасагдах ба харин ч бай байсаар уг хоёр эрхийг тэмцэлдэн харилцан дор будлиан балар гүтгэхэд хүргүүлэх зэргийн онц харшлалтай зүйл буй... бөгөөд /бидний/ мэт буурай бага улсад нэгэн зүйлийн чирэгдэл сүйтгэл нэмэгдэхээс өөр тусыг олох явдалгүй болох..."¹ "...Европ тивийн Швейцари хэмээх бүгд найрамдах улс хэдийнээс тогтсоор ирсэн боловсронгуй засгийн байдал ба эдүгээгийн Зөвлөлийн Засагт Нийгэм Журамт Бүгд Найрамдах Холбоот Орос Улсын шинэчлэн тогтсон засгийн байдлыг үлгэр болгон жунтан хэмээх их ерөнхийлөгчийн тушаал байгуулахыг хэрэгсэхгүй болгож, улсын дээд эрхийг бүрнээ харьяат олон түмэн ардын гарт баруулахын тул мөнхүү олон түмэн ардын өөрсдөө сонгон гаргасан ардын төлөөлөгчид хуралдах улсын их хуралд хадгалуулахаар тогтсон..." тухай дэлгэрэнгүй өгүүлсэн байна.² Үүнээс дүгнэвэл, Монголын хувьсгалчид төрийн тэргүүний албан тушаалыг бий болгохоос татгалзсан нь уг албан тушаалыг хааныхаас өөрцгүй гэж үзсэнтэй холбоотой. Нөгөөтэйгүүр энд бас Зөвлөлт Оросын нөлөө байсныг тэмдэглэх хэрэгтэй. Угаас зөвлөлүүдийн бүгд найрамдах улс хэмээх удирдлагын хэлбэрт төрийн тэргүүний албан тушаал байдаггүй бөгөөд түүний үүргийг хэрэг дээрээ төрийн эрх барих дээд байгууллага (Их Хурал, Дээд Зөвлөл)-ас сонгогдсон тэргүүлэгчид хамтран хэрэгжүүлдэг байсан. Тухайлбал, БНМАУ-д Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчид, хожим Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчид нь хамтын төрийн тэргүүнд тооцогдож байв. Гагцхүү 1960 оны Үндсэн хуульд

¹ Монгол улсын төвчний тэнгэр архив. Ф 26, Т 1, к. н. 56. Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичиг /Б/, 2004 он, 64-65 дүг. тал. ан дам шилдэг

1990 онд оруулсан нэмэлтээр БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийн албан тушаалыг бий болгосноор Монгол Улс нийтийн жишигт нийцсэн төрийн тэргүүнтэй болсон юм.

Сонгуулийн зохион байгуулалт, зарчмын тухайд: Анхдугаар Үндсэн хууль нь Монгол Улсад олон шаттай (шууд бус), бүх нийтийн бус сонгуулийн зарчим дээр суурилсан сонгуулийн гэжиг тогтолцоог бий болгосон. Тухайлбал, Их Хурлын төлөөлөгчдийг олон шатны Хурал буюу 10 гэр, баг, сум, хошуу, аймгийн төлөөлөгчдийн Хурлаас шат дараалан сонгож байхаар уг хуульд тусгажээ. Түүнчлэн монголын ард түмний нэлээдгүй хэсгийн сонгох, сонгогдох эрхийг хассан тухай дээр өгүүлсэн.

Үндсэн хуулийн эх загварын тухайд: Эцэст нь, энэхүү Үндсэн хуулийг монголчууд бид өөрсдөө боловсруулсан уу, эсхүл Зөвлөлт Оросын Үндсэн хуулийг хуулбарласан уу гэдэг нь судлаачдын анхаарал татаж, маргаан дагуулдаг. Үндсэн хууль батлагдсаны дараахан гадаадын голдуу зарим судлаачид БНМАУ-ын анхдугаар Үндсэн хуулийг Зөвлөлт Оросын 1918 оны үндсэн хуулийн хуулбар гэж үзэж, үүнийг нотлохын тулд эдгээр хоёр үндсэн хуулийн хоорондоо ихээхэн төстэй зарим томъёолоруу уншигчдын анхаарлыг хандуулж байв.³¹ Судлаач, түүхч З.Понжид ч 1924 оны Үндсэн хуулийг Зөвлөлт Оросын Үндсэн хуультай харьцуулахад нэлээд ижил төстэй зүйл байдгийг тэмдэглэсэн боловч үүнийг зүгээр нэг хуулбар бус гэж үзжээ.³² Эрдэмтэн М.Санждорж ч энэ талаар эсрэг санал илэрхийлж, зарим томъёолол ижил төстэй байгаа нь тэдгээр хуулийн нэг нь нөгөөгийн хуулбарын гэрч баримт бус, харин

тэдгээр хууль социалист нэгэн маягтаахын гэрч гэж үзжээ.³³

Анхдугаар Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулагчид 1918 оны Зөвлөлт Оросын Үндсэн хуулийг ямар нэг хэмжээгээр загвар болгож ашиглаж байсантай маргах аргагүй. Учир нь эдүгээ Улсын төв номын санд³⁴ хадгалагдаж байгаа уг хуулийг орчуулгыг³⁵ 1924 оны Үндсэн хуультай нэгд нэгэнгүй тулгавал бүтэц, агуулга, зүйл заалтын хувьд нэлээд төстэй болох нь харагддаг. Нөгөө өнцгөөс харвал анхдугаар Үндсэн хуулийг бүтээгчид нь төсөл боловсруулахдаа өөрийн орны түүхэн уламжлал, нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдал зэргийг эрхбиш харгалзсан нь нийгмийг социалист ёсоор өөрчлөн байгуулах зорилтыг шууд тавиагүй бөгөөд ардын ардчилсан төрийн нэгэн өвөрмөц хэлбэр болсон малчин ардын улс-Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсыг бүтээхийг зорьсноос харагдаж байна. Иймд 1924 оны Үндсэн хууль нь 1918 оны Зөвлөлт Оросын үндсэн хуулиас үлгэр авч зохиогдсон боловч түүнийг ердийн нэгэн товчилсон хуулбар гэж үзэх нь учир дутагдалтай мэт санагдана.

Дүгнэлт

XX зуунд колони, хараат байдлаас ангижирсан буурай хөгжилтэй олон орны хувьд цаашдын хөгжлийн замаа сонгох хэцүүхэн сорилт тулгарсныг дэлхийн улсуудын хөгжил дэвшлийн түүх гэрчилнэ. Монголчууд 1924 оны Үндсэн хуулиараа хөрөнгөтний бус хөгжлийн замыг сонгосон юм. Энэ шалгуураар авч үзвэл анхны Үндсэн хуулийг шууд социалист биш гэснээ тэр талын чиг баримжаатай хууль гэж ангилахаас зайлбаргүй.

³¹ М.Санждорж. Ардын төрийн түүх. УБ., 1974 он, 149 дэх тал.

³² Уг хуулийн Монгол бичгээр хөрвүүлсэн эх нь Улсын төв номын сангийн УТНС-3191196 тоот дансанд хадгалагдаж байгаа.

³³ "Орос Нийгэмт Журмат Халбоот бөгөөд Зөвлөлийн Засагт Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль (кирилл ба монгол бичгээр). Олон Улсын Үндсэн хуулийн оршил: Анхдугаар Үндсэн хуулийн судалганы эх сурвалж. УБ., 2009 он, 59-74 дэх тал.

³⁴ В.В.Энгельфельд. Политическая организация современной Монголии. Харбин. 1925, с. 7; Абуки Тамитаро. Монгол үндэстэн ба түүх. Токио. 1941. М.Санждорж. Ардын төрийн түүх. УБ., 1974 он, 149 дэх талаас дам ишлэв.

³⁵ З.Понжид. Монголын анхны Үндсэн хуулийг боловсруулсан түүхийг сөхвөл. "Өнөөдөр" сонин. 2004.11.23.№274. D-2 тал.

Анхдугаар Үндсэн хуулийн ач холбогдол нь Монголын төрийн түүхнээ анх удаа хаант ёсыг халж, бүгд найрамдах улсын байгуулал, улс төрийн цоо шинэ тогтолцоог хуульчлан баталгаажуулж, туурга тусгаар төр улсаа дэлхий дахинд тунхагласанд оршино. Түүнчлэн хамжлага, эзэмшлийн харилцааг эгнэгт халж, төрийн эдийн засаг, санхүүгийн үндсийг анхлан тогтоож, эх газрын төстэй эрх зүйн шинэ тогтолцоо бүрдэх суурь нь болж өгснөөрөө дэвшил болсон юм. Энэхүү Үндсэн хууль нь Монгол Улсын түүхэнд ардын хувьсгалын ялалтын үр дүнг улс төр, хууль зүйн талаас нь бататган бэхжүүлсэн хууль хэмээн тэмдэглэгджээ.

Гэхдээ үзэл баримтлалын хувьд 1924 оны Үндсэн хууль нь социалист маягийн үндсэн хуулиудын нэгэн адил улс орны хөгжилд ноцтой сөрөг үр дүн, гажуудлыг авчирсан нь түүхэн үнэн юм. Энэ хууль нь хэт үзэл сурталжсан, ангич мөн чанартай, ардчилсан бус байсан нь түүний зүйл, заалтуудаас тодорхой харагддаг. Тухайлбал, хүн амаа анги ялгаварлаж, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, ардчилал, хүний жам ёсны эрх зэрэг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн үнэт зүйлсийг үгүйсгэсэн нь яах аргагүй энэхүү Үндсэн хуулийн салшгүй шинжүүд байв. Ингэснээрээ Монгол Улсад төрийн хатуу төвлөрсөн удирдлага, нэг намын ноёрхолт улс төрийн дэглэм тогтоход анхдугаар Үндсэн хууль тодорхой хэмжээгээр үйлчилсэн билээ.

—оОо—

НӨХӨХ ОЛГОВРЫН ТУХАЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ОНОЛЫН ҮНДЭС



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
багш, доктор (LL.D), дэд профессор,
Дашбалбарын Гангабаатар

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хамгийн маргаантай асуудлын нэг нь хувийн өмчийг дайчлан авах эрхийг төрд олгосон явдал юм. Үндсэн хуулийн 6-р зүйлийн 6.4 дэх хэсэг, 16-р зүйлийн 16.3 дахь хэсэгт төрийн эрх бүхий байгууллага хувийн өмчийг дайчлан авахдаа нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн нөхөх олговор, үнийг төлөхөөр¹ заасантай холбоотой. Энэхүү зохицуулалтаар төрөөс хувийн өмчийн хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгийг хоёр нөхцөлтэйгөөр дайчлан авахыг зөвшөөрдөг. Нэгдүгээрт, дайчлан авах нь улсын тусгай хэрэгцээ, нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээнд үндэслэсэн байна. Хоёрдугаарт, төрөөс газрыг эргүүлэн авахдаа нөхөх олговор олгоно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйд “дайчлан авах”, “эргүүлэн авах”,² “улсын тусгай хэрэгцээ”, “нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ”, “нөхөх олговор” зэрэг нэр томьёо, түүнийг утга агуулгыг дэлгэрэнгүй тайлбарласан Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр гараагүйн дээр энэ талаар хийсэн судалгаа хомс байна.

¹ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992, 6.4, 16.3.

² Энэ судалгааны хүрээнд газрыг дайчлан авах, эргүүлэн авах гэсэн нэр томьёог адил утгаар хэрэглэсэн болно.

Хувийн өмчийн газрыг төрөөс эргүүлэн авч болох эсэх, эргүүлэн авахад ямар шаардлага тавигддаг болох талаар үе үеийн эрдэмтэн мэргэдонол, үзэл сэтгэлгээний түвшинд анхаарлаа хандуулж ирсэн нь уг асуудлын ач холбогдлыг илэрхийлж байна. Төр газрын эзэнд газаргай нь холбогдсон үүрэг хүлээлгэхдээ өмчийн эрхийг хэт хязгаарласныг дайчлан авсан гэж эсэх үзэх тухай асуудал бусад улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн маргаантай асуудал хэвээр байсар байна. Төр газар өмчлөгч иргэдийн газрыг хурааж, өөрийн гэсэн өмчийн газаргүй иргэдэд тарааж өгөх зорилгоор дайчлан авч болох уу? Эдийн засгийн хямралаас гарах зорилгоор төр томоохон худалдаа үйлчилгээний төв байгуулж, иргэний өмчийн газрыг дайчлан авч болох уу? Иргэд өмчийн газраа хэрхэн захирагч зарцуулах, тодорхой байдлаар ашиглах үүрэг төрөөс ногдуулж болох уу? Ундны усны ундарга дээр барьсан орон сууцны буулгаж, газрыг нь төр дайчлан авч болох уу? Үндсэн хуулийн эрх зүйд ийнхүү газрыг эргүүлэн авахад ямар хязгаарлалт, шалгуур тавигддаг? Энэ мэт газрыг эргүүлэн авахтай холбоотой хариулт эрсэн олон асуудал байвч уг судалгааны хүрээнд Үндсэн хуулийн эрх зүйд газрыг дайчлан авахдаа “нөхөх олговор” олгох замаар газар өмчлөгчийн өмчийн эрхийг хүндэтгэх, хамгаалахтай холбоотой онол, үзэл баримтлалын талаар хөндлөнө. Үндсэн хуулийн хүрээнд хувийн өмчийн газрыг төрөөс эргүүлэн авахад төлөх нөхөх олговрын тухай утилитар онол болон либертар онолын үүднээс авч үзлээ.

Нөхөх олговрын талаарх утилитар онол

Улаанбаатар хотын хойд хэсгийн зуслан орох замыг өргөтгөх, шинэчлэх нь зун цагт үүсдэг замын хөдөлгөөний түгжрэлийг багасгах, цаг хэмнэх, шатахуун бага зарцуулах гээд нийтийн хэрэгцээний чухал асуудал юм. Энэхүү нийтийн эрх ашгийн үүднээс төрөөс замын хоёр талаар суурьших олон тооны иргэдийн газрыг эргүүлэн авах шаардлагатай болжээ. Газраа зарахгүй байх, өндөр үнэ санал болгох нь замын ажлыг удаашруулж, төрд илүү зардал үүсгэнэ. Тухайн газрын зах зээлийн үнэ 50 сая төгрөг гэж үзье. Газраа зарахгүй гэх цөөн хүмүүсийн газрыг тойруулан зам барихад 900 сая төгрөг зарцуулахаар бол газрын эзэд аль болох газрынхаа үнийг өндөр хэлнэ. Хэрэв тэр хавийн газрын эзэн бүр өмчийн газраа зах зээлийн бодит үнээс хэт өндөр үнэлбэл төрөөс тухайн зам барихад зарцуулах зардал хэт өсөх, магадгүй энэхүү төслийг хэрэгжүүлэх боломжгүй нөхцөл байдал үүсэж болох юм.

Хэлцлийн зардал³ ба нөхөх олговор

Утилитар өмчийн онолчид өмчийн зүйлийг шилжүүлэх зохистой хувилбар нь чөлөөт зах зээлийн журмаар харилцан тохиролцоон дээр үндэслэх нь зүйтэй гэдэгтэй санал нэг байдаг. Өөрөөр хэлбэл тухайн өмчийн зүйлийг хамгийн зохистой байдлаар ашиглаж чадах нэгэнд шилжүүлэх нь чухал. Жишээ нь, хорин мянган төгрөгөөр ном худалдаж авсан эмэгтэй хорин мянган төгрөгөөс илүү үнэ цэнэтэй гэж үзсэн зүйлээ авсандаа баяртай байна. Харин ном зарж байгаа этгээд номоос илүү хүсэж байгаа зүйл болох мөнгөө олж авна. Хоёр тал аль аль нь сэтгэл хангалуун үлдэнэ.

Гэвч хэлцлийн зардал өсөх тусам харилцан зөвшилцлийн үндсэн дээр газрыг илүү үр дүнтэй ашиглаж чадах

нэгэнд шилжүүлэхэд бэрх болно.⁴ Томас Меррил төрөөс хувийн өмчийн газрыг эргүүлэн авах эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл нь хэлцлийн зардал өндөр байх явдал юм гэж зөв тодорхойлсон байдаг.⁵ Утилитар онолоор газраа хэт өндөр үнэлсэн газар өмчлөгчийн шаардлагаас үүдэн гарах хэлцлийн зардалтай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх арга нь төрөөс хувийн өмчийн газрыг дайчлан авах, эргүүлэн авах явдал гэж үздэг.

Гuido Калабresi болон Дуглас Меламед нар өмчийн эрхийн тухай алдартай өгүүлэлдээ⁶ газрын дайчлан авах төрийн эрх нь газар өмчлөгчийн өмчийн эрхийн хамгаалалтыг үүргийн эрх болгож өөрчилснөөр хэлцлийн зардлыг багасгадаг гэж үзжээ.⁷ Өмчийн эрхийн хамгаалалт буюу бусад бүх этгээдэд газраа худалдахгүй байх, хориг тавих өмчлөгчийн эрх нь төрөөс нөхөх олговор олгосноор дуусгавар болох буюу үүргийн эрх болно.⁸ Өөрөөр хэлбэл А-гийн өмчийн газрыг Б худалдаж авахыг хүссэн тохиолдолд А нь өмчлөх эрхтэй тул татгалзах эрхтэй. Харин А-гийн газрыг төрөөс эргүүлэн авахыг хүсэж, нөхөх олговор олгосноор А-гийн өмчлөх эрх дуусгавар болж, татгалзах боломжгүй болно. Иймд Үндсэн хуулиараа газрыг эргүүлэн авах эрхийг төрд олгох нь зүйтэй гэж утилитар онолчид үздэг.

Нөхөх олговор

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төр иргэний хувийн газрыг эргүүлэн авахдаа нөхөх олговор олгох үүрэгтэй гэж хуульчилсан.⁹ Зарим улсын Үндсэн хуульд шударга нөхөх олговортойгоор газрыг дайчлан авч

³ Коазын онол болон хэлцлийн зардлын талаар эндээс үзнэ үү. R. H. Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics* 3 (October 1, 1960): 1-44.

⁴ Хэлцлийн зардлын тухай эдийн засгийн өндгөөс нь дараах өгүүлээс үзнэ үү. Thomas Merrill, "Economics of Public Use," *Cornell Law Review* 72, no. 1 (November 1, 1986): 61-116.

⁵ Мөн тэнд., 61.

⁶ Guido Calabresi and A. Douglas Melamed, "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral," *Harvard Law Review* 85, no. 6 (April 1, 1972): 1089, 1090, doi:10.2307/1340059.

⁷ Мөн тэнд., 1091.

⁸ Мөн тэнд.

⁹ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992, 6.4.

болох тухай зохицуулсан байдаг¹⁰ бол Монгол Улсын Үндсэн хуульд "шударга" нөхөх олговрын тухай илт дурдаагүй. Үндсэн хуулийн үг үсэгт шууд хуульчлагдаагүй гэдэг нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд тусгагдаагүй гэсэн үг биш юм. Үндсэн хуульд шууд илт тусгагдаагүй байгаа нь шударга бус нөхөх олговрыг зөвшөөрсөн хэрэг бус.

Шударга нөхөх олговор гэдгийг тухайн газрын зах зээлийн үнэ гэж ойлгодог жишиг байдаг.¹¹ Тухайн газрыг худалдахаар болсон нөхцөлд уг газрыг өөрийн болгохыг хүссэн худалдан авагч газрын эзэнд төлөх үнийг зах зээлийн үнэ гэж үзэхээр байна.¹² Ингэж үнэлэх нь газрын эзэн өмчийн газраа зах зээлийн үнээс дээгүүр үнэлэх, тухайн газар нь түүний хувьд зах зээлийн үнээс илүү субьектив үнэ цэнэтэй гэдгийг харгалзан үздэггүй. Тэрчлэн тухайн газрын эзэн тухайн газраас нүүх, газар дээр эрхэлж байсан бизнесээ алдах, өөр газар адил төстэй газар худалдаж авч чадахгүйд хүрэх зэрэгтэй холбоотой зардлыг нөхөн төлөхгүй юм.

Утилитар онолын үүднээс шударга нөхөх олговор олгох гэдэг нь газрын эзний өмчийг эргүүлэн авснаас үүдэн гарах зардлыг бүрэн төлж барагдуулахгүй гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг. Учир нь хэрэв газрын эзэн өөрийн өмчийн газраа зах зээлийн үнээс илүүгээр үнэлдэггүй байсан бол хэдийнээ худалдаж, борлуулах байсан. Өмчийн газраа зах зээлийн үнээр худалдаагүй, худалдахгүй байна гэдэг нь тухайн газар түүнд хэн нэгний санал болгож буй үнээс илүү үнэ цэнэтэй, илүү хэрэгтэй байна гэсэн үг. Зарим газрын эзэн төрөөс илүү мөнгө салгах зорилгоор илүү үнэ хэлдэг. Харин заримынх нь хувьд тухайн газар нь зах зээлийн үнэ цэнээс илүү эрхэм, илүү үнэ цэнэтэй учир өндөр үнэ хэлдэг.

Хэрэв газрын эзний хэлсэн субьектив үнэлгээг үндэс болговол шударга нөхөх олговор гэдэг маань

өөрөө системтэйгээр хувийн өмчийн газрыг багаар үнэлэхтэй адил юм.¹³ Гэвч тухайн газрын эзний субьектив үнэлгээг бодитой тогтоох нь бэрхшээлтэй учраас шүүх "шударга нөхөх олговор"-оос өөр стандарт тогтоох боломжгүй байдаг.¹⁴ Хүмүүсээс өөрийн өмчийн газрыг шударгаар үнэлэхийг хүсэж болох ч тэдний үнэлгээг бодитой, үнэн, шударга, зохистой үнэлгээ гэж үзэхэд хэцүү.¹⁵ Учир нь тэд хүссэн хүсээгүй өөрийнхөө эрх ашигт нийцүүлэн үнэлэх буюу бодит үнийн талаар худал хэлэх магадлал өндөр байдаг.

Нийтийн хэрэгцээ

Утилитар онолдог газрыг эргүүлэн авахад хэлцлийн зардал нь олонх тохиолдолд тийм өндөр байдаггүй тул бага бэрхшээл тохиолддог гэж үздэг. Зам барихад хэлцлийн өртөг өндөр байх боловч жижиг замын цагдаагийн харуулын цэг, эсхүл шуудангийн салбарын байр барихад хэлцлийн зардал төдийлөн өндөр байдаггүй. Засгийн газар шаардлагатай газрыг зах зээлийн үнээр газраа зарж байгаа иргэнээс худалдаж авах боломжтой. Хэрэв тухайн газрын эзэн газраа зарахаас татгалзвал дараагийн иргэнтэй тохиролцож ойролцоох газрыг худалдан авч болно. Гэхдээ Үндсэн хуулиар бол иргэн зөвшөөрөөгүй байсан ч эргүүлэн авч болох эрх нь нээлттэй байна. Өөрөөр хэлбэл газрын эзэнтэй аль болох зөвшилцөн нөхөх олговор олгож байж газрыг эргүүлэн авах нь зүйтэй боловч газар өмчлөгч татгалзсаар атал газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах эрх төрд бий.

Төр энэ эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд нийтийн эрх ашигт тулгуурласан, нийгмийн хэрэгцээг үндэслэсэн байх шаардлага тавигддаг. Монгол Улсын

¹¹ Christopher Serkin, *The Meaning of Value: Assessing Just Compensation for Regulatory Takings*, SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, April 9, 2005), 679.

¹² *United States v. 50 Acres of Land*, 469 US 24 (Supreme Court 1984).

¹³ Lee Fennell, "Taking Eminent Domain Apart," *Michigan State Law Review*, January 1, 2004, 957.

¹⁰ АНУ-ын Үндсэн Хууль, 1787, 5-р нэмэлт өөрчлөлт.

¹¹ *United States v. 50 Acres of Land*, 469 US 24 (Supreme Court 1984).

¹² Ibid.

Үндсэн хуульд зааснаар төрөөс хувийн өмчийн газрыг нийтийн хэрэгцээг үндэслэн эргүүлэн авч болохоор байна.¹⁶ Харин нийтийн хэрэгцээ гэдэг нэрийн доор төр газрын эзнээс газрыг нь эргүүлэн аваад бусад хувь хүн, хуулийн этгээдэд түгээж болох уу? Өөрөөр хэлбэл нэг газар өмчлөгч иргэний өмчийн газрыг нөгөө хувь этгээдийн өмнөөс эргүүлэн авч болох уу? Яагаад хувь хүн, хуулийн этгээд газрыг эргүүлэн авах эрхгүй, төр зөвхөн энэ эрхийг хэрэгжүүлдэг вэ? гэсэн асуулт ургана.

Хувь этгээдэд бусдын газрыг худалдан авах боломж нээлттэй байдаг. Төрөөс ялгаатай нь бусад иргэдэд мэдэгдэлгүйгээр, нууцаар хүн бүртэй гэрээ байгуулж, газрыг зах зээлийн үнээр худалдан авах боломж хувь хүн, хуулийн этгээдэд бий. Харин төрийн адил нийтийн хэрэгцээнд үндэслэн бие даан газрыг эргүүлэн авах боломжгүй. 100 айл орчмын газрыг төр эргүүлэн аваад хувийн компанид шилжүүлж хот дахин төлөвлөлтийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлж байгаа нь төр хувийн компанийн өмнөөс газар өмчлөгч иргэний өмчийг дайчлан авч буй хэрэг мөн. Энэ ажиллагаа аль нэг хувь этгээдэд тендер олгоход биш хот дахин төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх, хотын агаарын бохирдлыг багасгахад чиглэсэн нийтийн хэрэгцээ, ашиг сонирхлын үүднээс хийгдэж байгаа тохиолдолд Үндсэн хуульд нийцэх юм.

Үндсэн хуульд заасан нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ, улсын тусгай хэрэгцээ¹⁷ үндэслэж газрыг эргүүлэн авах тухай зүйл заалт нь газрыг эргүүлэн авах төрийн эрх мэдлийн хүрээг хязгаарлаж өгсөн зохицуулалт юм. Гагцхүү нийгмийн хэрэгцээ, шаардлага гэдэг нэрийн дор ямар ч зорилгоор хувийн өмчийн газарт халдаж болох эсэх талаар эрхэмтэдийн маргаан үргэлжилсээр байна.¹⁸ Тодорхой

байгаа нэг зүйл нь төрөөс хувийн газрыг эргүүлэн авах цаад зорилго нь нийгмийн ашиг сонирхлын үүднээс бус хувь этгээдийн ашиг орлогыг нэмэгдүүлэх зорилготой байвал тэр нь үндсэн хууль зөрчсөн болно.

Дээр дурдсан үзлийг утилитар онолын үүднээс зөвтгөдөг. Утилитар онолоор дайчлан авах үйлдэл нь зардал ашгийн тооцоонд үндэслэсэн эсэхээс хамаарч үндсэн хуулиар хамгаалагдсан газар өмчлөх эрхийг зөрчсөн эсэхийг тогтооно гэж үздэг. Харин зардал ашгийн тооцоог хангалттай хийж чадаагүй, эсхүл авилгатай холбогдсон улс төрийн хүчний нөлөөллөөс болж хувь этгээдийн ашиг сонирхлын төлөө хувийн өмчийн газрыг эргүүлэн авсан бол үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзнэ.

Утилитар үзэлтний зардал ашгийн тооцооны тухай ойлголтоор нийтийн эрх ашгийн дагуу газрыг эргүүлэн авах нь нийгмийн шаардлагад нийцнэ. Зам барьснаар нийгэмд хэрэгтэй бол газрын эзэнд нөхөх олговор олгосноор ямар ашигтай вэ? Зөвхөн олсон ашгаасаа тодорхой хувийг нь буцааж газрын эзэнд олгож, дахин хуваарилалт хийх нь өөрөө зардал ихтэй хэрэг бус уу? Нийтийн сайн сайхныг нэмэгдүүлж байвал хэн нэгэнд нөхөх олговор олгох шаардлага юу байна гэх зэрэг асуулт тавигдана. Утилитар үзэлтнүүд үүнд хариулахдаа газрын эзэнд олгож буй нөхөх олговор нь газрыг эргүүлэн авснаас нийгэмд бий болох сөрөг үр дагаврыг арилгахад нөлөөтэй.¹⁹ Газрыг дайчлан авахдаа нөхөх олговор олгохгүй бол газрын эзэд газартаа хөрөнгө оруулалт хийх сонирхол багасна.²⁰ Энэ нь нийтийн ашиг сонирхлын эсрэг учир нөхөх олговор байх ёстой гэж үзжээ.

Утилитар үзлийн нөхөх олговрыг хүлээн зөвшөөрөх өөр нэг үндэслэл бол нөхөх олговор олгох тухай шаардлага нь төрийн эрх мэдэлтэн газар дайчлан авах шийдвэр гаргахдаа зардал ашгийн

¹⁶ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992, 6.4.

¹⁷ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992, 6.4., 16.3.

¹⁸ Төрийн хууль ёсны бодлого, нийтийн эрх ашиг, нийгмийн хэрэгцээ, зайлшгүй шаардлагыг үндэслэснийг АНУ-д Үндсэн хуульд нийцсэн гэж үздэг байна.

¹⁹ Frank I. Michelman, "Property, Utility, and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of 'Just Compensation' Law," *Harvard Law Review* 80, no. 6 (April 1, 1967): 1165, doi:10.2307/1339278.

²⁰ Мөн тэнд

тооцоо хийхийг нөхцөлдүүлдэгтэй холбоотой.²¹ Хэрэв нөхөх олговор авахгүй болчихвол төрийн эрх мэдэлтэн хувийн өмчид нийтийн өмч мэт хандаж, хүссэн үедээ, хүссэн газраа дайчлан авснаар нийтийн сайн сайханд сөргөөр нөлөөлнө. Тиймээс газрыг эргүүлэн авахдаа нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагыг үнэлж дэнсэлж байж шийдвэр гаргах учиртай гэж үздэг.

Нөхөх олговрын тухай утилитар анализ нь олон талтай тул холбогдох бүх асуултуудад нэг мөр хариу өгөхөд амаргүй. Утилитар үзлээр нийтийн хэрэгцээнд үндэслэн газар дайчлан авахад нөхөх олговор олгох шаардлагатай гэж үздэг ч хувийн өмчийн эрхийг хамгаалах шаардлага нь нийтийн сайн сайхны төлөө болох тул хамгаалах ёстой гэж үздэг нь либертар үзлийн яг эсрэг өнцгөөс нь тайлбарласан хэрэг юм.

Газрыг эргүүлэн авах тухай либертар онол

Газрыг эргүүлэн авахдаа нөхөх олговор олгох эсэхтэй холбоотой либертар үзэл төр бий болохоос өмнө байсан жам ёсны эрхэд суурилсан. Нийгмийн гишүүн болж нэгдэхдээ хүмүүс хэдийнээ өөрийн гэсэн өмчийн эрхтэй байх ба бусдын өмчийн эрхийг хамгаалах зэрэг цөөн шалтгаанаар хувийн өмчийн эрхийг хязгаарлаж болно гэдэг. Жон Локын төр "аливаа хүний өмчийг түүний зөвшөөрөлгүйгээр авч болохгүй" гэсэн санаатай ерөнхийдөө санал нэгддэг.²² Гэвч өмчийн эрх үүсэх тухай түүний онол, хөдөлмөрийнхөө өмчлөгч гэдэг санаа зэрэг нь орчин үед газрыг дайчлах, нөхөх олговор олгох тухай ойлголттой тэр бүр нийцдэггүй. Хэрэв газрыг эргүүлэн авах тухай үндсэн хуулийн зүйл заалтын дагуу газрын эзэнд нөхөх олговор олгосон байхад хангалттай гэж үзвэл Локын

өмчийн эрхийн тухай онолоос²³ өөрөө жам ёсны эрхийг тайлбарлах шаардлагатай болно.

Либертар онол ёсоор өмчийн эрх нь жам ёсны эрх болохын хувьд төрийн эрх мэдлийг хязгаарлагч мөн гэх боловч либертарчууд ч энэ талаар өөр өөр өнцгөөс харж байна. Айн Рэнд төрөөс нөхөх олговортой олговоргүйгээр газрыг дайчлан авах нь хувийн өмчийн эрхийн эсрэг гэж үзсэн.²⁴ Тэрээр утилитар онолын хэлцлийн зардлын тухай ойлголтыг үгүйсгэж, газрыг эргүүлэн авах боломжгүй болсноос нийгмийн хэрэгцээтэй төслүүд урагшлах боломжгүй болох, иргэдийн амьдралын чанар доройтохыг асуудал гэж үзэхгүй байв. Харин Ричард Эпстэйн хэлцлийн зардлыг үл ойшоосны үр нөлөөг харгалзан үзсэн.²⁵ Төр шударга нөхөх олговор олгосон тохиолдолд өмчийн жам ёсны эрхийг нь хязгаарлаж, албадан солилцоо хийж болно гэжээ.²⁶ Гэвч тэрээр төрд хувийн өмчийг хязгаарлах өргөн эрх олгохыг хүсэхгүй байсан. Тиймээс ч нийтийн хэрэгцээнд гэдгийг явцуу хүрээнд тайлбарлан ойлгож, төр хувь этгээдийн өмнөөс газрыг эргүүлэн авч дахин хуваарилах замаар өөрийн хувиа хүртдэг явдлаас сэргийлэх ёстойг онцолсон. Харин хэрхэн хэрхэн үүнээс сэргийлэх талаар тодорхойлоогүй байна.

Хувь хүн, нийгэмлэгийн хоорондын харилцаанд тулгуурласан Гегелийн онол,²⁷ эсхүл өмчийн хэлбэрээс хамаарч эргүүлэн авахыг хориглох тухай Радины үзэл,²⁸ нийтийн хэрэгцээ хийгээд хүний эрхэм чанар, шударга ёс аль алийг нь харгалзан үзэхийг чухалчилсан Аристотелийн өмчийн

²¹ Ibid.

²² Ayn Rand, "Government Financing in a Free Society", in *The Virtue of Selfishness* (1964), 157.

²³ Richard A. Epstein, *Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain*, Reprint edition (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985).

²⁴ Мөн тэнд, 2-р бүлгүүн үз.

²⁵ Jeanne L. Schroeder, *The Vestal and the Fescas: Hegel, Lacan, Property, and the Feminine*, First Edition edition (Berkeley: University of California Press, 1998), 293.

²⁶ Margaret Jane Radin, *Reinterpreting Property* (Chicago: University Of Chicago Press, 1996).

²¹ James Krier and Michael Heller, "Deterrence and Distribution in the Law of Takings," *Articles*, January 1, 1999, 997.

²² "Two Treatises of Government (Paperback) by John Locke: Orion Publishing Co, United Kingdom 9780460873567 Paperback, Original Ed. - The Book Depository."

эрхийн үзэл аль аль нь өмчийн эрхийг төр хязгаарлахдаа нөхөх олговор олгох ёстой болохыг онцолжээ.

Нөхөх олговрын хэлбэр

Үндсэн хуульд нийцүүлэн хувийн өмчийн газрыг дайчилсан, эсхүл хууль бусаар дайчлан авсан эсэхээс хамаарч нөхөх олговрын хэлбэр, агуулга ялгаатай байна. Нөхөх олговор олгох өмчийн зүйлийг гурав хувааж үзсэн байдаг. Эд хөрөнгө (байшин, барилга байгууламж, тоног төхөөрөмж, хувьцаа г.м), гэрээний эрх (хангах, нийлүүлэх гэрээ г.м), мөн бусад бодит бус үнэт зүйл (процесс, шинэ санаа, ирээдүйн чиг хандлага) зэргийг харгалзан нөхөх олговор ялгаатай байдаг. Хуулийн дагуу хувийн өмчийн газрыг дайчлан авсан бол дээр дурдсанчлан шударга нөхөх олговор олгох, эсхүл зохистой үнийг төлөх асуудал хөндөгдөнө. Шударга нөхөх олговор гэдгийг зах зээл дэх тухайн өмчийн бодит үнэ, эдийн засгийн үнэлгээнээс гадна гэрээний эрх, патентын лиценз, цаашдын олох байсан орлого гэх мэт олон зүйлийг харгалзан байж үнийг нь тодорхойлдог.

Нөхөх олговор олгох, хохирлыг барагдуулах асуудал хөндөгдөх үед хууль ёсоор болон хууль бусаар дайчлан авсан эсэхээс үл хамааран аль ч тохиолдолд шударга, нөхөх олговор олгох ёстой. Гагцхүү төлөгдөх нөхөх олговрын хэмжээг хэрхэн шударга тогтоох нь гол асуудал байдаг.

Хууль бусаар дайчлан авахтай холбоотойгоор эрхийг сэргээхдээ дайчлан аваагүй байсан тохиолдолд ямар байх байсан тэр нөхцөл байдалд нь буцаах буюу бүх сөрөг үр дагаврыг нь арилгахыг шаардах эрхтэй. Хэрэв ийм боломжгүй бол хохирлыг бүрэн төлөх үүрэг хүлээнэ.

Зарим тохиолдолд бүрэн нөхөх олговор, заримдаа зохистой нөхөх олговор гэж ангилдаг. Бүрэн болон зохистой гэх шаардлага нь агуулгын хувьд төстэй буюу үндсэндээ нөхөх олговор нь зохистой, шударга, шуурхай, үр дүнтэй байх шаардлага тавигддаг. Бусад улсын үндсэн хуулийн шүүхийн

практикаас үзэхэд шударга болон зохистой нөхөх олговрыг нийтлэг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Илүүтэй олон улсад нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн практик бол нөхөх олговор нь зах зээлийн шударга үнэд нийцсэн байх шаардлага юм. Дайчлан авахаас өмнөх болон дайчлан авах тухай мэдээлэл нийтэд ил болохоос өмнөх зах зээлийн үнийг шударга зах зээлийн үнэ гэнэ. Дайчлан авахтай холбоотой мэдээлэл тархсанаас болоод уг газрын үнэ нь буурсныг зах зээлийн үнэ гэж үзэхгүй.

Ирээдүйд олж болох байсан орлогыг ч зарим тохиолдолд дайчлан авахдаа харгалзан нөхөх олговор олгодог практик байна. Газрыг дайчлан авах үйл явц нь өргөн хүрээнд, нийтийг хамарч, албан ёсоор, системтэй байдлаар хэрэгжсэн тохиолдолд нөхөх олговрын хэмжээ бага байхаар зарим улсын шүүхийн шийдвэр гарсан байдаг. Үндсэндээ нөхөх олговрын хэмжээг тогтооход өмчийн зүйлийн үнэ, олж болох байсан орлого, дайчлан авснаас үүдсэн бусад хохирлыг оруулан үзэх нь нийтлэг байна.

Дүгнэлт

Хувийн өмчийн газрыг төр эргүүлэн авахад тавигдах үндсэн хоёр шаардлагын нэг нь нөхөх олговор олгох явдал мөн. Төрөөс газрыг эргүүлэн авахдаа шууд болон шууд бусаар эсхүл хууль ёсны дагуу болон хууль зөрчиж газрыг дайчилснаас хамаарч нөхөх олговрын агуулга, хэлбэр, хэмжээ харилцан адилгүй байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд газрыг төрөөс эргүүлэн авахдаа шударга, зохистой, шуурхай, үр дүнтэй нөхөх олговрын талаар шууд тусгаагүй нь шударга, зохистой нөхөх олговор олгох нь үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцэхгүй гэсэн агуулгагүй юм. Хувийн өмчийг дайчлан авах асуудлыг тусгай хуулиар зохицуулж, шударга нөхөх олговор олгож, өмчлөх эрхийг зөвхөн хуулиар хязгаарлах шаардлагыг хангах нь хувийн өмчийн газрыг дайчлан авахтай холбоотой үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцнэ.

ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ХЯЗГААР: ОНОЛЫН АСУУДАЛ БА МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭРХ ЗҮЙ



Гавьяат хуульч, Хууль зүйн
шинжлэх ухааны доктор, профессор
Цэрэнбалтавын Сарантуяа

I. Онолын асуудал. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаар ба үндсэн хуулийн хэв шинж

Бидний хүрээлэн байгаа орчин байнгын хөгжил, хөдөлгөөнд байдгийн адил өөрчлөгдөшгүй зүйл гэж үгүй бөгөөд үндсэн хуулийн үйлчлэл ч мөн энэ зүй тогтлыг тойрохгүй. Энэ утгаараа үндсэн хуульд ч нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болох ба харин үүнд хязгаар бий эсэхийг шинжлэх ухааны үүднээс судлах шаардлага гардаг.

Нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаар гэж юу вэ, түүнийг үндсэн хуульд тусгах ёстой юу, бичигдээгүй хязгаар гэж байх уу, түүнийг хэрхэн яаж танин мэдэх вэ? гэсэн асуултад хариулт өгөхийн тулд үндсэн хуулийг хэв шинжид ангилан авч үзье.

Үндсэн хуулийг дараах гурван хэв шинжид ангилж болохоор байна, үүнд:

А. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тодорхой хязгаар заасан үндсэн хууль

Б. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад хязгаар тодорхой заагаагүй үндсэн хууль

В. Системчлэгдээгүй буюу бие даасан баримт бичиг болж хэлбэржээгүй бичмэл бус үндсэн хууль.

Нэмэлт, өөрчлөлт, түүний хязгаарын тухай асуудал нь кодексчилсон буюу төрөл хууль бүхий бичмэл үндсэн хуультай, түүнд хууль тогтоох замаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжтой улсад л яригдана. Иймд уг сэдвийн хүрээнд энд дурдсан сүүлийн буюу /В./ ангиллын тухай хөндөх шаардлага огт байхгүй гэж үзлээ.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаар үндсэн хуульд өөрт нь агуулагдаж буй тохиолдолд түүнийг *eternity clause*, *Ewigkeitsklausel* буюу *вечные гарантии*, *утгачилбал "үүрдийн баталгаа"* хэмээн нэрлэдэг байна. Бүгд Найрамдах Турк Улс, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийг энд жишээ болгон дурдъя.

Жишээ 1:

Турк Улсын Үндсэн хуулийн IV дүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон зохицуулалтыг тусгажээ. Ингэхдээ үндсэн хуулийн зарим зүйлийг түүвэрлэн дурдах хэлбэр ашигласан байна: тус улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлд заасан, төрийн бүгд найрамдах хэлбэрийн тухай мөн 2 дугаар зүйлийн, бүгд найрамдах төрийн зарчим зохицуулсан заалт, 3 дугаар зүйлийн нутаг дэвсгэрийн нэгдмэл байдлын тухай заалтыг өөрчлөх, эдгээрт өөрчлөлт оруулах санал гаргахыг мөн хориглодог байна.

Жишээ 2:

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлд, холбооны төр нь муж улсад ангилагдах тухай, муж улс хууль тогтоох ажиллагаанд зарчмын хувьд оролцох тухай заалт, мөн тус хуулийн 1 болон 20 дугаар зүйлд заасан зарчмыг Үндсэн хууль өөрчлөхөд хөндөхийг

хориглосон байна. Тус улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлд, хүний үнэлэмж салшгүй бөгөөд төрийн бүхий л эрх мэдэл түүнийг дээдлэх үүрэгтэй, хүний эрх нь хүн төрөлхтний энх тайван, шударга ёсны үндэс бөгөөд Үндсэн хуульд заасан үндсэн бүх эрх хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийг хязгаарлах тухай, мөн үндсэн эрх шууд хэрэгждэг эрх зүй болох тухай заажээ. Харин тус улсын Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлд ХБНГУ нь ардчилсан нийгмийн баримжаат төр, төрийн бүх эрх мэдэл ард түмнээс үүдэлтэй, хууль тогтоох эрх мэдэл үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн нийгмийн хэв журамд, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдэл хууль болон эрх зүйн захирагдах үүрэгтэй болохыг заажээ.

Дээрх хоёр улсын Үндсэн хууль нь нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон заалтыг өөртөө агуулдаг ба ингэхдээ төрийн суурь зохицуулалт, Үндсэн хуулийн тулгуур үзэл баримтлалыг хөндөхийг хориглодог байна.

Үүнээс үүдэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаарыг үндсэн хуульд заасан тохиолдолд л хязгаар байна гэж үзэх үү эсхүл түүнээс өөр, бичигдээгүй хязгаар гэж байх уу? гэсэн асуулт тавигдана. Үндсэн хууль бүр тодорхой суурь зарчим, үзэл санаа, үнэлэмж агуулдаг. Тэдгээрийг өөрчлөх боломжгүй байдаг нь бичигдээгүй хязгаар байдагтай холбоотой байж болох юм. Учир нь бичигдээгүй хязгаар нь өөрчлөхийг хориглосон зохицуулалтгүй үндсэн хуулийг өөрчлөх цар хүрээг тодорхойлох цорын ганц шалгуур болохоор байна.

1. Нэмэлт өөрчлөлт оруулах хязгаарыг өөртөө агуулсан үндсэн хууль дахь бичигдээгүй хязгаарын тухай асуудал

1.1 Pouvoir constituant болон pouvoir constitués-ын ялгаа

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдээгүй хязгаар байдаг эсэх, эсхүл позитивизмын¹ онолыг

¹ илэ. positivum

баримтлагч зарим хуульчийн үздэгээр, гагцхүү үндсэн хуульд заасан тохиолдолд л хязгаар байдаг гэж үзэх эсэх талаар товч хөндье. Аливаа үндсэн хуулийн тодорхой суурь зарчим, үнэлэмжийг хууль тогтоогч өөрийн дүр зоргоор өөрчлөх боломжгүй байгаа нь үндсэн хуульд өөрт нь заасан хязгаараас гадна мөн бичигдээгүй хязгаар байдгийг илтгэдэг гэж үзэх боломжтой.

Хэрэв нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдээгүй хязгаар гэж байдаггүйсэн бол хууль тогтоогч үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа үндсэн хуульд заасан, бичигдсэн хязгаараас халих, түүнийг эвдэх, өөрчлөх боломж бүрдэнэ. Өөрөөр хэлбэл нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон заалтыг ч мөн өөрчлөх боломж бүрдэх нь. Иймд бичигдээгүй хязгаар нь нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон заалтын уствар нөхцөл нь болж өдгөөрөө чухал. Энэ нь тухайн зохицуулалт өөрөө өөрчлөгдөшгүй гэдгийг илтгэдэг байна. Хууль зүйн шинжлэх ухаанд, тухайн хуульд өөрт нь заагаагүй хирнээ өөрчилж болохгүй харилцааг хэм хэмжээний зорилго болон логикоор нь олж тогтоох тохиолдол ажиглагддаг буюу энэ асуудлыг хожим товч хөндөх болно.

Харин одоо дээрх асуудлын хүрээнд "үндсэн хууль тогтоох" буюу *pouvoir constituant* мөн "үндсэн хууль өөрчлөх" буюу *pouvoir constitués* гэсэн үндсэн хуулийн эрх зүйн хоёр ойлголтыг хооронд нь харьцуулж авч үзье. Эдгээр ойлголтын агуулгыг хоорондоо ижил гэж үзвэл үндсэн хууль тогтоогч үндсэн хуулийг тогтоосны дараагаар үндсэн хууль өөрчлөгч гарч ирж түүний байр суурийг эзлэх боломжтой. Ийм нөхцөлд дээрх хоёр субъект хоорондоо шатлалын ялгаагүй болж нэг нь үндсэн хууль батлагдахаас өмнө, нөгөөх нь батлагдсаны дараагаар чиг үүргээ хэрэгжүүлдгээрээ л ялгагдах ба үндсэн хууль өөрчлөгч нь тус хуульд үндсэн хууль тогтоогчтой адил хэмжээнд гар хүрэх боломж бүрдэнэ.

Үндсэн хууль тогтоогч нь нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглосон заалтыг үндсэн хуульдаа тусгаан байсан ч хэрэв үндсэн хууль тогтоогч болон хууль тогтоогчийг хооронд нь зааглаж ялгалгүйгээр адилтган үзвэл, хууль тогтоогч нь хэм хэмжээгээр бусдыг биш, харин "өөрийгөө" хязгаарлах нөхцөл бүрдэнэ. Гэтэл хэм хэмжээгээр өөрийгөө хязгаарлахыг эрх зүйн логикт төдийлөн нийцэхгүй гэж үздэг байна. Учир нь, хууль тогтоогч өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд тухайн хязгаарлалтаа өөрөө хүчингүй болгох буюу өөрчлөх эрхтэй. Хууль тогтоогч батлан гаргасан хуульдаа тухайн хууль хүчин төгөлдөр үйлчлэх үед л захирагдах ба тэрхүү хуулиа *actus contrarius*-ын хүрээнд хэдийд ч өөрөө хүчингүй болгох эрхтэй байдаг л хамаг учир оршдог.

Нөгөөтэйгүүр аливаа субъект эрх зүйгээр өөрөө өөрийнхөө өмнө биш, харин бусдын өмнө үүрэг хүлээдэг. Үүнийг "хетероном зүй тогтол"² хэмээн нэрлэдэг байна. Үүрэг хүлээлгэх эрхийг тодорхой субъектэд хэм хэмжээгээр олгох ба үүрэг хүлээсэн этгээд тэрхүү хэм хэмжээнд гагцхүү захирагдах ба түүнд гар хүрэх эрх эдлэхгүй. Хэм хэмжээг тогтоогч нэг субъект хэм хэмжээг тогтоогч өөр субъектыг эрх зүйгээр хязгаарлахын тулд шатлалаар илүү байх шаардлагатай ба энэ нь ч өөрөө үүрэг хүлээлгэх нөхцөл болдог байна.

Ийм учраас дээрх хоёр субъектыг хоорондоо ялгаатай авч үзэх ёстой ба үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх бүхий этгээд буюу хууль тогтоогч нь үндсэн хууль тогтоогчийн анхлан тогтоосон хязгаараас өөр нэмэлт хязгаар гаргаж ирэх боломжгүй юм. Хууль тогтоогч нь үндсэн хуулийн өөрчлөгдөж болох заалтыг өөрчлөгдөж болохгүй хэмээн зарлан тунхагласан ч логик ёсоор энэ тунхаглалаа өөрөө заавал биелүүлэх үүрэг хүлээхгүй. Жишээ нь, хууль тогтоогч үндсэн хууль дахь өөрчлөхийг

хориглосон заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулбал тэр нь өөрөө өөрчлөгдөшгүй заалтын статусыг олж авахгүй гэсэн үг.

Иймд үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдсэн хязгаар тогтоохдоо дараах нөхцөлийг анхаарвал зохилтой байна:

Нэгд, "үндсэн хууль тогтоогч" болон "үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх бүхий хууль тогтоогч"-ийн хооронд зарчмын ялгаа бий гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай байна. Үндсэн хууль тогтоогч нь *pouvoir constituant*, харин үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах субъект нь төрийн эрх мэдлийн л нэг бөгөөд түүнийг *pouvoir constitues* хэмээн нэрлэнэ. Энэ хоёр субъект нь зохион байгуулалтын хувьд төдийгүй чиг үүргийн хувьд ялгаатай.

Хоёрт, эдгээр субъектын хооронд шатлалын ялгаа бий. Хууль тогтоогч нь төрийн байгууллага болохын хувьд үндсэн хуульд захирагдана. Түүний эрх хэмжээ үндсэн хуульд тулгуурлах ба үндсэн хуулийн хүрээнд байна. Төрийн аливаа байгууллагын эрх хэмжээ үндсэн хуулийн эрх зүйгээр хязгаарлагдах тул үндсэн хууль нь хууль тогтоогчийн эрх хэмжээний цар хүрээг тодорхойлогч байдаг. Харин үндсэн хууль тогтоогч нь үндсэн хууль батлагдахаас өмнө түүнд захирагдах боломжгүй бөгөөд "үндсэн хууль батлах" эрхтэй субъектын хувьд тус хуульд захирагддаг байгууллагаас шатлалаар илүү байна. Жишээ нь Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийг 430 депутат бүхий Ардын Их Хурал баталсан ба Үндсэн хууль батлах эрхтэй АИХ нь уг Үндсэн хуульд захирагддаг байгууллагын нэг болох 76 гишүүн бүхий УИХ-аас шатлалаар илүү байна.

Pouvoir constituant болон *pouvoir constitues* нь ийнхүү хоорондоо ялгаатай байгаа нь үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаар бий болгох нөхцөл бүрдүүлдэг. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаарыг өөртөө агуулж буй үндсэн хуульд дээрх зааг

² Heteronomie

ялгаа тодорхой харагддаг байна. Дээрх хоёр субьектын хооронд ялгаа байдаггүйсэн бол нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад хязгаар тавих асуудал нь өөрөө утгагүй юм.

Дээрх хоёр субьектын чиг үүрэг болон шатлалын ялгаа нь үндсэн хуулийн эрх зүйн дотоод зүй тогтлоос үүдэлтэй. Энэхүү зүй тогтол үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдсэн хязгаар байхгүй тохиолдолд ч нэгэн адил үйлчилнэ. Учир нь үндсэн хуулийн байгууллага /парламент, засгийн газар, ерөнхийлөгч, үндсэн хуулийн шүүх/ болсоны эрх хэмжээ, бүрэн эрх нь үндсэн хуулиар хязгаарлагдах ба түүнд заасан хязгаараас халих боломжгүй байдаг. Энэ журам хууль тогтоогчид ч мөн хамаарах тул тэрээр гагцхүү үндсэн хуульд заасан бүрэн эрх хэрэгжүүлж, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн чиг үүргээс ангид байх учиртай.

Иймд үндсэн хуулийн байгууллагуудын эрх хэмжээ, бүрэн эрхийг хязгаарлах, өөрчлөх нь хууль тогтоогчийн эрх хэмжээний асуудалд хэрхэвч хамаарахгүй байна.

Үндсэн хууль тогтоох болон үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг онолын хувьд ялгаатай авч үзэх бас өөр үндэслэл байна. Тухайлбал, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт, германы ард түмэн үндсэн хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд тус Үндсэн хуулийг батлан гаргасан гэж заасан байхад Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт **"Монголын ард түмэн бид ... Монгол Улсын Үндсэн хуулийг даяар олноо зарлан тунхаглаж байна"** хэмээжээ. Энэ нь үндсэн хууль тогтоох эрх мэдэл төрийн онцгой чиг үүрэг болохыг илтгэдэг.

Гэхдээ дээрх хоёр субьект (үндсэн хууль тогтоогч болон хууль тогтоогч) ялгаатай талаар үндсэн хуульд зайлшгүй тусгах шаардлага байхгүй ба үүнийг бичигдээгүй логик хэмээн хүлээн зөвшөөрч болохоор байна.

1.2 Нэг талаас үндсэн хууль тогтоох, нөгөө талаас хууль тогтоох

гэсэн хоёр эрх мэдэл нь хоорондоо ялгаатай, тусдаа ойлголт гэдгээс үүдэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах дараах хязгаар байдаг гэж үзэж болохоор байна үүнд:

а/ Хууль тогтоогч үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад **ямар журам баримтлахыг үндсэн хуульд тусгайлан заадаг. Жишээ нь, Монгол Улсын Үндсэн хуульд, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар батална** гэжээ. Хууль тогтоох эрх мэдэл нь өөрийнх нь эрх хэмжээг зохицуулсан энэхүү заалтыг үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар өөрчлөх боломжгүй. Учир нь энэ заалтыг баталсан үндсэн хууль тогтоогч түүнээс дээгүүр шатлалтай байна. Энэ нь үндсэн хуульд зааж хууль тогтоогчид үүрэг болгосон **босоо** бөгөөд хууль тогтоогч үүнийг өөрчлөх боломжгүй байна.

б/ Үндсэн хууль тогтоогч нь нийтлэг үзэл баримтлал, үнэлэмж, төсөөллөө үндсэн хуульд тусгадаг. Орчин үеийн ардчилсан үндсэн хуульд, үндсэн хууль тогтоох эрх мэдэл нь ард түмний, тодруулж хэлэхэд, *тодорхой нэг ард түмний* мэдэлд байгаа талаар заасан байдаг. Тухайлбал Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт **"Монголын ард түмэн бид..."** Монгол Улсын Үндсэн хуулийг даяар олноо зарлан тунхаглаж байна" хэмээжээ. Pouvoir constituant буюу үндсэн хууль тогтоох чиг үүргийг ард түмэн хэрэгжүүлнэ гэдэг нь аливаа үндсэн хуулийн суурь үзэл мөн. Үүнд бусад бүх зохицуулалт үндэслэх ба үүнийг хууль тогтоогч мөн өөрчлөх боломжгүй буюу гагцхүү хүлээн зөвшөөрөх л үүрэгтэй.

в/ Үндсэн хууль тогтоогч нь төрийн гурван эрх мэдэл /хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх/-ээс дээгүүр оршино. Үндсэн хууль тогтоогч нь нийтлэг үзэл баримтлал, үнэлэмж, төсөөллөө үндсэн хуульд тусгадаг. Эдгээр нь үндсэн хуулийн оршил хэсэгт тусгалаа олдог байна.

Оршил хэсэгт, Монголын ард түмэн бид... хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг... зорилго болгоно гэжээ. Үүнээс үзэхэд үндсэн хууль тогтоогч нь уг хууль гарах болсон нөхцөл шалтгаан, тодорхой субъектын хүсэл зориг, оюуны үнэт зүйлийг илэрхийлдэг байна. Хууль тогтоогч нь харин түүхэн тодорхой учир шалтгааны улмаас ач холбогдлоо алдсан үнэлэмжийг үндсэн хуулиас хасах, үнэлэмж шинээр бий болгож³, түүний учир шалтгааныг зааж болох боловч тэдгээрийн агуулгыг өөрчлөх эрхгүй байна. Эс тэгвээс хууль тогтоогч нь үндсэн хууль тогтоогчийн байр сууринд очих нөхцөл бүрдэнэ.

Г/ Үндсэн хуульд Монгол Улс тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улс хэмээн заасан байдаг. Тусгаар тогтносон хэмээх олон улсын эрх зүйн нэр томьёо нь түүнийг засаг захиргааны нэгж биш гэдгийг илтгэнэ. Тэгэхээр үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх бүхий этгээд буюу хууль тогтоогч дээрх шийдвэрийг мөн өөрчлөх эрхгүй болж байна. Аль нэг төр холбооны улсад нэгдэн орох тохиолдолд тус улсын үндсэн хууль төрийн суурь хуулийн шинжээ алдаж муж улсын хэмжээний статустай болно. Тухайлбал, ХБНГУ-д холбооны төрийн зохион байгуулалтыг өөрчлөхийг хориглодог байна. Нийт хууль үндсэн хуулийн эдгээр зарчимд нийцэх ёстой. Жишээ нь, аль нэг муж улс нь хууль гаргаж татвар тогтоох, ногдуулах, төлөх, хураах зэрэг харилцааг цуцлах эрх эдлэхгүй.

д/ Түүнчлэн аливаа төр дотооддоо аюулгүй байдал, хэв журам хамгаалах зорилгоор хуулийн хүрээнд албадлага хэрэглэнэ, албадлагыг хувийн этгээд үйлдэхийг зарчмын хувьд эс зөвшөөрнө. Хууль тогтоогч энэхүү зүй тогтлыг мөн өөрчлөх эрхгүй байна.

Жишээ болгон авч үзсэн дээрх бүх хязгаарлалтыг өөрчлөх, тэдгээрт нэмэлт

³ 2014 онд Крымын БНУ-нь ОХУ-ын субъектын, мөн Севастополь хот нь холбооны хэмжээний статустайгаар ОХУ-д нэгдэхэд ОХУ-ын Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйлд нэмэлт оруулсан.

оруулахыг тусгайлан хориглосон заалт үндсэн хуульд байдаггүй тул эдгээрийг үндсэн хуульд агуулгын хувьд байгаа хирнээ бичигдээгүй хязгаар хэмээн тодорхойлж болох юм.

1.3 Үндсэн хуулийн "үүрд үйлчлэх" хэм хэмжээнээс үүдэн гарах логик дүгнэлт буюу "lege artis"

Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ, үтгэ агуулгад дун шинжилгээ хийснээр үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдээгүй зарим хязгаарыг олж тогтоох боломжтой байна. Үүнийг хууль зүйн шинжлэх ухаанд **lege artis** хэмээн нэрлэх ба энэ нь ямагт бичигдсэн хэм хэмжээнээс үүдэн гарах логик дүгнэлт, үр дагавар байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд бичигдсэн хязгаар гэж байхгүй байна, иймд ХБНГУ-ын Үндсэн хуулиас нэгэн жишээг сонгоё. **Эрх зүйт төрийн зарчим** тухайлбал Германы Үндсэн хуулийн, өөрчлөхийг хориглосон хэм хэмжээний жагсаалтад дурдагдаагүй байна. Гэхдээ энэхүү зарчмын чухал бүрэлдэхүүн болох эрх мэдэл хуваарлах зарчим, хууль тогтоох эрх мэдэл нь үндсэн хуулиар хамгаалагдаж буй хэв журамд мөн, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдэл нь хууль ба эрх зүйд захирагдах тухай тус тус заасан бичигдсэн хязгаараас эрх зүйт төрийн зарчим үүдэн гарах боломжтой. Манай улсын Үндсэн хуульд хэдийгээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдсэн хязгаар байхгүй ч хууль болон хүний эрх дээдлэх, мөн эрх мэдэл хуваарлах зэрэг Үндсэн хуулийн үзэл санаанаас үүдэн тус улс эрх зүйт төр байгуулах зорилго дэвшүүлснийг тодорхойлох боломжтой.

Энэхүү нийтлэлийн онолын хэсэгт дурдсан бүх хязгаарлалтыг шинж чанараар нь "үүрд үйлчлэх" хязгаарлалтын хэмжээнд авч үзэж болохоор байна. Мөн эдгээрийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд шууд заагаагүй ч агуулгаар нь олж тогтоох боломж бий гэж үзэж байна.

2. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдсэн хязгаар заагаагүй үндсэн хуулийг өөрчлөх бичигдээгүй хязгаар

Энэ тохиолдолд өөрчлөхийг хориглосон заалт буюу "үүрдийн баталгаа" гэж үндсэн хуульд байдаггүй хэдий ч нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тусгай журам үйлчилдэг байна. 2010 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль батлагдсанаар манай улс мөн энэхүү ангилалд хамаарах болжээ. Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тусгай журам үйлчлэх тохиолдолд зарим үр дагавар гарч болзошгүй гэж үздэг, тухайлбал төрийн удирдлагын парламентын хэлбэрийг ерөнхийлөгчийнхөөр солих, бүгд найрамдах төрийн оронд хаант засаг тогтоох, аль нэг үндсэн эрхийн агуулгыг явцууруулах зэргээр тухайн үеийн олонхи нь ардчиллыг ардчилсан зарчмаар хумих, үгүй хийх эрсдэл учрах ч магадлал байдаг гэж үздэг. Гэтэл жишээ нь, бүгд найрамдах төр, энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого... зэрэг нь хууль зүйн бус, улс төрийн шийдвэр байхын зэрэгцээ үндсэн хуулийн агуулга бүрдүүлдэг тул өөрчлөх боломжгүй асуудлын хүрээнд хамаарахаар байна.

Иймд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаарыг үндсэн хуульд өөрт нь заагаагүй тохиолдолд ч парламент нь үндсэн хуулийн мөн чанар болон суурь агуулгыг хөндөх учиргүй. Үүнийг хамгаалах үүрэг хүлээж буй Үндсэн хуулийн шүүхийн хамгийн чухал зориулалтын нэг бол нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга үндсэн хуульд нийцж буй эсэхийг хянах явдал гэж үздэг байна.

3. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гадаад хүчин зүйл буюу хязгаар

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад нөлөөлөх гадаад хүчин зүйл буюу хязгаар гэж байх ба үүнд олон улсын нийтийн эрх зүй болон олон улсын заншлын эрх зүй хамаарах боломжтой. Жишээ нь, хүний эрхийн

доод стандарт тогтоосон тохиолдолд төр түүнийг мөрдлөг болгох үүрэг хүлээдэг, мөн зэвсэгт мөргөлдөөний үед энгийн ард иргэдийг олзлохгүй байх зарчим үйлчилдэг гм.

Энэхүү нийтлэлийн онолын хэсэгт ерөнхий дүгнэлт өгөхөд, үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад харгалзан үзэх "үүрдийн баталгаа"-ны зэрэгцээ бичигдээгүй хязгаар бий гэж дүгнэх онолын үндэслэл цөөнгүй байна. Эдгээрийг дагаж мөрдөх нь төрийг тогтвортой, иргэдийг баталгаатай байлгах анхдагч алхам хэмээн үзэх боломжтой.

II. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж түүнийг хянасан практик

Монгол Улсын Их Хурал 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Уг нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэц 2000 онд нэр бүхий иргэдийн мэдээллээр дунд суудлын хуралдаанаар хянан хэлэлцэж № 3 дүгнэлт гаргахдаа нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Их Хурлын Хуралдааны дэгийн тухай, Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн холбогдох заалт зөрчсөн тул Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2, Жаран наймдугаар зүйлийн 1, Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтыг тус тус зөрчсөн гэж үзсэн байна. Харин мэдээллийн бусад шаардлагыг Цэц хэрэгсэхгүй болгосон буюу нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэх агуулгын талын асуудлыг хуралдаанаар хэлэлцээгүй байна.

Дээр дурдсаныг шинжлэх ухааны үүднээс авч үзвэл, Улсын Их Хурал нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа хуульд заасан журам буюу процедур зөрчсөн болохыг Цэц олж тогтоожээ. Үүнийг үндсэн хуулийн эрх зүйд "хэлбэр талаас" (formelle Prüfung) шалгах хэмээн нэрлэдэг байна. Харин нэмэлт, өөрчлөлт нь "агуулга" (materielle Prüfung)

талаасаа Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг шалгаагүй. Иймд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь энэхүү нийтлэлийн онолын хэсэгт дурдсан хязгаарлалтын хүрээнд байгаа эсэхийг олж тогтоох боломж бүрдээгүй бөгөөд ингэж хянаагүй үндэслэлийг Цэц 2000 оны дүгнэлтдээ тусгаагүй байна.

2000 оны 11 дүгээр сарын 29-нд Цэц их суудлын хуралдаанаар өмнөх дүгнэлтээ баталгаажуулж №2 тогтоол гаргахдаа дахин "агуулга" бус "хэлбэр" талыг нь шалгасан байна. Мөн оны 12 дугаар сарын 12-ны өдөр Цэц, Үндсэн хуулийн Жаран наймдугаар зүйлийн 1-д заасныг хэрэгжүүлэх үүднээс Улсын Их Хурлын гишүүдээс санаачилж Үндсэн хуульд оруулсан дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар 4 зүйл бүхий санал илгээсэн. Харин Улсын Их Хурал нэмэлт, өөрчлөлтийг дахин батлахдаа эдгээр саналыг харгалзан үзээгүй. Ингээд 12 дугаар сарын 14-ний өдөр Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд оруулсан өмнөх нэмэлт, өөрчлөлтийг дахин баталж гаргасан буюу энэ удаа уг шийдвэрийг батлах хэлбэр талын шаардлага хангагдсан буюу хуульд заасан, нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмыг баримталсан гэж Улсын Их Хурал үздэг байна.

Энэ үеэс хойш Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлттэй холбоотой өргөдөл мэдээлэл, хүсэлт хэсэг хугацаанд дахин гараагүй бөгөөд харин 2005 онд нэр бүхий иргэд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоолгохоор мэдээлэл гаргасан. Энэхүү мэдээллийн мөрөөр 12 дугаар сарын 19-ний өдөр Цэцийн гишүүний 5/51 тогтоол гарч дээрх асуудлаар маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзжээ. Уг тогтоолын үндэслэлд, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн Жаран есдүгээр зүйлийн 4-т заасны дагуу Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй. Цэц түүнийг чандлан сахиулах байгууллага тул энэ маргааныг хянан шийдвэрлэх эрх

хэмжээ Цэцэд олгогдоогүй гэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянахгүй гэж үзэж мэдээллийн шаардлагыг хэрэгсэхгүй болгожээ.

Удаагаар нь буюу 2006 оны 3 дугаар сарын 5-ны өдөр Үндсэн хуулийн цэцийн бага суудлын хуралдаанаас магадлал гарч гишүүний 2005 оны дээрх шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн. Энэ асуудлаар Цэц өмнө нь ч мөн маргаан үүсгэж байгаагүй талаар 2007 оны 3 дугаар сарын 12 болон 20-ны өдрүүдэд иргэдэд тус тус хариу өгсний зэрэгцээ 2009 оны 2 дугаар сарын 11-ний өдөр мөн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах боломжгүй талаар иргэдээс ирүүлсэн мэдээлэлд хариу дахин өгсөн байна.

Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Цэц хэрхэн хянасныг үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны үүднээс хөндлөнгийн байр сууриас авч үзье. Аливаа үндсэн хуулийн шүүх нь төр, ард түмний хооронд байгуулсан гэрээ болох үндсэн хуулийг хамгаалдаг байгууллага мөн. Иймд үндсэн хуулийн шүүх бүр хууль тогтоогчийн аливаа шийдвэрийг хянах зориулалт бүхий байна. Энэ нь үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан шийдвэрт ч мөн адил хамаарна.

Хууль тогтоогчийн батлах хамгийн дээд хүчин чадалтай шийдвэр нь хууль юм. Эрх зүйн бүхий л актыг үндсэн хууль, хууль, хуульчилсан акт хэмээн ангилах ба үүнд "нэмэлт, өөрчлөлт" гэх нэртэй эрх зүйн актын төрөл байдаггүй тул үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг хуулиар оруулдаг ёстой байна. Иймд Улсын Их Хурал нь "Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт" гэсэн шийдвэр гаргах биш, хууль батлах замаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах байжээ.

Үндсэн хуулийн шүүх хянаж буй шийдвэрийнхээ "хэлбэр" талыг эхлээд шалгана. Тухайн шийдвэрийг батлан гаргахад процедурын алдаа гарсан

бол, өөрөөр хэлбэл, нэмэлт өөрчлөлт оруулахад баримталбал зохих журам зөрчигдсөн бол үндсэн хуулийн зөрчилтэй хэмээн үзнэ. Энэ үүргээ Цэц 2000 онд биелүүлсэн байна.

Процедур шалгасны дараах алхам нь агуулга шалгах явдал гэж үндсэн хуулийн эрх зүйд үздэг. Энэ нь хууль тогтоогчийн зүгээс нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдсэн эсхүл бичигдээгүй аливаа хязгаар зөрчигдөхөөс сэргийлэх зорилготой ба шүүх энэ үүргээ биелүүлснээр үндсэн хуулийг хамгаалах баталгаа болдог гэж үзнэ.

Агуулга шалгах нь үндсэн хуулийн шүүхийн хамгийн чухал эрх хэмжээ бөгөөд үүнийг орхигдуулах нь тус шүүхийн зориулалтыг үгүйсгэх эрсдэлтэйд тооцогддог. Энэ эрх хэмжээ тус шүүхийн зориулалтаас үүдэн гардаг тул түүнийг тусгайлан хуульчлах шаардлагагүй. Энэ нь үндсэн хуулийн шүүх үндсэн хууль тайлбарлах эрхтэй гэдгийг хуульчлах албагүй гэдэгтэй утга нэг.

Үндсэн хуулийн шүүх нь аль нэг шийдвэрийн, түүний дотор үндсэн хуульд оруулах гэж буй нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн талаарх байр сууриа урьдчилж илэрхийлдэг байх нь тус байгууллагын шүүх болох мөн чанарт нийцэхгүй гэж үзнэ. Энэ нь, байр сууриа өмнө нь нэгэнт илэрхийлсэн асуудлаар шүүх хожим нь хяналт хэрэгжүүлэх боломжгүй болсх эрсдэл дагуулдагтай холбоотой. Жишээ нь Үндсэн хуулийн Жаран наймдугаар зүйлийн 1-д заасны дагуу Цэц 2000 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар 4 зүйл бүхий санал Улсын Их Хуралд илгээснийг Улсын Их Хурал нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа харгалзан үзсэн бол хожим нь дээрх асуудлаар маргаан үүсгэн хянан шийдвэрлэх боломж хомсдох байсан.

III. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар өргөн барьсан хуулиудын төсөл ба дэвшүүлсэн саналын товч тойм

/2011-2014/: өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт*

Улсын Их Хурлын нэр бүхий гишүүд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар нийт 4 удаагийн хуулийн төсөл боловсруулан холбогдох байнгын хороогоор хэлэлцүүлж Ерөнхийлөгч, Засгийн газраас санал авч байсан нь судалгаанаас харагдаж байна. Үүнийг тоймлон үзэхэд:

- зарим хотыг улсын харьяалалтай болгох;
- зарим албан тушаалтныг сонгох буюу томилохдоо Улсын Их Хурал саналаа илээр гаргах болсныг өөрчлөх;
- Засгийн газрын бүрэлдэхүүний 1/3-ээс дээшгүй нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болох;
- Засаг даргын томилоог шатлал бүрийн онцлогтой уялдуулж өөрчлөх, сумын засаг даргыг оршин суугчдаас нь сонгох;

- УИХ-ыг хоёр танхимтай болгох, намуудын авсан саналд хувь тэнцүүлж хуваарилан гишүүдийг сонгох зэрэг агуулга бүхий төсөл байна.

Улсын Их Хурлын гишүүд болон зарим иргэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, ном товхимлоор дамжуулан Үндсэн хуульд оруулах санал илэрхийлдэг ба үүнд албан ёсоор өргөн бариагүй нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай хуулийн төслийг мөн хамааруулж болохоор байна. Эдгээрийг багцлан харахад:

- шударга ёс, иргэний нийгмийн эрх чөлөөг хэрхэн баталгаажуулах, байгаль орчныг хэрхэн хамгаалах, хот төлөвлөлт, эдийн засгийн өсөлтийг хэрхэн хангах талаар заах;
- Үндсэн хуульд өмнө оруулсан долоон өөрчлөлтийг бүхэлд нь эсхүл заримыг нь үгүй болгох;
- Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог болгох, УИХ-ыг хоёр танхимтай болгож хяналтын механизм бүрдүүлэх, эрх мэдлийн хуваарилалтад Ерөнхийлөгчийн байр суурийг тодорхой болгох;

* Нийтлэлийн энэхүү хэсгийг бичихэд үндэсний өдөр тутмын сонинд хэвлэгдсэн эх сурвалж болон Үндсэн хуулийн цэцийн судалгааны төвд хуримтлуулсан баримт бичгийг ашиглав.

- Үндсэн хуулийн нэр өөрчлөх, хэнд зориулагдсаныг нь зааж өгөх;

- Хүний эрхийн түгээмэл тунхагласан заалтыг бүгдийг нь оруулах;

- Үндсэн хуулийн цэцийг Улсын дээд шүүхэд нэгтгэх;

- УИХ-ын гишүүн зөвхөн Ерөнхий сайдаар ажиллаж болохоор өөрчлөх, засаглал, бизнес хоёрыг салгах, засаглалын хямралыг халах талаар заалт оруулах зэрэг санал байна.

Дээрх төсөл болон саналыг тоймлон ангилахад:

- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл болон дэвшүүлсэн саналын зарим нь хуульд заасан шаардлага хангаагүй байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал, үндсэн хуулиас бусад хуульд өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх боломжтой /жишээ нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх; хот, тосгон нь төвлөрсөн суурин газар мөн болох талаар хуульчлах.../ асуудал;

- Үндэслэл нь хангалттай нотлогдохгүй өөрчлөлт /жишээ нь УИХ-ын гишүүдийн тоог ихэсгэх; сумын засаг даргыг оршин суугчид нь сонгох зэрэг талаар.../;

- Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд заасан суурь үзэл баримтлал, нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болох заалтыг харгалзаагүй төсөл, санал /жишээ нь УИХ-ыг хоёр танхимтай болгоход тэдгээрийн эрх хэмжээ зэргийг дагаж орох нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн нийт зүйлийн 35 буюу түүнээс дээш хувийг өөрчлөхөд хүргэхээр байх/ зэрэг байна.

Харин хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, ном товхимлоор дэвшүүлсэн санал, төсөл нь шаардлага хангахууц мэргэжлийн түвшинд тэр бүр боловсрогдоогүй гэдэг нь харагдаж /жишээ нь архидалт, гэмт хэргийн гаралт, амиа хорлолт, хүнд суртал зэргийг Үндсэн хууль өөрчлөх шалтгаан гэж үзэх нь цөөнгүй.../ байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах аливаа төсөл, санал, санаачилга, үйл ажиллагаа нь дур

зоргын шинжтэй байхыг хуулиар хориглодог бөгөөд үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухайн үеийн эрх зүйн зохицуулалтад нийцсэн, мөн энэхүү нийтлэлд дурдсан, шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдээгүй хязгаарыг харгалзсан байж гэмтэн, мөн хууль ёсны бөгөөд үндэслэлтэй байх боломж бүрдэх юм.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалтыг судлан үзэхэд уг асуудлыг 1992 оны Үндсэн зүйлийн Зургадугаар бүлэг болон Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай 2010 оны хуулиар зохицуулсан байна. Энэ хуулийн зэрэг тал нь, нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд харшлахгүй байхыг заасан /5.2.1/, нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болох заалтын жагсаалттай болсон /5.2.2/. нэмэлт, өөрчлөлтийг гагцхүү хуулиар оруулдаг болохыг хуульчилсан /5.2.4/ мөн Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг бусад хуульд дугаар зааж эш татах туршлага нэвтрүүлсэн зэрэг болно.

Уг хуульд заасан нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих чийт шаардлагыг үндсэн хуулийн эрх зүйн үүднээс дүгнэхэд:

- Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаарыг тусгай хуулиар заасан нь зэрэг тал боловч зарим зилт нь бичигдээгүй хязгаарт тавих үндсэн хуулийн эрх зүйн шаардлагаас **илүү явцуу** болсон нь харагдаж байна /жишээ нь Зургадугаар зүйлийн 1, Арван тавдугаар зүйлийн 1... гм./

- Үндсэн хуулийн Жаран наймдугаар зүйлийн 1-д Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналыг Үндсэн хуулийн цэц УИХ-д өргөн мэдүүлж болохоор заасан. Тэтгэл хуульд зааснаар нэмэлт, өөрчлөлтийн нэг дэх хэлэлцүүлэг явуулахад "Үндсэн хуулийн цэц санал ирүүлсэн бол түүнийг сонсох: /12.1.6/ гэж оруулсан боловч хоёр болон

гурав дахь хэлэлцүүлэгт санал сонсох тухай зохицуулаагүйг харахад үндсэн хуулийн шүүхийн суурь зохицуулалт, мөн чанарт төдийлөн нийцэхгүй **дээрх заалтын үйлчлэлийг хууль тогтоогч хязгаарлах оролдлого хийсэн** гэж үзэж дэмжиж болохоор байна.

- Ард нийтийн санал асуулгаар батлагдсан хуулийг... Үндсэн хуулийн цэц хянан хэлэлцэхийг хориглосон нь /17.10/ **"буруутай эсэхийг шүүх тогтоох"** тухай зарчимд үл нийцсэн агуулгатай болжээ. Учир нь нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай ард нийтийн санал асуулгаар батлагдсан хууль нь үндсэн хуулийн зөрчилгүй байна гэсэн баталгаа байхгүй бөгөөд зөрчилтэй эсэхийг эрх бүхий мэргэшсэн байгууллага тогтоох тухай Үндсэн хуулийн заалтыг эш үндэс болгон энэхүү зохицуулалтыг эргэн харах шаардлагатай байхыг үгүйсгэхгүй.

Төгсгөлийн өгүүлбэр:

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хүрээний асуудлыг эрх зүйгээр зохицуулахдаа үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны дэвшилтэт ололтыг алхам алхмаар танин мэдэж, нэвтрүүлж ирсэн нь манай улсын нийгмийн хөгжлийн ерөнхий чиг хандлагын тусгал бөгөөд тодорхой нэг салбар дангаар бус, нийгэм бүхэлдээ хөгждөг зүй тогтлыг гэрчилж буй нэг л жишээ гэж үзэж болох юм.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай асуудлыг Үндсэн хууль, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль мөн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бичигдээгүй хязгаарын тухай асуудлыг цогцоор нь судалсны үндсэн дээр ерөнхийгөөс тодорхойд шилжих арга зүйд тулгуурлан шийдвэрлэх нь аливаа хийдэл, зөрчил, алдаа гаргахаас урьдчилан сэргийлэх нөхцөл болохыг анхаарвал зохилтой.

---o0o---

ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГЫН ШИЙДВЭР ГАРГАЛТ: МОНГОЛ УЛСАД ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГЫН ҮНДСЭН ДҮРЭМ ШААРДЛАГАТАЙ ЮУ?



Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Ажлын
албаны референт, (LL.M) Ж.Сайнхишиг

УДИРТГАЛ: Асуудлаа
тодорхойлох нь.

2008 оны сонгуулийн дараагаас уул уурхайн баялгийг ашиглах, эдийн засгийг эрчимтэй хөгжүүлэх, бүтээн байгуулалтын ажил хийх улс төрийн амлалт хэрэгжиж, төрөөс томоохон зоримог шийдвэрүүд гаргаж эхэлсэн. Тухайлбал, 2009 онд үндэсний томоохон баялаг – Оюутолгойн ордыг ашиглах шийдвэрийг Улсын Их Хурал (УИХ) гаргаж,¹ Засгийн газар (ЗГ) гадаадын компанитай гэрээ байгуулсан. Гэвч энэ шийдвэрийн дагуу Монгол Улс (МУ) 34 хувийн хөрөнгө оруулалтыг төсөлд оруулахаар болж, хувьцааны санхүүжилтэд 1.6 тэрбум ам.доллар гадаадын компаниас зээлж, баялгаасаа ашиг хүртэх бус өртэй хоцорсон. Оюутолгойн гэрээг манай улсад ашиггүй, нийтлэг ашиг сонирхолд харшилсан төрийн шийдвэр гэж иргэд бид 5 жил ярьж, энэ хугацаанд УИХ, ЗГ-ыг шинээр байгуулсан боловч эл байдал засагдсангүй.

Түүнчлэн 2012 онд ЗГ баталгаа гаргаж Чингис бондоор 1.5 тэрбум

ам.долларын, 2013 онд Самурай бондоор 30 тэрбум иений хөрөнгийг зээлж гадаад өрийн хэмжээг хэт нэмэгдүүлсэн.² Хуулийн дагуу бол улсын өр дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) 40 хувиас хэтрэх ёсгүй ч, энэ мэт шийдвэрийн улмаас өнөөдөр 70 гаруй хувьд хүрлээ. Зээл авах нь тодорхой хэмжээнд байж болох ч хэт ихэдвэл эдийн засгийг хямралд оруулах эрсдэлтэй.³ Ийнхүү цаг үеийн хэрэгцээнд тулгуурлан хэтэрхий их зээл авсаар, түүнийгээ үр ашиггүй зарцуулсаар, төсвийн зарлагын хэмжээ жил бүр өсөж төр данхайсаар байна.

Гэрээ байгуулах, бондоор зээл авах, хууль батлах нь бүгд төрөөс гаргаж байгаа улс төр, эдийн засгийн том шийдвэрмөн. Харин УИХ, ЗГ-ийн эдгээр шийдвэрүүд зөв байсан уу гэдэгт иргэд эргэлзэж, тооцоо судалгаа дутуу, үр ашиггүй, иргэдийн нийтлэг эрх ашгаас хөндий, иргэдийн үндсэн эрхийг шууд бусаар дордуулсан шийдвэрүүд гэж үзэж байна. Гэтэл төр ийм үр дагавар үүсгэсэн шийдвэрийг ямар дүрэм, зарчмыг баримталж гаргасан вэ? УИХ, ЗГ-ийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийн хүрээ хязгаарыг зохицуулсан Үндсэн хуульд эдийн засаг бодлого тодорхойлох, ийм төрлийн томоохон шийдвэр гаргахад баримтлах тодорхой зарчим, нийтлэг эрх ашиг зөрчигдөхөөс хамгаалсан хязгаарлалт төлөвшөөгүй байна.

² Монгол Улсын Хөвгөлийн банкны сайт: <http://www.dbm.mn/>

³ Дэлхийн түүхэнд гарсан томоохон хямралуудын шалтгааныг судлан үзвэл XIX зууны хямралын долоо орчим хувь, XX зууны хямралын 10 орчим, XXI зууны хямралын 12 орчим хувь улсын өр байжээ. Эндээс үзвэл улсын өрийн хэмжээ нэмэгдэх нь санхүүгийн хямрал үүсгэх шалтгаан болдог. Б.Мөнхзаяа, СЭЗДС-ийн Санхүүгийн удирдлагын тэнхимийн багш ЛН.Д, "Чингис бондын зэрэг ба сөрөг тал" нийтлэл, 2013-08-08.

¹ УИХ-ын 2008 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдрийн 40 дүгээр тогтоол, УИХ-ын 2009 оны 7 дугаар сарын 16-ны өдрийн 57 дугаар тогтоол.

Эндээс төрийн дээд байгууллагын шийдвэр гаргах тогтолцоо явцуу бүлгийн ашиг сонирхол, улс төрийн болбозмоос хамгаалагдаж чадсан уу? Эсвэл сайн хүнд итгэсэн тогтолцоо юу гэсэн асуулт хөндөгдөж байна.

Ийнхүү өнөөдөр үндэсний баялгийг ард түмний өмнөөс удирдаж ашиглах, бидний хойч үе төлөх зээл авах зэрэг эдийн засгийн бодлогын чухал сонголт, шийдвэр гаргахад баримтлах тодорхой дүрмийг Үндсэн хуулиар зохицуулаагүй, эл байдлаас сөрөг үр дагавар үүсэж, иргэд тэрхүү шийдвэрт нь нөлөөлж, хянаж, засуулж чадахгүй байгаа нь бидний өмнө **тулгамдсан асуудал** болоод байна.

Иймд миний бие энэхүү илтгэлээрээ эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргалт, Үндсэн хуулийн харилцан хамаарлын онолын асуудал, гадаад улсуудын туршлагыг судлан, Монгол Улсын эрх зүйн орчинд дүн шинжилгээ хийж, дээрх асуудлыг шийдвэрлэх эрх зүйн зохицуулалтын гарц эрхийг зорилгоо.

1. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОНОЛ⁴ (ҮХЭЗ-ийн онол)

Улс төрчдөд хязгаарлалтгүй бүрэн эрх олгосон үед нийтийн баялгыг цөөнх хүртэх, төсвийн зардал, улсын өр нэмэгдэх хандлагатай байдаг нь зөвхөн манай улсад ч биш дэлхийн хэмжээнд байдаг асуудал юм. Энэ асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлж, төрийн бодлогын шийдвэр гаргалтыг үндсэн хуулийн хандлагаар судалдаг ҮХЭЗ-ийн онолыг энэ илтгэлдээ судалгааны онолын үзэл баримтлал болгон ашигналаа.

Үндсэн хууль нь нэг талаас хүний үндсэн эрхийг төрөөс хамгаалсан, нөгөө талаас улс төрийн шийдвэр

гаргалтын дүрмийг зохицуулсан⁵ дээд эрэмбийн хэм хэмжээний нийлбэр цогц юм. Эндээс эдийн засгийн үндсэн хуулийн эрх зүйг эдийн засгийн тогтолцооны сонголт, иргэний өмчлөх эрхийг хамгаалахад чиглэгдсэн дүрэм болон эдийн засагтай холбоотой улс төрийн шийдвэр гаргах дүрмийн тогтолцоо гэж ангилж болно. ҮХЭЗ-ийн онол хоёр дахийг нь буюу үндсэн хуульд дахь эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргах ажиллагааны зохицуулалтыг судалдаг бөгөөд миний илтгэл мөн энэ хүрээгээр хязгаарлагдана.

Уг онолын дагуу улс төрийн тогтолцоонд эзлэх байр сууриасаа ашигтай шийдвэр гаргахыг хүсдэг улс төрчдөд тодорхой хязгаарлалтгүйгээр эдийн засгийн бодлого тодорхойлох, сонголт хийх бүрэн эрхийг олгосон үед ардчиллын шийдвэр гаргах тогтолцоо нь төсвийн зардлыг өсгөх хандлагатай байдаг.⁶ Учир нь татварын хэмжээ өсөхгүй ч гэсэн бодит байдалд хувийн ашиг сонирхолдоо хөтлөгддөг төр буюу улс төрчид мөнгө үйлдвэрлэх, зээл авах гэсэн аргаар зардлаа санхүүжүүлэх боломжтой. Төсвийн хөрөнгийг зарцуулахад уг зарцуулалтаас ашиг олохыг хүссэн “эдийн засгийн бүлэглэл” улс төрчдөд лобби хийдэг. Улмаар төсвийн хөрөнгийн жинхэнэ үр шимийг цөөнх хүртэх боломж гарч ирдэг. Энэ тохиолдолд төрийн зарлага бүлгийн эрх ашгийн төлөө данхайж, зардлыг нь татвар төлөгчдөд тархаан ногдуулдаг.⁸ Улмаар төсвийн алдагдал, улсын өрийн хэмжээг хэт нэмэгдүүлэх, эдийн засгийг хямралд оруулах, иргэдийн үндсэн эрхийг дордуулах сөрөг үр дагаврыг зайлшгүй авчирдаг байна. Хууль батлах, үр ашигтай бодлого тодорхойлох нь улс төр, эдийн засгийн бодлогын сонголтын асуудал бол, эдгээр сонголт хийсэн шийдвэр гаргах ажиллагааг дүрэмлэх, хязгаарлалт тогтоож өгөх нь үндсэн

⁴ АНУ-ын эдийн засагч Жеймс Мак Бьюкенен уг онолыг боловсруулсан бөгөөд 1986 онд “үндсэн хуулийн сэтгэлгээ болон гэрээний ойлголтыг эдийн засгийн онол, улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд авч хэрэглэн үндэслэсэн учир” Нобелийн шагналыг эдийн засгийн салбарт хүртсэн юм. <http://www.nobelprize.org/nobel/prizes/economic-sciences/laureates/1986/>

⁵ Congleton, R. (2003). The Contractarian Constitutional Political Economy of James Buchanan, p.

⁶ The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16: Choice, Contract, and Constitutions, p. 3.

⁷ Мөн тэнд, p. 54.

⁸ Н. Лүндэндорж, Jurisprudence: Эрх зүй судлал. Философи, онол /Б., 2011, х.170-197.

хуулийн эрх зүйн хүрээний асуудал юм.⁹ Гэтэл бодлого тодорхойлох болон тэр үйл ажиллагаандаа баримтлах дүрмийг тогтоох асуудлыг зааглалгүй хууль тогтоогчид олгох нь өөрөө асуудал дагуулдаг. Төрийн байгууллага нь дур зоргоо шинжтэй бүрэн эрх эдлэх бус, тэдний эдийн засгийн салбарын бодлого нь зөвхөн үндсэн хуулийн ерөнхий дүрмийг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэн байх ёстой.¹⁰ Ийм учраас эдийн засгийн хямрал, улсын өр, төсвийн алдагдлыг арилгахын тулд хууль тогтоогч, улс төрчдөд найдах бус бодлогыг тодорхойлох дүрэм, шийдвэр гаргахдаа дагах хязгаарлалтыг үндсэн хуулиар зохицуулах шаардлагатай гэж ҮХЭЗ-ийн онол үздэг.

ҮХЭЗ-ийн онол төрийн шийдвэр гаргалтыг хязгаарлах хоёр үндсэн аргыг санал болгодог.¹¹ Нэгдүгээрт, улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд *процедурын хязгаарлалт* тогтоох боломжтой. Энгийн олонхийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэх нь үндэсний баялгийг нийтлэг эрх ашигт харш байдлаар зарцуулах, татварын болон төрийн зардлын хэмжээг өсгөх хандлагатай байдаг тул дийлэнх олонхийн санал авах шаардлагыг тавьж болно. Процессын хязгаарлалт нь дүнд шууд нөлөөлөх чадамж сул байдаг ч иргэдийн санал бодлыг харгалзан үзэх боломжийг олгодог. Хоёрдугаарт, төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлоход *тоон хязгаарлалтыг* үндсэн хуулиар тогтоож болно. Тухайлбал, төсвийн зарлагын өсөлтийг ДНБ-ний өсөлтийн хэмжээний тодорхой хувиас хэтрүүлэхгүй байх хязгаарлалт тогтоож болдог. Энэ төрлийн хязгаарлалтыг уян хатан биш тул сайтар хэлэлцэж тогтоох шаардлагатай бөгөөд шууд хэрэгждэг давуу талтай. Эдгээр нь үндсэн хууль

дахь төрийн үйл ажиллагааны ерөнхий хязгаарлалтуудаас гадна эдийн засгийн бодлогын мөн чанар, шийдвэр гаргалтад нийцсэн тусгай хязгаарлалт юм.



Товч дүгнэхэд, Эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох болон бодлогын шийдвэр гаргахад баримтлах дүрэм журмыг тогтоох нь хоёр өөр асуудал. Бодлого тодорхойлох нь улс төрчдийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал бол түүнийг гаргах үйл ажиллагааг дүрэмлэх нь үндсэн хуулийн шинжтэй асуудал юм. Шийдвэр гаргах ажиллагааг дүрэмлэхгүйгээр бодлого тодорхойлох бүрэн эрхийг хууль тогтоогчид олгох нь төсвийн алдагдал, улсын өр, татварын бодит хэмжээ өсгөх зэрэг эдийн засгийг хямралд оруулах нөхцөлийг үүсгэдэг байна. Иймээс шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны дүрмийг үндсэн хуулиар тодорхойлох шаардлагатай бөгөөд үндсэн хууль нь эдийн засгийн бодлогын үндсэн дүрэм болох ёстой гэж ҮХЭЗ-ийн онол үздэг.

2. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд/

Харьцуулсан судалгаагаар ҮХЭЗ-ийн онолын дээрх санаа гадаад улсын үндсэн хуульд ямар хэлбэрээр тусгагдсаныг авч үзье. Эдгээр асуудлыг гадаадын улсуудад *Үндсэн хуулийн бүтцийн* хувьд бие даасан бүлэг болгон зохицуулах нийтлэг хандлага байдаг нь¹² төрийн эдийн засгийн бодлогын үндсэн дүрэмд ач холбогдол өгч, түүнийг үндсэн хуулийн түвшинд зохицуулдаг болохыг харуулж байна.

Агуулгын харьцуулалт. Дэлхийн улсууд эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргах ажиллагаанд дараах төрлийн хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиараа тавьж өгдөг.

⁹ Constitutional Political Economy by James Buchanan, Rowley, Charles, Schneider, Friedrich (Eds.) Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy, 2008, p284.

¹⁰ Tony Prosser, (2014), The Economic Constitution, Oxford University Press, p9.

¹¹ Мөн The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16 : Choice, Contract, and Constitutions, p. 307.

¹² Бүтцийн харьцуулалтыг 1 дүгээр хавсралтаас үзнэ үү.

А. МАТЕРИАЛЛАГ ХЯЗГААРЛАЛТ

нь эдийн засгийн бодлогын шийдвэрийг хууль тогтоогчоос гаргахад баримтлах нийтлэг болон харьцангуй тодорхой зарчмууд, үндсэн хуулийн байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт, хяналтын механизмаар илэрдэг. Үүнийг тодорхой улсын жишээн дээр авч үзье.

Тодорхой зарчим тогтоох. Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хуульд төсөв зарцуулах боломжтой Конгрессын 18 эрхийг жагсаалтаас үндэслэн¹³ **"нийтийн хөрөнгө буюу төсвийн хөрөнгийг нийтийн зориулалтаар"** зарцуулах ёстой гэсэн зарчмыг тогтоосон. Энэ зарчим нь төсвийн орлого, бүрдүүлэх зардал гаргах шийдвэрийг нийтлэг ашиг сонирхолд нийцсэн эсэхийг хянах шалгуур болж өгдгөөрөө ач холбогдолтой. Түүнчлэн **"татварыг нийтийн сайн сайханд зориулан хураах"**,¹⁵ хуульд заагаагүй бол улсын сангаас хөрөнгө мөнгө гаргаж болохгүй¹⁶ гэсэн үндсэн хуулийн материаллаг зарчмууд байдаг. Хуульд заагаагүй бол гэдэг нь зөвхөн төсвийн тухай хуульд заасан үндэслэл, шалгуур, процедураас гадуур төсвийн хөрөнгийг зарцуулах шийдвэр гаргахыг хориглоно гэсэн үг юм.

Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт. Жишээ нь, Унгар улсын Үндсэн хуулийн 37.4-т зааснаар улсын өр ДНБ-ий тал хувиас хэтэрмэгц Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуулийн 24(2)б-е-д заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Төсвийн хууль, нэгдсэн татварын төрөл, хураамж, тэтгэврийн болон эрүүл мэндийн шимтгэл, гаалийн хураамж, орон нутгийн татварын ерөнхий нөхцөлийг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянана.

¹³ *Key: United States v. Butler - 297 U.S. 1 (1936)* <http://supremecourt.us/cases/federal/us/297/1/>

¹⁴ Энэ зарчим Польшийн Үндсэн хуулийн 216.1-д мөн тусгагдсан.

¹⁵ *Article I, Section 8, Clause 1 of the United States Constitution.*

¹⁶ М-ын 1924 оны Үндсэн хуульд үг зарчим мөн байсан. Улсын сангаас нэгдсэн төсөвт ороогүй ямар ч зүйлд (хөрөнгө) гаргаж болохгүй, 41-р зүйл, 42-р зүйл. Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, Монгол Улсын Үндсэн хууль: Баримт бичиг, УБ, 2004, 94-р тал

Б. ТООН ХЯЗГААРЛАЛТ нь

"улсын төсөв тэнцвэртэй байх", "алдагдалгүй байх" "улсын өрийн дээд хэмжээг тогтоох" гэсэн үндсэн хуулийн хязгаарлалтаар дамжин хэрэгжиж байна. Төсөв тэнцвэртэй байх нь урт хугацааны эдийн засгийн өсөлтөд хүргэдэг гэж макро эдийн засгийн онолууд үздэг.¹⁷ 2008 оны эдийн засгийн хямралаас хойш Европ тивийн улсууд ээлж дараалан Үндсэн хуульдаа "төсөв тэнцвэртэй байх" нэмэлтийг оруулах болжээ.

Тухайлбал, 2009 онд Герман улсын Үндсэн хуульд (109-р зүйлийн 3 дахь хэсэг) "төсөв тэнцвэртэй байх" заалт оржээ. 2016 оноос хойш холбооны засгийн газрын төсвийн бүтцийн алдагдал нь нэрлэсэн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний (ДНБ) 0.35 хувиас хэтрэхийг хориглосон. Гэхдээ Үндсэн хуулиар байгалийн гамшиг болон эдийн засгийн гүн хямралын үед хориглосон хэмжээнээс хууль гаргаж хэтрүүлэхийг зөвшөөрсөн зохицуулалт мөн байдаг байна. Мөн Польш улсын Үндсэн хуулийн 216.5-д зааснаар тухайн жилийн ДНБ-ий тавны гурван (60 хувь) хувиас хэтрэх үр дагаврыг бий болгож болзошгүй санхүүгийн баталгаа гаргаж, зээл авч болохгүй. Улсын өрийн хэмжээ ДНБ-ий 50 хувиас хэтэрвэл Сайд нарын Зөвлөл үүнийг хязгаарлах арга хэмжээ хийх үүрэгтэй гэж заасан.

Түүнчлэн Унгар улсын Үндсэн хуулийн 36.4-д зааснаар "парламент улсын өрийн хэмжээг ДНБ тал хувиас хэтрүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн улсын төсвийн хуулийг баталж болохгүй байж болно", улсын өр ДНБ-ий тал хувиас хэтэрвэл парламент ДНБ-тэй харьцуулан зөвхөн улсын өрийн хэмжээг багасгасан төсвийн хуулийг баталж болно.

¹⁷ Dan Fuller and Doris Geide-Stevenson, "Consensus among Economists Revisited", *Journal of Economic Education*, Fall 2003, pp. 369-387.

Улс, Нэмэлт орсон он	Герман 2009	Унгар 2011	Польш 1997	Испани 2011	Монгол 2010
Төсвийн алдагдал	ДНБ-ийн 0.35 хувьас хэтрэхгүй байх				"Төсвийн татварын байдалтай тусуй хууль"
Улсын өрийн хэмжээ		ДНБ-ий 50 хувиас хэтрэхгүй байх	ДНБ-ий 60 хувиас хэтрэхгүй байх	ДНБ-ий 60 хувиас хэтрэхгүй байх	ДНБ-ий 40 хувиас хэтрэхгүй байх

Хүснэгт 3. Улсын өрийн хэмжээг хязгаарласан Үндсэн хуулийн зохицуулалтын харьцуулалт

ПРОЦЕДУРЫН ХЯЗГААРЛАЛТ. Тухайлбал, Финландын Үндсэн хуульд "нэг жилээс дээш хугацаагаар татварын хэмжээг нэмэх шийдвэр гаргахаар бол парламентын гишүүдийн гуравны хоёрын санал нэгдэх, мөн өмчлөх эрхийг хязгаарлах аливаа арга хэмжээг батлахад гишүүдийн зургааны таван хувийн санал нэгдэх" шаардлагыг тавьдаг байна.

Дээрхээс үзвэл дэлхийн улсуудад төсвийн хөрөнгийг бүрдүүлэх, зарцуулахад баримтлах үндсэн зарчим, эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд оролцох байгууллагуудын чиг үүргийн хуваарилалт, хяналтыг тогтоосон материаллаг хязгаарлалт, улсын өр, төсвийн алдагдлын хэмжээний хязгаарыг тогтоосон тоон хязгаарлалт, түүнчлэн эдийн засгийн бодлогын шийдвэрийг гаргахад тодорхой процедурын хязгаарлалтыг төрийн үйл ажиллагаанд Үндсэн хуулийн түвшинд тавьж хязгаарлаж өгсөн байна.

3. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ТӨРИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН БОДЛОГЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ҮР ДАГАВАР

3.1.а. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал.¹⁸

Төрийн эрх мэдэл хуваарилал зарчмын дагуу Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7-д "төрийн санхүү, зээл, албан татвар,

мөнгөний бодлого...-ыг тодорхойлж, ... улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах ... асуудлыг Улсын Их Хурал өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалан шийдвэрлэнэ" гэж дээрх чиг үүргийг УИХ-аас өөр байгууллага хэрэгжүүлэхийг хязгаарлажээ. Сангийн бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх чиг үүргийг Засгийн газарт Үндсэн хуулийн 38.2.2 дахь заалтаар олгосон байна. Бусад улстай харьцуулахад мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлэх субъектийг УХ-ийн түвшинд тодорхойлоогүй орхижээ.

Төрөөс эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэх дээрх чиг үүргийг гүйцэтгэхдээ үндсэн хуульд ёс, зах зээлийн эдийн засгийн тулгуур зарчмууд,¹⁹ түүнчлэн эдийн засгийг зохицуулах хүрээ хязгаарыг²⁰ үйл ажиллагааны ерөнхий зарчим болгон баримтална. Дээрхээс үзвэл, манай улсад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, төрийн үйл ажиллагааны ерөнхий зарчмын хүрээнд эдийн засгийн бодлогын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал тодорхойлогдож байна.

Гэвч гадаадаас зээл авах, улсын өрийг нэмэгдүүлэх, татварын хэмжээг бууруулах, өсгөх, улсын төсөв батлахтай холбоотой төрийн санхүү, мөнгөний бодлогыг тодорхойлоход УИХ-аас баримтлах тухайн салбарын суурь зарчим, хязгаарлалтыг хамарсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлал манай улсад хараахан төлөвшөөгүй байна.

¹⁸ МУ-ын Үндсэн хуульд эдийн засгийн тогтолцооны үндсийг бүрдүүлсэн дараах төрлийн суурь зохицуулалтууд байдаг. Хувийн өмчийн институци - 16.3. 5.2. Хувийн аж ахуй эрхлэх, сонголт хийх боломж - 16.4. Хувийн ашиг сонирхлоо хангах эрх - 5. 6 дугаар зүйл, 16.3. 16.4. 16.8. 16.17. 16.8. Төрийн хязгаарлалдмал үүрэг 19.1. Өмчийн төрөл, хэлбэр (УХ-ийн 5.2. 16.3.) Үндэсний баялаг, улсын өмчийн онцлог УХ-ийн 6.2. 6.3 дахь хэсэг.

²⁰ Үндсэн хуулийн 5.4 дахь хэсэг

¹⁸ Үзэл баримтлал буюу концепци гэдгийг "шийдвэрлэхийнхээ өмнө боловслогдсон буюу сонгож тогтоогдсон байх" "Шийдвэрлэх гэж буй үзэгдэл юмны үүсэл хөгжлийн жам ёсны үндэстэй байх" зэрэг шаардлагыг хангасан үндсэн үзэл санаа хэмээн тодорхойлжээ. Б. Чимид. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс, УБ., 2006

3.1.6.Бусад хуулийн зохицуулалт, хэрэгжилт. Илтгэлийн 1, 2 дугаар хэсэгт өгүүлсэн төрийн эдийн засгийн бодлогод тавигдах тоон болон процедурын хязгаарлалтын зарим хэлбэрийг манай улсын хувьд Үндсэн хуулиар бус ердийн хуулийн түвшинд зохицуулсан. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн (ТТБТХ) дагуу төсвийн бодлогыг тодорхойлоход 4 төрлийн тусгай шаардлагыг тавьсан.²¹ Гэвч эдгээр тусгай шаардлагууд болон төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилт, УИХ-аас үйл ажиллагаандаа мөрдөх явдал хангалтгүй байна. Эдгээрийг дараах жишээнээс харж болно.

1. УИХ өөртөө төсвийн бодит зарлагыг нэмэгдүүлэх боломжийг хуулиар олгож байна.

Жишээ нь: ТТБТХ-д улсын өрийн үлдэгдлийг тооцоолохдоо уул уурхайн салбарын гадаадын хөрөнгө оруулалттай хуулийн этгээдийн дүрмийн санд хувь оруулах зориулалттай бөгөөд тухайн хуулийн этгээдийн ирээдүйн ашгаас эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй байгуулсан гэрээний дагуу авсан Засгийн газрын зээл, эсхүл гэрээний энэхүү нөхцөлөөр гаргасан Засгийн газрын баталгааг хамааруулахгүйгээр тооцсон нь бодит өрийн хэмжээг тодорхойлох боломжгүй болгож, өр тооцох хөрөс систем бий болгож байна. Ингэснээр хуулийн энэ шаардлага нь "нэр төдий" бөгөөд УИХ-д бодит хязгаарлалт болж чадахгүй байдалд хүргэж байна.²²

2. Хууль батлахдаа өөртөө тогтоосон хязгаарлалтаа дагаж мөрдөхгүй байна.

УИХ-аас тухайн жилийн улсын төсвийг батлахдаа Төсвийн тухай хуулийн зохицуулалтыг мөрдөхгүй эрх

²¹ 1. төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлэх; 2. төсвийн тэнцэл нь ДНБ-ий хөр хувиас илүүгүй алдагдалтай байх; 3. төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь эрдэс баялгийн бүс ДНБ-ий өсөлтийн хувиас ... хэтрэхгүй байх; 4. ... улсын өрийн үлдэгдэл нь ДНБ-ий 40 хувиас хэтрэхгүй байх.

²² Жишээ нь, Оюутолгойн гэрээний 34 хувийн хувьцааны санхүүжилтийн зээл 530 сая, зээлээр авсан 34 хувийн ногдох хэсэг болон 1.6 сая доллар нийтдээ 3 их наяд төгрөгийг улсын өрийн тооцогддоггүй.

зүйн онцгой дэглэм, өөр системийг бий болгож байна. Жишээ нь: 2012.11.08-ны өдөр УИХ-аас "Монгол Улсын 2013 оны төсвийн тухай хуульд Төсвийн тухай хуулийн зарим заалтыг хамааруулахгүй байх тухай" тухай хууль баталж Төсвийн тухай хуулийн "Хөрөнгө оруулалтын төсөвт техник, эдийн засгийн үндэслэл хийгдсэн, зураг төсвөө батлуулсан, хуульд заасан бусад зөвшөөрөл олгогдсон төсөл, арга хэмжээг тусгана" гэсэн шаардлагыг зөрчсөн. Энэ нь нийтийн мөнгийг хууль дээдлэх зарчмаас гадуур гаргахыг хорцголоно гэсэн зарчмыг зөрчиж байна.

3. УИХ-аас эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлохдоо "төсвийн тусгай шаардлага"-ыг баримтлахгүй байна.

Жишээ нь: "МУ-ын нэгдсэн төсвийн 2013 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2014-2015 оны төсвийн төсөөллийн тухай" хуульд улсын өрийн ДНБ-д эзлэх хувийг 2013 онд 46.0, 2014 онд 42.1, 2015 онд 40.5 хувь өрөө нэмбэл нийт өр 8.4 их наяд байгаа. Энэ нь ДНБ-ий 49.5 хувь. Төсвийн тогтвортой байдлын шалгуур үзүүлэлтээр 40 хувиас дээшгүй байна гэсэн шалгуур тавьдаг ч тэр нь хэтэрсэн"²³ гэсэн албан мэдээллээс харахад хуулийн уг заалт хэрэгжихгүй байна.

4. ТТБТХ-иар тогтоосон "улсын өрийн хэмжээ"-г УИХ өөрчлөх магадлал өндөр байна.

Жишээ нь: 2014 оны төсөв боловсруулах үед ЗГ-аас улсын өрийг ДНБ-ий 60 хувьд хүргэх хуулийн төсөл өргөн баригдсан төсвийн 2-р хэлэлцүүлгийн үед уг төслийг хүчингүй болгосон билээ.²⁴ Энэ жил мөн улсын өрийг 2015 онд ДНБ-ий 70 хувьд хүргэх төслийг УИХ-д ЗГ-аас өргөн бариад байна.

Дээрхээс үзвэл, хууль тогтоогч нь өөрийн тогтоосон хязгаарлалтаа өөрчлөх, зарим тохиолдолд дагаж

²³ УИХ-ын гишүүн, Төсвийн байнгын хорооны дарга Ц.Даваасүрэнгийн ярилцлага, 2013.11.07, <http://vlp76.mn/content/26864>

²⁴ УИХ-ын 2013.11.14-ний өдрийн нэгдсэн хуралдааны гар тэмдэглэл <http://hailbayer.parliament.mn/ulhigshin/categories/693/pages/15408>

мөрдөхгүй хандлагатай байна. Өөрөөр хэлбэл ердийн хууль УИХ-ийн үйл ажиллагаанд хязгаарлалт болж чадахгүй байна. Үндсэн хуулийн түвшинд эдийн засгийн бодлогын үндсэн дүрмийг тогтоогүй, УИХ нь өөрөө өөртөө ногдуулсан хязгаарлалт нь үр нөлөөгүй байна. Манай улсын эрх зүйн орчны эл байдлаас эдийн засагт дараах сөрөг үр дагавар үүсэж байна.

3.2. Эрх зүйн зохицуулалтын сөрөг үр дагавар. Эдийн засгийн бодлого УИХ-ийн бүрэн эрхийн үзэмжээр, хязгаарлалтгүй явагдаж улсын өр хэтрэх, төсвийн алдагдал зохист түвшнээс хэт давах, улмаар эдийн засаг хямралд өртөх сөрөг үр дагавартай байна. Тухайлбал, Чингис, Самурай бонд, Оюутолгойн гэрээний 34 хувьд ногдох төлбөр гээд улсын өрийн тооцолд багтдаг болон түүнээс гадуур тооцогддог улсын өрийн бодит хэмжээ дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 40 хувиас хэтрэхгүй байх ёстой атал одоо 71.7 хувьд хүрсэн.²⁵ Мөн Монгол Улсын 2013 оны Төсвийн тухай хуульд²⁶ төсвийн алдагдлыг 608.1 тэрбум төгрөг байхаар тооцсондоо гадуурх зардал болох Чингис бондын хөрөнгө, Хөгжлийн банкны санхүүжилтээр хэрэгжиж буй төслүүд, Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөрийн 3 их наяд төгрөгийг нэмбэл төсвийн алдагдал ДНБ-ий 13 хувьд хүрнэ гэсэн тооцоог Дэлхийн банкнаас гаргажээ.²⁷ Энэ нь ДНБ-ий 2 хувиас хэтрэхгүй байх хуулийн шаардлагыг зөрчих юм.

Улсын эдийн засгийн нөхцөл, хямралын шалтгаан, засах арга замын талаар Эдийн засагч Д.Бямбасүрэн дараах дүгнэлтийг өгсөн байна.²⁸ Эндээс бид эдийн засгийн бодлогын ямар үр дүнтэй байгааг харж болно.

Манай төр засгийн бодлого нь эдийн засгийг хянах тэнцвэрийг алдагдуулж, тогтворгүй байдалд

оруулсантай холбоотой. Энэ хямралын үүсгүүр, генератор нь манай УИХ, Засгийн газар болчиход байгаа юм. Хямралын шалтгаан маш гүнзгий. Нэгд, төрөөс явуулж байгаа эдийн засгийн бодлого зохицуулалт нь өөрөө үндэсний эдийн засаг гэдэг цогц тогтолцооныхоо өөрийгөө нөхөн сэргээх, тэнцвэржүүлэх жам, хуульд тохирсон байх хэрэгтэй. ... Төрийн бодлогыг шинжлэх ухааны үндэстэй, тооцоотой, холч хараатай болгохгүй бол болохгүй. ... Улс орны эдийн засаг чинь өөрөө өөрийнхөө дотоод үүсгэврээр өөрийгөө өлөөж, дотоод зах зээлээ тэлж, хөгжиж өсдөг жамтай.

Дээрх дүгнэлтээс харахад 1-рт, үндэсний эдийн засаг тогтолцоо нь өөрийгөө нөхөн сэргээх, тэнцвэржүүлэх жам, хуультай атал эдийн засгийн өсөлтийн цаг нь болоогүй байхад төр гадаадаас өр зээл авч хиймлээр өсөлт гаргахыг хичээж байна. Энэ нь амлалтаа биелүүлэх, өөртөө ашиг хүртэх гэсэн улс төрчдийн хувийн ашиг сонирхолдос угшилтай. Гэвч үүний улмаас эдийн засаг хямралд өртөх, иргэдийн өмчлөх эрх зөрчигдөх²⁹ сөрөг үр дагавар гарч байна. 2-рт, хямралын шалтгаан нь УИХ, ЗГ-т тодорхой хязгаарлалтгүйгээр бодлого тодорхойлох, хэрэгжүүлэх бүрэн эрх олгосон явдал юм. Бодлого УИХ-ын гишүүдийн мэдэл, чамын лидерийн ашиг сонирхолд гарт байна. МУ-д төлөвшиж буй үндсэн хуульд өс, улс төрийн соёл, сонгуулийн тогтолцоо нь эдгээр институцийн үйл ажиллагааг бодитоор хянаж чадахгүй байгаа нь практикаас харагдаж байна. 3-рт, хямралаас гарах арга зам нь УИХ, ЗГ-ийн бүрэн эрхийг хязгаарлах, төрийн бодлогыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, хэрэгтэй. Эдийн засгийн ухааны улсын өр, төсвийн алдагдал зэрэг төрийн сангийн бодлогын зохист үзүүлэлтийг тодорхойлсон. Хууль зүйн шинжлэх ухаан УИХ, ЗГ-ийн үйл ажиллагааг зөвхөн Үндсэн хуулиар бодитой хязгаарлах боломжтой гэж

²⁵ 2014.02.24, <http://news.dorgio.mn/economy/other/10155>

²⁶ <http://www.legalinfo.mn/law/details/9254?lawid=9254>

²⁷ 2013.05.09, <http://economy.news.mn/content/143556.shtml>

²⁸ Д.Бямбасүрэн: Хямралын шалтгаан маш гүнзгий, 2014.04.06, <http://politics.news.mn/content/175195.shtml>

²⁹ Татварын хэмжээ өсөх, эзэлгийг ч мөн татвар, нийтийн баялагаар төлдөг.

үздэг. Тэгэхлээр эдгээр үзүүлэлтийг УИХ, ЗГ-ийн бүрэн эрхэд хязгаарлалт болгож Үндсэн хуулиар зохицуулах шаардлагатай.³⁰

Дээрхээс үзвэл, өнөөгийн эрх зүйн орчны хүрээнд хийгдэж байгаа эдийн засгийн бодлогын улмаас улсын өр, төсвийн алдагдал хуулийн хязгаарлалтаас давж, эдийн засаг бүхэлдээ хямралд өртсөн үр дагавар үүсэж байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Дүгнэлт. Монгол Улсад эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох дүрмийг ердийн хуулийн түвшинд тодорхой хэмжээгээр зохицуулсан боловч тэдгээрийн хэрэгжилт хангалтгүй, үр нөлөөгүй байна. Үндсэн хуулиар тогтоож, хязгаарлаж байх ёстой суурь асуудлыг ийнхүү улс төрчдийн эрх мэдэлд ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр шилжүүлсний улмаас эдийн засаг хямралд өртөж, төсвийн зарлага, улсын өрийн хэмжээ хэт их болж байна.

Иймд <улс төрчдийн шийдвэр гаргах ажиллагааны дүрмийг> үндсэн хуулиар тогтоох ёстой гэсэн ҮХЭЗ-ийн онолын үзэл баримтлал, бусад улсын туршлага манай улсын эрх зүй, эдийн засаг, улс төрд үүссэн дээрх асуудлуудыг шийдвэрлэх арга зам байж болох юм.

Санал. Илтгэлийн хүрээнд авч үзсэн асуудлыг шийдвэрлэх гарц бол эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлоход баримтлах **үндсэн дүрмийг бий болгох** явдал юм. Үүнийг дараах үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

1-рт, одоо байгаа Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд <эдийн засгийн шийдвэр гаргах ажиллагааг дүрэмлэх> хандлагыг академик болон иргэний нийгмийн хяналтын түвшинд бүрдүүлэх.

2-рт, Сэтгэлгээ, соёлын механизм үр нөлөө багатай байгаа учраас хууль зүйн механизм бүрдүүлэх шаардлагатай. Тодруулбал, Үндсэн хуулийг эдийн засгийн шийдвэр гаргалтын дүрэм талаас нь судалж үндсэн хуулийн эрх зүйн шинэтгэлийн асуудлыг авч хэлэлцэх³¹ нь энэ асуудлыг шийдвэрлэх гол арга зам байж болно. Энэ хүрээнд 1-рт, үндэсний баялгийг хүн ам, нийгмийн бүлэг болон өнөө ба хойч үеийнхэнд шударга, тэнцвэртэй хуваарилах; төсвийн хөрөнгийг зөвхөн нийтийн зорилгоор бүрдүүлэх, зарцуулах зэрэг эдийн засгийн бодлогын суурь зарчмуудыг Үндсэн хуульд тусгаж, материаллаг хязгаарлалт тогтоох, 2-рт улсын өрийн хэмжээ, төсвийн алдагдлыг хязгаарласан тоон хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тодорхойлох, томоохон шийдвэр гаргахад дийлэнх олонхийн санал авах процедурын хязгаарлалтыг нарийвчлан тусгах асуудлыг цаашид эрх зүй, эдийн засгийн талаас нь судлах шаардлагатай.

³⁰ Үндэслэлүүд 1. Эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлоход баримтлах зарчим, дүрэм журам нь өөрөө үндсэн хуулиар зохицуулагдах суурь харилцаа юм, (2) Уг асуудлыг ердийн хуулиар зохицуулах нь УИХ-ыг хязгаарлах бодит үр нөлөөгүй байдаг, (3) Үндсэн хууль улс төрчдэд харууллага хүлээлгэх бодит шалгуур болдог, (4) Үндсэн хууль нь Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад байдаг, (5) Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад тусгай журам шаардагддаг.

³¹ Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.2 дахь заалтаар ҮХ-ийн 25, 38 дугаар зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоогүй.

Хавсралт

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалт /Бүтцийн харьцуулалт/

	Улс	Он	Бүлэг	Бүлгийн нэр	Зүйл
1.	Герман	1949	10	Санхүү	104-115
2.	Энэтхэг	1949	12	Санхүү, өмч хөрөнгө, гэрээ, нэхэмжлэл	264-300 дугаар зүйл
3.	Япон	1949	7	Санхүү	83-91
4.	Солонгос ²	1948		Үндэсний ассемблей "Эдийн засаг"	54-59 119-127
5.	Итали	1947	3 хэсэг	Эдийн засгийн харилцаа	35-47
6.	Испани	1978	7	Эдийн засаг ба Санхүү	128-136
7.	Бельги	1994	5 хэсэг	Санхүүгийн тухай	
8.	Финланд ³	1999	7	Төрийн санхүү	81-92
9.	Гүрж ⁴	1995	6	Төрийн санхүү ба хяналт шалгалт	92-97
10.	Израйл ⁵	1975		Төрийн эдийн засаг	Бие даасан хууль
11.	Узбекстан	1991	12	Нийгмийн эдийн засгийн үндэс	53-55
			25	Санхүү ба зээл	122-124
12.	Польш ⁶	1997	10	Нийтийн санхүү	216-227
13.	Унгар	2011		Нийтийн санхүү	36-44

¹ <http://www.businessinsider.com/spain-gets-balanced-budget-2011-8>

² http://www.ccourt.go.kr/home/att_file/download/Constitution_of_the_Republic_of_Korea.pdf

³ <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

⁴ Т. Дорхуу, Ч. Энхбаатар, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Тусгай анги, УБ., 2009, 24-р тал

⁵ http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic6_eng.htm

⁶ Бүгд Найрамдах Польш Улсын Үндсэн хууль. Орчуулгач: Б. Лхагважав, Ж. Алтангэрэл, хуудас 49-52 <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЗАСГИЙН ГАЗРЫГ ЭМХЛЭН БАЙГУУЛАХ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ НЬ¹



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш,
хууль зүйн доктор О.Мөнхсайхан

А. Оршил

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль (цаашид "МУУХ" гэх)-аар гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар болон Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлдэг. Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцах бөгөөд Засгийн газар үйл ажиллагаагаа УИХ-д тайлагнадаг. Засгийн газар нь ард түмнээс шууд сонгогдсон УИХ-аас эмхлэн байгуулагдаж, түүний итгэл дээр тулгуурлан оршдог бөгөөд УИХ-ын олонхийн итгэлийг хүлээж чадахгүй бол огцордог. УИХ-ын сонгууль шинээр явагдсан эсхүл Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болсон тохиолдолд Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа эхэлдэг. УИХ дахь олонхи нам, эвслээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхийлөгч УИХ руу оруулах бөгөөд УИХ тухайн нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох эсэхийг хуралдаанд оролцсон

¹ Шинжлэх ухаан, технологийн сангийн санхүүжилттэй, Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвийн захиралгаар гүйцэтгэж буй "Гүйцэтгэх эрх мэдлийн харьцуулсан судалгаа" төслийн хүрээнд зохиогч энэхүү өгүүллийг бичсэн.

гишүүдийнхээ олонхи (цаашид "ердийн олонх" гэх)-ын саналаар шийдвэрлэдэг. Шинээр томилогдсон Ерөнхий сайд Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж танхимынхаа бүтэц, бүрэлдэхүүний саналаа УИХ руу оруулж батлуулдаг. УИХ Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр хүн нэг бүрээр хэлэлцэж томилох, огцруулах бөгөөд ийнхүү томилох, огцруулахаас татгалзаж болдог. Мөн, УИХ нь Засгийн газар төдийгүй хувь сайдыг ердийн олонхийн саналаар огцруулах бүрэн эрхтэй.

Монгол Улсад Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулахтай холбоотой хэд хэдэн тулгамдсан асуудал байна. УИХ дахь олонхи эсхүл зөвшилцлөөс нэр дэвшүүлсэн хүнийг УИХ руу оруулах үүргийг Ерөнхийлөгчид өгсөн, энэ нэр дэвшигч УИХ-ын дэмжлэг авч чадахгүй бол өөр хүнийг хэн ямар хугацаанд хэдэн удаа нэр дэвшүүлэх талаарх тодорхой зохицуулалт байхгүй, Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ шийдвэрлэж чадахгүй бол 45 хоногийн дотор УИХ-ыг тараана гэж заасан боловч энэ хугацаа хэзээнээс эхлэн тоологдож яаж хэрэгжих нь ойлгомжгүй байгаа нь Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг гацаанд оруулах, цаг хугацаа алдуулах эрсдэл үүсгэж байна. Мөн, Ерөнхий сайдын томилгоог нууц санал хураалтаар ердийн олонхийн саналаар шийдэж байгаа нь УИХ-ын хүчтэй дэмжлэггүй Засгийн газар байгуулагдах нөхцөл болж байгаа бөгөөд УИХ-аас Ерөнхий сайдыг сонгох биш томилж байгаа нь олон улсад байхгүй жишиг болжээ. Түүнчлэн, Ерөнхий сайд Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөл болон УИХ-ын зөвшөөрөлгүйгээр өөрийн танхимын

гишүүдийг томилох, огцруулах боломжгүй, УИХ Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх асуудлыг өрдийн олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг төдийгүй хүссэн үедээ хувь сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцдэг нь Засгийн газрыг бүхэлд нь, Ерөнхий сайд болон бусад сайдыг тус бүрт нь УИХ-аас хэт хараат болгож, үр нөлөөтэй, урт хугацааны бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх Засгийн газрын боломжийг хааж, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хүчгүйдүүлж байна.² Монгол Улс нь ардчилсан улсууд дотор хамгийн тогтворгүй засгийн газартай улсуудын тоонд багтдаг (Хүснэгт 4-ийг үз).

Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах ажиллагааг боловсронгуй болгох шаардлагатай эсэх хэлэлцүүлэг 2014 оноос идэвхтэй өрнөж байна. Ялангуяа УИХ-д суудал бүхий бүх нам эвсэн Засгийн газар байгуулсан энэ цаг үед засаглалын хямралаас гарах, засаглалын үр нөлөөг сайжруулахын тулд УИХ-аас сайд нарыг томилох, огцруулах тухай Үндсэн хуулийн заалтыг өөрчлөх хэрэгтэй гэсэн байр суурийг УИХ-ын зарим гишүүд илэрхийлж байна.³ Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулж 2015 оны УИХ-ын Хаврын чуулганд өргөн барих үүрэг бүхий ажлын хэсгийг УИХ-ын дарга захирамж гарган 2015 оны 1-р сарын 13-ны өдөр байгуулсан. Уг ажлын хэсгээс төслөө УИХ-ын чуулганд танилцуулах гэж буй энэ цаг мөчид Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах талаарх Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг өөрчлөх талаарх дээрх санал үндэслэлтэй эсэхийг судлах нь чухал байна.

Энэхүү өгүүлэлд 21 үндсэн хуулийн зохицуулалтыг харьцуулан судалж, засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа хэрхэн явагддаг

² УИХ сайдад нэр дэвшигч бүрийг хэлэлцэн томилж, сайдыг огцруулж байгааг бусад судлаачид бас шүүмжлэсэн байдаг. Н.Лүндэндорж, *Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал* (УБ, 2010), 19–20.

³ М.Батчимэг, АН уучлан гуйсантай дүйх эрсдэл хийсэн, 2015.01.12, <http://olgonbayar.niitfelch.mn/content/6683.shtml>.

вэ, засгийн газрыг хэрхэн томилдог вэ, сайд нарыг томилох, огцруулах эрх мэдлийг хэн хэрэгжүүлдэг вэ гэсэн асуултуудад хариулна. Энэ судалгаанд үндэслэн Монгол Улс засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг гацаагүй, шуурхай явуулдаг болох, Засгийн газрыг УИХ-аас хараат бус, болгохын тулд дараах өөрчлөлт хийх ёстой гэсэн байр суурийг өгүүлэл хамгаална: Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг бие даан санал болгох эрхийг Ерөнхийлөгчид өгөх, УИХ-ын нийт гишүүдийн олонхоор дэмжигдсэн хүн сонгогдож түүнийг Ерөнхийлөгч томилох, хэрэв нэр дэвшигч амжилт олохгүй бол дахин санал хураалтыг хэрхэн явуулах талаар тодорхой зохицуулах; Ерөнхийлөгч УИХ болон Ерөнхийлөгчөөс хамааралгүйгээр сайд нарыг томилох, огцруулах бүрэн эрхтэй болох, хувь сайдыг огцруулах бүрэн эрхийг УИХ-д өгөхөөс татгалзах, Засгийн газарт бүхэлд нь итгэл үзүүлэх асуудлыг УИХ нийт гишүүдийнхээ олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг болох.

Судалж буй 21 тогтолцоонд парламентын ардчилал төлөвшсөн улсуудаас гадна 1990-ээд онд Монголтой адилхан социалчлал тогтолцооноос ардчилалд шилжсэн Төв болон Зүүн Европын улсуудыг сонгосон (Хүснэгт 4-ийг үз). Ихэнх судлаачид Монгол Улс парламентын засаглалтай (ялангуяа 2000 оны нэмэлт өөрчлөлт илүү парламентын тал руугаа болсон) гэсэн байр суурьтай байдаг боловч цөөн эрдэмтэд⁴ хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай гэдэг. Тиймээс, засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах ажиллагаа парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсуудад ямар байдаг талаар судлах нь зүйтэй гэж үзсэн. 21 улсын 11 нь Герман, Швед, Япон, Испани, Унгар, Эстон, Британи, Бельги, Итали, Грек гэсэн парламентын

⁴ Robert Elgie, "Up-to-date List of Semi-presidential Countries with Dates," *The Semi-presidential One*, accessed March 21, 2015, <http://www.semi-presidentialism.com/?p=1053>.

засаглалтай улсууд⁵ бол үлдсэн 10 нь Португали, Финлянд, Словак, Чех, Польш, Румын, Литва, Болгар, Ирланд, Словен гэсэн хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсууд юм.⁶ Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах асуудал дээр засаглалын хэлбэрээс үүдсэн гүнзгий ялгаа тод харагдахгүй байна.

Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн ардчилалд засгийн газар нь парламентаас үүсэн бий болж, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг (үүгээрээ ерөнхийлөгчийн засаглалаас ялгаатай). Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах нь эдгээр улсын парламентын үндсэн чиг үүрэг бөгөөд энэ талаарх зохицуулалтууд нь өөр хоорондоо ялгаатай. Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааны ялгаатай болон төсөөтэй тал нь парламент дахь засгийн газрын томилгооны санал хураалтаар голлон тодорхойлогддог. Уг санал хураалтыг дараах долоон хэмжээсээр задлан шинжилж болно: төрийн тэргүүн засгийн газрыг томилдог уу эсхүл ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгодог уу (1-р бүлэг); парламент засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсхүл ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгохын аль дээр санал хураадаг вэ (2-р бүлэг); засгийн газрыг томилоход парламент ямар горим баримталдаг вэ, санал хураалтын босго нь хэр өндөр вэ (3-р бүлэг); санал хураалтыг дахиж боломжтой юу, дахисан ч амжилт олохгүй бол ямар үр дагаварт хүрэх вэ (4-р бүлэг); сайдыг томилох, огцруулахтай холбоотой ерөнхий сайдын эрх мэдэл ямар байдаг вэ (5-р бүлэг); парламент засгийн газарт итгэл үзүүлэх асуудлыг ямар босгоор шийдвэрлэдэг вэ (6-р бүлэг); парламент хувь сайдад итгэл үзүүлдэг үү (7-р бүлэг). Өгүүлэл нь 21 ардчилалд засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах ажиллагаа гэдгээр долоон хэмжээсээр харьцуулан, Монгол Улс

дахь Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах ажиллагааг эдгээр хэмжээс тус бүрээр үнэлж тулгамдсан асуудлыг тодорхойлж, шийдвэрлэх арга замыг санал болгоно (Хүснэгт 1, 2, 3-ыг үз). Эцэст нь, Монгол Улсын өнөөгийн сонгуулийн тогтолцоо нь Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг нарийвчлан зохицуулахыг шаардаж байгаа гэдгийг харуулж (8-р бүлэг), уг ажиллагааны цөм болсон Ерөнхий сайдын томилгоог боловсронгуй хоёр хувилбарыг танилцуулж, тус тусын давуу болон сул талыг хэлэлцэнэ (9-р бүлэг).

В. 1. Төрийн тэргүүн засгийн газрыг томилох эсхүл ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгох

Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай ихэнх улсад төрийн тэргүүн засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг эхлүүлдэг. Ийнхүү эхлүүлэх хоёр үндсэн хэлбэр байна: (1) төрийн тэргүүн засгийн газар (ерөнхий сайд, сайд)-ыг томилох эсхүл (2) ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг байна. Британи, Португали, Бельги, Итали, Грек, Словак, Чех, Польш, Румын, Литва гэсэн улсуудад төрийн тэргүүн Ерөнхий сайдыг томилдог бөгөөд дараа нь ерөнхий сайдын санал болгосон хүмүүсийг сайдаар томилдог байна. Герман, Финлянд, Испани, Унгар, Эстон, Словен, Болгар, Монгол зэрэг улсуудад төрийн тэргүүн нь ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг парламентад эхлээд санал болгодог байна. Шведэд парламентын дарга энэ эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг бол Япон, Ирландад парламент дотроосоо ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгодог.

Төрийн тэргүүн ерөнхий сайдыг томилох эсхүл нэр дэвшүүлэх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд албан ёсны хязгаарлалт тавьж байгаа эсэхээр тогтолцоонуудыг хоёр ангилж болно: (1) төрийн тэргүүний сонголтоор томилох, нэр дэвшүүлэх, (2) парламент дахь

⁵ Robert Elgie, "List of Presidential, Parliamentary and Other Countries," *The Semi-presidential One*, accessed March 21, 2015, <http://www.semipresidentialism.com/?p=195>.

⁶ Elgie, "Up-to-date List of Semi-presidential Countries with Dates."

олонхи эсхүл намуудын зөвшилцлөөр томилох, нэр дэвшүүлэх.

(1) *Төрийн тэргүүний сонголтоороо томилох, нэр дэвшүүлэх*

Төрийн тэргүүн өөрийн сонголтоор томилох эсхүл нэр дэвшүүлэх эрхтэй 16 тогтолцоо байна. Герман, Британи, Бельги, Итали, Унгар, Эстон, Словак, Литва, Чех, Польш гэсэн 10 улсын үндсэн хуульд зааснаар ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгох ерөнхийлөгчийн сонголтод албан ёсны хязгаарлалт тавьдаггүй байна. Харин, Шведэд парламентын дарга (спикер) нь өөрөө Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлдэг байна. Финлянд, Испани, Португал, Румын, Словенид төрийн тэргүүн парламентын бүлгүүдтэй зөвлөлдсөний дараа ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх ёстой ч парламентын бүлгийн зөвшилцөлд заавал захирах албагүй.

Хэдийгээр үндсэн хуулиар ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх эсхүл томилох бие даасан бүрэн эрхийг төрийн тэргүүнд өгсөн байдаг ч төрийн тэргүүний энэ эрх мэдэл бодит байдал дээр хязгаарлагдсан байдаг. Парламентын хаант засагтай улсуудад засгийн газрын тэргүүн, гишүүнийг томилох, чөлөөлөх эрх мэдлийг үндсэн хуулийн дагуу хаан хэрэгжүүлдэг. Гэвч, практикт ардчиллын хэм хэмжээ нь ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх эрх мэдлээ эрх баригч нам (намууд)-ын лидер (лидерүүд)-т шилжүүлэхэд хааныг хүргэдэг.⁷ Гэхдээ, зарим хямралтай үед хаан бодит эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх нь бий. Жишээлбэл, "Сүүлийн 70 жилийн турш Их Британи түүхэнд ямар ч нам олонхи болж чадаагүй эсвэл олонхи болсон нам тэргүүнээ сонгож чадаагүй тохиолдолд хаан Ерөнхий сайдыг бие даан томилсон тохиолдолд 4 удаа гарсан."⁸ Бүгд найрамдах улс (цаашид "БНУ" гэх)-ын хувьд ч засгийн

газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа дахь ерөнхийлөгчийн нөлөө нь үндсэн хуулийн хэм хэмжээтэй тэр бүр давхцадаггүй.⁹ Төрийн тэргүүн нь парламентын дэмжлэг авахуйц хүнийг нэр дэвшүүлэхийн тулд сонгуулийн дүн, парламент дахь хүчний харьцааг харах, намуудтай зөвлөлдөх нь түгээмэл байдаг. Жишээлбэл, Герман болон Ирландад Төрийн тэргүүн өөрийн сонголтоор Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлдэг боловч бодит байдал дээр хууль тогтоогчийн саналыг харгалзан үздэг.¹⁰

Хэдийгээр төрийн тэргүүн (Шведэд Парламентын дарга) ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэхдээ парламент дахь олонхыг бодит байдал дээр харгалздаг ч гэсэн парламент дахь олонхи эсхүл зөвшилцлийн үр дүнгээс үл хамааран ерөнхий сайдад бие даан нэр дэвшүүлэх бүрэн эрхтэй. Энэ нь ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн талаар парламент дахь олонхи саналаа нэгтгэж чадахгүй гацахаас урьдчилан сэргийлдэг. Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг төрийн тэргүүн сонгох нь "эмх замбараагүй байдал үүсэж болох байдлыг журамлаж, гацаанд орох эрсдэлийг багасгадаг."¹¹

(2) *Парламент дахь олонхи эсхүл намуудын зөвшилцлийн дагуу томилох, нэр дэвшүүлэх*

Зөвхөн парламент дахь олонхи эсхүл зөвшилцөлд үндэслэн ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэхийг ерөнхийлөгчид зөвшөөрдөг гурван улс байна. Грек, Болгар, Монголд ерөнхийлөгч парламентад олонхи болсон нам (намууд)-ын санал болгосноор Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх ёстой, харин ерөнхий сайдад бие даан нэр дэвшүүлэх эрхгүй байдаг. Ерөнхийлөгч нь ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэхдээ парламент дахь

⁷ Lieven De Winter, "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation," *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, 1995, 123.

⁸ Д.Лүндэжиганцан, *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*, 2 дахь хэвлэл (УБ: Адмон Принт, 2014), 186.

⁹ Winter, "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation," 123.

¹⁰ Мен тэнд, 126.

¹¹ Ben Seyd, "Coalition Government in Britain: Lessons from Overseas" (The Nuffield Foundation, January 2002), 43, <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/84.pdf>.

олонхийн саналд захирагдах ёстой учраас илүү бэлгэ тэмдгийн шинжтэй үүрэг гүйцэтгэдэг.

Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг зөвхөн парламентад олонхи болсон нам эсхүл намууд зөвшилцөж нэр дэвшүүлэх нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг гацаанд оруулах эрсдэлийг дагуулдаг. Аль нэг нам парламентын суудлын талаас илүү хувийг авсан үед тухайн намаас ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх нь тодорхой учраас нэр дэвшүүлэх асуудал хялбар шийдвэрлэх талтай ч заримдаа олонхи болсон нам ч ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх асуудал дээр ойлголцож чадахгүй болдог (дээр дурдсан Британийн жишээ). Мөн, парламентад аль ч нам олонхи болоогүй тохиолдолд парламент дахь намууд хоорондын зөвшилцөл үр дүнд хүрээгүйн улмаас ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгож чадахгүй байдалд орох боломжтой.

Монгол улс

1992 оны МҮҮХ-ийн 33-р зүйлийн 1.2-т Ерөнхийлөгч "Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан намтай, аль ч нам олонхийн суудал аваагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан намуудтай зөвшилцөн нэг дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох санал, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах" бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэсэн заалт байсан. Энэ заалтад буй зөвшилцөл нь "тохиролцоо" гэсэн утгаар ойлгогдож байсан учраас Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн талаар УИХ дахь олонхи суудал авсан нам эсхүл намуудтай тохиролцох, эдгээр намын саналаас үзэмжээрээ татгалзах боломжтой байсан. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Н.Багабанди 1998-1999 оны хооронд УИХ дахь олонхи суудал авсан (76-аас 50 суудал авсан) Үндэсний ардчилсан нам болон Социал-демократ намын Ардчилсан холбоо эвслээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн Г.Ганхуяг, Д.Ганболд нарын нэрийг удаа дараа буцааж байсан.

2000 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр МҮҮХ-ийн 33-р зүйлийн 1.2-т заасан Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөх бүрэн эрхийг хасаж, УИХ дахь олонхи Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн хүнээ Ерөнхийлөгчөөр дамжуулан УИХ руу оруулах боломжийг нээсэн. Ерөнхийлөгч "[1] Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; [2] аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; [3] хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхиороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах" бүрэн эрхтэй. Энэ заалтад Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг гурван янзаар тодруулж болохоор заасан бөгөөд эхний хоёр нь практикт хэрэгжсэн бол сүүлийнх нь хэрэгжээгүй байна. Жишээлбэл, 2008 онд МАХН УИХ-ын 76 суудлын 46-г авч С.Баярыг Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн. 2004 онд МАХН 36, Эх орон-Ардчилал эвсэл 36 (34) суудал суудал авч аль нь ч УИХ-ын олонхи суудлыг авч чадаагүй боловч хамгийн олон суудалтай нам, эвсэл болох хувьдаа зөвшилцөж Ц.Элбэгдоржийг Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн. Мөн, 2012 оны сонгуулиар аль ч нам УИХ-ын нийт суудлын олонхыг авсан нам байхгүй боловч Ардчилсан нам хамгийн олон суудал авсан учраас 2012 онд Шударга ёс эвсэл (МАХН болон МҮАН), ИЗН-тай зөвшилцөж Ерөнхий сайдад Н.Алтанхуягийг нэр дэвшүүлсэн, 2014 онд МАН, Шударга ёс эвсэл (МАХН болон МҮАН), ИЗН-тай зөвшилцөж Ерөнхий сайдад Ч.Сайханбилэгийг нэр дэвшүүлсэн. Хэрэв УИХ-д хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол УИХ дахь аль ч нам, эвсэл зөвшилцөж

олонхоороо нэр дэвшүүлэх боломж нээгддэг. Энэ тохиолдолд хамгийн олон суудал авсан намаас бусад нам, эвсэл хоорондоо зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж болно. 2000 оноос хойш ийм тохиолдол гараагүй байна.

2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийг дараах байдлаар шүүмжилдэг: "Ерөнхийлөгч хийдэг зарим ажил, шийддэг асуудлыг намтай урьдчилан зөвшилцөх хасаж зарчмыг гүйвуулсан. Тэрээр зөвхөн намуудын хүсэл зоригт захирагдах болсноор, болзошгүй хуйвалдаан гарч, бүлгийн сонирхлыг Төрийн тэргүүнд тулгах суваг нээгдэв."¹² Бусад судлаачид үүнтэй санал нэг биш байдаг:

Ерөнхийлөгч Н.Багабанди эвслийн Засгийн газрын тэргүүнд нэр дэвшигчийг удаа дараа томилохоос татгалзсан байдлыг залруулах зорилгоор Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх бүрэн эрхийг 33.2 дугаар зүйлээс хассанаар энэ асуудалд Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ хандах байдлыг зогсоосон байна. Уг нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийн эрх нь үүрэг болон хувирч, Ерөнхийлөгч олонхиос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулахаар зохицуулжээ.¹³

2000 оны нэмэлт өөрчлөлт нь ардчилсан сонгуулиар бий болсон парламентын олонхоос Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэхэд Ерөнхийлөгчийн зүгээс үзэмжээрээ саад учруулж байсан явдлыг таслан зогсоож парламентын олонход нэр дэвшүүлэх эрх мэдлийг өгснөөрөө парламентын засаглалын шинжийг нэмэгдүүлсэн ач холбогдолтой. Мөн, Ерөнхийлөгч

зөвхөн УИХ дахь нам, эвслээс гарч ирсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулах саналыг УИХ-д оруулах бүрэн эрхтэй байгаа нь Ерөнхийлөгчөөс оруулж байгаа нэр дэвшигч УИХ-ын олонхийн дэмжлэг авах урьдач нөхцөл болсон. Тийм ч учраас, 2000 оноос хойш 2015 он хүртэл Ерөнхийлөгч УИХ дахь олонхоос гарч ирсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ руу татгалзалгүйгээр оруулж байсан төдийгүй УИХ түүнийг Ерөнхий сайдаар томилж ирсэн.

Ерөнхийлөгч УИХ дахь олонхи нам, эвслээс гарч ирсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулах саналыг УИХ руу оруулна гэж 2000 оны нэмэлт өөрчлөлтийг ойлгож ирсэн. Гэхдээ, одоогийн зохицуулалтыг тодорхой болгохгүй бол ирээдүйд хоёр асуудал үүсэх боломжтой. Нэгд, Ерөнхийлөгч УИХ дахь нам, эвслээс гарч ирсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулах саналыг УИХ-д оруулахгүй байж болох эсэх нь тодорхойгүй. Олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор УИХ-д оруулах асуудал нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамаарч байна. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх гэдэгт хуульд хориг тавих, уучлал үзүүлэх зэргийг багтаасан байх бөгөөд эдгээрийг Ерөнхийлөгч заавал биш сонголтгоороо хийнэ гэсэн утгыг илэрхийлдэг. Тиймээс, Ерөнхий сайдад томилох саналыг тав хоногийн дотор оруулах нь Ерөнхийлөгчийн үүрэг гэж шууд ойлгогдохгүй байх боломжтой. Ерөнхийлөгч уг саналыг УИХ руу тав хоног дотор оруулалгүй удаашруулах эсхүл өөрөөсөө оруулахгүй гацаа үүсгэх бол яах вэ гэдэг талаар зохицуулалт байхгүй байна. УИХ дахь олонхи бие даагаар Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Үндсэн хуульд заагаагүй. Энэ зохицуулалтгүй байдал нь Ерөнхий сайдад хэнийг нэр дэвшүүлэх вэ гэдэгт нөлөөлөх боломжтой Ерөнхийлөгчид олгож болзошгүй.

Хоёрт, УИХ-д аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бөгөөд

¹² Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэйд асуудал: Хоёрдугаар дэвтэр (УБ: Адмон Принт, 2008), 197.

¹³ Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээний тайлан (УБ: Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2014), 22.

хамгийн олон суудал авсан нам, эсвэл (эсхүл аль ч нам, эвсэл) бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж олонхоороо Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадахгүй бол засгийн газрыг эмхлэн байгуулж чадахгүй гацаа үүсэх боломжтой байна. Мөн, олонхи болсон нам ч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг тодруулж чадахгүй байдалд орж болно. Өөрөө мэдээд Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх эрх мэдэл Ерөнхийлөгчид байхгүй.

С. 2. Парламентын санал хураалт: засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсхүл ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгох

Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах аль үе шатанд парламент оролцож түүнийг томилохтой холбоотой санал хураалт явуулж байна вэ гэдгээр нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг Чикаб, Мартин, Раш нар хоёр ангилсан: (1) парламент томилогдсон засгийн газарт итгэл үзүүлэх; (2) парламент ерөнхий сайдыг сонгох.¹⁴

(1) Парламент томилогдсон засгийн газарт итгэл үзүүлэх

Энэ өгүүллийн 1-р бүлэгт бичсэнчлэн зарим тогтолцоонд төрийн тэргүүн ерөнхий сайдыг томилж, уг ерөнхий сайдын санал болгосноор бусад сайдуудыг томилдог. Эдгээр улсуудад парламент нь төрийн тэргүүний нэгэнт томилсон засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх санал хураадаг байна. Өөрөөр хэлбэл, парламент засгийн газрыг зөвхөн хүлээн зөвшөөрөх эсхүл татгалзах бүрэн эрхийг эдэлдэг.

Томилооны санал хураалт хийдэг 21 тогтолцооны 10-д парламент засгийн газарт итгэл үзүүлэх санал хураах замаар түүнийг хүлээн

зөвшөөрөх эсэхийг шийдвэрлэдэг (Хүснэгт 1-ийг үз). Британи, Португал, Словак, Румын, Литва гэсэн 5 улсад томилогдсон засгийн газрын хөтөлбөр дээр санал хураадаг бол Итали, Грек, Чех, Польш гэсэн 4 улсад томилогдсон засгийн газрын бүрэлдэхүүнд бүхэлд нь итгэл үзүүлэх эсэхээр санал хураадаг. Бельгид засгийн газрын бүрэлдэхүүн болон хөтөлбөр дээр санал хураадаг. Эдгээр улсууд санал хураах асуудлаараа өөр хоорондоо ялгаатай мэт боловч ерөнхийдөө нэгэнт томилогдсон засгийн газарт бүхэлд нь итгэл үзүүлэх санал хураалт хийдэг.

Британид Хатан хаан ерөнхий сайдыг томилдог бөгөөд Ерөнхий сайдын сонгосон хүнийг сайдаар томилдог. Шинэ засгийн газар томилогдсоны дараа Нийтийн танхим нь Хатан хааны илтгэлийг хэлэлцэж, Засгийн газарт бүхэлд нь итгэл үзүүлэх эсэхээр санал хураадаг байна. 1924 онд Нийтийн танхим ийм санал хураалт хийдэг Засгийн газарт итгэл үзүүлэхгүй бөгөөд үүнээс болж шинэхэн томилогдсон Ерөнхий сайд, түүний Засгийн газар даруй огцорч байжээ.¹⁵

2. Парламент ерөнхий сайдыг сонгох

11 улсад парламент ерөнхий сайдад нэр дэвшигчдийн аль нэгийг ерөнхий сайдаар сонгодог байна (Хүснэгт 2, 3-ыг үз). Герман, Финлянд, Испани, Ирланд, Унгар, Эстон, Словен, Монголд ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигч дээр санал хурааж ерөнхий сайдаар сонгох эсэхийг парламент шийддэг бол Шведэд Парламентын дарга, Японд Парламент дотроосоо нэр дэвшүүлсэн хүнийг тус тус Ерөнхий сайдаар томилох эсэхийг парламент шийддэг. Эдгээр улсад парламент ерөнхий

¹⁴ Jose Antonio Cheibub, Shane Martin, and Bjorn Erik Rasch, "The Investiture Vote and the Formation of Minority Parliamentary Governments" (Workshop, The Importance of Constitutions: Parliamentarism, Representation and Voting Rights, Istanbul Turkey, October 23-25, 2-13), 11-13, <http://www.sv.uio.no/sv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/istanbul-cheibub-martin-rasch.pdf>

¹⁵ Jose Antonio Cheibub, Shane Martin, and Bjorn Erik Rasch, "To Invest or Not to Invest? Modes of Government Selection in Parliamentary Democracies and Their Origins" ("The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences" ECPR Joint Sessions, Salamanca, Spain, Arlie -15 2014), 3, http://www.sv.uio.no/sv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/ecpr-salamanca-cheibub_martin_rasch.pdf.

сайдад нэр дэвшигч дээр голлон санал хураадаг. Харьцуулсан судалгаа хийж буй 21 үндсэн хуулиас найм (Герман, Финлянд, Швед, Япон, Ирланд, Словен, Монгол)-д нь ерөнхий сайдыг сонгох эсэх дээр парламент санал хураадаг бол Испани, Унгар, Эстон гэсэн гурван улсад ерөнхий сайд болон түүний засгийн газрын хөтөлбөр дээр санал хураадаг.

Ерөнхийлөгч *Бундестаг* (парламентын доод танхим)-д *Канцлер* (Ерөнхий сайд)-ын нэрийг оруулдаг. *Бундестаг* Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигч дээр нэг удаа санал хураадаг. Ерөнхийлөгч хэнийг *Канцлераар* томилоулах саналыг оруулахаа чөлөөтэй шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй боловч *Бундестаг* хэнийг томилохыг илүүд үзэж байгааг мэдэхийн тулд парламентын бүлгийн дарга нартай зөвлөлдөх бичигдээгүй хууль байдаг ажээ.¹⁶ Одоог хүртэл Ерөнхийлөгч парламент дахь намуудын зөвшилцлийн явцад тохиролцсон хүнийг нэр дэвшүүлж ирсэн.¹⁷ Хэрэв Ерөнхийлөгчийн нэр дэвшүүлсэн хүн олонхийн санал авч чадаагүй бол *Бундестаг* өөрөө нэр дэвшүүлэх эрхийг эдэлдэг бөгөөд Ерөнхийлөгчийн санал болгоогүй нэр дэвшигч дээр санал хураадаг.

Герман, Финлянд, Япон, Испани, Ирланд, Эстон, Болгарт төрийн тэргүүн (Шведэд Парламентын дарга) нь парламентаас сонгогдсон хүнийг ерөнхий сайдаар томилох боловч томилохоос татгалзах эрх эдэлдэггүй. Жишээлбэл, *Бундестагийн* гишүүдийн олонхийн санал авсан хүн *Канцлераар* сонгогддог бөгөөд түүнийг Холбооны Ерөнхийлөгч томилох үүрэгтэй. "Нэр дэвшигч нь намынхаа олонхийн санал авах эсхүл хэлэлцээрүүдийг амжилттай хийж эвслийн тэргүүн

болсон тохиолдолд Ерөнхийлөгчид улс төрийн хувьд өөрийнхөөрөө сонголт хийх боломж байхгүй. 1949 оноос хойш дандаа ийм байж ирсэн."¹⁸

Монгол Улс

Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч дээр парламент нь санал хураадаг дийлэнх тогтолцоонд парламент ерөнхий сайдыг сонгодог боловч томилоог төрийн тэргүүн хийдэг. Судалгаанд хамрагдсан 21 улсаас 18-д парламент ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг томилох бус харин сонгох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж, харин ийнхүү сонгогдсон хүнийг Ерөнхийлөгч (Шведэд Парламентын дарга)-өөр томилж албажуулдаг байна.

Парламент өөрөө ерөнхий сайдыг эцэслэн томилдог буюу "томилох" гэдэг нэр томьёог хэрэглэдэг улс Монголоос өөр байхгүй байна. Зөвхөн Монголд парламент Ерөнхий сайдыг шууд томилдог бол Унгар болон Словенид парламент ерөнхий сайдыг сонгосноор бүрэн эрх нь хэрэгжиж эхэлдэг ажээ. МУҮХ-ийн 25-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6/-д заасны дагуу УИХ Ерөнхийлөгчөөс оруулсан нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох эсэхийг шийдвэрлэдэг.

D. 3. Засгийн газрын томилооны шийдвэр гаргах горим ба санал хураалтын босго

Судалж байгаа 21 тогтолцооноос зөвхөн Герман, Словен, Румынд засгийн газрыг эмхлэн байгуулах санал хураалтыг нууцаар явуулдаг бол бусдад нь илээр явуулдаг байна. Ил санал хураалт нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа илүү ил тод болгох сайн талтай. Гэвч, "ил санал хураалт нь чөлөөтэй, шударга сонголт хийх бололцоог ямагт хааж байдаг."¹⁹ Нууц санал хураалт нь парламентын гишүүнд өөрийнхөөрөө саналаа

¹⁶ Winter, "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation," 126; Steffen Ganghof and Christian Stecker, "Investiture Rules and Government Formation in Germany," November 2013, 5, http://www.researchgate.net/publication/261915168_Investiture_Rules_and_Government_Formation_in_Germany.

¹⁷ Ganghof and Stecker, "Investiture Rules and Government Formation in Germany," 5.

¹⁸ Wamer Heun, *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis*, Constitutional Systems of the World (Hart Publishing, 2011), 129.

¹⁹ Д.Лүндээжанцан, "Хорин дотдагуураагүй," *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбарбүтээлд* (УБ: ХэнсЗайдегийн Сан, 2009), 140.

өгөх боломжийг олдог. "Нууц санал хураалтыг зөвтгөх гол үндэслэл бол энэ нь парламентын гишүүдийг намын дарамтаас чөлөөлж, зөвхөн өөрсдийн ухамсарт хариуцлага хүлээх боломжийг тэдэнд олгодог."²⁰

Бергмэнийхээр парламентаас засгийн газрыг эмхлэн байгуулах асуудлыг сөрөг болон эерэг гэсэн хоёр төрлийн горимоор шийдвэрлэдэг байна.²¹

(1) Сөрөг горимоор томилох

Энэ горимын хүрээнд хоёр янзаар засгийн газар байгуулагддаг: (а) засгийн газрыг томилох санал хураах шаардлагагүй бөгөөд засгийн газар шууд байгуулагддаг, (б) засгийн газрыг томилох санал хураах бөгөөд засгийн газрын эсрэг парламентын танхимын нийт гишүүдийн олонхи (цаашид "туйлын олонх" гэх) санал өгөөгүй бол засгийн газар байгуулагддаг. Засгийн газрыг томилох эсэхээр санал хураадаггүй улсуудад Австри, Дани, Франц, Нидерланд, Норвеги ордог байна (энэ шалтгаанаар эдгээр таван улсыг энэ судалгаанд багтаагаагүй). Бүх парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсуудад засгийн газар нь парламентын олонхийн дэмжлэгтэйгээр оршин тогтнодог учраас томилогдох эсэхээр санал хураалгаагүй засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх санал хураах боломж парламентад ямагт байдаг.

Швед, Португали, Бельгид парламент туйлын олонхийн саналаар засгийн газраас татгалзаагүй бол засгийн газар байгуулагддаг байна. Португали, Бельгийн сөрөг олонхийн горим нь нэгэнт томилогдсон засгийн газрыг дэмжих эсэхээр санал хураадаг бол Шведийн сөрөг олонхийн горим нь Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч дээр санал хураадаг. Жишээлбэл,

Шведэд Засгийн газрын эсрэг туйлын олонхийн санал хураалгаснаас бусад тохиолдолд санал болгосон Засгийн газрыг байгуулагддаг. Шведийн нэг танхимт парламентыг Риксдаг гэдэг. Риксдагийн дарга (спикер) Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх саналыг Риксдаг руу оруулдаг. Риксдаг уг санал дээр дөрвөн өдрийн дотор санал хураалт явуулна. Риксдагийн гишүүдийн талаас доош тооны гишүүд нэр дэвшигчийн эсрэг санал өгсөн бол Ерөнхий сайд сонгогддог. Риксдаг нэг нэр дэвшигч дээр санал хураадаг. Ерөнхий сайд сонгогдох хүртэл эсхүл нэгч нэр дэвшигч үлдэхгүй болох хүртэл Риксдагийн дарга нэг нэр дэвшигчийг санал болгож Риксдагаар санал хураалгадаг байна.

(2) Эерэг горимоор томилох

Эерэг горимын дагуу парламент нь туйлын олонх, ердийн олонх, эсхүл илүү олонхийн саналаар засгийн газрыг дэмжсэн тохиолдолд засгийн газар эмхлэн байгуулагддаг. Парламентын танхимын нийт гишүүдийн талаас илүү хувийн дэмжлэг авснаар засгийн газар эмхлэн байгуулагдахыг туйлын олонхоор томилох гэдэг бөгөөд санал өгөөгүй гишүүдийн санал нь эсрэг санал өгсөнд тоологддог. Герман, Испани, Унгар, Грек, Польш, Румын, Словен гэсэн долоон тогтолцоонд парламентын танхим гишүүдийнхээ туйлын олонхийн саналаар засгийн газрыг эмхлэн байгуулдаг. Засгийн газрыг эмхлэн байгуулахад парламентын нийт гишүүдийн гуравны хоёр эсхүл тавны дөрөв гэсэн дийлэнх олонхийн саналыг хэрэглэдэг газар байдаггүй учраас туйлын олонхи бол хамгийн өндөр босго юм.

Санал хураалтад оролцож байгаа парламентын гишүүдийн олонхийн саналаар засгийн газрыг томилох эсэхийг шийдвэрлэхийг ердийн олонхоор шийдвэрлэх гэдэг. Финланд, Япон, Британи, Итали, Ирланд, Эстон, Чех, Литва, Болгар, Монгол гэсэн 10 улсад парламент засгийн газраа ердийн олохын саналаар байгуулдаг.

²⁰ Cheibub, Martin and Rasch, "To Invest or Not to Invest? Modes of Government Selection in Parliamentary Democracies and Their Origins," 14

²¹ Torbjørn Bergman "Formation Rules and Minority Government," *European Journal of Political Research* 23 (1993): 55-66

Засгийн газрын аливаа хувилбар парламентын туйлын эсхүл ердийн олонхийн санал авч чадаагүй ч бусад хувилбараасаа илүү олон тооны санал авсан бол сонгогдсонд тооцогддог горимыг илүү олонхи (plurality) гэдэг. Энэ нь засгийн газрыг байгуулах хамгийн доогуур босго. Герман, Финляндад засгийн газрыг томилох эхний үе шатанд илүү олонхийн горимыг огт хэрэглэгддэггүй боловч санал хураалтын гурав дахь үе шатанд хэрэглэгддэг байна. Мөн, Грект засгийн газрыг эхний удаа эмхлэн байгуулж чадаагүй бол санал хураалтын босгыг ердийн олонх, илүү олонхи болгон бууруулдаг. Түүнчлэн, Ирландад *Дайл* нь Ерөнхий сайдад нэр дэвшсэн нэр дэвшигч тус бүр дээр дараалан тийм эсхүл үгүй гэдгээр санал хураах замаар "үгүй" саналаас илүү олон тооны "тийм" гэсэн санал авсан хүнийг Ерөнхий сайдаар сонгодог. Тухайн санал хураалтад оролцоогүй гишүүний санал тоологддоггүй бөгөөд зөвхөн тийм эсхүл үгүй гэж өгсөн санал л тоологддог байна.

Сөрөг горим нь парламентын хаант улсуудад, зэрэг горим нь парламентын БНУ-д түлхүү хэрэглэдэг байна. "Хаант засаг бүхий улсууд сөрөг горимтой байх магадлал өндөр, учир нь эдгээр улсуудын зохицуулалт нь ерөнхий сайдыг томилох чиг үүрэг парламентад биш харин хаанд байдаг гэдгийг илтгэдэг."²² Жишээлбэл, Швед, Бельги зэргийг дурдаж болно. Гэхдээ, Япон, Испани, Британи гэсэн хаант улсуудад зэрэг горим байдаг бол Португал гэсэн БНУ-д сөрөг горим байдаг.

Олонхийн эсхүл цөөнхийн засгийн газрын аль нь эмхлэн байгуулагдах вэ гэдэгт засгийн газрыг томилох горим нөлөөлдөг. Цөөнхийн засгийн газар гэж парламентын суудлын 50 хувиас бага тооны суудал бүхий нам эсхүл намуудаас байгуулагдсан засгийн газрыг хэлдэг. Засгийн газрыг эмхлэн байгуулахдаа зэрэг горимыг хэрэглэдэг

улсуудад 1945-1987 оны хооронд эмхлэн байгуулагдсан засгийн газруудынх нь 25 хувь цөөнхийн засгийн газар байсан бол сөрөг горимтой улсуудад нийт засгийн газруудынх нь 48 хувь цөөнхийн засгийн газар байсан.²³ Зэрэг горимтой улсуудын засгийн газруудын дөрөвний нэг нь цөөнхийн засгийн газар байсан бол сөрөг горимтой улсуудын бараг тал нь цөөнхийн засгийн газартай байжээ. Тиймээс, сөрөг горимтой тогтолцоонд зэрэг горимтойгоос хоёр дахин олон цөөнхийн засгийн газар байгуулагддаг байна.²⁴ Парламентын дэглэмд засгийн газар парламентын олонхийн дэмжлэгийг авч байх ёстой гэсэн зарчмын үүднээс бол цөөнхийн засгийн газар нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа амжилтгүй явагдсаны илрэл яах аргагүй мөн. "Цөөнхийн засгийн газар нь улс төрийн задрал болон туйлшрал дээд цэгтээ хүрч хямарсны үр дүнд бий болдог. Тиймээс, цөөнхийн засгийн газрыг хэвийн ажиллаж чадахгүй болсон улс төрийн тогтолцооноос үүссэн гажиг гэдгээс өөрөөр тайлбарлах боломжгүй."²⁵ Зарим судлаачид олонхийн засгийн газар цөөнхийн засгийн газраас илүү тогтвортой бөгөөд илүү үр нөлөөтэй ажилладаг²⁶ гэж үздэг бол бусад судлаачид үүнийг үгүйсгэдэг.²⁷

Монгол Улс

УИХ нь ерөнхий сайдыг томилохдоо зэрэг горим хэрэглэдэг

²² Bergman, "Formation Rules and Minority Government," 60-61; Torbjorn Bergman, *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*, vol. 23 (Umea, Sweden, 1995), 41.

²³ Үүнтэй төстэй ажиглалтыг пост-коммунист улсуудад хийсэн байна. Csaba Nikolanyi, "The Impact of Government Formation Rules in Four Post-Communist Democracies" (World Congress of the International Political Science, Fukuoka, Japan, July 10, 2006), 14, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5077.pdf.

²⁴ Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, "Legislative-executive Relations," in *Comparative Constitutional Law*, ed. Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (Edward Elgar, 2011), 212.

²⁵ David Broughton and Emil Kirchner, *The FDP and Coalitional Behaviour* (Pridham, 1986), 77-78.

²⁷ Seyd, "Coalition Government in Britain: Lessons from Overseas," 49.

²² Seyd, "Coalition Government in Britain: Lessons from Overseas," 38.

бөгөөд санал хураалтыг ердийн олонхоор илээр явуулж шийдвэрлэдэг (МУУХ-ийн 27-р зүйл). Эерэг горим нь цөөнхийн засгийн газраас илүүтэй олонхийн засгийн газрыг бий болгохыг дэмжиж засгийн газар тогтвортой, үр нөлөөтэй ажиллахад тусалдаг давуу талтай учраас одоогийн Үндсэн хууль дахь эерэг горимыг цаашид хадгалах нь зүйтэй бөгөөд туйлын олонхи бүхий эерэг горим нь ердийн олонхтойгоосоо илүүтэйгээр гүйцэтгэх эрх мэдлийг бэхжүүлдэг. Ерөнхий сайдыг сонгох санал хураалтыг ил биш нууцаар явуулах нь хараат бус сонголт хийх боломжийг УИХ-ын гишүүдэд олгоно.

Е. 4. Санал хураалтыг дахих боломж ба үр дагавар

Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах тухай эхний санал хураалт амжилтгүй болсон бол санал хураалтыг дахин явуулахад хязгаарлалт тавьдаг эсэхээр нь тогтолцоонуудыг хоёр хувааж болно. Япон, Британи, Португал, Бельги, Итали, Грек, Ирланд гэсэн долоон улсад томилгооны санал хураалт эхний удаа амжилтгүй болсон бол хэрхэх талаар Үндсэн хуулийн түвшинд тодорхой зохицуулалт байхгүй байна. Үүнийг санал хураалтыг дахин шинээр явуулна гэж ойлгож болно. Эдгээр долоон улс бүгдээрээ ардчилал урт хугацаанд оршиж төлөвшсөн улсууд байна.

Томилгоо санал хураалт эхний удаа амжилтгүй болсон бол санал хураалтыг дахин явуулахыг Үндсэн хуулиараа илэрхий зөвшөөрдөг боловч тодорхой хязгаарлалт тогтоосон 14 улс байна. Хязгаарлалт бүхий улсуудад Герман, Финлянд, Швед, Испани гэсэн ардчилал төлөвшсөн дөрвөн улсууд багтаж байна. Мөн, ардчилал руу шинээр шилжсэн эсхүл сэргээн тогтоосон бүх пост коммунист улсууд (Унгар, Эстон, Словак, Чех, Польш, Румын, Литва, Словен, Болгар, Монгол) санал хураалтыг дахих талаар хязгаарлалтыг тогтоож тодорхой болгосон байна. Хязгаарлалт нь

санал хураалтын дахилтын тоо эсхүл тодорхой хугацаагаар хийгдсэн байдаг. Хязгаарлалт бүхий 14 улсаас 10-д нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах санал хураалтыг дахих талаар тооны хязгаарлалт тавьсан байна: Нэг улс (Румын)-д 2 удаа, 8 улс (Герман, Финлянд, Эстон, Словак, Чех, Польш, Словен, Болгар)-д 3 удаа, 1 улс (Швед)-д 4 удаа дахин явуулахыг зөвшөөрчээ. Испани, Унгар (1989), Литва, Монгол гэсэн дөрвөн улсад анхны санал хураалтаас хойш тодорхой хугацааны дотор санал хураалтыг дахихыг зөвшөөрдөг байна.

Засгийн газрын томилгооны санал хураалтыг дахин явуулахад тооны эсхүл цаг хугацааны хязгаарлалт тавьдаг 14 улсад эдгээр хязгаарлалтын хүрээнд санал хураалт явуулсан ч амжилтгүй болсон тохиолдолд ямар үр дагаварт хүрэх вэ гэдгийг нарийвчлан зохицуулсан байдаг. Хязгаарлалтын хүрээнд санал хураалтыг дахин явуулсан боловч засгийн газрыг эмхлэн байгуулж чадаагүй бол дараах дөрвөн төрлийн үр дагавар бий болдог.

(1) *Парламентыг тараах эсэхийг төрийн тэргүүн шийдвэрлэх.* Испани, Унгар, Словак, Румын гэсэн дөрвөн улсад тогтоосон хязгаарлалтын хүрээнд парламентын олонхи засгийн газрыг эмхлэн байгуулах асуудал дээр санал нэгдэж чадаагүй бол төрийн тэргүүнд парламентыг тараах эсэх шийдвэр гаргах бүрэн эрх нээгддэг. Жишээлбэл, Унгарын Үндсэн хуулийн 28-р зүйлд энэ талаар заахдаа:

(3) [Дор дурдсан тохиолдолд] Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч Парламентыг тарааж шинэ сонгууль зарлах эрхтэй:

...b) Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болсон үед Парламент эхний нэр дэвшигчийг санал болгосон өдрөөс хойш дөч хоногийн дотор Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигчийг сонгоогүй бол.

олон санал авсан нэр дэвшигч Ерөнхий сайдаар сонгогддог. Финляндын Үндсэн хуулийн 61-р хэсэгт энэ талаар зохицуулсныг ишилбэл:

(1) Парламент Ерөнхий сайдыг сонгож, үүний дараа Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч түүнийг албан тушаалд нь томилно. Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдын саналын дагуу бусад сайд нарыг томилно.

(2) Ерөнхий сайд сонгогдохоос өмнө Парламентад төлөөлөлтэй бүлгүүд засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр болон бүрэлдэхүүний асуудлаар зөвшилцөнө. Энэхүү зөвшилцлийн үр дүнд тулгуурлахын зэрэгцээ Парламентын дарга болон парламентын бүлгүүдийн байр суурийг сонссоны дараа Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг Парламентад мэдээлнэ. Хэрэв Парламентад нээлттэй хураалгасан саналын талаас илүү нь нэр дэвшигчийг дэмжсэн бол тэрээр Ерөнхий сайдаар сонгогдоно.

(3) Хэрэв нэр дэвшигч шаардлагатай олонхийн дэмжлэг аваагүй бол өөр нэр дэвшигчийг адилхан журмын дагуу оруулж ирнэ. Хэрэв хоёр дахь нэр дэвшигч хураалгасан саналын талаас илүүгийн дэмжлэг авч чадаагүй бол парламентад Ерөнхий сайдын сонгуулийг нээлттэй санал хураалтаар явуулна. Энэ тохиолдолд хамгийн олон санал авсан хүн сонгогдоно.³⁰

(4) Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах эсхүл парламентыг тараахын аль нэгийг сонгох эрхийг төрийн тэргүүн хэрэгжүүлэх. Герман (1949)-д гурав дахь буюу сүүлийн санал хураалт амжилтгүй болбол Ерөнхийлөгч хамгийн олон санал авсан нэр дэвшигчийг Канцлераар томилох эсхүл парламентыг тараах сонголтын

аль нэгийг хийдэг. Энэ талаар Германы Үндсэн хуулийн 63-р зүйлд зохицуулсан:

(1) Бундестаг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Канцлерыг хэлэлцүүлэггүйгээр сонгоно.

(2) Бундестагийн гишүүдийн олонхийн санал авсан нэр дэвшигч Канцлераар сонгогдоно. Ерөнхийлөгч сонгогдсон хүнийг томилно.

(3) Санал болгосон хүн сонгогдоогүй бол Бундестаг санал хураалтаас хойш 14 хоногийн дотор гишүүдийнхээ талаас илүүгийн саналаар Канцлерыг сонгож болно.

(4) Энэ хугацаанд нэр дэвшигч сонгогдоогүй бол шинэ санал хураалтыг даруй явуулж хамгийн олон тооны санал авсан хүн сонгогдоно. Сонгогдсон хүн Бундестагийн гишүүдийн олонхийн саналыг авсан бол Ерөнхийлөгч сонгуулиас хойш долоо хоногийн дотор түүнийг томилох эсхүл олонхийн санал авч чадаагүй бол Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор түүнийг томилох эсхүл Бундестагийг тараах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана.³¹

Бундестаг туйлын олонхийн саналаар ерөнхий сайдыг сонгож чадахгүй бол нэр дэвшүүлэх эрхийг Бундестагт өгөөд зогсохгүй ердийн олонхоор сонгохыг зөвшөөрдөг боловч Бундестагт тарах эрсдэлийг үүсгэдэг. Канцлер нэр дэвшигч нь туйлын олонхийн саналыг авч чадаагүй бол Ерөнхийлөгч тухайн нэр дэвшигчийг Канцлераар томилох эсхүл Бундестагийг тараах шийдвэрийн аль нэгийг гаргах эрхтэй.

Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд парламентын олонхийн дэмжлэг авахуйц хүнийг ерөнхий сайдаар нэр дэвшүүлэхийг чармайдаг. Ерөнхий

³⁰ Финляндын Үндсэн хууль (1999). <http://www.sasi.fi/uuksu/su/161606000.html>

³¹ Германы Үндсэн хууль (1949). <http://www.sasi.fi/uuksu/su/161606000.html>

сайдад нэр дэвшигч дээр эхний санал хураалт амжилтгүй болсон бол нэр дэвшүүлэх эрх төрийн тэргүүнээс парламентад шилждэг байна. 8 улсад төрийн тэргүүн парламентад хойш олонхтой зөвлөлдөж эсхүл олонхийн саналаар ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлдэг гэдгийг 1-р бүлэгт ярилцсан. Хязгаарлалт тогтоосон 14 улсаас Герман, Финлянд, Эстон, Польш, Словен гэсэн таван улсад төрийн тэргүүний оруулсан нэр дэвшигч дэмжлэг авахгүй бол парламент дотроосоо нэр дэвшүүлэхийг зөвшөөрдөг. Шведэд парламентын даргад нэр дэвшүүлэх эрх өгсөн. Чехэд Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигч амжилтгүй бол парламентын даргын санал болгосон хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох үүргийг Ерөнхийлөгчид хүлээлгэдэг. Япон, Ирландад ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг нэр дэвшүүлэх бүрэн эрхийг угаасаа парламент өөрөө хэрэгжүүлдэг.

Хязгаарлалт бүхий 14 тогтолцооноос Герман, Финлянд, Испани, Словен гэсэн дөрвөн улсад парламент туйлын олонхийн саналаар ерөнхий сайдыг сонгохыг парламентаас шаардах боловч ингэж чадахгүй бол ердийн олонхи эсхүл илүү олонхийн саналаар сонгохыг зөвшөөрдөг. Туйлын олонхийн санал нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулахад парламентад илүү ачаа үүрүүлдэг. Гэхдээ, энэ нь аль болох тухайн парламент дахь хүчтэй олонхийн дэмжлэг авсан засгийн газрыг байгуулах, сонгуулийн дүнгээр хуваарилагдсан парламентын хүчний харьцааг харгалзах ач холбогдолтой. Нөгөө талаас, туйлын олонхийн саналаар сонгогдсон Ерөнхий сайдын засгийн газар нь ердийн олонхоор сонгогдсон Ерөнхий сайдынхаас илүү тогтвортой, үр нөлөөтэй ажиллах магадлалтай. Гэхдээ, төрийн тэргүүнээс санал болгосон нэр дэвшигч парламент дахь туйлын олонхийн дэмжлэг авч чадахгүй бол санал хураалтын босгыг бууруулж болно. Жишээлбэл, Германд Ерөнхийлөгчийн нэр дэвшүүлсэн хүн

туйлын олонхийн санал авч чадаагүй бол Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх эрх төрийн тэргүүнээс парламентад шилждэг байна. Үүнээс хойш 14 хоногийн дотор Канцлерт нэр дэвшигч дээр парламент хэд хэдэн удаа санал хураасан ч туйлын олонхийн саналаар Канцлерыг сонгож чадаагүй бол Ерөнхийлөгч хамгийн олон санал авсан нэр дэвшигчийг Канцлераар томилох эсхүл парламентыг тараахын аль нэгийг сонгож болдог. Финляндад парламент нь Ерөнхий сайдыг ердийн олонхийн саналаар сонгох оролдлогыг хоёр удаа хийж болох бөгөөд үүний дараа хамгийн олон санал авсан нэр дэвшигч ерөнхий сайдаар сонгогддог.

Хязгаарлалт бүхий 14 тогтолцооноос 12-т нь хязгаарлалтын хүрээнд парламент дахин санал хураалт явуулсан амжилтад хүрэхгүй бол парламент өөрөө тарах эрсдэлийг шууд эсхүл төрийн тэргүүний шийдвэрээс хамааралтайгаар хүлээх нь тодорхой байдаг. Тарах эрсдэл нь парламент дахь намууд ерөнхий сайдад нэр дэвшигч дээр зөвшилцөлд хүрэх хөшүүрэг болж өгдөг. Тоглоомын онолын индукцийн зарчим (гарч болох эцсийн үр дагаврыг урьдчилан харах замаар шийдвэр гаргах зарчим)-аар сүүлийн шийдвэрийн дүрэм нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах тоглоом дахь хууль тогтоогчид болон намуудын үйл ажиллагааг болон харилцан буулт хийх хүчин чадлыг тодорхойлдог.³²

Монгол Улс

Монгол Улсад Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн талаарх эхний санал хураалт амжилтгүй болсон бол холбогдож үндсэн зохицуулалт бол МУҮХ-ийн 22-р зүйлийн 2-т 2000 онд оруулсан дараах нэмэлт өөрчлөлт (мөн, 33-р зүйлийн 1.2/ хэрэглэгдэнэ) юм:

2...Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох

³² Cheibub, Martin, and Rasch, "To Invest or Not to Invest? Modes of Government Selection in Parliamentary Democracies and Their Origins," 12.

саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана.

2000 оноос хойш Ерөнхийлөгчийн УИХ руу оруулсан Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ ердийн олонхоороо байнга дэмжиж Ерөнхий сайдыг томилж ирсэн. МУҮХ-ийн 22, 33-р зүйлд 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт батлагдсанаасаа хойш нэг ч удаа хэрэглэгдээгүй байгаа учраас түүний утгыг хэрхэн ойлгох талаар нэгдмэл ойлголт бүрэлдээгүй байна. Тухайлбал, Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ ердийн олонхоороо дэмжихгүй бол хэрхэх вэ, ялангуяа дахин санал хураалт явуулж болох уу гэдэг нь МУҮХ-ийн 33, 22-р зүйлээс тийм ч тодорхой бус байна. Нэг талаас, Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилох тухай саналыг нэг л удаа УИХ руу оруулах бөгөөд уг саналыг дэмжих эсэхийг УИХ 45 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ гэсэн утгатай гэж үзвэл дахин нэр дэвшүүлэх боломжийг олгохгүй, засгийн газрыг эмхлэн байгуулах бүх боломжийг эрэлхийлэх боломжгүй байдалд орно. Нөгөө талаас, УИХ Ерөнхий сайдыг томилох саналыг дэмжээгүй бол МУҮХ-ийн 33-р зүйлийн 1.2/-т заасны дагуу Ерөнхийлөгч өөр нэр дэвшигчийг УИХ руу оруулж уг нэр дэшигч дээр УИХ дахин санал хураана гэж тайлбарлах боломж байна. Энэ тайлбарыг хүлээн зөвшөөрвөл Ерөнхийлөгч шинэ нэр дэвшигчийг оруулж ирэх боловч УИХ дотроосоо Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж болох эсэх нь эргэлзээтэй. Учир нь УИХ-д Ерөнхий сайдыг томилох бүрэн эрхийг өгсөн боловч өөрөө Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Үндсэн хуульд заагаагүй. Энэ тайлбар нь дахин нэр дэвшүүлэх боломжийг олгож байгаа боловч энэ ажиллагаа хэдэн удаа явагдах боломжтой вэ гэдэг нь МУҮХ-

ийн 22-р зүйлийн 2 дахь хэсэгт 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт дэх 45 хоногийн хязгаарлалт хэрхэн үйлчлэхээс хамаарна.

МУҮХ-ийн 22-р зүйлд 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн утгатай холбоотой өөр гурван асуудлыг тодруулах шаардлагатай. Нэгд, "Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор" гэдэгт буй санал аль санал гэдэг нь тодорхойгүй байна. Ерөнхийлөгчөөс УИХ руу анх оруулсан санал гэж үзвэл тэр үеэс 45 хоног тоологдоно. Хэрэв анхны санал хураалт бүтэлгүй болсны дараа Ерөнхийлөгчийн зүгээс УИХ руу оруулсан санал адилхан тооцогдох бол санал болгоныг оруулсан үеэс энэ хугацаа тоологдохоор байна. Хоёрт, "Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй" гэдгийн утга ч бүрхэг байна. Тухайн санал УИХ руу өргөн мэдүүлсэн өдрөөс хойш УИХ уг саналыг дэмжих эсэх шийдвэр гаргаагүй байдлыг ойлгож болохоор байна. Эсхүл, Ерөнхий сайдыг томилох саналыг анх удаа оруулсан өдрөөс хойш 45 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилж чадаагүй байдал гэж ойлгогдохыг ч үгүйсгэхгүй. Гуравт, "Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана" гэдэг нь сонголт өгсөн үү эсхүл заавал тарах гэсэн утгыг илэрхийлж байна уу гэдэг нь тодорхойгүй байна. Тэгнэ, ингэнэ гэдэг нь хуульд ихэнхдээ үүрэг үүлсэн утгыг илэрхийлдэг гэж үзвэл УИХ эсхүл Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах шийдвэрийг заавал гаргана гэсэн үг. Тийм бол УИХ буюу эсхүл Ерөнхийлөгч гэж хоёуланг нь бичих шаардлагагүй байсан. Үүргийг нэг этгээдэд өгөхөд хангалттай юм.

Ү. 5.Сайдыг томилох, огцруулахтай холбогдсон ерөнхий сайдын эрх мэдэл

Засгийн газрыг эмхлэн байгуулахад парламент ерөнхий сайд эсхүл түүний засгийн газарт итгэл үзүүлсэн байхыг шаардаж, ихэнхдээ засгийн газрын хөтөлбөр, бүрэлдэхүүний асуудлыг ерөнхий сайдын мэдэлд үлдээх нь түгээмэл.

Британи, Португали, Бельги, Итали, Грек, Словак, Чех, Польш, Румын, Литва гэсэн 10 улсад парламент томилогдсон засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх санал хураалт хийдэг тухай энэ өгүүллийн 1, 2-р бүлэгт өгүүлсэн. Эдгээр улсад парламент нь хувь сайдыг зөвшөөрөх эсэхээр бус харин ерөнхий сайд, сайд нар, засгийн хөтөлбөрийг бүхэлд нь хүлээн зөвшөөрөх эсэх асуудлаар санал хураалт явуулдаг. Өөрөөр хэлбэл, "засгийн газрын нэг хувилбарт анхаарал хандуулдаг бөгөөд засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг бүхэлд нь шинээр эхлүүлэхгүйгээр парламент нь энэ хувилбарын аль нэг тал (ерөнхий сайд, сайдын эрхлэх асуудал, эсхүл бодлого)-ыг өөрчлөх боломжгүй байдаг."³³ Тиймээс, ийм тогтолцоонд санал хураалт нь парламентын сонголтыг хязгаарлаад зогсохгүй бодлогыг тодорхойлох давуу байдлыг ерөнхий сайдад өгдөг байна. Парламент засгийн газарт итгэл хүлээлгэснээс хойш Ерөнхий сайд хувь сайдыг өөрчлөхөөр бол саналаа төрийн тэргүүнд танилцуулах бөгөөд төрийн тэргүүн ерөнхий сайдын саналын дагуу шийдвэрлэх үүрэг хүлээдэг.

Герман, Финланд, Швед, Япон, Испани, Унгар, Эстон гэсэн 7 улсад парламент нь зөвхөн ерөнхий сайдыг сонгох эсэх санал хураадаг. Төрийн тэргүүн парламентын сонгосон хүнийг ерөнхий сайдаар томилдог. Ийнхүү томилогдсон ерөнхий сайд хэнийг сайдаар томилуулах вэ гэдгийг парламентаас асуулгүйгээр өөрөө

шийдвэрлэдэг. Эдгээр улсуудад төрийн тэргүүн ерөнхий сайдын санал болгосон хүнийг сайдаар заавал томилох үүрэг хүлээдэг. Жишээ нь, Германы Үндсэн хуулийн 64-р зүйлд зааснаар Холбооны Ерөнхийлөгч нь Канцлерын санал болгосноор сайдуудыг томилох ёстой. Өөрөөр хэлбэл, Канцлер өөрийн Засгийн газрын сайдуудыг сонгож Ерөнхийлөгчид санал болгох бөгөөд Ерөнхийлөгч санал болгосон хүнийг заавал томилох үүрэгтэй. Ерөнхийлөгч сайд нарыг томилох, чөлөөлөх асуудлыг өөрийн үзэмжээр шийдвэрлэдэг байвал Канцлерыг Ерөнхийлөгчөөс хамааралтай болгоно гэж үздэг.³⁴ "Ерөнхийлөгч нь улс төрийн шалтгаанаар энэхүү саналаас татгалзах чадамжгүй. Тэрээр зөвхөн хуулийн болон Үндсэн хуулийн шаардлага хангаагүй нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзаж болно."³⁵ "Хэрэв Холбооны Ерөнхийлөгч нь аль нэг сайдын томилоог Холбооны хууль эсхүл Үндсэн хууль зөрчнө гэсэн дүгнэлтэд хүрвэл энэхүү татгалзлаа үндэслэл болгох цорын ганц хууль зүйн хэм хэмжээ бол гүйцэтгэх эрх мэдэл хууль болон шударга ёсонд захирагдана гэсэн Үндсэн хуулийн 20-р зүйлийн III хэсгийн ерөнхий заалт юм. Одоог хүртэл Ерөнхийлөгч Канцлерын саналаас энэхүү хууль зүйн үндэслэлээр татгалзсан тохиолдол гараагүй байна."³⁶ Канцлер Ерөнхийлөгчөөр дамжуулан сайдыг томилох, огцруулах эрх мэдэлтэй төдийгүй яамдын тоо болон сайдын хариуцах асуудлыг тодорхойлдог.³⁷ Тиймээс, Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах асуудал бол Канцлерын эрх мэдлийн хүрээнд

³⁴ Ganghof and Stecker, "Investiture Rules and Government Formation in Germany," 4.

³⁵ Heun, *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis*, 128.

³⁶ Jörn Fischer and Andre Kaiser, "Hiring and Firing Ministers Under Informal Constraints: Germany," in *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, ed. Keith Dowding and Patrick Dumont, Routledge Advances in European Politics (London and New York: Routledge, 2008), 21–22.

³⁷ Ludger Helms, "Executive Leadership in Parliamentary Democracy: The British Prime Minister and the German Chancellor Compared," *German Politics* 5:1 (September 20, 2007), 105.

³³ Cheibub, Martin, and Rasch, "The Investiture Vote and the Formation of Minority Parliamentary Governments," 12.

багтдаг бөгөөд Канцлерын эрх мэдэл эвслийн хамтрагч болон нам доторх фракцаар л хязгаарлагддаг.³⁸ Эвслийн хамтрагч намууд нь өөр өөрсдийн сайдэд хэнийг нэр дэвшүүлэхийг шийдвэрлэдэг ба Канцлер бусад эвсэгч намын сайдын асуудлыг шийдвэрлэхэд бараг оролцдоггүй байна. Гэхдээ, Канцлер "парламент дахь цөөнхийг төдийгүй олонхийн-фракцыг өөрийн үйл ажиллагаа, зорилго чиглэлд нэгтгэх шаардлага гардаг юм."³⁹ Ваймарын БНУ-аас ялгаатай нь Германы Үндсэн хууль зөвхөн Ерөнхий сайдын томилгоонд санал хураалдаг бөгөөд хувь сайдын эсхүл хамтын томилгооны санал хураалт хийдэггүй.

Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай ихэнх улсуудад Ерөнхий сайд өөрийн танхимын сайдыг томилох төдийгүй огцруулах асуудлыг голлон шийдвэрлэдэг. Шведэд ерөнхий сайд сайдыг огцруулах эрхийг бие даан шийдвэрлэдэг. Герман, Финлянд, Япон, Испани, Унгар, Эстон, Британи, Португали, Бельги, Словак, Чех, Польш, Румын, Лэтва, Ирланд гэсэн 15 улсад төрийн тэргүүн ерөнхий сайдын санал болгосноор сайдыг огцруулдаг бөгөөд энэ тохиолдолд парламентын зөвшөөрөл авдаггүй байна. Жишээлбэл, Германд "Ерөнхийлөгч Канцлерын санал болгосноор сайдыг огцруулах (Үндсэн хуулийн 64-р зүйл) бөгөөд Ерөнхийлөгч уг хүсэлтийг заавал биелүүлэх үүрэгтэй учраас сайд нар нь Канцлераас хараат байдаг."⁴⁰ Бундестаг хувь сайдыг эсхүл Канцлерыг дангаар нь огцруулахыг зөвшөөрдөггүй. Кабинет бүхэлдээ үлдэх эсхүл бүхэлдээ унах гэсэн зарчим үйлчилдэг. Бундестаг нь итгэл үл үзүүлэх тухай конструктив саналаар (буюу зөвхөн дараагийн Канцлерыг нэрлэсний дараа) Ерөнхий сайдыг

чөлөөлөх замаар л хувь сайдыг албан ёсоор албан тушаалаас нь зайлуулж чадна (Үндсэн хуулийн 67-р зүйл). "Энэ заалтын зорилго бол парламентын бүрэн хяналтыг хадгалахын зэрэгцээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн вакуум үүсэх эрсдэлээс сэргийлэх явдал юм."⁴¹

Парламент засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааны эхэн үед ерөнхий сайдыг сонгож, дараа нь түүний оруулсан засгийн газрын хөтөлбөр болон бүрэлдэхүүнд дахин санал хураадаг тогтолцоо 1946 оны Францын Үндсэн хуулийн практикт, мөн 1989 оны Польшийн Үндсэн хуульд байжээ. Ийм тогтолцоо одоо Ирланд, Словен, Болгар, Монгол гэсэн дөрвөн улсад байна. Ирландад Дайл Засгийн газрын гишүүнчлэл дээр санал хураадаг болсон нь тухайн улсын түүхэн онцлогоос үүдэлтэй. 1919 оны Ирландын Үндсэн хуулийн дагуу парламент нь засгийн газрын тэргүүн болон хувь сайд тус бүр дээр санал хураадаг байсан.⁴² Учир нь, "Парламент Ирландыг хэн удирдах вэ гэдгийг шийдвэрлэхэд Британийн Хааныг оролцуулахгүй байхыг хүсэж байсан."⁴³ Ирландад одоо буй санал хураалтын холимог хэлбэр нь ийм түүхэн шалтгаантай ажээ.

Болгар, Словен, Монголд ерөнхий сайдын санал болгосноор парламент сайдыг томилоод зогсохгүй огцруулдаг. Эдгээр гурван улсууд нь пост коммунист улсууд дотроос хамгийн тогтворгүй засгийн газартай улсуудад тооцогддог (Хүснэгт 4-ийг үз). Италид Ерөнхий сайд сайдыг огцруулах боломжгүй байдаг байна.⁴⁴ Ерөнхий сайд хэнийг сайдаар томилуулах вэ

³⁸ David P. Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, 1st ed. (University of Chicago Press, 1995), 140.

³⁹ "Dail Constitution 1919-1922," General Michael Collins, accessed February 16, 2015, <http://www.generalmichaelcollins.com/life-times/constitution-1919-1922/>.

⁴⁰ Cheibub, Martin, and Rasch, "To Invest or Not to Invest? Modes of Government Selection in Parliamentary Democracies and Their Origins," 26.

⁴¹ Eoin O'Malley and Cavatorta, "Finding a Party and Losing Some Friends: Overcoming the Weaknesses of the Prime Ministerial Figure in Italy," *Contemporary Politics* 10, no. 3-4 (December 2004): 277. <http://dcu.ie/~onalle/CPO103P007%5B1%5D TP.pdf>

³⁸ Fischer and Kaiser, "Hiring and Firing Ministers Under Informal Constraints: Germany," 23-24.

³⁹ Д.Лундзажидан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, 184

⁴⁰ Hein, *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis*, 128-129.

эсхүл аль сайдыг чөлөөлөх вэ гэдэг дээр парламентаас зөвшөөрөл авах нь засгийн газрыг парламентаас илүү хараат болгохын зэрэгцээ засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох ерөнхий сайдын эрх мэдлийг хязгаарлаж, улмаар засгийн газрын бодлого, хөтөлбөрийг үр нөлөөтэй хязгэржүүлэхэд төвөгтэй байдал үүсдэг. Тиймээс, ихэнх парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд парламент томилогдсон засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсхүл ерөнхий сайдыг сонгох нэг санал хураалт хийх бөгөөд хэн сайн болох вэ гэсэн асуудлыг парламент бус ерөнхий сайд мэддэг.

Монгол Улс

1992-2000 оны хооронд МҮҮХ-ийн 39-р зүйлийн 1.2, 25-р зүйлийн 1.6-д заасны дагуу Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д өргөн мэдүүлж УИХ уг саналыг шийдвэрлэдэг байсан. Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналыг бие даан гаргах эрхгүй бөгөөд заавал Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж, дараа нь УИХ-аар шийдвэрлүүлж байсан. Ерөнхийлөгч болон УИХ Засгийн газрын гишүүн болгохоор Ерөнхий сайдаас санал болгосон нэр дэвшигчээс татгалзсанаас өөр хүнийг нэр дэвшүүлж байсан тохиолдол гарч байсан. Жишээлбэл, 1998 оны 4-р сарын 23-нд Ц.Элбэгдорж Ерөнхий сайдаар томилогдоод Батлан хамгаалахын болон Боловсролын сайдуудад нэр дэвшүүлсэн хүмүүс нь дэмжигдээгүй тул өөр хүмүүсийг нэр дэвшүүлэн томилуулж байжээ.⁴⁵

Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг томилох эсхүл огцруулах асуудлыг бие даан шийдвэрлэх бүрэн эрхгүй бөгөөд энэ талаар Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх, УИХ-аар зөвшөөрүүлэх шаардлагатай хэвээр байна. Ерөнхий сайд Засгийн

газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний (сайдыг томилуулах эсхүл огцруулах) тухай саналаа эхлээд Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцдөг. МҮҮХ-ийн 39-р зүйлийн 1.2-т 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний саналаа долоо хоногийн дотор Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж чадаагүй бол уг саналаа УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлнэ гэсэн заалтыг нэмсэн. Ингэснээр Ерөнхий сайд уг саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр УИХ-д өргөн мэдүүлэх боломжтой болсон. Гэвч, Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдын сайдаар томилуулах саналаас татгалзах тохиолдол гарч байсан нь сайдын томилоонд Ерөнхийлөгчийн нөлөө их байгааг харуулсан. Жишээ нь, Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж Үйлдвэр, хөдөө аж, ахуйн сайдаар УИХ-ын гишүүн Ш.Түвдэндоржийг томилох асуудлыг зөвшилцөхийг хүссэн Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийн саналтай 2014 оны 6 сарын 2-нд танилцаад, уг саналаас татгалзсан.⁴⁶

Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцсөний дараа УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. УИХ Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр сайдад нэр дэвшигч бүрийг хэлэлцэж илээр санал хурааж, ердийн олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг бөгөөд нэр дэвшигчээс татгалзаж болдог (МҮҮХ-ийн 25-р зүйлийн 1, 27-р зүйлийн 6, 39-р зүйлийн 3). Ерөнхий сайд томилогдсоноосоо хойш 14 хоногийн дотор сайд нарыг томилуулах саналаа УИХ-д өргөн мэдүүлдэг.

Байнгын хороод өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах нэр дэвшигчийг өргөн мэдүүлснээс хойш 3 хоногийн дотор хэлэлцэж санал, дүгнэлт гаргах, үүний дараа нэгдсэн хуралдаан хуралдаж хүн бүрээр хэлэлцэн тус тусад нь ил санал хураалт явуулж олонхийн

⁴⁵ Nizam Ahmed and Philip Norton, *Parliaments in Asia* (Routledge, 2013), 154.

⁴⁶ "Ерөнхийлөгч Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн сайдаар УИХ-ын гишүүн Ш.Түвдэндоржийг томилох Н.Алтанхуягийн саналыг дэмжсэнгүй," *Sonin.mn*, 2015.03.21-нд үзсэн. <http://sonin.mn/news/politics-economy/27497>.

дэмжлэг авсан нэр дэвшигчийг Засгийн газрын гишүүнээр томилох тухай тогтоол батлах учиртай. Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаан дээр Улсын Их Хурлын гишүүд Ерөнхий сайд болон нэр дэвшигчээс чөлөөтэй асуулт асууж, өөрийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж, үг хэлэх эрхээр хангагдана.

Нэр дэвшигч олонхийн дэмжлэг авч чадаагүй бол Ерөнхий сайд 7 хоногийн дотор өөр хүний нэр дэвшүүлнэ. Энэ тохиолдолд дээрх процедураар асуудлыг шийдвэрлэнэ.⁴⁷

УИХ Ерөнхий сайдыг томилоод зогсохгүй түүний засгийн газарт хэн сайдаар ажиллах вэ гэдгийг нэг бүрчлэн хэлэлцэж шийдвэрлэж байна. Мөн Ерөнхий сайд сайдыг бие даан огцруулах боломжгүй, заавал УИХ-аар зөвшөөрүүлэх шаардлагатай байна. Энэ бүгд нь Ерөнхий сайд болон сайдыг УИХ-аас хэт хараат болгож, улс төрийн бодлого, хөтөлбөрийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх багаа бүрдүүлэх боломжийг Ерөнхий сайдад өгөхгүй байна.

G.6. Парламент засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх⁴⁸

Парламент засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх санал хураадаг нь парламентын хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын нэг үндсэн шинж. Итгэл үл үзүүлэх санал хураалт засгийн газрын бүрэн эрхийг дуусгавар болгох боломжийг парламентад өгдөг.

⁴⁷ Ч.Энхсаатар, "Гучин есдүгээр зүйл", Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбарбүтээлд (УБ) Ханс-Зайдегийн Сан 2009), 200.

⁴⁸ Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх харилцааг зохицуулсан үндсэн хуулийн зохицуулалт нь бие даасан судалгааны том сэдэв юм. Тухайлбал, энэ асуудлыг санаачлах парламентын гишүүдийн тоо, шийдвэр гаргах босго, нөхцөл хугацаа, санал хураах асуудал (засгийн газар, бодлого, хууль тогтоомж) эсрэг олон асуудал хөндөгддөг. Мөн парламентын санаачлагаар засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх санал хураагааг билин засгийн газар өөрт нь итгэл үзүүлэх асуудлаар санал хурааглах хоёрыг ялгаж болох бөгөөд энэ хоёрыг улс орнууд адилхан эсхүл өөр өөрсдөөр зохицуулсан байдаг. Энэ судалгаанд засгийн газарт эмгэлэн байгуулах ажиллагааг судлахтай холбоотой хүрээнд л засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх санал хураагааг тогтоон авч үзье.

Итгэл үл үзүүлэх санал хураалтаар парламентын танхимын олонхи нь засгийн газар эсхүл түүний гол хууль тогтоомжийг дэмжээгүй бол тухайн засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болдог. Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх санал хураалт нь хэр өндөр босготой вэ гэдгээрээ гурван ангилдагддаг: ердийн олонхийн санал, туйлын олонхийн санал, конструктив санал.

(1) Итгэл үл үзүүлэх ердийн олонхийн санал. Финланд, Япон, Британи, Итали, Ирланд, Монгол гэсэн зургаан улсад парламент гишүүдийнхээ ердийн олонхийн саналаар засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх замаар огцруулж болдог.

(2) Итгэл үл үзүүлэх туйлын олонхийн санал. Швед, Португал, Бельги, Грек, Эстон, Словак, Чех, Румын, Литва, Болгар гэсэн 10 улсад ийм тогтолцоо байдаг.⁴⁹

(3) Итгэл үл үзүүлэх конструктив санал. Ийм тогтолцоо нь Герман, Испани, Унгар, Польш, Словен гэсэн таван улсад байдаг. Эдгээр улсад парламентын гишүүдийн туйлын олонхи засгийн газарт итгэл үл үзүүлэхийг дэмжсэн байх төдийгүй дараагийн ерөнхий сайдыг сонгосон тохиолдолд засгийн газар огцордог. Конструктив санал хураалт Германы улс төрийн түүхэнд хоёрхон удаа явагдсан: 1972 онд Вилли Брантын эсрэг санал хураалт амжилтгүй болсон бол 1982 онд Хелмут Шмитийн эсрэг санал хураалт амжилттай болж түүнийг Хелмут Колиор сольсон.

Парламент дахь олон намууд өөр хоорондоо зөрчилдөөнтэй байгаа нөхцөлд засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх ердийн олонхи нь засгийн газрын тогтворгүй байдал бий болдог. Жишээлбэл, Францийн 3-р БНУ (1875-1940) болон 4-р БНУ (1946-1958)-ын үед ийм нөхцөл үүсэж засгийн газрын дундаж наслалт есөн сараас доогуур байжээ. Хэдийгээр харьцангуй цөөн засгийн газар итгэл үл үзүүлэх албан

⁴⁹ Winter, "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation," 137.

ёсны санал хураалтаар унаж байсан боловч ихэнх нь ийм санал хураалт явагдах боломж бүрдэхээс өмнө бүрэн эрхээ дуусгавар болгож байсан.⁵⁰ Засгийн газрын тогтворгүй байдал Ваймарын БНУ-ын үеийн Германд мөн ажиглагдаж байв.

Судалж буй 21 улсууд бараг бүгдээрээ итгэл үзүүлэхэд ердийн олонхийн саналаас татгалзсан байна. Ардчилал төлөвшсөн 9 улс нь итгэл үл үзүүлэх асуудлыг туйлын олонхи эсхүл конструктив санал хураалтаар шийдэх замыг сонгожээ. Судлагдаж буй 10 пост коммунист улсаас зөвхөн Монгол засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх асуудлыг ердийн олох зохицуулалттай байна. Пост коммунист улсууд тодроо хамгийн тогтвортой засгийн газартай гэж үзэж болох Словак, Эстон хоёрт туйлын олонхийн санал, Унгарт конструктив саналаар шийдвэрлэдэг байна (Хүснэгт 1, 2, 4-ийг үз).

Парламент ердийн олонхийн саналаар засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх боломжтой үед засгийн газар амархан огцрох айдастай байх бөгөөд баталгаатай олонхийн дэмжлэг авч чадахгүй байгаа засгийн газрын хувьд энэ айдас нь илүү өндөр болно. Парламентаас итгэл үл үзүүлэх санал хураалтыг хялбархан явуулж огцруулж магадгүй гэсэн айдастай нөхцөлд засгийн газар урт хугацааны, үр нөлөөтэй бодлого боловсруулж тууштай хэрэгжүүлж чадахгүй, харин парламентын дэмжлэг авахад шаардлагатай богино хугацааны арга хэмжээнд анхаарлаа хандуулна.⁵¹ Тиймээс, гүйцэтгэх эрх мэдлийг бэхжүүлэхийн тулд засгийн газрыг амархан огцруулчихдаггүй байх ёстой.

Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх туйлын олонхийн санал нь ердийн олонхийн саналаас илүү хэцүү учраас засгийн газрын тогтвортой байдлыг илүү хангадаг. Гэхдээ, парламентын

туйлын олонхи засгийн газарт итгэл үзүүлэхгүй гэдэг дээр санал нэгдэж болох ч дараагийн ерөнхий сайд дээр санал нэгдэхгүй бол засгийн газрыг эмхлэн байгуулж чадахгүй болдог. Конструктив санал хураалт ийм гацаанаас урьдчилан сэргийлдэг. Хэдий тийм ч, конструктив санал хураалтын сул тал нь засгийн газрыг огцруулах бараг боломжгүй болгодог. Парламент дахь сөрөг хүчний намууд муу үйл ажиллагаа явуулж байгаа засгийн газарт итгэл үл үзүүлсэн ч дараагийн ерөнхий сайд дээр санал нэгдэж чадахгүй тохиолдолд уг засгийн газар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсээр байх болно. Туйлын олонхийн санал хураалт нь засгийн газрыг огцруулахад ердийн олонхийн санал хураалтаас илүү хэцүү болгох боловч конструктив санал хураалт шиг засгийн газрыг огцруулахад хэтэрхий хэцүү болгохгүй.⁵²

Монгол Улс

Засгийн газрыг огцруулах талаар МҮҮХ-ийн 43-р зүйлд УИХ "Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ," "Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ" гэж тус тус заасан. МҮҮХ-ийн 27-р зүйлийн 6-д заасны дагуу УИХ Засгийн газрыг огцруулах эсэх асуудлыг ердийн олонхийн саналаар шийдвэрлэж ирсэн.⁵³ УИХ-ын хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхоор Засгийн газрыг огцруулах боломжтой байгаа нь Засгийн газрын тогтвортой байдалд нөлөөлж байсан. Энэ журмаар УИХ Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг шийдвэрлэж байсан зургаан тохиолдлыг хүснэгтээр харуулбал:

⁵⁰ Мөн тэнд.

⁵¹ "Vote of Confidence | Government," *Encyclopedia Britannica*, accessed March 21, 2015, <http://www.britannica.com/Ebchecked/!topic/633033/vote-of-confidence>.

⁵² Seyd, "Coalition Government in Britain: Lessons from Overseas," 57.

⁵³ 2000 оны нэмэлт өөрчлөлт УИХ-ын чуулганы болон байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийнх нь дийлэнх олонхи хуралдан ирснээр үчингэтэд тооцож байсныг олонхи болгож бууруулсан бөгөөд нууц санал хураалтыг ил болгож өөрчилсөн.

	Ерөнхий сайдын нэр	Санал хураасан огноо	Санал хураалтын үр дүн
1.	М.Энхсайхан	1998.04.23	Саналаараа огцорсон
2.	Ц.Элбэгдорж	1998.07.24	УИХ 39:37 харьцаатай саналаар огцруулсан. ¹
3.	Ж.Наранцацралт	1999.07.22	УИХ 42:22 харьцаатай саналаар огцруулсан. ²
4.	Ц.Элбэгдорж	2006.01.13	УИХ 39 хүний саналаар огцруулав. ³
5.	М.Энхболд	2006.10.27	УИХ 22:46 харьцаатай саналаар огцруулаагүй. ⁴
6.	Н.Алтанхуяг	2014.11.05	УИХ 36:30 харьцаатай саналаар огцруулсан. ⁵

Хэрэв Монголд Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх асуудлыг туйлын олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг байсан бол Засгийн газрыг огцруулахын тулд доод тал нь 39 гишүүн санал нэгдэх ёстой байх байсан. Ийм нөхцөлд 36 хүний саналаар Н.Алтанхуягийн засгийн газрыг огцруулах боломжгүй байх байсан бол Ц.Элбэгдоржийн хоёр засгийн газар, Ж.Наранцацралтын засгийн газар огцрох боломжтой байсан.

Н.7. Парламент хувь сайдад итгэл үл үзүүлэх

Ихэнх парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд парламент хувь сайдад итгэл үл үзүүлэх эсэх санал хураадаггүй байна. Герман, Финлянд, Япон, Испани, Унгар, Британи, Португали, Бельги, Грек, Чех, Румын, Болгар, Словен гэсэн 13 улсад парламент хувь сайдад итгэл үл үзүүлэх эсэхээр парламент санал хураах боломжгүй. Сайд нарыг парламентаас

хараат бус байлгахыг эрх мэдэл хуваарилах зарчим шаарддаг. Дэлхийн I дайны дараа батлагдсан Ваймарын БНУ-ын Үндсэн хуулийн 53, 54-р зүйлийн дагуу Ерөнхийлөгч сайдуудыг бие даасан сонгодог байсан хэдий ч Парламентын итгэлийг хүлээсэн байхыг сайдуудаас шаарддаг байжээ. Үүгээр сайдуудыг зайлуулах эрх мэдлийг парламентад өгсөн байсан гэсэн үг. Тиймээс, "Ваймарын Үндсэн хууль нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн сайдуудыг ард түмнээс сонгогдсон Парламентаас хараат болгох замаар эрх мэдлийн хуваарилалтыг нэлээн суруулсан байжээ."⁶

Өнөөдөр Швед, Эстон, Итали, Словак, Польш, Литва, Ирланд, Монгол гэсэн 8 улсад парламент нь хувь сайдад итгэл үл үзүүлэх эсэх санал хураах боломжтой. Швед, Грек, Эстон, Словак, Польш, Литва гэсэн зургаан улсад хувь сайдад итгэл үл үзүүлэх асуудлыг туйлын олонхоор шийдвэрлэдэг бол зөвхөн Ирланд, Монгол хоёрт ердийн олонхоор шийдвэрлэдэг ажээ. Хувь сайдад зөвхөн туйлын олонхоор сайдад хариуцлага тооцохыг парламентад зөвшөөрдөг нь нэг талаас сайдыг тогтвортой ажиллуулах, нөгөө талаас муу ажилласан сайдад хариуцлага тооцох боломж олгодог.

Нийгэм, эдийн засгийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд сайдууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг учраас эрх баригч нам эсхүл намууд сайдын ажлыг

¹ "Засгийн засгийн газруудын эргэж задарсан түүх," *Politics news.mn*, 2015.03.21-нд үзсэн, <http://politics.news.mn/content/127486.shtml>

² "Mongolia's Government 3rd To Fall In 15 Months," *Tribunedigital-oriental-sentinel*, accessed March 21, 2015, http://articles.oriental-sentinel.com/1999-07-23/news/9907220537_1_mongolia-government-ministers-15-months.e

³ "Засгийн газар шөнө дунд огцров," *Нээлттэй нийгэм форум*, 2006.01.13, <http://forum.mn/old/index.php?coi=1237&cid=296>

⁴ "Засгийн газрыг огцруулахыг дэмжсэнгүй," *Нээлттэй нийгэм форум*, 2006.10.27, <http://www.openforum.mn/old/index.php?coi=178>

⁵ "Засгийн газрыг огцруулахыг дэмжсэн гишүүдийн хэн нь хэн бэ," *Politics news.mn*, 2015.03.21-нд үзсэн, <http://politics.news.mn/content/194466.shtml>

⁶ A. Currie, *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, 135.

хамгийн сайн хийх чадвартай хүнийг томилох, эдгээр сайд нь ажлаа сайн хийж байгаа цагт огцордоггүй байх ёстой.⁵⁵ Парламентын гишүүд хүссэн цагтаа ердийн олонхоор хувь сайдыг огцруулах гэж оролдох нь шаардлага хангасан сайд ч бодлогоо боловсруулах, хэрэгжүүлэх боломжгүй болгож, сайдыг парламентаас хэтэрхий хараат болгодог. Тиймээс, тогтвортой засгийн газар бүхий парламентын ардчилалд парламент нь хувь сайдыг огцруулах бүрэн эрхгүй байдаг. Гэхдээ, ажлаа муу хийж байгаа сайд огт хариуцлага хүлээдэггүй гэсэнүг биш. Сайд сайн ажиллахгүй бол засгийн газар бүхэлдээ огцрох эрсдэлтэй учраас Ерөнхий сайд уг сайдад хариуцлага тооцохоос өөр аргагүй болдог.

Монгол Улс

УИХ хувь сайдад итгэл үл үзүүлэх эсэх шийдвэр гаргаж огцруулдаг. УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах санал гаргах бүрэн эрхтэй (УИХ-ийн тухай хуулийн 7.1.12) бөгөөд УИХ уул асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэдэг (Үндсэн хуулийн 25-р зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6/). УИХ-ын гишүүд эсхүл намын бүлэг хувь сайдыг огцруулах тухай саналыг байнга тавьж ирсэн. Жишээлбэл, 2012 онд байгуулагдаад хоёр жил орчим ажилласан Н.Алтанхуягийн Засгийн газрын сайд нар болох Х.Тэмүүжин, Н.Батбаяр, Ч.Улаан нарыг албан тушаалаас нь огцруулах асуудлыг УИХ-ын гишүүд дангаараа эсхүл хамтран санаачилж, байнгын хорооны болон чуулганы хуралдаанаар хэлэлцүүлж байсан. Бие даагч гишүүд Ц.Баярсайхан сайдыг огцруулах тухай хөндөнө гэж мэдэгдэл хийж байв. Эндээс үзэхэд Н.Алтанхуягийн Засгийн газар хоёр жил гаран ажиллахад дөрвөн сайдыг нь огцруулах асуудал хөндөгдөж, гурвынх нь асуудал албан ёсоор хэлэлцэгдэж байжээ. Өөрөөр хэлбэл, харас жил

тутам доод тал нь нэг сайдыг огцруулах эсэх асуудал яригдаж байм.

1. 8. Сонгуулийн тогтолцоо ба засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа

Мажоритар сонгуулийн тогтолцоотой улсуудад засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа харьцангуй энгийн явагддаг байна. Ихэнхдээ сонгогчид парламентын суудлын олонхыг тодорхой нэг улс төрийн намд хуваарилах замаар дараагийн парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд аль нам засгийн эрхийг барих вэ гэдгийг шийдвэрлэдэг. Намын дарга нар сонгуулийн үед ерөнхий сайд болох талаар сурталчилдаг бөгөөд ялсан намын дарга шинэ засгийн газрын тэргүүн болдог. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр нь тухайн намын мөрийн хөтөлбөрт тулгуурладаг учраас харьцангуй тодорхой болсон байдаг. Гэвч, ямар сайдад хэнийг нэр дэвшүүлэх вэ гэдэг асуудал бол сонгогчдын сонголтоор шийдвэрлэлгүй үлддэг. Тухайлбал, Их Британи, Испани, Грек зэрэг улсуудад засгийн газрыг эмхлэн байгуулах асуудал сонгуулийн өдөр шийдэгддэг байна.⁵⁶

Сонгуулийн үр дүнд парламентын нийт суудлын олонхыг нэг ч нам авч чаддаггүй улсуудад засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа илүү төвөгтэй болдог. Пропорциональ эсхүл холимог сонгуулийн тогтолцоотой улсуудад олон намын тогтолцоо бүрэлддэг буюу нэг нам дангаар парламентын олонхийн суудал авч чадахгүй байх нь түгээмэл учраас ихэнхдээ эвслийн засгийн газар байгуулдаг.⁵⁷ Эдгээр улсуудад засгийн газрыг эмхлэн байгуулахад сонгуулийн дүн харьцангуй бага нөлөө үзүүлдэг бөгөөд институтын хязгаарлалт, уг ажиллагаанд оролцогчдын зорилго, нөөц зэрэг олон хүчин зүйл нөлөөлдөг.

⁵⁶ Winter, "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation," 117–118

⁵⁷ Арент Лийпхарт, Ардчиллын хэв загвар: Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл, орч. Д.Ганбат (УБ, 2007), 140.

Жишээлбэл, 1949 оноос хойш Германы Холбооны Засгийн газар нь дандаа эвслийнх байж ирсэн байна. "1949 онд Эденаур *Канцлераар* сонгогдсоноос хойш ганцхан хүн парламентын сонгуулийн дараа *Канцлераар* шинээр томилогдсон. Бусад бүх *Канцлер* өөрийн бүрэн эрхийн парламентын бүрэн эрхийн хугацаанд эхэлсэн бөгөөд ихэнх нь парламентын намаас сонгогдсон байна."⁵⁶

Монгол Улс

Үндсэн хуульд оруулсан 2000 оны нэмэлт өөрчлөлтөөс хойш Монгол Улсад 6 засгийн газар эмхлэн байгуулагдсан бөгөөд эдгээр нь бүгдээрээ эвслийн засгийн газар байсан. 2004 оны мажоритар сонгуулийн тогтолцоотой байсан атал аль ч нам УИХ-д олонхи болж чадалгүй эвслийн засгийн газар байгуулсан. 2008 онд МАХН олонхи болсон ч өөрөө сайн дураараа бусад намтай эвсэж засгийн газраа байгуулсан. 2012 оны сонгуулийг холимог (48 нь мажоритар, 28 нь пропорционал) тогтолцоогоор явуулсан бөгөөд сонгуулийн үр дүнд аль ч нам УИХ-д олонхи суудал аваагүйн улмаас хамгийн олон суудал авсан АН бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн эвслийн засгийн газар байгуулсан. Сонгуулийн холимог тогтолцоог цаашид хадгалах хандлагатай байгаа учраас УИХ-д нэг нам олонхи болох боломж хязгаарлагдаж эвслийн засгийн газрууд байгуулагдах хэрэгцээ үргэлжлэх төлөвтэй байна. Ийм нөхцөлд засгийн газрыг эмхлэн байгуулах талаарх Үндсэн хуулийн зохицуулалт аль болох тодорхой, үр нөлөөтэй байх хэрэгтэй юм.

Ј.9.Монгол Улс дахь Ерөнхий сайдын томилгоог боловсронгуй болгох хоёр хувилбар

Ерөнхийлөгч засгийн газрыг томилж дараа нь уг засгийн газарт

итгэл үзүүлэх эсэх санал хураалтыг УИХ хийдэг тогтолцоог бус харин Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг УИХ руу оруулж, УИХ түүнийг Ерөнхий сайдаар томилох эсэхийг шийддэг тогтолцоог Монгол Улс 1992 оны Үндсэн хуулиараа авсан. Энэ тогтолцооны цөм нь Ерөнхий сайдын томилгоо учраас түүнийг боловсронгуй болгохгүйгээр засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа үр нөлөөтэй, хариуцлагатай болохгүй. Ерөнхий сайдын томилгоог боловсронгуй болгохын тулд Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгох, эхний нэр дэвшигч УИХ-ын дэмжлэг авч чадаагүй бол шинэ нэр дэвшигчийг хэн ямар хугацаанд хэрхэн УИХ руу оруулах, дахин санал хураалт амжилтгүй бол ямар үр дагаварт хүрэх вэ гэдгийг тодорхой болгох шаардлагатай. Ерөнхий сайдыг томилох ажиллагааг одоогийнхоос илүү тодорхой болгон зохицуулах хоёр хувилбар байгааг танилцуулж хооронд нь харьцуулан хуруулъя.

Нэгдүгээр хувилбар. 1992 оны Үндсэн хууль, 2000 онд түүнд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн гол зарчмыг хадгалж, Ерөнхий сайдыг томилох одоогийн үе шат, журам дараах тодруулга хийх боломжтой:

– Ерөнхийлөгч УИХ-д олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол УИХ-д суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхоороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор УИХ-д оруулах үүрэг хүлээнэ Ийнхүү оруулсан нэр дэвшигч УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэг авбал Ерөнхийлөгч түүнийг гурван хоногийн дотор Ерөнхий сайдаар томилно;

⁵⁶ Helms, "Executive Leadership in Parliamentary Democracy: The British Prime Minister and the German Chancellor Compared" 109

– УИХ Ерөнхийлөгчийн оруулсан нэр дэвшигчийг туйлын олонхоор сонгоогүй бол Ерөнхийлөгч өмнөх зарчмын дагуу өөр нэр дэвшигчийг долоо хоногийн дотор УИХ-д оруулна. Хоёр дахь нэр дэвшигч УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэг авбал Ерөнхийлөгч түүнийг гурван хоногийн дотор Ерөнхий сайдаар томилно;

– УИХ Ерөнхийлөгчийн оруулсан хоёр дахь нэр дэвшигчийг туйлын олонхоор сонгоогүй бол УИХ дотроосоо Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг санал болгож санал хураалт явуулна. УИХ-аас санал болгосон нэр дэвшигч туйлын олонхийн дэмжлэг авбал Ерөнхийлөгч түүнийг гурван хоногийн дотор Ерөнхий сайдаар томилно;

– Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн эхний саналыг УИХ-д өргөн мэдүүлснээс хойш 45 хоногийн дотор УИХ Ерөнхий сайдыг туйлын олонхоор сонгож чадаагүй бол Ерөнхийлөгч хамгийн олон санал авсан нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох эсхүл УИХ-ын урьдчилсан сонгуулийг зарлах шийдвэрийг даруй гаргана.

Хоёрдугаар хувилбар. Ерөнхий сайдыг томилох талаарх одоогийн зохицуулалтад зарчмын шинжтэй зарим өөрчлөлт хийсэн дараах хувилбарыг сонгох боломжтой:

– Ерөнхийлөгч УИХ-ын анхдугаар чуулган эхэлсэн эсхүл Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болсон өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор УИХ дахь намын бүлгүүдийн дарга нартай зөвлөлдсөний дараа УИХ-ын сонгуулийн дүнг харгалзан Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг УИХ-д санал болгоно. Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигч УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэг авбал Ерөнхийлөгч түүнийг гурван хоногийн дотор Ерөнхий сайдаар томилно;

– УИХ Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигчийг туйлын олонхоор сонгоогүй бол уг санал хураалт явагдсан өдрөөс хойш долоо хоногийн дотор Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад өөр хүнийг нэр дэвшүүлнэ.

Хоёр дахь нэр дэвшигч УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэгийг 14 хоногийн дотор авбал Ерөнхийлөгч түүнийг гурван хоногийн дотор Ерөнхий сайдаар томилно;

– Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор өөр хүнийг Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлээгүй эсхүл уг нэр дэвшигч УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэг тогтоосон хугацаанд авч чадаагүй бол УИХ дотроосоо Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж хамгийн олон саналаар дэмжигдсэн хүн сонгогдоно. Сонгогдсон хүн УИХ-ын туйлын олонхийн саналыг авсан бол Ерөнхийлөгч түүнийг долоо хоногийн дотор Ерөнхий сайдаар томилно. Сонгогдсон хүн туйлын олонхийн саналыг тогтоосон хугацаанд авч чадаагүй бол Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор түүнийг томилох эсхүл УИХ-ын урьдчилсан сонгуулийг зарлах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана.

Ерөнхий сайдыг томилох нэг болон хоёр дугаар хувилбарыг таван шалгуураар харьцуулан үзье. Нэгдүгээр хувилбарын дагуу Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг УИХ руу санал болгохдоо УИХ дахь олонхийн саналыг баримтлах ёстой бол хоёрдугаар хувилбарт Ерөнхийлөгч олонхийн саналыг харгалзана. Аль алиных нь хувьд УИХ-ын олонхийн дэмжлэг авах хүнийг нэр дэвшүүлэхийг Ерөнхийлөгчөөс шаардаж байна.

Хоёрдугаар хувилбар Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн нэрийг эхлээд УИХ руу өөрөө шууд оруулахыг Ерөнхийлөгчид зөвшөөрдөг учраас нэгдүгээр хувилбараас давуу юм. Нэгдүгээр хувилбарт УИХ дахь олонхи зөвшилцөж нэр дэвшүүлэх хүртэл ямар нэг үйл ажиллагаа явуулах боломжгүй тул олонхи нэр дэвшигчийг тодруулахгүй бол засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа эхлэхгүй, удаашрах эрсдэлтэй. Мөн, УИХ дахь олонхи болсон нам Ерөнхий сайдад хэнийг нэр дэвшүүлэх вэ гэдгээ шийдэж чадахгүй эсхүл УИХ-ын нийт гишүүдийн олонхийн суудлыг аль ч нам, эвсэл аваагүй бөгөөд нэр дэвшигчийг гаргаж ирж

чадахгүй байгаа тохиолдолд Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг гацаанд орно. Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаанд ийм удаашрал, гацаа үүсэхээс хоёрдугаар хувилбар урьдчилан сэргийлэх боломжтой. Нэгэнт Ерөнхийлөгчийн нэр дэвшүүлэх бүрэн эрх УИХ дахь олонхийн зөвшилцөлтэй хатуу уягдаагүй учраас УИХ-ын анхдугаар чуулган эхэлсэн эсхүл Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болсон өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор Ерөнхийлөгч өөрөө нэр дэвшүүлж Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг эхлүүлж УИХ-д хариуцлагыг нь үүрүүлэх боломжтой. Ерөнхийлөгчөөс УИХ дахь олонхийн байр суурийг харгалзахыг шаардаж байгаа боловч олонхи нэр дэвшигч дээр зөвшилцөж чадахгүй байсан ч нэр дэвшүүлэх ёстой. Хэнийг эхний байдлаар Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх вэ гэдгийг Ерөнхийлөгч гэсэн тодорхой нэг субъект шийдвэрлэнэ. Нэгэнт УИХ Ерөнхий сайдыг сонгох учраас Ерөнхийлөгч УИХ дахь олонхийн дэмжлэг авах хамгийн магадлалтай хүнийг нэр дэвшүүлнэ.

Хоёр хувилбар нь хоёулаа УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэг авсан хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулахад чиглэж байгаагаараа нийтлэг юм. Ерөнхийлөгчөөс нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар сонгох эсэх асуудлыг УИХ ердийн олонхоор биш туйлын олонхоор шийдвэрлэж байгаа нь УИХ дахь хүчтэй олонхийн дэмжлэг авсан Засгийн газрыг байгуулах зөвшилцлийг хангах оролдлого хийхийг Ерөнхийлөгчид даалгаж, амжилттай болвол тухайн Засгийн газар илүү тогтвортой, үр нөлөөтэй ажиллах нөхцөл болно. Хэрэв нэр дэвшигчид туйлын олонхийн дэмжлэг авч чадахгүй бол санал хураалтын босгыг ердийн олонх, илүү олонхи болгон бууруулж байгаа нь гацаа үүсгэхээс сэргийлж, засгийн газрыг эмхлэн байгуулах шаардлагыг чухалчилж буйн илрэл.

Эхний хоёр санал хураалт амжилтгүй явагдвал Ерөнхий

сайдад нэр дэвшүүлэх бүрэн эрх Ерөнхийлөгчөөс УИХ руу шилжихээр зохицуулсан нь хоёр хувилбарын өөр нэгэн нийтлэг тал мөн. Одоогийн Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх бүрэн эрхийг зөвхөн Ерөнхийлөгчид эдлүүлж байгаа (УИХ-аас нэр дэвшүүлэх боломжгүй) учраас Ерөнхийлөгчөөс оруулсан нэр дэвшигч нар УИХ-ын олонхийн дэмжлэг огт авч чадахгүй бол засгийн газрыг эмхлэн байгуулж чадахгүй байдал үүснэ. Тиймээс, энэ өгүүлэлд санал болгож буй хоёр хувилбар хоёулаа засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг цаг алдалгүй эхлүүлэх, УИХ дахь намуудын зөвшилцлийг хангаж УИХ-ын олонхийн дэмжлэг авах хүнийг нэр дэвшүүлэхийн тулд эхний хоёр нэр дэвшигчийг УИХ руу оруулах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид өгч байна. Хэрэв Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигч УИХ дахь олонхийн дэмжлэг аваагүй эсхүл Ерөнхийлөгч энэ үүргээ хугацаандаа биелүүлээгүй бол УИХ өөрөө дотроосоо нэр дэвшүүлэх бүрэн эрхтэй болно. Энэ нь УИХ-аас нэр дэвшүүлсэн хүн дээр санал хураах боломжийг олгож байна. Ингэснээр эхний санал хураалт амжилтгүй явагдсан бол дараагийн санал хураалтад хэн нэр дэвшүүлэх вэ гэдэг нь тодорхой болоод зогсохгүй УИХ дахь олонхонд нөлөөлөх боломж олоно. Гэхдээ, УИХ Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх, сонгох асуудалд хариуцлагатай хандахгүй бол өөрөө тарах эрсдэл хүлээнэ.

Хоёр хувилбарт УИХ дахь санал хураалт амжилтгүй явагдвал ямар үр дагаварт хүрэх вэ гэдгийг тодорхой зохицуулсан. Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа зохих журмын дагуу явагдсан ч амжилтад хүрэхгүй бол УИХ-ыг тараах эрсдэлийг үүсгэж байгаа нь энэ асуудал дээрх УИХ-ын гишүүдийн хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ. УИХ дахь олонхи ямар засгийн газар байгуулах вэ гэдэг дээр зөвшилцөж чадахгүй бол өөрөө тарах учраас Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч дээр аль

болх зөвшилцөж Ерөнхий сайдаар сонгохыг эрмэлзэх болно. Гэхдээ, УИХ-ыг тараах эрх мэдлийг урвуулан ашиглаж улс төрийн давуу байдал болгох явдлыг багасгахын тулд УИХ шууд тарахгүй харин Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тарааж шинэ сонгууль зарлах эсхүл цөөнхийн засгийн газар байгуулах шийдвэр гаргана. Мөн, Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаа амжилтгүй болоход УИХ-ыг шууд тараах бус цөөнхийн засгийн газрыг эмхлэн байгуулах сонголт гаргаж байгаа нь улс орны улс төр, эдийн засгийн болон бусад хүчин зүйлээс хамаарч тогтвортой байдлыг хангах шийдвэр гаргах боломжийг Ерөнхийлөгчид олгож байгаа юм.

К. Дүгнэлт

Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн ардчилалд засгийн газар нь парламентаас бий болж, парламентын өмнө итгэл, хариуцлага хүлээж байдаг. Парламент засгийн газрыг эмхлэн байгуулах болон огцруулах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Энэ өгүүллийн хүрээнд ардчилал төлөвшсөн болон пост коммунист 21 улсын тогтолцоо дахь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах ажиллагааны талаарх үндсэн хуулийн зохицуулалтыг долоон хэмжээсээр харьцуулан судалж, нийтлэг болон ялгаатай талыг харуулсан. Үүнд тулгуурлан Монгол Улс дахь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах, огцруулах ажиллагааны талаарх Үндсэн хуулийн зохицуулалтад анализ хийж, давуу болон сул талыг гаргаж ирсэн. Тус улс сонгуулийн холимог тогтолцоонд 2012 онд шилжиж, УИХ олон намаас бүрдэн эвслийн засгийн газар байгуулж байх чиг хандлагатай болсон нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг боловсронгуй болгохыг шаардаж байна. Үүний тулд тулд дараах таван төрлийн өөрчлөлтүүдийг хийх нь зүйтэй гэдэг нь харьцуулсан судалгаанаас харагдаж байна:

– УИХ Ерөнхий сайдыг сонгох эсэх дээр санал хураах бөгөөд сонгогдсон хүнийг Ерөнхий сайдаар Ерөнхийлөгч заавал томилох үүрэг хүлээх хэрэгтэй.

– Ерөнхий сайдыг сонгох санал хураалтыг дахих шаардлага гарвал дараах үе шатаар явуулдаг болох нь засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагааг илүү хариуцлагатай болгож, гацаа, удаашралаас урьдчилан сэргийлнэ. УИХ-ын анхдугаар чуулган эхэлсэн эсхүл Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар болсон өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор Ерөнхийлөгч УИХ дахь намын бүлгүүдийн дарга нартай зөвлөлдөж УИХ-ын сонгуулийн дүнг харгалзан Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг УИХ-д санал болгоно. Нэр дэвшигч УИХ-ын туйлын олонхи санал аваагүй бол долоо хоногийн дотор Ерөнхийлөгч өөр хүнийг нэр дэвшүүлнэ. Ерөнхийлөгч энэ хугацаанд өөр хүнийг нэр дэвшүүлээгүй эсхүл уг нэр дэвшигч УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэг аваагүй бол УИХ дотроосоо Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж хамгийн олон санал авсан хүн сонгогдоно. Сонгогдсон хүн туйлын олонхийн санал аваагүй бол Ерөнхийлөгч долоо хоногийн дотор түүнийг томилох эсхүл УИХ-ын урьдчилсан сонгуулийг зарлах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана. Ерөнхий сайдыг сонгох санал хураалтыг ил биш нууцаар явуулбал хараат бус сонголт хийх боломжийг УИХ-ын гишүүдэд олгоно.

– Ерөнхий сайдын санал болгосноор сайд нарыг Ерөнхийлөгч томилох, огцруулах бөгөөд Ерөнхийлөгч уг саналаас татгалзах эрхгүй болох нь зүйтэй. Нэгэнт УИХ-ын олонхийн дэмжлэг аваад томилогдсон Ерөнхий сайд өөрийн засгийн газрын бүрэлдэхүүнд хэн ажиллах вэ, хэнийг сайдын албан тушаалаас нь чөлөөлөх вэ гэдэг дээр Ерөнхийлөгч болон УИХ-аас ямар нэгэн зөвшөөрөл авалгүйгээр шийддэг болсноор УИХ-аас засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаанд хэт хутгалдахаа больж, зөвхөн Ерөнхий

сайд эсхүл Засгийн газарт бүхэлд нь итгэл үзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэж, итгэл үзүүлсэн бол үйл ажиллагааны хөтөлбөрөө үр нөлөөтэй, бие даан, тогтвортой хэрэгжүүлэх боломжийг Засгийн газарт олгоно.

– УИХ Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх асуудлыг ердийн олонхоор биш туйлын олонхоор шийдвэрлэх нь чухал. Учир нь, Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх шийдвэрийг УИХ дахь ердийн олонхи гаргаж байгаа нь Засгийн газрыг УИХ-аас хэт хамааралтай болгож, Засгийн газрын үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг алдагдуулдаг. Итгэл үл үзүүлэх туйлын олонхийн санал хураалт нь ердийн олонхийн саналаас илүү засгийн газрын тогтвортой байдлыг хамгаалах боловч муу ажиллаж байгаа Засгийн газарт хариуцлага тооцох боломжийг олгож байгаагаараа конструктив саналаас давуу.

– Хувь сайдыг огцруулах УИХ-ын бүрэн эрхийг хасах нь зүйтэй. Яагаад гэвэл, хувь сайдыг огцруулах санаачилгыг УИХ-ын гишүүд дураараа гаргах, УИХ-аас уг асуудлыг хэлэлцэж итгэл үзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэх нь Засгийн газар болон түүний гишүүдийг УИХ-ын гишүүдээс хараат байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Дээрх таван өөрчлөлт хийгдвэл Монгол Улсад засгийн газрыг эмхлэн байгуулах ажиллагаагацаагүй, шуурхай явагдаж, УИХ-ын туйлын олонхийн дэмжлэг алдсанаас бусад тохиолдолд Засгийн газар тогтвортой ажиллаж, УИХ-аас харьцангуй хараат бусаар хөгжлийн бодлогоо одоогийнхоос илүү үр нөлөөтэй, тууштайхэрэгжүүлэх нөхцөл бүрдэнэ. Ингэснээр Монгол Улс дахь гүйцэтгэх эрх мэдэл бэхжиж, нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг үр нөлөөтэй шийдвэрлэдэг болж, улмаар ардчилалд итгэх олон нийтийн итгэл бэхжинэ.

---o0o---

УИХ-ЫН ГИШҮҮН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ГИШҮҮНИЙ АЛБАН ТУШААЛЫГ ХАВСРАН ГҮЙЦЭТГЭХ ТУХАЙ¹



Хуульч, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаач
(LL.M) Д.Үүрцайх

1. Оршил

Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт-тэнцлийн асуудалд хамаарах нэгэн асуудал бол нийтийн дунд хэлж заншсанаар "давхар дээлийн" асуудал буюу УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэх тухай асуудал юм.

Монгол Улсын улс төр, нийгмийн амьдралд сүүлийн жилүүдэд багагүй нөлөөлсөн, хэлэлцэгдсэн энэхүү асуудлын учир холбогдлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн болон улс төр судлалын талаас судлан харуулах, боломжит шийдлийн хувилбарыг санал болгоход энэхүү нийтлэлийн зорилго оршино.

"Давхар дээл"-ний асуудал үнэхээр монгол төрийн тогтвортой байдалд нөлөөлж буй эсэх, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчим болох төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийн зарчимтай нийцэж буй эсэх, УИХ-ын гишүүний чөлөөт мандатын зарчим, УИХ-ын гишүүдийн тоо гэх мэттэй хэрхэн уялдаж, харилцан

¹ Шинжлэх ухаан, технологийн сангийн санхүүжилттэй, Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвийн захиалгаар гүйцэтгэж буй "Гүйцэтгэх эрх мэдлийн харьцуулсан судалгаа" төслийн хүрээнд зохиогч энэхүү өгүүллийг бичсэн.

хамаарч буй эсэх гэх мэт асуултууд ар араасаа урган гардаг.

Түүхэн талаасаа энэ асуудал хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр "дордуулсан долоон өөрчлөлт" хэмээн нэрлэгдэх болсон Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлттэй голлон холбогддог. Үндсэн хууль тогтоогч 1992 онд Монгол улсын шинэ, ардчилсан Үндсэн хуулийг батлахдаа уг хуулийн Хорин өс дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт "Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна. Улсын Их Хурлын гишүүн нь **хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.**" гэж хуульчилсан байсныг 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр "Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна. Улсын Их Хурлын гишүүн нь **Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.**" хэмээн өөрчлөн найруулсан.

Энэ өөрчлөлт батлагдах хүртэлх хугацаанд буюу 1992.07.06-ны өдөр УИХ-ын тухай хуулийг, 1993.05.06-ны өдөр Засгийн газрын тухай хуулийг батлахдаа УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэж болох агуулгатай заалтууд оруулсныг Үндсэн хуулийн цэц 1996 онд, мөн УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн адилтгах заалтыг 1998 онд хянан хэлэлцэж, Үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн дүгнэн хүчингүй болгож байжээ. 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн дараа хэд хэдэн Засгийн газар солигдож, УИХ-ын

гишүүд Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэсээр ирсэн. Энэ хугацаанд УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэх нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтад нөлөөлж, парламентын хяналтыг сулруулж байна гэсэн үзэл бодлууд гарсаар ирсэн тул 2011.01.12-ны өдөр УИХ-ын дарга Д.Дэмбэрэлийн захирамжаар "Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судлах үүрэг бүхий ажлын хэсэг"-ийг Төрийн байгуулалтын Байнгын хорооны даргаар ахлуулан байгуулж ажиллуулав. Түүнчлэн УИХ-ын зарим гишүүд Засгийн газрын гишүүн нэгэн зэрэг УИХ-ын гишүүний албан тушаалыг гүйцэтгэхийг хязгаарлах агуулга бүхий өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулах тухай төслүүдийг санаачилж байсан боловч батлагдаж чадаагүй байна.

2012 оны сонгуулийн дараа АН-ын дарга, УИХ-ын гишүүн Н.Алтанхуяг Ерөнхий сайдаар томилогдож, АН, МАХН-МУАН-ын "Шударга ёс" эвсэл, Иргэний Зориг Ногоон намын гурвалсан эвслийн "Шинэчлэлийн" гэх тодотголтой Засгийн газрыг нийт 19 сайдтайгаар байгуулахад хоёроос бусдад нь УИХ-ын гишүүд томилогдсон юм.

2013 оноос Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Засгийн газрын гишүүн нэгэн зэрэг УИХ-ын гишүүний албан тушаалыг гүйцэтгэхийг хязгаарлах асуудлыг хөндөн тавьж, Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахгүйгээр шийдвэрлэх боломжтой гэж үзэн Засгийн газрын тухай болон УИХ-ын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслүүдийг санаачлан УИХ-д өргөн барьсан. Эдгээр хуулийн төслүүдийг хэлэлцэх эсэх асуудлыг УИХ дэмжсэн бөгөөд УИХ-д суудалтай намуудын дунд ерөнхий улс төрийн зөвшилцөл үүсээд байгаа боловч тодорхой шалтгааны улмаас батлагдаагүй байна.

Ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойшх Засгийн газруудад хэчнээн сайд УИХ-ын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэж байсан талаар доорх хүснэгтээр² үзүүлбэ.

Засгийн газар /Ажилласан хугацаа/	ЗГ-ын гишүүдийн нийт тоо	УИХ-ын гишүүн сайдын тоо
П.Жасрай /1992.7.21 – 1996.7.19/	19	5
М.Энхсайхан /1996.7.19 – 1998.4.23/	10	0
Ц.Элбэгдорж /1998.4.23 – 1998.12.9/	10	10
Ж.Наранцацралт /1998.12.9 – 1999.7.22/	10	0
Р.Амаржаргал /1999.7.30 – 2000.7.26/	1	1
Н.Энхбаяр /2000.7.26 – 2004.8.20/	13	4
Ц.Элбэгдорж /2004.8.20 – 2006.1.13/	18	13
М.Энхболд /2006.1.25 – 2007.11.22/	17	15
С.Баяр /2007.11.22 – 2008.9.11/	16	8
С.Баяр /2008.9.11 – 2009.10.28/	15	11
Сү.Батболд /2009.10.29 – 2012.8.9/	15 14 /2012.1.20/	12 9 /2012.1.27/
Н.Алтанхуяг /2012.8.9 – 2014.11.5/	19	17
Ч.Сайханбилэг /2014.11.21-нээс хойш/	19	10

Дээрх хүснэгтээс үзэхэд хууль тогтоогчийн улс төрийн хүсэл зориг Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрүүдээр хязгаарлагдаж байсан юм уу эсвэл ерөнхий сайд нь улс төрийн үзэл бодлоороо төрийн эрх мэдлийн

² Эх сурвалж: Ж.Амаржаргал, О.Батсайхан, А.Түвшинтулга, Монгол Улсын Засгийн газар: Түүхэн тойм 1911-2012, УБ, 2013; Монгол Улсын парламент /1990-2000/, УБ, 2000, "Ч.Энхбаатар, Д.Солонго" нар, Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг, Дүн шинжилгээний тайлан, УБ, 2014

болгон авч үздэг, ижил төстэй маргааныг шийдвэрлэхдээ харгалздаг дэлхийн эрх зүйт төртэй улсуудын нийтлэг жишиг байдаг тул УИХ-ын гишүүн ямар ажил, албан тушаал хавсран ажиллаж болох эсэх тухай асуудлыг шийдвэрлэсэн Үндсэн Хуулийн Цэцийн шийдвэрүүдийн агуулгыг тухайлан авч үзэх ёстой.

Үүнд Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Төрмандах Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай 1994.01.12-ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлт, Улсын Их Хурлын гишүүн Ц.Элбэгдорж, Д.Ганболд, С.Зориг нар Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай 1994.02.23-ны өдрийн 04 дүгээр дүгнэлт, Улсын Их Хурлын гишүүн С.Зориг Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай 1994.06.15-ны өдрийн 06 дугаар дүгнэлт, Улсын Их Хурлын хуулийн 22 дугаар зүйлийн 1 дүгээр заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дүгээр заалтыг зөрчсөн тухай маргааны талаарх 1996.07.17-ны өдрийн дүгнэлт, энэ асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэсэн 1996.09.07-ны өдрийн 06 дугаар тогтоол, УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн холбогдох заалт, түүнийг үндэслэн гарсан УИХ-ын тогтоолууд үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааны талаар 1998.10.23-ны өдрийн 09 дүгээр дүгнэлт, энэ асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэсэн 1998.11.24-ний өдрийн 02 дугаар тогтоол зэрэг хамаарна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлаас 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт" нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2-т заасан "Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн", Жаран наймдугаар зүйлийн 1-д заасан "Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачилгыг хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан

тушаалтан гаргах бөгөөд саналыг Үндсэн Хуулийн Цэц Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно", Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино" гэсэн заалтуудыг тус тус зөрчсөн байна гэсэн үндэслэл бүхий маргааныг 2000.3.15-ны өдрийн хуралдаанаараа хянан хэлэлцээд "1.Монгол Улсын Их Хурал 1999 оны 12 дугаар сарын 24-нд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын хуралдааны дэгийн тухай хууль, Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн холбогдох заалтуудыг зөрчсөн нь Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2; далдугаар зүйлийн 1 дэх заалтад нийцээгүй байна; 2.Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Үндсэн хуулийн жаран наймдугаар зүйлийн 1 дэх заалтыг хэрэгжүүлэх боломжийг Үндсэн хуулийн Цэцэд олгоогүй байна." гэсэн үндэслэлээр Үндсэн хуулийг зөрчсөн хэмээн дүгнэсэн.

2000 оны 7 дугаар сарын 28-ны өдөр Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаанаар Үндсэн хуулийн Цэцийн 03 тоот дүгнэлтийг хэлэлцэх явцадаа Үндсэн Хуулийн Цэц нь Үндсэн хууль, Цэцийн тухай болон Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд заасан өөрийн бүрэн эрхэд үл хамаарах асуудлаар дүгнэлт гаргасан, Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуультай нийцэж байгаа эсэхийг магадлан шалгах, дүгнэлт гаргах ямар ч эрх Үндсэн хуулийн Цэцэд байхгүй гэсэн үндэслэлүүд гаргаж, уг дүгнэлтийн талаар хүлээн зөвшөөрөх, зөвшөөрөхгүй байх тухай ямар нэгэн шийдвэр гаргах боломжгүй хэмээгээд орхисон байдаг.

Гэвч 2000.11.29-ний өдөр Үндсэн Хуулийн Цэц их суудлын

хуралдаанаараа Монгол Улсын иргэн С.Нарангэрэл нарын гомдлоор уг маргааныг дахин хянан хэлэлцээд 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдрийн хуралдаанаар баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгож, Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол гарган эцэслэн шийдвэрлэсэн байна.

3. Онолын үндэслэл

Монгол Улсын төр нь Үндсэн хуулийнхаа агуулгаар Парламентын Бүгд найрамдах улсын хэлбэртэй болохыг хууль зүйн шинжлэх ухааны хувьд нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг болсон⁴ гэж үзэж болох бөгөөд парламентын сонгодог чиг үүргүүдийг⁵ хэрэгжүүлэхэд парламентыг бүрдүүлэгч гишүүдийн эрх зүйн байдал хэрхэн тодорхойлогдсон байх нь онцгой ач холбогдолтой. Манай улсын үндсэн хуулийн эрх зүй дэх зохицуулалт болон тулгамдаад буй бэрхшээлийн талаас авч үзвэл парламентын бусад төрийн байгууллагуудыг эмхлэн байгуулах болон хяналтын чиг үүргүүдэд анхаарлаа хандуулах шаардлагатай болно.

Эрх зүйн онол, ном зохиолд парламентын гишүүн нэгэн зэрэг Засгийн газрын гишүүн байхыг зөвтгөсөн, үгүйсгэсэн янз бүрийн үзэл бодлууд байдаг бөгөөд үүнийг дор хүснэгтээр хураангуйлан үзүүлье.

Дэмжсэн	Эсэргүүцсэн
Гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлүүд нь хоорондоо нягт хамтын ажиллагааг шаарддаг парламентын засаглалын үзэл баримтлалтай зөрчилддөг талтай бөгөөд дийлэх парламентын засаглалтай орнуудад гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагуудын харилцааг бэхжүүлэхийн тулд зөвхөн зөвшөөрөөд зогсохгүй мөн идэвхтэй дэмждэг байна. ⁶	Эрх мэдлийн хуваарилалт талаас өөрийнх нь кабинетийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий байгууллагадаа гишүүн нь бодх орх ирснээр Засгийн газар парламентын гишүүний мандат бүхий гишүүдийнхээ тоогоор өөрийгөө хамгаалах саналтай болно гэсэн үг. Дэлхийн улсуудтай харьцуулахад "бага тапруугаа байгаа" манай улсын парламентэд энэхүү нөлөөлөл илүү ноцтойгоор ажиглагддаг бөгөөд энэ нь ч "давхар дээлийн" асуудлыг хөндөн тавих гл үндэслэл бодх байна. Түүнчлэн эрх мэдлийн төлөөрөл нэг хүн дээр үүсэх, парламентын гишүүний ажлыг орхигдуулах, парламент 10 гаруй чадварлаг гишүүдээ Засгийн газарт алдсанаар өөрийнх нь чадвар сулардаг гэх мэт сөрөг талуудтай ⁷ гэж үздэг байна.
	Кабинетийн зарчмаар ажилладаг, Ерөнхий сайдын чиглэл, удирдлагад ажилладаг Засгийн газрын гишүүн нь УИХ-ын гишүүний чөлөөт мандатын зарчмыг хэрэгжүүлэх боломжгүй тэдэг нь тодорхой юм. Өөрөөр хэлбэл өөрийн хүсэл зоригийн чөлөөтэй илэрхийлж, Үндсэн хуульд зааснаар "вид түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтлах" боломж хогс болно.

⁴ Ameller, M., Parliaments, London, 1966, p. 69.

⁵ Marc van der Hulst, The parliamentary mandate: A global comparative study. Inter-parliamentary Union, Geneva, 2000, p. 48.

⁶ Д.Лүндэжжанцан, Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, УБ, 2014, 242 дахь тал.

⁷ Marc van der Hulst, The parliamentary mandate: A global comparative study. Inter-parliamentary Union, Geneva, 2000, p. 48.

⁸ Uwe Schneider in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquete-Kommission „Rechtliche und materielle Sicherstellung der Ausübung des Landtagsabgeordnetenmandats“, (Magdeburg) 1998 [= Drucksache 2/4631 vom 18.02.1998], Anlage 2, S. 19.

⁴ Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 1-р дэвтэр, УБ, 2008, 45 дахь тал, Д.Лүндэжжанцан, Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, УБ, 2014, 250 дахь тал г. м.

⁵ Walter Bagehot, The English Constitution, 1964 (First edition 1867), p. 151; Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 2, Heidelberg, 1987, S.349.

Парламентын гишүүний мандат Засгийн газрын гишүүний албан тушаалтай харшлалгүй гэж үздэг судлаачид энэ байдал парламентын засаглалтай улсын нийтлэг хэв шинж болсон бөгөөд парламент аас сонгогдох бус харин төрийн тэргүүн томилдог, парламент Засгийн газрын гишүүнд итгэл үзүүлэх эсэх нь онцын хамааралгүй нөхцөлд асуудал дагуулахгүй хэмээдэг. ⁶	Гэвч энэ нь амьдрал дээр нотлогддоггүй байна. Тухайлбал Люксембург, Голланд, Норвеги, Швед, Франц зэрэг улсуудад үүнийг зөвшөөрдөггүй бөгөөд мөн л парламентаас онцын хамааралгүйгээр Ерөнхий сайдын санал болгосноор төрийн тэргүүн нь томилдог. Харин Дани, Их Британи, Ирланд, Итали, Финланд, Испани, Австри, ХБНГУ зэрэг улсад үүнийг зөвшөөрдөг байна. ⁶
Улс төрөөс хол мөргөжлийн хүмүүсийн кабинет бүрэлдэж, улмаар төрийн удирдлагын авторитар хэлбэр далд байдлаар үүснэ гэсэн болгоомжлол байдаг.	Үүний эсрэг аргумент нь кабинетийн гишүүн болсон парламентын гишүүн нь өөрийн мандатыг дараагийнхаа хүнд өгснөөр энэ асуудал шийдэгдэх ба сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн тогтолцоотой нөхцөлд маш хялбар шийдэх боломжтой асуудал гэж үздэг байна. ⁷ Ихэнх парламентын засаглалтай улсууд сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн тогтолцооны элементийг түлхүү хуульчилсан байдаг.
Түүнчлэн сайд нар парламентын гишүүн байх нь тэдэнд нрмын бүлгээр дамжуулан нөлөөлөх боломж бүрдэж, парламентын нөлөөллийн болон удирдлагын боломж нэмэгдэнэ гэж үздэг.	Гэтэл бодит байдал дээр харин ч эсрэгээрээ буюу сайд нар парламентын гишүүдэд нөлөөлөх боломж нь давамгайл байхын зэрэгцээ тэд кабинетынхаа парламентын мандатгүй сайд нараас давуу байдалтай байдаг байна. ⁸

⁶ Die EU-Staaten im Vergleich Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, hrsg. von Oscar W. Gabriel und Frank Bretschneider. Bonn 1994, S. 41, 55, 348, 478.

⁷ Jochen Weichold, Ministeramt und Parlamentsmandat, in: UTOPIE kreativ, Berlin, Heft 112 (Februar 2000), S. 158-166.

⁸ Johannes Koehler: Die Inkompatibilität in Bayern. Untersuchungen über die Frage der Unvereinbarkeit der gleichzeitigen aktiven Ausübung des öffentlichen Dienstes und eines Landtagsmandates, München 1963, S. 47.

Негөө талаас эдгээр албан тушаалыг хэвсран гүйцэтгэхэд ажлын ачааллыг давах боломж хомс бөгөөд охорондоо зөрчилдөж, аль нэгийг нь зүй өсөөр гүйцэтгэхгүй байхад хүргэнэ. Мэдээж хэрэг ихэвчлэн парламентын гишүүний албан тушаал орхигдож, тухайн мандат эзэмшигч санал өгдөг, өгөхдөө кабинетийн гишүүний хувиар өгдөг л субъект болж, тэр хэрээр түүнээр төлөөлүүлж буй сонгогчдын санал, дуу хоолой парламентын танхимд зэгүүддэг сөрөг талтай.	Хэрэв парламентын гишүүний суудлаа алдсанаар амьдрал нь хэцүүдчихээр, улс төрийн зам мөр нь мухардалд орчихоор хүн юм бол ерөөс төрийн өндөр албан тушаалд ажиллахад тохиромжтой гэдэг нь эргэлзээтэй гэж тайлбарлагддаг. Нөгөөтээгүүр сүүлийн үед зарим улсууд Засгийн газрын гишүүн болсон парламентын гишүүний оронд нөхөх гишүүнийг парламентад оруулж ирээд, тухайн засгийн газар эсвэл сайд огцорсны дараа парламентын гишүүнээ сэргээж болдог зохицуулалтыг хуульчилснаар энэхүү асуудлыг шийдвэрлэж, парламентын гишүүн нэгэн зэрэг засгийн газрын гишүүн байхыг хориглож эхэлсэн байна. Тухайлбал, Швед, Бельги зэрэг улсуудад /1995 оны сонгуулиас хойш ⁹ /. Эстони улс Үндсэн хуулиараа ийм зохицуулалтыг тусгажээ.
Дэмжигчдийн дараагийн нэг үндэслэл нь тухайн парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүн болж, өөрийн парламентын мандатаас татгалзлаа гэхэд Засгийн газар нь огцрох, өөрөө огцрох зэрэг тохиолдолд эргээд дараагийн сонгууль хүртэл парламентын гишүүн болох боломжгүй болох эрсдэл үүснэ гэдэг. ⁹	

⁹ Thomas Württemberg, in: Landtag von Sachsen-Anhalt: Bericht der Enquete-Kommission „Rechtliche und materielle Sicherstellung der Ausübung des Landtagsabgeordnetenmandats“, (Magdeburg) 1998, Anlage 1, S. 13.

¹⁰ Marc van der Hulst, The parliamentary mandate: A global comparative study, Inter-parliamentary Union, Geneva, 2000, p. 48-49.

Засгийн газрын гишүүн болох хэмжээний улс төрч гэдэг бол мэдээж хэрэг тухайн намын лидерүүд байдаг. Манай улсын хувьд 90-ээд оны тогтолцооны шилжилтийн дараах үед улс төрийн намууд, ялангуяа шинээр үүссэн улс төрийн намууд хүний нөөц, тогтолцооны хувьд харьцангуй бэхжиж, төлөвшиж амжаагүй байснаас Засгийн газрын гишүүн болгохыг хүссэн боловсон хүчнээ сонгуульд өрсөлдүүлэхгүй хадгалан үлдэх нь хохиролтой, бараг боломжгүй байсантай холбоотойгоор ийм агуулгатай зохицуулалтыг хадгалахын төлөө тэмцэж байсан гэж дүгнэж болох юм.	Харин эдүгээгийн 20 жилийн парламентад ёсны түүхийн өндөрлөгөөс харахад ийм бэрхшээл үүсэх магадлал харьцангуй багассан болов уу. Нөгөөтээгүүр УИХ-ын сонгуулийн тогтолцоонд өөрчлөлт орж, хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн элемент нэгэнт орж ирсэн болохоор дээрх үүсэж болох эрсдэлүүдийн заримынх нь магадлал нэлээд буурсан гэж үзэж болно.
--	--

4. Гадаад орнуудын туршлага

Судалгааны даалгаврын дагуу гадаад орнуудын туршлага хэсэгт ХБНГУ, Финланд, Эстони зэрэг улсуудыг сонгож, дээрх асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэсэн талаар судлалаа. Эдгээр улсуудыг сонгохдоо:

- ХБНГУ-ыг сонгодог парламентын засагтай, хөгжингүй, эдийн засаг, улс төр, нийгмийн тогтолцоо нь эдүгээ хамгийн тогтвортой байгаа болон тус улсын Үндсэн хууль нь дэлхийн олон улсуудад үлгэр дуурайл, загвар болж буйн хувьд,

- Финланд Улсыг Үндсэн хуулийн агуулга, төрийн байгууллын хэлбэр, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт нь манай улстай төстэй дээр мөн л дэлхийн хөгжингүй орон, манай улсын адил өргөн уудам газар нутаг, цөөн хүн амтай болохынх хувьд,

- Эстони улсыг манай улсын адил социалист тогтолцооноос шинээр ардчилгдсан, хуучин ЗХУ-ын нөлөөлөлд байсан, цөөн хүн амтай, ардчилсан эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх

үйл явц нь бусад зүүн европын шинээр ардчилгдсан улсуудын дотор үлгэр жишээ болохуйцаар хурдацтай, үр нөлөөтэй байгаа улс болохынх нь хувьд анхааран үзсэн болно.

ХБНГУ

ХБНГУ-ын хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийн хүрээнд Бундестагийн гишүүний мандаттай Холбооны Ерөнхийлөгчийн, Бундесратын гишүүний, Батлан хамгаалахын асуудал хариуцсан албан тушаалтны, төрийн албан хаагч болон ажилтны (дээд сургуулийн багш болон хугацаатай сонгууль төрийн албан хаагч хамаарахгүй), цэргийн албан хаагчийн чиг үүргийг хавсран гүйцэтгэж болохгүй. Түүнчлэн шашны номлогчоор, аж ахуйн нэгж болон сонирхлын холбоодод ажиллахыг хориглосон. Харин Европын парламентын юм уу муж улсын парламентын гишүүний (давхар мандат), Холбооны Засгийн газрын гишүүний ихэнх тохиолдолд муж улсын Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэхийг зөвшөөрдөг.⁶ Гэвч энэхүү зохицуулалт нь ХБНГУ-ын үндсэн хуугийн эрх зүйн бичмэл хэм хэмжээнд тусгагүй, харин Ваймарын БНУ-ын парламентад ёсноос үүдэлтэй үндсэн хуулийн заншлын хэм хэмжээ юм.⁷ Тиймээс ч зарим судлаачид Бремен болон Хамбург муж улсуудын Үндсэн хууль дахь муж улсын Засгийн газрын гишүүн Ландтагийн мандаттай байхыг хориглосон зохицуулалтыг Холбооны улсын түвшинд хэрэглэх нь үндсэн хуулийн эрх зүйн хувьд ямар нэг асуудалгүй гэж үзсэн байдаг.⁸

ХБНГУ-ын Бундестаг нь тухайн сонгуулийн үр дүнгээс хамаарч

⁶ Norbert Achterberg, *Parlamentsrecht*, 1984, S. 232 ff.

⁷ Edzard Schmidt-Jortzig: Das rechtliche Fundament der Ministerkompatibilität unter dem Grundgesetz. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1974, Nr. 1, S. 139/140.

⁸ Wolfgang Schreiber. *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz*, Köln, Berlin, Bonn, München 1994, S. 567; Hans Herbert von Arnim: *Entschädigung und Amtsausstattung. In: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh, Berlin und New York 1989, S. 545.

600 гаруй гишүүнтэй байхаар хуульчлагдсан байдаг тул цөөн хэдэн Засгийн газрын гишүүд нь Бундестагаас гарах шийдвэр, санал хураалтад төдийлөн их хэмжээгээр нөлөөлдөггүй байна. Нөгөө талаас орчин үеийн парламентын ардчилал бол намуудын ардчилал учраас парламентын мандат нь "намд хамааралтай мандат"¹⁰ болсон, эдүгээгийн эрх зүйн орчинд тухайн намын тэргүүн эгнээний улс төрчид ийнхүү хавсран ажиллах хандлага давамгайлдаг¹¹ ээргийг харгалзан үзвэл тэдний намын бүлэгтээ нөлөөлөх нөлөөллийг дутуу үнэлэх нь зохисгүй юм.

Эдүгээ Холбооны Засгийн газрын 16 сайдын 13 нь Бундестагийн гишүүнээр хавсран ажиллаж байна.

Германы эрх зүйн ном зохиолуудад ийнхүү хавсран гүйцэтгэх нь хувь хүнд хамаарал бүхий эрх мэдлийн хуваарилалтыг үгүйсгэх¹², харилцан хяналт-тэнцвэртэй байх зарчмыг алдагдуулж байна гэсэн шүүмжлэл¹³ давамгайлж байна.

ХБНГУ-ын төрийн эрх зүй дэх нэг өвөрмөц зохицуулалт нь парламент дахь төрийн нарийн бичгийн дарга гэсэн албан тушаал юм. Парламент дахь төрийн нарийн бичгийн даргын албан тушаалыг 1966 оны сүүлээр Их эвсэл байгуулагдах үед тохиролцсон бөгөөд 1967 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдөр батлагдсан Парламент дахь төрийн нарийн бичгийн даргын эрх зүйн байдлын тухай хуулиар баталгаажуулжээ.¹⁴ Яамны төрийн нарийн бичгийн дарга нь төрийн мэргэшсэн албан хаагчдын хамгийн дээд шатны албан тушаалтан байдаг бол парламент дахь төрийн нарийн бичгийн дарга нь цэвэр улс төрийн албан тушаалтан бөгөөд дээр дурдсан хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1-д

¹⁰ John Ipsen, *Der Staat der Mitte: Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München, 2009, S. 37.

¹¹ Мөн тэнд, S. 41.

¹² Hartmut Maurer, *Staatsrecht I*, 4. Auflage, München 2005, S. 379.

¹³ Epping, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 66, Rn. 19.

¹⁴ https://www.bundestag.de/blob/196246/9fb8672550d44bcaae6904e901918fe/kapitel_06_04_44bcaae6904e901918fe/kapitel_06_04 پارلمانلاریسه_staatsekret_re-data.pdf, 2015.02.09-ний өдрийн байдлаар.

зааснаар Холбооны канцлерынхаас бусад нь (1999 оноос хойш) заавал Бундестагийн гишүүн байх ёстой байна.¹⁵ Энэхүү албан тушаалыг буй болгохын үндсэн зорилго нь Засгийн газрыг парламенттай холбох, тухайн салбарын Засгийн газрын гишүүний парламентын үйл ажиллагааны хүрээнд гүйцэтгэвэл зохих ажил, үүргийг хөнгөвчлөх, дэмжлэг үзүүлэх явдал юм. Ийнхүү сайдын ажлыг хөнгөвчлөх явдал нь сайдад парламентын зүгээс тавьсан асуулгад парламент дахь төрийн нарийн бичгийн дарга хариулах байдлаар ихэвчлэн илэрдэг байна.¹⁶ Нөгөө талаас энэхүү албан тушаалыг хашиж байсан хүмүүс хожимоо сайд болгох нь элбэг байдаг тул парламент дахь төрийн нарийн бичгийн даргаар ажиллах нь тэдэнд ирээдүйд сайдын албан тушаал хаших бэлтгэл болдог хэмээн үзэж "сайдын сургууль" ч гэж нэрлэх нь бий. Мөн нэг сайд хэд хэдэн парламент дахь төрийн нарийн бичгийн даргатай байж болдог бөгөөд төсвийн зардлын хэмнэлтийн үүднээс тэднийг илүүц албан тушаалтнууд, парламентын гишүүний нөхөн олговор(цалин, зардал) дээр нэмж төсвөөс их зардал гаргаж байна гэсэн шүүмжлэл бас дагалддаг байна.

Финланд

Финланд улсын Үндсэн хуулийн 24-р зүйлд зааснаар тус улсын парламент (*Eduskunta*) 4 жилийн хугацаатай сонгогдсон 200 гишүүнээс бүрдэнэ.

Мөн хуулийн 27 дугаар зүйлд зааснаар цэргийн албан хаагч парламентын гишүүнээр сонгогдож болохгүй, харин Төрийн зөвлөл¹⁷-ийн хууль зүйн асуудал хариуцсан

¹⁵ http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrechtl/parlba_1974/gesamtl.pdf, 2015.02.09-ний өдрийн байдлаар.

¹⁶ https://www.bundestag.de/blob/196246/9fb8672550d444bcaae6904e901918fe/kapitel_06_04_p پارلمانلاریسه_staatsekret_re-data.pdf, 2015.03.19-ний өдрийн байдлаар.

¹⁷ Финланд улсын Засгийн газрыг (*valtionneuvosto*) ийнхүү нэрлэдэг байна.

канцлер¹⁷, парламентын хууль зүйн асуудал хариуцсан албан тушаалтан¹⁸, дээд шүүхийн болон захиргааны хэргийн дээд шүүхийн гишүүн, Ерөнхий прокурор, БНУ-ын ерөнхийлөгчийн албан тушаалуудыг Финландын парламентын гишүүнээр хавсран гүйцэтгэж болохгүй хэмээн хуульчилсан байна. Эдгээр хавсран гүйцэтгэхийг хориглосон албан тушаалд тухайн парламентын гишүүн томилогдсон юм уу сонгогдсон бол түүний парламентын мандат хүчингүй болно.

Түүнчлэн парламентын гишүүний мандат Европын парламентын гишүүнээр ажиллах болон цэргийн алба хаах хугацаанд тасалдах тохиолдлуудыг уг хуулийн 28 дугаар зүйлд хуульчилсан байдаг. Европын парламентын гишүүнээр ажиллах болсны улмаас тасалдсан тохиолдолд түүний мандатыг түүний орлогч хэрэгжүүлнэ гэж зохицуулжээ.

Финланд улсын хувьд Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг парламентын гишүүний албан тушаалтай харшлахгүй гэж үздэг бөгөөд Финландын эдүгээгийн Засгийн газрын 17 сайдаас 14 нь тус улсын парламентын гишүүний албан тушаалыг хавсран эрхэлдэг байна. Гэхдээ Финланд улсын Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 2 дахь өгүүлбэрт зааснаар Засгийн газрын гишүүний үүргийн хавсран гүйцэтгэж буй парламентын гишүүн нь парламентын байнгын хороодын гишүүн байхыг хориглосон байна.

¹⁷ Финланд улсын үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйлд зааснаар Ерөнхийлөгчөөс томилогддог хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй хууль зүйн асуудал хариуцсан албан хаагч ба түүний орлогч Засгийн газарт ажиллах бөгөөд тэрээр Засгийн газрын хуралдаанд оролцож, гаргах гэж буй шийдвэр нь хууль зүйн хувьд үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхийг урьдчилан хянах, дүгнэлт гаргах чиг үүргтэй юм. /Maartje de Visser, Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis, 2014, P.20/

¹⁸ Финланд улсын үндсэн хуулийн 38, 109 дүгээр зүйлүүдэд зааснаар шүүх болон бусад төрийн алба, албан хаагчид хуулийн дагуу ажиллах, үүргээ биелүүлж буй эсэхэд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий парламентын хууль зүйн асуудал хариуцсан албан тушаалтыг хоёр орлогчтойгоор 45 жилийн хугацаагаар парламентаас сонгодог байна. Эдгээр нь парламентын гишүүн байж болохгүй.

Эстони

Эстони улсын хувьд Улсын хурлын гишүүн нь өөр ямар нэг төрийн албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэхийг Үндсэн хуулийнхаа 63 дугаар зүйлээр хориглосон байдаг. Өөрөөр хэлбэл Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг парламентын гишүүний албан тушаалтай харшилна гэж үзэж, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын хатуу зарчмыг мөрдлөг болгодог гэсэн үг юм. Эстони улсын Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлд "Улсын хурлын гишүүний мандатыг тухайн гишүүн засгийн газрын гишүүнээр томилогдмогц түдгэлзүүлэх бөгөөд Засгийн газрын гишүүнээс чөлөөлөгдсөнөөр эргэн сэргээгдэнэ" гэж заажээ. Ийнхүү түдгэлзүүлсэн тохиолдолд хуульд заасан журмын дагуу нөхөх гишүүн түүний оронд Улсын хуралд орж ирэх ба тэрээр гишүүний бүх эрх, үүргийг хэрэгжүүлэх бөгөөд тухайн мандат нь түдгэлзсэн гишүүний мандатыг эргэн сэргээснээр нөхөх гишүүний итгэмжлэл дуусгавар болохоор зохицуулсан өвөрмөц зохицуулалтыг тусгажээ.

5. УИХ-ын гишүүдийн тооны хамаарал

Засгийн газрын гишүүн УИХ-ын гишүүний мандатыг хавсран хэрэгжүүлэх нь парламентын гишүүдийн тоо харьцангуй цөөн манай улсын хувьд Засгийн газраа хянах парламентын хяналтыг сулруулж, Засгийн газрын гишүүд олноор парламентад байх үед УИХ-ын чуулган бараг Засгийн газрын хуралдаан шиг болж, тэдний саналаар асуудал шийдэгдэхэд хүрээд байна гэсэн шүүмжлэл дагуулдаг.¹⁹

1991 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийг хэзэлсэн батлах явцад "102, 76, 55 гэсэн гэсэн гурван тоон дээр олонхи, цөөнх болж 233 депутат буюу 68 хувийн саналаар 102 гэсэн тоон дээр тогтсон боловч хоёрдугаар хэлэлцүүлэг

¹⁹ Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал, 1-р дэвтэр, УБ, 2008, 24 дэх тал, Д.Лүндээжанцан, Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, УБ, 2014, 81 дэх тал.

дээр дахин санал хурааж 76 болгосон байна.²⁰

Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар УИХ нэг танхимтай, 76 гишүүнтэй байна. Мөн хуулийн Хорин долдугаар зүйлийн 6 дахь заалтыг 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хуулиар "Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонхи нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ." гэсэн агуулгаар өөрчилсөн. Энэхүү өөрчлөлтөөр УИХ-ын чуулганы ирцийг ийнхүү бууруулсан болон хууль тогтоох үйл ажиллагаа байнгын хорьдод төвлөрөн явагддаг зэргээс шалтгаалан Засгийн газар парламент дахь өөрийн гишүүдээрээ дамжуулан өөрийгөө хамгаалах олонхийг хялбархан бүрдүүлэх, ингэснээр парламентын хяналтын механизм ажиллах боломжгүй болох эрсдэлтэй нөхцөл байдал, сөрөг үр дагаврууд үүсэх юм.

Парламент хэчнээн гишүүдээс бүрдэх нь хамгийн зохистой болохыг тогтоохдоо засаглалын хариуцлага болон төлөөллийг хамгийн зохистойгоор тэнцвэржүүлэхэд анхаарах ёстой. Мэдээж хэрэг тухайн парламентын дэг, журам, нэг болон хоёр танхимтай эсэх, байнгын хороодын гүйцэтгэх үүрэг, бүрэн эрхийн хугацаа, сонгуулийн тогтолцоо гэх мэт бусад олон зүйлийг харгалзан үзэх ёстой.

Онолын хувьд АНУ-ын улс төр судлаач Рэйн Таагепера, Мэтью Шугарт нар улсуудын парламентын гишүүдийн тоог тодорхойлох томьёог гаргасан бөгөөд үүнийг нь улс төр судлалд "кубийн язгуурийн хууль" /cube root law/ гэж нэрлэдэг. Энэхүү томьёогоор

²⁰ Д.Лүндэвжанцан, Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, ҮБ, 2014, 242 дахь тал, БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралданы тэмдэглэл, XXII боть, 10 дахь тал, ХМ-249

бол тухайн улсын парламентын гишүүдийн тоо нь хүн амыг нь 1/3 зэрэгт дэвшүүлсэнтэй тэнцүү байхад төлөөлөх чадвар болон сонгогдсон гишүүний ажлын ачаалалд тохирно гэж үздэг.²¹ Энэхүү тооцоолол нь ч дэлхийн улсуудын парламентын гишүүдийн дундаж тоотой нийцдэг байна.²²

Энэхүү тооцоолоор бодвол манай УИХ-ын гишүүдийн тоо нь:

$$3.000.000^{1/3} = 137$$

байх нь зохимжтой гэж үзэхээр байна.

Монгол улстай ойролцоо буюу 5 саяас доош хүн амтай ардчилсан улсуудын хүн ам, парламентын гишүүний тоог дараах хүснэгтээр харьцуулан авч үзье.

Улс	Хүн ам	Парламентын гишүүний тоо
Финланд	5,3 сая	200
Норвеги	5,1 сая	169
Ирланд /Довд хурал/	4,6 сая	166
Шинэ Зеланд	4,4 сая	120+
Литва	2,9 сая	141
Латви	2,0 сая	100
Эстони	1,3 сая	101

Дээрх харьцуулалтаас үзвэл Монгол Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо харьцангуй бага байгаа нь харагдаж байна.

Дээр Үндсэн хуулиараа муж улсын Засгийн газрын гишүүн Ландагийн мандаттай байхыг хориглосон зохицуулалттай хэмээн дурдагдсан ХБНГУ-ын Бремен, Хамбург муж улсууд нь хот муж улсууд бөгөөд хүн амын хувьд Бремен нь 2011.12.31-ний байдлаар 661.301²³, харин Хамбург нь 2013.12.31-ний байдлаар 1.746.342²⁴ хүн амтай байна. Гэтэл парламентын

²¹ Taagepera, Rein, & Shugart, Matthew Soberg (1989), Seats and Votes – The Effects and Determinants of Electoral Systems, pp. 173-183. Taagepera, Rein (1972), The Size of National Assemblies, pp. 385-401.

²² Review into the size of the act legislative assembly: Report by the expert reference group, Canberra, 2013, p. 19.

²³ http://landesportal.bremen.de/aktuelle_zahlen_33805795, 2015.03.19-ний өдрийн байдлаар.

²⁴ <http://www.statistik.nord.de/daten/bevolkerung-und-gebiet/dokumentation/geschichte/entwicklung-in-hamburg-2013/>, 2015.03.19-ний өдрийн байдлаар.

гишүүдийн тоо нь Бременд 83, Хамбургт 121 байгаа юм. Мөн ХБНГУ-ын хамгийн олон хүн амтай муж улс болох Нордрайн Вестфален нь 17.57 сая²⁵ хүн амтай бөгөөд эдүгээгийн парламент нь 237 гишүүнтэй байна. Хүн амын тоо болон парламентын гишүүдийн тооны харьцаа нь Таагепера нарын "кубийн язгуурийн хууль"-тай нийцэж байгаа боловч харьцангуй цөөн тооны парламентын гишүүнтэйн хувьд Хамбург, Бремен муж улсууд ийнхүү хавсран гүйцэтгэхийг хориглосон байна.

Нөгөө талаас парламентын гишүүдийн тоо их байх нь мэдээж хэрэг төсвийн зардалтай холбоотой асуудал гэдгийг давхар бодолцох шаардлагатай.

Нийгмийн харилцаа нарийн төвөгтэй, уялдаа холбоотой болсон эдүгээгийн нөхцөлд парламентын ардчилал бүхий төрийн байгуулалтын хэлбэртэй улсууд бүх асуудлыг парламентынхаа нэгдсэн чуулганаараа хэлэлцэн шийдвэрлэх боломж хомс гэдэг нь хэнд ч ойлгомжтой. Тиймээс нэг талаас парламентын үйл ажиллагааны чадварыг бэхжүүлэх, нөгөө талаас парламентын гишүүдийн мэргэшсэн байдлыг хангахын тулд хууль тогтоох үйл ажиллагааны гол цөм нь байнгын хороод дээр явагддаг байна.

Гэтэл Монгол Улсын үндсэн хуулийн **Хорин долдугаар зүйлийн 6** дахь хэсэгт "Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонхи нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.", Хорин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Байнгын хорооны бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг Улсын Их Хурал тогтооно." хэмээн тус тус хуульчилсан. Үүний дагуу 2006.1.26-ны өдөр батлагдсан Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 22

²⁵ <http://de.statista.com/statistik/datenstudie/71085/umfrage/verteilung-der-ewohnszahl-nach-bundeslaendern/> 2015.03.19-ний өдрийн байдлаар.

дугаар зүйлд Байнгын хороо нь 10-19 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд гишүүн нэгэн зэрэг гурваас дээшгүй Байнгын хороонд харьяалагдан ажиллаж болохоор зохицуулагдсан. Мөн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгээр УИХ нь 8 Байнгын хороотой байхаар хуульчилсан.

УИХ-ын хууль тогтоох үйл ажиллагааны жишгээс харахад гол хэлэлцүүлэг, саналууд байнгын хороон дээр гарч, чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар зөвхөн зарчмын зөрүүтэй саналуудаар хэлэлцээд баталдаг. Гэтэл Үндсэн хуулийн **Хорин долдугаар зүйлийн 6** дахь хэсэгт 2000 онд оруулсан дээрх өөрчлөлтийн дагуу Байнгын хорооны 19 гишүүний олонхи буюу 10 гишүүн ирснээр хурал хүчинтэйд тооцогдож, тэдний олонхи буюу 6 гишүүний саналаар улс, нийгмийн чухал асуудлууд шийдэгдэх, энэхүү 6 гишүүд нь Засгийн газрын гишүүд байх тохиолдолд парламент хяналтаа алдах бодит нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. Нөгөө талаас парламентын гишүүд 3 хүртэл байнгын хороонд харьяалагдаж болох зохицуулалт нь парламентын гишүүдийн ачааллыг хэт нэмэгдүүлэх, тодорхой салбар болон асуудлаар мэргэшсэн байх орчин үеийн парламентат ёсны шаардлагад нийцэхгүй байх талтай. Гэвч энэ зохицуулалт нь парламент дахь цөөнхийг төрийн бодлого тодорхойлох, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хүртээмжтэй оролцох боломжийг бүрдүүлэх ач холбогдолтой болохыг мөн дурдах нь зүйтэй юм.

ХБНГУ-ын Бундестагийн үйл ажиллагааны журмын 57 дугаар зүйлд зааснаар Байнгын хороодын бүрэлдэхүүн, гишүүдийн тоог парламент дахь намын бүлгүүдийн хүчний харьцааг хадгалсан байдлаар Бундестаг өөрөө тогтоох бөгөөд нэг гишүүн зарчмын хувьд нэг л байнгын хорооны бүрэлдэхүүнд орох ёстой байна. Намын бүлгүүд өөрийн тухайн байнгын хорооны бүрэлдэхүүнд орох гишүүдээ болон тэднийг төлөөлөх

гишүүдээ томилох ба бүлэггүй гишүүдийг Бундестагийн ерөнхийлөгч томилдог байна.

Энэ бүгдээс дүгнэхэд манай улсын хувьд нэгд, УИХ-ын гишүүдийн тоог нэлээд хэмжээгээр нэмэгдүүлэх, Засгийн газрын гишүүн УИХ-ын гишүүний мандатыг хавсран гүйцэтгэх зохицуулалтыг парламентын гишүүдийн тоотой уялдуулан эргэн харах, Байнгын хорооны гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх болон УИХ дахь нам эвслийн бүлгүүдийн хүчний харьцааг харгалзан бүрэлдэхүүнийг нь тодорхойлох, энэ тохиолдолд УИХ-ын нэг гишүүн нэг л байнгын хороонд харьяалагддаг байхаар өөрчлөх шаардлагатай гэж үзлээ.

Дүгнэлт

Засгийн	газрын	гишүүн
парламентын	гишүүний	албан

тушаалыг хавсран гүйцэтгэх нь:

- Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчимтай нийцэхгүй,
- Парламентын хяналтын үр дүнтэй хэрэгжилтэд сөрөг нөлөөтэй,
- Монгол Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо харьцангуй цөөн учир дээрх сөрөг нөлөөлөл нь илүү хүчтэй илэрч, улмаар засаглалын хямралд хүргэх хүртэл ноцтой байдлаар илэрч байгаа,
- Дэлхийн улсуудын жишиг, улс төр, эрх зүйн ном зохицолд үүнээс татгалзах хандлага илэрч байгаа,
- Засгийн газар болон парламент хоорондын хамтын ажиллагаа,

харилцан хамаарлыг өөр бусад улс төр, эрх зүйн арга хэрэгсэл, зохицуулалтаар шийдвэрлэх боломж нээлттэй бөгөөд тэдгээр нь ийнхүү хавсран гүйцэтгүүлэх шаардлагатай харьцуулан үзвэл илүү үр нөлөөтэй, илүү жин дарах нь илэрхий байгаа,

- Монголын улс төр, эрх зүйн салбарын судлаачид, улс төрчдийн зүгээс ийнхүү хавсран гүйцэтгэхийг зохимжгүй гэдгийг удаа дараа шүүмжилж, өөрчлөх санаачилгыг удаа дараа гаргаж, дийлэнх нь ийм зөвшилцөлд хүрээд байгаа зэргээс үзвэл ийнхүү хавсран гүйцэтгэхийг хориглон өөрчлөх, магадгүй боломжит бага хэмжээнд хүртэл бууруулах шаардлага зүй ёсоор урган гарсан хэмээн дүгнэж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоог 140 болговол

- өргөн уудам нутаг дэвсгэрт тархан нутагладаг, харьцангуй цөөн хүн амтай манай улсын ард түмнийг төлөөлөх парламентын чадамж,
- УИХ-ын нэг гишүүний ажлын ачаалал,

- энэхүү судалгааны явцад гол бэрхшээл үүсгээд буй парламент дахь Засгийн газрын гишүүдийн шийдвэр гаргалтад нөлөөлөх нөлөөллийг бууруулах,

- улмаар парламентын хяналт үр дүнтэй хэрэгжихэд дөхөм болох зохистой тоо хэмжээ болно хэмээн санал болгож байна.

ТӨСӨВ БАТЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ ДАХЬ ПАРЛАМЕНТЫН ОРОЛЦОС



Улаанбаатар бодлогын судалгааны
төвийн Гүйцэтгэх захирал Э.Энхгэрэл

Оршил

Ардчилсан орнуудад төрийн төсөв санхүүгийн үйл ажиллагаан дахь парламентын оролцоо, хяналтын ач холбогдол харьцангуй өндөр бөгөөд энэ чиглэлээрх гүйцэтгэх засаг, парламентын харилцааг судлаачид мэргэжлийн ба ардчилсан зарчим хоорондын харилцан тэнцвэр эсвэл сөргөлдөөн² гэж томъёолох нь элбэг.

Орчин үеийн олон улсын нийтлэг жишгээс үзэхэд төсвийн хүрээнд парламентын бүрэн эрх нь улсын төсвийг хэлэлцэн батлах, түүний орлогын бүрдэлт, зарцуулалтыг хянахад оршдог байна.

Төсвийн мөчлөгийн үе шат бүрт парламентын оролцоо харилцан адилгүй. Дэлхийн ихэнх оронд төсвийн төсөл боловсруулах, төсвийн гүйцэтгэлийг хэрэгжүүлэх үед гүйцэтгэх засгийн үүрэг, оролцоо давамгайлдаг. Харин энэ хүрээнд хууль тогтоох байгууллагын үндсэн үүрэг нь төсвийн хяналтыг хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэх

¹ Шинжлэх ухаан, технологийн сангийн санхүүжилтэй, Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвийн захиалгаар гүйцэтгэж буй "Гүйцэтгэх эрх мэдлийн харьцуулсан судалгаа" төслийн хүрээнд зохиогч энэхүү өгүүллийг бичсэн.

² The Role of Parliament in the Budget Process, Warren Krafchik and Joachim Wetner, Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service

засагт төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, гүйцэтгэлийг хэрэгжүүлэх зөвшөөрөл олгох, нэг үгээр хэлбэл төсвийг хэлэлцэн батлахад оршдог. Парламент энэхүү үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлж байгаа үед засгийн газрын үйл ажиллагааны ил тод байдал хангагдаж, хариуцлагатай байдал дээшилдэг гэж үздэг.

Төсвийн мөчлөгийн үндсэн үе шатгууд

- I. Төсөв боловсруулах: Гүйцэтгэх засгаас төсвийн төслийг нэгтгэж гаргах
- II. Төсөв батлах: Хууль тогтоох байгууллагаас төсвийн төслийг хэлэлцэж, батлах
- III. Төсвийн гүйцэтгэл: Гүйцэтгэх засгаас төсвийн бодлогыг хэрэгжүүлэх
- IV. Гүйцэтгэлийн аудит ба үнэлгээ: Төсвийн зарлагын бодит гүйцэтгэлийг тооцож, үр дүнд үнэлэлт өгөх

Төсөв нь улс орны хөгжил дэвшил, ард иргэдийн амьдрал, ирээдүйн сайн сайханд шууд нөлөөтэй болохын хувьд түүнийг хэлэлцэн батлах нь тухайн жилийн улс төрийн хүрээний хамгийн чухал ажиллагаа мөн. Энэ ч утгаараа төсөв батлах үед **парламентын оролцоо чухал ямар цар хүрээ, хэм хэмжээтэй байх нь төсвийн үйл ажиллагааны үр дүнд нэмэгдүүлж, санхүүгийн гажилга батыг хадгалахад тустай** яв гэсэн асуулттай ёсоор тавигддаг. Нэг талаас гүйцэтгэх засаг зохих хяналтгүйгээр төсвийн хэт өргөн хүрээтэй, эрх мэдэл эдлэх нь авлига цэцэглэх боломжийг бүрдүүлдэг бол нөгөө

Төсөв нь гүйцэтгэх засгийн зүгээс дэвшүүлж буй бодлого, үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлийг мөнгөн дүнгээр илэрхийлсэн илэрхийлэл, эдийн засгийн бодлогын үндсэн хэрэгсэл мөн

талаас парламентын хэт оролцоо нь төсвийн сахилга бат, бодлогын нэгдмэл

байдлыг бууруулах эрсдэлтэй³ байдаг. Иймд гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагын төсвийн эрх мэдлийн зохист тэнцвэрийг олох нь улс төрийн хийгээд санхүүгийн хариуцлагатай байдлыг хангахад нэн ач холбогдолтой.

Манай улс ч мөн энэ мэт мэтгэлцээнийг тойроогүй. Улсын Их Хурлаас (УИХ) жил бүрийн төсвийг хэлэлцэн батлах үед Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийн боловсруулалтын чанар, макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдтэй хэрхэн уялдаж байгаа талаар УИХ-ын гишүүд, мэргэжлийн хүрээний зүгээс эргэлзэх нь нийтлэг үзэгдэл болсон. Тухайлбал, УИХ улсын нэгдсэн төсвийн 2015 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2016-2017 оны төсвийн төсөөллийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хэлэлцэх эсэх талаар хэлэлцэх үед гишүүдийн зүгээс макро эдийн засгийн суурь үзүүлэлтүүд бодит бус, улсын нийт өрийн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээг буруу тооцсон, Сангийн яамны хариу тайлбарыг хангалтгүй хэмээн шүүмжилж буцаасан⁴. Төсөв, төсвийн тодотголыг хэлэлцэх үеэр ч мөн төстэй шүүмжлэлүүд гарч байв.

Нөгөө талаас төсөв хэлэлцэн батлах үед УИХ-ын гишүүд улс төрийн ашиг сонирхол, тус тусын тойргийн хэрэлцээ шаардлагыг эн тэргүүнд тавьдгаас Засгийн газрын бодлогын нэгдмэл байдал алдагдаж, санхүүгийн хариуцлага суларч байна гэсэн шүүмжлэл оршоор байна.

Парламентын ардчилал бүхий орнуудад төсвийн төсөл нь нэг ёсондоо сонгуульд олонжийн санал авсан нам эвсэл, тэднээс эмхлэн байгуулсан засгийн газар өөрийн бодлого, мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн тулд төлөвлөсөн үйл ажиллагааны мөнгөн

...2015 оны төсөвт тойргийн сонирхол нэлээд орсон. Тиймдээ ч төсөв оновчтой болж чадаагүй. Тэгэхээр төсвийн зарлага, санхүүжилт дээрээ ач холбогдол өгч анхаарах, төсвийн тэргүүлчлэл гэж ярьдаг ойлголтыг тууштай хэрэгжүүлэх шаардлагатай. УИХ-ын гишүүн С.Дэмбэрэл "Дансны нууцад халдсан олон заалтыг арилгах ёстой", 2015.02.25

илэрхийлэл мөн. Гэтэл жил жилийн төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр УИХ-ын гишүүд мэргэжлийн байгууллагын санал зөвлөмжийг үд хайхрах, Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн төсөлд дур мэдэн ноцтой өөрчлөлт оруулах байдал ужигарсан нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд зүй бусаар халдаж, Засгийн газар өөрийн бодлого, үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлахын сацуу эргээд хариуцлагын тогтолцоог тодорхойгүй болгож байна.

...тойргийн ашиг сонирхол, жалга довны үзэл газар авсан манай нөхцөлд УИХ-ын гишүүн өөрийн тойрог дээр ахмад настуудын гар цайлгах, тоглоомын талбайг засах гэх мэтээр аахар шаахар асуудлаар сонгогчдын итгэлийг тогтоон барьсаар байдаг нь харагдаж байна.

Улс төр судлаач Ц.Мөнхцэцэг "Сүүдрийн засгийн газар эрх баригч хүчнийг хянах бодлогын механизм болох нь", 2007.03.08

Сүүлийн 10 хүрэхгүй жилийн хугацаанд УИХ, Засгийн газраас уул уурхайн төслүүд хэрэгжүүлэх, эдийн засгийн хөгжлийг эрчимжүүлэх чиглэлээр томоохон шийдвэрүүдийг гаргаж хэрэгжүүлсэн. Монгол Улсын нийт гадаад өрийн хэмжээ 2014 оны 9 дүгээр сарын 30-ны байдлаар 5.5 тэрбум ам.долларт хүрсэн бөгөөд Хөгжлийн банкнаас 2011-2014 оны хооронд 2.8 тэрбум ам.долларын гадаад өр, зээл, засгийн газрын баталгааг гаргуулсан нь улсын өрийн дарамтыг ноцтойгоор нэмэгдүүлж байна⁵. Улмаар ОУВС, Дэлхийн банкны шалгуур үзүүлэлтийн дагуу Монгол Улсын гадаад өрийн эрсдэл сүүлийн жилүүдэд огцом нэмэгдэж гадаад өрийн эрсдэл дунджаас дээгүүр гэсэн ангилалд багтах болж, S&P, Moody's, Fitch зэрэг байгууллагуудаас манай

³ Нээлттэй нийгэм форум, "Монгол Улсын 2015 оны төсвийн төсөл Тойм дүнлэл"

³ Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. Carlos Santiago, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005

⁴ "Сангийн сайднууд Засгийн газрын санавчлалын төсвийн эцэс" хуулийн төслийн үндэсний хуралдаанаар", http://zakas.com/politics/71_205

⁵ "О.Толгойвар: Өр төвлөхөөс өөр арга зам хийх хэрэгтэй" <http://politics.eagle.mn/content/read/27365.htm>

улсын зээлжих зэрэглэлийг дахин бууруулж, өндөр эрсдэлтэй гэсэн ангилалд багтаасан.

Гэвч улс орны ирээдүйн хөгжил, ард түмний амьдралд ноцтой үр нөлөө бүхий ийм шийдвэрүүд эрх зүйн чухам ямар хэм хэмжээнд тулгуурлах вэ гэдэг өнөөг хүртэл тодорхойгүй байна.

Засгийн газар 2015 оны төсвийн төслийг анх өргөн барихдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн тусгай шаардлагын "улсын өр" гэсэн ойлголтыг "засгийн газрын өр" болгон өөрчилж, Засгийн газрын өрийн үлдэгдлийн нэрлэсэн дүн нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон ДНБ-ий 70%-иас хэтрэхгүй байх гэсэн нэмэлт өөрчлөлтийг тусгасан байсан. Өөрөөр хэлбэл өргөн барьсан төсөвт нийцүүлэн Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн тусгай шаардлагыг өөрчлөх оролдлого хийжээ¹. Улмаар 2015 оны 2 дугаар сарын 17-ны өдөр батлагдсан Өрийн удирдлагын тухай хуулинд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан улсын өр гэдэг нэршлийг Засгийн газрын өр болгож өөрчилсөн байна.

Түүнчлэн, Өрийн удирдлагын тухай хуулийг хэлэлцэх үед үүссэн нөхцөл байдлыг дурдаж болно. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн дагуу өрийн таазын хэмжээг өөрчлөхийн тулд УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй хувийн дэмжлэгийг хүлээсэн байх шаардлагатай байдаг. Гэтэл мөн оны 2 дугаар сарын 13-ны өдөр хуралдсан Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар "гуравны хоёр" гэсэн босгыг өөрчилж, гишүүдийн ердийн олонхоор шийддэг байхаар тогтоожээ.

Хэдий эдгээр шийдвэрүүд эдийн засгийн нөхцөл байдал, цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагыг тусгасан боловч хангалттай тооцоо судалгаанд тулгуурласан, улс орны урт хугацааны эрх ашигт нийцсэн эсэх нь эргэлзээтэй. Түүнчлэн Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомжуудад

эдийн засгийн бодлого тодорхойлох, төсөв санхүүгийн төмөөхөн шийдвэр гаргах үед төрийн дээд байгууллагын үйл ажиллагааг явцуу бүлгийн ашиг сонирхол, улс төрийн лоббизмоос хамгаалах, иргэдийн нийтлэг эрх ашиг хөндөгдөөс сэргийлсэн хязгаарлалт өнөөг хүртэл төлөвшөөгүй байна² гэсэн судлаачдын дүгнэлтийг энд давтаж болох юм.

Энэ өгүүлэлд төсөв хэлэлцэн батлах үед парламент болон гүйцэтгэх засаг эрх зүйн ямар хэм хэмжээ баримталдаг, ямар шрицдүүр явагддаг талаар тусгайлан авч үзсэн бөгөөд дараах агуулгыг хамарсан. Үүнд:

- Олон улсын хэмжээнд гүйцэтгэх засаас боловсруулж, өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийг хэлэлцэн батлах үйл явц
- Монгол Улсын Их Хурлаар төсөв хэлэлцэн батлах үйл явц
- Дүгнэлт

Олон улсын чиг хандлага

Судлаачдын үзэж буйгаар хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засгийн төсвийн эрх мэдэл, оролцсоны цар хүрээнд нөлөөлөх хэд хэдэн хүчин зүйл байдгаас тухайн орны түүх, соёлын онцлог шинж, улс төрийн нөхцөл байдал, Үндсэн хуулийн зохицуулалт, парламентын бүтэц, төсөв батлах үйл явц гол үүрэгтэй байдаг аж³.

Юуны өмнө Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан зохицуулалт төсвийн үйл ажиллагаа дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засгийн үүрэг оролцоонд ихээхэн нөлөөтэй. АНУ зэрэг Ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнуудын хувьд парламент бодлого боловсруулах, төсөв батлах ажиллагаанд голлох үүрэг гүйцэтгэдэг. Харин Британийн Вестминстерийн тогтолцоо бүхий орнуудад гүйцэтгэх засгийн тэргүүн нь парламентаасаа

¹ Ж.Сайнхишиг, "Үндсэн хууль ба эдийн засгийн бодлогын шийдвэр гаргалт: Монгол Улсад эдийн засгийн бодлогын үндсэн дүрэм шаардлагатай уу?", "Үндсэн хууль ба эрх зүйн ес" илтгэлийн эмэлт, 2014.

² Role of the Legislative in the Budget Process: Recent trends and innovations, Paul Posner and Chung-Keun Park, OECD Journal on Budgeting, Volume 7 – No. 3, 2007.

⁴ Ibid

тодордог, парламент засгийн газраа дэмжих бичигдээгүй үүргийг хүлээдэг тул төсөвт нөлөөлөх чадамж харьцангуй сул.

Улс төрийн намын тогтолцоо парламент, гүйцэтгэх засгийн ерөнхий харилцаанд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Улсын төсвийг хэлэлцэн батлан үйл ажиллагаанд тухайн орны улс төрийн намын тогтолцоо, төлөвшил мөн адил ихээхэн нөлөөлдөг байна. Тухайлбал, хүчтэй хоёр намын тогтолцоотой орнуудад парламентын нөлөө харьцангуй бага, гүйцэтгэх засаг нь парламентын олонхийн дэмжлэгийг ихэнхдээ хүлээсэн байдаг⁹ бөгөөд улмаар ийм орнуудад парламент төсвийн төслийг буцаах, зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт хийх нь **засгийн газарт итгэл үзүүлэхгүй байгаатай ижил** гэж үздэг. Эсрэгээр, сул хоёр намын болон олон намын тогтолцоотой орнуудад гүйцэтгэх засаг нь парламентын доторх дахь бие даасан тоглогчидтой зөвшилцөх шаардлагатай байдаг тул хууль тогтоох байгуулагын нөлөө харьцангуй өндөр байдаг байна.

Үүний зэрэгцээ, **парламентын өөрийн бүтэц**, хуулиар хүлээсэн үүрэг нь төсөв хэлэлцэн батлах явц, горимд тодорхой нөлөө үзүүлдэг. Парламентын бүтцийн хувьд хоёр танхимтай парламент, ялангуяа хоёр танхимын аль нэгний олонхи сөрөг хүчин буюу өөр намаас бүрдсэн, улс төрийн хувьд харилцан адилгүй байр суурьтай байх зэрэг тохиолдолд төсөвт үзүүлэх нөлөө ихсэх хандлагатай байна. Тухайлбал, Австрали, Герман зэрэг орны парламентын дээд танхимыг сонгох горим, сонгуульт хугацаа нь доод танхимаасаа ялгаатай байдаг тул олон намын төлөөллөөс бүрдэх магадлал харьцангуй өндөр байдаг.

Төсөв боловсруулах, батлах үйл ажиллагаанд дахь улс төр, мэргэжлийн ашиг сонирхлоос тус тус үүдэлтэй парламент болон гүйцэтгэх засгийн оролцооны зохист хэм хэмжээний

асуудал олон улсын судлаачдын анхаарлыг зүй ёсоор татсаар ирсэн. Энэ хүрээнд судлаачид дараах хоёр чиг хандлагыг голлон дурдсан байдаг. Үүнд:

- **Төсвийн эрх мэдлийг гүйцэтгэх засагт төвлөрүүлэх (Төсвийн эрх мэдлийн төвлөрөл):** Төсвийн эрх мэдлийг гүйцэтгэх засагт буюу мэргэжлийн бүтцэд төвлөрүүлэх нь төсвийн сахилга батыг бэхжүүлж, зарцуулалтын уян хатан байдлыг хангадаг гэж үздэг (Von Hagen 1992; Alesina ба Perotti 1995, 1996; Hallerberg ба Von Hagen 1999).

- **Төсвийн активизм (төсвийн үйл ажиллагаа дахь парламентын оролцоог нэмэгдүүлж, хяналтыг дэмжих):** Төсвийн үйл ажиллагаанд парламент идэвхтэй оролцох нь төсвийн удирдлагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, үр дүнтэй хяналт хэрэгжүүлэх боломжоор хангадаг гэж үздэг.

Дээрх хоёр хандлагын давуу, сул талыг дараах хүснэгтэд тоймлон харуулав.

Хүснэгт 1. Парламентаас төсөв батлах эрхийн чиг хандлага

	Давуу тал	Сул тал
Төсвийн эрх мэдлийн төвлөрөл	• Төсвийн сахилга бат • Бодлогод суурилсан хуваарилалт • Уян хатах байдал, төсвийн үр ашгтай удирдлага	• Ил тод байдал алдагдах • Түшмэдүүдийн нөлөө ихсэх • Бодлогын нэгдмэл байдал, төсвийн уялдаа зарим талаар алдагдах
Төсвийн активизм	• Хууль ёсны хүлээн зөвшөөрдөг хандлага өндөр • Ил тод, уриуцлагатай байдлыг хангах	• Дагалдах мэргэжлийн үр чадвар бага • Төсвийн сахилга бат сулрах • Улс төрийн нөлөө ихсэх

Эх сурвалж. П.Амэржарсал, "Парламентаас төсөв батлах нь: Мэргэжлийн болон улс төрийн институцийн уялдаа" илтгэлд тулсуурлан боловсруулав (2014.12.05)

Ерөнхийдөө хууль тогтоох байгууллага төсөвт өөрчлөлт оруулах өргөн хүрээтэй эрх эдлэх үед төсвийн алдагдал, өрийн асуудлаарх Засгийн

⁹ Ibid

газрын бодлогын нэгдмэл байдал алдагдах эрсдэлтэй гэж үздэг. Иймд хууль тогтоох байгууллагаас хариуцлагагүй шийдвэр гаргах эрсдэлийг бууруулахын тулд юуны өмнө нийт орлого, нийт зарлага, санхүүгийн баланс зэрэг төсвийн ерөнхий хэм хэмжээний хийгээд төсвийн алдагдлыг нөхөх арга зам, тэр тусмаа нэмж эзэл авах боломжийг бууруулсан өргөн хүрээтэй хязгаарлалтуудыг тогтоох нь зүйтэй¹⁰.

Улс орнуудын парламентыг төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийн цар хүрээгээр дараах байдлаар ангилдаг.

Хүснэгт 2. Парламенттаас төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийн цар хүрээ

Эрх мэдэл	Үндсэн хэв шинж	Төлөөлөл
Төсөв санаачлах	Төсвийн төслийг буцаах, өөрчлөлт оруулах, төсвийн шинэ төсөл боловсруулах эрхтэй.	АНУ
Төсөвт өөрчлөлт оруулах	Төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах, буцаах эрхтэй.	Герман, Франц, Польш, БНСУ, Швед
Төсөв батлах	Төсвийн төслийг буцаах, өөрчлөлт оруулах, төсвийн шинэ төсөл боловсруулах эрхгүй, засгийн газраас оруулж ирсэн төсвийг зөвхөн батална.	Өмнөд Африк, Их Британи, Австрали, Япон

Эх сурвалж: Krafchik, Warren and Joachim Wehner, "Empowering the Representatives," *South African Journal of Economics*, vol.66(3) 1998, pp. 512-541.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн 27 орны парламентыг үзэхэд Засгийн газраас мэдүүлсэн төсвийн төслийг огт өөрчлөлтгүй буюу маш бага хэмжээний өөрчлөлттэй баталдаг 6 (22%), төсвийн зарлагын хэмжээ нэмэгдүүлэлгүйгээр зүйл заалт хооронд шилжүүлэх гэх мэт зарим өөрчлөлт оруулан баталдаг 17 (63%), зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт оруулж баталдаг 4 (15%) орон байна.

Хүснэгт 3. Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (OECD) гишүүн орнуудын парламенттаас төсөвт өөрчлөлт оруулах хэм хэмжээ¹¹

ЗАСГИЙН ГАЗРААС МЭДҮҮЛСЭН ТӨСВИЙН ТӨСӨЛД ПАРЛАМЕНТААС ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ХЭМ ХЭМЖЭЭ			
	Аливаа	Бага зарим	Томоохон
Өөрчлөлтгүйгээр			
Австрали	X		
Австри		X	
Канад	X		
Чех			X
Дани			X
Финлянд		X	
Франц		X	
Герман		X	
Грек	X		
Унгар			X
Исланд		X	
Ирланд		X	
Итали		X	
Япон	X		
БНСУ		X	
Мексик		X	
Нидерланд		X	
Шинэ Зеланд	X		
Норвеги		X	
Польш		X	
Португал		X	
Испани		X	
Швед		X	
Швейцарь		X	
Турк		X	
Их Британи	X		
АНУ			X
Нийт	6	17	4
Эзлэх %	22%	63%	15%

Өгүүллийн дараах хэсэгт ангилал тус бүрээс зарим орныг төлөөлөл болгон авч дэлгэрүүлэн судлав. Үүнд, "Аливаа өөрчлөлтгүй" ангиллаас Австрали, Их Британи, Япон, "Бага зэрэг өөрчлөлттэй" ангиллаас БНФУ, ХБНГУ, БНСУ, "Томоохон өөрчлөлттэй" ангиллаас АНУ-ыг жишээ болгон авсан болно.

Америкийн Нэгдсэн Улс

АНУ-ын Конгрессын хувд Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийг зөвхөн "санал"

¹¹ "The Legal Framework for Budget Systems" OECD Journal on Budgeting, Special Issue, Volume 4, No. 3, 2004.

¹⁰ "Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?" Ian Leinert, IMF Working Paper, 2010

төдийд үздэг бөгөөд нэн ялангуяа Конгрессын олонхыг сөрөг хүчин бүрдүүлж байгаа үед Ерөнхийлөгчийн төсөл "dead on arrival" буюу цаашид дэмжлэг хүлээн амьдрах найдваргүй гэгддэг¹². Конгресст Ерөнхийлөгчийн төсөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах бүрэн эрх байдаг ба энэ эрхийнхээ дагуу Конгресс төсвийг өөрийн хүссэнээр өөрчилж "өөрийн гэсэн" төслийг шинээр бий болгодог. Конгрессын энэхүү давуу эрх нь "төрийн сангаас гарах аливаа зарлага нь зөвхөн хуулиар тогтоосон хуваарилалтын дагуу хийгдэнэ" гэсэн Үндсэн хуулийн заалтад тулгуурладаг байна. Мөн энэ заалтад үндэслэн гүйцэтгэх засгийн тэргүүн-Ерөнхийлөгч улсын төсвийг зарцуулахын тулд Конгрессоос зөвшөөрөл авдаг.

АНУ-ын холбооны төсвийн гол гол хуулиуд

- Үндсэн хууль 1789.
- Төсвийн алдагдлын эсрэг хууль 1905.
- Төсөв болон нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 1921.
- Конгрессоос төсөв болон зарцуулалтыг зохицуулах тухай хууль 1974.
- Ерөнхий хянан шалгалчийн тухай хууль 1978.
- Холбооны менежерийн санхүүгийн ил тод, хариуцагатай байдлын тухай хууль 1982.
- Төсвийн тэнцвэртэй байдал, төсвийн алдагдлыг хянах тухай хууль 1985.
- Төсвийн хэрэгжилтийн тухай хууль, 1990, 1997.
- Санхүүгийн ерөнхий захирагчийн тухай хууль 1990.
- Холбооны эзэлийн шинэчлэлийн тухай хууль 1990.
- Засгийн газрын үйл ажиллагаа, үр дүнгийн тухай хууль 1993.
- Засгийн газрын менежментийн шинэчлэлийн тухай хууль 1994.
- Холбооны санхүүгийн үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэх тухай хууль 1996.

www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html,
The Senate

www.senate.gov/~budget/democratic/budgetlaws.html, CRS, 2001

Холбооны засгийн газар төсвийн төслийн асуудлаар тусгайлан хуралддаггүй бөгөөд төсөлд санал авах ажиллагааг хуулиар бус яам хоорондын дүрэм журмын дагуу явуулдаг. Төсвийн

төслийг Ерөнхийлөгч жил бүрийн 2 дугаар сарын эхний Даваа гаригт Конгресст өргөн барих ба эхлээд төсвийн асуудал эрхэлсэн хороод төслийг хэлэлцэнэ. Улмаар Конгрессын дээд, доод танхим хэлэлцэн байр сууриа нэгтгэснээр төсвийн нийт зарлагыг үйл ажиллагааны чиглэлээр ангилсан, холбогдох зааврууд бүхий Төсвийн тухай тогтоол (Холбооны төсөв)-ыг гаргах бөгөөд уг тогтоол нь хууль биш тул Ерөнхийлөгч мутарлан баталгаажуулдаггүй. Улмаар уг тогтоолын дагуу Конгрессын хороод тус тусын хариуцсан чиглэлийн дагуу тухайн жилийн яам, агентлаг, хөтөлбөрүүдийн төсвийг хэлэлцэх ба тэдгээр нь тухайн жилийн Төсвийн санхүүжилтийн тухай 12 тусдаа хууль (Appropriations Bills) болон батлагддаг байна.

Батлагдсан төсөвт холбооны засгийн газар өөрчлөлт оруулах эрх нэн хязгаарлагдмал. Өөрчлөлт оруулах тохиолдолд Конгрессоос заавал урьдчилан зөвшөөрөл авах ба дараа нь тайлагнах үүрэгтэй. Конгресс Төсвийн санхүүжилтийн тухай хуулийг батлахдаа ихэвчлэн дахин хуваарилалт хийх нөхцөлийг заах бөгөөд зөвшөөрөгдөх мөнгөн дүн харьцангуй бага байдаг.

Үндсэн хуулийн дагуу эзэл авах ажиллагаа Конгрессын бүрэн эрхэд хамаарна. Өрийн таазыг хууль тогтоох ердийн ажиллагааны дагуу шаардлагатай тохиолдолд шинэчлэн тогтоох боломжтой.

Бүгд Найрамдах Франц Улс

Тус улсын Үндсэн хуулийн дагуу төсөвтэй холбоотой давуу эрхийг гүйцэтгэх засаг эдэлдэг. Үндсэн хуулийг 1958 онд шинэчлэхийн өмнө төсөвтэй холбоотой гүйцэтгэх засгийн эрх мэдэл ихээхэн хязгаарлагдмал байсан бөгөөд Үндэсний ассамблейн хороодоос урьдчилан засварлаж баталгаажуулсан төсвийг Сангийн сайд өргөн мэдүүлдэг байсан. Харин Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр парламентын төсвийн эрх мэдэгдэл хумигдаж,

¹²Blaird Krahn and Ruffner, 2003

төсөв боловсруулах, хэрэгжүүлэх онцгой эрхийг гүйцэтгэх засагт өгсөн байна. Гэвч энэ өөрчлөлтөөс үүдэн парламентын хяналт тавих чадамж муудсан, гүйцэтгэх засгийн төсвийн сахилга бат суларсан гэсэн үндэслэлээр парламентын эрх мэдлийг тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлсэн Төсвийн тухай органик хуулийг 2001 онд баталсан байна.

Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхий сайд засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбогдуулан парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг бөгөөд Төсвийн тухай органик хуулийн дагуу төсвийн төслийг Ерөнхий сайдын удирдлага дор Сангийн сайд хариуцан боловсруулдаг. Яам хооронд төсвийн төслийг боловсруулах, санал солилцох ажиллагаа дотоод журмын дагуу явагддаг.

Хэдийгээр Төсвийн тухай органик хуульд төсвийн төслийг Ерөнхийлөгчөөр даргалуулсан Сайд нарын зөвлөлөөр хэлэлцүүлнэ гэж заасан байдаг ч хэрэгжилт нь тухайн үеийн улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан харилцан адилгүй. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд нар нэг намынх бол Сайд нарын зөвлөлөөр төсвийн төслийг хэлэлцэх үед Ерөнхийлөгч эцсийн шийдвэр гаргана. Харин Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд нар өөр намаас гарсан тохиолдолд эцсийн шийдвэрийг Сайд нарын зөвлөлийг ахлагчийн хувьд Ерөнхий сайд гаргах боломжтой болдог¹³.

Үндсэн хуулиар парламентын 2 танхим бүрийн төсвийн хэлэлцүүлгийн үргэлжлэх хугацааг хязгаарласан байдаг. Парламент төсвийн төслийг жил бүрийн 10 дугаар сард хүлээн авах ба Үндсэн хуулийн дагуу Үндэсний ассамблей 40 хоног, Төсвийн органик хуулийн дагуу Сенат 20 хоногийн хугацаанд хэлэлцүүлгийг явуулж эцэслэх үүрэгтэй. Улмаар парламент төсвийн төслийг анх хүлээн авснаас хойш 70 хоногийн дотор батлах

үүрэг хүлээнэ. Үүнд парламентын танхим тус бүрийн төсвийн хороодоор хэлэлцэх хугацаа мөн багтах бөгөөд хороод энэ хугацаанд багтан нэгдмэл шийдвэрт хүрч чадаагүй тохиолдолд Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхий сайд уг асуудлаар Хамтарсан хороо байгуулах эрхтэй. Парламентын дээд доод танхим Үндсэн хуульд заасан процедурын дагуу төсвийг хэлэлцэн, 70 хоногийн дотор нэгдмэл байр суурьд хүрч баталж чадаагүй тохиолдолд Ерөнхий сайд Сайд нарын зөвлөлтэй зөвшилцөн Засгийн газрын тогтоол гаргаснаар уг төсөв хүчин төгөлдөр болно.

БНФУ-ын төсвийн голлох хуулиуд

- Үндсэн хууль 1958.
- Төсвийн тухай органик хууль 2001.
- Нийгмийн хамгааллын санхүүжилтийн тухай органик хууль 1996
- Нийгмийн хамгааллын тухай хууль.
- Хөндлөнгийн аудитын тухай хууль 1994-95.
- Орон нутгийн засаг захиргааны тухай хууль.
- Төсвийн байгууллагын нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 1962.
- Зарлагын бүтцийг хянах тухай хууль 1922.

www.legifrance.gouv.fr

БНФУ-ын Үндсэн хуулиар парламент шинээр зарлагын төрөл бий болгох, нийт зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх, орлогын хэмжээг бууруулахыг хориглодог ба Төсвийн тухай органик хуулийн дагуу зөвхөн төсвийн зарлагын зүйл хооронд шилжүүлэх эрхтэй. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхий сайд Сайд нарын зөвлөлтэй зөвшилцсөний дагуу төсөв, нийгмийн даатгалын сангийн санхүүжилтийн тухай хуулийг засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудал болгож Үндэсний ассамблейд тавих эрхтэй. Ингэснээр Үндэсний ассамблей 24 цагийн дотор итгэл үзүүлэх асуудлыг хэлэлцэх ба тэгээгүй тохиолдолд төсвийг батлагдсанд тооцдог байна. Үндсэн хуулийн чухам энэ заалтыг ашиглан 1990-ээд оны эхээр Засгийн газар төсөв амжилттай батлуулж байв¹⁴.

¹³ "The Legal Framework for Budget Systems" OECD Journal on Budgeting, Special Issue, Volume 4, No. 3, 2004.

¹⁴ Hubert, 1996

БНФУ нь Европын холбооны гишүүн тул Маастрихтын гэрээний дагуу төсвийн алдагдал ДНБ-ий 3%-иас илүүгүй, улсын өр ДНБ-ий 60%-иас хэтрэхгүй байх үүрэг хүлээдэг.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

ХБНГУ-д 2009 оны шинэчлэлээс өмнө Үндсэн хуулиар "алтан дүрэм" буюу хөрөнгө оруулалтын зарлагыг зээлээр санхүүжүүлэх боломжийг баталгаажуулсан байсан. Харин 2009 онд тус улсын парламентаас Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг баталж, Засгийн газрын зээллэгээний зарчимд үе шаттай шинэчлэл хийжээ. Уг шинэчлэлээр Үндсэн хуулинд өөрчлөлт оруулж, холбооны болон муж улсын засгийн газраас тавих өрийн таазыг заасан бөгөөд холбооны засгийн газар 2016 он гэхэд төсвийн нийт алдагдлыг ДНБ-ий 0.35% болгож бууруулах, 16 муж улс тус бүр 2020 он гэхэд төсвийн алдагдалгүй болохоор зааж, улмаар нийт ДНБ-ий 83%-тай тэнцээд буй өрийн хэмжээг огцом бууруулах зорилго тавьсан байна.¹⁵

ХБНГУ-ын төсвийн гол гол хуулиуд

- Үндсэн хууль 1949.
- Эдийн засгийн тогтвортой байдал, өсөлтийг дэмжих тухай хууль 1967.
- Төсвийн зарчмын тухай хууль 1969.
- Холбооны төсвийн тухай хууль 1969.
- Холбооны аудитын шүүхийн тухай хууль 1985.
- Холбооны болон орон нутгийн засгийн газрын харицлагыг зохицуулсан хуулиуд.
- Нийгмийн хамгааллын сангийн тухай хуулиуд.

www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichung/800.html.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн дагуу парламент төсвийг санхүүгийн жил эхлэхээс өмнө батлах ёстой бөгөөд мөн хуульд төсвийн төслийг Бундестагийн намын чуулганы эхний хуралдаанаас хойш 1 долоо хоногийн дотор Бундестаг

¹⁵ Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany, Federal Ministry of Finance – Economics Department, September 2009

болон Бундесратад нэгэн зэрэг хүргүүлнэ гэж заасан байдаг. Ингэснээр парламентад төсөв хэлэлцэх 4 сар орчмын хугацаа ногддог байна.

Төсөвт оруулах саналаа Бундесрат Холбооны Канцлерт хүргүүлэх ба Канцлер Сангийн яаманд дамжуулдаг. Шаардлагатай гэж үзвэл Сангийн яам Бундесратын саналыг өөрийн санал дүгнэлтийн хамт Канцлераар дамжуулан Засгийн газраар батлуулахаар хүргүүлдэг. Засгийн газраас баталсны дараа Канцлер уг саналыг Бундестагт хүргүүлдэг байна.

Парламент төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийг тус улсын Үндсэн хуулиар ихээхэн хязгаарласан. Холбооны засгийн газраас санал болгосон төсвийн зарлагыг өсгөх, орлогыг бууруулах, шинээр зарлагын төрөл бий болгох зэрэгт Засгийн газраас урьдчилан зөвшөөрөл авсан байх шаардлагатай. Засгийн газар Бундестагт энэ санал хураалтыг хойшлуулах шаардлага тавих эрхтэй бөгөөд тэгсэн тохиолдолд өөрийн саналыг 6 долоо хоногийн дотор Бундестагт хүргүүлнэ. Түүнчлэн Засгийн газар Бундестагийн санаачилсан өөрчлөлт хууль болон батлагдсанаас хойш 4 долоо хоногийн дотор дахин санал хураалт явуулахыг шаардах эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд мөн адил 6 долоо хоногийн дотор Засгийн газар зөвшөөрлөө албан ёсоор өгөх ба эсрэг тохиолдолд уг төсөв хүчин төгөлдөр болдог байна.

ЗАРИМ ОРНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ТӨСВИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Франц	Парламентаас төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийн хязгаарлалт. Үндсэн хуулийн (1958) 40 дэх зүйлийн дагуу парламентын гишүүдээс санал болгож буй төсвийн өөрчлөлт нь төсвийн орлого буурах, эс бөгөөс зарлагын бодит өсөлт, нэр төрөл нэмэгдэхэд хүргэх үр дагавартай тохиолдолд тэрхүү саналыг хүлээн авахыг хориглоно гэж заасан.
-------	---

Герман	Алтан дүрэм—буюу бүтцийн алдагдлын дүрэм. Үндсэн хуулинд (1949) төсвийн "алтан дүрэм"-ийг баримталдаг байв. Харин 2009 оны шинэчлэлээр төсвийн шинэ дүрмийг баталсан үүнд холбооны засгийн газар болон муж улсууд нэмэлт эзлэлг авалгүйгээр төсвийн орлого, зарлагын тэнцвэрт байдлыг хангахаар хуульчилсан бөгөөд ингэхдээ төсөвт нөлөөлөх хүчин зүйлсийн хэлбэлзлийг харгалзан үзэх аж. Түүнчлэн уг шинэчлэлийн хүрээнд холбооны засгийн газар, муж улсын хоорондох төсвийн харилцааг уялдуулах үүрэг бүхий Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг шинээр байгуулахаар Үндсэн хуулинд заасан.
Польш	Өрийн тааз, парламентаас төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийн хязгаарлалт. Маастрихтын гэрээнд заасанчлан нийт өр ДНБ-ий 60%-иас хэтрэхгүй байх заалтыг Үндсэн хуулинд (1997) оруулсан. Түүнчлэн төсвийн алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлэх эрх зөвхөн засгийн газарт байх ба парламент зөвхөн төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчлөх эрхтэй гэж заасан байдаг.
Сингапур	Төсвийн тэнцвэртэй байдлын дүрэм. Үндсэн хуулинд (1965) засгийн газар өөрийн бүрэн эрхийн хугацаанд төсвийн тэнцвэртэй байдлыг хангана гэж заасан. Ингэхдээ зөвхөн валютын нөөцөөс (хөрөнгө оруулалтын тусгай санг оруулаад) хийсэн хөрөнгө оруулалтын орлогын талаас илүүгүй хувийг л төсвийн орлого гэж тооцдог. Түүнчлэн Үндсэн хуулинд өмнөх хуримтлалаараа төсвийн алдагдлыг нөхөхийг зөвшөөрсөн "аврах гарц" гэгдэх заалт байдаг.
Швейцарь	Үндсэн хуулиар (1999) орлого, зарлагын тэнцвэртэй байдлыг хангана гэж заасан. Тухайн жилийн төсвийн нийт зарлагын таазыг хүлээгдэж буй орлогын хэмжээ, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзсэний дагуу парламентаас батална. Зарлагын таазаас хэтэрсэн тохиолдолд нэмэлт зарлагаа дараа дараагийн жилүүдээс нөхөхөөр зохицуулдаг.

Тус улсын хувьд улс төрийн нөхцөл байдал хийгээд эвслийн засгийн газар байгуулах зайлшгүй шаардлагатай байдаг зэргээс нь үүдэн төсвийн зарим үйл ажиллагаа Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас гадуур явагдах нь бий. Засгийн газрыг бүрдүүлэгч намуудын хооронд хийх Эвслийн гэрээ 1990-ээд оноос хойш улам бүр дэлгэрэнгүй болсоор байгаа бөгөөд

Үндсэн хуулиас гадна төсвийн нэмэлт зохицуулалтуудыг агуулах болсон.¹⁹

ХБНГУ нь Үндсэн хуулиар заасан санхүүгийн хэм хэмжээг баримтлахын сацуу БНФУ-ын нэгэнэдийн Маастрихтын гэрээний дагуу төсвийн алдагдал ДНБ-ий 3%-иас илүүгүй, улсын өр ДНБ-ий 60%-иас хэтрэхгүй байх үүрэг давхар хүлээдэг.

Бүгд Найрэмдэх Солонгос Улс

Тус улсын Үндсэн хуулиар төсвийн үйл ажиллагааны гол оролцогчид ерөнхий зарчмуудыг заасан байдаг.

Яамдаас ирүүлсэн санзлыг 6-8 дугаар сарын хооронд Төсвийн төсвийн яаманд төвлөрүүлэн яамд хооронд зөвшилцөх үйл ажиллагаа явуулсны дараа нэгдсэн төсөл хэлбэрээр эцэслэн боловсруулж Ерөнхийлөгчид хүргүүлдэг. Улмаар төслийг Төрийн зөвлөлөөр хэлэлцэн зөвшөөрч, Ерөнхийлөгч мутарлан санхүүгийн жил эхлэхээс 90 хоногийн өмнө Үндэсний ассамблейд хүргүүлдэг байна.

БНСУ-ын төсвийн гол гол хуулиуд

- Үндсэн хууль 1948.
- Үндэсний ассамблейн тухай хууль 1948.
- Төсөв, нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 1961.
- Сангийн удирдлагын тухай ерөнхий хууль 1991.
- Аудитын хорооны тухай хууль 1961.
- Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн төсөв, удирдлагын тухай хууль 1961.
- Зарлагын удирдлагын тухай хууль 2002.
- Төрийн сангийн удирдлагын тухай хууль 2002; Засгийн газрын хөрөнгийн тухай хууль 1950, Өрийн тухай хууль 1949.
- Орон нутгийн захиргаа, төсөв санхүүгийн тухай хуулиуд.

www.mpb.go.kr
www.assembly.go.kr/index.jsp
www.bai.go.kr

Үндэсний ассамблей төсвийн хэлэлцүүлгийг 10 дугаар сарын эхээр эхлэх ба Үндсэн хуулийн дагуу төсвийн санхүүгийн жил эхлэхээс 30 хоногийн

¹⁹ "The Legal Framework for Budget Systems" OECD Journal on Budgeting, Special Issue, Volume 4, No. 3, 2004.

өмнө батлах үүрэг хүлээдэг. Түүнчлэн Үндсэн хуулиар Үндэсний ассамблей зарлагын хэмжээг зөвхөн бууруулах эрхтэй бөгөөд Засгийн газрын зөвшөөрөлгүйгээр тодорхой зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх буюу шинээр бий болгохыг хориглодог.

Засгийн газар бонд гаргах болон санхүүгийн үр дагавар бүхий гэрээ хэлцэл байгуулах үед Үндэсний ассамблейгаас урьдчилан зөвшөөрөл авна гэж Үндсэн хуулинд заасан байдаг. Түүнчлэн 1949 онд батлагдсан Өрийн тухай хуулинд бондын болон өрийн удирдлагын зохицуулалтыг дэлгэрэнгүй оруулсан. Тухайлбал, уг хуулийн дагуу засгийн газраас гаргах бондын хэмжээ, засгийн газар төрийн өмчит корпорацийн өмнөөс баталгаа гаргах зэрэгт Үндэсний ассамблейгаас урьдчилан зөвшөөрөл авах ба засгийн газар улсын нийт өрийн талаар дэлгэрэнгүй тайлан бэлдэж Үндэсний ассамблейд танилцуулах үүрэг хүлээдэг байна.

БНСУ-ын хувьд өрийн тааз, засгийн газрын авч болох зээлийн хэмжээг хязгаарласан хуулийн зохицуулалт байдаггүй.

Их Британи

Их Британи бичмэл Үндсэн хууль байхгүй бөгөөд төсвийн үйл ажиллагааг анхдагч хийгээд хоёрдогч хууль тогтоомжоор зохицуулдаг.

Засгийн газар нь олонхийн бүлгээр дамжуулан парламентын үйл ажиллагаа, хороодын бүтцийг тогтоодог тул төсвийн асуудлаар ч мөн давуу эрх эдэлдэг. Тус улсын парламент засгийн газраас мэдүүлсэн төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах эрх нэн хязгаарлагдмал бөгөөд засгийн газраас санал болгож буй зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх, шинээр зарлага санаачлах эрхгүй. Нийтийн танхимын Дэгийн дагуу улсын төсөв батлах үед тус танхимын нөлөөг ихээхэн хязгаарласан бөгөөд Лордын танхимын хувьд төсөвтэй холбоотой аливаа шийдвэр гаргах эрх огт байдаггүй байна.

Их Британийн төсвийн голгол хуулиуд

- Татварын болон Аудитын газрын тухай хуулиуд, 1866, 1921.
- Парламентын тухай хуулиуд, 1911, 1949.
- Үндэсний өрийн тухай хууль, 1968.
- Үндэсний аудитын тухай хууль, 1983.
- Орон нутгийн засгийн газрын тухай хуулиуд.
- Санхүүгийн тухай хууль, 1998.
- Засгийн газрын нөөцийн тухай хууль, 2000.

www.government-accounting.gov.uk
www.hmsc.gov.uk

Нийтийн танхимаас төсөвт өөрчлөлт оруулах санал гаргасан тохиолдолд энэ санал батлагдахын тулд эрх баригч намын гишүүдийн дэмжлэгийг хүлээсэн байх ёстой бөгөөд намын доторх ийм хагарал Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудалд хүргэдэг байна. Ийм тохиолдол Дэлхийн I дайнаас хойш гараагүй, харин төсөвт өөрчлөлт оруулах санал хамгийн сүүлд 1980-аад оны сүүлээр гарч, амжилтгүй болсон хэмээн тэмдэглэгджээ. Иймээс эрх баригч, сөрөг хүчний аль алинаас төсөвт өөрчлөлт оруулах санал гаргах нь ховор бөгөөд гаргасан ч батлагддаггүй аж¹⁷.

Австрали

Австралийн парламентын төсвийн эрх нь тус улсын Үндсэн хуулийн нарийвчилсан хязгаарлалт, Вестминстэрийн уламжлалт улс төрийн соёл, хоёр хүчтэй улс төрийн намын тогтолцоо, сонгуулийн мажоритари тогтолцоо зэргээс хамааран нэн хязгаарлагдмал байдаг¹⁸.

Хэдийгээр Австралийн Үндсэн хууль төсөв батлах бүрэн эрхийг парламентад олгосон, төсвийн зарлагын ихэнх хэсгийг санхүүжилтийн тусгай хуулиудаар дамжуулан баталдаг хэдий ч парламент төсвийн бодит

¹⁷ "The Legal Framework for Budget Systems" OECD Journal on Budgeting, Special Issue, Volume 4, No. 3, 2004

¹⁸ "Budgeting in Australia, Jyn R. Blundal, Daniel Bergvall, Ian Hawkesworth and Rex Deighton Smith, OECD Journal on Budgeting, Volume 8 - No. 2, 2008

эрх мэдэл эдэлдэггүй. Энэ нь Үндсэн хуулиар "санхүүгийн санаачилга" буюу төсвийн зарлагатай холбоотой аливаа санаачилга гаргах эрхийг зөвхөн Засгийн газар эдэлнэ гэж заасантай холбоотой¹⁹. Парламентын гишүүд шинээр зарлага санаачлах эрхгүй төдийгүй зарлагын нийт хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй байсан ч төсвийн зүйл заалтын хооронд шилжүүлэх эрхгүй байдаг.

Австралийн төсвийн гол гол хуулиуд

- Үндсэн хууль 1900.
- Санхүүгийн удирдлага, хариуцлагатай байдлын тухай хууль 1997
- *Commonwealth Authorities and Companies Act 1997*
- Төсвийн ил тод байдлыг дүрмийн тухай хууль 1998

"Budgeting in Australia".
Mr. Lembit Suur, Australian Department of
Finance and Deregulation

Түүнчлэн төсвийн нийт зарлагын 75% нь Төсвийн "тусгай" (тусгай зорилго, төсөл хөтөлбөрт зориулсан) санхүүжилтийн хууль тогтоомжоор батлагддаг бөгөөд парламент ердөө үлдсэн 25%-ийн зарлагыг "энгийн" санхүүжилтийн хууль тогтоомжоор баталдаг²⁰. Тусгай хуулиар гаргах зардал нь төсвийн баримт бичигт тусгагдаж, парламентын хяналтад хамрагддаг хэдий ч тэдгээрт өөрчлөлт оруулахын тулд хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болдог учир төсөвт өөрчлөлт оруулах парламентын эрхэд процедурын давхар хязгаарлалт болдог байна.

Япон

Японы төсвийн эрх зүйн орчин нь Үндсэн хууль болон бусад хуулиас бүрддэг. Үндсэн хуулиар татвар болон засгийн газрын зарлагыг зөвхөн хуулиар тогтооно гэж зааснаас гадна парламентын доод танхим болох

Төлөөлөгчдийн танхимын шийдвэр дээд танхим болох Зөвлөхүүдийн танхимаас давуу эрхтэй байна гэж заасан байна. Түүнчлэн, тус улсын Аудитын хороог байгуулах талаар Үндсэн хуульд заасан байдаг.

Үндсэн хуулиар зохицуулаагүй төсвийн харилцааг Нийтийн санхүүгийн тухай хуулиар голлон зохицуулдаг. Парламентын төсвийн үйл ажиллагааг Парламентын тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд дийлэнх бусад оронд засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагааг дотоод дүрэм журмаар зохицуулдаг бол Японд уг ажиллагааг Нийтийн санхүүгийн тухай хуулиар зохицуулдаг байна.

Японы төсвийн голгол хуулиуд

- Үндсэн хууль 1946.
- Нийтийн санхүүгийн тухай хууль 1947.
- Парламентын тухай хууль 1947.
- Аудитын хорооны тухай хууль 1947.
- Орон нутгийн удирдлага, төсөв, татварын тухай хуулиуд.

Засгийн газар, Сангийн яам, Аудитын
хорооны цахим хуудсууд

Жил бүрийн 12 дугаар сарын эхээр Засгийн газраас "Төсөв боловсруулах ажиллагаанд баримтлах ерөнхий зарчмууд"-ыг гаргадаг. Сангийн яам тэдгээр зарчмын дагуу, бусад яам агентлагуудтай зөвшилцөн төсвийн төслийг боловсруулах ба мөн сарын эцэст Засгийн газар төсвийн төслийг баталж, 1 дүгээр сард Парламентад хүргүүлнэ.

Үндсэн хуульд зааснаар Төлөөлөгчдийн танхим төсвийн хэлэлцүүлгийг эхэлж хийдэг. Японы парламентаас төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийг Парламентын тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд Төлөөлөгчдийн танхимд дор хаяж 50 гишүүн (50/480), Зөвлөхүүдийн танхимд дор хаяж 20 (20/242) гишүүний дэмжлэг авсан байх ёстой. Түүнчлэн, мөн хуулийн дагуу төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх

¹⁹ Parliament of Australia http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_10_-_Budget_and_financial_legislation

²⁰ Ibid

санал гарсан тохиолдолд Төсвийн байнгын хороо Засгийн газрын саналыг урьдчилан авдаг байна. Парламентын засаглал бүхий ихэнх орны нэгэн адил Японы Засгийн газар нь парламентын олонхийн дэмжлэгээс шууд хамааралтай, Засгийн газар болон парламентын бүрэлдэхүүн нь нягт уялдсан байдаг тул төсөвт ноцтой өөрчлөлт оруулах нь Засгийн газарт илтгэл үл үзүүлэх санал хураалттай дүйцдэг. Тиймээс хэдийгээр Засгийн газар парламентаас төсөвт оруулсан өөрчлөлтөд хориг тавих бичмэл хэм хэмжээ байхгүй боловч Засгийн газраас мэдүүлсэн анхны төсөлд томоохон өөрчлөлт оруулалгүйгээр баталдаг байна²¹.

Үндсэн хуулийн дагуу Засгийн газар зээл авах, зээлийн баталгаа гаргахтай холбоотой харилцаанд орохдоо парламентаас зөвшөөрөл авах ёстой. Түүнчлэн Нийтийн санхүүгийн тухай хуулиар засгийн газрын бонд болон зээллэгийн зориулалтыг хязгаарласан бөгөөд тухайлбал зөвхөн парламентын тогтоолд заасан хэмжээ бүхий төсвийн үйл ажиллагаанд зарцуулах ёстой гэхчлэн заасан байдаг. Ингэхдээ засгийн газар мөн эргэн төлөлтийн төлөвлөгөөг парламентад дагалдуулан өгөх ёстой байдаг байна.

Парламентын засаглалтай орнуудын хувьд парламент төсөвт зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт оруулах нь засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх саналтай дүйцдэг.

Шинэ Зеланд, Их Британи зэрэг орнуудын парламентын тухай хууль, журамд уг хязгаарлалтыг оруулсан байдаг бол Австрали, Канад зэрэг орнуудад парламент нь зарлагын хэмжээг бууруулсан, бага хэмжээний өөрчлөлт хийснээс бусад тохиолдолд засгийн газраас мэдүүлсэн төсвийг бүтнээр нь батлах үүрэгтэй байдаг.

Парламентын төсвийн эрх мэдэл Монголд

Монгол Улсын Төсвийн тухай хуулинд **төсөв** гэж "төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах хөрөнгө, орлого, зарлага, өр, төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, түүнд шаардагдах орц, хүрэх үр дүнгийн нийлбэр цогц"-ыг, **улсын төсөв** гэж "Улсын Их Хурлаас баталсан, Засгийн газар болон улсын төсөвт харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн бүрдүүлж, хуваарилан зарцуулах төсөв"-ийг ойлгоно хэмээн заасан байдаг. Мөн хуулийн дагуу Монгол Улсын нэгдсэн төсөв нь улсын төсөв, орон нутгийн төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Хүний хөгжил сангийн төсвөөс бүрдэнэ гэж заажээ.

Монгол Улсын төсвийн гол гол хуулиуд

- Үндсэн хууль 1991.
- Төсвийн тухай хууль
- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль 2010
- Өрийн удирдлагын тухай хууль 2015
- Тухайн жилийн Төсвийн тухай хууль болон Нийгмийн даатгалын сангийн төсвийн тухай хууль

Манай улсын Үндсэн хуульд УИХ-ын бүрэн эрхийн тухай 25 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт "Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чигийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах" эрхтэй гэж зааснаас өөр төсвийн талаар тухайлан заасан зохицуулалт байхгүй. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлд "Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн..." хэмээн заасан нь УИХ төрийн бусад институц

²¹ "The Legal Framework for Budget Systems" JEC.D
Journal on Budgeting Special Issue: Volume 4, No. 3,
2004

(Ерөнхийлөгч, Засгийн газар)-ээс давуу эрхтэй бөгөөд төсвийн асуудал ч мөн үүнд багтах мэт ойлгогдож байна.

Төсвийн тухай хуулийн дагуу Төсвийн жил нь тухайн оны 1 дүгээр сарын 01-ний өдөр эхэлж, тухайн оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр дуусгавар болно. Засгийн газар дараа жилийн дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг 5 дугаар сарын 1-ний өдрийн дотор УИХ-д өргөн мэдүүлэх ба УИХ үүнийг 15 дугаар сарын 1-ний дотор багтан батлах ёстой байдаг. Улмаар яамд, агентлагууд ирэх жилийн төсөвт тусгах саналаа жил бүрийн 8 дугаар сарын 15-ны дотор Сангийн яаманд ирүүлэх ба Сангийн яам саналуудыг нэгтгэн 9 дүгээр сарын 15-ны дотор Засгийн газарт мэдүүлнэ. Засгийн газар төсвийн төслийг төсвийн ерөнхийлөн захирагч тус бүрээр хэлэлцээд 10 дугаар сарын 1-ний дотор УИХ-д өргөн мэдүүлдэг байна. Харин УИХ жилийн төсвийн төслийг хэлэлцэн 11 дүгээр сарын 15-ны дотор батлах

Хүснэгт 4. УИХ-ын төсвийн эрх мэдэлтэй холбоотой хуулийн заалтууд

#	Хууль эрх зүйн акт	Заалтууд
	Монгол Улсын Үндсэн хууль	25 дугаар зүйлийн 7: Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чигийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах.
	Төсвийн тухай хууль	9 дүгээр зүйл. Улсын Их Хурлын бүрэн эрх 9.1. Улсын Их Хурал төсвийн талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 9.1.1. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 9.1.1-д заасны дагуу дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг батлах; 9.1.2. дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлж улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Хүний хөгжил сангийн төсөв, тэдгээрийн тодотголыг хэлэлцэж, батлах; 9.1.3. нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн, улсын төсвийн гүйцэтгэлийг батлах; 9.1.4. төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих; 9.1.5. Засгийн газрын үнэт цаас гаргах зөвшөөрөл олгох. 22.6.4. төсөв батлах эрх бүхий байгууллага нь төсвийг шатлал бүрээр, түүнд харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагч, тэдгээрийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүн, хөрөнгө оруулалтын болон концессын гэрээгээр хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээ, тусгай сан, орлого, санхүүжүүлэх эх үүсвэр бүрээр нь батлах; 9.1.1. дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг энэ хуулийн 11.1.3-т заасны дагуу тооцсон гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг тусгаж тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ, төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлж хуульчлан батлах; 9.1.2. жилийн төсөв батлах, гүүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад энэ хуулийн 11.1.3-т заасны дагуу тооцсон гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг тусгаж тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэх; 9.1.3. энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд заасныг үндэслэлтэй гэж үзвэл төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг гур хугацаагаар гүдгэлзүүлэх шийдвэрийг гаргаж, тухайн жилийн төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах; 9.1.4. энэ хуулийн 10.1.6-д заасан хөтөлбөрийг хэлэлцэн батлах, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавих...
	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль	

	15.1.Улсын Их Хурал нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон жилийн төсөвт, эсхүл Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн эдгээр баримт бичгийн төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинэ хөтөлбөр нэмж тусгах тохиолдолд уг асуудал нь макро эдийн засгийн төлөв байдалд болон төсвийн тусгай шаардлагыг баримтлахад хэрхэн нөлөөлөх талаар Засгийн газраар үнэлгээ хийлгэж, дүгнэлт гаргуулж болно. 18.3.Нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл нь төсвийн тусгай шаардлагыг энэ хуулийн 8.1-д зааснаас бусад шалтгаанаар хангаагүй нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин гурвдугаар зүйлийн 4-т заасны дагуу Засгийн газрыг огцруулах тухай санал гаргах үндэслэл болно. 18.4.Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа төсвийн тусгай шаардлагыг хангаагүй нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гурвдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д заасны дагуу хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл болно. 19.3.Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан төсвийн тусгай шаардлагыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх зорилгоор өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн улсын нийт өрийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь хэмжээг 2015 оны төсвийн жилд одоо байгаа түвшинд нь буюу 58.3 хувиас, 2016 оны төсвийн жилд 55 хувиас, 2017 оны төсвийн жилд 50 хувиас, 2018 оны төсвийн жилээс эхлэн 40 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байна... 19.7.Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй хувийн саналаар энэ хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно.
Өрийн удирдлагын тухай хууль	7.1.1.төсөв, мөнгөний бодлогын хүрээнд Засгийн газрын өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратегийн баримт бичиг (цаашид стратегийн баримт бичиг гэх)-ийг батлах; 7.1.2.дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон стратегийн баримт бичигт үндэслэн тухайн төсвийн жилд Засгийн газрын шинээр үүсгэх өрийн шинэ хэмжээг төсвийн хамт батлах; 7.1.3.дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон стратегийн баримт бичигт үндэслэн тухайн төсвийн жилд Засгийн газрын шинээр гаргах өрийн баталгааны дээд хэмжээг тогтоох; 7.1.4.Засгийн газрын гадаад зээлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлох; 7.1.5.Засгийн газрын гадаад зээлийн гэрээг соёрхон батлах; 7.1.6.нийгмийн үр өгөөжтэй, улсын төсөвт эргэн төлөгдөх чадваргүй төсөл, арга хэмжээг зээллэгийн мөнгөөр эргэн төлөгдөх нөхцөлгүйгээр санхүүжүүлэх эсэхийг тухайн жилийн төсвийн хуулиар шаардлагатай тохиолдолд тухай бүр шийдвэрлэх; 7.1.7.зээллэгийн хөрөнгөөр санхүүжүүлсэн төсөл, арга хэмжээний үр дүнг төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангийн хамт хэлэлцэх, хэрэгжилтэй холбогдуулан чиглэл өгөх; 7.1.8.стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтийн талаарх Засгийн газрын тайланг хэлэлцэх, өрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих; 7.1.9.хуульд заасан бусад бүрэн эрх.

Өөрөөр хэлбэл УИХ-д төсөв хэлэлцэн батлах 2 сар хүрэхгүй хугацаа ногддог байна.Харин УИХ-аас төсвийн төслийг хэлэлцэн батлах, төсөлд өөрчлөлт оруулах үед баримтлах бичмэл хэм хэмжээ манай улсад байхгүй.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд УИХ дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон жилийн төсөв, тэдгээрийн төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинэ хөтөлбөр нэмж тусгах тохиолдолд Засгийн газраар үнэлгээ хийлгэж, дүгнэлт гаргуулж болно гэж заасан нь Засгийн газраас

санал авах үүрэг бус харин УИХ-ын тааллын асуудал болгожээ. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалт, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч төсвийн тухай хуульд хэсэгчлэн болон бүхлээр нь хориг тавих эрхтэй хэдий ч уг хоригийг чуулганд оролцсон гишүүний гуравны хоёр нь дэмжээгүй тохиолдолд төсөв хүчин төгөлдөр хэвээр үлддэг.

Өрийн удирдлагын тухай хуулийн дагуу Засгийн газар төсвийн алдагдал, өрийг дахин санхүүжүүлэх зэрэг зорилгоор зээллэг хийх, өрийн баталгаа гаргах эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд УИХ-аас урьдчилан зөвшөөрөл авна. Засгийн газар жил бүр өрийн дээд хэмжээг шинэчлэн тогтоох ба ингэхдээ Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-т заасан хэм хэмжээг баримтлах үүрэгтэй байдаг. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль нь УИХ, Засгийн газрын төсөв санхүүгийн шийдвэрийн гол хэм хэмжээг агуулдаг бөгөөд уг хуульд УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй хувийн саналаар өөрчлөлт оруулна гэсэн босго зааснаар "органик хууль" гэж болох мэт. Гэвч уг босгыг Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр хүчингүй болгосноор тус хуулинд УИХ-ын гишүүдийн энгийн олонхийн саналаар өөрчлөлт оруулах, өөрөөр хэлбэл эрх баригч улс төрийн хүчин өөрийн хүслээр төсвийн суурь хэм хэмжээг өөрчлөх боломжтой болсон.

Дүгнэлт

1. Олон улсын жишиг

Улсын төсвийн ач холбогдлыг улс орны нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой байдал, цаашдын хөгжил дэвшилд чухал нөлөө бүхий бодлогын баримт бичигтэй дүйцүүлэн үзэх нь нийтлэг байна. Нэн ялангуяа парламентын ардчилсан засаглал бүхий орнуудад төсөв хэлэлцэн батлах үед эрх баригч

улс төрийн нам, эвслээс олонхийг нь бүрдүүлж байгаа парламент засгийн газрынхаа өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөлд томоохон өөрчлөлт оруулах, байр суурь зөрчилдөөнтэй байх нь засгийн газар өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд төрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх чадамжгүй байна хэмээн нэг ёсондоо итгэл үл үзүүлж байгаатай зарчмын хувьд адил байдаг аж.

Манай орны хувьд УИХ-ын гишүүд Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн төсвийн асуудлаар бодлогын хэлэлцүүлэг өрнүүлэхээс илүүтэй үзэмжээрээ өөрчлөлт оруулдаг байдал газар авсан нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд ноцтойгоор халдаж, Засгийн газар бодлого, үйл ажиллагаагаа үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлаж байна гэж үзэж болно. Улмаар энэ нь эрх мэдлийн хяналт-тэнцэл, хариуцлагын тогтолцоог ганхуулж, ийм шийдвэртэй холбогдуулан төрийн аль институци, албан тушаалтан хариуцлага хүлээх нь тодорхойгүй болгох эрсдэлийг бий болгож байна.

2. Төсвийн эрх мэдлийн хэм хэмжээ

Жишээ болгон авсан улсууд, олон улсын нийтлэг жишгээс үзэхэд ардчилсан орнууд засаглалын хэлбэрээс үл хамааран Үндсэн хууль буюу түүнтэй адилтгах хууль тогтоомждоо төрийн дээд байгууллагуудын төсвийн эрх мэдэл, үйл ажиллагааны зарчмуудыг тодорхой хэмжээгээр оруулдаг байна. Зарим орны хувьд парламентаас төсөв хэлэлцэн батлах хугацаа, оруулж болох өөрчлөлтийн хэм хэмжээг хязгаарласан байдаг бол Герман, Польш зэрэг орнуудад өрийн тааз, төсвийн алдагдлын тоон хэмжээг Үндсэн хуулиндаа тусгайлан заасан жишээ хүртэл байна. Ингэснээр төсөв санхүүгийн суурь хэм хэмжээнд аливаа явцуу бүлэглэл, нам эвсэл дүр мэдэн өөрчлөлт оруулах эрсдэл багасч, гүйцэтгэх эрх мэдэл харьцангуй бие даасан, мэргэжлийн байх үндсэн нөхцөл бүрддэг гэж үзэж болох нь.

3. Парламентын бүтэц, төсөв хэлэлцэн батлах хугацаа

Парламент нэг эсвэл хоёр танхимтай байх, парламентын үйл ажиллагааны дэг горим, төсвийн асуудал эрхэлсэн хороодын чадавх зэргээс гадна хуулийн дагуу парламентаар төсөв хэлэлцэн батлах хугацааг хэрхэн тогтоосон, тэр нь төсвийн хэлэлцүүлгийг ул суурьтай хийхэд хангалттай эсэх, төсвийг заасан хугацаанд багтан батлаагүй тохиолдолд гарах үр дагавар зэрэг нь төсөв хэлэлцэх үеэрх парламентын оролцоонд мөн нөлөөлдөг байна

Тухайлбал, төсөв хэлэлцэн батлах

хугацааны хувьд Олон улсын валютын сан зэрэг байгууллагуудаас санал болгож буй сайн туршлагаудад Засгийн газар төсвийн төслийг санхүүгийн жил эхлэхээс 2-4 сарын өмнө өргөн барих нь парламентаар төсвийн хэлэлцүүлэг ул суурьтай явагдах, бодлогын хувилбарууд дээр санал солилцох хангалттай хугацаа олгодог²² гэжээ. Манай улсын хувьд энэ хугацаа Австрали, Их Британи зэрэг төсвийн хэлэлцүүлэг нэн хязгаарлагдмал хүрээнд, ерөнхий байдлаар явагддаг орнуудтай ижил байгаа нь харагдаж байна (Хүснэгт 5-ыг үз).

²² "Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?" Ian Leineri, IMF Working Paper, 2010

Хүснэгт 5. Судалгаанд хамрагдсан орнуудыг зарим үзүүлэлтээр харьцуулсан нь

#	Улс	Сонгуулийн тогтолцоо	УТ намын тогтолцоо	Парламентын бүтэц	Төсөв хэлэлцэн батлах хугацаа*
1	АНУ	Хоёр шаттай мажоритар	Хоёр нам	Хоёр танхим	6 сар
2	Япон	Зэрэгцээ холимог	Хоёр нам	Хоёр танхим	2-3 сар
3	ХБНГУ	Пропорциональ давамгайлсан холимог	Олон нам	Хоёр танхим	4 сар
4	БНФУ	Хоёр шаттай мажоритар	Хоёр туйлт	Хоёр танхим	70 хоног
5	БНСУ	Зэрэгцээ холимог	Хоёр намын хэв шинж давамгайл	Нэг танхим	90 хоног
6	Их Британи	Мажоритар	Хоёр нам	Хоёр танхим	Хуулийн хугацаа байхгүй, 0-2 сар
7	Австрали	Шилжих саналтай мажоритар	Хоёр нам	Хоёр танхим	2 сар
8	Монгол	Зэрэгцээ холимог	Хоёр намын хэв шинж давамгайл	Нэг танхим	1.5 сар

4. Сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн намын төлөвшил, эвслийн гэрээний нөхцөлүүд

Парламентаас төсөвт үзүүлэх нөлөө нь парламент дахь хүчний харьцаа буюу өргөн утгаараа улс төрийн намын төлөвшил, сахилга баттай холбогддог байна. Энэ нь эргээд тухайн улсад олон намын болон хоёр намын тогтолцоотой давамгайлдаг эсэх, сонгуулийн тогтолцоотой мөн холбогдоно. Эвслийн засгийн газартай зарим орны хувьд (ихэвчлэн Герман, Нидерланд, Дани г.м) засгийн газар байгуулагдахаас өмнө хийгддэг эвслийн гэрээнд эдийн засаг,

санхүүгийн ерөнхий нөхцөлөөс гадна төсвийн тогтвортой байдлын тоон үзүүлэлтийг тусгаж өгөх нь бий (жишээ нь Дани, Нидерланд, Финляндын 2007 оны Эвслийн гэрээнүүд). Хэдийгээр эрх зүйн акт биш, сайн дурын гэж болох ч эдгээр гэрээ нь парламент, засгийн газрын төсвийн шийдвэрт тодорхой хэмжээний нөлөө үзүүлдэг байна.

ПАРЛАМЕНТЫГ ТАРААХ ҮНДЭСЛЭЛ БА КОНСТРУКТИВ МЕХАНИЗМ¹



Харьцуулсан үндсэн хууль
судлаач (LL.M) О.Машбат

Парламентын засаглалтай байна гэдэг парламент бүхнийг мэддэг, огт хариуцлага хүлээхгүй байна гэсэн үг биш. Эрх мэдлийг хуваарилах зарчмыг баримталж үндсэн хуульдаа тунхагласан бүх улс эрх мэдэл хоорондын хянал-тэнцлийг хангахын тулд тэдгээр эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллага бүрт, тухайлан, парламент, засгийн газар хоёрт тодорхой болзолтой хариуцлага /санкц/ хүлээлгэдэг зохицуулалт түгээмэл байдаг.

Харин манай үндсэн хуульд ийм хариуцлагын механизм сул. Үндсэн хуулийн 22 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт УИХ-ыг тараах шийдвэрийг "өөрөө гаргах" тухай заасан нь бараг хэрэгжих боломжгүй гэж болно. Мөн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6-д заасан ерөнхий зохицуулалтыг удирдлага болгон Засгийн газарт итгэл үзүүлэх асуудлыг ямарваа хязгаарлалт, болзолгүйгээр хэлэлцэн өдийг хүрлээ.

Парламент тарах хариуцлагыг /санкц/ ямар нөхцөлд /гипотез/ ямар тохиолдолд /диспозец/ хэн хэрэглэж байна гэдгийг тодруулан судалбал Монгол Улсын Үндсэн хуулийг цаашид

боловсронгүй болгоход чухал ач холбогдолтой юм. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад хүлээлгэх эцсийн хариуцлага бол "итгэл үзүүлэх эсэх" асуудлыг сөхөж, огцуулах явдал байдаг бол хууль тогтоох байгууллагад хүлээлгэх хариуцлага нь парламентыг тараах явдал мөн.

Үндсэн хууль судлаачид Монгол Улсын Үндсэн хуулиар эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг сайн хангаж чадаагүй гэж шүүмжилдэг, гэхдээ хэрхэн хангах механизмын талаар тодорхой судалсан санал төдийлөн гаргаж байгаагүй.

Энэ судалгааны хүрээнд, парламентыг ямар үндэслэлээр тараадаг вэ гэдэг асуултад гадаад орнуудын үндсэн хуулийг харьцуулах замаар хариулт авч парламентыг тараах болзлуудыг эрх мэдэл хуваарилах зарчмын хүрээнд тайлбарлахыг зорьлоо. Парламентын засаглалтай оронд хууль тогтоох – гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангаж байдаг гол зохицуулалтын нэг болох итгэл үзүүлэх эсэх тухай конструктив санал хураалтын ач холбогдлын талаар товч өгүүлнэ.

Харьцуулалт хийх шалгуурыг Монгол Улсын төрийн байгууллын онцлог дөхөмтэйг бодолцон сонголоо. Үүнд:

- Парламентын засаглалтай
- Бичмэл үндсэн хуультай
- Ром-Германы эрх зүйн системийг голлон харгалзлаа.

Ингээд Европын парламентын засаглалтай 22 орон бүгд, түүнээс гадна Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /OECD/-ын гишүүн хэд хэдэн улсын жишээг нэмж татсан нь эрх зүйт төр, ардчилсан дэглэмтэйгээс болж нийтлэг судлагддагийг харгалзлаа.

¹Шинжлэх ухаан, технологийн сангийн санхүүжилттэй, Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвийн захиалгаар гүйцэтгэж буй "Гүйцэтгэх эрх мэдлийн харьцуулсан судалгаа" төслийн хүрээнд зохиогч энэхүү өгүүллгийг бичсэн.

Парламентын засагтай улсад гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагатай харьцахад парламентад улс төрийн эрсдэл үүсгэх замаар парламент-засгийн газрын харилцаанд эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангах механизм түгээмэл байдаг. Улс төрийн эрсдэлийн үндсэн хэлбэр бол парламентыг тараах явдал бөгөөд парламентыг тараах нь түүнд хүлээлгэж байгаа улс төрийн хариуцлага шинжтэй байдаг. Ерөнхийдөө, ийм хариуцлага хүлээлгэх хоёр үндсэн нөхцөл байгаа нь:

- Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрэх,
- Засгийн газрыг байгуулж чадахгүй буюу хэвийн ажиллахад нь саад хийх эдгээр юм.

Засгийн газрыг байгуулж чадахгүй буюу хэвийн ажиллахад нь саад хийснээс парламентад тооцох хариуцлага бол эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангахтай шууд холбоотой байна. Тиймээс ч улс төрийн үйл явцын олон талт байдлаас шалтгаалан хэд хэдэн диспозицийг дурдлаа.

Парламентыг тараах өөр өөр өөрмөц шаардлага бас ажиглагдана. Эдгээр нь жишээлбэл, Үндсэн хуулийн тодорхой зүйл заалтыг нэмэх, өөрчлөх тухай хуулийн эхний хэлэлцүүлгийг баталсан парламент тарж, дараагийн парламент хуулийн хоёрдугаар хэлэлцүүлгийг хийж батлахтай холбоотой, эсвэл парламентаас тогтоосон хууль ард нийтийн санал асуулгын дүнгээс зөрж, ард түмний төлөөлөл болж чадахгүй байх гэх мэт тодорхой зохицуулалт байх ажээ.

Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх тухай конструктив санал хураалт бол парламент – засгийн газар хоорондын хяналт – тэнцлийг хангах цогц атлаа өвөрмөц механизм болно. Конструктив механизм дангаараа парламентад хариуцлага тооцох үндэслэл огт биш, харин итгэл үзүүлэхтэй холбоотой зохицуулалтын нэг хэсэг болж парламент эгцрэх эрсдэл хүлээдэг онцлогийнх нь хувьд судалгаанд нэг бүлэг болгон оруулсан болно.

1. Парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байх

Парламентын хоёр атрибут – нэгд: хууль батлах, хоёрт: төсөв батлах явдал юм. Энэ үндсэн ажлаа ямар ч тохиолдолд цалгардаж болохгүй, цалгардвал, үндсэн ажлаа хийж чадахгүй байгаа байгууллагыг шинээр байгуулахад эрхгүй хүрнэ. Аливаа улсын түүхэнд байсан хурал, зөвлөгөөний хэлбэр энэ хоёр онцлогийг хоёуланг нь хангадаг нь цөөн: жишээлбэл, Монголын эзэнт гүрний үеийн хуралдай хааныг сонгодог байсан ч хууль баталдаггүй, төсөв ч баталдаггүй байсан учир парламент гэж тооцож болохооргүй юм. Ямар ч парламентын үйл ажиллагаагаа явуулах хэлбэр нь хуралдаан байдаг, хуралдаж чаддаггүй парламентыг ажлаа хийж чадахгүй байгаад тооцох нь маргаангүй.

Тиймээс парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байх явдлыг дараах гурван үндэслэлээр үздэг нь ажиглагдаж байна:

- Төсөв баталж чадахгүй бол
 - Тодорхой нөхцөлд хууль баталж чадахгүй бол
 - Чуулган хуралдаж чадахгүй бол
- Эдгээрийг тодруулж үзье.

а) Төсөв баталж чадахгүй бол

Британид парламент анх үүсэхдээ татвар төлөгч газрын эздийн төлөөлөл хааны засгийн газрын татвар, үйл ажиллагааны зардалд хяналт тавих зорилготой байжээ. Үүнтэй холбоотой төсөв гэдэг ойлголт бий болж, түүнийг заавал парламент баталж байх жишиг тогтож, улмаар татвар тогтоож, төсөв батлах явдал парламентын өөрийнх нь атрибут болжээ. Тиймээс аливаа парламент төсвөө баталж чадахгүй бол парламент байх үндсэн шинжээ алдаж байгаа явдал мөн.

Төсөв баталж чадаагүй гэдэг үндэслэлийг хугацаагаар хэмжиж зохицуулдаг явдал түгээмэл, харин хугацааг хаанаас эхэлж тоолох вэ гэдгээрээ хоёр хэлбэртэй байна.

Нэгд, төсвийн жил эхэлчхээд байхад төсвөө батлаагүй байгааг болзол болгосон тал харагдаж байна.

Жишээлбэл, Эстоны Үндсэн хуулийн 119 дүгээр зүйлд

Санхүүгийн жил эхэлснээс хойш хоёр сарын дотор парламент /Риигикогу/ улсын төсвийг баталж чадаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентын ээлжит бус сонгууль зарлана

гэж заажээ.

Хоёрт, төсвийг өргөн барьсан өдрөөс хойш тодорхой хугацааны дотор төсвөө баталж чадаагүйг болзол болгосон байдга ажээ. Жишээлбэл Бүгд Найрамдах Хорват Улсын Үндсэн хуулийн 104 дүгээр зүйлд:

Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг сөхөөд баталж чадаагүй буюу улсын төсвийг өргөн барьсан өдрөөс хойш 120 хоногийн дотор баталж чадаагүй бол Засгийн газрын санал болгосноор парламент дахь номуудын төлөөлөгчидтэй зөвлөлдсөний дараа Ерөнхий сайдтай гарын үсэг хамт зурж Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч парламентныг тараана.

гэж заажээ.

Төсвөө хугацаанд нь батлаагүй бол парламентыг тараадаг жишиг цөөнгүй байгааг, ялангуяа Эстон, Хорват зэрэг улсын 1990 оноос хойш батлагдсан үндсэн хуулиас харж болохоор байна.

б/ Хууль баталж чадаагүй бол

Хууль баталсан буюу батлаагүйнх нь төлөө парламентыг тараах утгагүй мэт эхлээд харагдана. Хууль тогтоох явдал бол парламентын атрибутын нэг мөн. Хууль бол хүн нэг бүрт заавал үйлчилнэ, харин хүн нэг бүрт заавал үйлчлэх хэм хэмжээг тэр хүмүүсийн төлөөлөл батлах ёстой. Ийм л зорилгоор парламентыг байгуулдаг бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдэл бол парламент хэнтэй ч хуваалцахгүй эрхэлдэг үндсэн чиг үүрэг мөн.

Гэхдээ тодорхой хуулийг батлахаас засгийн газар огцрох эсэх шууд хамаарч байгаа бол асуудал эрх мэдэл хоорондын хянал-тэнцэлтэй холбогдож арай өөр болно.

Засгийн газар бодлогын тодорхой асуудлыг парламент зөвшөөрөхгүй бол огцорно хэмээн тулгаж, улс төрийн

алхам хийдэг явдал ардчилал тогтсон өрнөдийн орнуудад цөөн боловч гардаг байна. Энэ талаар Францын Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлд процессыг нарийн зохицуулжээ:

Сайд нарын Зөвлөлтэй тохирсныхоо дараа Ерөнхий сайд Засгийн газрын хөтөлбөр, бодлогын үндсэн чиглэлийг итгэл үзүүлэх эсэх асуудал болгон Үндэсний Ассемблейд тавьж болно.

Үндэсний Ассемблей Засгийн газарт илтгэл эс үзүүлэх тухай хэлэлцэн хариуцлагад татаж болно. Үндэсний Ассемблейн нийт гишүүний аравны нэгээс доошгүй гишүүн гарын үсэг зураагүй бол энэ асуудлыг хэлэлцэхгүй. Асуудлыг өргөн барьснаас хойш дөчин найман цагийн дотор хэлэлцэж болохгүй. Итгэл үзүүлэхгүй гэсэн саналыг л зөвхөн тоолох бөгөөд танхимийн нийт гишүүний дийлэнхийн саналыг аваагүй бол батлагдсанд тооцохгүй. Ээлжит чуулганы үеэр нэг гишүүн итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг гурав хүртэл удаа, ээлжит бус чуулганы үед ганц удаа сөхөж болно.

Сайд нарын Зөвлөлтэй тохирсныхоо дараа Ерөнхий сайд хуулийн тодорхой төсөл батлуулах явдлыг итгэл үзүүлэх эсэх асуудал болгон Үндэсний Ассемблейд тавьж болно. Энэ тохиолдолд асуудлыг өргөн барьснаас хойш хорин дөрвөн цагийн дотор дээр дурдсан итгэл үзүүлэх эсэх журмаар хэлэлцэх бөгөөд эс бөгөөс хуулийн төслийг батлагдсанд тооцно.

Өөрөөр хэлбэл, парламент тухайн хуулийг батлахгүй бол засгийн газарт илтгэл үзүүлээгүй хэрэг болж ерөнхий сайд огцорно.

Засгийн газар оршин тогтнох эсэхээ ийнхүү зольж, хууль буюу төсвийн төслийг өргөн бариад байхад асуудлыг шийдэж чадахгүй байх явдлыг парламент эрх мэдлээ хэрэгжүүлж чадахгүй байгаад тооцож болох юм. Ийм байдал ужгирахаас сэргийлж, парламентад хариуцлага тооцох зохицуулалт сүүлийн үеийн зарим үндсэн хуульд тусгажээ. Жишээлбэл БН Словак Улсын Үндсэн хуулийн 102

дугаар зүйлийн е хэсэгт парламентыг тараах хэд хэдэн үндэслэл заасан байгаагаас:

е/ Бүгд Найрамдах Словак Улсын Үндэсний зөвлөл дараах тохиолдолд тарж болно хэрэв Засгийн газар итгэл үзүүлэх эсэх асуудалтай холбоотой өргөн барьсан хуулийн төслийг гурван сарын дотор баталж чадаагүй бол, ...

гэж заажээ. Мөн БН Чех Улсын Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлийн б хэсэгт ийм заалт бас ийм зохицуулалтын жишээ мөн.

Хууль батлах явдал парламентын хэнтэй ч хуваалцахгүй үндсэн ажил мөн боловч тодорхой хуулийг батлахгүй бол засгийн газар огцрох тухай асуудал болбол энэ хэрэг зөвхөн хууль тогтоох ажил биш, эрх мэдлийн хянал-тэнцлийн асуудал болж хувирна – ийм асуудлыг шийдэж чадахгүй бол парламент гарахдаа тулдаг ажээ.

в/ Чуулган хуралдаж чадахгүй бол

Парламент ажилладаг үндсэн хэлбэр бол чуулган – чуулган хуралдаж чадахгүй бол үүнийг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа хэрэг хэмээн үзэх явдал бий. Жишээлбэл, БНЧУ-ын Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлд:

с) Тэнхимийн чуулган боломжит ердийн хугацаанаас илүү тасарсан,

д) Тэнхимийн чуулган тасраагүй, хуралдаанд дуудсаар байсан боловч гурван сараас дээш хугацаанд ирц хүрээгүй бол¹

хэмээн парламентыг тараах үндэслэлийг зааж өгсөн байдаг.

Ийм зохицуулалт 1990 оноос хойш батлагдсан Зүүн Европын зарим орны үндсэн хуульд ажиглагдана. Тухайлбал, БНСловак Улсын Үндсэн хуулийн 102 дугаар зүйлийн е хэсэгт:

е/ Бүгд Найрамдах Словак Улсын Үндэсний зөвлөл дараах тохиолдолд тарж болно хэрэв чуулганы хуралдаан тасраагүй агаад энэ хугацаанд хуралдаанд ирэхийг байнга дуудсаар байсан боловч хуралдахгүй

байсаар БН Словак Улсын Үндэсний зөвлөл шийдвэр гаргаж чадалгүй гурван сар болсон буюу БН Словак Улсын Үндэсний зөвлөлийн чуулган Үндсэн хуулиар зөвшөөрөгдсөнөөс олон удаа тасалдсан бол ...

гэж заажээ. Бүгд Найрамдах Молдав Улсын Үндсэн хуулийн 85 дугаар зүйлд:

1/ Засгийн газраа бүрдүүлж чадаагүй буюу хууль тогтоох ажиллагааг тасалдуулаад 3 сар болбол Бүгд Найрамдах Молдав Улсын Ерөнхийлөгч парламент дахь фракциудтай зөвлөлдсөний дараа парламентыг тарааж болно.

гэж заасныг мөн ямар нэг байдлаар хууль тогтоох эрх мэдлээ хэрэгжүүлж чадалгүй 3 сар болох хэмээн тайлбарлаж, энэ хүрээнд ойлгож болохоор байна.

2. Засгийн газрыг байгуулж чадахгүй буюу хэвийн ажиллахад нь саад хийх

Гүйцэтгэх эрх мэдэл хэвийн ажиллахад саад хийж, хөндлөнгөөс орох, эрхшээлдээ оруулах, хянах гэсэн парламентын аливаа санаархал эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хөсөрдүүлсэн хэрэг мөн. Ийм оролдлогыг таслах, засгийн газрын хэвийн үйл ажиллагааг улс төрийн тэмцлийн золиос болохоос сэргийлэх үүднээс парламентыг тараах явдал түгээмэл байна.

Парламентын засгийн үндсэн шинж бол засгийн газрыг парламентаас байгуулдаг явдал юм: энэ нь засгийн газрын тогтвортой байдлыг парламентын дотоод улс төржилтөөс шууд хамааралтай болгодог онцлогтой. Европын олон орон, тухайлбал, Бельги, Дани мэт хаант засагтай орон, Герман, Унгар, Чех, Эстон, Лагви гэх мэт бүгд найрамдах улс парламент дахь улс төржилтөөс засгийн газрын буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн тусгаар байдлыг хамгаалах механизмыг үндсэн хуульдаа заасан байдаг.

Ажиглаваас, парламентыг тийн тараахад: нэгдүгээрт, засгийн газрыг байгуулж чадаагүй бол: хоёрдугаарт, засгийн газрыг огцруулсны дараа

¹ "Constitution of Czech Republic," <http://www.constre.univ.kldu.cz/home/cz/000000.html> орч

шинээр засгийн газар байгуулж чадаагүй бол гэсэн хоёр үндсэн үндэслэлийг нийдэм дурдсан байна. Шинээр засгийн газрыг байгуулах, огцорсны дараа байгуулах хоёр зэрвэс харвал төстэй мэт боловч зарчмын томоохон ялгаатай юм.

- Засгийн газрыг байгуулж чадахгүй явдал бол парламент эрх мэдлээ хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа хэрэг юм,
- Засгийн газрыг байн байн огцруулж байгаа явдал бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагааг тасалдуулж байгаа явдал юм. Парламентыг тараах энэ хоёр үндэслэлийг судлан үзье.

а. Засгийн газраа байгуулж чадахгүй огцрох нөхцөл

Шинэ сонгуулиар байгуулагдсан парламент дахь намууд хоорондоо зөвшилд хүрч засгийн газраа байгуулж чадахгүй бол тэр парламентыг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх чадваргүйд тооцож тараадаг байна. Жишээлбэл: БНУУ-ын хуучин Үндсэн хуулийн² 28 дугаар зүйлд:

Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа дууссан үед, Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг анх танилцуулснаас хойш 40 хоногийн дотор Парламент Ерөнхий сайдыг сонгоогүй бол³

хэмээх болзол оруулсан бол, БНУУ-ын Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлд:

а) Депутатын тэнхим хэрэв төлөөлөгчдийн тэнхимийн даргаас санаа болгож Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгчийн томилсон Ерөнхий сайдын толгойлсон шинэ Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт итгэл үзүүлээгүй бол,

б) Депутатын тэнхим Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх тухай Засгийн газрын саналыг гурван сарын дотор шийдэж чадаагүй бол⁴

гэсэн болзол оруулсан байна.

Зарим тохиолдолд парламент эрх мэдлээ эдэлж чадахгүй бол эрх мэдлийг нь өөр субъект руу шилжүүлж засгийн газрыг байгуулах бөгөөд аль аль нь бүтэхгүй бол парламентаа тараадаг төвөгтэй зохицуулалт ч байх ажээ. Бүгд Найрамдах Эстон Улсын Үндсэн хуульд шинэ сонгуулиар байгуулагдсан парламентыг дотоод зөвшилд хүргэх, шууд тараахаас зайлсхийсэн зарим боломжийг бас олгосон байдаг. Тус улсын үндсэн хуулийн 89 дүгээр зүйлд зааснаар:

- Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилно,
 - Ерөнхий сайд хөтөлбөрөө Парламентад танилцуулна. Парламент тэр хөтөлбөр дээр хэлэлцүүлэггүй санал хурааж,
 - o Дэмжвэл, Ерөнхий сайд тэнхимийн бүрэлдэхүүнээ Ерөнхийлөгчид танилцуулна,
 - o Дэмжихгүй бол, Ерөнхийлөгч дахин нэр дэвшүүлнэ.
 - o Ерөнхийлөгчийн нэр дэвшүүлсэн хүнийг Парламент дэмжээгүй бол нэр дэвшүүлэх эрх Парламентад шилжинэ.
 - Парламентад нэр дэвшүүлэх эрх шилжсэний дараа:
 - o Парламент дотроосоо нэр дэвшүүлээд, сонгож чадаагүй бол,
 - o Нэр дэвшигч тогтсон хугацаандаа тэнхимийн бүрэлдэхүүнээ Ерөнхийлөгчид танилцуулж чадаагүй бол
- Ерөнхийлөгч Парламентыг тараана гэсэн нарийн төвөгтэй процессыг тодорхойлжээ.⁵

Эдгээрээс үзвэл шинэ байгуулагдсан парламентаас засгийн газраа байгуулж чадахгүй бол парламентыг тараах явдал түгээмэл байна. Эрх мэдэл хуваарилна системд засгийн газрыг сонгохын тулд парламентаас нийгмийг төлөөлөн

² БНУУ анхны үндсэн хуулиа 1949 онд баталсан бөгөөд коммунист дэглэм нуран унасны дараа 1989 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. Энэ хууль гүйцэтгэлтэй хэрэгжсээр 2011 онд шинэ үндсэн хуулиар солигдсон байна. 2011 оны шинэ үндсэн хуулийг ардчилсан бус хэмжээ шүүмжлэх нь олонтаа, харин 1989 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан 1949 оны үндсэн хуулийг ардчилсан үндсэн хуулийн тоонд оруулдаг бөгөөд "Унгарын хуучин үндсэн хууль" хэмээн энэ судалгаанд нэрлэн, эш татсан болно.

³ Constitution of Republic of Hungary, *International Constitutional Library* <http://www.cejil.unibe.ch/law/icl/tw000000.html> орч.

⁴ "Constitution of Czech Republic." <http://www.cejil.unibe.ch/law/icl/cz000000.html> орч.

⁵ Constitution of Republic of Estonia <http://www.cejil.unibe.ch/law/icl/es000000.html> орч.

улс төрийн зөвшилд хүрэхийг заавал шаарддаг. Парламентад суудалтай намууд дотроо тийм зөвшилд хүрвэл нийгмийг төлөөлөн засгийн газарт гүйцэтгэх эрх мэдлийг итгэмжлэх эрх олдог байна. Үндсэн хуульд ийм зохицуулалт суулгах явдал бол парламентын эрх мэдлийг хязгаарлах аятай зохицуулалт мөн.

6. Гүйцэтгэх эрх мэдэл хэвийн ажиллахад саад хийх

Аливаа парламентын хувьд гүйцэтгэх эрх мэдэл хэвийн ажиллахад саад хийдэг үндсэн хэлбэр бол засгийн газрыг огцруулах, итгэх үзүүлэх тухай асуудлыг хөндөх явдал байна. Парламентыг энэ үндэслэлээр тараах тухайлсан болзлыг улс бүр янз янзаар тусгасан байх агаад ерөнхийд нь багцалж үзвэл:

- нэгд, итгэл үзүүлэх асуудал сөхсөн давтамж;
- хоёрт, огцруулсан боловч шинээр байгуулах асуудал дээр санал нэгдэж чадахгүй байх;
- гуравт, итгэл эс үзүүлэх асуудлаар тохирсон парламентын олонхи задрах зэрэг үндэслэлийг тодорхойлон заасан байна.

1/ Итгэл үзүүлэх асуудлыг сөхсөн давтамж

Засгийн газарт итгэл үзүүлэх асуудлыг байн байн сөхөж тавих явдал бол парламент засгийн газрын үйл ажиллагаа, гүйцэтгэх эрх мэдэл рүү хөндлөнгөөс орж, тасалдуулж, саатуулж байгаа хэрэг юм. БНУУ-ын хуучин Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлд:

*Парламент бүрэн эрхийнхээ хугацаанд арван хоёр сарын дотор дөрөвөөс доошгүй удаа засгийн газарт итгэл эс үзүүлэх шийдвэр гаргасан бол*¹

гэсэн үндэслэл дурдсан байна. Энэ заалт засгийн газрыг байгуулах бүрэн эрхээ далимдуулан парламентаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн ажиллагаанд нөлөөлөх, парламент дахь улс төржилт засгийн газрын үйл ажиллагааг тасалдуулахаас сэргийлсэн явдал мөн.

2/ Огцруулсан боловч шинээр байгуулах асуудлаар санал нэгдэхгүй байх

Засгийн газрыг огцруулсан боловч шинэ Ерөнхий сайдыг сонгож чадахгүй бол гүйцэтгэх эрх мэдэл эзгүйрэх аюул тулгардаг. Улс орныг ийм аюулд оруулж гүйцэтгэх эрх мэдэлд халдсан парламентад хариуцлага тооцож, тараах асуудал тавигддаг байна. Ийм эрсдэлийг хаах үүднээс ихэнх улсад засгийн газарт итгэл үзүүлэх асуудлыг тавьсны дараа тодорхой хугацааны дотор дараагийн засгийн газрыг байгуулахыг үүрэг болгож, чадахгүй бол огцрохоор зохицуулсан байна. Жишээлбэл, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 67-р зүйлийн хоёрт:

Итгэл үзүүлэх саналыг хэлэлцсэнээс хойш дөчин найман цагийн дотор сонгоно.

гэж хязгаарласан байх бөгөөд эс чадвал 68 дугаар зүйлийн дагуу огцроход хүрдэг байна. Ийм хязгаарыг 48 цагаас 8 өдөр хүртэл хугацаатай янз бүр тавьж өгдөг² бол Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 22 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "45 өдөр" хэмээн нэлээн сунгуу хугацаа заасан байна.

3/ Итгэл эс үзүүлэх асуудлаар тохирсон парламентын олонхи задрах

Парламент дахь намуудын зөвшил бол нийгмийн зөвшилийг илэрхийлдэг – гагцхүү ийм зөвшилд хүрч байж гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс орох эрхтэй болно. Ийм зөвшилд хүрэхгүй бол парламентад улс төрийн хариуцлага оноож, тараана.

Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрыг огцруулахаар тохирсон парламентын олонхи задарч, итгэл үзүүлэхээр шийдвэл засгийн газар хэвийн ажиллахад саад хийсэн парламент тарах эрсдэл хүлээдэг байна. ХБНГУ-ын 68 дугаар зүйлд:

Бундесканцлерын оруулсан итгэл үзүүлэх эсэх асуудал Бундестагийн гишүүдийн олонхийн саналыг авч чадаагүй бол Бундесерөнхийлөгч Бундесканцлерын саналаар хорин

Reuven Y. Hazan, "Analysis: Israel's new constructive vote of no confidence" *The Knesset* http://www.knesset.gov.il/speeches/eng/PR_eng.asp?PRID=11701

¹ Constitution of Republic of Hungary <http://www.ksza.hu/constitution/constitution.htm> or <http://www.ksza.hu/constitution/constitution.htm>

нэг хоногийн дотор Бундестагийг тараана.⁶

гэж заажээ. Хэрэв засгийн газрын тэргүүн парламент гүйцэтгэх эрх мэдэл рүү хэт орж байна хэмээн үзвэл итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг хөндөж, улмаар парламентыг огцруулах хүртэл эрх олж байгаа явдал бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцлийг хангах чухал механизм юм. Ийм эрсдэл үүсгэх нь парламентын засагтай оронд гүйцэтгэх засгийн бие даасан байдлыг хангах чухал хөшүүрэг болж байна.

4. ПАРЛАМЕНТЫГ ТАРААХ БУСАД ҮНДСЭЛ

Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байх, Засгийн газартай харилцах хяналт-тэнцлийг хангах зэргээс гадна парламентыг тараах өөр хэд хэдэн сонирхолтой үндэслэл харьцуулсан судалгааны үр дүнгээс харагдаж байгааг тоимловол:

- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахтай холбоотой
- Парламентын шийдвэр бүх нийтийн санал асуулгаас зөрөх зэрэг бөгөөд эдгээрийг тус тусад нь авч үзье.

а/ Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хязгаарласан хатуу зохицуулалт нэлээн олон оронд бий: гэвч үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахын тулд парламентыг өөрөө тарахыг шаарддаг хатуу заалт зарим оронд байна. Энэ заалтын онцлог нь парламентад хариуцлага хүлээлгэхэд огт чиглээгүй, харин үндсэн хуулийг хамгаалахад чиглэсэн байдаг оршино.

Жишээлбэл, Исландын үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлд:

Энэ үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг парламентын /Альтинги/ ээлжит болон ээлжит бус чуулганд оруулж болно. Төсөл батлагдмагц парламент даруй тарж, шинэ сонгууль явуулна. Шинээр байгуулагдсан парламент төслийг өөрчлөлгүй баталбал Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч соёрхон баталж,

Үндсэн хуулийн адил хүчин төгөлдөр болно...

гэж заажээ. Ийм зохицуулалт ганц үүгээр зогсохгүй, Нидерландын үндсэн хуулийн 137 дугаар зүйлд зааснаар:

1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль /парламентын акт/ батлагдахна.

2. Дээрх зорилгоор өргөн барьсан төслийг Доод тэнхим Хааны нэрийн өмнөөс буюу өөрөөр өргөн барьсан төсөл болгон хэд хэд тусгаарлаж болно.

3. Нэгдүгээр хэсэгт дурдсан төслийг нийтэлсний дараа Доод танхим тарна.

4. Доод тэнхим шинээр бүрэлдсэний дараа парламентын /States General/ хоёр тэнхим энэ зүйлийн нэгдүгээр хэсэгт дурдсан төслийн хоёрдугаар хэлэлцүүлгийг хийнэ. Гишүүдийн гуравны хоёрын санал авч дэмжигдвэл хуулийг батлагдсанд тооцно.

5. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар өргөн барьсан төсөл гишүүдийн гуравны хоёрын санал авч дэмжигдвэл Доод танхим Хааны нэрийн өмнөөс буюу өөрөөр өргөн барьсан төсөл болгон хэд хэд тусгаарлаж болно.

гэж заажээ. Цааш нь, дээрх төслийг хоёрдугаар хэлэлцүүлэг, санал асуулгаар дэмжсэн дэмжигдээгүйг харгалзан нэгтгэж, тусгаарласан шинэ төсөл гаргаж, Үндсэн хуулийн зүйл заалтын дугаарыг өөрчлөн тусгаж дахин санал хурааж, гишүүдийн гуравны хоёрын саналыг авсны дараа Хаан соёрхон батлахыг 138 дугаар зүйлдээ заажээ.

Нидерландын үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах ийм хатуу процедуртай боловч тухай бүр парламентын доод тэнхим тараад байж болдоггүй тул нэмэлт өөрчлөлтийг парламентын ээлжит сонгуулийг тааруулан баталдаг жишиг практикт тогтсон ажээ.

б/ Парламентын шийдвэр бүх нийтийн санал асуулгаас зөрөх

Парламент ард түмний төлөөллийн байгууллагын хувьд

⁶ "Grundgesetz fuer Bundesrepublik Deutschland," 91.

гаргасан шийдвэрийг нь ард түмний хүсэл зоригийн илэрхийлэл гэж үздэг. Гэтэл парламентын гаргасан шийдвэр бүх нийтийн санал асуулгын дүнтэй зөрвөл тухайн парламент ард түмнээ төлөөлөх чадваргүйг харуулах бөгөөд улс төрийн үр дүнд нь парламент тарах ёстой болно.

Энэ тухай Эстоны үндсэн хуулийг жишээлбэл 105 дугаар зүйлд:

Парламент хууль болон улсын чухал бусад асуудлыг бүх нийтийн санал асуулгаар шийдүүлэх эрхтэй.

Санал асуулгаар олонхийн санал авснаар ард түмэн асуудлыг шийднэ.

Санал асуулгаар баталсан хуулийг Ерөнхийлөгч соёрхоно.

Санал асуулгын шийдвэр төрийн бүх байгууллагад заавал биелэгдсэн шинжтэй байна.

Парламентын баталж, бүх нийтийн санал асуулгаар шийдүүлсэн асуудал олонхийн санал авч чадахгүй бол Ерөнхийлөгч парламентын ээлжит бус сонгууль зарлана.

гэжээ. Парламентын гишүүд санал тэнцсэн буюу санал хураалт улс төрийн гадаанд орсон тохиолдолд "хайнаа хагалах" асуудлыг Британид парламентын спикер, АНУ-д сенатын спикерийн санал өгсөн талд шийддэг нийтлэг жишиг бий: харин Эстоний үндсэн хуулийн дагуу ийм асуудлыг санал асуулгаар шийддэг байна.

Бүх нийтийн санал асуулгатай холбоотойгоор парламент тардаг заалт зарим улсын үндсэн хуульд ерөнхийлөгчтэй холбоотой тавигддаг байна. Жишээ нь: Испанд парламентын засаглалтай боловч бүх ард түмний сонгуулиар Ерөнхийлөгчийг сонгодог бөгөөд түүнийг огцруулах асуудлыг парламент шийддэг, дараа нь ард нийтийн санал асуулга явуулдаг байна: Үндсэн хуулийнх нь 11 дүгээр зүйлд:

....

Ерөнхийлөгчийг хугацаанаас өмнө огцруулах асуудлыг Парламентын гишүүдийн дөрөвний гураваар шийдэж бүх нийтийн санал асуулгаар батална. Парламент ийм шийдвэр гаргаснаас хойш хоёр сарын дотор санал асуулгыг явуулна. Парламент энэ асуудлыг хэлэлцэж эхэлснээс

эхлээд ард нийтийн санал асуулгын дүн гартал Ерөнхийлөгч бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж болохгүй.

Хэрэв парламентын шийдвэрийг ард нийтийн санал асуулгаар дэмжихгүй бол парламент тарж, шинэ сонгууль зарлана.

гэжээ. Харин Латвийн үндсэн хуульд эсрэгээрээ Ерөнхийлөгч нь парламентыг тараах асуудлыг ард нийтийн санал асуулга явуулдаг. Тус улсын үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлд:

Ерөнхийлөгч парламентыг /Сэйм/ тараах санал дэвшүүлж болно. Энэ саналаар бүх нийтийн санал асуулга явуулна. Санал асуулгаар талаас илүү хувь нь парламентыг тараахыг дэмжвэл парламентыг тавсанд тооцож шинэ сонгууль зарлах бөгөөд, сонгуулийг парламент тасан өдрөөс хойш хоёр сарын дотор явуулна.

гээд, харин 50 дугаар зүйлд:

Бүх нийтийн санал асуулгаар талаас илүү хувь нь парламентыг тараахын эсрэгүүцвэл Ерөнхийлөгчийг огцорч түүний бүрэн эрхийн хугацааг дуустал гүйцэтгэх шинэ Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгоно

гэжээ.

Иймэрхүү байдлаар "хайнаа хагалах" зорилгоор бүх ард түмний санал асуулга явуулж, парламент ард түмнийхээ хүсэл зоригийг илэрхийлж байгаа эсэхийг харж, тараадаг механизм цөөнгүй байна.

5. Засгийн газрын тогтвортой байдлыг хангасан үндсэн хуулийн зохицуулалт

а. Конструктив механизмын онцлог

Парламентаас засгийн газартай харилцахад давамгайл байдал олж авахаас сэргийлэх гол механизм бол конструктив механизм юм. Эл механизмыг ХБНГУ-ын 1948 оны Үндсэн хуульд анх суулгасан гэж үздэг бөгөөд Засгийн газар олон дахин солигдож, гүйцэтгэх эрх мэдэл эзгүйрэхээс сэргийлэх зорилгоор хийгджээ. Хожим энэ системийг Испани, Словени, Унгар, Польш, Бельги, Израйль улс авсан байна. Испанид Франкогийн

дэглэм унасны дараа, Словени, Унгар, Польшид коммунист дэглэм унасны дараа авсан бол Бельги, Израйль зэрэг ардчилал төлөвшсөн орнууд 1995, 2001 онд тус тус авсан нь сонирхолтой юм⁹.

Засгийн газрыг огцруулахад парламент дотор улс төрийн зөвшилд хүрэх, гүйцэтгэх эрх мэдлийн залгамж чанарыг хадгалахад энэ механизм чухал үүрэгтэй байдаг. Дээрх зорилгоос шалтгаалж конструктив механизм хэд хэдэн онцлогтой байдаг:

- Парламент Засгийн газрыг огцруулах асуудал сөхөх тоолон өөрөө тарах эрсдэл хүлээдэг
- Ерөнхий сайдыг огцруулахын өмнө түүнийг залгамжлах хүн дээр урьдчилан санал хурааж баталгаажуулдаг. Засгийн газар огцормогц түүнийг дахин хэлэлцэхгүйгээр шууд томилдог.
- Энэ явцад Ерөнхийлөгч санаачилгаараа оролцох боломжгүй байдаг

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг парламент гагцхүү улс төрийн бүрэн зөвшлийн үндсэн дээр хөндөнө, тийнхүү хөндөхдөө гүйцэтгэх эрх мэдлийн тасралтгүй ажиллах, залгамж чанарыг алдагдуулахгүй байх ёстой билээ. Унгарын хуучин Үндсэн хуулийн 39-А дугаар зүйлд энэ агуулгыг хамгийн хялбар ойлгогдохуйцаар томъёолсон байдаг нь:

1) Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх тухай саналыг мөн тушаалд оронд нь сонгох хүний нэрийн хамт парламентын гишүүдийн тавьнгээс доошгүйн дэмжлэгээр бичгээр гаргана. Хэрэв парламентын гишүүдийн олонхи итгэл үзүүлэхээс татгалзвал саналд нэр дэвшсэн хүнийг шууд Ерөнхий сайдаар сонгогдсонд тооцно.¹⁰

хэмээн заажээ. Энэ заалт парламентын гишүүдийн тодорхой хэсэг:

- нэгд, засгийн газрыг огцруулах асуудлаар;
- хоёрт, шинэ ерөнхий сайдаар томилох нэр дэвшигч дээр улс төрийн зөвшилд заавал

хүрэхийг шаардсан байна. Ийм тодорхой зөвшил байгаа явдал

- нэг талаас, парламентад хуучин, шинэ ерөнхий сайдын хооронд тодорхой сонголт хийх боломж олгож;

- нөгөө талаас, засгийн газрыг байн байн огцруулах, улмаар парламентаас хараат болох эрсдэлийг бууруулж байгаа юм.

Манай улсад засгийн газрыг огцруулж, шинэ засгийн газрыг байгуулах зуур "сайдын үүрэг гүйцэтгэгч" хэмээх завсрын элемент гарч, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хэвийн ажиллагаа байн байн тасалддаг байдлаас сэргийлэхэд ийм механизм чухал үүрэгтэй юм.

Засгийн газрын залгамж чанарыг хадгалахын тулд конструктив механизмыг цагийн хязгаартай тавих явдал үр ашгийг юм. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлд:

1. Бундестаг, Бундесканцлерт итгэл үзүүлэх тухай асуудлыг хэлэлцэж болох бөөөөд ингэхдээ, гишүүдийн олонхийн саналаар Бундесканцлерын залгамжлагчийг урьдчилан сонгож, нэрийг Бундесерөнхийлөгчид хадгалуулсны дараа Бундесканцлерыг чөлөөлнө. Бундесерөнхийлөгч залгамжлагчийг Бундесканцлераар сонгогдсонд тооцож томилно.

2. Итгэл үзүүлэх саналыг хэлэлцсэнээс хойш дөчин найман цагийн дотор сонгоно. хэмээн заажээ. Энэ зүйлийн эхний

заалт бол конструктив механизмыг тусгаж, засгийн газрыг огцруулахын тулд оронд нь томилогдох нэр дэвшигч дээр урьдчилан улс төрийн тохиролцоо хийхийг шаардсан байна. Засгийн газрыг огцруулж, шинэ Бундесканцлерыг сонгох явдал цагийн хязгаартай байх тухай заасан хоёр дахь заалт гүйцэтгэх эрх мэдлийг эзгүйдэх, тасалдахаас сэргийлсэн, улмаар бие даасан байдал, хянал-тэнцлийг хадгалахад чиглэсэн байна. Ийм заалт 1998 онд Ц. Элбэгдоржийн тэргүүлсэн Засгийн газрын тэнхим оцорсноосоо хойш

⁹ Hazan, "Analysis", URL

¹⁰ Constitution of Republic of Hungary <http://www.oeffre.unibell.ch/law/tcl/hu000000.html> орч.

зургаан сарын турш үүрэг гүйцэтгэгч байдлаар ажиллаж, шинэ Ерөнхий сайд томилогдолгүй хэт сунжирч байсан шиг явдлаас сэргийлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.

Хэрэв Бундесканцлерт итгэл эс үзүүлэх, дараагийн Бундесканцлерийг сонгох явдал сунжирч, цагтаа амжихгүй бол парламент улс төрийн хариуцлага хүлээнэ. Тус улсын Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлд:

Бундесканцлерын оруулсан итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг Бундестагийн гишүүдийн олонхийн саналыг авч чадаагүй бол Бундесерөнхийлөгч Бундесканцлерын саналаар хорин нэг хоногийн дотор Бундестагийг тараана.

Ингэснээр засгийн газрыг огцруулах тоолон парламент өөрөө тарах эрсдэл хүлээж байгаа юм. Үүнд конструктив механизмын өөр нэг онцлог оршино.

6. Итгэл үзүүлэх эсэх ердийн болон конструктив санал хураалт

Итгэл үзүүлэх эсэх тухай конструктив санал хураалтыг Үндсэн хуульдаа тусгасан орнуудад Засгийн газрыг огцруулах асуудал харьцангуй цөөн хөндөгдсөн байна. ХНБГУ-ын 1948 оноос, Испанид 1978 оноос хойш тус бүр хоёрхон удаа, сүүлийн үед энэ системийг авсан орнуудаас хамгийн олон нь Словенид 1991 оноос хойш хоёрхон удаа л засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх тухай асуудлыг хөнджээ.

Итгэл үзүүлэх эсэх конструктив санал хураалт, огцруулсан хувь

Орон	Он	Дундаж /житгээр/	Батлагд-сан	Огцруул-сан
Герман	2/1949/	0,03	1	50%
Испани	2/1978/	0,06	0	0
Унгар	1/1989/	0,04	1	100%
Словени	2/1991/	0,09	2	100%
Польш	1/1992/	0,05	0	0

Итгэл үзүүлэх эсэх тухай ердийн болон конструктив санал хураалтын амжилт үр дүнгийн талаар Израйлийн Кнессэтэд /парламент/ зориулж Хавройн их сургуулийн профессор Рюван Хазаны хийсэн судалгаа ихээхэн сонирхол татаж байна. Итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг өндөр босготой бслвч ердийн журмаар санал хураах

явдал конструктив санал хураалттай адил засгийн газрын тогтвортой байдлыгхангаж байгаа төдийгүй өндөр босготой конструктив санал хураалт гүйцэтгэх эрх мэдлийн давамгайлалд хүргэж болзошгүйг анхааруулсан байна¹¹.

Конструктив механизмыг авч хэрэглээгүй улсуудын зохихуулалт янз бүр байдаг бөгөөд дотор нь босготой, босгогүй гэж ангилж болохоор байна. Итгэл үзүүлэх асуудлыг санаачлахад Швед, Португаль улсын үндсэн хуульд Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг парламентын нийт гишүүний 10-20%-ийн саналаар хэлэлцэж, 50%-ээс дээш хувийн саналаар огцруулах болзол заасан байдаг ажээ. Иймэрхүү босго тавьсан, ардчилал өнө удаан тогтсон орнуудын засгийн газар харьцангуй тогтвортой ажиллаж байгаа бол босго тавиагүй орнуудын засгийн газар байн байн огцорч байгааг харж болно.¹²

Итгэл үзүүлэх ердийн санал хураалт, огцруулсан хувь

Орон	Он	Дундаж /житгээр/	Батлагд-сан	Огцруул-сан хувь
Норвеги	23/1980/	0,6	0	0
Дани	3/1901/	0,02	3	100%
Австри	166/1926/	1,9	0	0
Швед	5/1901/	0,04	0	0
Португаль	26/1976/	0,7	1	3,8%

Хазаны нотолсноор босготой ердийн систем, конструктив механизм хоёр төстэй үр дүнд хүргэж байгаа ч жишээлж авсан орнуудыг нь анхаарууштай байна. Конструктив механизмыг авсан нь ардчиллыг сэргээн тогтоосон, харин босготой ердийн зохицуулалтыг хэрэглэж байгаа нь уламжлалт ардчилсан орнууд байна. Ардчиллыг сэргээн тогтоосон орнууд уламжлалт ардчилсан орнуудтай ижил үр дүн гаргаж байгаа нь өөрөө конструктив механизмын ач холбогдолыг харуулж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар тусгайлсан заалт байхгүй тул итгэл үзүүлэх асуудлыг босгогүй хэлэлцдэг онцлогтой. Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, 6-р заалтын

¹¹ Hazan, "Analysis". URL

¹² Мен гэнд

б/ Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах;

гснийг удирдлага болгон асуудалд хандаж ирлээ. Нэгэнт ямар нэг хязгаар үгүй тул УИХ-ын олонх Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг ямар нэг хязгаарлалтгүй хэлэлцэж ирсэн бөгөөд 2012-2014 оны хооронд Н.Алтанхуягийн засгийн газрыг нийт зургаан удаа, бараг л улирал тутам хэлэлцсэн жишээ бий.

6. Дүгнэлт

Парламентыг тараах хэд хэдэн үндэслэлийг гадаад орнуудын үндсэн хуульд тусгасан байдаг ажээ. Тэдгээрийг ерөнхийд нь багцалбал:

- Парламент эрх мэдлээ хэрэгжүүлж чадахгүй байх явдал: энэ нь чуулганы хуралдаан тасраад хэт удах буюу ирц хүрэхгүй байнга тасалдах гэсэн хоёр төрлийн диспозецтэй байна.

- Парламент Засгийн газраа байгуулж чадахгүй буюу хэвийн үйл ажиллагаанд нь саад болж явдал: энэ нь дотроо хэд хэдэн диспозецтэй байна.

УИХ-Засгийн газрын хооронд хяналт-тэнцлийг хангах зорилгын үүднээс парламент – засгийн газар хоёрын харилцаанаас парламентад үүсэх хариуцлагын механизм бидэнд илүү сонирхолтой байна. Тиймээс дээрх хариуцлагаас хоёр дахь хэсгийг нь дэлгэрэнгүй үзвэл дараах диспозецийг:

- “Шинэ сонгуулийн дараа Засгийн газраа байгуулж чадаагүй бол”

- Засгийн газрыг огцруулснаар шинэ засгийн газар байгуулж чадахгүй бол гэсэн нөхцөлийг тодорхой цаг хугацааны болзолтойгоор

- Засгийн газраа огцруулья гэсэн асуудлаар тохирсон парламентын олонх задарвал гэсэн нөхцлийг итгэл эс үзүүлэх асуудлыг парламентад дэмжээгүй санал хураалтын дүн гэсэн болзолтойгоор

- Засгийн газрыг огцруулах давтамжийн болзолтойгоор зааж

өгсөн байна.

Тараах субъект ихэвчлэн улсын ерөнхийлөгч байна. Гэхдээ парламентыг тараах эрхийг ерөнхийлөгч шууд эдлэхгүй, ихэвчлэн тодорхой нөхцөл /гипотез/ үүссэний дараа ерөнхий сайдын санал болгосноор /диспозец/ ийм шийдвэр гаргадаг байна. Парламентын засаглалтай улсад ерөнхийлөгч ихэвчлэн эрх мэдэл дундын тэнцвэрийг хангах чиг үүрэгтэй элемент байдаг учир санаачилгаараа асуудалд хандах явдлыг хориглосон байдаг онцлогтой.

Гэхдээ парламент тарах явдал харьцангуй цөөн байдаг ажээ. Хамгийн олон удаа парламент тарсан тохиолдол Италид байх бөгөөд 1948 онд Үндсэн хуулиа баталснаас хойш 1972, 1976, 1979, 1983, 1987, 1994, 1996, 2008, 2013 онд нийт 9 удаа парламентыг тараасан байна. Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх эсэхтэй холбоотойгоор Германы Бундестаг 1972, 1982, 2005 онд тус бүр тарах дээрээ тулж байжээ. Харин 1990 оноос хойш үндсэн хуулиа баталсан Зүүн Европын орнуудад парламент тарж байсан тохиол гарсангүй.

Засгийн газрыг огцруулах, парламентад хариуцлага тооцох хоёр асуудлыг уялдуулсан зохицуулалтын оновчтой хувилбар бол конструктив механизм ажээ. Улс төрийн өнцгөөс харвал “ерөнхий сайдыг шүүмжилж болно, харин огцруулахдаа болгоомжтой байхыг сануулсан” зохицуулалт юм.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой байдлыг хангахад энэ механизм туйлын үр дүнтэй байна. Засгийн газрыг огцруулах конструктив биш боловч хатуу нөхцөлтэй зохицуулалт нь конструктив механизмтай төстэй үр нөлөөтэй байна. Гэхдээ хатуу нөхцөлтэй ердийн механизмыг ардчилал өнө удаан тогтсон уламжлалтай орнууд: - Норвеги, Дани, Швед зэрэг улс ашиглаж байгаа бол конструктив механизмыг ардчиллыг сэргээн тогтоосон орнууд – эрт үеэс нь жишээлбэл Герман, Испани, сүүл үеэс нь жишээлбэл коммунизм унасны дараах Польш, Словени, Унгар ашиглаж байна.