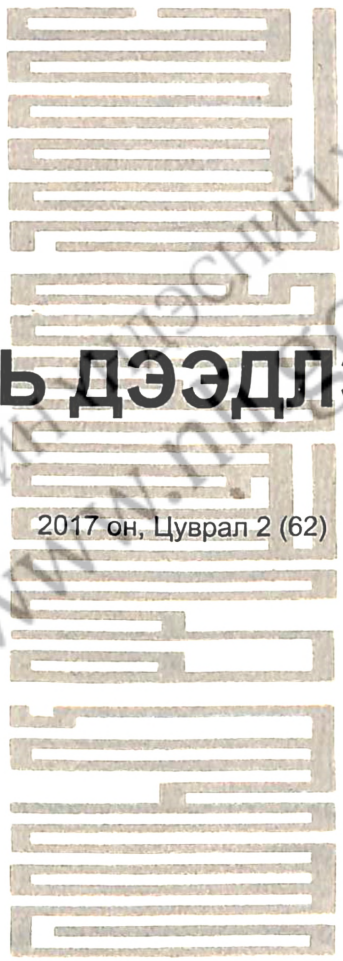
ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН



ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁС

2017 он, Цуврал 2 (62)

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.mnlaw.mn

Улаанбаатар хот
2017 он

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Сэтгүүлд нийтлэсэн бүтээл нь Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн албан ёсны байр суурийг илэрхийлэхгүй болно.

© Сэтгүүлд нийтлэгдсэн бүтээлийн зохиогчийн эрх Сэтгүүлийн редакц болон зохиогчид хадгалагдана.

Хэвлэсэн газар: Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн хэвлэх үйлдвэр

СЭТГҮҮЛИЙН ЗӨВЛӨЛ

Ж.Амарсанаа	*Академич*
Ц.Сарантуяа	*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор*
Б.Баярсайхан	*Хууль зүйн доктор*
Д.Гангабаатар	*Хууль зүйн доктор*
Д.Зүмбэрэллхам	*Хууль зүйн доктор*
Ж.Оюунтунгалаг	*Хууль зүйн доктор*
Д.Сүнжид	*Хууль зүйн доктор*
З.Сүхбаатар	*Хууль зүйн доктор*
Ц.Цогт	*Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч*
Х.Эрдэм-Ундрах	*Хууль зүйн доктор*

Эрхлэгч
С.Энхцэцэг

Нарийн бичгийн дарга
Д.Нямбаяр

Хэвлэлийн эхийг
З.Эрдэнэтөгс

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

Улсын бүртгэлийн дугаар: 279 ISSN:2226-9185 Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс эрхлэн гаргав. Жилд 5 дугаар гарна.	Хаяг: Улаанбаатар–46, Чингэлтэй дүүрэг, 4 дүгээр хороо, Бага тойруу /15160/, Хуульчдын гудамж 1, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн байр Утас: +(976)-11-315735 Факс: 315735 Вэб хуудас: www.legalinstitute.mn Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn

EDITORIAL BOARD

J.Amarsanaa	*Academician*
Ts.Sarantuya	*(Sc.D)*
B.Bayarsaikhan	*(Ph.D)*
D.Gangabaatar	*(LL.D)*
D.Zumberellkham	*(Ph.D)*
J.Oyuntungalag	*(LL.D)*
D.Sunjid	*(Dr.jur)*
Z.Sukhbaatar	*(Ph.D)*
Ts.Tsogt	*Judge of the Administrative Appellate Court*
Kh.Erdem-Undrakh	*(Dr.jur)*

Executive Editor–in-Chief
S.Enkhtsetseg

Acting Assistant Editor
D.Nyambayar

Designed by
Z.Erdenetugs

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

Address: 4th Khoroo of Chingeltei District, Lawyer's Street-1, Ulaanbaatar-15160, Mongolia
Phone:+(976)-11-315735
Fax: 315735
Website: www.legalinstitute.mn
E-mail: lawjournal@legalinstitute.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

АГУУЛГА

ХУУЛЬ ТӨРӨХИЙН ӨМНӨ /ОНЦЛОХ ӨГҮҮЛЭЛ, ЯРИЛЦЛАГА/

Монгол Улсын Үндсэн хууль ба иргэний нийгмийн үзэл баримтлал **10**
Академич, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн зөвлөх Ж.Амарсанаа

Хууль тогтоох эрх мэдлийг мэргэшсэн аппаратаар бэхжүүлэх нь **17**
Хууль зүйн доктор П.Амаржаргал

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах нь: системийн цэгцийг алдагдуулах аюул **27**
"Улаанбаатар" бодлогын судалгааны төвийн Удирдах зөвлөлийн дарга О.Машбат

Үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал **34**
Хууль зүйн доктор, дэд профессор Б.Нармандах
Хууль зүйн доктор Н.Мөнхзул

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт ба Үндсэн хуулийн хяналт **42**
Отгонтэнгэр их сургуулийн багш Р.Очирбал

ЭРХ ЗҮЙН СЭТГЭЛГЭЭ: ҮЗЭЛ БОДОЛ, ЭРГЭЦҮҮЛЭЛ

Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхол: үзэл баримтлал ба тулгамдсан асуудал **50**
Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн багш, хууль зүйн доктор, дэд профессор Д.Сүнжид

Төрийн байгуулалтад Үндсэн хуулийн Цэцийн гүйцэтгэх үүрэг **70**
Удирдлагын академийн багш, ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Улс ардын аж ахуй, төрийн албаны академийн докторант В. Удвал

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл, хууль зүйн үр дагавар **77**
ХСИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн эрх зүйн онолын тэнхимийн багш, ахмад, МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант Т.Азжаргал.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nji.gov.mn

Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёс ба үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын чиг хандлага, сургамж 87
Хуульч, дипломатч Ж.Шишмишиг

ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ, ҮР НӨЛӨӨ

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө ба Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн практик 97
МУИС-ийн ХЗС-ийн дэд профессор, хууль зүйн доктор Д.Гангабаатар

Монгол улсаас ОХУ-д зорчиж буй иргэдийн эрх зүйн байдал 105
Хууль зүйн доктор, профессор Г.Гантулга
Хууль зүйн доктор, дэд профессор Б.Нармандах

Төрийн өндөр албан тушаалтанд хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт 111
Удирдлагын академийн багш, Хууль сахиулахын их сургуулийн докторант Р.Мухийт

Хувийн аж ахуй эрхлэх эрх, түүний улсын бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалтын зарим асуудал 116
Хууль зүйн доктор, шүүгч С.Энхбаяр

ХУУЛИЙН ТАЙЛБАР

Амьд явах эрхийг Үндсэн хуулиар хамгаалах нь 125
Гавьяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа

ЭРХ ЗҮЙН СУДАЛГАА, ТОЙМ, ҮР ДҮН

Эрх зүйн хэм хэмжээ үндсэн хууль зөрчсөнийг хянах хяналт ба Үндсэн хуулийн Цэц 132
МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн дэд захирал, хууль зүйн доктор, профессор А.Бямбажаргал

Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд диспозитив зарчмыг хязгаарлах нь 143
Хууль зүйн магистр С.Номынбаясгалан

ГАДААД ОРНЫ ТУРШЛАГА

Монгол Улсын Үндсэн хууль ба шүүхийн эдийн засгийн баталгаа 151
ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан, хууль зүйн магистр Ж.Алтансүх

МЭДЭЭЛЭЛ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

CONTENT

BEFORE CREATING A LAW /UNDERLINE ARTICLE AND INTERVIEW/

Constitution of Mongolia and Conception of Civil Society 10
Amarsanaa. J, Academician, Advisor, The National Legal Institute

Strengthening Legislative Power by using Experienced Apparatuses 17
Amarjargal.P, Ph.D.

Amendments to the Constitution of Mongolia: The System Disruption Threat 27
Mashbat.O, Chairman of the Board, "Ulaanbaatar" Policy Research Center

The Security of Constitutional Organizations 34
Narmandakh.B, Ph.D., Associate Professor.
Munkhzul. N, Ph.D.

Constitutional Amendments and Review 42
Ochirbal. R, Lecturer, Otgontenger University

LEGAL THINKING: VIEWS AND REFLECTIONS

The Fundamental Perspectives of Mongolia: Conception and Challenges 50
Sunjid.D, J.D, Associate Professor, Lecturer, National Academy of Governance

The Role of the Constitutional Court in State Structures 70
Udval.V, Ph.D. candidate, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Lecturer, National Academy of Governance

The Legal Consequences and the Grounds for Imposing Constitutional Legal Responsibilities 77
Azjargal. T, Ph.D. candidate, School of Law, National University of Mongolia, Lecturer, Law Theory Faculty, Law and Social Science Institute, Law Enforcement University, Senior Lieutenant.

Morality and Tendencies of Mongolian Constitutionalism and the National Security Concept 87
Shishmishig. J, Lawyer and Diplomat.

IMPLEMENTATION OF EFFICIENCY AND LAW

Freedom of Religion and the Jurisprudence of the Constitutional Court of Mongolia 97
Gangabaatar.D, Ph.D., Associate Professor, School of Law, National University of Mongolia

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

The Legal Status of Mongolian Citizens Traveling to Russia 105
Gantulga. G, Ph.D., Professor
Narmandakh.B, Ph.D., Associate Professor

Regulation for Legal Responsibility of High-Ranking Officials 111
Muhiit. R, Ph.D. candidate, Law Enforcement University, Lecturer, National Academy of Governance

Issues Regarding Private Farming and Regulation of State Registration 116
Enkhbayar.S, Ph.D, Judge

LEGAL DESCRIPTIONS

Protecting the Right to Life under the Constitution 125
Sarantuya. Ts, Sc.D.,Professor, Merited Lawyer of Mongolia

LEGAL RESEARCHES, SUMMARY, RESULTS

Disputes over Legal Norms that Violate the Constitution and the Constitutional Court 132
Byambajargal.A, Ph.D., Professor, Deputy Director, School of Law, National University of Mongolia

Limiting the Disposition Principle in the Process of Dispute Resolution at the Constitutional Court 143
Nomiinbayasgalan. S, LL.M

FOREIGN COUNTRY PRACTICES

The Constitution of Mongolia and Economic Independence of the Court 151
Altansukh. J, LL.M, Researcher, National Legal Institute of Mongolia

INFORMATION

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МЭНДЧИЛГЭЭ



Монголын ард түмэн бид 1992 онд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг баталган бэхжүүлж, хүний эрх, эрх ҩөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардҩилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно хэмээн даяар олноо тунхаглан зарлаж, ардҩилсан шинэ Үндсэн хуулиа баталсан билээ.

Энэ онд шинэ Үндсэн хууль батлагдсаны болон Үндсэн хуулийг ҩандлан сахиулах баталгаа болсон Үндсэн хуулийн цэц үүсгэн байгуулагдсаны 25 жилийн ой давхардан тохиож байна.

Эдгээр түүхт ойг тохиолдуулан шинэ Үндсэн хууль батлагдах үйл явцад сэтгэл гарган оролцсон УБХ-ын гишүүд, АИХ-ын депутатууд, Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих үүргээ нэр төртэй биелүүлж ирсэн Үндсэн хуулийн цэцийн це цеийн гишүүд болон нийт ажилтнуудад мэндҩилгээ дэвшүүлж байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс 14 жилийн турш эрхлэн гаргаж буй "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн энэ оны 2 дугаар улирлын дугаарыг эдгээр түүхт ойд зориулан Үндсэн хуультай холбоотой төрөлжсөн сэдвээр бэлтгэн гаргаж байгаадаа туйлын талархалтай байгаа ба энэхүү сэтгүүл та бүхний эрдэм судалгааны ажилд тус нэмэр болно гэдэгт итгэлтэй байна.

Та бүхэнд болон сэтгүүлийн уншигҩдад ХЗҮХ-ийн болон "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн Зөвлөлийн нэрийн өмнөөс ажлын амжилт хүсҩ дахин мэндҩилгээ дэвшүүлье.

ЗАХИРАЛ: С.ЭНХЦЭЦЭГ

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН
www.nli.gov.mn

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ



Академич, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн зөвлөх Ж.Амарсанаа

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Нийгэм, иргэний нийгэм, төр, эрх зүйт төр, Үндсэн хууль, хууль, хүний эрх, эрх чөлөө.

ТОВЧЛОЛ

The new Constitution of Mongolia, 1992, stipulates several provisions on the civil society. The concept of a civil society comprises within itself the notions regarding the free market economy, private property or ownership, human rights and individual freedoms and public opinion. The other side or counterpart of the civil society is the rule of law. The civil society does not exclusively mean the non-governmental organizations. The state or government, the civil society and the private sector are intrinsically linked with each other.

* * *

Доктор Б.Чимид: "Уг нь <<Концепция-Conception>> гэсэн латин гаралтай шинжлэх ухааны энэ нэр томъёо нь мэргэдийн тайлсан ёсоор бол аливаа үзэгдэл, үйл явцыг тодорхойлж ойлгох үзэл бодлын тогтолцоо буюу шинжлэх ухааны бүтээл туурвилд бол түүнийг бүтээхэд зорьж баримталсан нэгдмэл, тодорхойлогч гол үзэл санаа, сэтгэмжийг хэлдэг билээ" гэж тодорхойлжээ.[1]

Иргэний нийгэм, түүний үзэл баримтлалын асуудлыг одоохондоо философичид, түүхчид, улс төр, эрх зүй судлаачид сонирхон судлаж байна. Энэ бол улс төрийн ном сурах бичгийн үг төдий зүйл биш. Хууль зүйн нэр томъёо, түүгээр үл барам Үндсэн хуулийн ойлголт юм.

Иргэний нийгэм гэдэг бол цоо шинэ ойлголт биш. Энэ бол эртний Грек, Ромоос угшилтай, хүн төрөлхтөний соёлын, оюун сэтгэлгээний үнэт өв юм. Бид шинэ цаг үед түүнийг хүлээн авч, үргэлжлүүлж буй хэрэг. 18 дугаар зууны сүүл үес зах зээлийн эдийн засаг, хувийн өмч, парламентын ардчилал, хүний эрх, эрх зүйт төр гэх зэрэг шинэ шинэ ойлголт, үзэл санаа бий болсны нэг нь иргэний нийгэм. Энэ үзэл санааг Ж.Локк, А.Фергусон, Ш.Л.Монтескью, С.Пуфендорф, И.Кант нарын сэтгэгчид төсөөлөн боловсруулсан байдаг. Г.Ф.В. Хегел эрх зүйт төр ба иргэний нийгэм нь нэг зоосны хоёр тал гэж томъёолсон байна. Г.Ф.В. Хегел "Эрх зүйн философи" бүтээлийнхээ "Ёс суртахуун" гэсэн III хэсэгт иргэний нийгмийн асуудлыг өрх гэр, төрийн уялдаа холбоонд зэрэгцүүлэн тун дэлгэрэнгүй бичжээ.[2]

Жан Жак Руссо "Нийгмийн гэрээ" бүтээлдээ: "Хувь хүн буюу гишүүн бүрийнхээ амь бие, эд хөрөнгийг нийтийн хүчээр сахин хамгаалах чадвартай нийгмийн холбооны хэлбэрийг эрж олох хэрэгтэй бөгөөд гишүүн бүр энэ нэгдэлд нийлэх боловч

[1] Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. II хэвлэл. УБ., 2017 он. 53 дахь тал.

[2] Гегель Философия права. Мир книги. 2009. С. 221-443.

гагцхүү өөрөө өөртөө захирагдан урьдын адил эрх чөлөөтэй үлдэнэ" гэж бичсэн байдаг.[3]

Нийгэм хүмүүсээс бүрэлддэг, Иргэний нийгэм иргэдээс бүрэлддэг. Хүн нь төртэй харилцан хамааралтай болсон үед иргэн, улмаар иргэний нийгэм гэсэн ойлголт бий болдог байна. Иргэний нийгмийн тухай сүүлийн үед өгүүлэл, ном, бүтээл гарч байна.

Доктор Д.Гангабаатар: "Монгол Улсад ангит нийгэм, олигархи, нэг хүний дарангуйллын нийгмийн аль нь ч бус иргэний нийгмийн байгууллагуудын дуу хоолой, иргэний оролцоонд тулгуурласан ардчилсан нийгэм байгуулах зорилгоор шинэ Үндсэн хуулиа баталсан байна" гэж дүгнэжээ.[4] Монгол Улсын ардчиллын замнал: Хөгжил ба сургамж номонд: "Иргэний нийгэм бол идэвхигүй ажиглагч биш, харин ч улс төрчдийг хянах хүнд хариуцлага хүлээсэн нийгмийн идэвхитэй систем юм" гэж тэмдэглэжээ.[5]

Иргэний нийгмийн асуудлаар тусгайлан судалсан нь ч бий. Шинжлэх ухааны академийн Философи, социологи, эрх зүйн хүрээлэн 2013 онд "Монгол Улс дахь иргэний нийгмийн төлөвшил" сэдвээр суурь судалгааны ажил /төслийн удирдагч Ж.Амарсанаа/ хийж, иргэний нийгмийн төлөвшлийн эрх зүйн орчин, иргэний нийгэм ба улс төр, иргэдийн улс төрийн оролцоо, мэдээллийн хүртээмжийн талаар судалж, санал, дүгнэлт гаргасан.

1921 оны "Ардын засгийн газар ба Богд хаан хоёрын байгуулсан тангарагийн гэрээ"-нд төр бат, шашин дэлгэрч дотооддоо эвтэй, гадаадад сүртэй, олон түмэнд жаргалтай байх; 1924 оны Үндсэн хуульд шинэ ёсны үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлж нийгэм журамт ба эв хамт ёс журмыг эрмэлзэх; 1940 оны Үндсэн хуульд цаашид нийгэм журамд дэвшин орох; 1960 оны Үндсэн хуульд социализмыг төгөлдөр байгуулж, цаашдаа коммунист нийгэм байгуулах; 1992 оны Үндсэн хуульд[6] хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх зорилгыг тодорхойлсон байдаг. 1992 оны Үндсэн хуулийн хувьд эрхэм зорилго гэж ард түмний туйлын (орь) хүслэн, Монгол төрийн үзэл санаа (философи)-г томъёолсон байна.

Шинэ Үндсэн хууль формацийн онолын сурталддаг ямар нэгэн –изм биш, иргэншлийн онолын үзэл баримтлалыг баримжаалсан байна. Үндсэн хуульд томъёолсон иргэний нийгмийг цогцлуулан хөгжүүлнэ гэсэн заалт нь нэг ёсондоо монгол түмний чинхүү мөрөөдөл, хүсэл тэмүүлэл юм. Бас нөгөө талаар Монгол төрийн гол үзэл, үйл ажиллагааны чиглэл баримжаа болох юм. Тэгэхлээр иргэний нийгмийг цогцлооно гэдэг нь өнөө маргаашдаа, босон суун, яаран сандран хийчих амар ажил биш нь дээрхээс ойлгогдож байгаа байх. Бид европын соёл, оюун санаа, сэтгэлгээг хүлээн авснаараа эн тэргүүнээ хөгжлийн чиг хандлагаа тодорхой болгож, Европын стандартыг нутагшуулж өөрийн болгох хөрс суурийг тавьж байна гэж үзэж болох юм. Энэ талаар бид дахиад л туршилтын туулай болох вий гэж айн самгардаж, эмзэглэн болгоомжлох хэрэггүй юм. Энэ бол өмнө дурдсанаар формацийн онолын ямар нэг –изм биш, соёлт хүн төрөлхтөн хоёр зуу гаруй жил туршаад, туулаад, хэрэгжүүлээд үр өгөөжийг нь амсаад ирсэн иргэншлийн онол, номлолын үзэл санаа юм.

Уг нь иргэний нийгэм гэсэн Үндсэн хуулийн үзэл санааны талаар 2010 онд шинэчлэн батласан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд товчхон дурдсан байна. Одоо энэ үг манай төрийн нэг л баримт бичигт тусгагдсан байна. Өнгөрсөн онд УИХ-ын тогтоолоор батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын

[3] Жан Жак Руссо. Нийгмийн гэрээ. Орч. Ц.Батбуян. УБ., 2016 он. 9 дэх тал.

[4] Д.Гангабаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал. УБ. 2016 он. 52 дахь тал.

[5] Монгол Улсын ардчиллын замнал: Хөгжил ба сургамж. А.Алтанзул, Г.Баатар. 139 дэх тал. УБ., 2017 он.

[6] The Constitutions of Mongolia (1924, 1940, 1960, 1992) Ulaanbaatar, 2009, P. 6, 86.246, 380.

үзэл баримтлалын "Нийгмийн тогтвортой байдал" гэсэн хэсэгт төрийн бодлого боловсруулах, төрд хяналт тавихад төрийн бус байгууллагын тэгш оролцоо, зөвшилцлийг хангах замаар иргэний нийгмийн төлөвшлийг дэмжинэ. Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг дэмжсэн эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, төр-иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны бүтээлч арга, хэлбэрүүдийг хөгжүүлнэ[7] гэж заасан байдаг. Бас ч гайгүй томъёолсон байна. Мөн Засгийн газраас төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллах тухай тогтоолыг 2008 онд гаргаж, Засгийн газраас иргэний нийгмийн зөвлөлтэй хамтран ажиллах гэрээ байгуулахаар заажээ. Хэрэв энэ тогтоол хэрэгжиж байгаа бол хүн зондоо хэрэгтэй юм билээ.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хяналт, тэнцлийг хангана гэж заасан. Энэ тэнцэл алдагдвал аюулгүй байдалд доргион үүсэж байна гэсэн үг. Гурвуулаа адил төвшинд, нэг шугаманд зогсож байгаа л гэсэн санаа шүү дээ. Одоо бол бүдүүлэгхэн зүйрлэвэл нам нь хойморт суучихсан, баруун гарт нь Засгийн газар, зүүн гарт нь Их хурал заларч, үүдний хатавчинд шүүх эрх мэдэл өвдөг нугалан сууж байгаагаар төсөөлөгдөж байна.

Төр, иргэний нийгэм адил тэнцүү харилцдаг гэдгийг нийгмийн оюун санааны ухамсарт сайн шингээмээр байна. Одоо хүртэл дарга нар ч, төрийн түшээд ч, иргэд ч төрөө дээдлэх гэсэн амны уншлагаас салахгүй байна. Шинэ Үндсэн хуулиар төрийг биш, харин төр нь хуулийг дээдлэх[8] зарчмыг тунхагласан. Энэ бол уриа дуудлага биш, амьдралын мөрдлөг, замын хөдөлгөөний дүрэм юм. Ерөөс иргэний нийгэм бол хөрөнгөтний нийгэмд хувь хүнийг хааны хамжлагаас улсын чөлөөт иргэн, хувийн өмчийн эзэн болгон хувиргасны эцсийн үр дүн гэж хэлж болно. Иргэний нийгмийг хөгжүүлэхийн тулд орчин цагт ардчилал, эрх чөлөө, хувийн санаачилга, бие даасан байдал, улс төр, бизнесийн мэдээлэл олж авах боломжийг багтаасан нийгмийн нэгдмэл орон зайг бий болгох хэрэгтэй юм.

Иргэний нийгэм гэдэг үг хэллэгийг өндөр хөгжсөн олон оронд хэрэглэдэггүй. Энэ бол баруун Европын сэтгэлгээ. Бид хурдтай, эрчимтэй, чанартай, үр өгөөжтэй хөгжие гэвэл юун түрүүн Европын стандартыг нутагшуулах нь зүйтэй байх. Гэхдээ нүүдлийн соёл, суурин иргэншил өвөрмөц хослон хөгжиж байгаа Монгол орны хувьд хүн төрөлхтний, нэн тэргүүн Европын соёлоос тунгаан авах, тал нутгийн уламжлалаас шүүн авахын ончийг олж эвцэлдүүлэх нь зөв болов уу.

Зарим орны Үндсэн хуулийг судалж үзэхэд тухайлбал, Францын 1950 оны, ХБНГУ-ын 1949 оны, Италийн 1947 оны, Польшийн 1997 оны, АНУ-ын 1787 оны, Бразилийн 1988 оны, Японы 1946 оны, Хятадын 1982 оны Үндсэн хуульд иргэний нийгмийн тухай заалт тусгагдаагүй байна. Харин Казахстаны 1995 оны Үндсэн хуулийн удиртгалд: "Эрх чөлөө, тэгш байдал, эв зохицлын үзэл санаанд тулгуурласан энхийг эрхэмлэсэн иргэний нийгмийг ухамсарлан ойлгож ..." Үндсэн хуулийг баталсан тухай заажээ.[9]

Энэтхэгийн Үндсэн хуульд төр, иргэний нийгмийн харилцан хамаарлын хувьд улс төрийн ардчилал нь нийгмийн ардчилалд суурилсан байна. Нийгмийн ардчилал гэдэг нь эрх чөлөө, тэгш байдал, ах дүүсэг ёс гэсэн гурвалсан холбоонд түшиглэнэ гэсэн үзэл баримтлалыг эш үндэс болгосон байна.[10] Иргэний нийгэм байгуулахдаа үндэсний уламжлалаа сайтар тунгаан бодож, эргэцүүлэх нь тулгамдсан асуудал болж байна.

[7] www.legalinfo.mn.

[8] Б.Чимид, Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ., 2006 он, 43 дахь тал.

[9] Избранные конституций зарубежных стран, Отв. Ред. Б.А.Страшун. Москва, 2014, С. 807.

[10] Durga Das Basu. Introduction to the Constitution of India. New Delhi 1997. P. 24.

Гадны төслөөр бэлчээрийг хуваарьтай эзэмшүүлэх, малчдын бүлэг байгуулахдаа дөрвөн улирлын нүүдэл, суудал, хол, ойр саахалт, хот, айл гэх унаган юмстай холбохгүй бол хэт хийсвэр болж мэдэх юм. Тэгэхдээ бүх зүйлийг дуурайх ямар ч боломжгүй. Бид заавал усан үзэм, гадил тарих гээд, анааш, оцон шувуу нутагшуулах гээд хэрэггүй. Дотогшоо бодож амьдрахад хэрэг болох, гадагшаа бодож хамтрах асуудлаараа иргэний нийгмийг цогцлоон хөгжүүлэх нь зүйтэй юм.

Иргэний нийгэм гэдэгт чухамдаа юуг хамаатуулж байна вэ? Товчдоо чөлөөт зах зээл, хувийн өмч, хувь хүний эрх чөлөө, олон нийтийн санаа бодол энэ хэдийг л базаад хэлж байгаа нь тэр. Эрх чөлөө гэхэд л боловсрол, шашин гээд, санаа бодол гэхэд л мэдэх эрх, хэвлэлийн эрх чөлөө, шинжлэх ухаан гээд олон зүйлийг дэлгэрүүлэн ярьж болно. Бид сүүлийн үед иргэний нийгэм гэхээр зөвхөн түүний хэсэг болох засгийн газрын бус (төрийн бус, олон нийтийн гэж манай хуульд гурван янзаар бичигдэж байгаа юм.) байгууллагыг ярьдаг болж байна.[11]

Иргэний нийгмийн нөгөө тал нь эрх зүйт төр юм. Хуульд үндэслэсэн, үйл ажиллагаа нь хуулиар дамжин хэрэгждэг, бас тэрхүү үйл ажиллагаа нь хуулиар хязгаарлагддаг төрийг эрх зүйт төр гэж товчхондоо хэлж болно. Хүний эрх, улс төрийн олон ургальч байдал, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт шалгалт гэсэн ойлголт нь эрх зүйт төр гэсэн санааг бий болгож байгаа юм. Монголын нийгмийн жолоодлогын тулгын гурван чулуу нь төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм юм.

Төр гэхэд л буруу зөрүү ойлгож ярьж, сурталдах нь цөөнгүй байна. Нам төвтэй тогтолцооноос төр төвтэй тогтолцоонд шилжиж байна гэж бичиж, ярих нь элбэг байна. Өнөөдөр Монголын нийгэм төр, төрийн бус хэвшил гэсэн бүрэлдэхүүний хоёр үндсэн хэсгээс бүрдэж байна. Энэ хоёр эн тэнцүү. Төрийн бус хэвшил нь хувийн хэвшил (бизнес), иргэний нийгэм (нам, шашин, үйлдвэрчин, хоршоо гэх зэрэг) гэсэн бүтцийн хоёр хэсэгтэй байна.

Эрх мэдэл хуваарилалтын хувьд ч бас учир дутагдалтай байна. Ер нь эрх мэдэл бол албан тушаал, мөнгө, мэдээлэл гурвын бүрдэл юм. Энэ гурвын зохицлыг зөв олохгүй бол, хортойгоор урвуулан ашиглавал хүний эрхийг хөсөрдүүлэх, авлигыг өөгшүүлэх, иргэний нийгмийг сарниулах нигууртай юм.

Төр тогтвортой байх, түүний урьтал болсон улс төр тогтвортой байх нь иргэний нийгэм тогтвортой хөгжих нэг чухал болзол юм. Улс төрийн тогтвортой байх эсэхээс хууль, Үндсэн хуулийн тогтворшил ихээхэн хамаарна. Мэдээж үндсэн хууль цаг үеийн бүтээл, тодорхой хугацаанд амьдарч байгаа ард түмний хоорондоо байгуулсан зөвшилцөөн, гэрээ тохироо болохоор уян хатан, тогтвортой байх шинжийн аль алиныг нь хадгалж байх учиртай.

Төрийн эрх мэдлийг гартаа атгаж байгаа хүмүүсийн сэтгэл зоюуныг эвдэлж, илүү дутуу харж, эрхээ гуйвуулах хандлагыг тэрхүү албан тушаал нь өөрөө бий болгодог болохоор энэ гэмийг нь хуулийн хүрээнд зөв орчинд байлгах гол хүч, бариа засалч нь иргэний нийгэм болно.

Иргэний нийгмийн хүрээнд ярих ёстой нэг асуудал бол төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг зөв төлөвшүүлэх, эдийн засгийг бүс нутгаар хөгжүүлэх, эс төвлөрлийг өргөтгөн өөрийгөө тэтгэн бие даан хөгжих боломжийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу хуулиар бий болгож өгөх ажил юм.

Нийгмийн удирдлага нь төрийн, бизнесийн, иргэний нийгмийн гэсэн түншлэл, хэлхээ уялдаа бүхий удирдлагын гурван хүрээнд суурилж байна. Үр нөлөөтэй, чадварлаг удирдлага нь төр, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил гэсэн шүтэлцээт бүтцийн гурван хэсэгтэй байгаа юм.

[11] Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилго ба иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо. УБ., 2010 он, 5 дахь тал.

Иргэний нийгэм нь сумын захиргаа, барилгын хувийн компани биш учраас тэнд иргэдийн идэвхи, эрх тэгш байдал, эв санаа, итгэлцэл, тэвчих ёс юу юунаас эрхэм. Иргэний нийгэм нь энэ утгаараа эрх мэдэл, капитал хоёртой зерэгцэн, эсрэгцэн оршихоос, сүлэлдэн холилдвол язгуур уг чанараа алдаж засгийн хийгээд бизнесийн хүрээнийхний "уяаны нохой" л болно.

Төр, иргэний нийгмийн хүч тэнцвэртэй байх нөхцөлд л ардчилал бодитойгоор байх бололцоотой. Ингэхээр иргэний нийгмийг зөв төлөвшүүлэхийн тулд төрийг зөв бүтэц, зохион байгуулалттайгаар тогтоон байгуулж, үйл ажиллагааг нь зөв залж чиглүүлэх шаардлагатай. Энэ хоёр институт "энх тайвнаар" оршихын зэрэгцээ эсрэгцэн зогсож байдаг. Төр ёс бус үйлдэл хийх, хүний эрхийг зөрчих, эрх мэдлээ гуйвуулж хэтрүүлэх үед иргэний нийгэм сөрөн зогсох ёстой. Төрийг ёсчлон бүтээхэд иргэний нийгмийн оролцоо их. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд Их хурал, орон нутаг, Ерөнхийлөгчийн сонгуульд оролцогчдын тоо байнга буурсаар ирсэн нь сонгогчдын идэвхи, ухамсар гэхээсээ илүү тэдгээр байгууллагад хандах үзэл хандлага тааламжгүй тийшээ хандаж байгаа гэж дүгнэхэд болно.

Иргэний нийгмийн анхдагч орчин бол зах зээл юм. Зах зээлийн ба либерал гэсэн эдийн засгийн хоёр загварын эхнийхийг манайх хэрэгжүүлж байна. Өнөөдөр эдийн засаг ямар ч түвшинд хөгжсөн оронд ялгаагүй төрийн оролцоо их байна. Манайд төрийн оролцоог багасгана гэж хий хоосон л яриад байх шиг байна. Эрчим хүч, тээвэр, ашигт малтмал зэрэг салбарт дийлэнхи хувийг төр эзэмшсэнээр эдийн засгийн бусад салбарт төр тарифын бодлогоор нөлөөлөх боломжтой. Яльтай, яльгүй юм болгонд оролцох хэрэггүй юм.

Иргэний нийгмийн нүд, чих нь сонор соргог, нээлттэй байхын тулд мэдээллээр, ялангуяа эрх зүйн мэдээллээр сайн цэнэглэгдсэн байх ёстой. Хуулийг хүргэх, мэдээлэх, зөвлөх, тайлбарлах талаар багагүй ажил хийж байгаа боловч эрин цагийн хурдаас хоцроод байна уу даа гэж ажиглагдах юм. Бүх хуулийг хүн бүр толгой дараалан мэдэх боломж ч үгүй, алба ч үгүй. Төрийн зүгээс аль болох ил тод, хүртээмжтэй, шуурхай мэдэх нөхцөл, боломжийг бүрдүүлж байх хэрэгтэй юм. Онгоцоор зорчигч бүр иргэний нислэгийн тухай хуулийг мэдэх шаардлагагүй ч хууль нь тэр хүнд үйлчилж, түүнийг нь төр хянаж байх шаардлагатай гэдэг нь энгийн үнэн юм.

Хууль тогтоох бодлого, үйл ажиллагаа тун эмх цэгцтэй, төгс, төгөлдөр байхгүй болуулстөрийнасуудал нь ямагт үндсэн, давамгайлах шинжтэй байдаг хууль тогтоох ордны доторхи тэмцэлдээн, мөргөлдөөн, өширхөл, дургүйцэл, омгорхол, тунирхал ордны хашаанаас гадагш хальж олны уур хилэн болж, ард олон талцан нийгмийн тогтворгүй байдлыг бий болгодог. Энэ нь эцэстээ олон түмэнд л ашиггүй юм болж бууна. Муйхар шунал, хуурамч нигүүслээс улбаалан хуулийн гажуудал бий болж байдаг. Уран сэтгэмжээр, сэтгэлийн хөөрлөөр, хар хороор босон суун хийсэн хууль шударга ёсноос арай хол хөндийн тусна.

Хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим. Төрийн албан хаагчид хуулийг ягштал мөрддөг, ёс зүйг чанд сахидаг байвал төр тунгалаг цэвэр, түүнээс улбаалаад иргэний нийгэм ариун сайхан байх учиртай. Сонгогчдоо, иргэдээ, хүн амаа, хүнээ хуулиар айлгаж, дарамталж, заналхийлж болохгүй. Тэгвэл юун эрх чөлөө, юун иргэний нийгэм гэгч болно. Ёс суртахуун заншлыг түшсэн хүмүүний эгэл харилцааг төр сүрхий дөгөөж, хөхиүлж байвал иргэний нийгмийн хөгжилд тун ч их тус дэм болно. Японы Үндсэн хуулийн удиртгалд улс төрийн ёс суртахууны хэм хэмжээ нь нэг улсынх биш, дэлхий нийтийн байна гэсэн утгатай заалт бий. Тэгэхлээр эрх зүйт төр, ардчилал, сонгууль, хүний эрх, иргэний нийгмийн тухай соёлт хүн төрөлхтний нийтлэг үзэл санааг

бид сахин мөрдөх учиртай бөгөөд энэ нь манай төрийн үүрэг юм. Үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолоо хамгаалан бататгахын тулд жишиг болж байгаа оюун санааны үзэгдлийг төвөгшөөлгүй хүлээж авах хэрэгтэй.

Эрх чөлөө гэдэг нь угтаа бусад хүнд хор хохирол учруулахгүйгээр өөрийнхөө хүсэл эрмэлзэл, авъяас чадвараа хэрэгжүүлэх ойлголт юм. Энэ нь аливаа дарангуйлал, түүний дотор хууль ёсны дарангуйллын эсрэг чиглэгдсэн байдаг. Тэгэхдээ эрх чөлөөтэй байхын тулд хуульд захирагдах ёстой гэсэн Цицероны айлдварыг санахад илүүдэхгүй. Мэдээж хууль нь шударга ёсыг тогтоосон байх учиртай. Ерөөс шударга ёс гэдэг бол тухайн хүний үйлдэл нь ёс суртахууны хувьд зөв байх явдал юм.

Хүний эрх гэдэг бол төрөөс хүнд бэлэглэсэн энгэрийн тэмдэг биш, хүн өөрийгөө төрөөс хамгаалах заяамал эрх юм. Харин иргэн гэдэг нь ашиг сонирхлоо ухамсарласан хүн юм. Хүн, төрийн харилцаанд иргэн гэсэн хоёрдогч ойлголт гарч ирдэг. Иргэн, төрийн харилцаа нь нэг талаас сонгогч, татвар төлөгч, нөгөө талаас сонгогдогч, татвар хураагч гэсэн ойлголтоор дамжин хэрэгждэг. Байгалийн бүтээгдэхүүн, нийгмийн амьтан болох хүн гээч нь хувь хүн, эрх чөлөө хөрөнгийн цогц юм. Хууль тогтоосноор энэ гурав бий болж буй хэрэг биш, энэ гурав байгаа учраас эдгээрийг бүхэллэг утгаар нь байлгаж хамгаалахын тулд хууль байгаа хэрэг.

Хөрөнгө гэдэг нь адуу мал, амбаар сав, алт эрдэнэс гэх төдийгөөр хязгаарлагдахгүй. Энд авъяас чадвар, оюун санаа, эрдэм ухаан ч багтана. Учир нь хүмүүний өөрийнх нь бүтээсэн өмч болохоор тэр. Хүн бүр амь бие, эрх чөлөө, хөрөнгөө хамгаалах заяамал эрхтэй. Энэ уялдсан цогц гурван эрхээ эдлэхийн тулд, хууль ёсны хамгаалалттай байхын тулд л хуулийг гаргаж байгаа хэрэг. Хууль хүнд хандсан, ухаалаг, зөв байх нь хүнийг иргэний нийгэмд тэсч үлдэхэд хэрэгтэй. Тэсч үлдэх гэдэг нь ерөөсөө амьд явах, эх оронтойгоо үлдэх ойлголт юм. Үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх хоёр тэнцэтгэлийн тэмдгийн хоёр талд байрлана. Аюулгүй байдлаар далайлгаж хүний эрхийг хөсөрдүүлж болохгүй, хүний эрхээр гул барьж аюулгүй байдалд заналхийлж болохгүй гэсэн үг.

Сэтгэлээ засаад биеэ зас, биеэ засаад гэрээ зас, гэрээ засаад улсаа зас гэсэн айлтгал бараг хүн бүрийн хэлний үзүүрт дүүжлээстэй байдаг. Улс нийгмээ төвхнүүлэхийн тулд эхлээд өрх гэрээ төвхнүүлэх, ер нь өрх гэрээ төвхнүүлж байна гэдэг нь улс орноо төвхнүүлж байна гэдгийг ухааруулах нь төрийн бодлого, тархинд байнга л эргэлдэж баймаар юм. Энэ хүрээнд засгийн зүгээс өрх гэр, цэцэрлэг, сургууль, ажил алба гэсэн гинжин хэлхээг сайтар анхааран дэмжиж байвал зүгээр. Наад зах нь л гэхэд ямаанд мөнгө өгч говийн цаадахь наймаачныг хөлжүүлэх биш, малчныг хөрөнгөжүүлэх, соёлжуулах, нүүдэлд тохирсон, тал нутагт таарсан орчин үеийн технологи нэвтрүүлэх, тэднийг эрүүлжүүлэх (энд мэдээж би зарим сайн эрийн шөнө хоноглох газрын тухай биш, эрүүл мэндийн талаар ярьж байна л даа) чиглэлээр малчин өрхийг хуулиар онцгойлон хамгаалахыг иргэний нийгэм өөрөө шаардаж байна.

Үндсэн хуульд мал сүрэг төрийн хамгаалалтад байна гэж заасан. Малаар дамжуулж малчин өрхийг хамгаалснаар хүнсний аюулгүй байдлыг хангах, байгаль хамгаалах, ирээдүй хойч үеэ өсгөн бойжуулж төлөвшүүлэх, жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх гээд тун ч олон асуудлыг зохистой шийдвэрлэх боломжтой. Үндсэн хуульд гэр бүлийг төр хамгаална гэж заасан нь тух ч их утга агуулгатай юм. Иргэний нийгэм оршин тогтнох чухал үндэс нь олон олон бүлэг, давхаргаас тогтсон нийгмийн бүтэц юм. Өмчлөх эрхийг олж авах овсгоо, мэргэшлийн чадавхи, боловсрол, технологи эзэмших, мэдээлэл хүртэх чадвар, зах зээлийн боломж нь нийгмийн олон зүйл бүлэг, хэсэг, давхарга ялгаран гарах, нэгдэх

хөдөлгөөн үүсэх явцыг түргэсгэж байна.

Иргэний нийгмийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг болсон төрийн бус байгууллага нь хэн нэгний буюу хэсэг бүлгийн шахалтаар биш, сайн дурын зөвшилцөл, сонирхлын үндсэн дээр байгуулагдан ажиллаж эрх мэдэлд биш, ёс суртахууны нэр хүндэд түшиглэдэгээрээ бусад оролцогчоос ялгаатай. Иргэний нийгэм гэдгийг явцуу утгаар нь хэлвэл өвөрмөц сонирхлоороо нэгдэн нийлсэн, төрийн үйл ажиллагаанаас гадуур тэрхүү сонирхлоо хэрэгжүүлдэг бүлэг хүмүүсийн нэгдэл юм. Төрийн бүтцээс иргэний нийгэм нь эрх чөлөөтэй, тэгш эрхтэй хамтран хоршигчдын өрсөлдөөнт, эв нэгдэлт харилцаа нь төр лугаа адил босоо, угсраа биш, харин эсрэгээрээ хэвтээ, зэрэгцээ хэлхээ холбоонд суурилдагт оршино.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ГАДААД ХАМТЫН АЖИЛЛАГАА ӨРГӨЖИЖ БАЙНА

Техасын их сургуулийн Хуулийн сургуулийн профессор Жое Спурлок, Шүүгч, хуульч Мэттью Райт нарыг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн зөвлөх, академич Ж.Амарсанаа, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн төсөл, хөтөлбөр хариуцсан зөвлөх, доктор Д.Зүмбэрэллхам нар хүлээн авч уулзан тус хүрээлэнгийн чиг үүргийг гадаад зочдод танилцуулан хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, эрдэм шинжилгээний хурал хамтран зохион байгуулах, сургалт, судалгааны чиглэлээр хамтарч ажиллах талаар санал солилцлоо.



ХУУЛЬ ТОГТООХ ЭРХ МЭДЛИЙГ МЭРГЭШСЭН АППАРАТААР БЭХЖҮҮЛЭХ НЬ



Хууль зүйн доктор П.Амаржаргал

Парламентын ардчилал бол төрийн удирдлагын хамгийн муу хэлбэр боловч үүнээс сайн нь одоогоор алга байна. Winston Churchill [1]

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Парламент, хууль тогтоох эрх мэдэл, мэргэшсэн аппарат, эрх зүйн шинжилгээ, технологи, номын сан

ТОВЧЛОЛ

Үндсэн хуулийн шинэтгэлийн талаар улс орон даяар ярьж, хэлэлцэж буй энэ цаг үед Улсын Их Хурал буюу парламентын бүрэн эрхийн асуудал, түүний дотор хууль тогтоох болон хяналтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх үндсэн хуулийн механизмыг бэхжүүлэх талаар санал санаачилга гарч байгаатай холбогдуулан парламентын өөрийн нь төлөөллийн мөн чанартай холбоотойгоор үүсдэг чадавхи, нөөцийн асуудалд судлаачдын анхаарлыг хандуулахыг энэ өгүүллийн хүрээнд зорилоо.

УДИРТГАЛ

Хууль тогтоох эрх мэдлийг гардан хэрэгжүүлэгч парламент нь ард түмнээс сонгогдсон тэдний төлөөлөгч гэсэн утгаараа олон нийтийг буюу энгийн үгээр бол "масс"-ын төлөөлөл байдаг, ийм ч байх ёстой гэдэг нь дэлхий нийтэд тогтсон жишиг билээ. Хууль батлах энэхүү бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх хүмүүст насны, үндэсний харьяаллын зэрэг нийтлэг шалгуураас гадна мэдлэг, боловсрол, мэргэшил, нийгмийн гарал үүсэл, туршлага, зан төлвийн зэрэг тусгайлсан шалгуур тавьж болдоггүй нь олон улс орны парламентын түүхээр гэрчлэгдсэнийг эрдэмтэн судлаачид онол, сургаалийн түвшинд гаргаж тавьсан байдаг. Тухайлбал, Францийн сэтгэгч Аббат Сийес "Гуравдагч давхрага" хэмээх бүтээлдээ парламент нь тодорхой хэсэг бүлэг, нийгмийн давхрагын эрх ашгийг төлөөлөх, тэдгээрээс бүрдсэн байгууллага байх нь улс үндэстний эрх ашигт ямар хор уршигтайг гаргаж тавьсан байдаг.[2]

Тэгвэл энэхүү олон нийтийн төлөөлөгчид улс орны хувь заяатай холбоотой шийдвэр гаргах, нийтээр дагаж мөрдүүлэх хуулийг батлах ажлыг хэрхэн хийж чадах билээ гэсэн асуудлын талаар ард иргэд төдийгүй, хуульч, судлаачид маань хөндөж, парламентын гишүүнээр сонгогдоход боловсролын шалгуур тавих, заримдаа хуульчдаас бүрдүүлэх зэрэг санал санаачилга гаргах нь бий. Олон нийт, ард түмнээс сонгогдох төлөөлөгчдөд ийм тусгай шалгуур тавих нь ардчилсан ёсны, түүний дотор төлөөллийн ардчиллын зарчимд нийцэхгүй учраас тийм ч оновчтой санал биш байж болох юм. Харин энэ өргөн эрх мэдэл хэрэгжүүлдэг

[1] K. Beyme, Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 2000, P.198.

[2] Sewell, W.H. A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbat Sieyes and What is the Third Estate? Duke University Press Books, 1994, P.42.

бодитой дүрэм, журам болон мэдлэгт суурилсан лавлагаа, дүгнэлт, мэдээллээр хангах зорилгоор "эрх зүйн шинжилгээг"[4] хийх хандлага гарч ирсэн.[5] Доктор Ж.Амарсанаа хуулийн төсөлд шинжилгээ /экспертиз/ хийх нь төслийн чанарыг дээшлүүлэх, хуулийн уялдааг хангах, нийгэм, эдийн засаг, экологи, хууль зүйн болон бусад сөрөг үр дагаварыг илрүүлэх, ингэснээр хуулийг оновчтой хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм болох учиртай гэж парламентын мэргэшсэн аппаратын үүргийг тодорхойлсон[6] бол бид үүнээс гадна хараат бус, хөндлөнгийн байх нь парламентын мэргэшсэн аппаратын нэг үүрэг гэж судалгаандаа үзсэн.

Хууль зүйн бодлогын шийдвэр гаргагчдын дунд хууль зүйн мэргэжлийн бус хүмүүс их байдаг бөгөөд тэдгээрийн зүгээс тодорхой бус, зөрчилдөөнтэй, хэрэгжих боломжгүй шийдвэр гаргахгүй байхын тулд шинжээчийн үйлчилгээг авдаг тул энэ тогтолцоо нь найдвартай, цаг хугацаа, зардлын хувьд үр ашигтай байх ёстой. Учир нь хууль зүйн бодлогын үндсэн гол илрэл нь хууль бөгөөд хууль нь өөрөө эрх зүйт ёсны зарчмуудад нийцсэн, тодорхой, аль болох зөрчилдөөнгүй байх ёстой талаар судлаачид, шийдвэр гарагчдыг түвшинд ойлголтын зөрүү байхгүй юм.[7]

Эрх зүйн салбарын хувьд бусад салбарын, тодруулбал, байгалийн шинжлэх ухаанаас онцлог нэг хүндрэл бол хуулийг тайлбарлахад тухайн хууль хэрэглэгчийн шудрага ёсны талаарх үзэл, цэвэр логик, ашиг сонирхлыг тэнцвэржүүлэх асуудал үүсдэг. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн эрх зүйд нийтийн ашиг сонирхол хувь хүний эрхийн асуудлыг тэнцвэржүүлэх шаардлага гардаг тул үүнд судалгаа, шинжилгээ зайлшгүй шаардлагатай болдог.[8]

Эдийн засаг, байгаль орчны зэрэг нийгмийн үзэгдлүүд харилцан бие биедээ эерэг болон сөргөөр нөлөөлж байгаа орчин үед парламентаар хэлэлцэгдэж буй асуудлаар тухайн салбарын судалгаа, мэдээлэл шаардлагатай байж болох боловч техник, технологийн хөгжилтэй холбоотойгоор хэвлэлийн болон цахим мэдээлэл сүлжээг ашиглах боломж нэмэгдэж парламентын гишүүдийн хувьд хууль зүйн салбарын мэдээлэлтэй байх боломж харьцангуй нэмэгдсэн. Иймд хууль тогтоогчдод хууль зүйн тэхникийн болон лавлагаа, мэдээлэл гэсэн хоёр үндсэн чиглэлээр үзүүлэх туслалцаа нь өдөр тутмын, зайлшгүй шинжтэй байдаг.

Дэлхийн 40 орчим улсын парламентын ажлын албыг харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд[9], эрх зүйн тогтолцоо, түүхэн уламжлал, төрийн удирдлагын хэлбэр, хөгжлийн түвшингээс үл хамааран хууль тогтоох байгууллагын төлөвшилттэй зэрэгцэн парламентын мэргэшсэн аппаратад хууль, эрх зүйн судалгаа, мэдээлэл, номын сан, архив, мэдээллийн технологи, нарийн бичгийн даргын, хэлэлцүүлгийн бичвэр, байнгын хорооны ажлын албадууд байх болсон нь аль ч төрийн байгууллагад байдаг гадаад харилцаа, захиргааны

[4] С.Нарангэрэл, Хууль зүй судлалын англи-монгол тайлбар толь, УБ., 2005 он, 534 дахь тал. "Legal expert" гэдэг нь эрх зүйн асуудлаарх шинжээч, мэргэжлийн хуульч, шүүхийн шинжээч гэсэн хоёр агуулгатай гэж тайлбарлажээ.

[5] П.Амаржаргал, Хууль тогтоомжийн төсөлд хийх эрх зүйн шинжилгээ, Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн процессийн тулгамдсан асуудал: хууль тогтоох, сонгуулийн болон төсвийн процесс. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл, УБ., 2013 он, 15 дахь тал.

[6] Ж.Амарсанаа, Хууль бүтээх урлаг: орчин цагийн чухаг асуудал, Үндсэн хуульт ёс ба үндэсний эрх зүйн тогтолцоо. Олон улсын симпозиумын баримт бичгийн эмхэтгэл, 2009 он, 74 дэх тал. "Хуулийн төсөлд шинжилгээ /экспертиз/ хийх нь төслийн чанарыг дээшлүүлэх, хуулийн уялдаа, зохицолдоог хангах, нийгэм, эдийн засаг, экологи, хууль зүйн болон бусад сөрөг үр дагаварыг илрүүлэх, ингэснээр хуулийг оновчтой хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм болох учиртай."

[7] Ж.Амарсанаа, Хууль бүтээх урлаг: орчин цагийн чухаг асуудал, Үндсэн хуульт ёс ба үндэсний эрх зүйн тогтолцоо. Олон улсын симпозиумын баримт бичгийн эмхэтгэл, 2009 он, 74 дэх тал.

[8] П.Амаржаргал, Хууль тогтоомжийн төсөлд хийх эрх зүйн шинжилгээ, Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн процессийн тулгамдсан асуудал: хууль тогтоох, сонгуулийн болон төсвийн процесс. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл, УБ., 2013 он, 15 дахь тал.

[9] Дэлхийн улс орнуудын парламентын ажлын алба, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв, УБ., 2012 он, 7 дахь тал.

парламент хэмээх байгууллагыг буруу шийдвэр гаргахаас сэргийлдэг дээд танхим, хориг, улс төрийн намын хяналт, үндсэн хуулийн хяналт, мэргэшсэн аппаратаар бэхжүүлэх зэрэг механизмыг нухацтай авч үзэх хэрэгтэй юм.[3] Эдгээр механизмыг бүгдийг нэг өгүүллийн хүрээнд авч үзэх боломжгүй тул эдгээрээс судлаачдын зүгээс тэр бүр гарган тавьж, шийдвэр гаргагчдын сонорт хүргэдэггүй асуудал болох парламентыг мэргэшсэн аппаратаар бэхжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага, үндэслэлийн талаар онолын болон гадаад улс орнуудын туршлагатай харьцуулан манай улсын чиг хандлагыг энэ судалгаагаар хөндсөн юм.

Мэргэшсэн аппаратаар бэхжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага

Парламент ард түмний нийтлэг төлөөллийг хэрэгжүүлэх үндсэн чиг үүрэгтэй байгаа учраас гишүүдэд нь нас, иргэншил, үндэсний харьяалал зэрэг нийтлэг шалгуур тавигдахаас бусад байгууллага, албан тушаалтнаас ялгаатай нь боловсрол, мэдлэг, мэргэшсэн байх, туршлага зэрэг тусгай шалгуур байдаггүй. Парламентын гишүүн байх үндсэн шалгуур болсон сонгуулиар ард түмнээс хууль ёсоор сонгогдсон байх нь уг албан тушаалыг хаших хангалттай нөхцөл юм.

Гэвч нөгөө талаас парламентын төлөөлөн хэрэгжүүлэх үндсэн бүрэн эрх болох хууль тогтоох, хянах, төсөв батлах үйл ажиллагааны хүрээнд олон салбарын, нарийн мэргэжлийн мэдлэг шаардсан асуудлууд цөөнгүй, улам нэмэгдэх хандлагатай болж байна. Парламент нь ардчилсан зарчмаар санал хураалтын үндсэн дээр шийдвэр гаргадаг байгууллага тул гишүүн бүрийн санал чухал байдаг. Парламентад хууль болон улс төрийн бусад шийдвэр гаргахад саналаа өгөх гол үзүүлэлт бол ард түмний нийтлэг эрх ашиг байх ёстой.

Энэ тохиолдолд тухайн хэлэлцэж буй асуудлын талаар парламентын гишүүн тодорхой, хөндлөнгийн мэдээлэл, зохих мэдлэгтэй байснаар ард түмний эрх ашигт нийцсэн, эсхүл нийцээгүй гэдгийг тодорхойлох боломжтой. Иймд гишүүдэд мэргэшсэн албан хаагчдын зүгээс үйлчилгээ үзүүлэх мэдээллээр хангах, мэргэшсэн аппаратаар парламентыг бэхжүүлэх нэн чухал зорилт тавигдах болсон. Парламентын хөгжлийн нэгэн шинэ шат бол түүний мэргэшсэн ажлын алба, бүтэц, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох, парламентын төлөөлөх, хууль тогтоох, хянан шалгах үйл ажиллагаанд мэргэшсэн үйлчилгээг нэвтрүүлэх хэрэгцээ, шаардлага өдөр бүхэн нэмэгдэж байгаа билээ.

Улс орны хувьд дайн зарлах, татвар хураамж нэмэх зэрэг хүн бүрийн энгийн ухамсрын түвшинд үнэлэн цэгнэх боломжтой асуудлаас гадна хуулийн төсөл, бодлогын баримт бичгийг хуульчлах талаар эсрэг тэсрэг ашиг сонирхлыг, тэдгээрийг тэнцвэржүүлэх шаардлагатайгаас гадна, ард түмний эрх ашгаас илүү нөлөөллийн бүлгийн сонирхол орсон асуудал парламентаар хэлэлцэгдэх нь цөөнгүй болсон. Учир нь орчин үед нийгмийн олон талт харилцааг аль болох хуулиар зохицуулах хандлага нэмэгдсэн юм. Нийгмийн тодорхой хэсэг бүлэг өөрсдийн ашиг сонирхлоо хууль батлуулах замаар хэрэгжүүлэх үзэгдэл байдгийг дэлхий нийтэд үгүйсгэхээ больсон боловч түүнийг хэрхэн ард түмний эрх ашигт хохиролгүй шийдвэрлэх асуудал тавигдах болсон. Энэ нөхцөл байдалд хамгийн чухал зүйл бол парламентын гишүүд хууль, бусад төслийн талаар хараат бус, ашиг сонирхлоос ангид хөндлөнгийн дүгнэлт, судалгаа, мэдээлэл авах боломжтой байх явдал юм.

Мэргэшсэн аппаратын хараат бус, бие даасан байдал

1960-аад оны сүүлээр хууль, эрх зүйн шийдвэр гаргах чадавхыг сайжруулах, шийдвэр гаргагчийг

[3] П.Амаржаргал, Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага, УБ., 2016 он, 138 дахь тал.

Хууль тогтоох байгууллагын нэр хүнд, эрх зүйд нийцэж ажиллаж байгаа нь баталсан хууль, бусад шийдвэрээс хамааралтай байдаг учраас хууль тогтоомжийн төслийг парламентад хэлэлцүүлэх шатанд хууль тогтоогчдод хүргэх мэдээлэл, дүгнэлт, зөвлөмж, судалгааг гаргахдаа аливаа байгууллага, салбарын ашиг сонирхлоос ангид явуулах нь эрх зүйт ёсны зарчимд нийцсэн, бодитой байхад чухал ач холбогдолтой.[13]

Парламентын номын сан, судалгаа

Эрх зүйн мэргэжлийн шинжилгээнээс гадна парламентын гишүүдийг лавлагаа, мэдээллээр хангах ажлыг судалгаа, номын сан, архивын хүрээнд хэрэгжүүлдэг байна. Эдгээр нь парламентын гишүүдийг шаардлагатай мэдээллээр хангах, шинээр хэлэлцэх хуулийн төслийн талаар харьцуулсан судалгаа, товч мэдээлэл, төслийн нийгэмд үзүүлэх нөлөөлөл, гарч болох үр дагавар, судалгааны нэгдсэн сан бүрдүүлэх, гишүүдэд зориулан гарын авлага бэлтгэх үүргийг лавлагаа, судалгааны мэргэшсэн ажилтнууд гүйцэтгэдэг бол парламентын номын сан нь нийгмийн ухааны, түүний дотор хууль зүйн салбарын ном, сэтгүүл, өгүүлэл зэрэг бүтээлийг системчлэн хадгалах, архив нь хууль-эрх зүйн актыг баталгаажуулах, парламентаас гаргадаг баримт бичгийн хадгалалт, ашиглалт, үйлчилгээ, фондыг бүрдүүлэх, цахим архив бий болгох үүргийг голлон гүйцэтгэдэг тул дэлхийн ихэнх улсад нийтлэг байдаг. Жишээлбэл, АНУ-ын Конгрессын судалгааны албаны зорилгыг "нууцыг хадгалах, төвийг сахих, бодитой хандах" гэж тодорхойлон судалгааны ажилтан бүр судалгааны бүх үе шатанд нууцыг чандлан хадгалж, төвийг сахиж нөлөөнд үл автсан, бие даасан байдлаар гишүүдэд дэмжлэг үзүүлэх, тэнцвэртэй, бодитой дүн шинжилгээ хийх, мэдээллийг хадгалах, уламжлан дамжуулж байдгаас гадна номын сан, хуульчдын дунд нилээдгүй том сан хөмрөгтэйд тооцогддог.[14]

Чикагогийн их сургуулийн профессор Т.Гинсбург нь 2005 онд хийсэн Монгол Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагааны судалгаа, шинжилгээний чадавхыг сайжруулах талаар хийсэн олон улсын байгууллагын судалгаагаар энэ чиглэлийн шинжилгээний бүтцийг бий болгохыг зөвлөсөн.[15] Манай зарим судлаачид бодлого боловсруулагчдын бодлогын судалгаа, шинжилгээнд тулгуурлан шийдвэр гаргахдаа хойрго ханддаг гэж шүүмжлэн дүгнэснээс үзэхэд энэ нь юунаас шалтгаалж байдгийг авч үзэх хэрэгтэй байна.[16] Улс төрч, захиргааны албан хаагчид гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас мэдээлэл шаардаж авснаар хуулийн төслийн судалгаа, шинжилгээ хязгаарлагдаж байгааг манай судлаачид шүүмжилсэн. Хууль тогтоох үйл ажиллагаа, судалгаа, шинжилгээний ажил харилцан уялдаагүй байгаа тухай профессор Т.Гинсбургийн дүгнэлтийг дэмжжээ.[17]

Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд судалгаа хамааралгүй байдгийн шалтгааныг судалгааны байгууллага, судалгааны салбарын чадавх сул, орчин үеийн зах зээлийн тогтолцоонд бүрэн шилжээгүй байгаатай холбон дотоодын судлаачид тайлбарлахдаа судалгааны арга зүй, зохион байгуулалтын хувьд хоцрогдсон болохыг тодорхой заан шүүмжилжээ.

[13] П.Амаржаргал, Хууль тогтоомжийн төсөлд хийх эрх зүйн шинжилгээ, Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн процессийн тулгамдсан асуудал: хууль тогтоох, сонгуулийн болон төсвийн процесс, Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл, УБ., 2013 он, 19 дэх тал.

[14] Дэлхийн улс орнуудын парламентын ажлын алба, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв, УБ., 2012 он, 57 дахь тал.

[15] T. B.Ginsburg, Strenghthening Legislative Research and Analysis Capacity of Mongolia's State Great Hural, 2005, P.27.

[16] Ч.Тамир, Парламентад бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь: эрх зүйн орчин ба институтчилал, ННФ, УБ., 2006 он, 45 дахь тал.

[17] О.Машбат, Х.Тэмүүжин, С.Мөнхбат, "Хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь судалгаа, шинжилгээний чадавхийг бэхжүүлэх нь" төслийн дагах төслийн тайлан, УБ., 2005 он, 7 дахь тал.

удирдлагатай хамт парламентад дэмжлэг үзүүлэх үндсэн нэгж болсон байна. Байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад дэмжлэг үзүүлэх мэргэшсэн үйлчилгээ нь парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааг хэвийн явуулахаас гадна, зүй зохистой, чанартай байлгахад чиглэсэн эрх зүйн шинжилгээ, мэдээллээр хангах чиг үүрэгтэй.[10]

Эрх зүйт ёсны үүднээс хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаа хуульд нийцсэн байх ёстой тул эрх зүйн шинжилгээний нэгж нь тодорхой тохиолдол бүрт хуулийг зөв хэрэглэх талаар хууль тогтоогчдод мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө, тайлбар өгөх үүрэгтэй байдаг. Нөгөө талаас, хууль, эрх зүйн хэм хэмжээг тайлбарлах нь зөрчилдөөнийг мөн чанарын хувьд арилгадаггүй учраас ойлгомжгүй, зөрчилдөөнтэй хэм хэмжээг тухайн тохиолдолд тохируулан шийдвэр гаргах л боломжтой гэсэн парламентад эрх зүйн шинжилгээний чиг үүрэг нийцэж байна.[11]

Парламентад үйлчлэх эрх зүйн шинжилгээний албань хуульсанаачлагч, түүний дотор Засгийн газрын хуулийн зөвлөх үйл ажиллагаанаас, хуулийн төсөл боловсруулагчаас хараат бус байдалд үзэл баримтлал, бодлогын асуудлыг хөндөхгүй байх, хууль зүйн техникийн шинжтэй, эрх зүйн суурь онол зарчимд тулгуурласан шинжилгээ хийдгээрээ ялгагддаг.

Эрх зүйн суурь онол зарчим, хууль зүйн техникийн шинжилгээг хуульч мэргэжлийн тогтмол багаар хийлгэж болох боловч нарийн мэргэжлийн тухайлбал, санхүү, эдийн засаг, байгалийн ухааны талын мэдлэг шаардсан асуудлаар дүгнэлт гаргахад гадны хараат бус шинжээчийг гэрээгээр ажиллуулах боломжтой байдаг. Гадаад улсуудын парламентын бүтцэд эрх зүйн шинжилгээ хийх нэгж байдаг эсэх, эдгээр нь ямар чиг үүрэгтэй байдаг талаар судлахад[12] парламентаар хэлэлцүүлж буй төсөлд хууль зүйн техникийн болон бусад хууль тогтоомжтой нийцэж байгаа талаар дүгнэлт гаргах, хууль тогтоогчдод хууль зүйн мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг байх бөгөөд зарим улсын жишээг доор дурдсан хүснэгтээр харуулав.

Хууль зүйн шинжээчийн тогтолцоо

Улс	Шинжээчийн нэгжийн нэр	Үндсэн чиг үүрэг
Шинэ Зеланд Улс	Хууль зүйн үйлчилгээний алба	Хэлэлцүүлгийн явцад төслийг хэл зүйн талаас нь хянах, бусад хууль, олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт нийцүүлэх, уялдуулах, шаардлагатай тохиолдолд шинжээчийн дүгнэлт гаргах, хууль зүйн тайлбар өгөх
Бүгд Найрамдах Узбекстан Улс	Хуулийн хэлтэс	Өргөн баригдсан хуулийн төсөл, тогтоол, парламентын асуулгад эрх зүйн шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах, эдгээр баримт бичгийг хууль зүйн техникийн талаас нь эцэслэн боловсруулах, хуулийн төсөлд хууль зүйн техникийн шинжилгээ хийх
Япон Улс	Хууль тогтоох ажиллагааны товчоо	Хуулийн төслийг боловсруулах, хэлэлцүүлэх бүх шатанд гишүүд, болон танхимд мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө өгөх
Америкийн Нэгдсэн Улс	Хуулийн салбар	Үндсэн хуулийн зарчим, Холбооны улсын зарчим, худалдаа, иргэний эрх, олон улсын эрх зүйн зэрэг салбарын асуудлаар дүн шинжилгээ хийх

[10] Мөн тэнд, 19 дэх тал.

[11] Ханс Кельзен, Хэм хэмжээний тухай ерөнхий онол (Орчуулсан: М.Хатанбаатар, Редактор: Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа), УБ., 2013 он, 106 дахь тал.

[12] Дэлхийн улс орнуудын парламентын ажлын алба, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв, 2012 он, 17 дахь тал.

гишүүдтэйгээ харилцах харилцаа холбоогоо сайжруулахад чиглэсэн дотоод сайттай болсноос үзэхэд мэдээллийн технологийн хөгжил нь парламентын ардчиллыг бэхжүүлэхэд багагүй нөлөөтэй юм.[23]

Олон нийтийн мэдээллийн сүлжээ, улс төрийн үйл явцыг нээлттэй, шуурхай байдлаар олон нийтэд хүргэх, энэ талаар нээлттэй хэлэлцүүлэг явуулах талбар болсныг хэн бүхэн мэдэх боловч парламент нь өөрөө улс төрийн бодлогын хэлэлцүүлгийн газар учраас энэ талаар зайлшгүй дурдах хэрэгтэй юм.

Мэдээлэл, харилцааны технологи нь аюулгүй байдал, нууц хадгалалтын шаардлагын үүднээс зарим бэрхшээлтэй тулгардаг боловч парламентын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим болох нээлттэй байдал хангахад хамгийн тохиромжтой хэрэгсэл байдаг.[24] Жишээлбэл, парламентын хэлэлцүүлгийн тухай мэдээллийг интерент сүлжээ ашиглан түгээдэг болсноос гадна Канад, Их Британид хуулийн төсөл, Засгийн газрын бодлогын баримт бичиг иргэдээс санал авахад мэдээлэл, харилцааны технологи ашиглах нь ердийн жишиг болсон.[25]

Энэхүү мэдээлэл, харилцааны технологийг төлөөллийн ардчилалд өргөн хэрэгжүүлэх нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдээллийн салбарт тогтоосон ноёрхлыг эвдэж, иргэдэд мэдээлэл олж хүргэх үйлчилгээнд өрсөлдөөнийг үүсгэх сайн талтай юм.[26]

Үүнийг профессор Х.Норота "компьютер болон шинэ мэдээллийн хэрэгслийн хөгжил нь төлөөллийн системийг ч эргэж бодох нөхцөлийг бий болгон, өнөөг хүртэл төлөөлөгчдөөр дамжуулж гүйцэтгэж байсан ард иргэдийн санал бодлын илэрхийллийг шууд нэг агшинд мэдэх явдал ч мөрөөдөл биш болох үе ирсэн байна"[27] гэж хэлсэн нь санал хураалт, санал асуулгыг явуулж болох шинэ арга боломжийг эрэлхийлсэн явдал байна.

Хууль тогтоох байгууллагын төлөөлөгчдийн үндсэн ажил бол ард түмнийг төлөөлөн хууль тогтоомжид санал өгөх явдал учраас энэхүү санал хураалтын үйл явцыг хөнгөн, шуурхай, найдвартай байлгах нь парламентын чадавхыг бэхжүүлэхэд нөлөөтэй. Санал хураалтыг гар өргөхөөс гадна хоёр талд, хуваагдан зогсох зэрэг аргаар явуулж байсныг бид түүхээс мэднэ. Парламентад санал хураалтын замаар шийдвэр гаргах үндсэн мөн чанар хэдэн зууныг дамжин өнөөдөртэй золгосон боловч санал хураалтын арга өөрчлөгдөж байсан байна.

Орчин үеийн техник, технологийн хөгжлийн үр дүнд санал хураалтын цахим хэлбэрийг ашиглан парламент санал хураах болсонтой холбоотойгоор парламентын ажлын албадад тулгамдаж буй нэгэн чухал зүйл нь парламентын үйл ажиллагаанд мэдээллийн автоматжуулалт нэвтрүүлэх тухай асуудал юм. 2001 онд Панамад зохион байгуулагдсан Парламентын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга нарын холбооны хуралдаанаас мэдээллийг электрон хэлбэрээр бэлтгэх, дамжуулах, парламентын гишүүд санал хураалтад цахим хэлбэрээр оролцох, гишүүдэд орчин үеийн нөүтбүүк, таблет, компьютерийг эзэмшүүлэх, парламентын хуралдааны тэмдэглэл хөтлөх үйл ажиллагааг бүрэн автоматжуулах, парламентын ордон болон гадна зохион байгуулагдах арга хэмжээнүүд харилцан шууд холбогдох боломжийг хангах зэрэг асуудалд анхаарал хандуулан, хэвшүүлэх зайлшгүй шаардлагатай

[23] Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice, IPU, 2006, P.58.

[24] Д.Рондинэли, Ш.Чийма, Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг Засгийн газар (орчуулсан: Ц.Даваадулам), УБ., 2008 он, 70 дахь тал.

[25] Мөн тэнд, 71 дэх тал.

[26] Д.Рондинэли, Ш.Чийма, Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг Засгийн газар (орчуулсан: Ц.Даваадулам), УБ., 2008 он, 71 дэх тал.

[27] Х. Норота, Парламентын засаглалын тухай эрэгцүүлэл, Эрх зүй сэтгүүл, УБ., 2004 он, №12.

Харин парламентын судалгааны чадавх сул байдгийн шалтгааныг гадаадын зөвлөх үзэхдээ Засгийн газрын бодлого боловсруулахад улс төрийн намын нөлөө өндөр байгаатай холбон тайлбарласныг манай судлаачид дэмжиж, уг шалтгааныг эрх баригч намын давамгайлах шинжтэй холбон үзжээ. Монгол Улсын улс төрийн тогтолцооны онцлог бол хоёр намын систем бүхий парламентын засаглалд оршино. Бодлогыг шүүмжлэх, өөрчилж магадгүй өөр хувилбар гарч ирэхийг хүсдэггүй учир судалгааны өөр хүчтэй том институтлэг байхыг Улсын Их Хурлын олонх хүсдэггүй байна. Өнөөгийн нөхцөлд Засгийн газрын бодлогын өөр хувилбарыг гаргах улс төрийн хүчин бол Улсын Их Хурал дахь цөөнх юм.[18]

Парламентын судалгаа, лавлагааны байгууллага нь парламентад Засгийн газрын бодлогын өөр хувилбарыг гаргах замаар мэтгэлцээн явуулах боломжийг бүрдүүлэх буюу бодлогын өрсөлдөөнийг дэмжих талаас нь мөн тайлбарладаг. Түүнчлэн, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн ивээл доор 2008 онд зохион байгуулагдсан "Эрх зүйт төр-хууль ёсны хэрэгжилт" сэдэвт үндэсний зөвлөлгөөнөөс Улсын Их Хуралд хандан "хуулийн төсөл боловсруулахдаа тухайн хуулийн хэрэгцээ шаардлага, нийгэмд үзүүлэх эерэг болон сөрөг үр дагавар, хууль тогтвортой үйлчлэх нөхцөлийг урьдчилан судалдаг мэргэжлийн судалгаа, шинжилгээний бүтцийг бий болгох, түүнчлэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлын чанарыг дээшлүүлэхийн тулд хуульч, эрх зүйч мэргэжлийн хүмүүсийг дагнан мэргэшүүлэх ажлыг зохион байгуулах" тухай зөвлөмж гаргасан байдаг[19] бол 2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар[20] уг асуудлыг хуульчлан зохицуулжээ.

Мэдээллийн технологи

Техник, технологийн хөгжил нь парламентын үндсэн үйл ажиллагааг ард иргэдэд ойлгуулахын тулд шинэ арга, технологийг эзэмших шаардлагыг бий болгон улс төрийн зүтгэлтнүүдийн хувьд ард түмний сэтгэлийг эзэмдэхийн тулд өөрийгөө удирдан чиглүүлэх чадвар шаардах болсон гэдгийг эрдэмтэд хүлээн зөвшөөрч байна.[21] Энэ тохиолдолд олон нийтийн төлөөллийг илүү сайн хэрэгжүүлэхэд техник технологийн хөгжил чухал хувь нэмэртэй болсны нэг гол жишээ бол төлөөлөгч буюу парламентын гишүүд нь олон нийттэй харилцах, тэдний санаа бодлыг мэдэх боломж өргөн болж байна. Энэ нь эргээд төлөөлөгчийн үйл ажиллагаа нь олон нийтийн нийтлэг эрх ашигт нийцсэн байгаа эсэхийг хянах үндсэн арга байж болно. Жишээлбэл, ХБНГУ-ын Бундестагийн гишүүн Манфред Грунд интернэтээр сонгогчидтойгоо шууд харилцаатай байдаг талаараа "хэрвээ надад улс төрийн тодорхой сэдвүүдээр сонгогч асуулт тавьсан байх юм бол би удлаа гэхэд 2 долоо хоногийн дотор тэр сонгогчид сонирхсон асуултад нь хариу бэлтгэж, интернетээр тэр хариугаа явуулдаг"[22] гэж ярьжээ. Сонгогчдыг татахаас гадна тэдний ашиг сонирхол, хүсэл бодлыг мэдэхэд мэдээллийн технологи чухал ач холбогдолтой болжээ.

Одоо бараг бүх парламент цахим хуудастай, мөн парламентын ажиллагааны талаар иргэдэд мэдээлэл өгөх, хууль тогтоомжийн сан бүхий нийтэд зориулсан интернет сайттай болсноос гадна ихэнх парламент

[18] Мөн тэнд, 10 дахь тал.

[19] Эрх зүйт төр- хууль ёсны хэрэгжилт сэдэвт үндэсний зөвлөгөөнөөс гаргасан зөвлөмж, "Эрх зүйт төр- хууль ёсны хэрэгжилт" сэдэвт Үндэсний зөвлөгөөний илтгэл, хэлсэн үгийн эмхэтгэл, (Хянасан: Д.Зүмбэрэллхам), УБ., 2008 он, 217 дахь тал.

[20] Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, УБ., 2015 он.

[21] Х. Норота, Парламентын засаглалын тухай эрэгцүүлэл, "Эрх зүй" сэтгүүл, 2004 №12.

[22] Хууль тогтоох үйл ажиллагаа-Олон улсын туршлага. Улсын Их Хурал, USAID. (бэлтгэсэн: доктор Г.Чагнаадорж, Б.Мөнхжаргал), УБ., 2005 он, "ХБНГУ-ын Бундестагийн гишүүн Манфред Грунд асуулт, хариултанд хэлсэн үг", 57 дахь тал.

байдгийн тод жишээ нь Польшийн Сейм 2001 онд өөрийн электрон санал хураалтын 3 дахь системийг суурилуулсан явдал юм.[34]

Цахим санал хураалтыг парламентын үйл ажиллагааг олон нийтэд нээлттэй байлгахад ашиглаж болох нэгэн жишээ бол Ливаны парламент электрон санал хураалт ба дууны системийг нэвтрүүлснээр парламентын санал хураалтын дүн гадаа байшингийн ханан дээр гардаг, Чехийн парламент электрон санал хураалтын давуу тал нь санал хураалтын дүнг интернэтээр дамжуулан олон нийтэд хүргэх боломжтой байдаг зэрэг олон жишээ байна.[35]

Электрон санал хураалтыг хэдийнээ нэвтрүүлсэн парламентуудад аюулгүй байдлыг хангах төрөл бүрийн арга хэмжээ авсны нэг жишээ бол 1998 онд Мексикийн Төлөөлөгчдийн танхимд парламентын гишүүд санал өгөхийн өмнө өөрийн нууц дугаарыг оруулж, өөрсдийн ширээнд нь суурилуулсан лазер сканнерт хурууныхаа хээг уншуулснаар саналаа өгдөг. Энэ нь тун ухаалаг бөгөөд аюулгүй байдлыг маш сайн хангасан систем юм хэмээн сайшаагдсан. Учир нь парламентын гишүүд хурууныхаа хээг шалгуулахын тулд чуулганы танхимд биеэрээ байх шаардлагатай бөгөөд ямар нэг алдаа гарах боломжгүй аж.[36]

Эцэст нь дүгнэхэд, электрон санал хураалт нь орчин цагийн парламентад нийцсэн, хууль тогтоох үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод болгоход тодорхой үүрэг гүйцэтгэж буй, цаг хугацаа хэмнэсэн шилдэг арга болжээ.[37]

ДҮГНЭЛТ

Парламентын гишүүний бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх хангалттай нөхцөл буюу үндсэн шалгуур бол ард түмнээс хууль ёсоор сонгогдсон байх юм. Гэвч парламент нь ард түмнийг төлөөлөн хууль батлах, төсөв батлах, Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах гэсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд гишүүд нь тухайн хэлэлцэж буй асуудлын талаар тодорхой, хөндлөнгийн мэдээлэл, зохих мэдлэгтэй байснаар гаргаж буй шийдвэр нь ард түмний эрх ашигт нийцсэн эсэхийг тодорхойлох боломжтой болох тул мэргэшсэн албан хаагчдын зүгээс үйлчилгээ үзүүлэх, мэдээллээр хангах асуудал орчин үеийн парламентын нэн чухал зорилтын нэг болсон.

Сонгуулийн үр дүнд бүрэлдсэн парламентын массын төлөөллийг мэргэшсэн апппаратаар бэхжүүлэх нь парламентаас хууль батлах, төсөв батлах, Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянахад засгийн болон өөр бүлэг хэсгээс хараат бусаар шийдвэр гаргахад чухал ач холбогдолтой.

Хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааны илрэл болох хууль, бусад шийдвэрүүд учраас хууль тогтоомжийн төслийг парламентад хэлэлцүүлэх шатанд мэргэшсэн этгээдийн зүгээс гаргасан мэдээлэл, дүгнэлт, зөвлөмж аливаа байгууллага, салбарын ашиг сонирхлоос ангид явуулах нь эрх зүйт ёсны зарчимд нийцсэн, бодитой байх нэг нөхцөл болдгийг судлаачид хөндөж тавьж байна.

Ийм учраас хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаанд мэргэшсэн аппарат, түүний дотор эрх зүйн шинжилгээний нэгж ажиллах, тодорхой тохиолдол бүрт эрх зүйн асуудлаар хууль тогтоогчдод мэргэжил, арга зүйн зөвлөгөө, тайлбар өгөх үүргийг хэрэгжүүлэх жишиг улс орнуудад түгээмэл аж.

Парламентын үндсэн чиг үүрэг болох хууль тогтоох үйл ажиллагаа нь судалгаанаас гадуур байх боломжгүй гэдгийг орчин үеийн судлаачид санал

[34] Мөн тэнд.

[35] Мөн тэнд.

[36] Мөн тэнд.

[37] Парламент дахь санал хураалтын арга /Хатагтай Жүди Мидлбрук, Австралийн Төлөөлөгчдийн танхим/, Женев хот, 2003 он.

нэгтэй дэмжиж байгаа бөгөөд судалгааг явуулах олон төрлийн арга, хэрэгслийг санал болгож байгааг нэгтгэн дүгнэвэл, парламентын үйл ажиллагаанд тогтмол ашиглагдах номын сан, судалгааны төв байх жишиг түгээмэл байгаагаас гадна тодорхой асуудал тус бүрээр тусгай мэргэшсэн судлаачдыг татан оролцуулах хэлбэрийг ч санал болгож байна.

Эдгээрээс аль хэлбэрийг нь сонгож судалгаа хийлгэх нь улс орон бүрийн эрдэм судалгааны түвшин, санхүүжилтээс хамаарах бөгөөд судалгааг хэрхэн явуулах стандартын хувьд нэгдмэл байр суурь тогтсон гэж үзэхээр байна. Энэ нь хууль тогтоомжийн судалгааг хийлгэхэд хуулийн төсөл санаачлагчаас хараат бус байх, улс төрийн бодлогын зөвлөмж өгөхгүй байх зэрэг хэм хэмжээ нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгджээ.

Төлөөллийн улсыг байгуулах холбоотой болгоход мэдээллийн технологи чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Энэ нь төлөөллийн тогтолцооны сул тал болох төлөөлөгч төлөөлүүлэгчийн хүсэл зоригийн нийцлийн асуудлыг шийдвэрлэх нэг гарц болж болно. Хэдийгээр одоогийн түвшинд мэдээллийн технологийн хүрээнд төлөөлүүлэгчийн хүсэл зоригийг төлөөлөгч бүрэн илэрхийлэх асуудлыг шийдэж болох технологи гараагүй байгаа боловч парламентын төлөөлөгчид сонгогчдыг төлөөлөн өмнөөс нь шийдвэр гаргах бус, харин тэдний дуу хоолойг шууд хүлээн авах, сонсох, байгуулах холбоотой байх боломж бүрдсэн гэж үзэхээр байна.

Техник, технологийн хөгжлийн үр дүнд санал хураалтын цахим хэлбэрийг ашиглан парламент санал хураах болсонтой холбоотойгоор парламентын ажлын албадад тулгамдаж буй нэгэн чухал зүйл нь парламентын үйл ажиллагаанд мэдээллийн автоматжуулалт нэвтрүүлэх тухай асуудал байгаа боловч электрон санал хураалт нь орчин цагийн парламентуудад нийцсэн, хууль тогтоох үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод болгоход тодорхой үүрэг гүйцэтгэж буй, цаг хугацаа хэмнэсэн шилдэг арга юм. Одоо бараг бүх парламент цахим хуудастай, мөн парламентын ажиллагааны талаар иргэдэд мэдээлэл өгөх, хууль тогтоомжийн сан бүхий нийтэд зориулсан интернет сайттай болсноос гадна ихэнх парламент гишүүдтэйгээ харилцах харилцаа холбоогоо сайжруулахад чиглэсэн дотоод сайттай байх зэрэг нь парламентын ардчиллыг бэхжүүлэхэд тодорхой нөлөөтэй гэж үздэг.

Мэдээлэл, харилцааны технологийг төлөөллийн ардчилалд өргөн хэрэгжүүлэх нь ил тод, нээлттэй байдлыг хангахаас гадна хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдээллийн салбарт тогтоосон ноёрхлыг эвдэж, иргэдэд мэдээлэл олж хүргэх үйлчилгээнд өрсөлдөөнийг үүсгэх сайн талтай юм.

Манай улсын хувьд парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааны чадавхийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр тодорхой санал санаачилга гарч, энэ талаар хууль тогтоомжид хүртэл тусгалаа олж эхэлсний нэг жишээ бол 2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар хууль тогтоомжийн төсөл нь зохих шаардлага хангасан эсэхэд эрх зүйн дүгнэлт гаргах талаар тодорхой зааж, уг ажлыг тусгай нэгж гүйцэтгэх эхлэл тавигдсан билээ. Гэтэл 2017 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх агуулга бүхий 41 дүгээр зүйлийг хүчингүй болгосноос үзэхэд хуулийн төслийг сайжруулах, түүнд шаардлагатай эрх зүйн шинжилгээ, мэргэшсэн аппаратыг бэхжүүлэх асуудалд бодлогын шийдвэр гаргагчдын зүгээс төдийлөн ач холбогдол өгөхгүй байгаа мэт санагдана.

---o0o---

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ НЬ: СИСТЕМИЙН ЦЭГЦИЙГ АЛДАГДУУЛАХ АЮУЛ



"Улаанбаатар" бодлогын судалгааны төвийн Удирдах зөвлөлийн дарга О.Машбат

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хууль, нэмэлт өөрчлөлт, систем, Тайвань, Азийн таван засаг.

ТОВЧЛОЛ

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлд оруулахдаа Үндсэн хуулийн системийнхээ цэгцийг алдагдуулахгүй байхыг чухалчлах ёстой юм. Энэ цэгц алдагдвал түүнийг "нэмэлт, өөрчлөлт" гэж нэрлэх аргагүй, "шинэчлэн найруулсан", бүр "шинэ" хэмээн нэрлэхэд хүрнэ. Аливаа шинэ "элемент" нэмбэл, түүний функц нь нийт системийнхээ цэгцийг алдагдуулахгүй, нийцтэй, дэмжсэн байвал зохино – Үндсэн хуулийн тухайд шинэ байгууллага байгуулсан бол тэр байгууллагын үйл ажиллагаа нь бусад байгууллагынхтайгаа хэрхэн уялдах ёстойг заавал тусгах ёстой, эс бөгөөс өнөөгийнхөө системтэй харшилдаж, системээ задлах хүргэх аюултай.

Энэ үүднээс Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн хяналтын байгууллага байгуулах талаарх хууль санаачлагчдын саналыг хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй байна. Үүний ард тодорхой байгууллагуудын институцийн амбиц байгаа бололтой. Эдгээр саналыг шууд жадлан эсэргүүцэх зохисгүй, магадгүй зөв санаа ч байж болно. Гэвч нягтлан судлахгүйгээр оруулахаас энэ удаад татгалзвал зохино.

УДИРТГАЛ

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа системийн цэгцийг хадгалах явдал хамгийн чухал бөгөөд хуульч хүн бүрийн анхаарах ёстой асуудал юм. *Системийн цэгц* буюу *system integrity* гэдгийг маш энгийнээр тодорхойлбол гадаад, дотоод аливаа өөрчлөлт, тотгорт саармагжиж, гацахгүйгээр функцээ гүйцэтгэсээр байх системийн байдлыг хэлэх бөгөөд аливаа хуульд оруулж байгаа нэмэлт, өөрчлөлт тухайн хуулийнхаа цэгцийг хадгалж, харин ч бэхжүүлж байх ёстой. Манай Үндсэн хууль системийн хувьд цэгц: зарим элементийн функцийг тодруулж, тохируулга хийх ёстой болохоос шинэ шинэ элемент нэмж засна гэвэл системийн цэгцийг алдагдуулах нь дамжиггүй юм.

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН СИСТЕМИЙН ЦЭГЦ

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж байгаа таван асуудлаас хоёр нь, тухайлбал, "Улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн, чадварлаг, нэр хүндтэй төрийн албыг бэхжүүлэх", "Төрийн хариуцлага, сахилга, шударга ёсыг бэхжүүлэх, хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулах"[1] гэсэн ерөнхий тодорхойлолт хамгийн их эрсдэл үүсгэж

[1] Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг гардуулав, "*Монгол Улсын Их Хурал*" (вебсайт) http://www.parliament.mn/n/nhoo

нэгтэй дэмжиж байгаа бөгөөд судалгааг явуулах олон төрлийн арга, хэрэгслийг санал болгож байгааг нэгтгэн дүгнэвэл, парламентын үйл ажиллагаанд тогтмол ашиглагдах номын сан, судалгааны төв байх жишиг түгээмэл байгаагаас гадна тодорхой асуудал тус бүрээр тусгай мэргэшсэн судлаачдыг татан оролцуулах хэлбэрийг ч санал болгож байна.

Эдгээрээс аль хэлбэрийг нь сонгож судалгаа хийлгэх нь улс орон бүрийн эрдэм судалгааны түвшин, санхүүжилтээс хамаарах бөгөөд судалгааг хэрхэн явуулах стандартын хувьд нэгдмэл байр суурь тогтсон гэж үзэхээр байна. Энэ нь хууль тогтоомжийн судалгааг хийлгэхэд хуулийн төсөл санаачлагчаас хараат бус байх, улс төрийн бодлогын зөвлөмж өгөхгүй байх зэрэг хэм хэмжээ нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгджээ.

Төлөөллийн улсыг байгуулах холбоотой болгоход мэдээллийн технологи чухал үүрэг гүйцэтгэж байна. Энэ нь төлөөллийн тогтолцооны сул тал болох төлөөлөгч төлөөлүүлэгчийн хүсэл зоригийн нийцлийн асуудлыг шийдвэрлэх нэг гарц болж болно. Хэдийгээр одоогийн түвшинд мэдээллийн технологийн хүрээнд төлөөлүүлэгчийн хүсэл зоригийг төлөөлөгч бүрэн илэрхийлэх асуудлыг шийдэж болох технологи гараагүй байгаа боловч парламентын төлөөлөгчид сонгогчдыг төлөөлөн өмнөөс нь шийдвэр гаргах бус, харин тэдний дуу хоолойг шууд хүлээн авах, сонсох, байгуулах холбоотой байх боломж бүрдсэн гэж үзэхээр байна.

Техник, технологийн хөгжлийн үр дүнд санал хураалтын цахим хэлбэрийг ашиглан парламент санал хураах болсонтой холбоотойгоор парламентын ажлын албадад тулгамдаж буй нэгэн чухал зүйл нь парламентын үйл ажиллагаанд мэдээллийн автоматжуулалт нэвтрүүлэх тухай асуудал байгаа боловч электрон санал хураалт нь орчин цагийн парламентуудад нийцсэн, хууль тогтоох үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод болгоход тодорхой үүрэг гүйцэтгэж буй, цаг хугацаа хэмнэсэн шилдэг арга юм. Одоо бараг бүх парламент цахим хуудастай, мөн парламентын ажиллагааны талаар иргэдэд мэдээлэл өгөх, хууль тогтоомжийн сан бүхий нийтэд зориулсан интернет сайттай болсноос гадна ихэнх парламент гишүүдтэйгээ харилцах харилцаа холбоогоо сайжруулахад чиглэсэн дотоод сайттай байх зэрэг нь парламентын ардчиллыг бэхжүүлэхэд тодорхой нөлөөтэй гэж үздэг.

Мэдээлэл, харилцааны технологийг төлөөллийн ардчилалд өргөн хэрэглэжүүлэх нь ил тод, нээлттэй байдлыг хангахаас гадна хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдээллийн салбарт тогтоосон ноёрхлыг эвдэж, иргэдэд мэдээлэл олж хүргэх үйлчилгээнд өрсөлдөөнийг үүсгэх сайн талтай юм.

Манай улсын хувьд парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааны чадавхийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр тодорхой санал санаачилга гарч, энэ талаар хууль тогтоомжид хүртэл тусгалаа олж эхэлсний нэг жишээ бол 2015 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар хууль тогтоомжийн төсөл нь зохих шаардлага хангасан эсэхэд эрх зүйн дүгнэлт гаргах талаар тодорхой зааж, уг ажлыг тусгай нэгж гүйцэтгэх эхлэл тавигдсан билээ. Гэтэл 2017 онд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх агуулга бүхий 41 дүгээр зүйлийг хүчингүй болгосноос үзэхэд хуулийн төслийг сайжруулах, түүнд шаардлагатай эрх зүйн шинжилгээ, мэргэшсэн аппаратыг бэхжүүлэх асуудалд бодлогын шийдвэр гаргагчдын зүгээс төдийлөн ач холбогдол өгөхгүй байгаа мэт санагдана.

---o0o---

байна. Ийм ерөнхий тодорхойлолтын дор ямар ч өөрчлөлт хийж болно, түүнийгээ юу ч гэж тайлбарлаж болно.

Ийм ерөнхий тодорхойлолт хэлэлцүүлэгт оруулж ирж байгаа нь өөрөө Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийг зөрчиж байгаа хэрэг юм. Хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.2 дахь хэсэгт:

4.1.2."Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл" гэж хууль санаачлагчаас Үндсэн хуулийн ач холбогдол, өндөр шаардлагыг хангахуйц мэргэжлийн түвшинд боловсруулан Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн төслийн эх бичвэрийг[2]

ойлгоно хэмээн заасан – "эх бичвэр" гэдэг нь Үндсэн хуульд оруулах гэж байгаа яг тэр "томьёолол" гэж ойлгогдож байгаа юм. Эс бөгөөс, ийм үзэл санааг Үндсэн хуульд тусгая гэсэн аливаа сайхан саналыг "эх бичвэр" гэж үзэж болохгүй, сайхан санал ямар ч үзэл санааг сурталчилж, дараа нь юу ч гэж "томьёолон" Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалыг өөрчлөх аюултай.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулан УИХ-д өргөн мэдүүлэх бэлтгэл хангах үүрэг бүхий Ажлын хэсгээс дурдан буй хоёр заалтыг хэрхэн тайлбарласныг үзвэл "Төрийн албаны зөвлөлийг улс төрөөс хараат бус, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн байгууллага болгох"[3], "Улс төрөөс ангид төрийн хариуцлага, сахилгыг дээшлүүлэх, шударга ёсыг бэхжүүлэх Үндсэн хуулийн байгууллага бий болгох"[4] гэжээ.

Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн хяналтын байгууллагыг үндсэн хуулийн институц болгох асуудалд нарийн зохицуулалт хийхгүй бол системийн цэгцийг алдагдуулж магадгүй аюултай байна. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл харилцан тэнцэлтэй, нэгдмэл байвал жигд ажилладгийг Ази, Европын ардчилсан олон орны жишээ харуулж байна. Харин эрх мэдлүүдийг салаалбал үр дүнтэй ажиллаж чаддаггүй болохыг гүйцэтгэх эрх мэдлийг салаалж, хариуцлагыг эзгүйдүүлсэн 25 жилийн түүх илэрхий харуулна.

Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн хяналтын байгууллагыг байгуулснаар наад зах нь гурван төрлийн доголдол үндсэн хуулийн системд гарна. Эдгээрийг тус бүрт нь авч үзье.

- Гүйцэтгэх эрх мэдэл салаалах
- Шүүх эрх мэдлийг салаалах
- Ард түмний мандат үнэгүйдэх

Аливаа байгууллагад оршин байх институцийн амбиц гэдэг ойлголт энэ асуудлыг тайлбарлахад гол үүрэгтэй. Институцийн амбицийг хоёр янзаар тайлбарладаг. Хувь этгээд амбицаа хэрэгжүүлэхэд институц боломж олгодог гэж зарим нь үздэг[5] бол хэн удирдлагад нь байхаас үл хамааран аливаа бүлэг, байгууллага, тогтолцоо, өөрөөр хэлбэл институц өөрөө нөлөөгөө тэлэх хандлагатай байдаг гэж өөр нэг хэсэг нь үздэг.

Аль нь боловч тийн тэлэхийг нь хязгаарласан өөр нэг институцийн тогтмол хяналтын үр дүнд л институц үндсэн үүргээ гүйцэтгэн хязгаартаа оршино, эс бөгөөс тухайн институц өөрөө ажиллаж чадахгүй болтлоо томорсоор задарна. Үүний жишээг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн интүүцийн тэлэлт юм. Манай ерөнхийлөгчийн институц эхний үедээ /1993-1997/ төдийлөн хүчтэй байгаагүй, систем дотроо гүйцэтгэх үндсэн үүргээ гүйцэтгэж байлаа.

[2] Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, *"Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем"* (вэб сайт) http://www.legalinfo.mn/law/details/368

[3] *Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга*, Монгол Улсын Их Хурал, УБ., 2017 он, 32 дэх тал.

[4] Мөн тэнд, 48 дахь тал. Энэ тухай саналыг олон нийтэд танилцуулснаас хойш судлаач О.Мөнхсайхан энэ байгууллагыг "Төрийн хяналтын байгууллага" гэж нэрлээд байгаа, ямар үндэслэлээр ийн нэрийдсэнийг эс мэдэвч ойлголтыг цэгцлэх үүднээс өгүүллийн хүрээнд энэ нэрээр нь авав.

[5] Jen Borchert, Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems, *"Regional & Federal Studies :Moving through the Labyrinth: Political Careers in Multi-level Systems" Vol. 21, Issue 27, 2014.*

Үүний дараа Ерөнхий сайдыг томилох асуудлаар УИХ-тай зөвшилцөх бус, харин ч тулган шаардах шинжтэй үйлдэл гаргаж, энэ асуудлаарх УИХ-ын улс төрөөс санаачилгыг гартаа авах гэж оролдож байв. 1998 онд Ардчилсан холбоо эвслээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн долоон хүнийг буцааж[6], нэр бүхий хэдэн гишүүнийг л Ерөнхий сайд болгох асуудлаар зөвшилцөж болно, өөрөөр зөвшилцөх боломжгүй хэмээн өөрийнхөө саналыг хатуу илэрхийлж байлаа. Үүний улмаас УИХ-ын олонх, цөөнхийн бүлэг нийлж, энэ эрх хэмжээг нь хязгаарлах зорилгоор Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бөгөөд хожим нь тэдгээр нэмэлт өөрчлөлтийг "дордохын долоо" хэмээн хочлох болсон билээ. Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн оролцоо, Ерөнхийлөгчийн зөвлөхүүдийн эрх мэдэл гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа, томилолт руу шууд оролцох хүртлээ тэлэх болсон /2000-2016/ явдал өнөөдөр Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахад хүргэж байгаа гол үндэслэлүүдийн нэг бөгөөд институцийн амбиц хэн ерөнхийлөгч байснаас үл хамааран эрх мэдлээ тэлэхэд чиглэж байдгийг харуулж байна.

ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙГ САЛААЛАХ НЬ

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гол зорилго бол ялсан намын амлалтыг биелүүлэх үүргийг Ерөнхий сайд биеэрээ хариуцдаг болгоход оршино. Өнөөдрийн байдлаар гүйцэтгэх эрх мэдлийг Ерөнхий сайд, Ерөнхийлөгч хоёрын дунд салаалсан учир засгийн газар нэг тушаалаар шатлан захирагдаж жигд ажиллах боломжгүй байна. Гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцох Ерөнхийлөгчийн оролцоог хязгаарлах, УИХ-д улс төрөөс хариуцлага тооцдог болгох замаар Ерөнхий сайдын дор гүйцэтгэх эрх мэдлийг төвлөрүүлэн зангидах бодлогын улмаас энэ нэмэлт, өөрчлөлтийг хийх гэж буй.

Гэтэл төрийн албаны зөвлөлийг Үндсэн хуулийн байгууллага болгосноор гүйцэтгэх эрх мэдлийг дахин салаалахад хүргэнэ. Ийм институц байгуулснаар төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдлыг хадгалж, төрийн албан хаагчийг улстөрчдийн зоргоор сольдог явдлыг эцэслэнэ гэж тооцож байгаа бололтой юм.[7] Гэвч, зөвхөн Үндсэн хуульд л шинэ институц байгуулж байж ийм үр дүнд хүрнэ гэсэн баттай, ноттой судалгаа огт үгүй байна. Тайвань буюу Дундад иргэн улс гэгчийн Үндсэн хуульд тунхагласан гэх "Азийн таван засгийн" систем буюу Күнзийн үндсэн хуульт ёсыг[8] авсан орнуудын төрийн албаны тогтолцоо тогтвортой байдаг гэсэн жишээ мэр сэр буй боловч аваагүй атлаа тогтвортой байгаа жишээ бүр ч олон бий.

Үндсэн хуулийн хүрээнд төрийн албаны тогтвортой байдлын тухай гол асуудлыг арай өөрөөр тавьдаг, нэг талаас төрийг тогтвортой, үр дүнтэй ажилладаг байлгахын тулд түшмэдийн мэргэшсэн институцийг /энд байгууллага гэсэн утгаар хэлээгүй, тогтолцоо гэдэг утгаар хэрэглэж байгааг анхаарна уу/ тогтвортой байлгах: нөгөө талаас, төрийг бүхэлд нь угсаа залгасан мэргэжлийн түшмэдийн гарт алдахгүйн тулд төрийн эрх мэдлийг сонгуулиар ард түмнээсээ итгэл хүлээсэн төлөөлөгчдийн гарт байлгах, - энэ хоёрын тэнцвэрийг хэрхэн хадгалах вэ гэдэгт оршино. Энэ хоёрын аль нь илүү чухал вэ гэвэл "төрийн эрх ард түмнээс

[6] Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УИХ, НҮБХХ-ын 2013-2016 онд хэрэгжүүлсэн төсвийн тайлан, УБ., 2016 он, 213 дахь тал.

[7] *"Санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга"*, 31-32 дахь тал.

[8] Энэ нэр томьёог Иллинойсын их сургуулийн профессор Том Гинсбург судалгааны эргэлтэд оруулсан. Үндсэн хуулийн гол зорилго бол төр зоргоороо хүний эрх зөрчихийг хязаарлах явдал гэж үзээд Азийн орнуудын төрийн уламжлалд хааны хэмжээлшгүй эрхийг хязаарлаагүй боловч төрийн сайд, түшмэд дур зоргоороо аашлахыг хязаарласан янз бүрийн механизм байсан, үүнийг үндсэн хуулийн үзэл санаа байсан гэж үзэж болох бөгөөд Кунзийн үндсэн хуульт ёс хэмээн нэрийдсэн байдаг. Tom Ginsburg, *Constitutionalism: East Asian Antecedents*, 88 Chi-Kent 1.Rev.11 (2012); Tom Ginsburg, "Confusian Constitutionalism: Globalization and Judicial Review in Korea and Taiwan", *Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers Series*, (Research Paper No.00-03; 2001).

сурвалжтай"-ийн хувьд, ардчиллыг хадгалахын тулд ардын төлөөлөгчдийн гарт эрх мэдэл байх нь зүйтэй гэдэг нь жин дарна.

ТАЗ-ийг Үндсэн хуулийн байгууллага байгуулбал төрийн албан хаагчийн баталгаа сайжирч болох авч "төрийн эрх мэдэл ард түмнээс сурвалжтай" гэдэг зарчим бүрхэг болж, улмаар ардын төлөөлөгчийн үүрэг хумигдаж, ардчилал хумигдах аюултай. Ерөнхий сайдын шийдвэрийг эсэргүүцдэг, төрийн албан дахь явцуу бүлэглэл Ерөнхийлөгчийг тойрон хүрээлж, түүний эрх мэдлийг тэлсэнтэй адил тэдгээр бүлэглэл ТАЗ-ийг тойрон хүрээлж, баттай цайз босгож эхэлнэ. Улмаар ч өнөөдөр байгаа төрийн нарийн бичгийн дарга тэргүүтэй мэргэжлийн явцуу жижиг бүлэглэл яам, агентлагт дархлагдсан эзэн болно.

Тайвань буюу Дундад иргэн улс гэгчийн Үндсэн хуульд Шалгаруулах юань буюу Төрийн албаны зөвлөлийг байгуулсан үндэс арай өөр. Хань улсын үеэс бичгийн хүмүүсээс жил бүр Кунзийн суртлаар шалгалт авч тэнцсэнийг нь түшмэл болгодог хоёр мянга шахуу жилийн уламжлалыг шинэ үеийн хятадын төрд хадгалахын тулд ийм байгууллагыг төрийн бие даасан нэг эрх мэдэл болгон анх томьёолсон. Гэхдээ Манж дайчин гүрэн 1895 онд шинэчлэлийг эрчимтэй хийсэн Японтой дайтаж, ялагдсаныхаа дараа Японыг дуурайж эрчимтэй шинэчлэл хийх гэж оролдсон боловч Күнзийн уламжлалаар тодорсон, түүнийгээ үхширтэл баримталсан сайд, түшмэдийнхээ эсэргүүцлийг дийлэлгүй цагийн урсгалд сүйрсэн: үүнийг тухайн үедээ харгалзаагүй нь сонин байдаг. Манай улс хүн ам цөөн, төрийн албан хаагчийн тоо, ялангуяа, яам агентлагт он удаан алба хаасан хүмүүс салбар бүрт 40-50 орчимд эргэлддэг тул шинээр сэлбэж л байхгүй бол яам бүрийн албан хаагчид дотроо бүлэгнэдэг, эрх ямбаа хадгалж үлдэхийн тулд салбарын сайдынхаа бодлогыг эсэргүүцэж Засгийн газрын шийдвэрийг гүйцэтгэхгүй байсан, түүнийх нь төлөө тэдэнтэй хариуцлага тооцоход бэрх байсан тохиолдол цөөнгүй бийг анхаарууштай.

ШҮҮХ ЭРХ МЭДЛИЙГ САЛААЛАХ НЬ

Аливаа маргааныг шүүхээр шийдэх ёстой гэсэн Үндсэн хуулийн зарчимтай Төрийн хяналтын байгууллага байгуулах явдал харшилж байна. Ийм инстүүцийг байгуулбал яваандаа шүүхийн хяналтыг салаалж, шүүх эрх мэдлийг хүчгүй болгох аюултай.

Эрх зөрчигдвөл зарга үүсгэж, шүүхээр шийдүүлдэг явдлыг өрнийн соёлын тусгал хэмээн тайлбарлаж болох ч дорнын соёлын тусгал болгон санал болгож байгаа системийг авч үзвэл туйлын сонирхолтой. Эзэн хаанаас томилсон бүрэн эрхт түшмэлүүд орон нутгаар шалган явж, хүн зоны аж төрөл, гомдол саналыг бүртгэн засаг хэрхэн хэрэгжиж байгааг эзэн хаанд эргэж илтгэдэг байжээ. Энэ систем зөвхөн төрийн албыг ч биш, жишээ нь Мин улсын үед зах зээлийн харилцаа, хүн зоны ахуйг ч хянадаг механизм болтлоо хөгжжээ. Ийнхүү хятадын хаад албан ёсны бүтцээс гадна тагнуул, мэдээлэгчийн зэрэгцээ сүлжээг бий болгожээ. Энэ системийг Хан улсын үеэс эхлэн хэрэглэсэн бөгөөд хожмын хаанд ч хэрэглэж байв.[9] Гэвч энэ нь бодит байдал дээр муж, хошууны засаг ноёдын эсрэг хов цуглуулах систем бий болгосон бөгөөд ямар ховыг хэний эсрэг хэрэглэх нь үнэндээ эзэн хааны үзэмжийн асуудал болж байжээ. Мин улсын хаан 100.000 тайганаас бүрдсэн Орвелийн гэгдэх нууц цагдаагийн газар[10] шиг систем байгуулсан бөгөөд Мин улсын сүүл үед тоталитарь терроризмын гол

[9] Maria Brouwer, "Governmental Forms and Economic Development: From Medieval to Modern Times". (Springer: Amsterdam, 2016), P.52.

[10] Орвелийн нууц цагдаагийн газар гэж Жорж Орвелийн зохиосон "1984 он" номд тоталитар удирдагч эрх мэдлээ алдахаас айхдаа "Бодлын цагдаа" байгуулж, хэн юу бодож байгаа, тэр бодол нь хууль ёсны эсэхийг хянадаг систем байгуулсан тухай гардаг бөгөөд ард түмэн үзэл суртлын хувьд "зөв" байгаа эсэхийг хянадаг системийг Фукуяма ийн ёгтлон нэрлэжээ.

байгууллага болсон юм гэж Фукуяама бичжээ.[11] Энэ систем Хятадын олон муж, хошууны жижиг ноёдыг атгаж байх гол суваг, ямагт чухал системд тооцогдож байв. "/Дорнын/ хууль эзэн хааныг хазаарлах гэж огт оролдоогүй, харин доогуур зиндааны түшмэдийг хянах үр дүнтэй хэрэгсэл байсан бөгөөд засгийн газар хэрхэн ажиллахыг зааварладаг /хазааралдаг/ байжээ."[12]

Тайвань буюу Дундад иргэн улс гэгчийн Үндсэн хуулийг батлах үед Манж дайчин гүрэн нурж, хятадын муж бүрийг нэг нэг цэргийн эрхтэн захирч, төвлөрсөн засаглал үнэндээ алга болчихсон шахуу байсан бөгөөд тэдгээрийг хятадын уламжлалт аргаар төв засгийн газрын хяналтад авахын тулд, энэ институцийг хадгалахын тулд Байцаах юань буюу Төрийн хяналтын байгууллагыг байгуулсан юм. Үүнийг Күнзийн үндсэн хуульт ёс хэмээн нэрийдэх нь ч бий[13] бөгөөд күнзийн ёсыг эрт дээр үеэс шүтсэн солонгос ч дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа анхныхаа үндсэн хуульд бас тусгасан гэдэг.

Тайвань буюу Дундад иргэн улс гэгчийн төрийн байгуулалд Байцаах юань буюу Төрийн хяналтын байгууллагын эрх мэдэл асар их – манай үндсэн хуулийн нэмэлтэд энэ байгууллагад ямар эрх мэдэл өгөх нь тодорхойгүй байна. Зөвлөлдөх санал асуулгын материалыг үзвэл:

Төрийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, авлигатай тэмцэх бодлого, хэрэгжилтийг хангах, нийгмийн шударга ёсыг сахин хамгаалах зорилгоор парламентын бүтцэд "Хянан шалгах түр хороо" байгуулах боломжийг Үндсэн хуульд тусгах[14]

гэжээ. Үүнээс "АТГ + Аудит" гэсэн байгууллагыг УИХ-ын дэргэд байгуулах санаа харагдах бөгөөд үүнийг АТГ-ын амбиц биш биз гэж хардахад хүргэнэ.

Ингэж хардах үндэслэл бий. Нэгд, УИХ-д "түр хороо" байгуулах эрх зүйн орчин бэлхнээ бий. Үндсэн хуулийн 27 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "УИХ бүрэн эрхээ чуулган, зохион байгуулалтын бусад хэлбэрээр хэрэгжүүлнэ"[15] гэж заасан, үүнийг дэлгэрүүлэн Улсын их хурлын тухай хуулийн 25 дугаар зүйлд УИХ-ын түр хорооны тухай заасан, мөн зүйлийн 25.3-т "Түр хороо хариуцуулсан ажлын гүйцэтгэлийг хангахдаа Байнгын хороотой адил эрх эдэлнэ"[16] гэж хүртэл эрх хэмжээг нь заажээ. Ямартай ч өнөөгийн эрх зүйн энэ орчныг санаачлагч гуай "чамласан" байна. Хоёрт, АТГ-ын эрх мэдэл сүүлийн 10 аад жил аажмаар өргөжиж, соён гийгүүлэх байгууллага байснаа хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах эрхтэй болж, улмаар гүйцэтгэх ажил явуулах эрхтэй болсон. Үүнээс болоод фашист гестапо[17] болсон гэж шүүмжлэх болсон.[18] Одоо энэ байгууллага дараагийнхаа шатанд Үндсэн хуулийн байгууллага болох алхам хийвэл институцийн амбицийн онолын үүднээс нэг их гайхахааргүй, тэр бүү хэл зүй ёсны юм.

Гэвч системийн тухайд харвал шүүхийн хяналтад тулгуурлахыг чухалчилдаг эрхзүйт төрийн зарчим алдагдаж, шүүхээс наагуур шатанд "цагдаажсан төр"-ийн (*Polizeistaat, Полицейское государство*) элементүүд бэхжиж шүүхийн хяналтаасаа ч ахуултай болж байгаа хандлага ужигруулах вий гэсэн болгоомжлол өөрийн эрхтэй төрж байна.

[11] Maria Brouwer, "Governmental Forms and Economic Development",P.53.

[12] Tom Ginsburg, Constitutionalism: East Asian Antecedents, 88 Chi-Kent 1. Rev.11 (2012), P.31.

[13] Мөн тэнд.

[14] "Санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга", 50 дахь тал.

[15] Монгол Улсын Үндсэн хууль, "Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем". http://www.legalinfo.mn/law/details/367

[16] Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, "Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем". http://www.legalinfo.mn/law/details/354

[17] Гестапо гэж Geheimstaatspolizei буюу улс төрийн нууц цагдаагийн газар гэсэн үгийн товчлол юм. Улс төрийн бусад нам, хүчин, зүтгэлтнийг сэм тагнан, бусдын ховоор шалтаглан хорьж, эрүүдэг байсан бөгөөд харгислалаараа түүхэнд алдартай байгууллага юм.

[18] Д.Гал, АТГ: Хэн ч халдашгүй дархан төрийн бороохой, "24 цаг.мн". http://www.breakingnews.mn/c/r/12051.htm

Төрийн албан хаагчийг улс төрөөс шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн дүнгээс хамааруулах, хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр албан тушаал, зэрэг дэвийг бууруулахыг хориглоно" гэсэн заалт, мөн материалын 5.2-т заасан саналыг найруулж "Төрийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, авлигатай тэмцэх бодлого, хэрэгжилтийг хангах, нийгмийн шударга ёсыг сахин хамгаалах зорилгоор удирдлага, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авна" гэж УИХ-ын бүрэн эрхийн хэсэгт оруулах.

Дараагийн удаад: Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн хяналтын байгууллага Үндсэн хуулийн байгууллага болбол хэн байгуулж, бүрэлдэхүүнийг нь хэн томилж, ямар ажил яаж хийж, хэн хянаж, хариуцлага тооцож байх, тэр нь Үндсэн хуулийн системийн цэгцийг эвдэхгүйгээр ямархуу байдлаар зохицуулагдаж болохыг нарийн судалж, цогцоор нь дараагийн удаад Үндсэн хуулийн нэмэлт болгон оруулах.

---o0o---

. . . . . .

БНХАУ-ын Ардын Их Сургуулийн төлөөлөгчдийг хүлээн авч уулзлаа

2017 оны 7 дугаар сарын 3-ны өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, хууль зүйн доктор Х.Эрдэм-Ундрах, зөвлөх, академич Ж.Амарсанаа, төсөл, хөтөлбөр хариуцсан зөвлөх, доктор Д.Зүмбэрэллхам нар БНХАУ-ын Ардын Их Сургуулийн Харьцуулсан эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, доктор, профессор Дин Шиан Шүн, Ази Номхон далайн эрх зүйн судалгааны институтийн судлаач, дэд профессор Хонго Мисүёоши, БНХАУ-ын Ардын Их Сургуулийн Нийтийн эрх зүйн төвийн төслийн менежер, докторант Юань Хуй нарыг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд хүлээн авч уулзлаа.



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.lri.gov.mn

АРД ТҮМНИЙ МАНДАТ ҮНЭГҮЙДЭХ НЬ

“Засгийн эрх ард түмний гарт” гэх зарчмыг бодитоор нь хэрэгжүүлэхийн тулд УИХ-ын эрх мэдлийг нэмэгдүүлсэн – үүнээс болоод төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим алдагдаж 25 жил ужгирсаар өнөөгийн хямрал үүссэн.

УИХ-ын эрх мэдлийг хумьж “хууль тогтоох байгууллага”-ын хэмжээнд аваачих зорилгоор Үндсэн хуульд хийх гэж байгаа энэ нэмэлт, өөрчлөлт одоо ард түмнийхээ мандатыг үнэгүйдүүлэх чиглэл рүү хазайж байх шиг. Гүйцэтгэх эрх мэдлийг улстөржилтөөс салгахын тулд Ерөнхий сайд ажлаа хийхэд нь УИХ-аас саад болдгийг болиулах, гэхдээ УИХ-ын хяналтынх нь чиг үүргийг нэмэгдүүлэх ёстой юм.

Гэтэл Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн хяналтын байгууллага гэх мэт инстүүцийг байгуулж “төрийн албаны тогтвортой байдал”, “үйл ажиллагааны болон хариуцлагын хяналт”-ыг УИХ-ын эрх мэдлээс салгах гэж оролдох нь үнэндээ УИХ-ыг хүчгүйдүүлэх бодлого мэт харагдаж байна.

ДҮГНЭЛТ

УИХ, Засгийн газар, Шүүх гэсэн гурван салаанд төрийн эрх мэдлийг хуваарилах Үндсэн хуулийн уг санааг таван салаанд хуваахаар санал оруулж буй явдлыг “нэмэлт, өөрчлөлт” гэж биш, харин “төрийн эргэлт” гэж нэрлэх нь зүйтэй юм. Нөгөө талаар, энэ “төрийн эргэлт” зөв байсан ч, эдгээр өөрчлөлтийг хийсэн ч гэсэн, эдгээр нь үнэхээр сайхан санаа байсан ч гэсэн үр дүнгээ өгөхгүй гэдгийг мэргэ төлөг тавихгүйгээр өнөөдөр шууд хэлж болохоор байна.

Системийн элемент бүр хоорондоо хэрхэн харилцах нь ойлгомжтой, функ нь тодорхой байх ёстой. УИХ, Засгийн газар, шүүх гурван эрх мэдэл – элементийнхээ хоорондын харилцааг хяналттай, тэнцэлтэй хуваарилж чадахгүй байж, таван элементийн хооронд бүрэн хяналттай, тэнцэлтэй хуваарилж чадна гэдэгт итгэхэд бэрх. Хэлэлцүүлж байгаа төсөлд Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн хяналтын байгууллага хоёр нь УИХ, Засгийн газар, шүүх гуравтайгаа хэрхэн харилцахыг одоогоор огт заагаагүй байгаа нь эргэлзээг улам гүнзгийрүүлж байна.

Төрийн албаны зөвлөл, Төрийн хяналтын байгууллага гэсэн хоёр байгууллагыг шинэ байгуулах тухай Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн санал нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн системийн цэгцийг шууд алдагдуулах аюултай гэж дүгнэн энэ тухай саналыг няцаах хэрэгтэй юм.

САНАЛ

Одоогийн байдлаар хамгийн зөв гарцы бол дурдан буй хоёр өөрчлөлтөөс хууль санаачлагчид өөрсдөө татгалзах явдал юм. Энэ нь наад зах нь хоёр үндэслэлтэй: *нэгд,* эрх мэдлийг гурван мөчирт хуваасан Үндсэн хуулийн зарчмыг хадгалах: *хоёрт,* Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хөндөхгүйгээр байгууллага байгуулахаар бол тэдгээр байгууллагын тухай наад захын зохицуулалт, үүний дотор тэдгээр байгууллагыг хэн удирдах, хэрхэн байгуулах, бүрэлдэхүүнийг хэрхэн томилох, ямар ажил хийх, яаж хийх, хэрхэн түүнийг нь хянах, хэрхэн хариуцлага тооцох гэх мэт зохицуулалт хиймэгц л зүйл, заалтын тоо Үндсэн хуулийн “нэмэлт, өөрчлөлт” гэсэн хязгаараас давж, “шинэчлэн найруулсан” болж орхих гээд байна. Гэтэл наад захын эдгээр зохицуулалтыг хийхгүй бол дээр дурдсан аюул, хэн ч хянадаггүй, тодорхой зохицуулалтгүй тэгсэн мөртөө Үндсэн хуулиар тогтоосон байгууллага гарч ирж, Үндсэн хуулийнхаа системийн цэгцийг задлах, сарниулах аюултай.

Хууль санаачлагчид эдгээр саналаа татан аваад дараах хоёр алхмыг хийхийг зөвлөмөөр байна:

Энэ удаад: Зөвлөлдөх санал асуулгын материалын 3.3-т зааснаар “Төрийн алба улс төрөөс ангид байна.

хуульчдын цэсний хэвлэл www.mbsy.mn

Тиймээс ч хуйвалдааны зарчмаар Үндсэн хуулиа өөрчилж[2], хуудуутай аргаар Үндсэн хуулиа тайлбарлаж, хэрэглэх асуудал цөөнгүй гарч ирсэн. Үүнийг даван туулах нэг арга зам нь нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудалд хязгаарлалт тогтоох асуудал бөгөөд Үндсэн хуулийн шинэтгэл нэрийн дор Үндсэн хуулийн суурь бүтцийг хөндөх, Монгол Улсын Үндсэн хуульт байгууллын хүчин чадлыг сулруулах замаар Монгол Улсын дотоод аюулгүй байдалд хор хохирол учруулж болох талтай учир Монгол Улсын Үндсэн хуульд түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмыг эрх зүйт, ардчилсан ёсны шаардлагын хүрээнд оновчтой тодорхойлж, энэ талаарх онол-арга зүйг төлөвшүүлэх, Үндсэн хуулийг тайлбарлах, хэрэглэх асуудлыг шинжлэх ухааны хандлагаас авч үзэх шаардлага тулгараад байна.

ҮНДСЭН ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ШААРДЛАГА

Улс орнууд Үндсэн хуулийг батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам, хязгаарлалтыг "хатуу" шалгууруар тодорхойлж өгдөг ч амьдрал үргэлж хувьсан дэвшиж байдаг болохоор түүнийг дагаж эсхүл дагуулж Үндсэн хуульд зохих өөрчлөлтийг цаг тухайд нь оруулж байх нь зүй ёсны үзэгдэл юм.

Гэхдээ энд нийгмийн хөгжил гэдгээр түрүү барьж, бүхнийг өөрчилж болно гэсэн зарчим байж болохгүй. Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал болон түүнийг цаг үетэй нийцүүлэн өөрчлөн шинэчлэх шаардлага хоёрын хоорондох зохицлыг зөв олох нь эрх зүйн хөгжлийн хамгийн чухал бас эмзэг асуудал юм.

Үндсэн хууль хүний жам ёсны эрхийг тусгаж, баталгаажуулсан, улс төрийн үнэт зүйлсийг баримжаалж, эрх мэдлийг хуваарилсан, хууль зүйн зөв техникээр илэрхийлэгдэж, хамгаалагдсан байх шаардлагатай бөгөөд энэ нь өөрөө өөрийнхөө дархлааг бүрдүүж буй хэрэг юм.

Үндсэн хуулийн халдашгүй байдал нь мөн чанарын дархлаа, хууль зүйн дархлаа гэсэн хоёр ухагдахуунаар тодорхойлогдно. Түүний *мөн чанарын дархлаа нь т*эгш эрхэд үндэслэж, өөрийгөө төрд үүрэг болгож чаддаг хүний эрхийн институтыг чухалчилдаг байдал, олон ургалч үзэл, ардчилал, эрх мэдэл хуваарилалт, түүний хяналт тэнцлийн зарчим зэрэг улс төрийн үнэт зүйлсийг гол зарчим болгохыг шаардах байдлаар илэрдэг бол,

Харин *хууль зүйн дархлаа нь* Үндсэн хуулийн хууль цаазын дээд хүчин чадал нь баталгаажиж, түүний зарчим, нэр томьёо, нэг мөр хэрэгжих, хууль зүйн техник бичилт, түүний тайлбар, хэрэглээний арга зүй оновчтой байх явдлаар илэрхийлэгддэг.[3]

Тодруулбал, Үндсэн хуулийн дархлагдах ёстой зүйлс нь хэлбэр талаасаа бус, агуулга-сууриасаа дархлаажиж, нийгэмд институтчилэгдэх нь нэн чухал.

Улс орнууд нийтлэг байдлаар дараахь зүйлсийг Үндсэн хуулийн суурь бүтэц буюу дархлагдах шинжид хамааруулан ойлгодог байна. Үүнд:

- Үндсэн хуулийн дээд хүчин чадал;
- Иргэний үндсэн эрх, нэр төр;
- Тэгш байдал;
- Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим;
- Эрх зүйг дээдлэх үзэл;
- Шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдал;
- Удирдлагын бүгд найрамдах хэлбэр;
- Иргэний төр /шашны бус төр/;
- Үндсэн хуулийн хяналт;
- Үндэсний нэгдмэл байдал;
- Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэг;
- Хэвлэлийн эрх чөлөө;
- Бүх нийтийн тэгш эрхэд үндэслэсэн чөлөөт, шударга сонгууль гэх зэрэг багтана.

[2] 2000 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг ийм аргаар хийсэн гэж үзэж байна.

[3] Б.Нармандах. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2017он, 34 дэх тал.

ҮНДСЭН ХУУЛЬТ БАЙГУУЛЛЫН АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ



Хууль зүйн доктор, дэд профессор Б.Нармандах



Хууль зүйн доктор Н.Мөнхзул

Хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хууль, аюулгүй байдал, тогтвортой байдал, суурь бүтэц, нэмэлт, өөрчлөлт.

ТОВЧЛОЛ

Нэг талаас Үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэлийг хангах, нөгөө талаас нийгмийн хөгжлийг даган өөрчлөгдөх шаардлага хоёрын зохицлыг хангахтай холбоотой анхаарвал зохих зарим асуудлыг хөндөн авч үзлээ.

УДИРТГАЛ

Өнөөдөр дэлхийн улс орнууд хурдтай хувиран өөрчлөгдөж байгаа аюулгүй байдлын орчинд тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлаа бататгах, үндэсний ашиг сонирхлоо тууштай хамгаалах асуудалд онцгойлон анхаарах шаардлага тулгарах болсон. Тэр дундаа Үндсэн хуульт байгуулал бүхий улс орнуудын хувьд Үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдлыг хангах асуудалд ихээхэн анхаарал хандуулах болсон бөгөөд манай улсын тухайд эл асуудлыг Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалдаа тодорхойлон зааж[1], Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн удирдлагын болон байгууламжийн хэлбэр, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, ардчилал, эрх зүйт ёс, үндэсний эв нэгдлийг хангах зарчмыг тууштай хэрэгжүүлэх замаар хангахаар тодорхойлсон.

Дэлхийн улс орнуудад Үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг илүү хадгалах үүднээс түүнийг батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудалд онцгойлон анхаарал хандуулж, хориглолт, хязгаарлалтын шинжтэй зохицуулалтуудыг өргөнөөр хэрэглэсэн байх бөгөөд энэ нь Үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдлыг хангах арга болдог байна.

Өнөөдөр манай улсын тухайд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, зарчим нь парламентын дур зоргоос бүрэн хамгаалагдаж, Үндсэн хуульт байгуулал нь Үндсэн хуульт ёсны шаардлагаар институтчилэгдэж чадаагүй байна.

[1] Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, УИХ-ын 2010 оны 10 дугаар тогтоол.

түүнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг дийлэнх олонхийн буюу гуравны хоёр, дөрөвний гурав, тавны гурвын саналаар батлах эсхүл хууль тогтоох эрх бүхий байгууллагаас гадна өөр субьектүүдийн оролцоог чухалчилсан байдаг байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь дан ганц хууль тогтоох байгууллагын эрх ашигт үндэслэгдэх бус ард нийтийн санал хураалтаар батлах, эсвэл холбооны улсын субьектүүдээс хүлээн зөвшөөрснөөр, хоёр удаагийн парламентаар хэлэлцэгдэж зөвшөөрснөөр гэх зэрэг онцгой нөхцөл байдлууд шаардагддаг байна.

Уян хатан Үндсэн хууль нь нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын хувьд харьцангуй хялбар, Үндсэн хууль, түүнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төрийн төлөөлөгчдийн дээд байгууллага буюу парламентаар батлахад ямар нэг тусгай журмыг үл шаардах ба энэ талаар Үндсэн хуульд тусгайлан заагаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл ердийн хуулийг батлахтай адил журам хэрэглэдэг байна. Ийм төрлийн Үндсэн хуультай улс оронд Их Британи, Шинэ Зеланд, Израйль, Саудын Араб зэрэг улсууд багтана.

Орчин үед ихэнхдээ энэ хоёр журмаас гадна Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах холимог хэлбэрийн журам бий болгох хандлага ажиглагдах болжээ. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн зарим бүлэг, зүйл заалтыг нь өөрчилж үл болохоор, заримыг нь хатуу журмаар өөрчлөхөөр, үлдсэн хэсгийг нь хялбарчилсан буюу уян хатан аргаар өөрчилж болохоор тодорхойлдог болжээ.[4] Мөн зарим оронд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмаа сонгох боломжтойгоор зохицуулсан байдаг байна. Тухайлбал, АНУ, Франц зэрэг улсуудыг нэрлэж болно.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь нэг талаас Үндсэн хуулийн хямрал гарахаас урьдчилан сэргийлэх эерэг талтай боловч, нөгөө талаас нийгэм тогтвортой байдлаа алдахад хүргэх сөрөг үр дагавартай. Тиймээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа аль болох хатуу аргыг хэрэглэх нь чухал. Үндсэн хууль хэдий чинээ тогтвортой[5] байж чадна төдий чинээгээр төр, нийгмийн хөгжил тогтворжиж, хөгжлийг түргэтгэх боломж нэмэгдэнэ.

Орчин үед улс үндэстнүүд Үндсэн хуулиа өргөн төлөөлөлтэй улс төрийн бүх хүчнүүд харилцан зөвшилцөж оролцох бололцоог хангасан нэр хүндтэй, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц субьектүүдийн оролцоо бүхий түр хугацаар хэлэлцэх эсхүл бүх ард түмнээр хэлэлцүүлэх, тэдний санал асуулгаар шинэчлэх буюу нэмэлт өөрчлөлт оруулах явдал буй нь төрийн засаглалын зөвшөөрөгдөх байдлыг гүнзгийрүүлэхэд чухал алхам болж байна. Тухайлбал: Италид[6] 50 мянган сонгогчийн санал, Австрид[7] 100 мянган сонгогчийн саналыг үндэслэн дээрх асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх боломжтой болно.

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах ажиллагаа нь гол төлөв:

- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачлагыг хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан гаргасан байх;
- Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг хэлэлцэх эсэх асуудлыг хууль тогтоох байгууллага хэлэлцэхэд энэ нь олонхийн дэмжлэг авсан байх;
- Үндсэн хууль, түүнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг эцэслэн дэмжиж, сайшаан батлах гэсэн үе шатыг дамждаг боловч,

[4] В.Е.Чиркин. Конституционное право зарубежных стран, М., 1997, С. 42

[5] Жишээ нь: АНУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай санал Конгресст нийт 10 мянга гаруй удаа хэлэлцэгдэж, үүнээс ердөө 27 удаад нь нэмэлт оруулсан байна. Мөн Японы 1947 оны Үндсэн хууль, Данийн 1953 оны Үндсэн хуулиудад өнөөг хүртэл нэг ч нэмэлт ороогүй байна.

[6] https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

[7] http://australianpolitics.com/constitution/text

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн журам нь Үндсэн хуулийн өөрчлөлт хэр хүчинтэй юм бэ гэдгийг хэмжих гол үзүүлэлт болдог. Тиймээс улс гүрнүүд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хязгаарлалтын журмыг Үндсэн хуульдаа тусгасан байхад, тухайлан тусгаагүй улс орнууд Үндсэн хуулийн эрх зүйн онол, шинжлэх ухааны чиг баримжаагаараа дамжуулан хязгаарладаг байна.

Дэлхийн улс орнуудын практикаас харахад Үндсэн хуульдаа тэр бүр өөрчлөлт оруулаад байдаггүй, харин түүнийг хэрэгжүүлэх үүднээс түүнд нийцсэн үзэл баримтлал, хэм хэмжээг тодотгон дэлгэрүүлсэн *"органик"* хууль, ердийн хуулиудыг өргөнөөр батлан гаргадаг. Ингэхдээ тус салбар эрх зүйн хүрээнд судалгаа шинжилгээ хийдэг онолын чиглэлийн эрдэмтэд, судлаачдын нийтлэг үзэл баримтлал, номлолыг тусгахаас гадна өөрийн улсын Үндсэн хуулийн шүүхээс гаргасан шийдвэр /тайлбар/-ийг ч харгалзан үздэг байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухайд:

Улс нийгэм хөгжихийн хэрээр түүний суурь харилцааг зохицуулагч Үндсэн хуульд алдаа дутагдал, сул тал илрэхийг үгүйсгэх аргагүй юм. Энэ тохиолдолд Үндсэн хуульдаа төр нийгэм нь зохицон ажиллах эсвэл Үндсэн хуульд байгаа алдаа дутагдлыг цаг алдалгүй оношилж, бодитойгоор засаж залруулах гэсэн хоёр хувилбараар бэрхшээлийг даван туулдаг байна.

Өнөөдөр энэхүү зарчмын дагуу ихэнх улс орон Үндсэн хуулийг төрийн механизм дагаж ажиллах ёстой гэсэн зарчмыг баримтлан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмыг хатуу тогтоосон байна. Энэ нь Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэрийн бус агуулгын өөрчлөлт байх үндэс болдог байна.

Үндсэн хуульд хэлбэрийн шинжтэй өөрчлөлтүүдийг хөнгөн хуумгай байдлаар хийвэл нөгөө төрөөс дээгүүр орших хууль зүйн дээд хүчин чадал бүхий гол хууль маань үнэ цэнээ алдах, аажмаар түүнээс улбаалан ардчилсан нийгэм, эрх зүйт төр, шударга ёсны хэмжүүр алдагдаж болохыг үгүйсгэх аргагүй юм. Тиймээс Үндсэн хуулиар бататгасан тухайн улсын нийгэм, эдийн засаг, улс төр, соёлын харилцааны үндсийг явцуу ашиг сонирхлыг үүднээс бус ард түмний нийтлэг ашиг сонирхолд нийцүүлэн, хүн төрөлхтөн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн дэвшилтэт үзэл санааг бататган бэхжүүлэх зорилгоор өөрчлөх нь зүйн хэрэг.

Нөгөө талаар Үндсэн хууль нь тухайн цаг үеийнхээ хөгжлийг даган боловсронгуй болж өөрчлөгдөж байх ёстой гэсэн үзэл байдаг. Учир нь Үндсэн хууль баталж байсан, тэр үеийн туршлага дутагдсан, мэдээллийн гачигдлаас юм уу санал өгөх эрхтэй хууль тогтоогчийн эрх зүйн ухамсар нь төлөвшөөгүй ч юм уу эсхүл хууль боловсруулах техник ажиллагаа нь яв цав хийгдээгүй байж болдог. Энэ тохиолдолд улс орнуудад Үндсэн хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах буюу засвар хийх асуудал үүсэх бөгөөд Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах эрхийг тодорхой субьектэд олгосон байдаг боловч, нөгөө талаас байнга өөрчлөөд байдаг тогтоол, журам биш болохоор улс орон бүр Үндсэн хуульдаа өөрчлөлт оруулахдаа няхуур нямбай хандахыг үүрэг болгодог байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах гэдэг нь аливаа улс гүрэн тухайн цаг үеэ мэдэрч, ирээдүйг харсан урт удаан жилээр нийгмийн харилцааг зохицуулж чадахуйц зүйл, заалтаар урьд нь орхигдсон буюу дутагдалтай тусгагдсан зүйл, заалтыг нэмж оруулах буюу өөрчлөх явдал юм. Хатуу Үндсэн хуулийн хувьд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах аргачлалыг нарийн төвөгтэй байдлаар тогтоосон байдаг. Хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг ард түмний төлөөлөгчдийн дээд байгууллага буюу парламентаас хуулиуд ердийн олонхийн саналаар батлагддаг бол Үндсэн хууль,

нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн жаран найм, жаран есдүгээр зүйл[12], Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль[13], Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль[14], Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулиар[15] зохицуулахаар хуульчилсан.

Үндсэн хуулийн жаран наймдугаар зүйлд зааснаар хууль санаачлах эрх бүхий субьектүүдээс[16] Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай санал гаргах бөгөөд саналыг Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж болно. Мөн уг асуудлаар Улсын Их Хурлын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар ард нийтийн санал асуулга[17] явуулж болно.

Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг нийт гишүүдийнхээ дөрөвний гурваас доошгүйн саналаар батлах бөгөөд уг асуудлыг нэгэн бүрэн эрхийн хугацаандаа 2 удаа хэлэлцэхэд хуульд заагдсан саналын доод хязгаарыг авч чадаагүй бол Улсын Их Хурал уг асуудлыг бүрэн эрхийнхээ хугацаанд дахин хэлэлцэх эрхгүй болно. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн адил хүчинтэй байна.

Харин Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг хөндөөгүй байхын зэрэгцээ нийт зүйлийн 35, түүнээс дээш хувиас хэтрээгүй байхаар заажээ. Түүнээс хэтэрсэн тохиолдолд Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх буюу хянан үзэх асуудал үүснэ.

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж үл болох нөхцөлд:

- Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөл бий болсон тохиолдолд;
- Үндсэн хуулийн Жаран есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар Монгол Улсын Их Хурал ээлжит сонгууль явуулахаас зургаан сараас бага хугацаа үлдсэн бол;
- Үндсэн хуульд нэгэнт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг энэ тухай хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш найман жилийн дотор уг асуудлаар нэмэлт, өөрчлөлт дахин үл оруулах нөхцөлийг хамааруулсан байна.

Үндсэн хуулийг дээдлэн сахих, түүний тогтвортой байдлыг хамгаалах зарчмын хүрээнд Үндсэн хуулийн Нэг, Хоёр, Гурав, Дөрөвдүгээр зүйл, Тавдугаар зүйлийн 1-4 дэх хэсэг, Зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Аравдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Арван хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Арван дөрөв, Арван тав, Арван ес, Хорьдугаар зүйл, Хорин хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэг, Дөчин долдугаар зүйл, Дөчин есдүгээр зүйлийн 1,2 дахь хэсэг, Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болохоор хуульчилсан байна.

Тус хуульд 2017 оны 2 дугаар сарын 9-ний өдрийн хуулиар нэмэлт, өөрчлөлт оруулан 5.2.2 дахь заалтаас "Үндсэн хуулийн ... Хорьдугаар зүйл, Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг" гэснийг хасаж "Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, Хорьдугаар зүйл, Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулах" хэмээн өөрчилсөн байна.

Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулийн:

- 5.4 дэх заалт "Төр нь үндэсний

[12] Төрийн мэдээлэл, УБ., 1992, №01

[13] Төрийн мэдээлэл, УБ., 2011, №03

[14] Төрийн мэдээлэл, УБ., 2016, №09

[15] Төрийн мэдээлэл, УБ., 2017, №09

[16] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрхийг эдэлнэ.

[17] Ард нийтийн санал асуулга гэдэг нь төрийн бодлогын асуудлаар явуулсан санал асуулгад сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд оролцон саналаа нууцаар гаргахыг хэлнэ.

улс орнуудын засаглалын онцлог, төрийн байгууллагуудын эрх хэмжээ зэргээс хамааралтайгаар харилцан адилгүй үе шат, аргачлалтай байна. Тухайлбал, Испани улсад[8] Үндсэн хуулийн ерөнхий зүйл заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад нэлээд хатуу журмыг баримтлах ба хүний эрх, эрх чөлөө хийгээд, эзэн хааны эрх зүйн байдлын тухай асуудалд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад танхим бүрийн нийт гишүүний гуравны хоёр хувийн санал авах шаардлагатай байдаг байна.

Мөн Нидерланд улсад[9] Үндсэн хуулийн ерөнхий зүйл заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, олон улсын гэрээ хэлэлцээр Үндсэн хуульд нийцэхгүй тухай асуудал, парламентын гишүүний эрх зүйн байдал хийгээд эзэн хааны санхүүгийн байдал, хаан ширээ залгамжлах тухай асуудалд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад дийлэнхи олонхийн буюу парламентын нийт гишүүдийн гуравны хоёр хувийн санал мөн адил авах шаардлагатай байдаг бол Португали улсад[10] Үндсэн хууль, түүнд нэмэлт оруулахаас бусад үед шийдвэр гаргахад ердийн олонхийн, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад гуравны хоёрын, бүр чухал асуудлыг тавны дөрөөс доошгүйн саналаар батална.

Энэтхэгт[11] Ерөнхийлөгчийн сонгууль, гүйцэтгэх хийгээд шүүх засаглалын асуудлаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулахын тулд парламентын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар, бусад асуудлыг ердийн олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бодит шаардлагыг дэлхий нийтийн жишигт үндэслэн үзвэл дараахь шаардлагуудыг нэрлэж болно.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бодит шаардлагыг дэлхий нийтийн жишигт үндэслэн үзвэл:

- Парламентын эрхийг зохистойгоор хязгаарлах;
- Гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд түвшинд хуваагдмал байдал үүсгэхгүй байх;
- Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах тухай үндсэн хуулийн заалтыг ард нийтийн санал асуулгатай уялдуулан нарийсгах;
- Үндсэн хуулийн агуулга, зарчмыг олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчимтай нийцүүлэх;
- Иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх;
- Хүний эрхийг хамгаалах, албан тушаалтны хариуцлагыг өндөржүүлэх зэрэг явдалтай уялдуулан өөрчилдөг байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам

Үндсэн хуулийн суурь бүтцийг хамгаалах зорилгоор улсууд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тодорхой нөхцөл байдал буюу үндэслэл, журмыг тогтоосон байдаг. Тухайлбал,

- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд үл хамаарах зүйл заалтыг тодорхойлох;
- Нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэхийг хориглосон хугацаа тогтоох;
- Нэмэлт, өөрчлөлтийг санаачлах эрх бүхий субьектийг хязгаарлах, энэ асуудалд ард түмний оролцоог нэмэгдүүлэх;
- Нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэх ирц, батлах арга, саналын хувь хэмжээгээр хязгаарлах;
- Нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж мөрдөх хугацааг заах гэх зэрэг журам тогтоосон байна.

Манай улсын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хуулийг дээдлэн сахиж, хүндэтгэн биелүүлэх, түүний тогтвортой байдлыг хангах үүднээс Үндсэн хуульд

[8] http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/ispania.pdf

[9] http://legislationline.org/documents/section/constitutions/country/12

[10] https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf

[11] https://india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text

оролцоог хангах, иргэдэд... саналаа чөлөөтэй илэрхийлэх болоцоог олгох дээрх хуулийн заалтыг хангах" гэсэн дүгнэлттэй санал нийлж буйг дурдаж байна.

Тиймээс Үндсэн хуулийн аюулгүй байдлыг хангахад органик болон ердийн хууль дархлаа болж чадахгүй эрсдэл үүсч болох тул Үндсэн хуулийн хэзээ ч өөрчилж үл болох агуулга бүхий хэсгийг /хэзээ ч хөндөж үл болох заалтуудыг/ Үндсэн хуульд өөрт нь агуулгаар нь дархалж, Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахад баримтлах зарчим, нэмэлт өөрчлөлт оруулж үл болох нөхцөл зэрэг материаллаг хэм хэмжээг тунхаглах нь зүйтэй юм. Харин Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах процесстой холбоотой харилцааг Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар дангаар нь зохицуулах нь зүйтэй.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ДОКТОР, ПРОФЕССОР ЧИМИДИЙН ЭНХБААТАР ХҮНДЭТГЭЛИЙН ЛЕКЦ УНШЛАА

Хүндэтгэлийн лекц нь Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн анхны захирал Академич Ж.Амарсанаагийн санаачилгаар тухайн үеийн Хууль зүйн үндэсний төвийн захирлын 2006 оны 90 дүгээр тушаалаар "Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнд хүндэтгэлийн лекц унших, хөрөг зураг байрлуулах тухай" журмыг баталснаар анхлан зохион байгуулсан юм. Лекцийн зорилго нь олон улсын болон Монголын Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан, боловсрол, практикт үнэтэй хувь нэмэр оруулсан Монгол Улсын болон гадаад улсын нэр хүнд бүхий хуульч эрдэмтэн багш, практик ажилтныг урьж хүндэтгэлийн лекц уншуулах бөгөөд, лекцийн дараа хөрөг зургийг Хуульчдын танхимд байрлуулах ёслол хүндэтгэлийн арга хэмжээ билээ.

Хамгийн анхны хүндэтгэлийн лекцийг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Ардын багш, хөдөлмөрийн баатар, доктор, профессор Б.Чимид уншсан байдаг. Түүнээс хойш нийт 14 эрдэмтэний хүндэтгэлийн лекцийг зохион байгуулсан байна.

Энэ удаад ХУУЛЬ ЗҮЙН ШИНЖЛЭХ УХААНЫ ДОКТОР, ПРОФЕССОР ЧИМИДИЙН ЭНХБААТАР "Төрийн байгуулал дахь өөрчлөлт, шинэчлэлт, хандлага: Олон улсын туршлага, Монголын тусгал" сэдвээр хүндэтгэлийн лекцээ уншлаа.

Хүндэтгэлийн лекцийн үеэр доктор Ч.Энхбаатарын бүтээлийн үзэсгэлэнг гаргаж, хөрөг зургийг Хуульчдын танхимд байрлуулсан байна.



эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна"

- 20 дахь заалт "Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална"
- 30.1 дэх заалт "Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн"
- 40.1 дэх заалт "Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байна" гэсэн зохицуулалтын хувьд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулахаар заажээ.

Энэ нь *Парламент нь батлагдсан хуулиа* ***actus contrarius****-ын хүрээнд хэдийд ч өөрөө хүчингүй болгох, өөрчлөх эрхтэй байдаг эрхийн хэрэгжилтийн явцад үүсэж болох эрсдэлийг харуулж байна.*

Мөн Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 6.1.1-д заасны дагуу явуулсан санал асуулгын дүнгээр дээрх асуудлаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг дэмжсэн бол Улсын Их Хурал заавал авч хэлэлцэх бөгөөд шаардлагатай бол Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн хуулийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг байгуулна гэсэн нэмэлт оруулсан.

Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийн хувьд "Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар санал асуулга явуулж болно" хэмээн заагаад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны нэгээс доошгүй нь Ард нийтийн санал асуулга явуулахыг санаачлах эрхтэйг хуульчилан санал асуулга явуулах журмыг зохицуулсан байна.

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.3.3-т заасан асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлох зорилгоор зөвлөлдөх санал асуулгыг заавал явуулна гэсэн зохицуулалтыг оруулж өгсөн.

ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал хангах ингэхдээ түүний суурь бүтэц, дархлааг алдагдуулахгүй хамгаалах байнгын зорилт нь нийгэм, төрийн тогтвортой байдал, үндэсний хөгжил дэвшил, иргэний эрх ашиг, хүний хөгжлийн анхдагч нөхцөл, эх үндэс нь бөгөөд нэгдүгээрт, аливаа нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, амин сүнс, мөн чанарыг нь илэрхийлэгч эд эсэд халдах буюу сэвтээж болохгүй, хоёрдугаарт, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачилга, үйл явц, түүний дэг горим эхнээсээ эцсээ хүртэл цөм хуулийн дагуу байх ёстой.

Өнөөдрийг хүртэл Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслүүд, улс төрийн нам, улс төрчид, эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байр суурийг судлан үзэхэд улс төрчдийн 74 хувь нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй, эрдэмтэн судлаачдын 74.9 хувь нь буруу гэж үзсэн[18] нь анхаарал татаж байна. Мөн тэдгээр төслүүдэд дүн шинжилгээ хийсэн хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяагийн "Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь ... төрийн эрх мэдлийн бүрдүүлэлт, зохион байгуулалтын асуудлаар хязгаарласан, нэлээд зүйл, заалт салбар хуулиар зохицуулагдах боломжтой байгаа, Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн хязгаарлалтыг зөрчиж болзошгүй нөхцөл байдал үүсгэж байгаа, төсөл санаачлах үеэс эцэслэн батлах хүртэл бүхий л үйл ажиллагаанд иргэд, улс төрийн нам, олон нийтийн

[18] Б.Нармандах, Н.Мөнхзул. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд . УБ., 2017он. 509 дэх тал.

Үндсэн хуульт ёсыг сахин хамгаалахын тулд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах онцгой бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагад олгосон нь цөөнгүй байна. Иймд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх болон үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч бусад байгууллагаас хянахтай холбоотой зарим асуудлыг хөндөхийг зорилоо.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэц хянах эсэх асуудал манай улс дахь онол, практикийн маргаантай асуудлын нэг билээ. Монгол Улсын Их Хурлаас 1999 оны 12 дугаар сард Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг Үндсэн хуулийн цэц 2000 оны 11 дүгээр сарын 29-ны өдрийн их суудлын хуралдаанаар эцэслэн хянаж Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2, далдугаар зүйлийн 1, жаран наймдугаар зүйлийн 1 дэх заалтыг тус тус зөрчсөн үндэслэлээр хүчингүй болгон шийдвэрлэсэн. Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулийн цэцийн дүнд болон их суудлын хуралдаанаар дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг бус харин Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуульд заасан процедур буюу түүнийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, батлах журмыг зөрчсөн эсэхийг хянан хэлэлцсэн. 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ны өдөр Улсын Их Хурал холбогдох хуульд заасан дэг, журмын дагуу Үндсэн хуульд дахин нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь эдүгээ хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.

Харин 2005 онд иргэн Н.Хайдав Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянуулахаар Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргасан хэдий ч Цэцийн гишүүний 2005 оны 5/51 тоот тогтоолоор Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй тул нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх эрх хэмжээ Үндсэн хуулийн цэцэд хуулиар олгоогүй[1] гэсэн үндэслэлээр Цэцэд маргаан үүсгэхээс татгалзаж байжээ.

2015 онд нэр бүхий иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд хандан 2000 онд Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа хуулиар тогтоосон зарим журам, процедурыг зөрчсөн */оноосон нэргүй "Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт" нэртэй хууль биш бичиг гаргасан гэх зэрэг/*, түүнчлэн Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хуулийн үндсэн үзэл санааг зөрчсөн эсэхийг хянуулахаар мэдээлэл гаргасан хэдий ч дээрх мэдээллийн агуулгатай ижил өргөдөл, мэдээллийг шалгаад маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзсан Цэцийн гишүүний тогтоол болон Цэцийн бага суудлын хуралдааны магадлал хүчин төгөлдөр хэвээр байна[2] гэсэн үндэслэлээр Цэцийн гишүүний 2015 оны 40 дүгээр тогтоолоор маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзжээ.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийг ард түмний төлөөллийн байгууллага болох Улсын Их Хуралд олгосон нь зүй ёсны хэдий ч онцгой бүрэн эрхээ зүй бусаар хэрэгжүүлж Үндсэн хуульт ёсны суурь зарчим, үзэл санааг алдагдуулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан тохиолдолд уг алдааг Үндсэн хуулийн хяналтын механизмын тусламжтайгаар засварлах механизм манай улсад хараахан бий болоогүй байна. Энэ нь Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан ард түмний хүсэл зориг, төрийн зохион байгуулалт, түүний үйл ажиллагааны цөм тогтолцоо алдагдах эрсдэлийг нэмэгдүүлэхийг үгүйсгэхгүй.

[1] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний тогтоол, 2005 оны 12 дугаар сарын 19-ны өдөр, дугаар 5/51, Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзах тухай.

[2] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний тогтоол, 2015 оны 03 дугаар сарын 30-ны өдөр, дугаар 40, Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзах тухай.

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЯНАЛТ



Отгонтэнгэр их сургуулийн багш Р.Очирбал

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хуулийн нэмэлт /amendment/, Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх /replacement/, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол /Basic Structure Doctrine/, Үндсэн хуулийн суурь хэм хэмжээ /constitutional essentials/

ТОВЧЛОЛ

Хууль тогтоох байгууллага Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхтэй хэдий ч тэрээр бүрэн эрхээ хуулийн хүрээнд хэрэгжүүлэх учиртай. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь агуулгын хувьд тодорхой хязгаарлалтын хүрээнд явагдах бөгөөд Үндсэн хуулийн тулгуур үзэл баримтлал, зарчим, суурь зохицуулалтыг зөрчиж, хөндөж үл болно. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь агуулгын хувьд Үндсэн хуулийн суурь зарчим, хэм хэмжээг алдагдуулсан эсэх, хэлбэрийн хувьд Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан журам, процедурыг зөрчсөн эсэхийг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагаас хянах бүрэн эрхийн асуудал хууль зүйн шинжлэх ухааны шинэлэг судалгааны чиглэл юм.

УДИРТГАЛ

Засаглалын уг сурвалж болсон ард түмэн өөрсдийн эрх, эрх чөлөөг хуульчлан баталгаажуулж, төрийн эрх мэдлийг дур зоргоор хэрэгжүүлэх явдлаас хамгаалах, харилцан тэнцэл, хяналт бүхий төрийн зохион байгуулалтын тогтолцоог бий болгох зорилгоор Үндсэн хуулийг баталсан. Энэ утгаараа төрийн эрх мэдлийн аливаа байгууллагаас Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн ард түмний хүсэл зоригийг хувирган өөрчлөх боломж ихээхэн хязгаарлагдмал байдаг. Нийгмийн харилцаанд гарч буй хувьсал, өөрчлөлттэй уялдуулан Үндсэн хуульд зохих нэмэлт, өөрчлөлт оруулах явдлыг үгүйсгэх аргагүй ч улс төрийн аливаа нам, бүлэглэл, институтийн зүй бус хүсэл зориг болон нийгмийн түр зуурын шинжтэй үзэгдэл, үйл явцад хөтлөгдсөн хэт туйлшралаас Үндсэн хуулийг хамгаалах зорилгоор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах арга, журмыг Үндсэн хуульд өөрт нь хуульчлан бэхжүүлэх явдал улс орнуудад нийтлэг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зургадугаар бүлэгт Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахтай холбоотой зарим суурь харилцааг зохицуулсан бөгөөд 2010 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулиар уг харилцааг нарийвчлан зохицуулж байна. Иймхүү Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмыг тусгайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулж байгаа нь Үндсэн хуулийн суурь зарчим, үзэл санаа, хэм хэмжээг хамгаалах, түүний шууд үйлчлэлийг хангахад чухал алхам болсныг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй.

Дэлхийн улс орнууд Үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэлийг хангаж,

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ СУРГУУЛЬ www.num.edu.mn

Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэх талаар тодорхой заалт хуульчлагдаагүй хэдий ч Үндсэн хуулийн шүүхээс хууль тогтоох байгууллагаас баталсан хууль гэх агуулгаар 1970, 1991, 1996, 2004 онуудад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэжээ.[5]

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаарх хуулиар тогтоосон журмыг зөрчсөнтэй холбоотой маргааныг үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэх нь нийтлэг байна. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулиар эрх олгогдоогүй этгээд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаарх хуулиар тогтоосон журам, дэг дарааллыг зөрчсөн, эсхүл гагцхүү хууль батлах замаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаарх зохицуулалтыг зөрчсөн гэх зэрэг асуудал нь Үндсэн хуулийн хяналтын объект болдог. Энэ шаардлагыг зөрчсөн үндэслэлээр Үндсэн хуулийн шүүх болон Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэгч бусад байгууллагаас Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгон шийдвэрлэсэн олон тохиолдлыг нэрлэж болно. Тухайлбал, Украйн улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа уг асуудлаар Үндсэн хуулийн шүүхийн албан ёсны саналыг урьдчилан авах байсан хэдий ч уг саналыг аваагүй үндэслэлээр 2010 онд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүхээс хүчингүй болгожээ.

Чех улсын Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвхөн Үндсэн хуулийн акт /хууль/-аар оруулна, Канад улсын Үндсэн хуулийн 45 дугаар зүйл, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг гагцхүү хуулиар оруулна хэмээн тус тус хуульчилсан нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад баримтлах чухал процедурын нэг юм. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль нь түүнийг боловсруулах, хэлэлцэн, батлах, хүчин төгөлдөр үйлчлэх журам болон хууль зүйн хүчин чадлын хувьд ердийн хуулиас эрс ялгаатай бөгөөд Үндсэн хуулийн шинжтэй байдаг нь түүнийг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагаас хянах эсэх талаарх өргөн хүрээний маргааныг үүсгэдэг хэдий ч энэ нь эрх зүйн бус арга замаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрсдэлийг бууруулах зорилгыг өөртөө агуулж байдаг. Энэ үүднээс авч үзвэл 2000 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь хэлбэрийн хувьд */Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль, эсхүл тогтоол эсэх нь тодорхойгүй/* Үндсэн хуулийг зөрчсөн хэмээн үзэх боломжтой юм.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нэрийдлээр Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, зарчим, тулгуур өөрчилж үл болох хэм хэмжээг зүй бусаар хувирган өөрчлөх оролдлого хийгдэхээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилгоор Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагаас хянах тохиолдлууд нэмэгдэж байна. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь зохицуулалтыг алдагдуулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам буюу процедурыг зөрчсөн гэх үндэслэлээр хүчингүй болгох боломжтой хэмээн зарим улсын Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага үзжээ. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх хууль зүйн үр дагаврыг бий болгосон тохиолдолд хууль батлах журам зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох боломжтой болохыг Австри улсын Үндсэн хуулийн шүүх 1952 оны 12 дугаар сарын 12-ний өдрийн шийдвэртээ тэмдэглэжээ. Хэрэв Үндсэн хуулийн суурь буюу тулгуур зарчмыг өөрчилсөн бол Үндсэн

[5] Kemal Kozler. (2008). Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, Ekin Press.P.22.

Үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэл, түүний зохицуулалтын заавал биелэгдэх шинжийг хангах зорилгоор Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмыг хууль тогтоох байгууллага зөрчсөн эсэх, түүнчлэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хуулийн үндсэн хэм хэмжээ, бүтцийг алдагдуулсан эсэх, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нэрийдлээр Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчилсөн эсэхийг хянах эрхийг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага хэрэгжүүлж байгааг зарим улс орны хууль болон шүүхийн практикаас тодорхой харж болно.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл ердийн шүүх хянах эсэх асуудал нь хууль зүйн шинжлэх ухаанд маргаантай олон асуудлыг үүсгэж байсан хэдий ч Үндсэн хуулийн хяналтын зорилго, чиг үүргийн агуулгаараа зөвтгөгдөн тайлбарлагдаж байна.

Үндсэн хуулийн хяналтын америкийн загварын улс орнуудын хувьд Улсын дээд шүүх нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах онцгой бүрэн эрхийг тодорхой хяналтыг хэрэгжүүлэх явцдаа өөрийн шийдвэрээр бий болгож байгаа[3] бол Үндсэн хуулийн хяналтын европын загварт хамаарах улс орнууд Үндсэн хууль болон бусад хуулиар Үндсэн хуулийн шүүхэд дээрх бүрэн эрхийг олгожээ. Чили, Румин, Колумб зэрэг улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх хянах эрхтэй байхаар хуульчилжээ. Харин Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрхийг хуулиар тусгайлан олгоогүй тохиолдолд Үндсэн хуулийн хяналтын европын загварын улс орнуудад Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх боломж ихээхэн хязгаарлагдмал байдаг. Зарим улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг шүүх эрх мэдлийн байгууллагаас хянан үзэхийг шууд хориглосон, эсхүл энэ талаар хуульчлаагүй байсан хэдий ч Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, зохицуулалт, үнэт зүйлийг хамгаалах үндсэн зорилгын хүрээнд Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж механизмыг бий болгожээ. Австри /1920/, Франц /1958/, ХБНГУ /1949/, Унгар /1949/, Энэтхэг /1950/, Словани /1991/, Бразил /1988/, АНУ /1787/, Турк зэрэг улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагаас хянахтай холбоотой харилцааг зохицуулаагүй хэдий ч Үндсэн хуулийн шүүх болон Улсын Дээд шүүхийн Үндсэн хуулийн заалтыг тайлбарлан хэрэглэсэн шүүхийн шийдвэрт үндэслэгдсэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрх зүйн механизм бүрджээ. Тухайлбал, Энэтхэг улсын Үндсэн хуулийн 368 дугаар зүйлийн 4, 5 дугаар хэсэгт оруулсан 1976 оны нэмэлтээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг шүүхийн байгууллага хянан үзэхийг хориглохоор хуульчилжээ. Тус улсын дээд шүүх 1980 онд Union of India-ийн эсрэг Minerma Mills-ийн өдүүлсэн зарга маргааныг шийдвэрлэх явцдаа Үндсэн хуулийн дээрх нэмэлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг алдагдуулсан шударга бус нэмэлт хэмээн шийдвэрлэжээ.[4]

Австри улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрхийг Үндсэн хуулийн шүүхэд тухайлан олгоогүй хэдий ч Үндсэн хуулийн 140 дүгээр зүйлд заасан Үндсэн хуулийн шүүх нь холбооны болон муж улсын хууль Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянан шийдвэрлэнэ гэсэн заалтын агуулгыг өргөжүүлэн тайлбарлах замаар Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж байна. "Холбооны хууль" гэх ойлголтод ердийн хуулиас гадна Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль хамаарна хэмээн тус улсын Үндсэн хуулийн шүүх үзсэн байна. 1949 онд батлагдсан ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь

[3] Kemal Kozler. (2008). Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study, Ekin Press. P.22.

[4] Virendra Kumar. (2007). Basic Structure of the Indian Constitution: Doctrine of constitutionally controlled governance, Journal of the Indian Law Institute, Vol.49:3. P.373.

ялгахын тулд юуны өмнө Үндсэн хуулийн суурь буюу тулгуур хэм хэмжээг /constitutional essentials/ тодорхойлох шаардлагатай хэмээн АНУ-ын эрдэмтэн Жон Роулс үзсэн нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх зүйн харилцаанд тулгуур үзэл баримтлал болж байна. Түүний бичсэнээр Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь агуулгын хувьд тодорхой хязгаарлалтын хүрээнд явагдах бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн тулгуур үзэл баримтлал, зарчим, суурь зохицуулалтыг зөрчиж, хөндөж үл болно. Эдгээр үндсэн хэм хэмжээнд төрийн удирдлагын ерөнхий зохион байгуулалт улс төрийн процессыг тогтоосон суурь зарчим / *ерөнхийлөгчийн эсхүл парламентын засаглалтай байх эсэх/*, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө */иргэн бүр эрх тэгш байх, сонгох эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, нэгдэн нийлэх эрх гэх зэрэг/* хамаарна хэмээн тэрээр үзжээ.[7] Хэрэв Үндсэн хуулийн суурь буюу тулгуур хэм хэмжээг парламентаас өөрчилбөл энэ нь ард түмний бүрэн эрхэд халдсан зүй бус үйлдэл болохыг тэрээр онцлон тэмдэглэжээ.

Энэтхэг улсын дээд шүүхийн Үндсэн хуулийн танхимаас 1973 онд иргэний газрын эрхийн талаарх эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэх явцдаа "Парламент хууль батлах өргөн эрх мэдэлтэй хэдий ч Үндсэн хуулийн суурь бүтцийг алдагдуулж, өөрчилж болохгүй" гэсэн үндэслэлд тулгуурласан Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн талаарх үзэл баримтлалыг /Basic Structure Doctrine/ бий болгосон нь Үндсэн хуулийн хяналтыг өргөжүүлэхэд чухам алхам болсон. Тус улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болох заалтын талаар тусгайлан хуульчлаагүй хэдий ч хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, Үндсэн хуулийн хууль зүйн дээд хүчин чадал, төрийн тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, бүгд найрамдах засаглал, ардчилсан дэглэм, төрийн байгууламж, төрийн нэгдмэл байдал, төрийн эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлал[8] зэрэг нь Үндсэн хуулийн суурь зохицуулалт бөгөөд өөрчилж үл болох үндсэн бүтэц болохыг хүлээн зөвшөөрчээ. Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн талаарх үзэл баримтлалыг Шри Ланк, Малайз, Индонез, ӨАБНУ гэх зэрэг олон улсад эрх зүйн зохицуулалтын хувьд бодитоор хүлээн зөвшөөрчээ.[9]

Иймээс Үндсэн хуулийн суурь хэм хэмжээний тогтвортой үйлчлэлийг хангахын тулд өөрчилж үл болох хэм хэмжээг ерөнхий болон нарийвчилсан байдлаар улс орнууд хуульчлан зохицуулж байна. Чех улсын Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 2-т ардчилсан төр улсад тавигддаг үндсэн шаардлагыг ямар нэгэн байдлаар өөрчилсөн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглохоор хуульчилсан бол Норвеги улсын Үндсэн хуулийн 112 дугаар зүйлд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн түүний суурь зарчим болон мөн чанарыг гажуудуулж болохгүй хэмээн заажээ.

Гэхдээ Үндсэн хуулийн суурь буюу тулгуур хэм хэмжээг тодорхойлох шалгуур үзүүлэлтийн асуудал хууль зүйн шинжлэх ухаанд ихээхэн маргаантай байдаг. Зарим улсын Үндсэн хуульд суурь буюу тулгуур хэм хэмжээ болохыг тусгайлан хуульчилсан байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал, АНУ-ын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр нэмэлтийн "Конгресс ямар нэг шашныг албан ёсны болгон тунхаглах буюу түүнийг чөлөөтэй шүтэхийг хориглосон, үг хэлэх буюу хэвлэлийн эрх чөлөөг хориглосон, Засгийн газарт хандаж санал гомдлоо барагдуулах тухай өргөн бичиг барьж тайван жагсаал, цуглаан хийх ард түмний эрхийг хязгаарласан нэг ч хуулийг батлах эрхгүй" хэмээн зааснаас үзэхэд дээрх эрхийг хязгаарласан Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг хуулиар хоригложээ. 1958 онд батлагдсан Франц

[7] Gary J. Jacobsohn, The Wheel of Law: India's Secularism in Comparative Constitutional Context, Princeton University Press, 2003, P.171.

[8] Jasdeep Randhawa, Understanding Judicialization of Mega-Politics: The Basic Structure Doctrine and Minimum Core, 2012, http://juspoliticum.com

[9] Gabor Halmai, Internal and external limits of Constitutional amendment sovereignty, 2010. www.eui.eu.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

хуулийг бүхэлд нь өөрчилсөн хэмээн үзэх бөгөөд Австри улсын Үндсэн хуулийн 44 дүгээр зүйлийн 3-т Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх эсэхийг нийт ард түмний санал асуулгаар шийдвэрлэнэ хэмээн заасан байна. Иймд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн нэршлээс үл хамааран хэрэв түүний агуулга нь Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчилсөн байвал Үндсэн хуулийн шүүх хуульд заасан журмыг зөрчсөн үндэслэлээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах боломжтой болох юм.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг түүний агуулга, хэлбэрийн талаас нь хянах асуудлыг ул суурьтай авч үзэхийн тулд юуны өмнө Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг бусад төсөөтэй ойлголт, тухайлбал Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх ойлголтоос зааглан ойлгох шаардлагатай. Үндсэн хуулийн нэг, эсхүл цөөн хэдэн зүйл, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчилсөнтэй адилтгах хууль зүйн үр дагаврыг бий болгож болно. Тухайлбал төрийн хэлбэрийг өөрчлөх, хүний үндсэн суурь эрхийг баталгаажуулсан заалт болон төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын суурь үзэл санааг баталгаажуулсан заалтыг өөрчлөх нь Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх гэсэн ойлголтод хамаарч болохыг гадаад улсын эрдэмтдийн судалгааны бүтээл болон Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн талаарх маргааныг шийдвэрлэсэн Үндсэн хуулийн шүүх болон Улсын дээд шүүхийн шийдвэрээс тодорхой харж болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.3-т "Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүхэлд нь хянан үзэх шинээр батлахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахгүй", мөн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.4-т "Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Үндсэн хуулийн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг өөрчлөх буюу нийт зүйлийн 35, түүнээс дээш хувийг өөрчлөх, эсхүл түүнтэй тэмцэх тоо хэмжээний нэмэлт оруулахаар байвал энэ нь Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх буюу хянан үзэхэд хамаарна" хэмээн зааснаас үзэхэд Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гэсэн ойлголтууд нь агуулга, хууль зүйн үр дагаврын хувьд ялгаатай ойлголт болохыг хуулиар зааглан зохицуулжээ.

Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөхтэй холбоотой харилцааг улс орнууд хуульчлан зохицуулахаас зайлсхийдэг хэдий ч Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх эсэхийг тухайн улсын ард түмэн шийдвэрлэх эрхтэй гэсэн онолын үзэл баримтлалыг хүлээн зөвшөөрч байна. Францын эрдэмтэн Рожер Боннард 1942 онд нийтлүүлсэн бүтээлдээ Үндсэн хуулийг бүтээх, өөрчлөх анхдагч эрх болон Үндсэн хуулийг өөрчлөх институтийн бүрэн эрхийн асуудалд дүн шинжилгээ хийж тэдгээрийн хоорондын ялгааг тодорхойлсон бөгөөд тэрээр Үндсэн хуулийг өөрчлөх институтийн бүрэн эрх нь гагцхүү Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг төгөлдөржүүлэн түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаарх төрийн эрх бүхий байгууллагад хамаарах бүрэн эрх байдаг бол Үндсэн хуулийг өөрчлөх анхдагч бүрэн эрх нь төрийн аль нэг байгууллагад хамаардаггүй, төрийг шинэчлэн зохион байгуулах, Үндсэн хуулийн шинэтгэл хийх зорилготой байдаг хэмээн дүгнэжээ.[6] Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулийг өөрчлөх анхдагч эрхийг ард түмний хүсэл зориг болон засаглалын эрх мэдэл ард түмнээс үүдэлтэй байх үзэл санаатай холбон тайлбарладаг.

Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх эсхүл түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг өөр хооронд нь зааглан

[6] Carlos Berna. (2013). Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An Analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine, International Journal of Constitutional law. P.342.

суурь хэм хэмжээний онолоор Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь агуулгын тодорхой хязгаарлалын хүрээнд явагдах бөгөөд ийнхүү Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нэрийдлээр Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчилсөн үр дагаврыг бий болгосон тохиолдолд ашиг сонирхлын нөлөөнөөс ангид, хараат бус, мэргэшсэн бүрэлдэхүүн бүхий Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагын чиг үүрэг чухалд тооцогдож байна.

---o0o---

ХУУЛЬ ЗҮЙН СЭДЭВТ ШИЛДЭГ ӨГҮҮЛЛИЙГ ШАЛГАРУУЛЛАА

Үндсэн хуулийн цэцийн анхны дарга, гавьяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Галдангийн Совдын нэрэмжит хууль зүйн сэдэвт шилдэг өгүүлэл шалгаруулах уралдааныг энэ оноос зохион байгуулахаарМонгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Судалгааны төв, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, Улсын Ерөнхий Прокурорын газрын Сургалт, судалгааны төв, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургууль хамтран журмыг баталсан.

Энэхүү өгүүллийн уралдаан нь хууль зүйн салбарын тулгамдсан асуудлыг хөндөж, шинэлэг санаа дэвшүүлсэн шилдэг өгүүллийг шалгаруулж урамшуулах, эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлыг дэмжих зорилготой бөгөөд нийт 12 өгүүлэл ирүүлснээс зохион байгуулагчдын зүгээс тус бүр доктор эрдэмтийн багаар шалгаруулалтыг хийлгэсэн. Шалгаруулалтын дүнгээр Нийслэлийн Иргэний хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн Ерөнхий шүүгч, хууль зүйн доктор Ж.Оюунтунгалагийн “Тээврийн хэрэгслийн ашиглалтаас үүссэн гэм хорыг арилгах эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгаа” сэдэвтөгүүлэл 2017 оны хууль зүйн сэдэвт шилдэг өгүүллээр шалгарсан байна.



улсын Үндсэн хуулийн 89 дүгээр зүйлд "Бүгд найрамдах засаглалын хэлбэрийг аливаа хэлбэрээр өөрчлөхийг хориглоно" хэмээн хуульчилсан бол Эквадор улсын Үндсэн хуулийн 441 дүгээр зүйлд "Үндсэн хуулийн нэг болон хэд хэдэн заалтад оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, мөн чанар хийгээд Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлд заасан төрийн үндсэн элементүүд, Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан иргэний үндсэн эрх, түүний баталгааг алдагдуулж, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг өөрчилж болохгүй" гэжээ.

Колумбын Бүгд Найрамдах улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь тус улсын Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх талаарх маргааныг Үндсэн хуулийн шүүхээс шийдвэрлэх явцдаа анх удаа Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчилсөн эсэхийг шалгах шалгуур үзүүлэлтийг бий болгосон нь Үндсэн хуулийн суурь хэм хэмжээг тодорхойлоход чухал нөлөө үзүүлж болох юм. Тус улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн С-1040/2005 тоот шийдвэрт Үндсэн хуулийн суурь хэм хэмжээ мөн эсэхийг тодорхойлох өөр хоорондоо харилцан хамаарал бүхий дараахь үндсэн 7 шалгуур үзүүлэлт байж болно хэмээн үзжээ. Эдгээрт, Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн үндсэн хуулийн суурь элементийг тодорхойлох, тухайн суурь элемент нь Үндсэн хуулийн хэд хэдэн заалтуудтай хэрхэн холбогдож байгааг тодорхойлох, тухайн элемент нь яагаад Үндсэн хуулийн суурь хэм хэмжээ болохыг тайлбарлах, тухайн үндсэн элементийн агуулга нь зөвхөн Үндсэн хуулийн хэм хэмжээгээр үгүйсгэгдэх боломжгүй болохыг батлах, тухайн элементийг Үндсэн хуулийн нэг буюу хэд хэдэн заалтад чухал элемент болохыг заасан хэдий ч энэ нь тэдгээрийг хэзээ ч өөрчилж болохгүй гэсэн утгыг илэрхийлэхгүй болохыг батлан харуулах, тухайн чухал элементийг өөр шинэ элементээр орлуулж болох эсэхийг нотлох, шинээр орлуулсан элемент нь тухайн үндсэн элементтэй тохирохгүй бөгөөд түүнээс өөр болохыг тайлбарлах, ингэснээр тэрхүү шинэ элемент нь үндсэн хуулийн бусад элементүүдтэй зөрчилдөх эсэхийг тодорхойлох гэх зэрэг болно.[10] Эдгээр нь ерөнхий шалгуур үзүүлэлт бөгөөд уян хатан байдлаар хувирган хэрэглэх боломжтой хэмээн судлаачид тайлбарлаж байна. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих Колумб улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт нь Constitutional Replacement Doctrine гэсэн онолын шинэ үзэл баримтлалыг бий болгосныг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй.

ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хуулийн үйлчлэлийн тогтвортой байдлыг хангах, уг хуулиар хамгаалагдсан ард түмний хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг улс төрийн явцуу эрх ашгийн үүднээс дур зоргоор хувирган өөрчлөх оролдлогыг бодитоор хязгаарлах, эрх зүйн үр дүнтэй хамгаалалтын механизмыг бий болгох асуудал чухлаар тавигддаг. Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хуулийн тулгуур үзэл санаа, зарчим, хэм хэмжээ болон бүтцэд нийцэж байгаа эсэх, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан журам, процедурыг зөрчсөн эсэхийг хянах бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага хэрэгжүүлж байгаа улс орнууд цөөнгүй байна. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэхийг хянах асуудал нь онол, үзэл баримтлалын маргаантай байсаар өнөөг хүрсэн. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах эрхийг Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагад хуулиар шууд олгосон улс төдийлөн ажиглагдсангүй. Гэхдээ Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол, Үндсэн хуулийн

[10] Carlos Berna. (2013). Unconstitutional constitutional amendments in the case study of Colombia: An Analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine, International Journal of Constitutional law. P.344.

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Үндсэн Хуульд Монголын ард түмний нийтийн ашиг сонирхлын талаар ямар үзэл баримтлалыг тусгасан вэ?

Нэн тэргүүнд Үндсэн хуулийн оршилд бататгаснаар Монголын ард түмэн бид улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж,төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж,эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно.

Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлд зааснаар Монгол Улс бол тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн. Тиймээс Монголын ард түмний нийтийн ашиг сонирхол нь юуны түрүүнд **тусгаар тогтнол** хэмээх ойлголтод суурилна. Тусгаар тогтнол нь улс хэмээх ойлголтыг тодотгох бөгөөд төр эрх зүйн онолын үүднээс улс нь тодорхой хилийн заагаар тодорхойлогдсон нутаг дэвсгэр дээрх хүн ам, төрийн удирдлага болон дээд эрхийг хэрэгжүүлэх эрх мэдэл байдаг. Ердийн ойлголтоор **эх орон** ч гэж нэрлэдэг бөгөөд өвөг дээдсээсээ тухайн нутаг дэвсгэр дээр үе дамжин эзэн болсоор ирсэн, өөрийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх бүрэн эрхт байдал нь улсын тусгаар тогтнолыг илэрхийлэх билээ. Тусгаар тогтнол нь хууль зүйн утгаараа эх орныхоо буюу хууль ёсны нэрээр Монгол Улсынхаа тусгаар тогтнол, түүний аюулгүй байдлыг өмгөөлөн хамгаалах нь Монголын ард түмний язгуур ашиг сонирхол, улс төрийн тогтолцооны эрхэм зорилго мөн.[1]

Тусгаар тогтнол нь Монгол Үндэстний язгуур ашиг сонирхол болохыг дээрх заалтад зааснаас гадна үзэл баримтлалын хувьд Үндсэн хуулийн бүх бүлэгт бататган бэхжүүлжээ. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 1.2 дугаар зүйлд "Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн." 2.1 дүгээр зүйлд "Төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна", 3.1 дүгээр зүйлд "Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна", 4.1 дүгээр зүйлд "Нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, улсын хил халдашгүй дархан байна",5.1 дүгээр зүйлд "Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна."5.4 дүгээр зүйл "Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна", 8.1 дүгээр зүйл "Монгол хэл бол төрийн албан ёсны хэл мөн", 9.1 дүгээр зүйл "Монгол Улсад төр нь шашнаа хүндэтгэж, шашин нь төрөө дээдэлнэ". 11.1 дүгээр зүйл "Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна." 12.1 дүгээр зүйл "Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлын бэлгэ тэмдэг нь Төрийн сүлд, туг, далбаа, тамга, дуулал мөн", 14 дүгээр зүйл "хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байна", ...ялгаварлан гадуурхаж үл болно", 16 дугаар зүйл Монгол Улсын иргэн ... эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ, 23.1 дүгээр зүйл "Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална." 30.1 дүгээр зүйл "Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн зэрэг заалтуудаас харж болно." 38.1 дүгээр зүйл "Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн." 38.2 дугаар зүйлд"Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах... үндсэн бүрэн эрхийг

[1] Б.Чимид, "Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр", УБ., 2006 он, 142 дахь тал.

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДЭСНИЙ ЯЗГУУР АШИГ СОНИРХОЛ: ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ БА ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ



Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн багш, хууль зүйн доктор, дэд профессор Д.Сүнжид

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндэсний язгуур ашиг сонирхол, нийт иргэн ба улсын ашиг сонирхол, төрийн ашиг сонирхол, хууль дээдлэх ёс, төрийн үүрэг.

ТОВЧЛОЛ

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршилд тухайлснаар Монголын **ард түмэн** бид улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж, төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн баталсан Үндэсний аюулгүй байдлын тухай 3.2 дахь заалт, 2010 оны Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын тухай 48 дугаар тогтоолын 1.1.2-т зааснаар **Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын язгуур ашиг сонирхол нь** дараахь бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байна: 1.Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, 2.Нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хил хязгаарын халдашгүй байдал 3.Үндэсний эв нэгдэл, 4. Хүний эрх эрх чөлөө баталгаатай хангагдсан байдал, 5.Үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, 6.Эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, 7.Экологийн тэнцвэртэй хөгжил гэсэн бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байх ажээ. Өнөөдөр Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлын хэрэгжилтийн нөхцөл байдлын талаар 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт, тухайлбал УИХ-ы'н гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг нэгэн зэрэг хаших, УИХ-ын чуулганы хуралдааны хүчинтэйд тооцох ирцийн хувь, улмаар 2016 оны сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн намын төлөв байдал, авилгын нөхцөл байдал, төрийн албаны тогтвортой байдал, эдийн засгийн бодлого, байгаль орчны тэнцвэрт байдлын бодлого гэсэн дэд сэдвийн хүрээнд хязгаарлаж холбогдох тоо мэдээлэл, судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн товч илэрхийллээ. Өнөөдрийн нөхцөл байдалд дүгнэлт хийж, Монгол Улсын төрийн байгууллагаас аливаа бодлогыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэхдээ Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг нэн тэргүүнд эрхэмлэх төдийгүй хангах үүргээ биелүүлэх, энэ хүрээнд тухайлбал 2017 онд УИХ-ын гишүүдээс санаачилсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай төслийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд нийцүүлэх нь зүй ёсны шаардлага болж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХУРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх, өөрөөр хэлбэл эдгээр эрх мэдлийг нэгэнд нь хэт төвлөрүүлэн туйлшруулахгүй байх, үүний тулд хоорондын үйл ажиллагааны харилцан хамаарлыг бие биедээ хяналт тавих хэлбэрээр хэрэгжүүлэх шаардлага зүй ёсоор үүсдэг. 1748 онд Францын гүн ухаантан Шарль Луй Монтескьегийн томьёолсон энэхүү онолыг дэлхий даяар хүлээн зөвшөөрч байгаа бөгөөд Монгол улсын Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийн эрх хэмжээ, түүний хүрээ, хязгаарыг тодорхойлох, харилцан хяналт тавих суурийг зохицуулсан билээ. (Монгол улсын Үндсэн хуулийн 20, 25.1, 38.1, 38.2, 41.1, 47.1 дахь заалт) Ингэснээр уг онол нь анх үүссэн утгаараа аль нэг төрийн эрх мэдэл хяналтгүй бол эрх мэдлээ урвуулан ашиглах бололцоог хязгаарлах зорилгыг хангана хэмээх онолын үзэл баримтлалд суурилан 1992 оны Үндсэн хуульд төрийн эрх мэдлийг гурван хэсэгт хуваарилж харилцан хяналт, тэнцэлтэй, ил тод байлгах ард түмний хяналт оролцоонд түшиглэхээр Үндсэн хуулиар тогтоосон. Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газрын гишүүний ажлыг давхар хашиж болохгүй хэмээх зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу хүний эрхийг хангаж, засаг төр дураар аашлах, ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлоос урваж шарвах, авилгад идэгдэхээс сэргийлэх ёстой байлаа. Гэтэл УИХ, Засгийн газрын гишүүнийг хоёроо бүрэлдэхүүнээр нь холиод намыг дээр нь тавьсан өөрчлөлтийг 2000 онд оруулсан нь Монгол Улсын үндсэн хуульт байгууллын тогтвортой байдал, үндэсний эв нэгдлийн зарчмын эсрэг гүнзгий суурийг цутгасан бөгөөд үүний үргэлжлэл нь өнөөдөр улам бүр муу талаасаа илүү тод харагдаж байна. УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байх тухай Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн 1997 оны УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулиас эхтэй бөгөөд УИХ ба Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн зөрчил үргэлжилсээр Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан билээ. 2004 онд 18 сайдын 12 нь, 2006 онд 17 сайдын 15 нь, 2007 онд 16 сайдын 8 нь, 2009 онд 16 сайдын 12 нь, 2012 онд 19 сайдаас 17 нь, 2016 онд 16 сайдын 8 нь тус тус "давхар дээл" хэмээх нэршилтэй болсон хууль тогтоох байгууллага, гүйцэтгэх дээд байгууллагад давхар алба хашиж буй дүр зурагтай. 1992 оноос хойш Засгийн газрын дундаж нас 2.1 жил байх бөгөөд энэ хугацааны 6 удаагийн Засгийн газрын хоёр нь тогтвортой дөрвөн жилийн хугацаагаа дуусгасан байна.[5]

Чухам яагаад Үндсэн хуулийн энэхүү нэмэлт өөрчлөлт ба түүний үр дагавар Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлын эсрэг вэ?

Төрийн үйл ажиллагааг Монгол улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-т заасан **хууль дээдлэх ёсны зарчмын** хүрээнд хэрэгжүүлнэ хэмээн эрх зүйт төр буюу хуульд захирагдах зарчмыг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан. Эрх зүйт төрийн зарчмын материаллаг болон формаль зарчим гэж бий.[6] Эрх зүйт төрийн формаль зарчмын гол элементэд, захиргааны байгууллага, албан тушаалтан хуульд захирагдах зарчим, шүүгч хараат бус байх, шүүх бие даасан байх зарчим, төрийн эрх мэдэл хувиарлах зарчим хамаардаг. Материаллаг эрх зүйт төрийн зарчим нь хуулиар хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөх асуудал бөгөөд энэ зарчимд зөвхөн захиргааны байгууллага төдийгүй хууль тогтоогч өөрөө шууд захирагддаг онцлогтой байна. Төрийн эрх мэдлийн харилцан хяналт, нөлөөлөл нь хуулиас гадуур байж болохгүй гэдгийг ийнхүү эрх зүйт төрд тухайлан онцолдог. Чухам үүний эсрэг 2000 оны Үндсэн хуулийн 29.2-т оруулсан нэмэлт өөрчлөлт нь чиглэсэн бөгөөд үр дагавар нь өнөөдөр УИХ, Засгийн газрын бүрэн эрх, харилцан хяналт тавих журам хэрэгжихээ больсноор Үндсэн хуулиар заасан төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг

[5] http://www.wikimon.mn/content/57798.shtml

[6] "Монгол улсын захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа", Шүүгчид зориулсан гарын авлага, УБ., 2004 он, 111 дэх тал.

хэрэгжүүлнэ." 47.1 дүгээр зүйл "Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ" зэрэг заалтаар цааш үргэлжилнэ.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн[2] 3.2-т зааснаар **Үндэсний язгуур ашиг сонирхолд** Монгол Улсын тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, үндэсний эв нэгдэл, хүний эрх, эрх чөлөө баталгаатай хангагдсан байдал, эдийн засгийн тогтвортой, экологийн тэнцвэрт хөгжил багтана. 2010 оны Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын тухай УИХ-ын 48 дугаар тогтоолын[3] 1.1.2-т зааснаар Монгол Улсын **үндэсний язгуур ашиг сонирхолд** монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэр, хил хязгаарын халдашгүй байдал болон бүрэн бүтэн байдал, үндэсний эв нэгдэл, үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, эдийн засгийн бие даасан байдал, экологийн тэнцвэрт хөгжил багтана.

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд заасныг хамтад нь дүгнэвэл Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын язгуур ашиг сонирхол нь дараахь бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байна: 1.Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, 2.нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хил хязгаарын халдашгүй байдал 3.үндэсний эв нэгдэл, 4. Хүний эрх эрх чөлөө баталгаатай хангагдсан байдал, 5. Үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, 6. Эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, 7. Экологийн тэнцвэртэй хөгжил.

Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах нь Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсын төрийн үүрэг болно. Энэ тухай Үндсэн хуулийн 11.1 дүгээр зүйлд "Эх орныхоо тусгаар тогтнолыг батлан хамгаалж, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн", Үндсэн хуулийн 19.1 дүгээр зүйлд "Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна" хэмээн тодорхой заажээ. Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах эхний бүрэлдэхүүн хэсэг болох Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал ба нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, хил хязгаарын халдашгүй байдал харьцангуй тогтвортой гэж хэлж болно. Харин Монгол Улсын язгуур ашиг сонирхлын гол тулгуур багана, Монголчуудын нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх Үндсэн хуулиар байгуулах эрхэм нэгэн зорилго нь болох үндэсний эв нэгдэл, хүний эрх, эрх чөлөө баталгаатай хангагдсан байдал, Үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, улмаар эдийн засгийн болон байгаль орчны тэнцвэрт хөгжлийн байдал өнөөдөр ямар байна вэ? Монгол Улсын төр үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах үүргээ хир гүйцэтгэж байна вэ? Энэ асуултад хариулт өгөхийн тулд тодорхой тулгамдсан асуудлыг сонгон, тайлбарлахыг оролдъё.

1. Үндсэн хуульт байгууллын эхний гажуудал нь 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн нэгэн зэрэг Засгийн газрын гишүүн байх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29.1 дэх заалт нь чухамхүү Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд харш зохицуулалт болсон гэж дүгнэдэг.[4] Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хуваарилах, тэдгээрийн

[2] http://www.legalinfo.mn/law/details/18

[3] http://www.legalinfo.mn/annex/details/3350?lawid=6163

[4] Энэхүү дүгнэлтийг Б.Чимид, "Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр", УБ., 2006 он, 153-157 дахь тал, Ч.Энхбаатар нар "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн шинжилгээ", УБ., 2016 он, 194-196 дахь талаас дэлгэрүүлэн үзэх боломжтой.

шийдвэр, явц, хэрэгжилтийг товчхондоо иргэд нь тун хангалтгүй үнэлж байгаа ажээ.

2. Сонгуулийн тогтолцооны тогтворгүй бөгөөд хамгийн сүүлд 2016 оны ээлжит сонгуулийг мажоритар тогтолцоогоор явуулах Үндсэн Хуулийн Цэцийн шийдвэр нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд зөрчилтэй. Үндсэн хуулийн 3.1 дүгээр зүйлд "Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ". Үндсэн хуулийн 16.1.9 дүгээр зүйлд "Шууд буюу төлөөлөгчийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй." Үндсэн хуулийн 21.2 дугаар зүйлд зааснаар "Монгол Улсын төрийн эрх барих дээд байгууллага болох Улсын Их Хурлын Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно."

Ард түмний бүрэн эрхт байдал нь юуны өмнө сонгуулиар хамгийн тодоор хэрэгжинэ. Тэд төрийн тэргүүн, УИХ, аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн ИТХ-д хэнийгээ сонгох, хэрхэн ажиллуулах бүрэн эрхээ сонгох замаар сонгуулийн эрхээ хэрэгжүүлдэг. Ийм учир жинхэнэ утгаараа сонгууль нь:

А. Ард түмэн бүрэн эрхт байдлаа үндэслэн улс төрийн хүсэл зоригоо шийдвэрлэх чанартайгаар илэрхийлэх хэлбэр;

Б. Засаг төрийн төлөөлөх байгууллагыг тодорхой хугацаагаар шинэтгэн байгуулах үндсэн арга;

В. Засаг төрийн хэргийг төлөөлөгчдөөрөө дамжуулан жолоодох буюу түүнд оролцох арга зам мөн. Сонгууль бол зайлшгүй цаг үеэ олсон чөлөөтэй, өрсөлдөөн бөгөөд ард түмэн засгийн эрхэнд шууд оролцож, төлөөлүүлэн хэрэгжүүлэх хууль ёсны гол арга мөн. Тэр нь төр ёсны орчин үеийн загварын бүрэлдэхүүн хэсэг болсон ардчилсан төлөөлөх байгууллагыг төлөвшүүлэх зүй зохистой, хүчтэй хэрэглүүр болно.[9]

Үндсэн хуульд сонгуулийн тогтолцооны талаар шууд заалт байхгүй бөгөөд Монгол Улсад УИХ-ын сонгуулийн тогтолцоо 1992 оноос хойш хэд хэдэн удаа өөрчлөгдсөн.[10] Тухайлбал, бусад нэр дэвшигчээс харьцангуй олон санал авсан нэр дэвшигч сонгогддог олонхийн тогтолцоог 2012 он хүртэл ашиглаж ирэв. Олонхийн тогтолцооны хувилбаруудын дотор 1992 онд олон мандаттай тойрог, 1996, 2000, 2004 онд нэг мандаттай тойргийн зохион байгуулалтыг ашигласан бол 2008 онд эргээд олон мандаттай тойрогт шилжсэн. 2012 оны сонгуулийн олонхийн ба хувь тэнцүүлсэн системийн 48:28 гэсэн харьцаа бүхий холимог тогтолцоог нэвтрүүлсэн. Хамгийн сүүлийн 2016 оны УИХ-ын сонгууль нь нэг мандаттай тойрог бүхий мажоритар тогтолцоогоор зохион байгуулсан. 2016 оны УИХ-ын сонгуулиас өмнөхөн буюу 2016 оны 4 дүгээр сарын 21-нд Үндсэн Хуулийн Цэц намын жагсаалтаар сонгох нь Үндсэн хуулийн шууд сонгох зарчимд нийцэхгүй, өөрсдийн төлөөлөгчдөө шууд сонгох иргэдийн эрхийг зөрчиж байна хэмээн шийдвэрлэв. Ингээд сонгууль болоход хоёр сар хүрэхгүй хугацааны өмнө буюу 2016 оны 5 дугаар сарын 5-нд Үндсэн Хуулийн Цэц эцсийн шийдвэрээ[11] гаргаж, Сонгуулийн тухай хуулийг өөрчлөх ёстой болов. Үндсэн Хуулийн Цэцийн энэхүү шийдвэр Улсын Их Хурлын олонхийг бүрдүүлж байгаа хоёр том нам болох Ардчилсан Нам (АН) болон Монгол Ардын Намыг (МАН) Сонгуулийн тухай хуулийг шинэчлэн батлахад хүргэв. Ийнхүү мажоритар системд эргэн шилжиж, тойрог бүр нэг

[9] Б.Чимид.Сонгуульд суралцахуй, тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй. УБ., 2008 он. 39-40 дэх тал.

[10] Ч.Энхбаатар нар. Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ. УБ., 2015 он, 47-48 дахь тал.

[11] http://www.legalinfo.mn/law/details/11847?lawid=11847

саармагжуулж, тэр хирээр хүний эрхийг хамгаалах баталгааг бүрдүүлэх үзэл баримтлалын яг эсрэгээр нь улс төрийн нам, бүлэглэл, хамаатан садан, нутаг усны хуйвалдаан "хөшигний ард" өрнөж, илрэл нь Монгол Улсын төрийн бодлого болж буй нь чухамхүү Үндсэн хуулиар ард түмний мэдэлд байх ёстой тэрхүү төрийн эрх мэдэл нь "байгалийн бус шалгарлын хуулиар" хэсэг бүлгийн эрх мэдэл болон хувирч иргэнд зориулсан, ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг зөвхөн өнөөдөр тэдийгүй ирээдүйн хандлагад илэрхийлсэн бодлого үгүй болж, төр ба иргэний харилцаа холбоо улам бүр алсрах болжээ.

Мөн түүнчлэн 2000 онд Үндсэн хуулийн 27.6 дугаар зүйлд оруулсан өөрчлөлтөөр өмнө нь үнэмлэхгүй олонх оролцоноор хүчинтэй байх УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаан нь ердийн олонхи буюу 39 гишүүн оролцоноор хүчинтэй болох бөгөөд оролцсон гишүүдийн ердийн олонхийн саналаар буюу 20 гишүүний саналаар хууль тогтоомжийг батлах, УИХ-ын бүрэн эрхийн хүрээний асуудлыг шийдвэрлэх бололцоог олгосон билээ. Ялангуяа Засгийн газрын гишүүд УИХ-ын гишүүн нэгэн зэрэг байх боломжтой Монгол Улсын хувьд асуудлыг төрийн эрх мэдлийн хоёр тусдаа байгууллага шийдвэрлэж буй эсэх нь тунчиг эргэлзээтэй. Үүн дээр нэмэгдээд УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдал гэх хууль бус үйлдлээ халхавчлах баг болгосон хуулийн заалт, УИХ-ын тухай хуулийн 6.9.1, 6.13-т[7] зааснаар гэмт хэрэгт сэжиглэгдсэн хэдий ч УИХ-ын гишүүний халдашгүй эрхийн бамбай дор мөрдөн шалгах ажиллагаанаас хамгаалагдсаар байгаа, жижиг атлаа ёс зүй, үүрэгт ажлын хувьд том асуудал болох УИХ-ын гишүүн бусад гишүүдийн өмнөөс санал өгөх эрхийг дур зоргоороо эдэлж, кноп даран өмнөөс нь санал өгч буй үйлдэл зэрэг нь УИХ-ын гишүүн нь иргэнийг, ард түмнийг төлөөлж буйгаа ухамсарлаж, Монгол Улсын язгуур ашиг сонирхлыг хамгаалж, ард түмний төлөө үйлдэл хийж байна гэх итгэлийг иргэндээ төрүүлэхгүй байна. Энэ нь зөвхөн иргэдийн сэтгэл ханамжийн тухай асуудал огт биш, Үндсэн хуулиар ногдуулсан үүрэгт ажилд хууль дээдлэх ёсыг баримтлах үүрэг, түүний үйлдлийн легитим шинжийн тухай асуудал юм. УИХ-ын гишүүн нь Үндсэн хуулийн 25.1 дүгээр зүйлд зааснаар Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд **нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг** эрхэмлэн баримтална.

2016 оны Сант Марал төвийн судалгаагаар сүүлийн 25 жилд хэзээ ч байгаагүйгээр төрийн байгууллагад итгэх иргэдийн итгэл буурчээ.[8] Нийт иргэдийн 59.9 хувь нь төр, засаг иргэдийн төлөө зөв зүйтэй ажил хийж байна гэж үзэхгүй байгаа бол бага зэрэг хийж байна хэмээн 32.8 хувь нь үзсэн байх бөгөөд бидний төлөө бүрэн ажиллаж байна хэмээн дөнгөж 3.4 хувь нь үзсэн байна. Нийгэмд шударга бус тал нь илүү байна хэмээн 72.5 хувь нь үзсэн атал шударга тал нь давамгайлж байна хэмээн дөнгөж 4.5 хувь нь үзжээ. Төрийн удирдлагаас өөрсдөд тулгамдсан асуудлыг тухайлбал ажилгүйдэл 36.3, амьжиргааны түвшин 15.1, эдийн засгийн асуудал 9 хувь нь тулгамдаж байна гэж үзсэн бөгөөд эдгээр асуудлыг нь төрийн байгууллагаас байнга ихэнхдээ шийдвэрлэж чадахгүй байна хэмээн 84.4 хувь нь үзжээ. Мөн түүнчлэн УИХ-д итгэдэггүй гэж 53.9 хувь, итгэдэг гэж 40.9 хувь, Ерөнхийлөгчид 44.6 хувь итгэдэггүй, 51 хувь итгэдэг, хуулийн байгууллагуудад итгэдэггүй нь 40.4, итгэдэг нь 53.1, төрийн захиргааны байгууллагуудад итгэдэггүй нь 25.1, итгэдэг нь 52.2 хувь байна. Эндээс дүгнэхэд иргэд төрийн удирдах дээд байгууллагад итгэхгүй, үйл ажиллагааг нь шударга бус, бидний төлөө юм хийхгүй байна, иргэддээ тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэж чадахгүй байна гэж үзэж байгаа нь үнэмлэхгүй дийлэнх байгаа бөгөөд төрийн бодлого,

[7] http://www.legalinfo.mn/law/details/354?lawid=354

[8] Сант Марал сан, Конрад Аденауэр – Сан. Улс төрийн барометр, Nr.15(49), 2016 оны 3 дугаар сар, http://www.kas.de/wf/doc/kas_18872-1442-18-30.pdf?160409103353

холбоотой бөгөөд сонгуулийн үеэрх суурин хаягийн шилжилт хөдөлгөөн хийх хүсэлтэй 21199 иргэн хүсэлтээ гаргасан боловч хуульд заасан хугацаанд бүртгүүлсэн 18309 иргэн амжиж шилжиж, харин үлдсэн 2890 сонгогч саналаа өгөх эрхгүй хоцорсон байна. "Царцааны нүүдэл"–ийг Увс аймагт 3300 сонгогч шилжсэнээрээ тэргүүлсэн бол Хөвсгөл аймагт 2985 сонгогч, Баянхонгор аймагт 2261 сонгогч шилжиж, Архангай аймагт 1341 сонгогч тус тус нэмэгдэж ирсэн байна. Зөвхөн Баянхонгор аймагт шилжсэн шилжигчдийн 1200 нь итгэмжлэгдсэн төлөөлөгчөөр дамжуулан бүртгүүлсэн байх аж. Үүн дээр 2008 оноос эхэлсэн сонгогчдод бэлэн мөнгө амлах, сонгогчдод бэлэн мөнгө тараасан, "бохир арга барил"-тай шууд холбоотой гэж дүгнэхээс өөр аргагүй. 2016 оны авилгын нөхцөл байдлын үнэлгээ судалгаагаар сонгуулийн компанит ажлын санхүүжилтийн ил тод, шударга байдалд олон нийт хамгийн итгэл багатай байгаагаа илэрхийлсэн бөгөөд 53.1 хувь нь сонгуулийн шинэ хууль «огт үр дүнгүй «эсвэл» маш бага үр дүнтэй» гэж үзжээ. [15] Өөрөөр хэлбэл, сонгуулийн үйл явц «ил тод, шударга явагдана гэдэгт олон нийт хангалттай итгэхгүй байгаа ажээ. Дээр дурдсан нөхцөл байдлын улмаас 2016 оны УИХ, ИТХ-ын сонгуулийн тогтолцоо, ба түүнийг тойрсон хуулийн зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, төрийн эрх ард түмний мэдэлд байх үзэл баримтлалыг хангахгүй байна.

3. Улс төрийн нам нь Үндсэн хуульд заасан иргэдээс засгийн бүх эрхийг хэрэгжүүлэх, төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдлэхэд чухал институт мөн. 1990-2004 оны үед нэг үзэл суртал, нэг намын хатуу хяналтаас нийгмийг гаргаж, улс төрийн олон ургалч үзлийг хүлээн зөвшөөрснөөр олон намууд шил шилээ даран гарч ирэх хөрс бүрэлдсэн үе байв. 2004 оноос хойшхи үеийг намуудын хөгжлийн сорилтын үе хэмээн үзэж болох юм. Намууд шинээр байгуулагдах, нэгдэх, салах, өөрчлөн байгуулагдах үйл явц идэвхтэй явагдсаны үр дүнд байгуулагдсан 30 орчим намаас эдүгээ Монгол Улсад онолын өөр өөр үзэл баримтлалтай, нийгмийн янз бүрийн бүлгийг төлөөлсөн 24 нам[16] Дээд шүүхэд албан ёсоор бүртгэлтэй байна. Манай улсын эдийн засгийн хөгжлийн хоцрогдол, улс төрийн хүрээнд үүссэн олигарх бүлэглэлүүдийн эрх ашгийн зөрчилдөөн, авилга, хээл хахууль ихэссэн зэрэг сөрөг үзэгдэл нь иргэдийн бухимдлыг ихээр төрүүлж, сонгогчдын намд итгэх итгэл улам бүр буурахад хүргэх боллоо. 2003-2014 онд хийсэн Азийн барометр судалгаанаас үзэхэд иргэдийн зүгээс улс төрийн намуудад итгэх итгэл нь 40.6 хувиас 20.2 хувь хүртэл буурсан, үл итгэх хандлага 59.4 хувиас 78.1 хувь болж өссөн байна.[17] Сант марал төвийн 2016 оны судалгаагаар нам хэрэггүй, хүчтэй ерөнхийлөгч байх нь зөв гэж 42.3 хувь үзжээ. Улс төрийн намууд олон түмний санал бодлыг илэрхийлж чадахгүй байна хэмээн 76.8 хувь, илэрхийлдэг хэмээн дөнгөж 15 хувь үзжээ.[18] Намын оршин тогтнох гол тулгуур үндэс болсон дотоод ардчиллын зарчим хэрэг дээрээ бүдгэрч, намын цөөн удирдах лидер, манлайлагчдын оролцоо нөлөөлөл байх ёстой хэмжээнээсээ хэтэрч, жирийн гишүүд дэмжигчдийн оролцоо санаачилгыг боогдуулан, нам доторх эрх мэдлийн төлөөх увайгүй далд тэмцэл гаарч, мөнгөтэй хөрөнгөтэй бизнес, санхүүгийн цөөн хүний эрхшээл нөлөөнд орж, хутган үймүүлэгч, хоёр нүүртэн, эрх мэдэл албан тушаалаас өөрийгөө болон өрөөлийг, тэр ч бүү хэл өөрийн суурь үзэл бодлоо ч худалдан,

[15] http://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2016/07/Авлигын-талаарх-олон-нийтийн-ойлголт-мэдлэг-тогтоох-судалгаа-2016.pdf

[16] http://www.supremecourt.mn/nam

[17] http://www.asianbarometer.org/survey/survey-results

[18] Сант Марал сан, Конрад Аденауэр – Сан. Улс төрийн барометер, Nr.15(49), 2016 оны 3 дугаар сар, http://www.kas.de/wf/doc/kas_18872-1442-18-30.pdf?160409103353 http://www.president.mn/content/11958

мандаттай болж хувирсан ба 21 аймагт 48 мандат, нийслэлд 28 мандат оногдов. Үүнээс гадна Сонгуулийн тухай хуулийг шинэчлэн батлах үеэрээ Үндсэн Хуулийн Цэцээс шийдвэрлээгүй, зарим заалтыг УИХ өөрчлөн шинэчилж, нөхцөл байдлыг улам хүндрүүлэв. Тодруулбал, сонгуулийн кампанит ажлын нийт хугацааг 17 хоног болгож богиносгосон ба эмэгтэйчүүдийн квотыг 20 хувь болгож бууруулав.[12] Мөн сонгуулийн тойргийг тогтоохдоо жерримандарин гэж нэрлэж буй тойргийг эрх баригч тал өөрт ашигтайгаар хэсэгчлэн хуваах аргаар Багануур дүүргийг 4 тойрогт хэсэгчлэн хуваж, хүн амын тоог үл харгалзан Хэнтий аймагт 3 мандат, хүн амын тоогоор даруй 30 000-аар илүү Дорнод аймагт 2 мандат болгох зэрэг ялгавартай байдлаар баталжээ.

Сонгуулийн тогтолцоо нь тухайн улсын улс төрийн амьдрал, үндсэн хуульт байгууллын легитим шинж, тогтвортой байдалд шууд нөлөөтэй тул сонгуулийн тогтолцоог сонгохдоо улс төрийн, намын, бүлгийн явцуу сонирхлын үүднээс хандах нь сонгуулийн тогтолцооны тогтвортой байдалтай шууд хамааралтай болох нь ойлгомжтой юм. Монгол Улс 1990 оноос хойш үндсэндээ сонгуулийн олонхийн тогтолцоог ашиглаж ирсэн. Гэвч энэ нь заримдаа ихээхэн гажуудал үүсгэж байв. Үүний хамгийн тод жишээ нь, 2000 оны Улсын Их Хурлын сонгуульд 76 тойрог тус бүрээс хамгийн олон санал авсан нэг хүн сонгогдсон. Уг сонгуулиар МАХН нийт саналын 53.32 хувийг авсан ч 76 суудлаас 72-ыг, харин Ардчилсан нам нийт саналын 13.35 хувийг авсан ба 1 суудал; Эх орон-Бүгд найрамдах нам 10,95 хувь ба 1 суудал; Иргэний зориг нам нийт саналын 3.45 хувь ба 1 суудал; бие даагчид 2.92 хувь ба 1 суудал авчээ. Бусад намууд нийт саналын 15.97 хувийг авсан ч суудалгүй үлдсэн. Уг сонгуульд нийт саналын 16 хувь буюу 190 мянган сонгогчийн санал хаягдсан нь 10 тойргийн сонгогчийн тоотой тэнцэх юм.[13] Ийм байдлаар суудал-саналын харьцааны алдагдал маш өндөр байгаа бөгөөд Улсын Их Хурал дахь намуудын харьцаа гажуудахад хүргэж болно. Чухам ийм гажуудлыг засах, Улсын Их Хурлын 2008 оны 7 дугаар сарын сонгуулийн улмаас үүссэн дотоодын үймээний дараа сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөхөөр УИХ-ын Сонгуулийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг сонгууль болохоос зургаан сарын өмнө буюу 2011 оны 12 сарын 15-нд баталж, энэ хуулиар сонгуулийн тогтолцоог холимог байхаар тогтоожээ. Гэтэл 2016 онд 2012 оны сонгуулийн холимог тогтолцооноос татгалзаж, 2016 оны сонгуулийг өмнө нь хэдийн дүгнэсэнчилэн санал гээгддэг, жижиг нам суудал авах боломжгүй жижиг мажоритар тогтолцоогоор зохион байгуулсан нь өмнөх дэвшилтээс ухарсан хэрэг болов. Өмнөх Сонгуулийн тухай хуулинд ээлжит сонгууль зохион байгуулахаас өмнө зургаан сарын хугацааны дотор сонгуулийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулахыг хориглосон хууль ёсны хязгаарлалтыг 2015 онд баталсан хуульд оруулсангүй, магадгүй хууль тогтоогчоос "санаатайгаар" хассан байж болзошгүй, үр дагавар нь ээлжит сонгуулийн өмнө хугацааны хязгаарлалтгүйгээр УИХ-аас, эрх барих намаас сонгуулийн хуульд дурын өөрчлөлтийг оруулах боломжтой болов.

Иргэд сонгууль ба түүний үр дүнг хүлээн зөвшөөрч байгаа байдлын сонгуулийн ирцээс харвал Улсын Их Хурлын сонгуулийн ирц 1990 онд 92 хувьтай ардчилсан сонгуульд оролцож эхэлж байсан бол дөрвөн жилийн сонгуулийн ирц буурсаар 2012 онд 65.24 хувьд хүртлээ буурсан байсан бол 2016 онд 75.5 хувьд хүрч, эргэж 10 хувиар нэмэгдсэн нь иргэдийн сонгуулийн боловсрол, сурталчилгаа, таниулгатай холбоотой болохыг бүрэн үгүйсгэхгүй хэдий ч өөрийн тойрогтоо сонгогчдыг олноор "сайн дураар" шилжүүлсэнтэй[14]

[12] 2015 оны 12 сарын 25-нд баталсан хуулиар эмэгтэй нэр дэвших квотыг 30 хувь болгосон байв.

[13] Ч.Энхбаатар нар. Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ. УБ., 2015 он. 51 дэх тал.

[14] http://eagle.mn/r/13502

авилгын төсөөллийн судалгаа"-ны дүнгээр улс төрийн хүрээний авилга илүү их, далд хэлбэрт шилжсэн болохыг шинжээчдийн 62.1 хувь хүлээн зөвшөөрч, улс төрийн хүрээний нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэглэл бизнесийн хүрээний нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэглэлүүд нэгдэж, улс төрийн бизнесийн нөхцөл байдлыг нөлөөлөх байдал нь өндөр түвшний авилгын нэг хэлбэр хүртлээ ноцтой байдалд хүрснийг тэмдэглэсэн байна. Улс төрийн нам болон төрийн албаны албан тушаалын томилгоо болон улс төрийн намын санхүүжилтийн тогтолцоо нь улс төрийн авлигалд нөлөөлж байгаа хамгийн хүчтэй хүчин зүйлүүд болох нь эдгээр дэд үзүүлэлтийн үнэлгээ харуулж байна. Улмаар уг тайланд дурдсанаар сонгуулийн санхүүжилт ил тод бус, хуулийн зөрчилд хариуцлага тооцох тогтолцоо сул байна.[25] 2006 оноос хойш анх удаа улс төрийн намууд авлигад хамгийн их өртсөн байгууллагуудын жагсаалтыг судалгаагаар тэргүүлжээ. Авилгад хамгийн их өртсөн байгууллагын жагсаалтын эхний таван байгууллагын гурвыг нь улс төрийн байгууллагууд буюу улс төрийн намууд, УИХ, Засгийн газар эзэлж байна. Өнөөдөр л гэхэд 2017 оны Ерөнхийлөгчид УИХ-д суудалтай гурван намын нэр дэвшигчид хөрөнгө орлогын мэдүүлэгт орлогын эх үүсвэр, нэр дэвшихэд намд төлсөн "дэнчин"-гийн мөнгөний эх үүсвэр нь тодорхойгүй, ихэсгэсэн, эсхүл багасгасан байдлаар ч зөрүүтэй байх өндөр магадлалтай байгаа нь тод жишээ мөн.

Энэ бүхэн нь Үндсэн хуульд заасан ард түмнээс, иргэнээс төрийн эрх мэдэл үүснэ гэдэг үзэл баримтлал ачир дээрээ УИХ-д суудалтай намууд, эсхүл ашиг сонирхол нэгдмэл бүлэглэл төрийн нэрийн өмнөөс шийдвэр гаргах нь Монголын үндэсний язгуур ашиг сонирхлын суурийг ганхуулж буй томоохон хүчин зүйл мөн.

4. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөчин зургадугаар зүйлийн 2-т зааснаар Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, **иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд** захирагдан ажиллана.

Монгол Улсын Үндсэн хуулинд төрийн жинхэнэ албаны эрх зүйн үндсийг цоо шинээр томьёолсон юм. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд суурилан, 1994 онд Монгол Улсад Төрийн албаны тухай шинэ хуулийг боловсруулж 1995 оноос мөрдөж эхэлсэн билээ. Энэхүү Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу мэргэшсэн төрийн албан хаагчид төрийн хар хайрцагны бодлого тодорхойлон хэрэгжүүлж, түүнийхээ төлөө тодорхой баталгаагаар хангагдан, төрийн залгамж халаа хадгалагдаж, төрийн тогтвортой байдал үргэлжлэн бэхжих учиртай байв. Төрийн албаны тухай хуулиар төрийн албанд шударга ёсны зарчмыг хэрэгжүүлэх, төрийн албан хаагчдын томилгоог хуулийн дагуу хэрэгжүүлэх, төрийн албан хаагчдын шилжилт хөдөлгөөнийг хязгаарлаж багасгах, төрийн албыг зүй бус нөлөөллөөс ангид байлгах, төрийн мэргэшсэн, тогтвортой албыг бэхжүүлэхийг зорьсон. Гэвч Төрийн албаны тухай хууль амьдрал дээр бүрэн хэрэгжиж чадахгүй байна. Эдгээр өөрчлөлт нь, үндсэндээ уриа тунхаг маягтай болж үлдсэн гэж хэлж болно. Иймээс өнөөдөр төрийн алба савалгаатай, төрийн алба, төрийн албан хаагчдын ажлын байр улс төрөөс хараат бус байх нөхцөл бүрэн хангагдаагүй, намын харьяаллаар ажилд томилдог, төрийн албаны бүтэц, зохион байгуулалтыг нам, улс төрийн хүчний бодлого шийдвэрээр өөрчилдөг, төрийн байгууллагын ажлын уялдаа холбоо муу, хариуцлага тооцох механизм тун хангалтгүй байна. Монгол Улсын төрийн албыг сүүлийн 20 жилийн турш улс төрийн сонгууль, түүний үр дүнгээр хийгддэг Засгийн газрын бүтцийн өөрчлөлтөөр сэгсэрч, тэмээ туйлсан юм шиг болгож

[25] http://www.iaac.mn/old/pdf/book/Tailan_Layout_2015.pdf

хувиргаж чадах арчаагүй "улс төрчид" намд олноор шургалах аваас тухайн нам байтугай, улс орны улс төрийн амьдрал цаашилбал улс орны хөгжил дэвшилд ч саад тотгор учирсаар байх нь гарцаагүй.[19] Энэ дүгнэлт хийж байсан үеэс хойш 10 жил өнгөрсөн боловч улс төрийн намын төлөвшилд ямар ч ахиц дэвшил гарсангүй хэвээр байна. Үзэл баримтлалын хувьд Монголд явагдсан УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулиудаас ажиглахад сонгуульд өрсөлдөж буй намууд, хувь хүмүүсийн дэвшүүлж буй мөрийн хөтөлбөрт зарчмын ялгарал байхгүй байгаа нь тэдгээрт нийгмийг цааш нь урагшлуулан хөгжүүлэх тодорхой концепци, хувилбар байхгүй, улс төрийн үзэл баримтлал тойрч нэгдсэн гэхээсээ илүү лидер, эрх ашиг тойрч нэгдсэн бүлэглэл хэлбэрээр намуудын үйл ажиллагаа явагдаж байна.[20] Ардчиллын хэмжүүр болдог намууд нь лидер, бүлэглэлийн эрх ашгийг хамгаалдаг, тэдний төр дэх төлөөлөл болдог хаалттай бүтэц бүхий институт болон хувирчээ гэдгийг улс төр судлаачид, иргэдийн улс төрийн намд хандах хандлага харуулж байна. Сонгуулийн хууль энэ хэвээр хоёр том намд л давуу талыг олгох мажоритари тогтолцоотой хэвээр байвал гуравдагч хүчин гарч ирэх бодит ямар ч боломжгүй, Үндсэн хуульд заасан олон ургалч үзэл хэрэгжих хөрсгүй гэсэн үг юм.

Энэ бүхнээс дүгнэхэд нам нь төрийн төвшинд улсыг удирддаг институт гэдгээ гүнээ ухамсарлаж, төр, нийгмийг холбодог, иргэдэд үйлчилдэг, тэдний дуу хоолой, ашиг сонирхлыг хангадаг байх гэсэн үндсэн үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй байна. Намууд улс төрийн бодлого боловсруулагчийн үүргээ илүү ухамсартайгаар биелүүлэхийн тулд намын гишүүдээ илүү хүчирхэгжүүлж, тэдний эрх болон үүрэг нь намын дүрэмдээ тодорхой тусгагдсанаар гишүүдийн оролцоо нэмэгдэж, хоорондын хэлэлцүүлэг, зөвшилцөл нь Монголын ардчиллыг хөгжүүлэхийн тулд илүү хүчтэй өрнөх цагт намуудын дотоод ардчилал бий болно.[21] 2005 оны "Улс төрийн намын тухай" шинэчилсэн найруулгад тухайн үедээ дэвшилттэй зохицуулалт байгаа хэдий боловч намын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдал, гишүүдийн эрх, үүрэг, намын дотоод ардчиллын талаар хангалттай нарийвчлан зохицуулаагүй байна.[22] гэдгийг УИХ-д суудалтай болон бусад намууд хүлээн зөвшөөрдөг хэдий ч түүнийг өөрчилж, намын санхүүжилтийг ил тод тайлагнах, дотоод ардчиллын зарчмыг дүрэмдээ тусгах, гишүүний эрх үүрэг зэргийг тодорхой заах, нэр дэвшүүлэх журам зэргийг өөрчлөхөөр 2012 онд УИХ-ын гишүүнээр ахлуулсан ажлын хэсэг, 2013 онд УИХ-ын зарим гишүүдээс санаачлан өргөн мэдүүлсэн хуулийн төсөл[23], 2015, 2016 онд Ерөнхийлөгчөөс өргөн барьсан Улс төрийн намын тухай хуулийн төсөл үр дүнд хүрээгүй бөгөөд шалтгаан нь УИХ-д суудалтай намууд өөрсдөө болж байна. 2015 онд хийсэн "Сонгуулийн санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, шийдэл мониторинг"-гийн тайланд хуулиар зохицуулаагүй мөнгөний урсгал нэмэгдэж байна, тухайлбал, нэр дэвших эрх авахыг төлөө намд төвлөрүүлэх дэнчин нь хуулиар зохицуулагдаагүй бөгөөд ингэснээр "улс төрд мөнгөний нөлөө улам бүр өсөж, төр баян хүний тоглоом болох аюул нүүрлэж байна"[24], сонгуулийн санхүүжилтээр дамжсан улс төрийн хүрээний авилга нэмэгдсэн бөгөөд АТГ-аас гүйцэтгүүлсэн "Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний

[19] Д.Болд-Эрдэнэ "Манай ихэнхи нам лидер тойрсон бүлэглэл төдий байна" ярилцлага, 2007 оны 7 сарын 24-ны өдөр, http://news.gogo.mn/r/3677

[20] Э.Гэрэлт-од, "Улс төрийн нам, иргэний нийгмийн оролцоо" Ардчиллын хөгжил-иргэний оролцоо ЭШБХ-ын илтгэлээс, 2017.02.21-ний өдөр.

[21] http://www.kas.de/mongolei/mn/publications/41857/8

[22] http://www.president.mn/content/11958

[23] УИХ-ын гишүүн Р.Бурмаа, Б.Болор, Ц.Даваасүрэн, Г.Уянга нарын санаачлан боловсруулсан "Улс төрийн намын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай" хуулийн төслийн хууль УИХ-д өргөн барьсан ч дэмжлэг аваагүй.

[24] Сонгогчдын боловсрол төв,"Сонгуулийн санхүүжилтийн тулгамдсан асуудал, шийдэл мониторинг", 2015 он, 23 дахь талаас дам эшлэв. Бажартэ Тарэ, 2011 он Улс төрийн намуудын шинэчлэлийн үнэлгээний тайлан, 8 дахь тал.

орчин, зохион байгуулалттай холбоотой тухайлбал, хуулийн зохицуулалт хоорондоо уялдаагүй, хийдэлтэй, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна, улс төрөөс хамааралтай сөрөг нөлөө их байна гэсэн бол харин иргэдийн сэтгэл дундуур байгаа асуудал төрийн албан хаагчтай холбоотой тухайлбал, төрийн албан хаагчийн ёс зүй муу, төрийн албан хаагчийн хариуцлага алга, төрийн албан хаагчийн хандлага буруу байна гэж дүгнэжээ.

Тиймээс нэг талаас төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байдлыг хангах, хуульдаа заасан зарчмыг хэрэгжүүлэх нь нэн даруй шийдвэрлэх асуудал болсны зэрэгцээ нөгөө талаас төрийн албан хаагчийн ёсзүй, мэдлэг, ур чадвар, хандлага, хариуцлагыг сайжруулах,төлөвшүүлэх асуудал тулгамдсан асуудал хэвээр байна.

5. Авлига нь ардчилсан тогтолцоо, ёс зүйн үнэт зүйлс, шударга ёсыг сулруулж улс орны тогтвортой хөгжил, хууль дээдлэх ёс, аюулгүй байдалд хохирол учруулахуйц хэмжээнд хүрч байгааг иш үндэс болгон Монгол Улс анх 1996 онд Авлигын эсрэг хуулийг батлан, улмаар 2006 онд хуулиа шинэчилж, 2007 онд Авлигатай тэмцэх газрыг байгуулан ажиллуулж байна. Улсын Их Хурал НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийг 2005 онд соёрхон баталж, конвенцийн үзэл баримтлалд дотоодын хууль тогтоомжоо нийцүүлэх, шинээр батлах, хуулиудын уялдаа холбоог хангах зэргээр авлигатай тэмцэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхэд анхаарч, хамгийн сүүлд 2016 онд Авилгатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг УИХ-аар батлаад байна.[33]

Транспэрэнси интэрнэйшнл байгууллагаас гаргадаг жил бүрийн судалгаагаар 2016 онд Монгол Улсын авлигын индексээр 176 орноос 87 дугаарт байгаа бөгөөд 2015 онтой харьцуулахад 15 байраар ухарсан үзүүлэлт юм.[34] Авлигатай тэмцэх газрын зохион байгуулдаг "Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа"-гаар 2014 оны судалгааны дүнгээр Монгол Улс дахь улс төрийн авлигын түвшин 3.58 байсан бол 2015 онд 3.61 болж өсчээ.[35] Институц тус бүрд улс төрийн авлига тархсан байдлын үнэлгээг авч үзвэл Засгийн газар 3.96, улс төрийн намууд 3.91, Улсын Их хурал 3.80 гэсэн үнэлгээтэй байгаа нь хамгийн өндөр үзүүлэлт болж байна. Монгол Улсын улс төр, хууль сахиулах байгууллагын хүрээн дэх авлига буюу өндөр түвшний авлига түгээмэл оршсоор байна. Дээд түвшний авлига тухайлбал, худалдан авах, албан тушаалын томилгоо, тусгай зөвшөөрөлтэй холбоотой үйл ажиллагаанд илүү их байгааг судалгааны дүн харуулж байна. Түүнчлэн улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, ялангуяа намын хэлхээ холбоогоор дамжуулан албан тушаалын томилгоо хийх, хувийн болон бизнесийн ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх явдал түгээмэл байсаар байна гэж тус судалгаанд дүгнэжээ.

2015 оны "Бизнесийн орчин дахь авлигын үнэлгээ"-ний дүнгээр төрөөс зарласан тендерийн үйл явцад компаниуд 50.9 хувь нь үргэлж эсхүл ихэнхдээ авилга нэхсэн харилцаатай тулгардаг, төрийн худалдан авалт болон гэрээ байгуулах ажиллагаанд ихэнхдээ юм уу байнга авилгатай тулгардаг гэж 62.7 хувь гэж хариулжээ.[36] 2015 оны 9 сард төрийн албаны авлига "маш их" хохирол учруулсан гэж үнэлсэн компаниудын хэмжээ 26.7 хувь байгаа нь өнгөрсөн онтой харьцуулахад таван хувиар өндөр байна. 2015 онд аж ахуйн нэгжүүдийн 41.2 хувь нь Засгийн газрын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа "огт үр дүнгүй" гэж хариулсан бөгөөд энэ хувь хэмжээ 2013 онтой харьцуулахад даруй хоёр дахин нэмэгджээ. Засгийн газар

[33] https://www.iaac.mn/news/2489

[34] http://itoim.mn/index.php/site/news/8015

[35] http://www.iaac.mn/files/b5df9fb0-b545-4181-893f-1c8498b279f8/UIs%20tur%20huuli%20hyanalt%202015%20last.pdf

[36] ЭЗХАХБ, "Авлигын эсрэг шинэчлэл" Монгол Улс, Истанбулын авилгын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний нэг дэх болон хоёр дахь үнэлгээ, УБ., 2015 он, 28-29 дэх тал.

байна.[26] Өнөөдөр Засгийн газрын нас дунджаар 2 жил байгаа бөгөөд яам, агентлагийн бүтэц, даргыг өөрчилж буй байдал, улмаар төрийн жинхэнэ албан хаагчдын сонгууль ба Засгийн газрын өөрчлөлтийг дагасан халаа сэлгээ нь Төрийн албаны тухай хуулийн "мэргэшсэн, тогтвортой байдал" өөрөөр хэлбэл төрийн мэргэшсэн албад, засаг төрийн байгууллага, наанадаж яам, агентлаг, тамгын газруудын бүтэц, гүйцэтгэгч бүрэлдэхүүн, хуулиуд тогтвортой байх, ингэснээрээ засгийн ажил үйл ч олонд ойлгомжтой болж, төр түмний хэлхээ холбоо зузаарч, арга нь сайжирч ажил нь хэвших гол нөхцөл болдог бол тэр утгаар бол тогтвортой байлгая гэх нь зөв л дөө дэмжилгүй яах вэ.[27] Гэтэл өөрчилсөн олон яам, агентлаг, салбар нэгжээ түр торлож тогтоосон ижил, заримдаа давхардсан бүтэцтэй, тохируулахаасаа илүү торгож захиргаадах агуулгатай бэсрэг хуулиуд гаргаж, түүндээ автан суурь чанарынхаа хуулиудыг эх адаггүй өөрчилсөөр ирлээ. Тодорхой хүнийг дэвшүүлэх, тушаалаас өөрчлөхөд зориулж хууль журмаа өөрчлөх, эсхүл тайлбарлан хэрэглэх нь цөөнгүй байна.

Монгол Улсын хэмжээнд өнөөдөр мөрдөж байгаа хууль тогтоомжийн дагуу улс төрийн албан тушаалтнууд 2016 онд нийт төрийн албаны 155 албан тушаалд 4841 төрийн албан хаагчийг томилж, чөлөөлөх шийдвэр гаргасан.[28] Тухайлбал, сайд нар 115 албан тушаалд нийт 361 төрийн албан хаагчийг, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нар 7 албан тушаалд 670 албан хаагчийг томилж, чөлөөлж байна. Мөн сум, дүүргийн Засаг дарга 6 албан тушаалд 3141 орчим албан хаагчийг томилж, чөлөөлж байна.[29]

2012-2013 онд 30 000 төрийн албан хаагч шилжилт хөдөлгөөнд орсон, 15 000 төрийн албан хаагч халагдаж, чөлөөлөгдсөн атлаа 30 000 албан хаагчаар тоо нэмэгдсэн.[30] 2014 онд 480 сая төгрөгийг ажилгүй болсон төрийн албан хаагч 90 хүнд өгсөн. 2016 оны УИХ-ын сонгуулиас хойш 22 мянган төрийн жинхэнэ албан хаагч ажлын байраа орхисон байна.[31]

Төрийн албаны тогтворгүй байдал, төрийн байгууллагын бүтцийн, төрийн албан хаагчийн тогтворгүй байдал нь үндэсний эв нэгдэл, төрийн залгамж халаанд халтай төдийгүй асар хор уршигтай муу зуршлыг үлдээдгээрээ нийгэмд аюултай үзэгдэл билээ.

Нөгөө талаас төрийн албан хаагчдын үзүүлж буй үйлчилгээнд иргэд хир сэтгэл хангалуун байгаа эсэхийг 2014 оны үндэсний хэмжээний судалгааны үр дүнгээс үзвэл[32] төрийн албан хаагчид өөрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, үйлчилгээ хэрэглэгчид сэтгэл хангалуун байдаг гэж 57.2 хувь нь үзэж буй бөгөөд харин төдийлөн сэтгэл хангалуун байдаггүй гэж 29.4 хувь хариулсан бол иргэдээс уг асуултад 11.6 хувь нь сэтгэл хангалуун байж чадаж байгаа гэж үзээд харин 40.5 хувь нь төдийлөн сэтгэл хангалуун биш байна. Үүнээс үзэхэд төрийн албан хаагчид өөрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, үйлчилгээг иргэдэд чиглэдэг, иргэд сэтгэл хангалуун байдаг гэж давамгай үзсэн байхад харин иргэдийн хариулт эсрэгээрээ иргэдэд чиглэдэг гэдэг нь урвуу хамааралтай дүн байх бөгөөд төрийн байгууллагын үйлчилгээ, үйл ажиллагаанд сэтгэл хангалуун байгаа нь дөнгөж 11.6 хувьтай байна. Энэхүү судалгааны дүнгээс үзэхэд Төрийн албан хаагчдын хувьд сэтгэл дундуур байгаа асуудал нь хууль, эрх зүйн

[26] Б.Цогоо, "Төрийн албаны эрх зүйн шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал" ЭШБХ-ын илтгэл,http://csc.gov.mn/s/44/217

[27] Б.Чимид, "Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр",УБ., 2006 он, 153 дахь тал.

[28] 2016 оны 12 дугаар сарын 31-ны байдлаар Монгол Улсын төрийн албанд 188 мянган 974 хүн ажиллаж байна. Үүнээс 18960 /10.03%/ нь төрийн захиргааны, 130033 /68.82%/ нь төрийн үйлчилгээний, 36949 /19.55%/ нь төрийн тусгай албаны 3032/1.60%/ нь төрийн улс төрийн албан хаагчид байна.

[29] Б.Цогоо, "Төрийн албаны эрх зүйн шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал" ЭШБХ-ын илтгэл, http://csc.gov.mn/s/44/217

[30] http://www.ikon.mn/n/g4z

[31] http://www.today.mn/p/27100

[32] Удирдлагын академи. "Төрийн албаны шинэтгэл, үр дүн, хандлага" судалгааны тайлан, УБ., 2014 он.

байсан. Өөрөөр хэлбэл бид гарааны үед монгол иргэдийнхээ асар их хүлээлт, найдвар, үйл ажиллагааны идэвхжилийг зөв дэмжиж, хэрэгжүүлж, бүрэн ашиглаж чадсангүй. Монголын нэн шинэхэн түүхийн энэ хугацаанд манай эдийн засаг хэвийн байдлаас хэтэрхий их савлагаа бүхий динамиктай байсан нь ажиглагдана. Энэ хугацаанд монголын эдийн засаг гурван томоохон хямралд өртөж байсан бөгөөд сүүлчийн хямралыг эдүгээ бид нар бодит амьдралаараа мэдэрч байна. Анхны хамгийн хүнд бөгөөд урт хугацааг хамарсан хямрал нь 1991-2000 оны эхний жилүүдэд тохиолдсон. Дараагийн хямрал нь 2008-2010 оных бөгөөд бараг 2 жил үргэлжилжээ. Энэхүү хямралын дараахь монголын эдийн засгийн гадаад орчин нэн таатай болж, олны дээдэлснээр "солонгорлын жилүүд" болж, эдийн засгийн тэлэлт, өсөлтийн савлагаа дээд цэгтээ хүрч байжээ. 3 дахь хямрал нь 2014 оноос өнөөдрийг хүртэл үргэлжилж байгаа хямрал юм.[38]

Монгол Улсын эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүд өнгөрсөн 4 жилийн хугацаанд тасралтгүй унаж, 2012 онд 17,3 хувийн өсөлттэй байсан эдийн засаг 2017 оны эхний улиралд 4.2 хувьтай[39] байсан бол, 2017 онд уул уурхайн хөрөнгө оруулалтын дүнд 2.0 хувиар өснө хэмээн таамаглаж байна.[40]

2011 онд манай улсад 4,62 тэрбум ам.долларын гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт орж ирж байсан нь жил дараалан буурсаар 2017 оны эхний 2 сарын байдлаар гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт -7.1 сая буурсан буюу өмнөх үеийн мөн үеэс 18.7 сая ам.доллараар болж бууралд байна.[41] Энэ нь хөрөнгө оруулагчдын манай улсад итгэх итгэл хэр алдагдсаны хамгийн тод жишээ гэж үзэж болно.

Монгол Улсын зээлжих зэрэглэлийг олон улсын түвшинд сүүлийн 4 жил 4 шатлал бууруулаад байна. Үүний улмаас Засгийн газар төдийгүй манай улсын компаниуд гадны улс орноос таатай нөхцөлтэй, хүү багатай арилжааны зээл авах боломж хязгаарлагдаж байна.

Улсын хэмжээнд 2017 оны эхний хагас жилийн байдлаар Монгол Улсын аж ахуйн нэгжийн тооллогын санд 145 0 80 аж ахуйн нэгж, байгууллага бүртгэлтэй байна. Жилийн үзүүлэлтээр бизнес эрхэлж байгаа бие даасан тайлан тэнцэл гаргаж байгаа нэгжийн тоо жилийн өмнөхөөс 11.7 хувиар өсжээ. Түүнчлэн энэ хугацаанд эдийн засгийн хүндрэлтэй холбоотой үйл ажиллагаа явуулж чадаагүй аж ахуйн нэгж, байгууллагын тоо 14.8 хувиар нэмэгдсэн байна.[42] Сүүлийн 3 жил дараалан нэгдсэн төсвийн орлого 1 их наяд гаруй төгрөгөөр тасарч, жил бүр 2-3 удаа тодотгол хийж ирсэн бөгөөд 2017 онд нэгдсэн төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн алдагдал 2.408.7 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 9.1 хувь байхаар баталжээ.[43] 2013 оноос хойш тасралтгүй нэмэгдэж ирсэн бөгөөд 2013 онд төсвийн алдагдал 166 тэрбум төгрөг байсан бол энэ хэмжээ 2016 онд 16 дахин өссөн байна.Засгийн газрын өр энэ онд 20 их наяд хүрч, энэ оны нэгдүгээр улирлын байдлаар өрийн үлдэгдэл 20 их наяд төгрөг үүнээс гадаад өр 13 их наяд, дотоод өр 5 их наяд төгрөг, Засгийн газрын өрийн баталгаатай зээлийн үлдэгдэл 1 их наяд гаруй төгрөг болсон байна. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хүрээнд авч үзвэл, өрийн босгын хүрээнд буюу ДНБ-д харьцуулсан харьцаа 2016 онд 88 хувь байхаас гүйцэтгэлээр 79 хувь, 2017 онд 85 хувь байхаас нэгдүгээр улирлын байдлаар 72,7 хувьтай байна.[44]

[38] http://www.ife.edu.mn/files/pdf/Ц_Даваадорж_илтгэл_20160421_final.pdf 2 дахь тал.

[39] http://www.ikon.mn/n/sy9, https://ubinfo.mn/read/5024, http://www.nso.mn

[40] http://eagle.mn/r/27085, Монгол Улсын Сангийн сайд 3 хувь хүрнэ гэсэн таамаглалтай байна. http://www.mnb.mn/i/100618

[41] https://ecrc.mn/media/ecrc/content/macro-overview/2017/Macro_overview_2017_March_mon.pdf

[42] http://bloombergtv.mn/үйл-ажиллагаа-явуулахгүй-байгаа-аан-ийн-тоо-нэмэгджээ/?cid=59

[43] http://www.mongolianeconomy.mn/mn/i/9263

[44] http://www.montsame.mn/read/55382

авлигад өртсөн албан тушаалтнуудад хариуцлага тооцож "чадахгүй байна" гэж үзэх оролцогчид 2013 оны 5 сард 39.7 хувь байсан бол 2015 оны 9 сард 62.1 болж мөн өсчээ.[37] Бизнесийн үйл ажиллагаанд учирдаг гол бэрхшээлийг өндөр татвар /52.1 хувь/, зээл авах боломж /26.2 хувь/, өрсөлдөөн /21.5 хувь/ гэж үзэн, татварын алба /30.6 хувь/, мэргэжлийн хяналтын байгууллага /18.2 хувь/, гаалийн байгууллага /11.8 хувь/-ыг бизнес эрхлэхэд хамгийн их бэрхшээл учруулж буй байгууллагууд хэмээн нэрлэжээ.

Канад сан, Азийн сан, Сант Марал сантай хамтран 2016 оны 3 дугаар сард зохион байгуулсан "Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт мэдлэг тогтоох" судалгааны дүнгээр 2016 онд судалгаанд оролцогчдын дунд авлигын түвшний гурван жилийн чиг хандлагын талаар мэдэгдэхүйц өөрчлөлт гараагүй бөгөөд судалгаанд оролцогчдын тэн хагас нь 58.8 хувь нь сүүлийн гурван жилийн хугацаанд авлига өссөн хэмээн үзэж байгаа нь 2015 оны үзүүлэлттэй адил байгаа юм. Эдийн засгийн хүндрэл мөн удахгүй болох сонгуультай холбоотой улс төрийн тогтворгүй нөхцөл байдал 2016 оны судалгааны дүнд нөлөөлсөн харагдаж байна. «Нийгэм эдийн засгийн хямрал» гэсэн ангилал тулгамдсан асуудлуудын зургадугаар байрнаас хоёрдугаар байр руу шилжжээ. 2015 оны судалгааны үр дүнтэй адил судалгаанд оролцогчдын талаас илүү хувь нь сүүлийн гурван жилд авлига нэмэгдсэн гэж үзэж байна (2015 онд 59 хувь,2016 онд 58.8 хувь). Авлигатай Тэмцэх Газрын үйл ажиллагаанд өгөх үнэлгээ 2015 оноос хойш их өөрчлөгдөөгүй боловч тус байгууллагын авлигын эсрэг тэмцэлд итгэх итгэл буурсаар байна. АТГ-ын хараат бус байдалд итгэх олон нийтийн итгэл 2014 онтой харьцуулахад мөн л багассан байна. Өрхийн төлж байгаа жижиг хээл хахуулийн дундаж хэмжээ 2015 оны 3 дугаар сард 277,000 төгрөг байсан бол 2016 оны 3 дугаар сард 336,000 төгрөг болж өссөн байна

Транспарэнси Интернэшнл байгууллагын дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр судалгааны дүнгээр төрийн албан хаагчид, шүүх засаглал, эрүүл мэнд, эмнэлгийн үйлчилгээ, улс төрийн нам, боловсролын системд авлига хамгийн их тархсан гэж үзсэн бөгөөд улс төрийн нөлөө их, ашиг сонирхлын зөрчил тархсан, төрийн албан хаагчдын цалин, орлого бага, эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй, хуулийн хэрэгжилт сул байгаа нь Монгол Улсад авлига үүсэхэд хамгийн ихээр нөлөөлж буй шалтгаан хэмээн дурджээ. Иргэдийн сэтгэлгээ, ухамсрын түвшин доогуур, төрийн албаны ёс зүйгүй байдал, хариуцлагын тогтолцоо сул, хөндлөнгийн хяналт сул байгааг авлига үүсэхэд хамгийн ихээр нөлөөлж буй шалтгаан гэж шинжээчид дүгнэсэн бол иргэн, төрийн албан хаагчийн төсөөллөөр ажилгүйдэл, ядуурал, харин бизнес эрхлэгчдийн төсөөллөөр төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу байгаа нь авлига үүсэх шалтгаан гэж тус тус тодорхойлжээ. Бүхэлд нь авч үзвэл авилгын асуудал жил ирэх тутам улам бүр дордож байгаа бөгөөд төрийн тогтолцоо, бизнесийн орчин, иргэний хэвийн амьдрах, ажиллах, үйлчилгээ авах боломжид асар ихээр нөлөөлөх хэмжээнд хүрч, Монголын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах нөхцөл байдалд хүрчээ.

6. Монгол Улс 1990-ээд оны эхээр улс төрийн ардчилалд тулгуурласан нийгмийн шинэ байгуулал, эдийн засгийн хувьд зах зээлийн системд шилжиж буйгаа тунхагласан билээ. Өнгөрсөн энэхүү түүхэн богино хугацаанд монголын эдийн засаг өмнөх үеийн зогсонги байдал, шилжилтийн үеийн гүн хямрал, уналтаас гарч чадсан ба дараахь мөчлөгүүдэд дахин уналт хямралт байдалтай тулгарч байсан. Монгол орон өчүүхэн бага цар хүрээтэй, үлэмжхэн онцлогтой эдийн засагтай боловч дотоод потенциал, нөөц баялаг нь эдийн засгаа нэлээд өндөр түвшинд хүргэх боломжтой

[37] Мөн тэнд, 31 дэх тал.

Азийн хөгжлийн банкны эдийн засагчид энэ онд зохион байгуулсан хамтарсан хурлын үеэр "100 жилийн туршид хангалттай олборлохоор нөөц хэдий байгаа ч нэгэнт шавхагдах баялаг учраас Засгийн газрын зүгээс оновчтойгоор ажиллах нь танай улсын хувьд сорилт хэвээр байна гэж үзэж байгаагаа илэрхийлжээ. Мөн эдийн засагт ямар эрсдэл байгааг үнэлж үзэхэд, нэгдүгээр монголын макро эдийн засгийн удирдлагын менежмент хангалтгүй, хоёрдугаарт чанаргүй зээл нэмэгдсэн, гуравдугаарт Оюутолгойн уурхайд хийгдэх хөрөнгө оруулалт хойшилж магадгүй гэсэн үндсэн шалтгааныг" тэд нэрлэсэн байна.

Монгол Улсын эдийн засаг ийнхүү уналтад ороход нэг талаас дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнийн бууралт, манай улсын экспортын орлого, төсвийн бүрдэлт, валютын орох урсгалд сөрөг нөлөөлөл үзүүлсэн хэдий ч хамгийн гол шалтгаан нь төрийн төсөв, мөнгөний алдаатай бодлого, тооцоо судалгаагүй, уялдаа холбоогүй шийдвэрүүдийн уршгаар улс орны эдийн засаг, төсөв, санхүүгийн байдал туйлын хүнд байдалд орсныг хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Монгол Улсын нэгдсэн төсөв 5 их хэмжээний алдагдалтай гарч байгаа нь татвар төлөгчдийн мөнгийг үр ашиггүй, үрэлгэн зарлагадаж ирсэнтэй шууд холбоотой билээ. Тулгарсан санхүүгийн хямралаас гарахын тулд 2017 онд Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс гурван жилийн хугацаатай ОУВС-гийн "Өргөтгөсөн санхүүгийн хөтөлбөр"-т хамрагдах хүсэлт тавьсан билээ.[45] Нийт 5.5 орчим тэрбум ам.доллараас 2 тэрбум ам.доллар нь Монгол банк болон БНХАУ-ын Ардын банктай хийсэн юанийн своп хэлэлцээрийг сонгох хэлэлцээрт багтсан бол ОУВС-гаас гадна Азийн хөгжлийн банк 900 сая ам.долларын зээл олгохоос 600 сая ам.доллараар төсвийн алдагдлыг нөхөх, 300 сая ам.долларын төсөл хөтөлбөр санхүүжүүлэх юм. Дэлхийн банк 600 сая ам.долларын хөнгөлттэй зээл /15 жилийн хугацаатай, 2 хувиас доош хүүтэй/ амласнаас 440 сая ам.доллар нь 2017-2019 онд төсвийн алдагдал санхүүжүүлэхэд зарцуулагдаж, оруулахаар болсон. Түүнчлэн Япон, БНСУ-аас 1.3 тэрбум орчим ам.долларын хөнгөлөлттэй зээлийг хөтөлбөр хэрэгжих хугацаанд авч хэрэгжүүлэхээр тохиролцоод байгаа юм. Монгол Улсын уг хөтөлбөрт хамрагдах хүсэлтийг ОУВС-гийн Захирлуудын зөвлөл 2017 оны 5 дугаар сарын 24-ний өдөр хэлэлцэж, шийдвэр гаргажээ.[46]

Дэлхийн эдийн засгийн форум жил бүр эрхлэн гаргадаг Өрсөлдөх чадварын индекс нь олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн зэрэглэл бөгөөд улс орны өрсөлдөх чадварыг тодорхойлох 12 тулгуур үзүүлэлтэд үндэслэдэг. Монгол Улс 2005 оноос энэхүү тайланд нэгдэж, өрсөлдөх чадварын түвшингөөр дэлхийн 140 гаруй оронтой харьцуулах боломжтой болсон юм. Тухайлбал, УИХ-ын 2016 оны 19 дүгээр тогтоолоор батлагдсан "Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030" бодлогын баримт бичгийн биелэлтийг хэмжих шалгуур үзүүлэлтүүдийн тоонд өрсөлдөх чадварын үзүүлэлт орсон байна. Өнгөрсөн оны тайлангаар манай улс авбал зохих 7 онооноос 3,8 авч, судалгаанд хамрагдсан 140 орноос 104-т эрэмбэлэгджээ. 2016-2017 оны тайлангаас харахад Монгол Улсын өрсөлдөх чадварт ахиц гараагүй байна.

Гэтэл нөгөө талд нь өнөөдөр манай улсын гурван хүн тутмын нэг нь ядуурлын түвшингээс доогуур амьжиргаатай байна. Ядуурлын талаар тоо, мэдээлэл харилцан адилгүй, тухайлбал, 2017 оны эхний улирлын Үндэсний статистикийн газрын мэдээллээр 9.1 хувь[47], 2014 оны мэдээгээр 21.6 хувь[48], 2015 оны МУИС-ийн судалгааны багийн судалгаагаар 50 хувь гэж үзсэн байна.[49] Хүн амын амьжиргааны түвшин хот,

[45] https://www.mof.gov.mn/2017/02/монгол-улсын-засгийн-газар-олон-улсын-3/

[46] http://www.montsame.mn/read/55519

[47] http://www.nso.mn

[48] http://www.nso.mn/content/1155#.WSV0qFi0nZg

[49] http://www.olloo.mn/n/20768.html

хөдөөд ихээхэн ялгаатай байна. 2016 оны 3 дугаар сард хийсэн судалгаагаар нийгэмд тулгамдсан хамгийн гол асуудлыг ажилгүйдэл гэж иргэдийн 27.8 хувь нь үзсэн байна.[50]

Эдийн засгийн өсөлтөд том үйлдвэрлэл, шинэ техник технологи эерэг нөлөө үзүүлдэг боловч, хөрөнгө баялгийг хэт төвлөрүүлэх хандлага, чиглэл нь яваандаа улс төр, нийгмийг эрсдэлт байдалд хүргэдэг жам ёс тогтсон юм шиг харагдана. Бүх дэлхийн улс гүрэн өнөөгийн хүмүүн төрөлхтний хамгийн гол "толгойн өвчин" бол хөрөнгө баялгийн тэгш бус байдал бөгөөд тэр нь аюулын түвшинд ойртсон явдал. Энэ үзэгдэл ч Монгол Улсыг тойроогүй бөгөөд төрийн шийдвэрлэх тулгамдсан асуудал болоод байна. Ардчилал тогтох шалтгааныг судалсан эрдэмтдийн дотор хүндтэй байр эзэлдэг Липсетийн бүтээлд[51] эдийн засаг- нийгмийн хүчин зүйлсийг улс төрийн хөгжилтэй холбон тайлбарласан хэсэг сүүлийн 50 гаруй жилийн турш судлаачдын анхаарлыг татсаар ирсэн. Тэрээр эдийн засгийн хөгжил, түүний дотор нийт хүн амд дундаж давхаргын эзлэх хувь хэмжээ ардчилал ялж, бэхжихэд чухал үүрэгтэй гэж үзсэн байдаг. Монгол Улсын дундаж давхарга орлогын эх үүсвэрийн үзүүлэлтээр 30 хувь байна. Тэгш бус байдлын үзүүлэлтээр Монгол Улс 2013 оны байдлаар 36.5 оноотой 187 орноос 103 дугаар байранд байгаа ажээ.[52] Энэ нь хүн амын чинээлэг 20 хувь нь үндэсний нийт хэрэглээний 40 хувийг хэрэглэдэг бол харин ядуу 20 хувь нь 7 хувийн хэрэглээтэй гэсэн утга ажээ.[53] Монгол Улсын тодорхой жишээн авбал "Лантуун дохио" ТББ-аас зорилтот бүлгийн, амьжиргааны түвшин доогуур хүчирхийлэлд өртдөг болон хүчирхийлэлд өртөх эрсдэл өндөртэй, яаралтай тусламж дэмжлэг, хамгаалал шаардлагатай хүүхдүүдэд чиглэсэн олон жилийн турш тасралтгүй үйл ажиллагаа явуулах хүүхдийн боловсрол, хүмүүжил, эрүүл мэнд, хамгаалал зэрэг цогц асуудлыг шийдэх төсөл[54]-ийг сайн дурын санаачлагаар эхлүүлээд хувь хүн, ААН-үүд сайн дураараа хандивлаж, дэмжиж байна. Гэтэл нөгөө талд нь төр яаралтай тусламж дэмжлэг, хамгаалал шаардлагатай хүүхэд боловсрол, хамгааллын асуудлыг хөсөр орхиж, өөрийн үүрэг биш мэт үзэх атлаа нэр бүхий хэдхэн том компанид давуу эрхтэйгээр урт хугацааны жилийн 3-4 хувийн бага хүүтэй зээлийг тэрбумаар нь олгож байна л гэсэн үг. [55] Баялгийг нийгмийн бүлэгт хэрхэн зохистой хуваарилах нь ардчилсан төрийн нэг үндсэн үүрэг нь болдог билээ. Учир нь эдийн засгийн өсөлт хэрхэн ардчиллыг бэхжүүлэх үндэс шалтгааны хувьдаа иргэдийн амьдрал нийтээр дээшлэх, амьдралын түвшний ялгаа багасах, нийгмийн амьдрал улам олон талтай болж, түүнд иргэдийн оролцоо нэмэгдэх нөхцөл бүрддэг гэж үздэг.

Эдийн засгийн хөгжил, улс төрийн тогтолцооны харилцан уялдаа холбоог 135 орны жишээн дээр харьцуулан судалсан Пзеворски[56] нарын эрдэмтэд нэгэн сонирхолтой дүгнэлтэд хүрчээ. Ардчилал тогтож, бэхжин хөгжсөн, эсвэл замаасаа буцаж дарангуйлагч дэглэм рүү халтирсан олон орны жишээнээс харахад нэг хүнд ноогдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн /ДНБ/-ий хэмжээ 6055 ам.доллараас дээш хэмжээнд хүрсэн нэг ч орон дарангуйлагч дэглэм рүү буцаж ороогүй байна.Монгол Улсын хувьд нэг хүнд ноогдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн /ДНБ/-ий хэмжээ 4028 ам.доллар байгаа ажээ.[57]

[50] http://khamtdaa.mn/авлигын-талаарх-олон-нийтийн-ойлголт-мэдлэг-тогтоох-судалгаа-2016/

[51] Lipset, Seymour M. 1959. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. American Political Science Review. 1959.

[52] http://www.ikon.mn/n/xsm, http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient

[53] http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2015/08/13/inequality-in-mongolia.html

[54] http://lantuu.mn/lantuuhuu/project/id-shidijn-oron-tsl

[55] http://www.trends.mn/n/6627

[56] Prezeworski, Adam and Fernando Limongi. 1997. Modernization: Theories and Facts. World Politics.49

[57] Үндэсний статистикийн хороо, Монгол Улсын хөгжил олон улсын түвшинд. Харьцуулсан судалгаа, УБ., 2016 он, 6 дахь тал.

Монгол Улсын гадаад өр, төсвийн алдагдал, гадаад хөрөнгө оруулалтын хумигдал зэрэг төрийн эдийн засгийн буруу алдаатай бодлогын үр дүнд Монгол Улсын иргэдийн ажилгүйдэл, ядуурал болж бууж байгаа бөгөөд Монгол Улсын язгуур ашиг сонирхлын нэгэн бүрэлдэхүүн эдийн засгийн бие даасан байдал дээсэн дөрөөн дээр гэж хэлж болохоор байна. Тиймээс ч ойрын жилүүдэд Монголын ардчиллын хувь заяанд хамгийн хүчтэй нөлөөлөх хүчин зүйл бол эдийн засгийн өрнөл хөгжил яахын аргагүй мөн. Монголын улс төрийн намууд, улс төрчид, төр засаг эдийн засгийн бодлогоо хэрхэн зөв тодорхойлж чадахаас улс орны ирээдүй шууд хамаарна.[58]

7. Монгол Улсын уур амьсгалын өөрчлөлт, хүний зохисгүй үйл ажиллагаанаас улбаалсан цөлжилт нь экосистемийн тэнцвэрт байдлыг алдагдуулж, ядууралд нөлөөлөхүйц тулгамдсан асуудал болсон байна. 2010 оны цөлжилтийн нэгдсэн зургаас харвал Монгол улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 77.8 хувь нь их, бага хэмжээгээр цөлжилт, газрын доройтлын үйл явцад өртсөн бөгөөд үүнээс 35.3 хувь нь сул, 25.9 хувь нь дунд, 6.7 хувь нь хүчтэй, 9.9 хувь нь нэн хүчтэй зэрэглэлд хамрагдаж байна.[59]

Усны нөөц, өсөн нэмэгдэх үйлдвэрлэл болон хүн, амын хэрэгцээг хангах асуудал Монголчууд бидний хувьд томоохон сорилтыг бий болгож байна. Манай яамнаас 2011 онд явуулсан усны тооллогын дүнгээс үзэхэд ширгэсэн гол горхи 551, нуур, тойром 483, булаг, шанд 1587 байгаагийн ихэнх нь ойт хээр, хээрийн бүсэд бүртгэгджээ. Энэ нь хуурайшилтын хүрээ улам бүр хойш тэлж, цөлжилтөд өртөх магадлалтай бүс нутгийн талбайг улам нэмэгдүүлж байгааг харуулж байна.[60]

Ойн нөөцийн хомсдол, доройтол анхаарал татахуйц хэмжээнд хүрчээ. Тухайлбал, түймэрт өртсөн ойн талбай 1 395 661 га, хортонд нэрвэгдсэн ойн талбай 950 000 га болсон байна. Сүүлийн 20 жилд ойн түймэр, ойн хөнөөлт шавьжийн хор хөнөөл болон хууль бус огтлолтоос шалтгаалан 1,2 сая га ойн талбай хорогдсон байна. Өнөөгийн байдлаар улсын хэмжээнд 1475.5 мян.га талбайд 32564.6 м.ш.м хатсан, 18453.9 м.ш.м унанги модыг цэвэрлэх, 123.3 мян.га талбайд арчилгаа хийх, 365.3 мян.га талбайд ойжуулалт, 338.1 мян.га талбайд байгалийн сэргэн ургалтад туслах, 24.2 мян.га талбайд өсвөр модыг хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.[61]

Улаанбаатар хотын агаарын бохирдол гамшгийн хэмжээнд хүрч, үйлдвэрлэл, хэрэглээнээс гарч байгаа хог хаягдал нь агаар, ус хөрс бохирдуулан, хүний эрүүл орчинд амьдрах эрхийг ноцтой зөрчиж, шууд болон шууд бусаар хор уршиг учруулж буй нь баталгаа шаардлагагүй шахуу бодит байдал болжээ. ДЭМБ-ын тогтоосоноор нэг шоо метр агаарт байгаа бохирдлын хэмжээ 25 байвал хэвийн гэж үздэг. 2016 оны 12 дугаар сарын 19-ны байдлаар Улаанбаатар хотын Баянхошуу орчимд агаарын чанарын индекс 2328 буюу «маш их бохирдолтой» гэсэн зэрэглэлд багтаж байна. Энэ бол гамшгийн хэмжээнд хүрсэн хэмээгдэж буй Бээжингийн агаарын бохирдлоос даруй 4.6 хувиар өндөр үзүүлэлт юм[62]. Нэг шоо метр агаар дахь нарийн ширхэг тоосонцорыг PM2.5 байх ёстой бол 7 дахин их үзүүлэлттэй, Монгол Улсын стандартад зааснаас 3 дахин өндөр үзүүлэлттэй байна.[63] 2015-2016 оны хүйтний улирлын эхний сар буюу 2015 оны 10 дугаар сард агаар дахь агаар бохирдуулах бодисын сарын дундаж агууламжийг 2014 оны мөн үетэй харьцуулахад том ширхэглэгт тоосонцор 55 мкг-аар буюу 32%-иар, нарийн ширхэглэгт тоосонцор 5 мкг-аар буюу 9%-иар, азотын давхар исэл 4 мкг-аар буюу 11%-иар тус тус бага, хүхэрлэг

[58] http://sarr.emory.edu/MAS/MAS2_Chap3.pdf

[59] http://www.eic.mn/DLDbase/

[60] http://old.news.mn/r/84161

[61] https://prezi.com/5al6ioqkottk/presentation/

[62] http://eagle.mn/r/21590

[63] https://www.unicef.org/mongolia/Agaariin_bohirdol_mgl.pdf

хийн агууламж 5 мкг-аар их байна. [64] Үүнээс үүдэн амьсгалын замын өвчлөл сүүлийн 10 жилийн хугацаанд 2.4 дахин өссөн бөгөөд 2013 оны байдлаар цаг бусаар нас барж буй гурван өвчин агаарын бохирдлоос үүдэлтэй.[65] Тодорхой таван өвчний тухайд агаарын бохирдлоос үүдэлтэйг мэргэжлийн судалгааны баг дүгнэжээ: үр зулбалт, гүйцэт тээлттэй боловч бага жинтэй төрөлт, амьсгалын замын халдварт өвчин хүүхдэд хамааралтай бол насанд хүрэгчдэд зүрхний ишеми, цус харвалт, уушигны архаг бөглөрөлт өвчин, цагаан мөгөөрсөн хоолой, бронх, уушигны хорт хавдар хамаарна. 5 хүртэл насны хүүхдийн эндэгдлийн нэг том шалтгаан нь амьсгалын замын халдвар байна.

Монгол Улсын сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн салбарыг түлхүү хөгжүүлж байгаатай холбоотой эдийн засагт магадгүй эерэг үзүүлэлт байгаа ч байгаль орчин, нийгэм, хүний эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд үзүүлэх сөрөг нөлөө, үр дагавар багагүй байна. Зөвхөн ашиглалтын болон хайгуулан тусгай зөвшөөрөлтэй ААН нэгж төдийгүй гар аргаар хууль бусаар ашигт малтмал олборлох иргэдийн бүлэглэл үүсч, байгаль орчны тэнцвэртэй байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

Дээрх асуудал дээр нэмэгдээд хил хязгаар эзэнгүйдэх, гадагш ид залуу насны хүмүүсийг ажиллах хүчнээр гаргах, гаднаас ажиллах хүчийг оруулж ирэх бодлого, үүний үр дүнд Монгол Улсын хүн ам зүйд гарч буй өөрчлөлтийг анхаарах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл Монгол үндэсний язгуур ашиг сонирхлын нэгэн бүрэлдэхүүн болох байгалийн тэнцвэртэй хөгжил ба иргэний эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах эрхтэй тэр хэмжээгээр тун хангалтгүй байна.

[64] http://www.ikon.mn/n/m5o

[65] https://www.unicef.org/mongolia/Agaariin_bohirdol_mgl.pdf

ДҮГНЭЛТ

Бертельсманн сангийн шилжилтийн индексийн дагуу Монгол Улсыг „алдаатай" ардчилсан тогтолцоотой гэж дүгнэсэн байх боловч судалгаанд хамрагдсан 129 орноос Монгол улс 36 дугаар байранд жагсаж байна.[66] Ардчиллын статус 6.61 байх бөгөөд хамгийн сайн үзүүлэлт нь төрт ёс 10-аас 9 оноо, улс төрийн оролцоо ба ардчилсан институтын тогтвортой байдал 7.5 гэсэн хамгийн өндөр үзүүлэлттэй шалгуур байгаа бол нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, тогтвортой байдал 5.5 гэсэн хамгийн муу үзүүлэлттэй байна. Улс төрийн шилжилт амжилттай 30 дугаар байр эзлэхээр байхад эдийн засгийн шилжилтийн хувьд 53 дугаар байр эзлэхээр байгаа ажээ.

Монгол Улсын иргэд өөрсдийн ирээдүйд илүү итгэл найдвар тавьж байгаагийн нэг илрэл нь 2006 оны Монгол Улсын ардчиллын төлөв байдал судалгаа болон 2014 он Зүүн Азийн барометрийн судалгаагаар ч монголчууд ардчилсан тогтолцоог дэмжиж байгаа, гэхдээ ардчилсан үйл явцыг илүү сайжруулах шаардлагатай гэж үзэж байгаа юм. Бизнесийн орчны авилгын судалгаагаагаар 2015 онд судалгаанд оролцогчдын 24.4 хувь нь ирэх гурван жилд авлига буурна хэмээн үзэж байсан бол 2016 онд 34.9 хувь нь ийм бодолтой байгаа нь ирээдүйд итгэх итгэл нь тийм ч муугүй байгааг илтгэнэ.

Монгол Улсын ирээдүй нь өнгөрсөн сургамжинд тулгуурлан, өнөөдрийг нөхцөл байдлыг гоёчлолгүй үнэлж, цаашдын төлвийг тодорхойлохдоо төрийн эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас нэн даруй үндэсний, салбарын тулгамдсан асуудлыг үндэсний язгуур ашиг сонирхлын үүднээс, өөрөөр хэлбэл иргэнийхээ, улсынхаа ашиг сонирхлын үүднээс төлөвлөж, боловсруулж, хэрэгжүүлж шийдвэрлэх нь хашиж буй албаныхаа хариуцлагаа ухамсарлаж, Монголын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах

[66] http://www.bti-project.org/de/index/status-index/

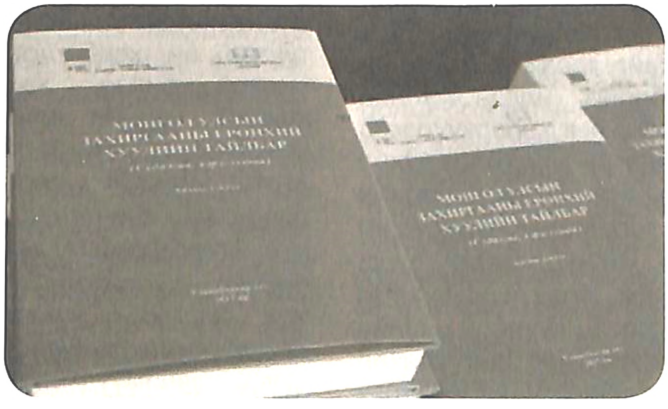
хуульт байгуулал, эдийн засаг, байгаль орчин, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад тулгамдсан асуудал дээр заримыг нь зөвхөн дэлгэрүүлэн дурдсанчлан шил даран байсаар атал түүнийг шийдвэрлэх ёстойгоос "дур зоргын" шинжтэй онол, практикаас гажсан, эрх мэдэлдээ дулдуйдсан шийдвэр гаргахыг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар төрийн бүх байгууллага, албан тушаалтанд хориглож, хууль дээдлэх ёсны зарчмыг баримтлан шийдвэр гаргахыг үүрэг болгосон билээ.

---o0o---

"Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар /судалгаа, хэрэглээний/" бүтээлийн танилцуулга боллоо

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 2017 оноос эхлэн зохион байгуулж буй "Шинэ бүтээлийн нээлт" 2017 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр боллоо. Энэ удаагийн танилцуулга-нээлтээр ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, "Эрх зүйн боловсрол" академиас эрхлэн гаргасан "Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар /судалгаа, хэрэглээний/" бүтээлийг танилцуулсан юм. Уг танилцуулгад номын зохиогч эрдэмтэд, төрийн байгууллагын төлөөлөл болон ХЗДХ-ийн дэд сайд Б.Энхбаяр, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Тэргүүн захирал Др.Петер Виттерауф, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Олон улсын хүрээлэнгийн захирал хатагтай Др.Сузанне Лютер, Зүүн хойд азийн хэлтсийн дарга Вилли Ланге болон доктор ноён Ю.Харбих, Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчдийн газрын тэргүүн хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа, Эрх зүйн боловсрол академийн захирал А.Энхтуяа нар болон судлаач эрдэмтдийн төлөөлөл оролцов.

"Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хуулийн тайлбар /судалгаа, хэрэглээний/" бүтээл нь Захиргааны ерөнхий хуулийн үзэл баримтлал, зорилго, агуулга, ач холбогдлыг таньж мэдэх, зүйл заалт бүрийг нэг мөр зөв ойлгож, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд нэмэр болно гэж тус номыг зохиогчид онцолж байлаа.



үүргээ биелүүлэх нь хойшлуулашгүй, болзошгүй болсныг дурдсан тодорхой асуудлын нөхцөл байдал илтгэнэ. Хэрэв Монгол Улсын төр цаашид нам, бүлэг, нэгдмэл явцуу ашиг сонирхлын цаг зуурын золиос төдий, иргэн, ард түмнийхээ саналыг эс ойшоосон, солигдмол үүлтэй адил бодлогын тогтворгүй байдалтай, төрийн түшээд нь хариуцлагагүй, ёс зүйгүй хэвээр байвал өнөөг хүртэл бий болгосон үнэт зүйл болох төрт ёсны уламжлал, ардчилсан институтын тогтвортой байдлаа алдах, улмаар улсын тусгаар тогтнол, үндэсний язгуур ашиг сонирхолд ноцтой аюул нүүрлэж болзошгүй. Монголын иргэд төрийн эрх баригчдыг "тугалын бэлчээрээс цааш харж", нийтийн ашиг сонирхлыг эрхэмлэж, хариуцлагатай, ёс зүйтэй, тогтвортой урагшлан хөгжих байдлаар иргэнийхээ, улсынхаа язгуур ашиг сонирхлын төлөө ажиллахыг шаардаж байна. Хэдийгээр Монгол улс байгалийн баялаг, нөөц мууүй боловч дэд бүтцийн сул хөгжил, түүний улмаас үүсэх тээвэр болон логистикийн өндөр зардал зэрэг нь Монгол улсын эдийн засгийн харилцааг цаашид өргөтгөхөд бэрхшээл учруулдаг хэдий ч хамгийн гол нь хөрөнгө оруулалтын тогтворгүй орчинг эрсдэл гэж үзэж буй гадаадын хөрөнгө оруулагчид Монголын улс төрчдийг хариуцлагатай байхыг хүсэж байна.

Үүний тулд тухайлбал, 2017 оны 5 дугаар сарын 25-ны өдөр зарим УИХ-ын гишүүдээс УИХ-д өргөн мэдүүлсэн -Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл"-д[67] тусгасан Үндсэн Хуулийн 28.3,4 дүгээр зүйл "УИХ нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар гэрч дуудах, мэдүүлэг авах, мөрдөн шалгах эрх бүхий Байцаан шалгах түр хороо байгуулж болно. УИХ-ын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь ийм хороо байгуулах тухай саналыг албан ёсоор тавбал Улсын Их Хурлын дарга түр хороо байгуулна." "Байцаан шалгах түр хороо байгуулах, ажиллах журмыг хуулиар тогтооно." 56[1] дүгээр зүйл "Төрийн хяналтын байгууллага нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн өмчит хуулийн этгээд болон хуульд заасан байгууллага, албан тушаалтны санхүү, төсвийн сахилга, үйл ажиллагааны болон хариуцлагын хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлнэ". "Төрийн хяналтын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно." заалтыг санаачилсан УИХ-ын гишүүдийн Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлын эсрэг, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг зөрчсөн үйлдлээ зогсоохоос эхэлнэ. Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулах асуудал УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын гишүүн байхыг хориглохоос эхлээд онолын гажуудал нь практикаар нотлогдсон асуудлыг шийдвэрлэхийг эрмэлзэх нь Үндсэн хуулиар ногдуулсан хууль тогтоогчийн үүрэг байх учиртай. Энэ маягаар үргэлжилбэл Тажикстан улсын Ерөнхийлөгч өөртөө зориулж Ерөнхийлөгч хоёр удаа улиран сонгогдож болно, гэхдээ энэ заалт нь Үндэстний эцэг болох өнөөдрийн Ерөнхийлөгчид хамаарахгүй, мөн өөрийн хүүдээ зориулж улсынхаа Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчөөр нэр дэвших насыг 35 байсныг 30 нас болгож босгыг бууруулсан[68] үйлдлээс Монгол Улсын улс төрчдийн үйлдэл тийм ч алсгүй байж мэдэхээр л байна. Монгол Улсын гавьяат хуульч, Б.Чимид багшийн хэлснээр "Үндсэн хууль бол тогтворжсон нийгмийг бататгасан бус төлөвших нийгмийн үндсийг бэхжүүлсэн хууль билээ.""Үндсэн хууль өөрчлөгдөшгүй мөнхийн гэрэлт хөшөө биш боловч аливаа өөрчлөлт нь ардчиллыг гүнзгийрүүлэхэд гарцаагүй, зайлшгүй хэрэгтэй жам ёсны хандлагад нийцсэн, эх хуулийнхаа үзэл баримтлалд нийцсэн байх учиртай."

Монгол Улсын засаглал, үндсэн

[67] http://judcouncil.mn/main/5746--.html

[68] Ч.Энхбаатар, "Төрийн байгуулал дахь өөрчлөлт, шинэчлэлт, хандлага, олон улсын туршлага, монголын тусгал", хүндтгэлийн лекц, 2017.05.12, http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112

Аливаа улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон үнэт зүйл, үзэл баримтлал, зарчим зохицуулалтыг хэрхэн яаж хамгаалж, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах баталгаа нь юу байх вэ гэдгийг дэлхий дахинаа судлан боловсруулж, шинжлэх ухааны суурь зарчмыг бүтээсэн байдгаа. Дэлхий ертөнц улс төрийн тэмцлийн хүнд хүчирт нэрвэгдсэн ч, шинжлэх ухаанаар бүтээгдсэн зарчмыг хүлээн зөвшөөрдөг болсон соёлт ертөнцөд бид амьдарч байна. Харин бид энэ зүй тогтлоос ихээхэн өөрөөр явахыг хичээж, төрийн үйл ажиллагаанд санамсаргүй, санаатай алдаа, завхралыг байнга гаргачих гээд байх буруу зуршилтай болсоор багагүй хугацааг өнгөрүүлж байна. Иймээс төрийн үйл ажиллагааг тогтвортой байлгаж, үндсэн зарчмаа дээдлэн, хуулийн хүрээнд амьдрах ёс\ Үндсэн хуулийн зарчим\-д захирагдаж сурах шаардлага байгааг энд хэлэх хэрэгтэй байна. Rule of law гэж тоть мэт давтах нэгэн алхам дутамдаа энэ зарчмыг зөрчих нь харамсалтай байгаагаас гадна шинжлэх ухаанаар бүтээгдсэн төрийн дэг ёсыг гэнэн мөрөөдлөөр арчиж байгааг дурдахгүй өнгөрөхийн аргагүй байна.

Нийгмийн ухамсарт эрх зүйн шинжлэх ухааны суурь зарчмыг зөв төлөвшүүлэх нь сайн хууль батлахаас илүү хүнд гэдгийг бидний 25 жилийн түүхээс бэлхнээ харж болох юм. Өөрөөр хэлбэл гайхамшигтай Үндсэн хууль батлаад ч, сайн хууль гаргаад ч, ард түмнийг төлөөлсөн Ерөнхийлөгчийг ч, туршлагатай чадварлаг парламентыг сонгоод ч Үндсэн хуулийн зарчим, хэм хэмжээнд өөрсдийн амьдралыг нийцүүлэхгүй бол ард түмний засаглалын механизм унаж, доройтож мэдэхээр байна. Бид ардчилал гэж ярьдаг ч бүх нийтээрээ ардчилалд бэлтгэгдээгүй учраас эрх мэдэлтнүүд тогтоосон зарчмыг эвдэх нь энгийн зүйл мэт төсөөлөгдөх болжээ. Үүнийг бид өнгөрсөн жил Үндсэн хуулийн цэцийн даргыг огцруулсан, Цэцийн тухай хуулиудад парламент нэмэлт өөрчлөлт хийсэн түүхээс харж болох билээ.

Францын нэрт сэтгэгч А. Токвиль "Америк дахь ардчилал" номондоо "эрх чөлөөтэй байх урлаг бол гайхамшгийг бүтээнэ, гэхдээ нэгэн зэрэг эрх чөлөөт амьдралд суралцахаас илүү хүнд зүйл үгүй"[1] гэжээ. Өнөөдрийн бидний эдийн засгийн уналт, нийгмийн сэтгэл зүйн доройтол, ядуу амьдрал, сэтгэлгээний хоцрогдол бүхэн ардчилалд суралцаагүйн тод жишээ төдийгүй, ядуурал ба ардчилал нь зэрэгцэн орших ойлголт биш гэдгийг харуулсаар байна. Тиймээс ядуу хүн эрх чөлөөтэй байж чадахгүйтэй адил ядуу улс ардчилсан байж чадахгүй. Учир нь 1992 оны Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлд "Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцана"[2] хэмээн заасан байна. Өөрөөр хэлбэл төрөөс, түүнийг удирдах соёлоос их олон зүйл хамаарах төдийгүй, төрд ажиллаж байгаа эрх мэдэлтэн нь хувиа бодох биш иргэдийнхээ өмнө хариуцлагатай байхаас иргэдийн эрх, эрх чөлөө баталгаажина гэдгийг тодорхойлсон хэрэг. Бид энэ бүхний баталгаа нь ардчилсан, хуулийн хүрээнд амьдрах ёс, Үндсэн хуулийн шүүх буюу Үндсэн хуулийн цэц юм гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх цаг нэгэнт болжээ. Гэтэл бид Үндсэн хуулийн Цэцийг "үгэнд ордоггүй" гээд устгах л гэж байдаг...

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Өгүүллийн үндсэн бүтцийг гаргахдаа маш олон асуудлыг авч үзэж болох боловч өнөөдөр асуудал үүсгэдэг хоёр зүйл дээр анхаарлаа хандуулахыг хичээсэн болно. Тухайлбал, парламент Үндсэн хуулийн цэцийг өөрийн хараат байгууллага мэт үзэх хандлагыг, Үндсэн хуульд нийцсэн шийдвэр гаргах болгонд нь нийгэмд маргаан өрнүүлж, шүүлгэдэг парламентын дэг жаягийг өөрчлөх

[1] Токвиль А, Демократия в Америке, М., "Прогресс", 1992, С. 189.

[2] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.

ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТАД ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ГҮЙЦЭТГЭХ ҮҮРЭГ



Удирдлагын академийн багш, ОХУ-ын Ерөнхийлөгчийн дэргэдэх Улс ардын аж ахуй, төрийн албаны академийн докторант В. Удвал

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Ардчилал, зарчим, соёл, хариуцлага, шийдвэр.

ТОВЧЛОЛ

Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн байгуулалтыг тогтвортой байлгах үндсэн баталгаа нь Үндсэн хуулийн шүүх буюу Үндсэн хуулийн цэцийн бие даасан хараат бус байдлаас шууд хамаарна. Энэхүү өгүүлэлд Үндсэн хуулийн үнэт зүйлс, үзэл баримтлал, үндсэн зарчим зохицуулалтыг хэрхэн яаж хамгаалж, ардчилсан ёсыг төлөвшүүлэхэд гарч буй алдаа, түүнийг засах боломжийн тухай авч үзсэн болно. Үндсэн хуулийн эрх зүйн суурь зарчимыг хэрэгжүүлэхэд төрийн үйл ажиллагааны соёл ч чухал үүрэгтэй байна. Үндсэн хуулийн цэцийн үүрэг нь төрийн тогтолцоог бүрдүүлэгч байгууллагуудын хариуцлагатай шууд холбоотой болохыг практикаас харж болно. Тиймээс Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангуулахад гарч буй бэрхшээл, түүнийг шийдвэрлэх арга замыг зөв тодорхойлох нь чухал юм.

УДИРТГАЛ

Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсаны 25 жилийн ойд зориулан энэхүү эрдэм шинжилгээний өгүүллийг тэрлэж суухдаа цаг хугацааны хувьд 100 жилийн дөрөвний нэг нь өнгөрсөн ч, бид хүн төрөлхтний жам ёсны нэг, хуулийн хүрээнд амьдрах ёсонд суралцаж амжихгүй ямар их хугацааг алдаж байгааг эргэн сануулахыг хичээлээ.

Өгүүлэл маань түлхүүр үг, хураангуй, удиртгал, үндсэн бүтэц, дүгнэлт гэсэн хэсэгтэйгээр таны гар дээр очиж байна. Үндсэн бүтцийг Үндсэн хуулийн шүүхийн төрийн байгуулалтын тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхүй гэсэн хэсэгтэйгээр авч үзсэн болно.

1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн цоо шинэ зохицуулалтын нэг нь яах аргагүй Үндсэн хуулийн цэц буюу Үндсэн хуулийн шүүхийн харилцааг зохицуулсан явдал юм. Энэ нь хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтын нэгээхэн хэсгийг бид өөрийн орны өвөрмөц онцлогт тохируулан хэрэглэж, энэ асуудлаарх дэлхийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн үндсэн зарчмыг хүлээн зөвшөөрч, төрт ёсны уламжлалдаа шинэ хуудсыг нээсэн түүхэн ач холбогдолтой үйл явдал болсон билээ. Хэдийгээр Үндсэн хуулийн цэцийн харилцаа нь төрийн байгууллын хяналт, тэнцвэрийн чухал хэсэг Монгол төрийн уламжлалт цэцдийн зөвлөл гэгддэг боловч, хүн төрөлхтний өнөөдрийг хүртэл өөрөөр зохицуулж чадаагүй төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэрийг зохицуулсан үнэт сургааль, суурь зарчмууд дээр тулгуурласан шинжлэх ухааны цогц шийдэл гэдгийг бид хүлээн зөвшөөрхөөс өөр аргагүй.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ТӨДЭЭНИЙ УЛСЫН ХЭВЛЭЛ www.mongolianlaw.mn

нь, АНУ-ынх шиг ердийн, дээд шүүх нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангадаг. Хоёрдугаарт, Бие даасан зөвхөн Үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэдэг шүүхтэй байна. Жишээ нь ОХУ, ХБНГУ гэх мэт.

Манай улсад хоёрдахь загварын шүүх ажилладаг боловч өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой юм. Тухайлбал, маргааныг дунд суудлын хуралдаанаараа магадлан шийдвэрлээд УИХ-д оруулдаг, хэрэв тухайн шийдвэрийг УИХ хүлээж авахгүй бол их суудлаараа хуралдаж эцсийн шийдвэр гаргадаг билээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Үндсэн хууль зөрчсөн маргааныг хянан шийдвэрлэх шүүхийг байгуулсан нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхэнд бий болсон цоо шинэ үзэгдэл юм. Энэхүү шүүх нь төрийн байгууллын тогтолцоонд онцгой үүрэгтэй бөгөөд Үндсэн хуулиас бусад хуулийн хэрэгжилтийг түүнд нийцүүлэн хянан шийдвэрлэж, хууль дээдлэх ёсыг хэрэгжүүлж, Үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хангах цорын ганц байгууллага болно. Үндсэн хуулийн суурь зарчмын баталгааг хангаснаар Үндсэн хуулийн цэц нь ардчилалын баталгаа болдог билээ. Иймээс хэн нэгэн Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг үл хүндэтгэн маргах биш, энэхүү мэргэжлийн байгууллагын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрч сурах соёлд суралцах нь хамгаас чухал байна.

Гэтэл бид Үндсэн хуулийн Цэцийг УИХ-тай маргаж байгаа тал юм шиг ойлгож, ярьсаар өнөөдрийг хүрлээ. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн Цэцийн гишүүдийг УИХ-аас хамааралтай байлгах гэж мэрийсээр байна. Үндсэн хуулийн Цэц түүний гишүүд хир зэрэг бие даасан хараат бус байж ажиллана тэр хэмжээгээр Үндсэн хуулийн суурь зарчим болох төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэртэй байдал баталгаажиж, Үндсэн хууль амьдралд бодитой хэрэгжиж чадах билээ. Үндсэн хуулийн цэц нь хир зэрэг хараат бус байна тэр хэмжээгээр Монгол төрийн тогтолцоонд Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болно гэдгийг хаа хаанаа анхаарах нь чухал байна. Бидний сэтгэлгээний өөрчлөлтөөр хүн төрөлхтний тогтоож, дагаж мөрдөж ирсэн дэг жаягт нийцэх хандлага бий болох бөгөөд ард иргэддээ түүнийг таниулах, цоо шинэ үнэт зүйлсээр баримжаалсан соёлыг төлөвшүүлэх ажлыг бид орхигдуулсаар байна. Түүнчлэн төрийн албан хаагчдын тэр тусмаа төрийн өндөр албан хашиж буй хүмүүсийн сэтгэлгээний өөрчлөлт хамгаас чухал байгааг үгүйсгэх аргагүй.

Б. Чимид багш нэгэнтээ "Үндсэн хууль батлагдах үеийн улс төрийн шийдлийн дагуу хууль зүйн хувьд нарийн бодож хийсэн зарим тогтолцоо, томьёоллыг мэргэжлийн бус олонхиор хүч түрж шийдсэнээс томьёолол бүдгэрч хууль сулардаг учрал бий. Жишээ нь, Үндсэн хуулийн Цэцийг шүүх "эрх мэдэл" гэдэг хэсгээс салгаж, өөр бүлэгт оруулсанаас "шүүх мөн", "биш" гэх маргаан гарсан. Гэтэл энэ чинь техникийн чанартай асуудал болохоос ажуулгынх биш шүү дээ"[6] гэжээ. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд Үндсэн хуулийн Цэц Улсын Их Хурлын гишүүн Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлтэй маргааныг хэлэлцэж, шийдвэр гаргасан хэд хэдэн тохиолдол гарчээ. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын гишүүнтэй холбоотойгоор гарсан 7 маргааны 3-т Улсын Их Хурлын гишүүд Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн Цэц гаргажээ. Энэ нь төр засаг "дур зоргоороо аашлах" боломжийг хязгаарлахад үндсэн хуулийн Цэцийн гүйцэтгэж буй үүргийн нэг нотолгоо юм"[7] хэмээн Монгол улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ тайланд тодорхойлсон байна.

2. Цэцийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхүй

Ардчилсан зарчмыг үндсээ болгосон төрийн харилцааны үнэт

[6] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ., 2002 он, 63 дахь тал.

[7] Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, УБ., 2015 он, 58 дахь тал.

цаг болсныг Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны зарчимд тулгуурлан авч үзэхэд анхаарлаа хандуулсан юм.

1. Төрийн байгуулалтад Үндсэн хуулийн Цэцийн гүйцэтгэх үүрэг

Дээр удиртгал хэсэгт дурдсан 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг ардчилсан шинжтэй гэж олон улсын хүний эрхийн болоод Үндсэн хуулийн эрх зүй судлаачид хүлээн зөвшөөрсөн байдаг.[3] Гэтэл бид дотроо харин маргааны үндсэн сэдэв болгож улс төржсөөр...

1992 оны Үндсэн хууль маань "өөгүй өндөг" шиг биш ч, Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны шалгууруар авч үзвэл бас ч хүн төрөлхтний ерөнхий дэг журмаас гажсан нь үгүй. Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэгт "Монгол Улсын төрийн байгуулал"-ын үндсийг тодорхойлж, хууль тогтоох эрх мэдлийг парламентад, Гүйцэтгэх эрх мэдлийг Ерөнхийлөгч \гүйцэтгэх үүргийн ерөнхий шинжээр\ болон Засгийн газарт, шүүх эрх мэдлийг бүх шатны шүүхэд хуваарилсан ч, "Үндсэн хуулийн цэц" гэсэн 5 дугаар бүлгийг гарган шүүх эрх мэдлийн хүрээнд Үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэх боломжийг нээж, шүүх эрх мэдлийг зөвхөн Үндсэн хуулийн зөрчлийг шийдэх эрхэд хамааруулан Үндсэн хуулийн цэцэд олгосон байдаг билээ. Эндээс бид Төрийн байгуулалд Үндсэн хуулийн цэц онцгой үүрэгтэй болохыг харж болно. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлд "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн" хэмээн тодорхойлсон байдаг билээ. Мөнхүү заалтын хоёр дахь хэсэгт "Үндсэн хуулийн цэц, түүний гишүүн үүргээ гүйцэтгэхдээ гагцхүү Үндсэн хуульд захирагдах бөгөөд аливаа байгууллага, албан тушаалтан, бусад хүнээс хараат бус байна" гэсэн байдаг билээ.

Ардчилсан нийгмийн нэг үндсэн зарчим нь хуулийг дээдлэх буюу төрийн эрх мэдлийг хэлбэрэлтгүй хэрэгжүүлж, хуулийг ягштал биелүүлэх явдал юм. Өөрөөр хэлбэл, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын үр нөлөө бүхий үйл ажиллагаанд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд хууль зөрчсөн, тэдгээрийн хооронд үүссэн маргааныг шүүх эрх мэдлийн "оройн дээд" байгууллагын тусламжтайгаар шийдэхээс өөр боломжгүй юм. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын зүгээс хууль зөрчих, эрх хэмжээгээ хэтрүүлэх аюул занал ямагт байдаг төдийгүй хувь хүний эрх чөлөөг төрийн зүгээс зөрчих боломж ч асар их байдгаас үүдэлтэй билээ. 2015 онд Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр \ НҮБХХ\-ийн хамтран хэрэгжүүлсэн "Иргэдийн оролцоотой хууль тогтоох ажиллагааг дэмжих нь төслийн хүрээнд ажилласан эрдэмтдийн баг "Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг" сэдвээр хийсэн дүн шинжилгээнд "Үндсэн хууль бол төр засгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, бууруутай этгээдийг сонгуульт албан тушаалаас хугацаанаас нь өмнө чөлөөлөх, шүүхээс хариуцлага хүлээлгэх, эсхүл эрх мэдлийг нь хязгаарлах зэрэг шийтгэл оногдуулах механизмыг агуулах учиртай. Төр засаг "дур зоргоороо аашлах" боломжийг бууруулахад засгийн газар нь дүрэм журмыг мөрддөг, шүүх нь төвийг сахисан байдлаар хуулийг сахиулах нөхцөлийг хангадаг хууль дээдлэх ёс чухал үүрэгтэй"[4] гэжээ.

Үндсэн хуулийн маргааныг шүүхийн журмаар хянан шийдвэрлэх 2 үндсэн загвар байдаг.[5] Эхнийх нь Үндсэн хуулийн тогтолцоог ердийн шүүхийн журмаар хамгаалах. Жишээ

[3] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ., 2002 он, 30 дахь тал.

[4] Монгол Улсад ардчилалыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ, УБ., 2015 он, 13 дахь тал.

[5] С.В.Боботов. Конституционная юстиция. Москва., 1994, С. 69.

талаар" дунд суудлын хуралдаанаараа хэлэлцжээ. Уг маргааны гомдлын агуулга нь "Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол гишүүнийхээ бүрэн эрхийг хэвээр хадгална. Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд байх Улсын Их Хурлын гишүүний тоо Засгийн газрын нийт гишүүний гуравны нэгээс хэтэрч болохгүй" гэсэн заалт нь Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй" гэсэн заалтыг зөрчиж байна" гэжээ.[9] Энэ заалт холбогдох бусад заалтын хамт Үндсэн хуулийн тухайн заалтыг зөрчиж байна гэсэн №06 дүгнэлтийг Үндсэн хуулийн Цэц тухайн үед гаргажээ. Үндсэн хуулийн Цэцийн 1996 оны 6 дугаар дүгнэлтийг УИХ-ын мөн оны 7 дугаар сарын 30-ны өдрийн хуралдаанаар хэлэлцэж дээрх дүгнэлтийг хууль зүйн үндэслэлгүй гэж шийдвэрлэжээ. Ийнхүү Улсын Их Хурлын гишүүд өөрт ашигтай хууль батлаад, түүнийгээ өөртөө ашигтайгаар хэрэгжүүлэх сонирхлын түүх өрнөсөн байдаг билээ. Энэ асуудлаар тухайн үед нэгэнт УИХ-ын шийдвэр гарсан учир Үндсэн хуулийн цэц мөн оны 9 дүгээр сарын 7-нд хэлэлцэж, 3 дугаар тогтоолоороо тухайн заалтуудыг хүчингүй болгосон байна. Үүнээс өмнө 1995 оны 1 дүгээр сарын 4-нд хуралдсан Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар Улсын Их Хурлын тухай хуулийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлыг хэлэлцээд гаргасан дүгнэлтийнхээ хоёр дахь хэсэгт "Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд Үндсэн хууль энэ хууль бусад хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах цалинтай ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй" гэсэн заалт Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй" гэсэн заалтыг зөрчсөн байна гэж үзэж тухайн заалтыг хүчингүй болгож байжээ. Гэтэл дээрх сонирхлоо УИХ-ын гишүүд Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд дахин оруулсан сонирхолтой түүх бий. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэц 1998 оны 10 дугаар сарын 23-ны өдөр дунд суудлын хуралдаанаараа "Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн холбогдох заалт, түүнийг үндэслэн гаргасан УИХ-ын тогтоолууд Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааны талаар" хэлэлцэж, "Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 11 дэх "Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол хавсран ажиллах", мөн зүйлийн 3 дахь хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүн Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэж болно" гэсэн заалтууд ба 6 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт байгаа "Улсын Их Хурлын гишүүний хуулиар тогтоосон үүрэгт Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээр томилогдох" гэсэн заалтууд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй" гэсэн заалтыг зөрчсөн байна гэж үзжээ.[10]

Ийнхүү нэг агуулгатай асуудлаар Улсын Их Хурлын тухай хуулиар 2 удаа, Улсын их хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуулиар дахин нэг удаа зохицуулалт хийж байжээ.

Ард түмний нэрлэж заншсан "давхар дээл"-ний талаарх зөвхөн энэ л асуудал Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар 4 удаа, их суудлын хуралдаанаар 4 удаа хэлэлцэгдэж нэг байр суурьтайгаар няцаагдаж байсан[11]

[9] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэрийн эмхэтгэл 1, УБ., 2005 он, 242 дахь тал.

[10] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэрийн эмхэтгэл 2, УБ., 2005 он, 73 дахь тал.

[11] Ж.Амарсанаа, Үндсэн хуулийн маргаан, УБ., 2012 он, 170 дахь тал.

зүйлсийг шинэ Үндсэн хуулиар бататган бэхжүүлсэний нэг нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр гармагцаа хүчин төгөлдөр болж, их суудлын хуралдааны шийдвэр эцсийн шийдвэр байх зарчим юм. Эндээс бид Үндсэн хуулийн цэцийг шүүхийн шинж нь давамгайлсан Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага хэмээн авч үзэх бүрэн боломжтой юм. Тиймээс Үндсэн хуулийн Цэцийн шийдвэр, төрийн үйл ажиллагааг тогтвортой байлгах, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болдог. Шийдвэр гаргаж буй Цэцийн гишүүд ч Үндсэн хуульд зааснаар "хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй" байх шалгууртай.

Цэцийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх соёлд суралцахын өмнө rule of law хэмээх ойлголтыг англий эрх зүйн онолд 3 үндсэн ач холбогдолтой хэмээн авч үздэгийг анхаарах нь чухал юм. Нэгдүгээрт, энэ ойлголт төр, засгийн дураар аашлах боломжийг үгүйсгэдэг. Төрийн байгууллагын үйлдэл, шийдвэр нь ямагт эрх зүйтэй холбогдож байдаг. Жишээ нь, хуульд заасан гэм буруутай үйлдлийг хуульд заасан аргаар шүүхээр тогтоосон нөхцөлд тухайн этгээд өөрөө биечлэн ял шийтгэл хүлээхээс бус өөр хэн ч хүлээхгүй. Энэ утгаараа хуулийн дарангуйлал засаглалын системтэй холбогдож буй бөгөөд энэ холбоос нь төрийн албан тушаалтан албадлагыг хэрэглэх боломж дээр үндэслэдэг юм. Хоёрдугаарт, "эрх зүйн дарангуйлал"-ын тухай ярихдаа Үндсэн хуулийн дэглэмийн нийтлэг онцлогийн тухай авч үзэх ёстой гэсэн утга санаа нь Англид хуулиас дээгүүр ямар ч хүн байх ёсгүй, ажил албан тушаалаасаа үл хамааран хүн бүхэн төрийн хуульд, шүүхэд захирагдана гэсэн утгаар илэрхийлэгддэг. Үүнээс улбаалж Англид хуулийн өмнө эрх, тэгш байх, нийгмийн бүх давхарга хуульд захирагдаж, жирийн шүүхээр асуудлыг шийдвэрлэх нь хамгийн эцсийн хязгаарт хүрч буй хэрэг гэж үздэг байна. Гуравдугаарт, Эрх зүйн ноёрхол гэдэг нь Үндсэн хуулийн хэм хэмжээ буюу суурь хэм хэмжээнүүд нь ямар нэгэн тухайн баримт бичигт тусгагдаагүй бол хүчин төгөлдөр эрх зүйн хэм хэмжээнүүдийн нэгдлээс урган гарч ихэвчлэн заншлын эрх зүйгээр \ common law\ зохицуулагддаг. Өөрөөр хэлбэл "эрх зүйн ноёрхол" гэдэг нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зарчмыг, эх газрын эрх зүйн системтэй орны хувьд хууль тогтоомжийн онцгой нэр томьёог илэрхийлж буй хэрэг юм. Английн хувьд энэ нь эрх зүйн эх сурвалж болдоггүй бөгөөд шүүхээр хамгаалагдан тодорхойлогдож байгаа, уламжлагдаж ирсэн хувь хүний эрхүүдийг үр дүн гэж үздэг байна.

Английн эрх зүйн онолд төрийн удирдлагын байгууллага, албан тушаалтаны хууль бус үйлдлийн улмаас иргэнд хохирол учирсан бол түүнийг эрх зүйн хувьд хамгаалах хатуу дэг журам үйлчилдэг. Тодорхой хэргийг хянан хэлэлцэх явцад парламентаас гаргасан актыг хэрэглэхдээ шүүх төрийн удирдлагын байгууллага болон албан тушаалтны үйлдэл нь хуулиар түүнд олгосон эрх хэмжээний хүрээнд байгаа эсэх, албан тушаалын байдлаа хэтрүүлсэн эсэхээс хамаарч шүүх шийдвэрээ гаргадаг.[8]

Орчин үед эрх зүйн онол боловсронгуй болон хөгжиж байгаа ч төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйлдэл хуулиар түүнд олгосон эрх хэмжээний хүрээнд байгаа эсэх, хуулиар олгосон бүрэн эрхээ хэтрүүлсэн эсэхийг зөвхөн шүүх хянан шийдвэрлэдэг зарчим оршин байсаар байна. Төрийн байгуулалд онцгой үүрэгтэй Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг манайд хэрхэн хүлээн авдгийг ганц жишээн дээр авч үзье. 1996 оны 7 дугаар сарын 17-ны өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц "Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 1 дүгээр заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 1 дүгээр заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааны

[8] А.В.Дайси, Основы государственного права Англии, М., 1907, С. 212-213.

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ХАРИУЦЛАГА ОНОГДУУЛАХ ҮНДЭСЛЭЛ, ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮР ДАГАВАР



ХСИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн эрх зүйн онолын тэнхимийн багш, ахмад, МУИС-ийн ХЗС-ийн докторант Т.Азжаргал

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Улс төрийн хариуцлага, хууль зүйн хариуцлага, Үндсэн хуулийн хариуцлага, Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчил, Үндсэн хуулийн шүүх (Цэц)

ТОВЧЛОЛ

Хууль зүйн хариуцлагын тухай ойлголт нь эрх зүйн шинжлэх ухаанд гол байр суурь эзэлдэг бөгөөд эрх зүйн тогтолцооны хамгийн чухал институт, гол шинжийг илэрхийлэгч ухагдахуун мөн. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь улс орны эрх зүйн дэг журмыг сахиулах, хуульт байдлыг хадгалах, хүний эрх болон эрх чөлөөг хамгаалах, ардчиллыг хөгжүүлэх хэрэгсэл болно. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь зөвхөн онолын бус бас практик ач холбогдолтой юм.

УДИРТГАЛ

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь хууль зүйн шинжлэх ухааны хариуцлагын нэг төрөл юм. Үндсэн хуулийн эрх зүй нь шинжлэх ухааны судлагдахуун болохын хувьд ч мөн зохицуулж буй харилцааны онцлогоосүүдэн хуульзүйнхариуцлагын хүлээн зөвшөөрөгдсөн төрөл мөн. Учир нь бусад төрлийн хариуцлагууд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээг сахиулахад хангалтгүй тул Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага, түүний эрх зүйн зохицуулалт чухал байна. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын позитив болон ретроспектив талууд нь маш нягт уялдаа холбоотой байдгаараа хууль зүйн хариуцлагын бусад төрлөөс ялгаатай. Уг хариуцлагын ретроспектив тал нь хууль зүйн хариуцлагын шалгуур болж байгаа юм. Мөн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь тодорхой улс төрийн шинжтэй байдаг. Тийм учраас уг хариуцлагыг улс төрийн хариуцлагаас ялгаж салгах нь чухал юм. Уг хариуцлагуудыг ялгах гол шалгуур үзүүлэлт нь түүний хариуцлага оногдуулах үндэслэл юм.

- Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь зөвхөн улс төрийн бус, нийгмийн албадлагын шинжээр тодорхойлогдоно;
- Үндсэнхуулийнэрхзүйнхариуцлагын тогтолцоо нь дараахь хэсгээс бүрдэх цогцолбор шинжтэй харилцаа юм. Үүнд: хариуцлага оногдуулах үндэслэл, санкц буюу шийтгэлийн төрлүүд, субъект, хариуцлага оногдуулах эрх бүхий субъект буюу холбогдох байгууллага, хэрэгжүүлэх процедур зэрэг ухагдахууныг зайлшгүй тодорхойлох ёстой. Эдгээр бүрэлдэхүүн нь бусад хариуцлагын бүрэлдэхүүнийг бодвол өргөн цар хүрээтэй;
- Энэхүү өгүүлэлд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны

Хууль зүйн үндэсний үйлчлэл www.nlsb.mn

боловч 2000 онд Үнсэн хуульд оруулсан "дордохын 7 өөрчлөлт"-ын нэг болж, "Улсын Их Хурлын гишүүнийг Засгийн газрын гишүүнтэй хавсран гүйцэтгэж" болохоор зохицуулагдсан билээ.

Эндээс үзвэл төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хяналт, тэнцвэртэй байх зарчмаас гажсан, нэг танхимтай парламентын Засгийн газраа хянах механизмыг алдагдуулсан эдгээр хуулийн заалтууд нь Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг Засгийн газрын гишүүний бүрэн эрхтэй хамтад нь хэрэгжүүлэх гэсэн зарим гишүүдийн санаархал тасрахгүй байгаагийн, шүүхийн шийдвэрийг дагаж биелүүлэх соёлд суралцах шаардлага хичнээн их байгаагийн тод илрэл болж байна.

ДҮГНЭЛТ

Эцэст нь дүгнэхэд төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэрт харилцаанд Үндсэн хуулийн цэц онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг төдийгүй, хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаа болж, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах, түүний биелэлтэд дээд хяналт тавих Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхтэй байгууллага гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх соёлд суралцах нь чухал байна.

Түүнчлэн төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэрийн дэнс, Үндсэн хуулийн оршин тогтнох, үйлчлэх баталгаа болсон Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн хэрэгжилт нь төрийн байгуулалыг бүрдүүлж буй байгууллагуудын хариуцлага, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын үр нөлөө бүхий үйл ажиллагаанаас хангагдах учиртай. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын зүгээс хууль зөрчих, эрх хэмжээгээ хэтрүүлэх аюул занал ямагт байдаг төдийгүй хувь хүний эрх чөлөөг төрийн зүгээс зөрчих боломж ч асар их байдгийг харгалзан Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтыг бэхжүүлж, төрийн бүх байгууллага, албан тушаалтан бусад бүх байгууллага, иргэд хуулийн хүрээнд амьдрах дэг, соёлд суралцаж, Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай юм.

---o0o---

2017 оны 5 дугаар сарын 19-ний өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хуульчдын танхимд Техасын их сургуулийн Хуулийн сургуулийн професор Жое Спурлок, Шүүгч, хуульч Мэттью Райт нар "АНУ-ын эрх зүйн тогтолцоо ба шүүх хуралдааны мэтгэлцээн" сэдвээр АНУ-д шүүх хуралдааны мэтгэлцээнийг хэрхэн явуулдаг талаар хуульч, эрдэмтэн, судлаач, оюутнуудад лекц уншлаа.





одоо байгаа эрх зүйн зохицуулалтыг төрөлжүүлэн нэгтгэх, дутагдаж буй эрх зүйн зохицуулалтын онол ухагдахууныг тодорхойлоход оршиж байна. Зарим эрдэмтэд хууль зүйн хариуцлагыг тодорхой нөхцөл байдалд үүсдэг бөгөөд үүрэг эсвэл эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчигдөхөд үүсдэг хууль зүйн үр дагавар гэж үздэг. Хууль зүйн хариуцлага нь зөвхөн эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчихөд тэрхүү зөрчсөн этгээдэд оногдуулж буй онцгой байдал гэж харах нь өрөөсгөл юм;

- Хууль зүйн хариуцлага нь цаг хугацааны хувьд тасралтгүй буюу динамик шинжтэй бөгөөд тэрхүү нөхцөлд нь авч үзэхэд эрх зүйн харилцаа үүсдэг юм. Учир нь Үндсэн хуулиар тогтоосон үүрэг нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчилд хууль зүйн хариуцлага оногдуулах бүрэлдэхүүн болно гэж үзэж байна. Гэвч энэхүү судлагдахууны гол ач холбогдол нь хариуцлагын төрөл бус Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах асуудал, түүний хэрэгжилт юм. Энэ нь Монгол улсын Үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлдөг Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах үндсэн нөхцөл болдгоороо онцлогтой.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Хууль зөрчсөн гэм буруутай хэн боловч хууль зүйн зохих хариуцлага хүлээх, хариуцлага нь хатуу, хүнддээ биш алагчлалгүй зайлшгүй дээ байх ёстой. Хууль бол төрийн үйл ажиллагаанд гарч болзошгүй дур зоргын хандлагыг хязгаарлан, иргэдийг энэрч хамгаалах хэрэглүүр мөн.[1] Түүнийг дээдлэх ёсны суурь нь Үндсэн хуулиа дээдлэн шүтэх ёс мөнийг Үндсэн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 70.1 дэх хэсэгт тодорхойлон заасан байдаг билээ. [2]

Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавъяат хууль, хууль зүйн доктор, профессор Б.Чимид "Үндсэн хуулийн мэдлэг" хэмээх бүтээлдээ Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл журмыг Үндсэн хуульт ёсны онолтой холбон дараахь байдлаар тайлбарлажээ. *"...Үндсэн хуулийн дээдлэн шүтэх ёс нь хүндэтгэл хийгээд хариуцлага тэвчээр шаардана. Үндсэн хууль дээдлэн шүтэх ёс зөвхөн тунхаглал биш, эрх зүйт төрт ёсны илрэл, хүндэтгэл хариуцлага мөн. Бас хоосон санааширч битүү сүсэглэн сууна гэсэн үг биш. Харин засаг төр иргэний нийгмийн чиглэсэн зорилготой, эрэмбэтэй, мэдлэг бүхий шаргуу ажиллагаа чухал юм.* Хуулийг хүч чармайлт гаргахгүй, тэмцэн хамгаалахгүйгээр биелүүлнэ гэж огт үгүй. Тэр дундаа Үндсэн хуулийг бүх нийтээр ухамсарлан мэдэрч, эрхэмлэн хүндэтгэж сахин биелүүлнэ. Түүнд соён гэгээрүүлэхийн зэрэгцээ харьшгүй зориг, хатуу тэвчээр, хариуцлагын гуйвшгүй тогтолцоо хэрэгтэй." *гэж онолын үндсийг тодорхойлсон байна.*

Үүнээс дүгнэвэл "Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага" болон "Үндсэн хуульт ёсны төлөвшил" хэмээх хоёр ойлголт ухагдахуун нь нэг зүйлийн хоёр тал бөгөөд нэг нь нөгөөгүйгээр орших боломжгүй гэдэг нь харагдана. Үндсэн хуулийн эрх зүйд хариуцлага нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээг болон бусад хуулийн хэрэгжилтийг хангахад нөлөөлдөг хүчин зүйл юм.[3]

Онолын хувьд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах нэгээхэн нөхцөлийг төрийн улс төрийн болон төрийн жинхэнэ алба хаагчдад тавигдах нийтлэг шаардлагыг тодорхойлох байдлаар дэвшүүлжээ. *"... Үүнд: Үндсэн хуулиа гуйвалтгүй сахин биелүүлнэ гэж амлаж албан тушаалын бүрэн эрх*

[1] "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүл, УБ., 2011 №4 (35), 16-17 дахь тал, Б.Чимид "Монгол улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал" сэдэвт эрдэм шинжилгээний өгүүлэл.

[2] Үндсэн хуулийн далдугаар зүйлээс: "1. Үндсэн хуульд ... нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино." (70.1)

[3] Судлаачийн зүгээс.

бие даасан институт болохын хувьд авч үзсэн. Уг институт нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн субъектүүдийн эрх зүйн статусыг тодорхойлох гол бүрэлдэхүүн болдог. Уг институтийн эрх зүйн агуулга нь өргөн тул Үндсэн хуулийн эрх зүйг бүхэлд нь хамарсан байдаг;

- Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн, Үндсэн хуулиар олгосон эрхээ хэтрүүлэн хэрэглэсэн үйлдэл эсхүл эс үйлдэл нь зөвхөн эрх зүйн бус бусад нийгмийн хэм хэмжээнээс улбаалан гарч ирдэг бөгөөд ихэнх тохиолдолд Үндсэн хуулийн зөрчил нь ёс зүйгүй үйлдэл, хэм хэмжээний зөрчлөөс үүдэн үүсдэг байна;
- Үндсэн хуулиар тодорхойлж, бэхжүүлж, хамгаалсан харилцааны болон эрх зүйн зохицуулалтын онцлог гэж байна. Үндсэн хуулиар ихэнх тохиолдолд гэм буруугийн хэлбэрийг тодотгодоггүй;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах холбогдох эрх бүхий байгууллагуудыг хуулиар тогтоож тодорхойлсон үед л биелэх боломжтой байдаг бөгөөд үүнд зайлшгүй зөрчлийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох шаардлагатай. Үүнд: нотолгооны онолын ухагдахууны хувь зөрчлийн субъект, субъектийн үйл ажиллагаанд өртөгдсөн обьект, обьектив болон субъектив тал, хариуцлагаас чөлөөлөх нөхцөл байдлууд зэргийг тодорхойлон авч үзэх шаардлагатай;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтад санкц гол байр суурь эзэлдэггүй бөгөөд гол нөхцөл байдал биш юм. Тухайлбал Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх гол нөхцөл байдал биш харин субъектийн Үндсэн хуулийн дагуух үйл ажиллагаа байдаг. Учир нь эрх зүйн албадлага нь нийгмийн харилцааг зохицуулах үндсэн арга биш юм. Эрх зүйн зохицуулалтын шаардлага гарсан үед л санкцыг хэрэглэдэг;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын арга хэмжээ нь шударга ёсонд нийцсэн байх ёстой ба Үндсэн хуулийн зөрчилтэй цаг хугацаа болон орон зайн хувьд нөхцөлдөж байх ёстой. Үндсэн хуулийн эрх зүйн санкцыг зөвхөн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээг сахиулах бус бусад хэм хэмжээг сахиулан биелүүлэхэд, зарим эрх зүйн харилцааг зохицуулахад удирдлага болгодог онцлогтой;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн болон процессын эрх зүйн хэм хэмжээ, процедурын боловсруулагдсан байдал тухайн улс орны ардчилсан дэглэмийн шалгуур болж байдаг;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцаанд оролцогч субъектүүд өөрөө Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах, түүний хэм хэмжээг хэрэглэх хэрэгжүүлэх боломжтой байдаг. Тэгэхдээ шүүхээс Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг оногдуулах арга нь хамгийн тохиромжтой юм;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн субъект нь ихэнхдээ халдашгүй дархан эрх ямба эдэлдэг бөгөөд энэ нь нэгэн зэрэг олон төрлийн хариуцлагаас ангид байлгах боломжийг олгодог. Халдашгүй дархан байх эрх нь хоёр ухагдахуунаас бүрдэх бөгөөд Үндсэн хуулийн эрх зүйн субъектийн халдашгүй байдал, аливаа хариуцлага хүлээлгэхэд нотолсон байх ёстой бөгөөд нотлоход буюу шалгахад эрхийг түдгэлзүүлэх асуудал хөндөгдсөний дараагаар яригддаг онцлогтой. Мөн Үндсэн хуулийн эрх зүйн тодорхой харилцаанд нэгж субъект бус хамтын субъектээс шийдвэр, эрх зүйн акт гаргах тохиолдол байдаг бөгөөд энэ үед ч мөн адил халдашгүй дархан байх эрх хөндөгдөж болдог;
- Хууль зүйн хариуцлагын нэгэн төрөл нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага бөгөөд тусдаа бие даасан судлагдахуун мөн гэдгийг тодорхойлох нь чухал юм. Үүний тулд

төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгч нь иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын даргын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан улс төрийн хариуцлагыг хүлээсэн бол УИХ-ын гишүүн, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчөөс эгүүлэн татах, сонгуульд нэр дэвших эрхийг хязгаарлах үндэслэл болохгүй. [7]

Монгол улсад улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх нөхцөл байдал, эрх зүйн зохицуулалтыг авч үзвэл:

- Авлигын эсрэг хуулийн 13 дугаар зүйл Хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг хянан шалгах, хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл[8];

"...*13.2.Улсын Их Хурлын гишүүний хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг Улсын Их Хурлын Ёс зүйн дэд хороо, энэ хуулийн 11.1.2-т заасан хөрөнгө, орлогын мэдүүлгийг Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо тус тус өргөдөл, гомдолд үндэслэн шалгах бөгөөд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зөрчил илэрвэл зохих байгууллагад шилжүүлнэ.*"

- УИХ-ын тухай хуулийн 6 дугаар зүйл:[9] "... 6.9.1. УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэлд гэмт хэрэг үйлдэж байхад нь буюу хэргийн газарт нотлох баримттайгаар баривчилсан";
- УИХ-ын гишүүний ёс зүйн дүрэм: [10] 2009 оны 34 дүгээр тогтоолын хавсралт;
- УИХ-ын гишүүн нь УИХ-ын тухай, УИХ-ын чуулганы дэгийн тухай, УИХ-ын сонгуулийн тухай, Төрийн албаны тухай, Авилгын эсрэг хууль тогтоомжид заасан хэм хэмжээг дагаж мөрдөнө;
- Албаны үйл ажиллагаандаа баримтлах ёс зүйн хэм хэмжээ;
- Ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой ёс зүйн хэм хэмжээ;
- Хөрөнгө орлогын мэдүүлэг, албан томилолттой холбогдсон ёс зүйн хэм хэмжээ;
- Шагнал бэлэг дурсгалтай холбогдсон ёс зүйн хэм хэмжээ зэргээс харж болно.

Үндсэн хуулийн эрх зүйд Үндсэн хуулийн зөрчлийн талаар ярих нь утгагүй асуудал хэмээх туйлширсан үзэл бодлыг халах нь зүйтэй. Эрх зүйн зөрчил нь гаднаасаа эрх зүйн хэм хэмжээгээр тогтоосон нормоос гажуудах, шаардлагаас хазайх үзэгдэл мэт харагддаг. Мөн чанар нь Үндсэн хуульт ёс, эрх зүйт төрийн шинж, нийгмийн дүрэм журам, нийгмийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зөрчсөнд оршино. Иймээс Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчлийг илүү өргөн хүрээнд буюу нийгмийн ашиг сонирхлыг болон шударга ёсыг зөрчсөн үзэгдэл гэж авч үзэх нь зүйтэй.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл нь улс төрийн салбараас гадуур байх албагүй ба судлаачийн дүгнэлтээр эдгээр үндэслэлүүд нь улс төрийн шинжтэй байдаг аж.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн субъект Үндсэн хуулийг зөрчсөн үйлдэл гаргах нь үндсэн хуулийн деликт болно. Зарим судлаачид "улс төрийн зөрчил", "улс төрийн хариуцлага" хэмээх шинэ ойлголтоор тодорхойлохыг оролдэжээ.

Үндсэн хуулийн эрх зүйгээр зохицуулагддаг харилцаанууд нь ихэвчлэн улс төрийн шинжтэй байдгийг санах хэрэгтэй. Улс төрийн нам нь гишүүдийнхээ өмнөөс хариуцлага хүлээх нь мөн адил хамаарна. Жишээ нь:

- ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 21 зүйлд зааснаар *"...улс төрийн намын гишүүд ардчиллын эсрэг үйл ажиллагаа явуулсан тохиолдолд Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх*

[7] "Нийгмийн хөгжил: асуудал, шийдэл" эрдэм шинжилгээний өгүүллийн эмхэтгэл УБ., 2017 он, 154 дэх тал, Д.Дэмбэрэл "Улс төрийн хариуцлагын зарим асуудал" сэдэвт илтгэлээс.

[8] "Авилгын эсрэг хууль". Төрийн мэдээлэл сэтгүүл УБ., 2006.07.06 №35.

[9] Улсын Их Хурлын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл УБ., 2006.01.26 http://www.legalinfo.mn/law/details/354?lawid=354.

[10] Улсын их хурлын гишүүний ёс зүйн дүрэм. Төрийн мэдээлэл сэтгүүл http://www.legalinfo.mn/law/details/6192?lawid=6192.

олсон хэн боловч тангаргаас хазайвал огцрох ...” гэх мэтчилэн төрийн албан хаагчдад тавигдах онцгой шаардлагын нэг болгон тодорхойлжээ. [4]

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг улс төрийн хариуцлагаас ялган зааглах нь онолын болон практик ач холбогдолтой билээ.

Аливаад хэмжээ хязгаар байдаг түүнийг дутаах хэтрүүлэх хоёрын аль нь ч ёс бус билээ. Энэхүү байдал нь Монгол улсын Үндсэн хуулийн хөгжлийн тулгамдсан асуудал болоод байна. Үүнд нөлөөлөх гол хүчин зүйл нь Үндсэн хуулиа үлгэр жишээ сахих үүрэгтэй засаг төрийн өндөр хэмжээний байгууллага албан тушаалтнууд албан үйл ажиллагаагаараа Үндсэн хуулийг зөрчих явдал гарч байна.[5]

Улс төрийн хариуцлага нь олон улсын эрх зүй болон Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд хэрэглэгддэг бөгөөд Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд Үндсэн хуулийн эрх зүйн заалтаар тогтоосон процедурт нийцүүлэн шийдвэр гаргах ба өөрийн үйл ажиллагааны үр дүнгийн төлөө эрх мэдэл-удирдлагын бүрэн эрх бүхий этгээдийн хүлээх нийгэмшлийн хариуцлагын төрөл юм. Улс төрийн хариуцлагын үндэслэл нь хууль зүйн хариуцлагаас ялгагдах онцлог шинж нь эрх зүйн зөрчилд бус, харин үнэлгээ өгч байгаа байгууллагын үүднээс авч үзвэл ажлын үр дүн буюу үйлдсэн үйлдэл нь хангалтгүй хүлээн зөвшөөрөх аргагүй байх явдал юм. Улс төрийн хариуцлагын үндсэн арга хэмжээ нь эрхэлж байгаа албан тушаалаас өөрчлөх (сонгогчдод хугацаанаас өмнө эгүүлэн татах, төрийн байгууллагын бүрэн эрхийнх нь хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох, түүнийг шинээр бүрдүүлэх) зэрэг нөхцөл байдал бүрдсэнийг ойлгоно. Улс төрийн хариуцлагын бусад арга хэмжээнд албан ёсоор буруу шаах, үйл ажиллагааны үр дүнг хангалтгүй хэмээн үзэх, хийсэн ажлын тайланг хүлээн авахаас татгалзах зэрэг орно. Улс төрийн хариуцлага тооцох процедур нь энгийн (Засгийн газрын гишүүнийг ажлаас чөлөөлөх) ба нэлээд нарийвчлагдан журамлагдсан (парламентын бүгд найрамдах улсад засгийн газарт итгэл хүлээлгэхгүй байгаагаа илэрхийлэх) байж болно.[6]

Улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх хувилбарыг дараахь байдлаар авч үздэг бөгөөд сахилгын хариуцлага, ёс зүйн хариуцлага, улс төрийн хариуцлага гэсэн хэлбэрээр хүлээлгэнэ.

Сахилгын хариуцлагыг хүлээлгэхдээ гаргасан зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан албан тушаалтанд өөрт нь ганцаарчлан хаалттай сануулах эсхүл нийтэд зарлаж нээлттэй сануулах хэлбэрээр хүлээлгэнэ.

Ёс зүйн хариуцлагыг манай улс төрийн амьдралд хэрэгжүүлэх гэсэн оролдлого буюу хувилбар нь төрийн албаны нэр хүнд, төрийн албан хаагчийн бүрэн эрх, ёс зүйн дүрэмд ноцтой харшилсан үйлдэл бүртээ тухайн албан тушаалтан үнэн зөв тайлбар өгөх үүрэгтэй бөгөөд өөрөө шаардлагатай гэж үзвэл уучлалт гуйна. Албан тушаалтан Үндсэн хууль, хууль, ёс зүйн дүрэм зөрчсөнөө хүлээн зөвшөөрч уучлалт гуйн өөрийн хүсэлтээр албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөж ёс суртахууны хариуцлага хүлээлгэж болно. Албан тушаалтан ёс суртахууны хариуцлага хүлээсэн бол улс төрийн хариуцлагаас чөлөөлөгдөнө.

Улс төрийн хариуцлага нь улс төрийн эрх мэдэлтэнд тавигдаж буй ёс суртахууны шаардлага \хууль зөрчөөгүй байх, хуулийг хатуу сахиулах\ тавигдах бөгөөд улс төрийн эрх мэдэлтэн өөрт оногдох ёс суртахууны шаардлагыг зөрчсөн бол хариуцлагыг хуулийн өмнө хүлээх ёстой. УИХ-ын гишүүн нь УИХ-ын дарга, дэд дарга, байнгын болон дэд хорооны дарга, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүний албыг, иргэдийн

[4] Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн мэдлэг”, УБ., 2008 он, 461-462 дахь тал.

[5] “Эрх зүй” сэтгүүл, УБ., 2015 №2(32), 42-45 дахь талаас судалгааг харж болно. Т.Азжаргал “Монгол улсад Үндсэн хуулийн шүүхийн журмаар Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах нь” сэдэвт илтгэл.

[6] С.Нарангэрэл “Эрх зүйн эх” толь бичиг УБ., 2008 он, 437 дахь тал.

- Үндсэн хуульд нийцээгүй хууль бус үйлдлийн эрх зүйн мөн чанар;
- Үндсэн хуулийн эрх зүйн санкцын шинж чанар;
- Санкцыг хэрэгжүүлэх онцгой процедур зэрэгтэй холбоотой.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчил гэдэг нь: (constitutional violation) Үндсэн хуулийн заалтыг (хэм хэмжээг) зөрчсөн ба ингэхдээ гэмт хэрэг, захиргааны, иргэний ба сахилгын эрх зүйн зөрчлийг бүрдүүлээгүй, Үндсэн хуулийн эрх зүйн субъектын гэм буруутай зан үйл байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болно.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэлийг онолын хувьд дараахь хоёр байдлаар ангилж байна.

Нэгдүгээрт. Процедур тал нь Үндсэн хуулийн хэм хэмжээг зөрчсөн субъектээс буюу холбогдох эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас гаргасан Үндсэн хуулийн зөрчилд санкц тогтоох шийдвэр болно. Үндэслэлийн процедур талыг материаллаг эрх зүйн талаас ялгах хэрэгтэй. Процедур тал нь холбогдох төрийн улс төрийн өндөр зиндааны байгууллага албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн гэдэг хууль зүйн баримт, зохих хариуцлагын арга хэмжээг тогтооход оршино. Материаллаг тал нь Үндсэн хуульд харшилсан үйлдвэл байгаа эсэхийг тогтооход оршино.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах гол үндэслэл нь материаллаг ба процессын хэм хэмжээнүүдийг хамтад нь хэрэгжүүлсэнээр хэрэгжих боломжтой юм.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг төрийн байгууллага, албан тушаалтнуудад зарим үед Үндсэн хууль болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасан үндэслэлээр хариуцлага тооцох эрх зүйн зохицуулалт үйлчилж байна.

Үндсэн хуулийн зөрчил гаргагч субъектэд хариуцлага оноохын тулд тэрхүү харилцааны обьект заавал байх ёстой бөгөөд учир нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын тогтолцоонд томоохон байр суурийг холбогдох эрх бүхий байгууллага эзэлнэ. Хэрэв процессын үндэслэл байхгүй бол Үндсэн хуулийн маргаан үүсгэх боломжгүй болно. Ийм тохиолдолд уг хариуцлагад татахын тулд материаллаг болон процессын талийн аль алийг нь нөхцөлдүүлсэн байх хэрэгтэй юм.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцаанд субъектийн үйл ажиллагаанд харшилсан хууль бус үйлдэл нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага хүлээлгэх материаллаг эрх зүйн тал болно. Хууль зүйн ном зохиолд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэлийг тодорхойлсон материаллаг эрх зүйн зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн зөрчил бий болсон гэдгийг тодорхойлдог ба шинж тэмдгийг нь тусгайлан авч үздэг байна. Энэ нэр томьёо нь дэлхий нийтэд ашиглагддаг байна.[15]

ОХУ-ын эрдэмтэн О.Е.Кутафины тодорхойлсноор: зарим тохиолдолд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл нь салбар эрх зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн зөрчлийг бий болгож болно. Жишээ нь ОХУ-ын Эрүүгийн хуулийн 84 дүгээр зүйлийн дагуу *"...Улсын Үндсэн хуулийн шүүхээр хориг ногдуулсан намын үйл ажиллагаанд үргэлжлэн оролцсон этгээдүүдийг 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оногдуулна"* гэжээ. Харин Венгрийн Бүгд Найрамдах Улсын Эрүүгийн хуульд *"...Үндсэн хуулийн бус улс төрийн намын удирдагчид зөвхөн 1 жил хүртэл хорих ял"* оноодог байна.

Гадаадын зарим улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг Үндсэн хуулиар эсвэл хууль тогтоомжоор хариуцлагын тусгай хэлбэрээр тодорхойлон бэхжүүлсэн жишээг авч үзье.

[15] John C. Jeffries, Jr. "The Liability Rule for Constitutional Torts" University of Virginia School of Law September 2012 http://ssrn.com/abstract=2143180.

уул намыг Үндсэн хуулийн бусад тооцно."

- ОХУ-ын Холбооны Улс төрийн намын тухай хуулийн 39 зүйлийн 4 заалтад зааснаар *"...улс төрийн намын орон нутгийн хэлтэс эсвэл анхдагч хэлтэс зөрчил гаргасан тохиолдол тухайн мужийн уул намын хэлтсийн үйл ажиллагааг 6 хүртэл сараар зогсооно. Мөн хэрэв үйл ажиллагааг зогсооход хүргэсэн зөрчил нь арилаагүй бол шүүхийн шийдвэрээр намын мужийн хэлтсийг тараана"* гэх мэт зохицуулалт байдаг аж.

Ийм учраас объектив хариуцлагыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн журмаар тогтоосон тусгай хариуцлага гэж үзэж болох юм.[11]

Дээрхид үндэслэн тодорхойлбол, Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь үндсэн хуулийг хамгаалах, үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээг сахиулах, нийгэм улс төрийн практикт нөлөөлөх, үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцааны субъектүүдээр Үндсэн хуулийг хүндэтгүүлэх, эрх зүйн институтуудын үр нөлөөг нэмэгдүүлэх зорилгоор хэрэглэгдэнэ. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь улс орны эрх зүйн дэг журмыг сахиулах, хуульт байдлыг хадгалах, хүний эрх болон эрх чөлөөг хамгаалах, ардчиллыг хөгжүүлэх хэрэгсэл болно. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь зөвхөн онолын бус бас практик ач холбогдолтой юм. [12]

Үндсэн хуулийн хариуцлага гэдгийг англи хэлнээ constitutional responsibility гэж тодорхойлсон байх бөгөөд академич С.Нарангэрэл багшийн "Эрх зүйн эх толь бичиг" бүтээлд: *"Улс төр- эрх зүйн нарийн төвөгтэй шинж бүхий Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчил гаргасан субъектэд онцгой сөрөг үр дагаврыг илэрхийлдэг Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчилд хүлээлгэх хууль зүйн хариуцлагын төрөл юм. Үндсэн хуулийн хариуцлагын субъект нь дээд албан тушаалтан ба засаг төрийн дээд байгууллага байж болно. Уг хариуцлагын хэлбэр (санкц) нь Үндсэн хууль зөрчсөн актыг хүчингүй болгох буюу түдгэлзүүлэх (импечментийн журмаар)[13] албан тушаалаас огцруулах, сонгууль буюу ард иргэдийн санал асуулгыг хүчин төгөлдөр бус гэж үзэх засаг төрийн байгууллага дээд албан тушаалтны ажлыг хангалтгүй гэж албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөх (өөрөөр хэлбэл, засгийн газарт үл итгэж байгаагаа илэрхийлэх), засаг төрийн зарим байгууллагыг хугацаанаас өмнө тараах зэрэг юм"гэж тодорхойлжээ.*[14]

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага бие даасан институт болох нь доорх үндэслэлээр тайлбарлагдана.

- Тухайн харилцааг зохицуулж буй арга, хэлбэр;
- Харилцаанд оролцогч субъектүүд;
- Эрх зүйн тогтолцоонд үндсэн хуулийн эрх зүйн эзлэх байр суурь;

[11] Виноградов, Вадим Александрович "Конституционно-правовая ответственность: Системное исследование" М., 2005. С. 22-23.

[12] Т.Азжаргал "Үндсэн хуулийн дэг журам зөрчсөн үйлдэлд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл, журам " "Хүний эрх" онол арга зүйн сэтгүүл, 2015 №02, 39 дэх тал,

[13] Импичмент (Impeachment) гэдгийг тодорхойлбол: Гадаадын хэд хэдэн улсуудад төрийн дээд албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагыг хэрэгжүүлэх онцгой журам юм. Бүгд найрамдах улсын засаглалын хэлбэртэй зарим улсад юуны өмнө төрийн тэргүүн -ерөнхийлөгч төрд тэрсэлсэн буюу Үндсэн хуульд халдсан тохиолдолд хэрэглэгддэг. АНУ-ын төрийн бүх албан хаагчдад импичментийн журмаар шийтгэл ноогдуулдаг. Импичментийн процедур янз бүр байдаг. 1787 оны АНУ-ын Үндсэн хуульд заасан импичментийн сонгодог загвар нь парламентын доод танхим яллагааг томъёолон дэвшүүлж, харин дээд танхим нь шүүхийн журмаар яллагааг хянан үзэж шийдвэрээ гаргана. Дээд танхимаас гаргасан шийдвэрийг гол төлөв парламентын гишүүдийн дийлэнх олонхын саналаар хүлээн зөвшөөрдөг. \ Жишээлбэл АНУ-д сенатын 2\3 саналаар шийдвэрлэдэг\ Өөр нэг загвар нь парламентад яллагаа тулгах эрх хадгалагдах бөгөөд харин эцсийн шийдвэрийг аль нэгэн дээд шүүх \ХБНГУ, Итали, Болгарт Үндсэн хуулийн шүүх, Португали, Финлянд Румынд Улсын дээд шүүх, Францад шүүн таслах ажиллагааны дээд танхим\ гаргана. Шийтгэл нь албан тушаалаас огцруулахаас цааш хэтрэх ёсгүй бөгөөд тэгэхдээ импичментийн журмаар албан тушаалаасаа огцорсон албан тушаалтныг цаашид ердийн шүүхээр ял шийтгэж, үйлдсэн гэмт хэрэгт нь нийцэж тохирсон ял ноогдуулж болдог.

[14] Andrбs Szigeti,T. J. Donahue "Constitutional Responsibility" Working Paper Version of 24 March 2008. 9,031 words (including notes) мөн Үндсэн хуулийн хариуцлагыг онол, практикийн түвшинд тодорхойлжээ.
С.Нарангэрэл "Эрх зүйн эх" толь бичиг, УБ., 2008 он, 461-462 дахь тал.

хууль зөрчсөн субъектэд оногдуулах шийтгэл буюу санкц).

Хэрвээ эдгээр бүрэлдэхүүнүүдийн аль нэг нь байхгүй бол Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагад татах боломжгүй юм.

Үндсэн хуулийн эрх зүйд хариуцлага оногдуулах ойлголт нь Үндсэн хуулиар эрх бүхий субъектэд хүлээлгэсэн үүрэг байх явдал бөгөөд тэдгээрээс хамгийн чухал үүрэг нь зан төлөвийн үүрэг юм (Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр субъектийн зан төлөвт нөлөөлсөн байдаг онцлогтой.)[17]

Мөн хууль зүйн хариуцлагын хувьд Үндсэн хууль зөрчсөн субъектэд шийтгэл оногдуулах үүрэгтэй[18] бөгөөд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь уг харилцаанд оролцогчдын зан төлөвийг зохих хэм хэмжээнд нь барих буюу ухааруулах үүрэгтэй бөгөөд үр нөлөөтэй. Түүнчлэн ирээдүйд зөрчил гаргахгүйн үүднээс сэргийлэх үүрэг гүйцэтгэдэг. Эдгээр үүргүүд Үндсэн хуулинд заагдаагүй хэдий ч түүний заалтуудаас нь урган гарч ирдэг ойлголтууд юм.

Мөн нөгөө талаас Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын үндэслэл нь төрийн эрхийг барьж буй улс төрийн хүчин, засаглалын үзэл бодолд тулгуурлаж огт болохгүй юм. Иймээс "Дээд ёс суртахуун" нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын шалгуур болох боломжгүй болно.

Зарим судлаачид Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын үндэслэлийг дараахь байдлаар тодорхойлжээ. *"Эрх зүйн хэм хэмжээ зөрчигдсөн эсэхээс үл хамааран нийгэм, улс оронд хохирол авчирж болохуйц үйлдэл эсвэл эс үйлдэхүйд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага хүлээлгэнэ".* Уг томьёолол санал нийлэхгүй байх хэд хэдэн шалтгаан байна.

Нэгдүгээрт. Уг томьёолол нь ямар ч эрх зүйн зөрчлийн хувьд хэрэглэж болох ба Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл, түүний өөрмөц шинж чанарыг илэрхийлээгүй байна.

Хоёрдугаарт. Нөгөө талаар учрах сөрөг үр дагавар, түүнд оногдуулах санкц зэргийг дурдах нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах үндэслэл, түүнийг хэрэглэх ойлголтын цар хүрээг багасгаад зогсохгүй гажуудуулж байгаа ба Үндсэн хуульт засаглалын авдаг арга хэмжээ нь заавал сөрөг үр дагавартай холбогддоггүй аж. Үндсэн хуулийн зөрчлийн ихэнх нь ёс төдий шинжтэй, зарим тохиолдолд хэлбэрийн бүрэлдэхүүнтэй байдаг байна.

Гуравдугаарт. Үндсэн хуулийн зөрчлөөр улс төрийн хариуцлагад, Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагад татаж болдог учир уг хоёр хариуцлагын ялгааг гаргахад ярвигтай болж Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг бусад нийгмийн хариуцлагаас ялгахад хэцүү болно.

Үндсэн хуулийн хэм хэмжээгээр зохицуулагдах нийгмийн харилцааны мөн чанараас үүдэн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын үндэслэлийг дараахь байдлаар томъёолж болно. "Үндсэн хуулийн зөрчил гэдэг нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн субъектийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээнд харшилсан,

[17] Монгол Улсын Үндсэн хууль. **Хорин гуравдугаар зүйл.** Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрх нь Төрийн сүлдэндээ тангараг өргөснөөр эхэлж, Улсын Их Хурлын дараагийн сонгуулиар шинэ сонгогдсон гишүүд тангараг өргөснөөр дуусгавар болно. http://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367.

[18] Өмнө нь дурдаж байсанчлан, субъектийг бусад этгээдийн үйлдлийн үндсэн дээр үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагад татах боломжтой байдаг. Азербайжан улсын Үндсэн хуулийн 89 зүйлд зааснаар, төлөөлөгчийн харьяалагдах нам татан буулгагдвал уг төлөөлөгч бүрэн эрхээ алдах юм. Мөн Турк улсын Үндсэн хуулийн 112 зүйлд зааснаар, сайд бүр өөрсдийнхөө албатуудынхаа үйлдлийн өмнө хариуцлага үүрнэ. ОХУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх өөр нэг шийдвэртээ бусад субъектүүдийн өмнөөс хүлээх хариуцлагыг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Үндсэн хуулийн Цэцийн дүгнэснээр ОХУ-ын Ерөнхийлөгч нь улс орны удирдагчийн хувьд дотоод (дотоод бодлогыг Төр хэрэгжүүлнэ), гадаад бодлогын ерөнхий чиглэлийг тодорхойлох үүрэгтэй учир Ерөнхийлөгч Засгийн газрын үйл ажиллагааны өмнөөс үндсэн хуулийн хариуцлага үүрнэ. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Дөчдүгээр зүйл. 2. Засгийн газрын бүрэн эрх Улсын Их Хурлаас Ерөнхий сайдыг томилсноор эхэлж, шинэ Ерөнхий сайдыг томилсноор дуусгавар болно. Дөчингэдүгээр зүйл. 1. Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна.http://www.legalinfo.mn/law/details/367?lawid=367.

- Польш улсын Үндсэн хуулийн 198 зүйлд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг шууд тусгасан байдаг. *"... албан тушаалаа гүйцэтгэх явцдаа Үндсэн хуулийг зөрчсөний үндсэн дээр хариуцлага үүрэх субъектүүдийн жагсаалтыг тусгасан"* байдаг. Үндсэн хуулийн эрх зүй нь өөрийн гэсэн хууль зүйн хариуцлагын институттэй байдаг;
- АНУ-ын Төлөөлөгчдийн танхимын 2002 оны 7 дугаар сарын 24-ны *"Татварын зөрчил гаргасан, шударга ёсыг үл тоомсорлосон, авилгалдбуруутгагдсанконгрессын гишүүнийг бүрэлдэхүүнээсээ хасах тухай"* шийдвэр юм (АНУ-ын Үндсэн хуулийн 1 зүйлийн 5 заалтад заасан үндэслэлээр уг шийдвэрийг хэрэгжүүлэхэд танхимын 2/3 гишүүдийн санал хэрэгтэй).

Иймд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага нь дараахь шинжүүдээр тодорхойлогдох бөгөөд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг хууль зүйн хариуцлагын бусад төрлөөс ялгахад тустай болно.

1. Төрийн болон түүнтэй дүйцэх албадлага хэрэглэгдэнэ;

2. Үндсэн хуулийн зөрчигдсөн нөхцөл байдал буюу Үндсэн хууль зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдэл байна;

3. Зөрчил гаргасан субъектэд Үндсэн хуулийн эрх зүйн шийтгэл оногдуулна;

4. Эрх бүхий байгууллагаас эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хэрэгжүүлэх онцгой зохицуулалт буюу хариуцлага хүлээлгэх эрх бүхий субъект байна.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг норматив эрх зүйн актад тодорхой тусгахгүй бол хууль зүйн шинжлэх ухаан дахь хууль зүйн хариуцлагын онол, цаашилбал Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулах ойлголт, ухагдахууны цаашдын хөгжил удааширч, практикт хэрэгжихгүй бөгөөд хөгжихгүй юм. Эрх зүйн хэм хэмжээг хэрэглэж байж л тухайн шинжлэх ухааны салбар хөгжих үндсийг тухайн эрх зүйн харилцаа бүрдүүлж байдаг онцлогтой билээ. Хариуцлага нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага хүлээх субъектийн статусыг тогтоох хамгийн гол шалгуур юм. Энэ дүгнэлтийг ОХУ-ын эрдэмтэн Н.А.Богданова анхлан дэвшүүлсэн бөгөөд судлаачийн хувьд санал нэгтэй байна.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагыг хууль зүйн шинжлэх ухаанд дараахь байдлаар тодорхойлж болно: ***"Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр Үндсэн хуулийн эрх зүйн субъектэд эрх олгосон субъектив зохицуулалтаас давсан эсхүл уг зохицуулалтын хүрээнээс гадуурх үйл ажиллагаа явуулсны үр дүнд Үндсэн хууль болон бусад хуулийн дагуу холбогдох эрх бүхий байгууллагаас зохих хариуцлага оногдуулах үйл ажиллагааг хэлнэ".*** Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулийн нэрийн өмнөөс зохих албадлагын арга хэмжээ авч хариуцлага тооцохыг үүрэг болгосон хэм хэмжээгээр илрэн гарна. [16]

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага оногдуулахдаа дараахь зөрчлийн бүрэлдэхүүнийг хангах хэрэгтэй. Үүнд:

- Субъект (хариуцлага хүлээж буй гэм буруутай этгээд буюу, зөрчигч);
- Үндэслэл (Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчил гаргах болсон шалтгаан);
- Холбогдох эрх бүхий байгууллага (хариуцлага тооцож хүлээлгэх эрх бүхий субъект);
- Хариуцлагын арга хэмжээ (үндсэн

[16] Монгол Улсын Үндсэн хууль. **Жаран зургадугаар зүйл.** "...3.Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх; 4/ Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх..." Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль. **3 дугаар зүйл** 4.Цэц энэ хуулийн 13 дугаар зүйлийн 2,3 дахь хэсэгт заасан албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх, түүнийг огцруулах болон эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх асуудлыг их суудал буюу 7-9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй хянан шийдвэрлэнэ." гэж заасны дагуу Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт эцсийнх байх бөгөөд УИХ-аас Үндсэн хуулийн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг үндэслэн огцруулж, эгүүлэн татна.

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁС БА ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ЧИГ ХАНДЛАГА, СУРГАМЖ



Хуульч, дипломатч Ж.Шишмишиг

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдал, Үндэсний язгуур ашиг сонирхол, Аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал.

ТОВЧЛОЛ

1992 онд батлагдсан ардчилсан Үндсэн хууль бол Монгол Улснын Үндэсний байдлыг хангах, хамгаалах гол тулгуур хууль юм. Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, шинэчлэн найруулах талаар судлаачдын дунд багагүй маргаан өрнөж буй энэ цаг үед Үндэсний аюулгүй байдлын асуудал, түүний дотор Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үндсэн хуулийн механизмыг бэхжүүлэх талаар санал санаачилга цухалзаж байгаатай холбогдуулан Үндсэн хууль болон Үндэсний аюулгүй байдлын уялдаа холбоо, чиг хандлага, онолын зарим асуудлууд өгүүллийн хүрээнд дурдагдах болно.

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын түүхэнд 1924, 1940, 1960 онд Үндсэн хууль батлагдаж байсан бөгөөд 1992 оны Үндсэн хууль нь дөрөв дэх Үндсэн хууль юм.

1992 оны Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлэг "Монгол Улс бол тусгаар тогтносон бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн[1]" хэмээн тунхагласан ба уул бүлэг бүхэлдээ энэ тунхаглалыг бодитоор баталгаажуулах үндсэн зарчим, арга замуудыг нэг бүрчлэн тусгасан. Тухайлбал, Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх, нутаг дэвсгэр бүрэн бүтэн, улсын хил халдашгүй дархан байх, хууль гаргахгүйгээр гадаадын цэргийн хүчнийг Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт байрлуулах, дамжин өнгөрүүлэхийг хориглох, эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах, үндэсний эдийн засаг, соёл уламжлалын суурь болсон мал аж ахуйг төрийн хамгаалалтад байлгах, газар, газрын баялгийг ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байлгах, газрыг зөвхөн өөрийн иргэнд өмчлүүлэх, Үндсэн хуульдаа харшилсан олон улсын хууль тогтоомжийг дагаж мөрдөхгүй байх, энх тайванч гадаад бодлого явуулах асуудал тусгалаа олсон.

Бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнолын асуудал зөвхөн Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлгээр хязгаарлагдахгүй, Үндсэн хуулийн агуулга бүхэлдээ, мөн энэхүү Үндсэн хуулийн хүрээнд батлагдан гарсан Монгол Улсын хууль тогтоомж улс орны тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлыг бататгах асуудлуудтай олон шижмээр шууд холбоотой бөгөөд Үндсэн хууль болон Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл

[1] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он.

үйл ажиллагаа түүний үр дагаварын хувьд хуульд заасан арга хэмжээ авахаар заасан, түүгээр хамгаалагдсан хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл эсвэл эс үйлдэхүй байна".

Эдгээр үйлдэл, эс үйлдэхүй нь Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан эрх, ашиг сонирхлыг зөрчиж Үндсэн хуулиар тодорхойлсон улс орны зорилго биелэгдэхгүйд хүргэнэ. Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчилд: Үндсэн хуулиар тодорхойлсон дэг журмаас гажсан, хоригийг зөрчсөн, хэм хэмжээнээс хэтэрсэн үйлдэл болгон орно. Иймээс Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчил нь нэгэн төрлийн хууль бус үйлдэл юм.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчлөөс дурдвал:

- Үндсэн хуульт дэглэмд халдах;
- Үндсэн хууль зөрчих (эсвэл бусад Үндсэн хуулийн эрх зүйн актуудыг зөрчих, органик хуулиудыг зөрчих), Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлэхгүй байх;
- Хувь хүн, иргэдийн эрх, эрх чөлөө, ашиг сонирхлыг зөрчих;
- Тангаргаас буцах, тангараг зөрчих;
- Үндсэн хуульд заасан хэлбэрийн болон агуулгын шаардлагыг биелүүлэхгүй байх (хангалттай биелүүлэхгүй байх);
- Эрх мэдлээ (бүрэн эрхээ) хэтрүүлэн ашиглах;
- Итгэлгүй болох;
- Нийгмийн (нийт улс орны) ашиг сонирхолд харшилсан үйл хөдлөл;
- Бүрэн эрхүүдийн нийцэшгүй байдал;
- Ёс зүйгүй үйлдэл;
- Улс орноос урвах, Үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцааны субъект, эрх мэдэлтний хувьд Үндсэн хуульд харшилсан үйлдэл гаргах зэргийг дурдаж болно.

ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлагын үндэслэлийн процедур тал нь эрх бүхий субъектээс буюу холбогдох эрх бүхий байгууллагаас гаргасан Үндсэн хуулийн зөрчлийн субъектэд санкц тогтоох шийдвэр юм. Үндэслэлийн процедур талыг материаллаг эрх зүйн талаас ялгах хэрэгтэй. Процедур тал нь холбогдох эрх бүхий байгууллага болон Үндсэн хуулийн шүүхээс хууль зүйн баримт, зохих хариуцлагын арга хэмжээг тогтооход оршино. Материаллаг тал нь Үндсэн хуульд харшилсан үйлдэл байгаа эсэхийг тогтооход оршино.

Орчин үед Үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчлийг зөвхөн шинжлэх ухааны бодит үндэслэлтэй шинжилгээ, судалгаагаар тодорхойлох боломжтой байна.

---o0o---

"Байгууллагын соёл, харилцаа" сэдэвт дотоод сургалтыг зохион байгууллаа

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн "Байгууллагын соёл, харилцаа" сэдэвт дотоод сургалтыг 2017.06.24-ний өдөр зохион байгууллаа. Хичээлийг Монголын сэтгэл судлалын мэргэжлийн, мэргэшсэн төвийн захирал С.Хурц заасан байна.



баримтлал, хууль тогтоомжийн уялдаа холбоог судлах нь хуульч эрдэмтдийн тулгамдсан асуудлын нэг болж байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

"Концепция-Conception" гэсэн латин гаралтай шинжлэх ухааны энэ томьёо нь мэргэдийн тайлсан ёсоор бол аливаа үзэгдэл үйл явцыг тодорхойлж ойлгох үзэл бодлын тогтолцоо буюу шинжлэх ухааны бүтээл туурвилд бол түүнийг бүтээхэд зорьж баримталсан нэгдмэл, тодорхойлогч гол үзэл санаа, сэтгэмжийг хэлдэг билээ.[2]

Монгол Улсын эрх зүйн онолын хөгжлийн хүрээнд үзэл баримтлалын асуудлыг ач холбогдлоор нь эрэмбэлбэл Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, Аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Гадаад бодлогын үзэл баримтлал, Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал гэсэн логик дараалал ухагдаж байна.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд бол энгийн нэгэн сэтгэл зүй, гэнэт санагдсан төдий сэтгэгдэл биш, харин хууль зүйн шинжлэх ухаанд үздэгээр нийгмийн эрх зүйн ухамсрын дээд түвшинд, эрэмбэлэгдэж цэгцэрсэн онолын баримтлал мөн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ёсоор эрх зүйг баримжаалсан Үндсэн хууль үйлчилдэг.

Үзэл баримтлал нь ардчилсан тогтолцоог хэрхэн төлөвшүүлэх, нийгмийг хэрхэн зохион байгуулах, тэдгээрийг зорилго, стратеги арга замыг хамарсан байх агуулгатай. Үзэл баримтлалын агуулга нь Монгол орны хэтийн тогтвортой хөгжилд нийцүүлэн улс төр, эдийн засаг, нийгэм соёлын амьдралын одоо, ирээдүйн хөгжлийн чиг хандлагыг баримталж, төрт ёсны уламжлалыг харгалзан хүндэтгэж, ардчиллын замаар хэлбэрэлтгүй замнах үзэл байх юм.

Байгууламж, эрх мэдлийн хуваарилалт, удирдлага, зохион байгуулалтыг илэрхийлсэн бүтэц; зарчим, стратеги, харилцаа, үзэл санаа, чиг хандлага, үйл ажиллагааг илэрхийлсэн үзэл баримтлалын асуудлыг дэлгэрүүлж, гүнзгийрүүлж судлах шаардлагатай болохыг эрх зүйн онол, үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн өнөөгийн төвшнөөс[3] харж болно.

Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал ба Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал:

Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны тогтвортой хөгжил, тэгш, хүртээмжтэй өсөлтийг хангахад чиглэсэн зорилго, зорилт, хүрэх үр дүнг нөөц, эх үүсвэртэй нь уялдуулан тооцсон хөгжлийн загварт суурилсан байна.[4]

Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал нь Монгол улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлэх, дэлхий нийтийн хөгжлийн түгээмэл хандлагыг өөрийн орны онцлогт тохируулан тусгах, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг ахисан түвшинд хүргэх, байгаль орчны тэнцвэрт байдлыг хадгалах, хүний хөгжлийг хангахад чиглэсэн байна. Энэ нь дэлхий даяар хэрэгжүүлж байгаа хүн төрөлхтний нийтлэг хөгжлийн стратеги буюу дэлхийн Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудтай салшгүй холбоотой.

Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг амжилттай хэрэгжүүлэх нэг үндсэн нөхцөл нь **тогтвортой засаглал** мөн. Тогтвортой засаглалыг хангах нь Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдал болон гадаад бодлогын үзэл баримтлал, батлан хамгаалах номлолын дагуу улсын тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлыг баталгаажуулж,

[2] Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ., 2004 он. 97 дахь тал.

[3] Ж.Амарсанаа. Монгол улсын үндсэн хууль-25 жил, Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн чиг хандлага: Сургамж, шийдэл. УБ., 2017 он.

[4] Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 он. УБ., Улсын Их Хурлын Тамгын Газар. 2016 он, 43 дахь тал.

хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nlrgov.mn

батлан хамгаалах чадавхийг бэхжүүлж, гадаад харилцаа, олон улсын хамтын ажиллагааг бүх талаар хөгжүүлж, эдийн засгийн бие даасан байдал, экологийн тэнцвэртэй хөгжлийг бататгахад[5] оршино.

Чухам эндээс л Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл байдал болон тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалын нэгдмэл чиг хандлага уялдаа холбоо урган гарч байгаа юм.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд үнэлгээ хийсэн судлаачдын баг энэхүү Үндсэн хууль ерөнхийдөө анх дэвшүүлсэн зорилтдоо хүрсэн[6] хэмээн дүгнэжээ.

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг боловсруулахдаа зорьж баримталсан гол үзэл санааг хүнийг дээдэлж, түүний эрх чөлөөт байдлыг хүлээн зөвшөөрч эрхэмлэсэн нь Үндсэн хуулийн язгуур үзэл баримтлалын нэг бөгөөд хүний ба иргэний эрх, эрх чөлөөг ардчилсан нийгэм, эрх зүйт төрийн мөн чанарт нийцүүлэн тодорхойлж, өргөн дэлгэр баталгаа тогтоосон байна.

Үндсэн хуулийн заалтын дагуу шинэ институтүүд бүрэлдэн тогтсоны нэг нь Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл /УАБЗ/ болно.

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль 1992 оны 5 дугаар сарын 29-ний өдөр батлагдаж, үйл ажиллагаагаа эрхлэх эрх зүйн үндэс нь тавигдсан[7] бөгөөд энэ үед манай орны улс төр, нийгэм, эдийн засгийн байдал нэн төвөгтэй байсан бөгөөд УАБЗ энэ амаргүй нөхцөлд тусгаар тогтнол, эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах түүхэн шийдвэрүүдийг гаргаж, шилжилтийн хүндхэн цаг үеийг туулахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн билээ.

Сайхь хуульд тодорхойлсноор "Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлого боловсруулах үйл ажиллагаа, түүнийг хэрэгжүүлэх явдлыг уялдуулан зохицуулах, энэхүү зохицуулалт нь хэрхэн хангагдаж байгаад хяналт тавих төрийн зөвлөлдөх байгууллага" юм.

УАБЗ 2009-2016 онд үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой 397 асуудлыг хэлэлцэж, 233 зөвлөмж, 166 хуралдааны тэмдэглэл гаргажээ.

1994 онд анхны Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаа баталсан бөгөөд үүний дараа 2010 онд шинэчлэн батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2.3-т үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг "оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал", "эдийн засгийн аюулгүй байдал", "дотоод аюулгүй байдал", "хүний аюулгүй байдал", "хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал", "мэдээллийн аюулгүй байдал" гэсэн харилцан уялдаатай зургаан бүлэгт ангилж тодорхойлсон. Эдгээрээс "оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал", "дотоод аюулгүй байдал", "эдийн засгийн аюулгүй байдал"-ын асуудлууд Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлэгт шууд хамааралтай болно.

Өнөөгийн нөхцөлд үндэсний аюулгүй байдлыг цэрэг, улс төрийн тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын үүргээс гадна оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал, эдийн засгийн аюулгүй байдал, дотоод аюулгүй байдал хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдал хүний аюулгүй байдал мэдээллийн аюулгүй байдлын хүрээнд цогцоор авч үзэх боллоо.

Шийдвэрлэхийнхээ өмнө боловсорсон буюу сонгож тогтоогдсон байх, шийдвэрлэх үзэгдэл юмс хөгжлийн жам ёсны үндэстэй байх ёстой бөгөөд шинжлэх ухааны урьдчилан товлосон үндэслэлтэй байх нь үзэл баримтлал гэх шинжлэх ухааны нэр томьёоны агуулга болно.

[5] Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030 он. /Үндэслэл, Хамрах хүрээ/. УБ., Улсын Их Хурлын Тамгын Газар. 2016 он.

6 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. 2016 он.

[7] Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль. 2001 он.

Дэлхийн улс орнуудын харилцан хамаарал гүнзгийрч, том гүрний стратегийн сонирхлыг жижиг улс өөртөө бий болгохын ач холбогдлыг Кувейт, жижиг улс өөртөө бий болгохын ач холбогдлыг Кувейтийн жишээ, өөрийгөө л хамгаалахгүй юм бол өөрийг нь хэн ч, түүний дотор том гүрэн ч өмгөөлөхгүй гэдгийг жижиг орнуудад Боснийн жишээ мөн харуулсан билээ.

Монгол Улсын Их Хурлаас 2010 онд шинэчлэн батлсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд аюулгүй байдлыг төр-иргэний хамтын ажиллагаагаар хангах чухал үзэл санаа тусгагдсан. Үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой чухал асуудлуудаар нийгэмд мэдлэг, ойлголт төлөвшүүлэх, эрдэмтэн судлаачид, төрийн ахмад зүтгэлтнүүд, иргэдийн оролцоотойгоор аюулгүй байдал судлалыг улам хөгжүүлэхэд Стратегийн судалгааны хүрээлэн чухал үүрэг гүйцэтгэсэн билээ. Үндэсний аюулгүй байдлыг улс төр, дипломатын аргаар хангахад судалгааны байгууллагуудын оролцоо гадаад хамтын ажиллагаа чухал үүрэгтэй хэвээр байна.

1992 онд шинэ үндсэн хууль батлагдсан нь Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг боловсруулах, батлах үйл явцад чухал түлхэц өгсөн юм. Үзэл баримтлалын үндсэн агуулга нь дараах хоёр чухал түлхэц өгсөн юм. Үзэл баримтлалын үндсэн агуулга нь дараах хоёр онцлогтой юм. Үүнд: аюулгүй байдлын асуудлыг улс хоорондын харилцааны онцлогтой юм. Үүнд: аюулгүй байдлын асуудлыг улс хоорондын харилцааны хүрээнд "нутаг дэвсгэрээ гадны халдлага түрэмгийллээс хамгаалах" гэсэн явцуу утгаар авч үздэг байсныг халж, тухайн улс оршин тогтнох чадавхийнхаа хүрээнд "иргэдийн эрх чөлөөг янз бүрийн аюулаас хамгаалах гэсэн өргөн утгаар авч үзсэнд түүний шинэлэг хандлага оршино. Тухайлбал, Үзэл баримтлал нь "Монгол хүн, түүний амьдрах баталгаатай аюулгүй орчин"-ыг бүрдүүлэхэд чиглэсэн "хүний аюулгүй байдал"-ыг дээдэлсэн баримт бичиг мөн. Үзэл баримтлал нь зөвхөн "цэвэр" аюулгүй байдлын асуудлуудыг тусгасан төдий биш харин аюулгүй байдал, хөгжлийн асуудлуудыг холбон тусгасан өргөн цогц баримт бичиг юм. Үзэл баримтлалыг боловсруулахад үндэсний ашиг сонирхол болон үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагааны уялдааг дараах байдлаар авч үзсэн байна. Иргэний ашиг сонирхол гэдэг нь хүний эрх, эрх чөлөөгөөр илэрхийлэгдэнэ.

Нийгмийн ашиг сонирхол нь тогтвортой байдал, төрийн ажиллагаанд хяналт тавих боломж, иргэний амьжиргааны түвшингээр тус тус илэрхийлэгдэнэ. Төрийн ашиг сонирхол нь тусгаар тогтнол, бүрэн эрх, гадаад бодлого зэргээр илэрхийлэгдэнэ. Үндэсний ашиг сонирхол гэдэг бол нийгмийн болон төрийн ашиг сонирхлын нийлбэр биш юм. Эдгээр ашиг сонирхол нь хоорондоо байнга зөрчилдөнө. Иймд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого гэдэг нь дээрх ашиг сонирхлуудыг тэнцвэржүүлэх, хоорондын зөрчлийг зохицуулах зарчим, чиглэл, үйл ажиллагаа[8] гэж үзэж болох юм.

Монгол Улс 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш 1994 онд анхны Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалаа батлсан бөгөөд үүний дараа 2010 онд шинэчлэн батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 1.2.3-т үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг "оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал", "эдийн засгийн аюулгүй байдал", "дотоод аюулгүй байдал", "хүний аюулгүй байдал", "хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал", "мэдээллийн аюулгүй байдал" гэсэн харилцан уялдаатай зургаан бүлэгт ангилж тодорхойлсон. Эдгээрээс "оршин тогтнохуйн аюулгүй байдал", "дотоод аюулгүй байдал", "эдийн засгийн аюулгүй байдал"-ын асуудлууд Үндсэн хуулийн нэгдүгээр

[8] Р.Болд. Стратеги судалгаа 20 жилд. Эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхтгэл. 2011 он.

бүлэгт шууд хамааралтай болно.

Үндсэн хуулийн хүрээнд батлагдан гарсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал /ҮАБҮБ/ (1994, 2010), Гадаад бодлогын үзэл баримтлал (1994, 2011), Төрийн цэргийн бодлогын үндэс (1994), Төрийн батлан хамгаалах бодлого (2016) зэрэг тулгуур баримт бичгүүд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалан бэхжүүлэх төрийн бодлого, үйл ажиллагааны суурь болж ирсэн.

2010 онд шинэчлэгдэн батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал /ҮАБҮБ/- д Үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах анхдагч нөхцөл, баталгаа, хэв шинжээ хадгалах дархлааг дор дурдсанаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

Үндэсний аюулгүй байдал:

1.1.1. Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал[9] гэж Монгол Улсын Үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл бүрдсэн байхыг хэлнэ;

1.1.2. Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхолд монголын ард түмэн, соёл иргэншил оршин тогтнох, Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэр, хил хязгаарын халдашгүй байдал болон бүрэн бүтэн байдал, үндэсний эв нэгдэл, үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал, эдийн засгийн бие даасан байдал, экологийн тэнцвэрт хөгжил багтана;

1.1.3. Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, нэгдмэл байдлыг хамгаалан бататгах нь Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах анхдагч нөхцөл мөн.

1.1.4. Хүний эрх, эрх чөлөө, хууль дээдлэх зарчим, парламентын засаглалд суурилсан, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангасан ардчилсан төрийн тогтолцоо нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах баталгаа мөн;

1.1.5. Монгол Улсын төр, нийгэм, иргэний аюулгүй байдал харилцан уялдаатай хангагдсанаар Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал баталгаажна.

1.1.6. Үндэсний түүх, хэл, соёл, өв уламжлал, зан заншлаа хадгалж, хамгаалж хөгжүүлэх нь монгол үндэстний оршин тогтнохын үндэс, амин чухал дархлаа мөн." гэжээ.

Сүүлийн жилүүдэд олон улсын байдал хурцдаж, харьцангуй намжмал байсан уламжлалт цэрэг, дайны аюул занал сэргэж байна.

Гадаад бодлогын үзэл баримтлал хэмээх бодлогын чухал баримт бичиг /1994 онд анхны, 2011 онд шинэчлэгдэн батлагдсан[10]/ тусгасны дагуу Монгол Улс тайван цагт тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдлаа хамгаалан бататгах гол арга зам нь улс төр, дипломатын арга хэмээн үзэж энэ хүрээнд олон тулгуурт, идэвхтэй гадаад бодлого явуулж ирсэн.

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

Үндэсний аюулгүй байдлаа бататгах, нутаг дэвсгэрээ цөмийн аюулгүй байдлаас ангид байлгах бодлогын хүрээнд Монгол Улс 1992 онд "Монгол Улсын цөмийн зэвсэггүй бүсийн тухай хууль" баталсан бөгөөд 2000 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас Монгол Улсын олон улсын аюулгүй байдал, цөмийн зэвсэггүй бүсийн статусыг хүлээн зөвшөөрсөн тогтоол гаргаж улмаар 2000, 2012 онуудад НҮБ-ын Аюулгүйн зөвлөлийн гишүүн цөмийн зэвсэгтэй таван гүрнүүд үүнийг

[9] Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. 2010 он.

[10] Гадаад бодлогын үзэл баримтлал. 2011 он.

хоорондын уялдааг сайжруулах, зүйл заалтыг тодорхой болгох./Ялангуяа субъектүүдийн эрх хэмжээг нарийвчлан зааглан хуваарилж, шийдвэрийг баталгаажуулах механизмыг тодорхой болгох, гүйцэтгэлийг хангах субъект, тэдний эрх хэмжээ, хэрэгжүүлэх арга замыг нэн тодорхой тогтоох/

Үндэсний аюулгүй байдлын бодлогыг 2001 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдөр батлагдан ҮАБтХ-д шингээж, суулгаж өгсөн билээ. ҮАБтХ 5 бүлэг 21 зүйлтэй. Энэ хуулийн зорилт нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний оролцоог тодорхойлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагааг уялдуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино. Үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний язгуур ашиг сонирхол, Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаа, түүний зарчмыг тодорхойлж, ҮАБ-ын бүрэлдэхүүнийг хуулиар тогтоосон. **Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны бүтэц, байгууллагуудын оролцоо, бүрэн эрх, тэдний үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах, хяналтыг хэрэгжүүлэх асуудлыг хуульд тусгасан.**

Ер нь уул хууль нь ерөнхий, улс төрийн эрх ашгийг голчилсон буй. Тодорхой эрх ашгийг хамгаалах асуудал дутмаг байна гэж дүгнэж болно.

Энэхүү хуулийн 8 дугаар зүйлд Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын бүрэн эрхийг тогтоож өгсөн юм. Хуулийн:

8.1. Улсын Их Хурал нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бодлогыг тодорхойлж, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг батална.

8.2. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүний хувьд Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааг ерөнхий удирдлагаар хангаж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах асуудлаар холбогдох байгууллагуудын ажилтай танилцаж, чиглэл өгнө.

8.3. Монгол Улсын Засгийн газар нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах шаардлагатай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулна, гэж заажээ.

Үүнээс Ерөнхийлөгчийн институтийн талаар тодруулан авч үзье.

Монгол Улс парламентын бүгд найрамдах улс боловч судлаачид Парламент, Ерөнхийлөгчийн хосолсон засаглалтай гэж онцгойлон тэмдэглэдэг.

Энэ нь Ерөнхийлөгч Үндэсний аюулгүй байдлын Зөвлөлийн тэргүүний хувьд ҮАБЗ-ийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн чадамжийг бэхжүүлж өгч байгаагаараа онцлог талтай. Үүнд:

- Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд хүчтэй эрх мэдэлтэйгээр хууль тогтоох засаглал руугаа ордог, хууль санаачилдаг, хориг тавьдаг;
- Гүйцэтгэх засаглалын ажилд их эрх мэдэлтэй оролцдог – Засгийн газарт чиглэл өгөх, зарлиг гаргах эрхтэй. Зарлигт нь Ерөнхий сайд хамтарч гарын үсэг зурснаар тэр нь Засгийн газрын заавал дагаж мөрдөх шийдвэр болдог. ЗГ-ын үндсэн бүх томилгоог Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцдөг /олон томилгооны саналын эрх Ерөнхийлөгчөөс эхлэлтэй байдаг/;
- Шүүх эрх мэдэл дээр томилгооны шугамаар өргөн оролцох эрхтэй. Шүүгч, прокурорыг санал болгож, томилдог;
- Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч.

Иймд Ерөнхийлөгчийн одоогийн эрх зүйн статусыг хэвээр үлдээх нь цаашид ҮАБ-ыг тогтвортой байлгах үндэс болж байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

дэмжсэн нь Монгол Улсын хувьд олон улсын байр суурь, аюулгүй байдлаа бататгах томоохон алхам болсон.

Монгол Улс 1998 онд НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн чуулганаар Цөмийн зэвсэггүй статустай болохоо баталгаажуулсан нь чухал алхам болов. Энэ нь Том гүрнүүд хүчинд, бага улсууд эрх зүйд тулгуурладаг болохыг дахин нотлов.

Хүч /power – hard, soft/ гэсэн ойлголтод гагцхүү цэргийн хүч бус эдийн засаг,, технологи, соёл иргэншлийн зэрэг хүчний бүх хэлбэрүүд ордог. Эдгээр хүчийг ҮАБҮБ, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх, асуудлыг шийдвэрлэхэд зөв зохистой ашиглах ёстой.

Монгол Улс бага орны хувьд тоон болон чанарын үзүүлэлтүүд бага, том улсуудын гадаад болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлого чанарын ялгаатай хэвээр байна. Хөрш 2 том орны эдийн засгийн болон бусад хүчин зүйлүүд нэмэгдэх тутам тэр хэмжээгээр манай аюулгүй байдал эмзэг болсоор. Монгол Улс өөрийн хүчээр аюулгүй байдлаа бүрэн хангаж чадахгүй учир бусдын хүчинд тулгуурлах арга замаа хайсаар байна. Бага улс аюулгүй байдлаа хамгаалахын тулд юу чаддагаа хийдэг, том улс юу хүссэнээ хийдэг гэж доктор Г.Төмөрчулуун "Даяар ертөнц: Монголын гео-политик" номондоо тэмдэглэсэнтэй мэргэжил нэгтэй судлаачийн хувьд санал нэг байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах олон улсын практикт жижиг, дунд улсын үндэсний аюулгүй байдлын тэргүүн зэрэгт дотоод аюулгүй байдлын асуудал тавигддаг. Тодруулбал, гадны хүчнээс жижиг, буурай улсуудад чиглэсэн бодлого хэрэгжүүлэхдээ тухайн улсын дотоодод, тэр дундаа нийгмийн сэтгэлзүйд нөлөөлж тогтворгүй байдал бий болгон түүнийг шийдвэрлэхдээ өөрсдийн ашиг сонирхлыг суулгадаг технологи хуучраагүй, харин ч шинэ агуулга, хэлбэрээр баяжиж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль[11] /ҮАБтХ/-ийн 5.1. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал нь үндэсний аюулгүй байдлын талаархи төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж чанарын үндэс болно –хэмээн тодорхойлсон. Энэ хууль нийт 5 бүлэг, Үүнээс: 4 бүлгийн – 4 зүйл, 12 хэсэг, 14 заалт, 1 дэд заалттай.

Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг хэвлэлд нийтлэх найруулгыг Төрийн нууцын тухай хуульд нийцүүлэн бэлтгэж төрийн албан ёсны хэвлэлд нийтэлсэн. Үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсэг, хангах арга зам , Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны чиг бодлогыг тодорхойлсон энэхүү баримт бичигт "Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын гадаад орчин, тулгамдаж байгаа сорилт, эрсдэл" гэсэн 2 дугаар бүлгийг нийтлээгүй. Энэ нь "хар хайрцагны бодлого" гэж үзэх нөхцөл боловч шийдвэр гаргах үндэслэл болох стратеги, бодлого боловсруулах субъектүүдийн шаардлагатай цагийн байдалд шуурхай үйл ажиллагааны боломжийг гацаах учир шалтгаан болох нь гарцаагүй.

Аюул занал, эрсдэл, тэдгээрийн эх үүсвэрийн талаар бодлогын баримт бичиг болон хуульд тодорхойлолт өгөх шаардлагатай байна.

Зарим судлаачид үзэл баримтлалын хэрэгжилт хангалтгүй байгааг бодлого, хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглал, шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хангалтгүй хэрэгжиж байгаа жишээгээр дүгнэж байгаатай миний хувьд санал нэгтэй байдаг.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагаа нь тасралтгүй, хурдтай хувиран өөрчлөгдөх аюулгүй байдлын орчинд нийцэж, шинэчлэгдэн боловсронгуй болж байх шаардлагатай.

ҮАБ-д холбогдох хууль тогтоомжийг шинэчлэн найруулах, эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, холбогдох хуулиудын

[11] Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. 2001 он.

тулгамдсан асуудал болж байна.

"Үндэсний аюулгүй байдал-25" онол- практикийн бага хурал дээр тавьсан илтгэлдээ систем судлаач Ц.Даваадорж Монгол Улсад хосолмол хандлага, реалист хандлагад тулгуурласан, мөн эрх зүйт хандлагыг хэм хэмжээ болгосон болохыг тэмдэглэсэн.

Реалист хандлагад үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангахыг гол цөм болгодог, Конституционал буюу эрх зүйт хандлагад олон улсын болон дотоод эрх зүйн систем нь аюулгүй байдлыг хангах нөхцөл бүрдүүлэх ёстой гэж үздэг.

Доктор Ц.Даваадоржийн тодорхойлсноор Зайлшгүй шаардлагатай нөхцөлүүд нь төр, нийгэм, эдийн засгийн системийн оршин тогтнох, тэнцвэртэй байхыг хангах суурь болдог. Харин эдийн засаг, нийгмийн тогтвортой хөгжил, хүний эрх, эрх чөлөөг хангаж чадахуйц хүчин зүйлүүд бүрэлдсэн байх нь аюулгүй байдлын Хүрэлцээтэй нөхцөлүүд болох аж. Энэ хоёр нөхцөл нь хоёул харилцан уялдаатай бүрэлдэн тогтож байж аюулгүй байдлыг хангаж аюул, занал, эрсдэлийн эсрэг дархлаа, даван туулах, дасан зохицох, улмаар тогтвортой хөгжих чадавхтай байлгах зайлшгүй болон хүрэлцээтэй нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Тэнцвэртэй, тогтвортой байх чадавх нь зайлшгүй шаардлагатай нөхцөл болж, хөгжих чадавх нь хүрэлцээтэй нөхцөл болно гэсэн энэ дуализм нь Монгол Улсын дотоод аюулгүй байдлыг хангах нэгдмэл суурь болох юм.

Улмаар угсаатны болон иргэнлэг хэв шинжийн аль аль нь хүчтэй бүрэлдсэн, өөрөөр хэлбэл нэг үндэстнээс бүрдсэн, нэг нутаг дэвсгэрт тусгаар тогтносон, өөрийн эдийн засаг, нийгмийн харилцаа, эрх зүйтэй улсыг "үндэстэн улс" (nation state) гэж нэрлэдэг байна.

Тусгаар тогтнол, нэгдмэл нутаг дэвсгэр, үндэсний эдийн засаг, өөрийн Үндсэн хуульт эрх зүйгээр адилсан нэгдэх Монгол Улсын иргэний хувьд үндэстний хэв шинж гэхээс үндэсний хэв шинж гэсэн ойлголт дүйцэх бөгөөд үндэсний хөгжил, үндэсний аюулгүй байдал гэсэн томьёололд Монгол Улсын хил хязгаарын хүрээн дэх иргэд, нийгэм, төрийн аюулгүй байдал, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн, монгол улсын үндэс, үндэстэн улсыг цогцлоох, харилцан уялдаатай асуудал хамрагдах юм.

Өнөөгийн болон ирээдүйн монгол хүн болон Монгол Улсын дүр төрх, түүний хэв шинж, үзэл бодол, итгэл үнэмшил, үндэсний хөгжилд ард иргэдийг нэгтгэн дайчлах үндэсний ухамсрын шинэ илрэл болох Монгол улс үндэс, Үндсэн хуулийн талаар нийгмийн өргөн давхаргыг хамарсан зөвшилцөлд хүргэх шаардлагатай байна.

Үндэстэн, үндэстэн улсыг бүрдүүлэгч хэв шинж, матриц нь дотоод нэн чухал хүчин зүйл болж, үүнд өөрчлөлт ормогц тухайн нийгэмд бүтцийн, тогтцын, харилцааны томоохон өөрчлөлт, хувьсал бий болж оршин тогтнох эсэх нь хамаардаг. Улс үндэсний хувьд энэ суурь хэв шинжүүд– матриц нь үндэсний ашиг сонирхол, үндэсний үнэт зүйлс, үндэсний хэв шинж /амин чанар/ тул төрийн бодлогын суурьд, Үндсэн хуульд тусгагдаж, эдгээрийг хангах шаардлагатай бөгөөд хүрэлцээтэй нөхцөл бүрдэж байж л үндэсний аюулгүй байдал[12] хангагдана.

Тусгаар тогтнол, нэгдмэл нутаг дэвсгэр, үндэсний эдийн засаг, өөрийн Үндсэн хуулиар адилсан нэгдэх Монгол Улсын иргэний хувьд үндэстний хэв шинж гэхээс үндэсний хэв шинж гэсэн ойлголт дүйцэх бөгөөд үндэсний хөгжил, үндэсний аюулгүй байдал гэсэн томьёололд Монгол Улсын хил хязгаарын хүрээн дэх иргэд, нийгэм, төрийн аюулгүй байдал, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн, монгол улс үндэс, үндэстэн улсыг цогцлоох, харилцан уялдаатай асуудал хамрагдах юм.

[12] Ц.Даваадорж. Үндэсний аюулгүй байдал -25. Онол практикийн бага хурлийн эмхтгэл. 2017 он.

Ерөнхийлөгч засаглалын салаа мөчир бүртэй хэрхэн харьцахыг хуулиар зохицуулдаг, Тухайлбал Ерөнхийлөгч нь УИХ-тай бол хууль санаачлах, хуулинд хориг тавих эрхтэй харьцдаг. Харин засгийн газартай бол Ерөнхий сайдын нэрийг УИХ-д оруулдаг ба засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүнийг Ерөнхий сайд нь Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д оруулдаг. Харин шүүх засаглалтай бол онц эрхтэй харьцдаг. Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, шүүгчдийг Ерөнхийлөгч томилно. Мөн Авлигатай Тэмцэх Газар болон Тагнуулын Ерөнхий Газрын дарга нарыг Ерөнхийлөгчийн саналаар томилдог.

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

Стратегийн түвшинд, хууль санаачлах эрхтэй Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, УИХ-ын гишүүний санаачилж өргөн барьсан холбогдох үзэл баримтлал, хууль тогтоомжийг УИХ хэлэлцэж төрийн бодлого, холбогдох хууль эрх зүйн актуудыг батлан гаргадаг. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, төрийн цэргийн болон батлан хамгаалах бодлого, Зэвсэгт хүчний хуулиудыг Ерөнхийлөгч санаачилж өргөн барьдаг. Аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын үзэл баримтлал, бодлогыг Ерөнхийлөгч өргөн барих асуудал хуулиар зохицуулагдсан бол Зэвсэгт хүчин, батлан хамгаалахын хуулиудыг Ерөнхийлөгч санаачлах асуудал хуулиар заагдаагүй, жишиг хэлбэрээр оршиж байна.

Хуульд хориг тавих, хууль санаачлах эрхээ манай ерөнхийлөгч нар харьцангуй сайн эдэлж иржээ. Дөрвөн Ерөнхийлөгч нийтдээ 53 удаа удаа хориг тавьсаны дөрөвний гурвыг УИХ хүлээн авсан нь төрийн алба, засгийн газар, УИХ-ийн үйл ажиллагаа, үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт, төрийн байгуулал, улс төрийн нам, татвар, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаатай холбоотой байв.

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

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулиар **аюулгүй байдлын бодлогыг** стратегийн, зохион байгуулалтын, хямралын үеийн гэсэн гурван гол түвшинд ангилан үзсэн бодлогын ялгаатай түвшингүүдэд хамруулж болох байгууллага, албан тушаалтнуудын чиг үүргийг хуваарилж зохицуулсан байдаг.

<u>Дотоод аюулгүй байдлыг хангах асуудлыг чухалчлах шаардлага:</u>

Гадаад орчин олон улсын байдлаас өмнө дотоод улс төр, эдийн засаг, нийгмийн зөрчил, тэмцэл, өрсөлдөөн, хямралт байдалд дорвитой шинжилгээ судалгаа хийж, гарах гарцыг хайх, бодит арга хэмжээг шуурхай авах шаардлага

ДҮГНЭЛТ

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагаанд шаардлагатай нөхцөлүүдийг бүрдүүлж чадаж буй авч хүрэлцээтэй нөхцөлүүдийг хараахан бүрдүүлж чадаагүй байна.

Гадаад бодлогын үзэл баримтлал болон аюулгүй байдлын салбарын эрх зүй, стратегийн болон бодлогын томоохон баримт бичгүүд шинэчлэгдэж байна. Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал шинэчлэгдэн батлагдсанаар Үндэсний аюулгүй байдлын тухай, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулиудыг шинэчлэх ажил хэдийнээ эхэлж цаашлаад аюулгүй байдлыг хангах эрх зүйн орчныг шинэчлэх 70 гаруй хуульд нэмэлт өөрчлөлт орох процесс үргэлжилж байна.

Гагцхүү цэрэг, улс төрийн чиглэлийн хууль тогтоомж давамгайлж байгаа нь аюулгүй байдлыг улс төр, дипломатын аргаар хангах зэл санаатайгаа зөрчилдөх хандлага харагдаж байгаад дүгнэлт хийх ёстой байна.

Үзэл баримтлал шинээр батлагдан мөрдөгдөж байгаа хэдий ч үндэсний аюулгүй байдлын тухай гол хуулиа шинэчилж түүндээ суулгаж өгөх гэсээр бодлогыг дахин нэмж шинэчлэн /улс орны болон олон улсын нөхцөл байдал түргэн өөрчлөгдөж байна/ өөрчлөх цаг тулгараад байна. Хууль нь бодлогоосоо цаг хугацааны хувьд хоцорч явна.

Ерөнхийлөгч нь эрх мэдлийн салаа мөчир бүртэй хэрхэн харилцахыг хуулиар зохицуулдаг, тухайлбал Ерөнхийлөгч нь УИХ-тай бол хууль санаачлах, хуулинд хориг тавих эрхтэй харилцдаг. Харин засгийн газартай бол Ерөнхий сайдын нэрийг УИХ-д оруулдаг ба засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүнийг Ерөнхий сайд нь Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д оруулдаг. Харин шүүх эрх мэдэлтэй бол онц эрхтэй харилцдаг. Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, шүүгчдийг Ерөнхийлөгч томилдог болон Авлигатай тэмцэх газар болон Тагнуулын ерөнхий газрын дарга нарыг Ерөнхийлөгчийн саналаар томилдог зэрэг Ерөнхийлөгчийн одоогийн эрх зүйн статусыг хэвээр үлдээх нь цаашид ҮАБ-ыг тогтвортой байлгах үндэс болж байна.

Манай чиг үүрэг хүлээсэн байгууллагууд цомхон хүчээр асуудлын гол чиглэлд алсын хараатай, салбар нэгжүүдийн харилцан ажиллагаанд тулгуурлан маш үр дүнтэй, бас нягт нямбай ажилладаг болж сурах хэрэгтэй байна. Учир нь, бид ямагт цомхон хүчээр, бага хөрөнгө санхүүгээр ажиллахаас өөр аргагүй байдалд байгаа билээ. Өөрөөр хэлбэл, манай нөхцөл байдал бидэнд цомхон хүчээр ажиллахыг тулгаж байна. Түүнчлэн хөршүүдээсээ техник хэрэгслийн хувьд төдийгүй сэтгэлгээ, сургалтын хувьд ихээхэн хоцрогдож яваагаа мартаж болохгүй. Иймд бид цаашид яах ёстойг судалж тодорхойлох шаардлага тулгарч байна.

Үндсэн хуулийн тухай нийгэмд өрнөж буй өнөөгийн хэлэлцүүлэг нь ганц нэг засвар оруулах төдий бус чухам төрийн ямар тогтолцоог бий болгох тухай зарчмын асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг олох ёстой.

---o0o---

2017 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдөр Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хуульчдын танхимд Хууль зүйн доктор Д.Сүнжидийн “Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ” номын танилцуулга болсон байна.

ШАШИН ШҮТЭХ, ЭС ШҮТЭХ ЭРХ ЧӨЛӨӨ БА МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ПРАКТИК



МУИС-ийн ХЗС-ийн дэд профессор, хууль зүйн доктор Д.Гангабаатар

"Хэрэв чи бусдын сүсэг бишрэлийг хүндэтгэхгүй аваас, бусад хүмүүсийн итгэл үнэмшилд хор хүргэх болно. Өөрийн итгэл үнэмшилд ч мөн адил". Ашок хааны Чулууны бичээс

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, Үндсэн хуулийн хамгаалалт, итгэл үнэмшилтэй байх эрх, ялгаварлан гадуурхах, төрийн шашин, албан ёсны шашин, сүсэг бишрэлээ илэрхийлэх хэлбэр, шашинд дагаар орох.

ТОВЧЛОЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар итгэл үнэмшилтэй байх болон шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг баталгаажуулсан. Үндсэн хуулийн хамгаалалт нь шашин шүтэх эрх чөлөө төдийгүй шашин шүтлэгтэй хамааралгүй итгэл үнэмшил, түүнчлэн аливаа шашныг шүтэхгүй байх эрхэд ч хамаарах бөгөөд иргэдийн амар тайван, хүссэн зүйлдээ итгэж амьдрах хуулийн баталгаа нь болохоос гадна нийгмийн хөгжилд томоохон хувь нэмэр оруулж байдаг юм. Энэ өгүүллээр шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний Үндсэн хуулийн хамгаалалт, элементүүд, хамгаалалтын хүрээ, хязгаарлалтын асуудлыг Үндсэн хуулийн цэцийн практик, зарим гадаад улсын туршлагын хүрээнд судалж, дүн шинжилгээ хийх болно.

УДИРТГАЛ

Итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө нь онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд ч хуулиар хязгаарлаж болохгүй онцгой хамгаалалт бүхий эрх чөлөө юм.[1] Тодорхой орон зай цаг хугацаанд илэрдэг түр зуурын улс төрийн зөвшилцлөөс ялгаатай ард түмний түгээмэл, нийтлэг үнэт зүйл болох тул шашин шүтэх эрх чөлөөг хязгаарлахыг Үндсэн хуулиар хоригложээ. Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг баталгаажуулах нь хувь хүн төдийгүй нийт нийгэмд эерэгээр нөлөөлдөг.

Хүний мөн чанар нь үнэнийг хайх явдал юм. Амьдралын мөн чанар, утга учир, эхлэл, төгсгөлийн талаарх асуултынхаа хариуг хүн бүр эрэлхийлдэг. Эдгээр асуултын хариуг эрж хайх эрх чөлөөгүй хүнийг бүрэн дүүрэн амьдарсан гэхэд хэцүү. Хүн бүр үнэнийг эрэлхийлсэн асуултынхаа хариуг эрж хайж, хариултынхаа дагуу өөрийн амьдралын чиг баримжаа, итгэл үнэмшлийг олж авах эрхтэй. Иргэд нь өөрийн итгэл үнэмшил, шашин шүтлэгээ сонгож, итгэж бишрэх эрх чөлөөтэй байх нь нийгмийн бүх анги, давхаргын хүмүүс амар түвшин амьдрах үндэс юм. Энэ үүднээс шашин шүтэх эрх чөлөөг хүний анхдагч үндсэн эрх бөгөөд ардчилсан нийгмийн тулгуур баганын нэг гэж үздэг.

[1] "Монгол Улсын Үндсэн Хууль" (1992). 19.2 дугаар зүйл.

www.mn360.mn

хязгаарлагдахгүй. Шашингүйн үзэл, аливаа шашинд итгэж үнэмшихгүй байх эрх, түүнчлэн, бүх төрлийн итгэл үнэмшил, хувийн үзэл бодлоо дангаар болон хамтран илэрхийлэх зэрэг хамаарна.[6] Шашин шүтэх эрх чөлөө нь зөвхөн дэлхийн уламжлалт томоохон шашныг шүтэх эсэхээр хязгаарлагдахгүй. Шинээр байгуулагдсан шашин болон шашны цөөнхийн итгэл үнэмшлийг ч адил тэгш хамгаалах ёстой.

Шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхахгүй байх

Шашин шүтэх эрх чөлөөний хамгийн тодорхой элементийн нэг нь шашин шүтлэгээр нь ялгавар үзэхгүй байх юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд хүнийг шашин шүтлэг, үзэл бодлоор нь ялгаварлан гадуурхахыг хориглосон.[7] Энэ шаардлагын дагуу төрөөс шашны итгэл үнэмшлээр ялгаварлан гадуурхахыг хориглохоос гадна нийгмийн бүхий л давхаргын түвшинд хориглодог. Өөрөөр хэлбэл аливаа шашны байгууллага, сүм хийдийн зүгээс бусад шашны сүсэг бишрэлийг гадуурхахгүй байх, тэвчээртэй хандах үүрэг хүлээнэ. Төрийн зүгээс шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхсан хууль батлахгүй байх, батлагдсан хуулийг хүчингүй болгох, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх үүрэгтэй.

"Төрөөс Монголын ард түмний эв нэгдэл, соёл иргэншлийн түүхэн уламжлалаа эрхэмлэхийн үүднээс Монгол Улс дахь буддын шашны зонхилох байр суурийг хүндэтгэн үзнэ. Энэ нь иргэд бусад шашин шүтэхэд саад болохгүй" гэсэн хуулийн заалт хүнийг шашин шүтлэгээр нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно гэсэн Үндсэн хуулийн заалтад харшилж буй эсэх асуудлаар Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан үүсгэж, хянан шийдвэрлэсэн Цэцийн практик бий.[8] Хуулийн энэхүү заалт нь Үндсэн хуулийн хоёр заалтад нийцэж байна гэж Үндсэн хуулийн цэц дүгнэсэн.

Нэгдүгээрт, Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн төр нь шашнаа хүндэтгэнэ гэсэн шашин төрийн харилцааны үндсэн зарчимд нийцнэ. "Монголд хамгийн их хэлмэгдсэн шашин бол буддын шашин юм. Бид тэр шашны өмнө гэм буруугаа наманчлах учир бий. Хүн амын олонх шүтэж байгаа тул хүндэтгэнэ гэж хэлсэн юм" гэж Цэцийн хуралдаан дээр УИХ-ын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Ч. Ган-Өлзий, Ч. Зоригтбаатар[9] нар УИХ-ыг төлөөлөн үзэл бодлоо илэрхийлжээ. Буддын шашны зонхилох байр суурийг хүндэтгэн үзнэ гэсэн нь төр нь шашнаа хүндэтгэнэ гэсэн Үндсэн хуулийн заалттай уялдан гарсан гэж Цэц үзжээ. Цэцийн энэхүү тайлбарыг төр нь уламжлалт буддын шашнаа хүндэтгэнэ гэсэн агуулгаар ойлгож болох юм.

Хоёрдугаарт, уг хуулийн зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн удиртгал хэсгийн үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдлэх, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөх гэсэн заалттай уялдан гарсан тунхаглалын шинжтэй заалт гэж Цэц үзжээ. Бурхны шашин Монгол Улсын түүхэнд хэд хэдэн удаа төрийн шашин байсны үр дүнд улсын соёл, урлаг, анагаах ухаан, түүхэн уламжлал, хүн ардын сэтгэлгээний онцлогт гүнзгий нөлөөлсөн. Иймхүү буддын шашин нь Монгол Улсын соёл, түүх, уламжлалын салшгүй хэсэг болсон тул буддын шашны зонхилох байр суурийг хүндэтгэн үзнэ хэмээсэн хуулийн заалт нь шашин шүтлэгээр ялгаварлан гадуурхаагүй хэмээн Үндсэн хуулийн цэц дүгнэжээ.

Хүн амын олонх нь шүтэж байгаа, уламжлалт шашнаа хүндэтгэх, хуулиар тусгай статус олгох явдал зөвхөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онцлог бус гадаадын бусад улсад цөөнгүй бий.

[6] ИУЭОУП-ын 18 дугаар зүйлийн Ерөнхий тайлбар. НҮБ-ын Хүний эрхийн комисс, 1993.

[7] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 14.2 дугаар зүйл.

[8] Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргаан (Үндсэн хуулийн цэцийн 02 дугаар дүгнэлт 1994).

[9] Мөн тэнд.

Шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалах нь тогтвортой байдлыг бий болгож, шашин хооронд эв найртай хамтран орших, хүчирхийлэл багасах зэрэг олон эерэг үр нөлөөтэй. Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хангах нь нийгэм, улс төр, эдийн засгийн тогтвортой байдлын суурь болж, иргэд амар тайван аж төрөх боломжийг хангах чухал хүчин зүйл болдгийг дэлхийн улс орнуудын туршлага харуулсаар ирлээ.[2]

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний тухай ойлголт, агуулгыг хөндөх үед "шашин" хэмээх нэр томьёоны тодорхойлолтын асуудал маргаан дагуулдаг. Орчин үеийн хүний эрхийн олон улсын гэрээ, конвенцуудад "шашин"-ыг тухайлан тодорхойлоогүй бөгөөд НҮБ-ын гэрээнүүдэд үзэл бодол, итгэл үнэмшил болон шашин шүтлэг хэмээн шашинтай холбогдох эрхүүдийг нэгтгэн бүлэглэсэн байдаг.[3] Шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалдаг олон улсын болон бүсийн бүх эрх зүйн баримт бичигт "шашин" гэдэг нэр томьёог тодорхойлохыг оролдсонгүй.[4] Энэ нь тодорхойлоход бэрхээс гадна тодорхойлох гэсэн оролдлого эргээд шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний хязгаарлалт болох хандлагатай байдагтай холбоотой.

Шашин шүтэх эрх чөлөө түгээмэл үнэт зүйл болох нь

Хүний мөн чанарыг тодорхойлох хамгийн үндсэн онцлог шинжийн нэг нь итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлтэй байх явдал билээ. Энэ онцлог нь түүхэн явцад шашин шүтлэг, үзэл онол, сургаал нийтийн хөдөлгөөн гээд олон хэлбэрээр илэрч ирсэн. Шашин, шүтлэг байдаггүй, иргэд нь огт шашин шүтлэггүй улс гэж үгүй. Улс орон бүр шашин шүтэх эрх чөлөөг зохицуулах бодлого, хууль тогтоомжтой. Ардчиллын үнэт зүйлс болох тэвчээрийн үүднээс авч үзвэл дэлхийн улс орнуудад шашны итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэл олон ургалч байхыг хүлээн зөвшөөрдөг. Харин хүний эрхийн түгээмэл шинжийн үүднээс эдгээр соёл, уламжлал, нөхцөл байдал харилцан адилгүй улс оронд шашин шүтэх эрх чөлөөний агуулга, хамгаалалт нэг стандарт байх ёстой.[5]

Шашин шүтэх эрх чөлөө түгээмэл үнэт зүйл боловч энэ эрх чөлөөний эрх зүйн хамгаалалт хангалтгүй байгаа улс цөөнгүй. Олон улсын хүний эрхийн гэрээ, конвенцыг дэлхийн олонх улс соёрхон баталж, нэгдсэн орсноор хүний эрх салшгүй, түгээмэл, харилцан уялдаатай болохыг хүлээн зөвшөөрсөн. Шашны болон үзэл санаагаар ялгаварлах, үл тэвчих байдлыг устгахад хүний эрх, эрх чөлөө, ардчиллын үнэт зүйлсийг төлөвшүүлэх явдал чухал юм. 1993 оны Хүний эрхийн Дэлхийн бага хурлаар хүний эрх, эрх чөлөөг түгээмэл хийгээд салшгүй болохыг бүх НҮБ-ын гишүүн улс орон хүлээн дахин зөвшөөрч баталгаажуулсан билээ.

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний хамгаалалтын хүрээ

Шашин шүтэх эрх чөлөөний Үндсэн хуулийн хамгаалалт нь зөвхөн аль нэг шашныг шүтэх, эс шүтэхээр

[2] Шашны урсгал хооронд зөрчлөөс болж иргэний дайн тав дахь жилдээ үргэлжилж, 400 гаруй мянган хүний ам насаа алдаж, хүн амын тал нь шахуу дүрвэж, хот тосгод үнс нурам болж, терроризм цэцэглэх таатай хөрс болж, 1000 гаруй зэвсэгт бүлэглэл, дэлхийн 30 гаруй улсын геополитикийн тоглолт хийх дайны талбар болсон Сири улсын жишээ байна. Шашны сүсэг бишрэлээс үүдсэн мөргөлдөөн, тэмцэл олон улс оронд байсаар байна. Пакистаны Ахмадис, Египет, Иран, Малайзын бахайчууд, Зүүн Европын зарим улс, Грек, Сингапурт Жеховын гэрчүүд, Латин Америк, Мексик, Хойд Ирландын католик болон протестантын асуудал, Ойрхи Дорнодын лалын шашны шиа болон сунни урсгалын зөрчилдөөн гээд дэлхий энд тэндгүй шашин хооронд мөргөлдөөн, зөрчил байсаар байна.

[3] Д.Гангабаатар. "Үндсэн Хууль дахь шашин шүтэх эрх чөлөө болон Төр, сүм хийдийн харилцааны асуудал," "Хууль Дээдлэх Ёс" сэтгүүл 2014 №2(48). 24-25 дахь тал.

[4] Natan Lerner, Religion, Secular Beliefs and Human Rights: Second Revised Edition (Martinus Nijhoff Publishers, 2006), P. 6.

[5] Мусульман шашны шариагийн эрх зүй, эсхүл шашин шүтэх эрх чөлөөг хязгаарладаг цэргийн болон эрх мэдэл хэт төвлөрсөн улсын иргэд шашин шүтэх эрх чөлөөг бүрэн эдэлж чадахгүй байсаар байна. Гэвч үндэстний бүрэн эрхт байдал, зан заншил, шашны эрх зүйн шалтгаанаар хүний эрх, эрх чөлөөний түгээмэл шинжийг үгүйсгэх учиргүй.

www.mnlaw.edu.mn

шашнаа төрийн шашинд өргөмжлөх болон тусгай статус олгох нь шашин шүтэх эрх чөлөөний зөрчил биш гэж үзэж байна. Гагцхүү бусад шашны цөөнхөд итгэл үнэмшилтэй байх, сүсэглэж, бишрэх, түүнийгээ илэрхийлэх хуулийн баталгаа олгоогүй нөхцөлд шашин шүтэх эрх чөлөөг зөрчих нөхцөл үүсдэг.

Шашин шүтлэг, сүсэг бишрэлийн илэрхийлэл

Шашин шүтэх эрх чөлөө нь дараахь байдлаар илэрдэг. Сүсэг бишрэлийн шууд илрэл болсон зан үйл, ёслол; шашны сүм, хийд, байгууламж барих; шашны бэлгэдлийн зүйлс байрлуулах; шашны тэмдэглэлт өдөр амрах; мацаг барих; тусгай өмсгөл хувцас өмсөх; настай холбоотой шашны зан үйл хийх; тодорхой хэлийг хэрэглэх; шашны багш удирдагч, номлогчоо сонгох; шашны сургууль байгуулах; шашны ном, хэвлэмэл материал түгээх зэрэг олон хэлбэрээр илэрдэг.[17] Эдгээр шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний гадагш илэрхийлэгдэх хэлбэр нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, жагсаж цуглах, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг бусад эрх, эрх чөлөөтэй нягт холбоотой.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хамгаалахдаа туйлын эрх болох талаас нь хамгаалж, хуулиар хязгаарлахыг хориглосон боловч илэрхийлэх хэлбэрт нь хязгаарлалт тогтоосон болох нь Үндсэн хуулийн цэцийн тайлбараас[18] харагдана. Онц болон дайны байдал зарласан үед ч шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хязгаарлаж болохгүй[19] гэснээр шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг Үндсэн хуульд туйлын эрх гэж үзжээ. Итгэж сүсэглэх эрх нь хязгаарлаж болохгүй туйлын эрх боловч тухайн итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлийг үг яриа, үйлдэл, зан үйл, заах сургах, түгээж дэлгэрүүлэх зэргээр илэрхийлэхэд тодорхой хязгаарлалт байж болохоор байна.

Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтээс үзэхэд дангаар болон бусадтай хамтран хичээл заах, хурал мөргөл хийх, шашны зан үйлийн ёслол үйлдэхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоож болохоор байна.[20] "Шашныг гаднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлэх үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно" гэсэн заалт[21] нь үндэсний эв нэгдэл, аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, Монголын ард түмний түүхэн уламжлал, зан заншилд хохирол учруулж болох хүмүүнлэг бус үйл ажиллагаатай аливаа шашны урсгалыг Монгол Улсад зориуд нэвтрүүлэх тохиолдолд хязгаарлалт болох агуулгаараа Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 18, 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн заалтыг зөрчөөгүй байна гэж Үндсэн хуулийн цэц дүгнэжээ. Шашныг гаднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлэх үйл ажиллагааг ийнхүү хязгаарлаж буй нь шашны сургалт, сурталчилгаа явуулах хэлбэрээр сүсэг, бишрэлээ илэрхийлэхэд тавьж буй хязгаарлалт юм.

Шашин шүтэх эрх чөлөөг хязгаарлахыг хориглосон Үндсэн хуулийн заалтаар өөрийн гэсэн итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлтэй байх, хүссэн зүйлдээ итгэж, сүсэглэх, шүтэх, эс шүтэх эрхийг ямар ч нөхцөлгүйгээр хүлээн зөвшөөрч хуулиар хамгаалсан байна. Харин шашны итгэл үнэмшлээ бие дааж болон бусадтай хамтран мөргөл, эргэл хийх, зан үйл үйлдэх зэргээр илэрхийлэх хэлбэрийг нь төрөөс зохицуулж, хязгаарлаж болохоор хуульчилжээ. Сүсэг бишрэл, шашин шүтлэгийн илэрхийлэх хэлбэрийг хязгаарлах нь Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу төр, сүм хийдийн харилцааг хуулиар

[17] ИУЭОУП-ын 18 дугаар зүйлийн Ерөнхий тайлбар, 4 Дүгээр догол мөр, НҮБ-ын Хүний эрхийн комисс, 1993.

[18] Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргаан, 02.

[19] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 19.2 дугаар зүйл.

[20] Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргаан, 02 дугаар дүгнэлт.

[21] "Төр, Сүм Хийдийн Харилцааны Тухай Хууль" (1993), 4.7 дугаар зүйл. (Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр хүчингүй болсон).

Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль дахь буддын шашны зонхилох байр суурьтай холбоотой заалт нь уламжлалт буддист шашинтай зарим улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалттай төстэй байна. Тухайлбал, Бүгд найрамдах Шриланк улсын Үндсэн хуульд БНШУ-д буддын шашин зонхилох байр суурьтай байх бөгөөд буддын шашныг хүндэтгэн хөгжүүлэх нь төрийн үүрэг юм. Энэ нь бусад Үндсэн хуулиар бусад шашинд олгосон эрхийг хөндөхгүй[10] гэсэн байна. Европын зарим улс орнуудад мөн уламжлалт шашиндаа тусгай статус олгосоор байна. Литвийн Шашны байгууллага ба нийгэмлэгийн тухай хуульд[11] уламжлалт есөн шашныг тусгаж өгсөн бөгөөд уламжлалт статустай шашин нь төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авах боломжтой болдог байна. Энэ мэтээр уламжлалт шашинд тусгай статус олгох нь төрийн шашинтай байхаас ялгаатай ойлголт юм.

Төрийн шашин ба шашин шүтэх эрх чөлөө

Төрийн шашинтай холбоотой шашин шүтэх эс шүтэх эрх чөлөө хөндөгддөг. Зарим улсад нэг болон хэд хэдэн шашинд төрийн буюу албан ёсны шашин гэсэн статусыг хуулиар олгодог. Албан ёсны шашинтай байна гэдэг нь төр нь шашнаас хараат байх эсхүл шашин нь төрийн удирдлагад оршихын нэр биш юм.

Хүн төрөлхтний түүхэн дэх бараг бүх соёл иргэншил тодорхой цаг үед төрийн шашинтай байсан. МЭӨ III зууны үеийн Энэтхэгийн Ашок хаан буддын шашныг төрийн шашин болгож, Ази даяар тайван замаар түгээн дэлгэрүүлж байв.[12] Эдүгээ Ойрх болон Алс Дорнодын олон улс мусульман шашныг төрийн шашин гэж үзсээр байна. Саудын Араб, Бангладеш, Пакистан, Афганистанд мусульман шашин төрийн шашин бол Ираны ерөнхийлөгч нь шашны удирдагчийн шийдвэрийг дагах үүрэгтэй байна.[13] Англи, Денмарк, Исланд, Грек, Норвеги зэрэг Европын улс орнуудад[14] ч төрийн шашны статус тодорхой хэмжээнд оршсоор байна.

Нэг шашныг төрийн буюу уламжлалт гэж хуульчилсан улсад ч бусад шашны сүсэг бишрэлийг хүндэтгэн, адил тэгш хандах тогтолцоо бий болжээ. Норвегийн хувьд Лутерны сүмд төрийн статус олгосон бол Швед 2000 онд Лутерны сүмийн төрийн шашны статусыг цуцалсан. Парламентын дээд танхим болох Лордын танхимд өөрийн төлөөлөлтэй Английн Сүм нь бодит байдал дээр Английн төрийн сүм статусаа хадгалсаар байна.[15] Израиль хэдийгээр шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалдаг боловч Израиль нь жүүдийн шашинт ардчилсан улс[16] гэж хуульчилсан.

Төр, сүм хийдийн харилцааг хамгийн хатуу тусгаарласан гэгдэх АНУ-д хүртэл олонхийн шашин болон төрийн хооронд тодорхой харилцаа байсаар байна. Мөнгөн тэмдэгт дээрээ бурханд бид итгэдэг гэж бичих, эсхүл шүүх хуралд Библи дээр гараа тавиад бурхны нэрийн өмнөөс тангараглахыг шашин шүтлэгийг дэмжсэн хэрэг биш. Уламжлал, соёлын хэсэг бөгөөд иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөнд саад тотгор учруулахгүй гэдэг. Гадаадын олон улсад уламжлалт

[10] Бүгд Найрамдах Шри Ланк улсын Үндсэн хууль, 9 дүгээр зүйл. НТӨ III зуунаас уламжлалт шашнаа Үндсэн хуулийн энэхүү заалт нь хангалттай хамгаалж чадахгүй байна гэх маргаан энэ улсад өрнөдөг.

[11] "Republic of Lithuania Law on Religious Communities and Associations of the Republic of Lithuania" (1995), P. 5.

[12] Radhakumud Mookerji, Asoka (Motilal Banarsidass Publishe, 1962).

[13] Anver M. Emon, Religious Pluralism and Islamic Law: Dhimmis and Others in the Empire of Law (OUP Oxford, 2012).namely the dhimmi rules that are at the center of this study. These rules, when read in isolation, are certainly discriminatory in nature. They legitimate discriminatory treatment on grounds of what could be said to be religious faith and religious difference. The dhimmi rules are often invoked as proof-positive of the inherent intolerance of the Islamic faith (and thereby of any believing Muslim

[14] Dr Myriam Hunter-Henin, Law, Religious Freedoms and Education in Europe (Ashgate Publishing, Ltd., 2013).

[15] Мөн тэнд., P. 109.

[16] Edward P. Lipton, Religious Freedom in the Near East, Northern Africa and the Former Soviet States (Nova Publishers, 2002), P. 39.

шашнаа төрийн шашинд өргөмжлөх болон тусгай статус олгох нь шашин шүтэх эрх чөлөөний зөрчил биш гэж үзэж байна. Гагцхүү бусад шашны цөөнхөд итгэл үнэмшилтэй байх, сүсэглэж, бишрэх, түүнийгээ илэрхийлэх хуулийн баталгаа олгоогүй нөхцөлд шашин шүтэх эрх чөлөөг зөрчих нөхцөл үүсдэг.

Шашин шүтлэг, сүсэг бишрэлийн илэрхийлэл

Шашин шүтэх эрх чөлөө нь дараахь байдлаар илэрдэг. Сүсэг бишрэлийн шууд илрэл болсон зан үйл, ёслол; шашны сүм, хийд, байгууламж барих; шашны бэлгэдлийн зүйлс байрлуулах; шашны тэмдэглэлт өдөр амрах; мацаг барих; тусгай өмсгөл хувцас өмсөх; настай холбоотой шашны зан үйл хийх; тодорхой хэлийг хэрэглэх; шашны багш удирдагч, номлогчоо сонгох; шашны сургууль байгуулах; шашны ном, хэвлэмэл материал түгээх зэрэг олон хэлбэрээр илэрдэг.[17] Эдгээр шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний гадагш илэрхийлэгдэх хэлбэр нь үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, жагсаж цуглах, эвлэлдэн нэгдэх зэрэг бусад эрх, эрх чөлөөтэй нягт холбоотой.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хамгаалахдаа туйлын эрх болох талаас нь хамгаалж, хуулиар хязгаарлахыг хориглосон боловч илэрхийлэх хэлбэрт нь хязгаарлалт тогтоосон болох нь Үндсэн хуулийн цэцийн тайлбараас[18] харагдана. Онц болон дайны байдал зарласан үед ч шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хязгаарлаж болохгүй[19] гэснээр шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг Үндсэн хуульд туйлын эрх гэж үзжээ. Итгэж сүсэглэх эрх нь хязгаарлаж болохгүй туйлын эрх боловч тухайн итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлийг үг яриа, үйлдэл, зан үйл, заах сургах, түгээж дэлгэрүүлэх зэргээр илэрхийлэхэд тодорхой хязгаарлалт байж болохоор байна.

Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтээс үзэхэд дангаар болон бусадтай хамтран хичээл заах, хурал мөргөл хийх, шашны зан үйлийн ёслол үйлдэхэд тодорхой хязгаарлалт тогтоож болохоор байна.[20] "Шашныг гаднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлэх үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно" гэсэн заалт[21] нь үндэсний эв нэгдэл, аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, Монголын ард түмний түүхэн уламжлал, зан заншилд хохирол учруулж болох хүмүүнлэг бус үйл ажиллагаатай аливаа шашны урсгалыг Монгол Улсад зориуд нэвтрүүлэх тохиолдолд хязгаарлалт болох агуулгаараа Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 18, 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн заалтыг зөрчөөгүй байна гэж Үндсэн хуулийн цэц дүгнэжээ. Шашныг гаднаас зохион байгуулалттай нэвтрүүлэх үйл ажиллагааг ийнхүү хязгаарлаж буй нь шашны сургалт, сурталчилгаа явуулах хэлбэрээр сүсэг, бишрэлээ илэрхийлэхэд тавьж буй хязгаарлалт юм.

Шашин шүтэх эрх чөлөөг хязгаарлахыг хориглосон Үндсэн хуулийн заалтаар өөрийн гэсэн итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлтэй байх, хүссэн зүйлдээ итгэж, сүсэглэх, шүтэх, эс шүтэх эрхийг ямар ч нөхцөлгүйгээр хүлээн зөвшөөрч хуулиар хамгаалсан байна. Харин шашны итгэл үнэмшлээ бие дааж болон бусадтай хамтран мөргөл, эргэл хийх, зан үйл үйлдэх зэргээр илэрхийлэх хэлбэрийг нь төрөөс зохицуулж, хязгаарлаж болохоор хуульчилжээ. Сүсэг бишрэл, шашин шүтлэгийн илэрхийлэх хэлбэрийг хязгаарлах нь Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасны дагуу төр, сүм хийдийн харилцааг хуулиар

[17] ИУЭОУП-ын 18 дугаар зүйлийн Ерөнхий тайлбар, 4 дүгээр догол мөр, НҮБ-ын Хүний эрхийн комисс, 1993.

[18] Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргаан, 02.

[19] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 19.2 дугаар зүйл.

[20] Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргаан, 02 дугаар дүгнэлт.

[21] "Төр, Сүм Хийдийн Харилцааны Тухай Хууль" (1993), 4.7 дугаар зүйл. (Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрээр хүчингүй болсон).

Төр, сүм хийдийн харилцааны тухай хууль дахь буддын шашны зонхилох байр суурьтай холбоотой заалт нь уламжлалт буддист шашинтай зарим улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалттай төстэй байна. Тухайлбал, Бүгд найрамдах Шриланк улсын Үндсэн хуульд БНШУ-д буддын шашин зонхилох байр суурьтай байх бөгөөд буддын шашныг хүндэтгэн хөгжүүлэх нь төрийн үүрэг юм. Энэ нь бусад Үндсэн хуулиар бусад шашинд олгосон эрхийг хөндөхгүй[10] гэсэн байна. Европын зарим улс орнуудад мөн уламжлалт шашиндаа тусгай статус олгосоор байна. Литвийн Шашны байгууллага ба нийгэмлэгийн тухай хуульд[11] уламжлалт есөн шашныг тусгаж өгсөн бөгөөд уламжлалт статустай шашин нь төрөөс санхүүгийн дэмжлэг авах боломжтой болдог байна. Энэ мэтээр уламжлалт шашинд тусгай статус олгох нь төрийн шашинтай байхаас ялгаатай ойлголт юм.

Төрийн шашин ба шашин шүтэх эрх чөлөө

Төрийн шашинтай холбоотой шашин шүтэх эс шүтэх эрх чөлөө хөндөгддөг. Зарим улсад нэг болон хэд хэдэн шашинд төрийн буюу албан ёсны шашин гэсэн статусыг хуулиар олгодог. Албан ёсны шашинтай байна гэдэг нь төр нь шашнаас хараат байх эсхүл шашин нь төрийн удирдлагад оршихын нэр биш юм.

Хүн төрөлхтний түүхэн дэх бараг бүх соёл иргэншил тодорхой цаг үед төрийн шашинтай байсан. МЭӨ III зууны үеийн Энэтхэгийн Ашок хаан буддын шашныг төрийн шашин болгож, Ази даяар тайван замаар түгээн дэлгэрүүлж байв.[12] Эдүгээ Ойрх болон Алс Дорнодын олон улс мусульман шашныг төрийн шашин гэж үзсээр байна. Саудын Араб, Бангладеш, Пакистан, Афганистанд мусульман шашин төрийн шашин бол Ираны ерөнхийлөгч нь шашны удирдагчийн шийдвэрийг дагах үүрэгтэй байна.[13] Англи, Денмарк, Исланд, Грек, Норвеги зэрэг Европын улс орнуудад[14] ч төрийн шашны статус тодорхой хэмжээнд оршсоор байна.

Нэг шашныг төрийн буюу уламжлалт гэж хуульчилсан улсад ч бусад шашны сүсэг бишрэлийг хүндэтгэн, адил тэгш хандах тогтолцоо бий болжээ. Норвегийн хувьд Лутерны сүмд төрийн статус олгосон бол Швед 2000 онд Лутерны сүмийн төрийн шашны статусыг цуцалсан. Парламентын дээд танхим болох Лордын танхимд өөрийн төлөөлөлтэй Английн Сүм нь бодит байдал дээр Английн төрийн сүм статусаа хадгалсаар байна.[15] Израиль хэдийгээр шашин шүтэх эрх чөлөөг хамгаалдаг боловч Израиль нь жүүдийн шашинт ардчилсан улс[16] гэж хуульчилсан.

Төр, сүм хийдийн харилцааг хамгийн хатуу тусгаарласан гэгдэх АНУ-д хүртэл олонхийн шашин болон төрийн хооронд тодорхой харилцаа байсаар байна. Мөнгөн тэмдэгт дээрээ бурханд бид итгэдэг гэж бичих, эсхүл шүүх хуралд Библи дээр гараа тавиад бурхны нэрийн өмнөөс тангараглахыг шашин шүтлэгийг дэмжсэн хэрэг биш. Уламжлал, соёлын хэсэг бөгөөд иргэний шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөнд саад тотгор учруулахгүй гэдэг. Гадаадын олон улсад уламжлалт

[10] Бүгд Найрамдах Шри Ланк улсын Үндсэн хууль, 9 дүгээр зүйл. НТӨ III зуунаас уламжлалт шашнаа Үндсэн хуулийн энэхүү заалт нь хангалттай хамгаалж чадахгүй байна гэх маргаан энэ улсад өрнөдөг.

[11] "Republic of Lithuania Law on Religious Communities and Associations of the Republic of Lithuania" (1995), P. 5.

[12] Radhakumud Mookerji, Asoka (Motilal Banarsidass Publishe, 1962).

[13] Anver M. Emon, Religious Pluralism and Islamic Law: Dhimmis and Others in the Empire of Law (OUP Oxford, 2012).namely the dhimmi rules that are at the center of this study. These rules, when read in isolation, are certainly discriminatory in nature. They legitimate discriminatory treatment on grounds of what could be said to be religious faith and religious difference. The dhimmi rules are often invoked as proof-positive of the inherent intolerance of the Islamic faith (and thereby of any believing Muslim

[14] Dr Myriam Hunter-Henin, Law, Religious Freedoms and Education in Europe (Ashgate Publishing, Ltd., 2013).

[15] Мөн тэнд., P. 109.

[16] Edward P. Lipton, Religious Freedom in the Near East, Northern Africa and the Former Soviet States (Nova Publishers, 2002), P. 39.

албадан шашинд дагаар оруулах хоёр ялгаатай ойлголт юм. Энэ асуудлыг шашин хооронд энх тайвнаар хамтран орших, тогтвортой байдлыг хангах үүднээс үүнийг тайлбарладаг. Коккинакис Грекийн эсрэг хэрэгт ортодокс Христын шашинд итгэгчийг урвуулахаар оролдсон Жеховын гэрчийг шоронд хорьсон бөгөөд энэ талаарх Европын Хүний эрхийн шүүхийн шийдвэрт бусдыг шашин шүтлэгээс нь урвуулахыг зохистой бас зохисгүй гэж хоёр ангилсан байдаг. Бусдыг өөрийн шашинд дагаар оруулахад хэрэглэсэн арга зам, хэлбэр зэрэгт үндэслэн шашин шүтэх эрх чөлөөг зөрчсөн эсэхийг тогтоодог. Зөрчил бий эсэхийг тэнцвэрийн зарчмын үүднээс шинжлэх нь чухал. Иргэн өөрийн шашны сүсэг бишрэлийг зааж сургах, шинэ гишүүн элсүүлэхдээ бусдын шашны итгэл үнэмшил эсхүл шашингүйн үзлийг хүндэтгэх үүрэгтэй. Хэнийг ч өөрийн шашиндаа албадан хүчээр оруулах, өөрийн итгэл үнэмшлээ өөрчлөхийг албадах учиргүй.

Шашин, төрийн харилцаа

Шашин шүтэх эрх чөлөөг хөндөхөд төр, сүм хийдийн харилцааны асуудал хамт хөндөгддөг. Төр нь шашнаа хүндэтгэж, шашин нь төрөө дээдлэх Үндсэн хуулийн 9.1 дүгээр зүйлд тусгасан зарчим, төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгүй гэсэн Үндсэн хуулийн 9.2-ын заалтыг 14.2, 16.15дугаар зүйлийн шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөний баталгааг хангах хүрээнд ойлгож, тайлбарлах нь зүйтэй. Шашин, сүм, хийдийн нийгэмд гүйцэтгэж буй чухал үүргийг Үндсэн хуулийн дээрх зүйл заалтаар зохицуулж байна.

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хамгаалахад хувь хүний хийгээд төр салангид байх учиртай. Үүний тулд эхлээд хувь хүний дотоод ертөнц, эрх чөлөөний титэм болсон итгэл, сүсэг, бишрэлийн орон зай нь төрөөс хараат бус байна. Хоёрдугаарт, төр шашны харилцаа зохистой байх учиртай. Шашин төрд нөлөөлөх, төрийн бодлогод шашин нөлөөлөх явдал түүхэнд олон байсан. АНУ-ын Үндсэн хуулийн 18дугаар нэмэлт,[28] өөрчлөлтөөр архийг хориглож байсан нь шашны хөдөлгөөнтэй холбоотой байв. 1642 оны Английн иргэний дайн ч протестант болон католик шашинтны сөргөлдөөнөөс хамааралтай байлаа.[29] Дайн, мөргөлдөөнд ялсан шашин нь нөгөөхөө ялгаварладаг түүхэн сургамж бий. Тиймээс Үндсэн хуулийн дагуу сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэхгүй, төр нь шашны үйл ажиллагаа эрхлэхгүй байснаар аль аль нь энх тайвнаар хамтран орших боломж нэмэгдэнэ.

Гадаад улс орнуудын шашин, төрийн харилцааг үзэхэд дараахь байдлаар ангилж болно. Шашин, төрийн эрх мэдэл нэгдсэн улсын жишээ нь Саудын Араб юм. Төрийн шашин, сүм, хийдтэй улсын загварыг Англиас харж болно. Харин ХБНГУ-д шашин, төр хамтарч ажилладаг, харилцан холбоотой байдаг. Тухайлбал, төрийн өмчит сургуульд шашны сургалт орохыг зөвшөөрөх, шашны байгууллага гишүүдээсээ татвар хураах ажлыг төрөөс зохион байгуулах[30] зэрэг нь ХБНГУ-ын шашин, төрийн харилцааны онцлог юм. Харин АНУ-ын загвар нь сүм, хийд, төрийн харилцаа боломжтой хэмжээгээр салангид байх ёстой гэж үздэг.

Буддын шашны зонхилох байр суурийг хүлээн зөвшөөрснөөрөө төр, сүм хийдийн хүрээнд тодорхой хамтын ажиллагааны боломжийг нээсэн. Үндсэн хуульд шашин төрийн харилцааг хуулиар зохицуулна гэж зааснаар хууль тогтоогчид нарийвчилсан зохицуулалт хийх боломжийг нээлттэй үлдээжээ. Гадаад улсын эрх зүйн зохицуулалтыг үзэхэд төр, сүм хийд салангид байх

[28] Richard F. Hamm, Shaping the Eighteenth Amendment: Temperance Reform, Legal Culture, and the Polity, 1880-1920 (Univ of North Carolina Press, 2000), P. 1548.

[29] Brian Manning, Politics, Religion and the English Civil War (Edward Arnold, 1973).

[30] "ХБНГУ-ын Үндсэн Хууль" (1949), 137 дугаар зүйл.

зохицуулах[22] хүрээнд багтаж байна.

Үр хүүхдээ өсгөн хүмүүжүүлэх нь иргэн бүрийн журамт үүрэг болохыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгасан[23] нь үр хүүхдээ өөрийн итгэл үнэмшил, ёс суртахууны зарчимд нийцүүлэн өсгөн хүмүүжүүлэх эцэг эхийн эрхийг баталгаажуулжээ. Эцэг эх нь гэр орондоо өөрийн шашин шүтлэг, сүсэг бишрэл, шашны зан үйлээ үр хүүхдэдээ зааж сургахад төр оролцох ёсгүй. Нөгөө талаас хүүхэд эцэг эхийнхээ хүсэл зоригийн дагуу шашны боловсрол олж авах эрхтэй байдаг. Хүүхдээ өөрийн итгэж, сүсэглэдэг шашныхаа боловсрол олгох эцэг эхийн эрх нь хүүхдийн эрхээр хязгаарлагдаж байдаг. Шашны сургалт, зан үйл нь хүүхдэд хор хөнөөл учруулахгүй байх, бусдын эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэж, ялгаварлан гадуурхахгүй байх зэрэг хүүхдийн ашиг сонирхлын шаардлагад нийцсэн байна.

Төрийн өмчийн сургуульд шашны боловсрол олгодог зарим улсад эцэг эхийн зөвшөөрөлгүйгээр шашны боловсрол олгож болох эсэх тал дээр маргаан үүсдэг. Төрийн зүгээс иргэддээ шашны боловсролыг тулгах ёсгүй. Мөн эцэг эхийн хүсэл зоригт нийцсэн шашны боловсрол олгох үүрэг хүлээдэггүй. Харин шашны сургууль байгуулах эрхийг иргэдэд олгох нь шашны итгэл үнэмшлээ илэрхийлэх эрхийг нь хамгаалах төрийн үүрэг юм.

Хязгаарлалтад тавигдах шаардлага

Үндсэн хууль болон хуульд заасны дагуу шашны сүсэг бишрэлийн илэрхийллийг хязгаарлаж болно. Жишээлбэл: дайныг ухуулан сурталчлах, үндэс угсаа, арьс өнгө, шашин шүтлэгээр алагчлах, үзэн ядалт, хүчирхийллийг сэдэлд хөтлөх зэрэг илэрхийллийг хуулийн дагуу хязгаарлана.[24] Ийнхүү хязгаарлахад Үндсэн хуулиар тодорхой шаардлага тавигддаг. Шашны сүсэг бишрэлийн илрэх хэлбэр, илэрхийллийг зөвхөн хуулиар хязгаарлана. Хуульд заасан хязгаарлалт нь тэнцвэрийн зарчимд нийцсэн[25] байх бөгөөд үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахуун болон бусдын үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах шаардлагад үндэслэсэн байна.

Шашин эс шүтэх буюу шашнаа сонгох, шашнаа өөрчлөх эрх чөлөө

Шашин шүтэх эрх чөлөөтэй холбоотой хамгийн их хөндөгддөг асуудал бол өөрийн шашин шүтлэгээ өөрчлөх, солих буюу орхиж өөр шашинд дагаар орох болон шашингүйн үзэлтэн болоход хязгаарлалт тавих нь хууль ёсны эсэх асуудал юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд иргэд шашин шүтэх эрх чөлөө төдийгүй эс шүтэх эрх чөлөөтэй гэсэн нь нэг шашин шүтлэгийг орхиж, өөр шашин шүтэх, шашингүйн үзэлтэн болох эрхтэй болохыг баталгаажуулжээ. НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо ч шашин шүтэх эрх чөлөөний агуулгыг "өөрийн шашнаа орхих, солих, шашингүйн үзэлтэн болох, эсхүл өөрийн шашиндаа үнэнч байх эрх чөлөө"[26] хамаарна гэжээ. Харин лалын шашны зарим нэг урсгал нь энэхүү зарчмыг хүлээн зөвшөөрдөггүй бөгөөд зарим тохиолдолд шашнаа сольсон бол цаазаар авах ял[27] хүртэл оноодог байна.

Бусдыг албадах замаар өөрийн шашин шүтлэгт дагаар оруулах нь шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийг зөрчил болно. Харин бусдыг өөрийн шашинд албадан оруулахыг хуулиар хориглох эсэх асуудал маргаантай. Өөрийн шашны сүсэг бишрэлээ бусдад итгүүлэхээр сурталчлах хийгээд

[22] Монгол Улсын Үндсэн хууль, 9.3 дугаар зүйл.

[23] Мөн тэнд., 17.2 дугаар зүйл.

[24] Мөн тэнд.

[25] Тэнцвэрийн зарчмыг үндсэн хуулийн эрх зүйд хэрэглэх талаар эндээс үзнэ үү. Гангабаатар Дашбалбар, "Тэнцвэрийн Зарчим Ба Үндсэн Хуулийн Эрх Зүй,". "Хууль дээдлэх ёс" 2016 №1(33): 1-3 дахь тал.

[26] ИУЭОУП-ын 18 дугаар зүйлийн Ерөнхий тайлбар, 5 дугаар догол мөр, НҮБ-ын Хүний эрхийн комисс, 1993.

[27] 1995 Report of the Special Rapporteur on Religious Intolerance, E/CN.4/1995/91, P. 269

ёстой гэсэн олон улсын стандарт одоохондоо байхгүй байна. Төр, сүм хийд хоорондын тодорхой хамтын ажиллагааны үр дүнд шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хамгаалж байна. Эдгээр харилцааны мөн чанар, онцлог нь харилцан адилгүй байгаа нь лалын шашинтай улс орны хувьд илүү тод харагддаг. Олон улсын эрх зүйн үүднээс тавигдах үндсэн шаардлага нь төр, сүм хийдийн харилцаа ямар ч байсан, хүлээн зөвшөөрөгдсөн буюу төрийн шашнаас бусад шашин шүтлэгийг дорд үзэх, ялгаварлан гадуурхахгүй байх юм. Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбарт улс орон төрийн шашин эсхүл хүлээн зөвшөөрөгдсөн уламжлалт шашинтай тохиолдолд бусад шашныг гадуурхахгүй байх[31] үүрэг хүлээнэ гэжээ.

Шашин бол төрийн нэг институц биш харин иргэний нийгмийн нэг хэсэг юм. Төр, сүм хийдийн харилцаанд баримтлах олон улсын стандарт загвар байхгүй боловч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн "төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгүй" гэсэн зарчим нь ардчилсан улс орнуудад баримталдаг нийтлэг зарчим болох нь харагдаж байна.

[31] ИУЭОУП-ын 18 дугаар зүйлийн Ерөнхий тайлбар, 9 дүгээр догол мөр, НҮБ-ын Хүний эрхийн комисс, 1993.

ДҮГНЭЛТ

Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хамгаалах Үндсэн хуулийн зохицуулалт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн практик, органик хуулийн зохицуулалт нь иргэн энэхүү эрх чөлөөг эдлэх боломжоор хангасан байна. Цаашид энэ эрх чөлөөг бүрэн хамгаалахын тулд Үндсэн хуульд тусгасан төр, сүм хийдийн харилцааны зарчмын хүрээнд ХБНГУ болон бусад ардчилал хөгжсөн улсын туршлагаас авах зохицуулалтууд цөөнгүй байна. Шашин шүтэх, эс шүтэх эрхийн баталгааг хангах эрх зүйн зохицуулалтыг сайжруулах, хүний эрхийг хамгаалах институцийн тогтолцоог боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Мөн бусдын итгэл үнэмшил, сүсэг бишрэлийн ялгаатай байдлыг хүлээн зөвшөөрөх, тэвчээртэй хандах чадварыг боловсролын байгууллагаар дамжуулан иргэдэд төлөвшүүлэх нь хүний эрх, эрх чөлөө, хуулийг дээдэлсэн нийгмийн төрийн бодлого байх учиртай.

---o0o---

Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэглээ, анхаарах асуудал сэдвээр сургалт зохион байгууллаа



2017 оны 6 дугаар сарын 9-ний өдөр Хан-Уул дүүргийн Засаг даргын Тамгын газартай хамтран Хан-Уул дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын ажлын алба, Хороодын Засаг дарга нар, Засаг даргын тамгын газар, түүний харьяа хэлтэс, албад, ОНӨУҮГ-т ажиллаж буй ажилтан, албан хаагчдад "Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэглээ, анхаарах асуудал" сэдвээр 2 цагийн сургалтыг зохион байгууллаа.

МОНГОЛ УЛСААС ОХУ-Д ЗОРЧИЖ БУЙ ИРГЭДИЙН ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ



Хууль зүйн доктор, профессор Г.Гантулга

Хууль зүйн доктор, дэд профессор Б.Нармандах

Хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Шилжилт хөдөлгөөн, иргэд харилцан визгүй зорчих олон улсын хэлэлцээр, иргэний эрх зүйн байдал.

ТОВЧЛОЛ

2014 оны 09 дүгээр сарын 03-ны өдөр ОХУ-ын Засгийн газар, Монгол Улсын Засгийн газраас "Иргэд харилцан визгүй зорчих олон улсын хэлэлцээр" байгуулснаар хоёр улсын хооронд зорчих иргэдийн тоо өсч, хоёр орны худалдаа, эдийн засгийн болон бусад салбарын харилцаанд нэлээд өөрчлөлтүүд гарсны дотор иргэдийн эрх зүйн байдлын асуудал зарим талаар анхаарал татаж байна. Тиймээс энэ асуудлын хүрээнд ОХУ-тай хамтарсан төсөл хэрэгжүүлж, хоёр орны иргэдийн эрх зүйн байдлыг тодорхойлох хүрээнд социологийн санал асуулга боловсруулан ОХУ-руу зорчиж буй өөрийн орны 800 орчим иргэдээс авсан судалгааны дүн, бусад эх сурвалжийг үндэслэн энэхүү өгүүллийг бичлээ.

УДИРТГАЛ

Шилжилт хөдөлгөөн нь хувь хүний сайн сайхан байдалд эерэг болон сөрөг нөлөөллийг үзүүлдэг талаар олон улсын шилжилт хөдөлгөөний тайлангуудад тусгасан байдаг. Тиймээс ч шилжин суурьшигчдын эрх зүйн байдлыг судлах, шилжилт хөдөлгөөний хөтөлбөрийг боловсруулах, шилжилт хөдөлгөөнд орж буй хүмүүсийн эрхийг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах зорилгоор хамтран ажиллаж, санал солилцоход дэлхийн улсууд ихээхэн анхаарах болжээ.

Манай улс ч энэ асуудалд анхааран Монгол Улсын Хүний эрхийн үндэсний хөтөлбөрт[1] "Гадаадад зорчин оршин сууж, сурч, ажиллаж байгаа иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх бодлого боловсруулж, энэ талаар Монгол Улсаас гадаад орнуудад суугаа дипломат төлөөлөгчийн болон консулын газрын үүрэг хариуцлагыг өндөржүүлнэ. Хилийн чанадад байгаа

[1] Монгол Улсад хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр батлах тухай. УИХ-ын тогтоол, 2003,№10

өөрчлөгдөж харин монголчууд бараа аваачиж борлуулах болсноор тэдний хувьд хэрэгцээтэй бүх бараагаа эх орондоо авах бас нэг боломж бүрдээд байгаа ажээ.

Хоёр улсын хооронд визгүй зорчих болсон нь ялангуяа үндэсний цөөнх болсон Буриадуудын хувьд эх хэлээ сэргээхэд нь нөлөө үзүүлж байгааг зарим эх сурвалжууд тэмдэглэсэн байна. Худалдааны томоохон сүлжээ дэлгүүрүүд монголчуудтай хэл нэвтрэлцэхийн тулд буриад хэлтэй хүмүүсийг олноор ажилд авч, бараныхаа суртчилгааг хүртэл Монгол хэлээр бичих болжээ. Үүний зэрэгцээ визгүй зорчих дэглэм нь ОХУ-д зарим нэг сөрөг үр дагавар бий болгосон байна. Үүнд:

1. Зам тээврийн ослын тоо нэмэгджээ. Буриадын зам тээврийн хөдөлгөөний аюулгүй байдлын улсын хяналтын газрын мэдээгээр монголчууд зам тээврийн осол гаргасан тохиолдол жил бүр өссөөр байна. Оросын талаас 2015 онд Монголын 500 гаруй жолоочид захиргааны хариуцлага хүлээлгэж байсан бол 2016 он гарсаар зөрчил гаргасан жолоочийн тоо 2500-д хүрсэн байна. Тэдний гаргаж байгаа гол зөрчил нь жолоочийн хариуцлагын даатгал байхгүй эсвэл хурд хэтрүүлэх явдал байна[4]. Торгууль ноогдуулснаар улсын төсөвт оруулах мөнгөний хэмжээ нэмэгдэж байгаа ч аялал жуучлалын бизнест хүндрэл учруулж байгаа байдал ажиглагдах болжээ.

2. Улсын хилээр хууль бусаар бараа нэвтрүүлэхийг оролдсон зөрчлийн тоо эрс өссөн байна. 2015 онд Монгол Улсын иргэн гаалийн мэдүүлэгт бичилгүй 2,77 сая рубль авч гарахыг завдсан, 15 сая рублийн 14 тонн хаш чулууг хууль бусаар хилээр гаргах гэж байгаад үйлдэл дээрээ саатуулагдсан зэрэг томоохон гэмт хэрэг зөрчил үйлдэгдсэн байна. Монголчууд хувийн хэрэгцээнээс хэтэрсэн их хэмжээний бараа хилээр авч гарахыг завдах, бараагаа дутуу мэдүүлэх зэрэг зөрчлийн тоо нэлээд байгаа талаар Тува улсын Гаалийн ерөнхий газрын дарга тэмдэглэсэн байна[5].

Хоёр улсын иргэд харилцан визгүй зорчих болсон нь Монголын талд ч гэсэн эерэг ба сөрөг үр дагавар авчирсан нь мэдээж. Монгол Улс өөрийн хилийг нээлттэй болгосноор манай орныг сонирхох оросуудын сонирхол улам өснө гэж тооцоолсон. Хэдийгээр рублийн ханш унаж, Монгол руу ирэх нь тэдний хувьд ашиггүй болсон ч ирэх зорчигчдын тоо буураагүй байна. Сүүлийн 3 жилд ОХУ-аас манай улс руу зорчсон иргэдийн тоо эхний 5 сарын байдлаар 2014 байдлаар 101 844 байсан бол 2015 онд 238 833, 2016 онд 293 563 болж, 13.4-18,8 хувиар өссөн үзүүлэлт гарчээ.

Монгол руу жуулчлахаар ихэвчлэн Эрхүү хотын чинээлэг хүмүүс Монголын боомтоор дамжин ирэх болжээ. Тэдний хувьд Монгол нь хүний гар хүрээгүй онгон байгальтай орон ажээ. Эрхүү хотын нэгэн бизнесмен долоо хоног бүрийн амралтын өдрүүдэд загасчлахаар Монгол руу явдаг хэмээн өгүүлсэн байна. Мөн тэндээс мориор болон явган аялах, автораллид оролцохоор манай орон руу чиглэсэн адал явдалт жуулчлал сонирхогчдын тоо ч нэмэгдэх хандлагатай байгаа аж. Улаан-Үүд дэх Монгол Улсын Ерөнхий консулын газрын дэд консул Г.Жаргалсайхан монголчууд бизнес хийх, төрөл төрөгсөдтэйгээ уулзах, оюуны хэрэгцээгээ хангах зорилгоор ОХУ руу ямар ч саадгүй зорчих боломжтой болсонд олон хүн тааламжтай байна гэж үзсэн байна[6].

Манай орны хувьд дараахь сөрөг талууд ажиглагдаж байгааг албан бус мэдээнд үндэслэн дурдаж байна. Үүнд:

- ОХУ-аас манай иргэд өөрийн хэрэгцээний хүнсний бараагаа хилээр татваргүй оруулж ирж байгаа нь ОХУ-тай хил залгаа бүс нутгийн үндэсний үйлдвэрлэлд сөрөг нөлөө үзүүлэх болсон;

[4] Безвизовый режим между Россией и Монголией дает свои плоды, http://www.newsbabr.com

[5] Tuvaonline.ru

[6] В Бурятию за конфетами, thhp:www.gazeta2n1.ru

иргэдийнхээ эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах, гадаадын иргэдийн эрх, ашиг сонирхлыг харилцан хүндэтгэж хамгаалах талаар Монгол Улсаас бусад улстай байгуулсан эрх зүйн туслалцааны болон консулын зэрэг гэрээнүүдийг хуулийн дагуу хянан шинэчилж, түүний биелэлтэд тавих хяналтын үр нөлөөг дээшлүүлнэ. Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа гадаадын иргэд, харьяалалгүй хүмүүсийн эрхийг хамгаалах журмыг боловсронгуй болгоно." хэмээн тодорхойлж Монгол Улсын Их хурлаас гадаадын зарим улс орнуудтай эрх зүйн туслалцаа харилцан үзүүлэх 2 талт гэрээг байгуулахын зэрэгцээ Засгийн газраас зарим журмыг батлан хэрэгжүүлж байна.

Үүний нэг жишээ бол Монгол Улсын иргэд гадаадад зорчих эрх зүйн таатай нөхцөл бүрдүүлэх зорилтын хүрээнд 2014 оны 09 дүгээр сарын 03-ны өдөр ОХУ-ын Засгийн газар, Монгол Улсын Засгийн газраас "Иргэд харилцан визгүй зорчих олон улсын хэлэлцээр" байгуулж, мөн оны 11 дүгээр сарын 04-ний өдөр хүчин төгөлдөр болсноор 2 орны иргэд харилцан визгүй зорчих болсон.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

ОХУ бол манай хоёр хөршийн нэг бөгөөд хоёр улс 1922 онд харилцан ЭСЯ-даа нээж, найрсаг харилцаа, хамтын ажиллагааг өргөжүүлэн хөгжүүлж, стратегийн түншлэлийн харилцаа тогтоох, харилцан айлчлал хийх, худалдаа, хөрөнгө оруулалт хийх, иргэд харилцан зорчих зэрэг олон талт харилцааг бэхжүүлж ирсэн.

ОХУ болон Монгол Улс хооронд визгүй зорчих тухай хэлэлцээр хүчин төгөлдөр болсноос хойш хоёр орны худалдаа, эдийн засгийн болон бусад салбарын харилцаанд нэлээд өөрчлөлтүүд гарсны дотор иргэдийн эрх зүйн байдлын асуудал зарим талаар анхаарал татаж байна.

Нэг. Хоёр орны худалдаа, эдийн засгийн болон бусад салбарын харилцаан дахь зарим өөрчлөлт

2014 оны 12 дугаар сараас өмнө хилийн боомтоор хоногт 300 орчим автомашин нэвтэрдэг байсан бол одоо 3000 машин нэвтэрч, энэ үзүүлэлт 10 дахин өссөн бөгөөд зорчигчдын болон тээврийн хэрэгслийн гол ачаалал Хиагтын автомашин нэвтрүүлэх олон урсгалт боомтод үүсч байгаа аж. Тус боомт оргил ачааллын үедээ хоногт 4000 хүн нэвтэрч байгаа нь тус боомтын анх төлөвлөсөн нэвтрүүлэх хүчин чадлаас 2.6 дахин давж, сүүлийн нэг жилийн хугацаанд 2 улсын 800 мянга гаруй иргэд, ойролцоогоор 240 мянган автомашин харилцан зорчсон бөгөөд өмнөх онтой харьцуулахад энэ тоо 3 дахин өссөн байна[2]. Эндээс харахад жуулчдын ихэнх нь автомашинаар зорчиж байгаа учир 2 улс хооронд онгоцоор зорчигчдын тоо 25 орчим хувиар буурчээ.

Нийт зорчигчдын тоо нэмэгдсэнтэй холбоотой Улаан-Үүд хотын зочид буудлуудын ачаалал нэмэгдэж, нөгөө талаар зочид буудлыг үйлчилгээ эрхэлдэг хүмүүсийн дунд өрсөлдөөнийг бий болгосон байна. Тухайлбал, буудлын үйлчилгээ эрхлэгчдээс үйлчлүүлэгчдэд янз бүрийн хөнгөлөлт үзүүлэх, тааламжтай нөхцөлийг санал болгох болсон байна.

Буриадын эдийн засгийн яамны тоо баримтаас харахад, жижиглэн худалдааны эргэлт 9 сарын хугацаанд 122 тэрбум рубльд хүрч, өмнөх онтой харьцуулахад 20,5 тэрбум рублиэр өссөнөөс гадна бөөний болон жижиглэн худалдаа эрхлэгчдийн тоо 20 хүртэлх хувиар нэмэгдсэн байна.[3]

Монголчууд Буриадаас бараа бүтээгдэхүүн худалдаж авах, мөн өөрийн орны бараа бүтээгдэхүүнийг борлуулахаар зорчих нь их болжээ. Визгүй зорчих дэглэм тогтохоос өмнө оросын иргэд Монголоос бараа авахаар явдаг байсан бол одоо нөхцөл байдал

[2] http://www.mfa.gov.mn/?p=17922

[3] http://mobile.inet.mn/shortArticle/?y80ni17/12710

- ОХУ руу чиглэсэн валютын урсгал нэмэгдэж байна. Үүнд: ОХУ-д долларын ханш өндөр байгаатай холбогдуулан зарим ченж тэнд доллар зарж рубль болгоод өөрийн иргэдэд рубль зарах зэргээр ханшийн зөрөөн дээр ашигтай ажиллаж байгаа бөгөөд үүнтэй холбоотой ямар нэг хяналт огт байхгүй;
- ОХУ-аас чанарын шаардлага хангаагүй согтууруулах ундаа манай улс руу их хэмжээгээр орж ирж байна. Тус улсын зах зээлд борлуулагдаж буй согтууруулах ундааны 30 орчим хувь нь чанарын баталгаагүй, техникийн спиртээр нэрсэн архи байдаг тухай эх сурвалжууд дурдаж байна[7].

Хоёр. Иргэдийн эрх зүйн байдлын асуудал

Бидний явуулсан хэсэгчилсэн судалгаагаар[8] ОХУ-руу зорчиж буй зорчигчдын насны байдлыг авч үзвэл 18 хүртэлх насны зорчигч 1,7%, 19-29 насны зорчигч 36%, 30-49 насны зорчигч 51,7%, 49-өөс дээш насны зорчигч 10,6%-ийг эзэлж байна.

Боловсролын хувьд боловсролгүй 1,2%, бага болон бүрэн бус дунд боловсролтой 1,8%, бүрэн дунд боловсролтой 22,1%, тусгай дунд боловсролтой 5,8%, дээд боловсролтой 50%, магистр түүнээс дээш боловсролтой 19,2% байна.

Гэр бүлийн байдлын хувьд гэр бүлтэй 72,1%, ганц бие 27,9% байгаа ба оюутан 11%, ажилчин албан хаагч 61,6%, бусад /ажил эрхэлдэггүй, бизнесмен, малчин, тариаланч гэх мэт/ 28%-ийг эзэлж байна.

ОХУ-д зорчиж буй Монгол Улсын иргэдийн зорилго нь

- суралцахаар 18,6%;
- худалдаа, аялал жуулчлалаар 70,9%;
- бусад зорилгоор 9,8% байна.

Эндээс харвал манай орны 30-49 насны, дээд боловсролтой, гэр бүлтэй хүмүүс дийлэнхдээ худалдаа, аялал жуучлалын зорилгоор ОХУ- руу зорчих хандлага давамгайлж байна.

Тэднээс ОХУ-д зорчсон сэтгэл ханамжийн байдлыг асууж үзвэл:

- сэтгэл ханамжтай гэж 61,0% нь;
- одоохондоо мэдэхгүй байна гэж 21,5% нь;
- сэтгэл ханамжгүй гэж 17,4% нь хариулсан байна.

Мөн ОХУ-д дахин зорчих уу гэсэн асуултанд 65,1% нь тийм гэж хариулсан байна.

Энэ хочр асуултын дүнгээс ОХУ-д зорчиж буй манай улсын иргэдийн сэтгэл ханамжийн байдал дунджаас дээгүүр байгаа хэдий ч, 30 гаруй хувь нь нэн тааламжтай бус байснаа илэрхийлсэн байна.

Судалгаанд хамрагдсан Монгол Улсаас ОХУ-д зочиж буй иргэдээс ОХУ-д зорчих үед гарч байсан хүндрэл бэрхшээлийг асуухад:

- хэлний бэрхшээлтэй гэж 49,4% нь;
- хууль тогтоомжийн талаарх мэдлэггүй байдал гэж 14% нь;
- хүн амын найрсаг бус харилцаа гэж 9,9% нь;
- байгаль цаг уур, хоол хүнс, үндэстэн ястны асуудал, дэмжлэг туслалцаа байхгүй гэж 26,7% нь хариулсан байна.

Төрийн ямар байгууллагын ажилтантай харилцахад хамгийн их хүндрэлтэй байсан бэ гэсэн асуултад:

- 4,7% нь цагаачлал, шилжилт хөдөлгөөний албаны ажилтан;
- 36% нь гаалийн ажилтан;
- 4,7% нь цагдаагийн ажилтан;
- 4,7% нь замын цагдаагийн ажилтан;
- 12,8% нь бусад гэсэн хариултыг өгсөн.

Хууль эрх зүйн асуудалтай

[7] http://www.press.mfa.gov.mn

[8] "ОХУ-ын нутаг дэвсгэр дэх Монгол Улсын иргэдийн болон Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дэх ОХУ-ын иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нь" хамтарсан төслийн тайлан, 2017, 3-6 дахь тал.

холбоотой хүндрэл учирвал хэн түүнийг зохицуулж, танд туслах бол гэсэн асуултад:

- 10,5% нь хуульч;
- 19,8% нь эх орон нэгт Монголчууд, төрөл садан;
- 48,8% нь элчин консулын ажилтан;
- 7,6% нь цагдаагийн ажилтан;
- 13,5 хувь нь бусад гэж хариулснаас харахад цагдаагийн ажилтанд итгэх итгэл маш бага байна.

Иргэдэд зорчих үед танд тулгарсан бэрхшээл юу вэ? гэж асуухад:

- 10,5% нь цагаачлалын мэдээлэл хэрэгтэй байсан гэж;
- 14,5% нь захиргааны хууль тогтоомжийн мэдлэг хэрэгтэй байсан гэж;
- 20,3% нь иргэний болон хөдөлмөрийн хууль тогтоомжийн мэдлэг хэрэгтэй байсан гэж;
- 32% нь гаалийн чиглэлийн мэдээлэл мэдлэг хэрэгтэй байсан гэж;
- 22,7% нь бусад гэж хариулсан байна.

Гэмт хэрэг, зөрчилтэй холбоотой асуудал учирвал ямар байгууллагад хандахаа мэдэх үү гэсэн асуултад:

- 41,9% нь мэднэ;
- 32,6% нь мэдэхгүй;
- 12,2% нь мэдэхгүй ч тодруулахад төвөгтэй биш гэж;
- 13,4% нь тодорхой хариулт өгөөгүй байна.

ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт байгаа Монгол иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахад юу хийх хэрэгтэй вэ гэсэн асуултад:

- 24,4% нь шаардлагатай чухал мэдээллийг хүргэх ажлыг хил дээр зохион байгуулах;
- 40,1 нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт зохион байгуулах;
- 28,5% нь тусгай төв байгуулах;
- 7% нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна.

Монгол Улсын иргэд ОХУ-ын хуулийн өмнө ямар нэг эрхгүй, хамгаалалтгүй гэж хэлж чадах уу гэсэн асуултад тийм гэж 22,1% нь, үгүй гэж 28,5% нь, мэдэхгүй гэж 36,6% нь, хариулахад хүндрэлтэй байна гэж 12,8% нь хариулжээ.

Эндээс харахад манай иргэд ОХУ-д зорчих үед өөрийн эрх, үүргийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл багатай байгааг харуулж байгаа бөгөөд иргэдэд зайлшгүй шаардлагатай хууль ёсны мэдээллийг, олон арга хэлбэрээр өгөх шаардлага байгааг харуулж байна.

ДҮГНЭЛТ

ОХУ болон Монгол Улс 2014 оноос иргэд харилцан визгүй зорчих тухай хэлэлцээр байгуулсан нь хоёр орны ард иргэдийн найрамдалт харилцааг бэхжүүлэх, худалдаа, эдийн засаг, соёлын харилцааг хөгжүүлэхэд зохих хувь нэмрээ оруулж байгаа нь тодорхой байна.

Цаашид энэ боломжийг ашиглан төр засгаас Монгол Улсыг сурталчлах, аялал жуулчлалыг хөгжүүлэх, худалдаа, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх зэрэг олон салбар чиглэлд 2 орны харилцааг дээшлүүлэх арга хэмжээ авах шаардлагатай. Хоёр орны иргэд харилцан визгүй зорчих болсноор ОХУ-д үүсч байгаа сөрөг талууд манай улсад гарч болохын зэрэгцээ үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэрэг, халдварт өвчин зэрэг уламжлалт бус аюул занал нэвтрэх эрсдэлтэй учраас хилийн хяналт, шалгалтыг боловсронгуй болгох нь зүйтэй.

ОХУ-ын нутаг дэвсгэрт байгаа өөрсдийн иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол өнөөгийн байдлыг үнэлэх, түүнийг ханган хамгаалах эрх зүйн орчин, хууль зүйн практикийг боловсронгуй болгоход чиглэсэн шинжлэх ухааны дүгнэлт-саналыг боловсруулан бодит үр дүнд хүрэх, Монгол Улсын иргэдэд тохиолдож болзошгүй хүндрэлтэй асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор шаардлагатай мэдээллийг санамж танилцуулга, мэдээллийн самбар, видео бичлэг,

Хүрээний үндэсний хэрэгжилт www.nhrc.mn

ТӨРИЙН ӨНДӨР АЛБАН ТУШААЛТАНД ХУУЛЬ ЗҮЙН ХАРИУЦЛАГА ХҮЛЭЭЛГЭХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ



Удирдлагын академийн багш, Хууль сахиулахын их сургуулийн докторант Р.Мухийт

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Төрийн өндөр албан тушаалтан, түүнтэй адилтгах албан тушаалтан, эрх зүйн байдал, хариуцлага, хууль зүйн хариуцлага, үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага.

ТОВЧЛОЛ

Төрийн өндөр албан тушаалтан болон түүнтэй адилтгах албан тушаалтны эрх зүйн байдлын зааг ялгаа тодорхойгүй байна. **Төрийн өндөр албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын тухайд улс төрийн хариуцлага болон хууль зүйн хариуцлагыг оновчтой тодорхойлох асуудлыг гүнзгийрүүлэн судалж онолын төвшинд шийдвэрлэх шаардлага байгаа талаар өөрийн саналаа илэрхийлсэн болно.**

УДИРТГАЛ

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2017 оны 4 дүгээр сарын 27-ны өдрийн УИХ-ын пүрэв гаригийн үдээс өмнөх нэгдсэн хуралдаанд Зөрчлийн тухай хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгийг хийх үеэр оролцож хэлсэн үгэндээ "миний хамгийн гол ярьж байгаа зүйл бол төрд эхлээд хариуцлага бий болгоё. Төрийн өндөр албан тушаалтнууд торгууль төлдөг зүйл байгаа юу? Ард иргэдэд амлалт өгөөд амлалтаасаа буцах юм бол, амлалтаа хэрэгжүүлэхгүй бол хариуцлага хүлээнэ гэсэн заалт бий юу? Байхгүй шүү дээ. Эхлээд төрийн өндөр албан тушаалтнуудтай хариуцлага тооцдог Хариуцлагын хуулиа гаргах хэрэгтэй. Энэ тогтолцоог бий болгох ёстой. Төрд алба хашиж байгаа хүмүүст ёс зүйн дүрмийг нь баталж мөрдүүлэх хэрэгтэй. Ёс зүйгүй авирласан этгээдүүд хариуцлагаа хүлээдэг тогтолцоог бий болгох хэрэгтэй"[1] гэжээ.

Нөхцөл байдлыг ингэж үнэлж байгаа учраас Монгол Улсын Ерөнхийлөгч өөрийн хууль санаачлах эрхийн хүрээнд "Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх тухай хууль"-ийн төслийг[2] Улсын Их Хуралд өргөн бариад байгаа юм.

Энэхүү хуулийн төслийн үзэл баримтлалд хуулийн төсөл боловсруулах болсон гурван шалтгааныг дурдсан.

Нэгдүгээрт, Төрийн албаны тухай хуульд заасан сахилгын хариуцлага нь бодит байдалд төрийн босоо тогтолцоонд үйлчилж байгаа бөгөөд хэвтээ тогтолцоо буюу улс төрийн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл нь тодорхойгүй

[1] Ц.Элбэгдорж. Ёс зүйн, Хариуцлагын хуулиа батлаагүй байж иргэдийн нүд, чихийг боох чиглэлд алхам хийж болохгүй. Өдрийн сонин. 2017.04.28 №095 (5662), 2 дахь тал.

[2] Монгол Улсын Их Хурлын цахим хуудас болох forum.parliament.mn/projects/81 хаягт хандан хуулийн төслийг үзнэ үү.

ухаалаг утас, техник хэрэгсэл ашиглан түгээх шаардлага тулгамдаж байгааг анхаарч энэ чиглэлд бид 2 орны хамтарсан төсөл хэрэгжүүлэн ажиллаж байна.

Төслийн үр дүн Монгол Улсаа ОХУ-д зорчиж буй иргэдийн эрх ашгий хамгаалахад эерэгээр нөлөөлнө гэдэг итгэж байна.

---o0o---

"ХҮНИЙ ЭРХ БА ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ" сэдвээр Хүндэтгэлийн лекц уншив

Нийслэлийн шүүх байгуулагдсны 90 жилийн ойн арга хэмжээний хүрээн 2017 оны 4 дүгээр сарын 7-ны өдөр зохион байгуулсан Хүндэтгэлийн лекцээ Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн зөвлөх, академич, Монгол Улсын гавьяа хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор Ж.Амарсана "ХҮНИЙ ЭРХ БА ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ" сэдвээр лекц уншив.

Уг хүндэтгэлийн лекцэнд Улсын Дээд шүүхийн шүүгчид, Шүүхий ерөнхий зөвлөлийн гишүүд, Нийслэлийн давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн шүүгчид, дүүргүүдийн тамгын газрын дарга нар болон анха шатны шүүхийн шүүгчийн туслах, шүүх хуралдааны нарийн бичгийн дарга нар оролцлоо.



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.legal.mn

5.4-т заасан төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаатай адилтгах албан тушаалтны зэрэглэлд хамаарах төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагыг Төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал тогтооно". Мөн хуулийн 17.11-д "Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлд хамаарах улс төрийн албан тушаал эрхэлж байсан төрийн албан хаагчийг Төрийн албаны төв байгууллагын шийдвэрийг үндэслэн төрийн жинхэнэ албан тушаалд анх орох иргэний нөөцийн жагсаалтад бүртгэж болно". 28.10-т "Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлд хамаарах албан тушаалтны цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүрийг Засгийн газрын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал тогтооно" гэж тус тус заасан.

Энэ дагуу Монгол Улсын Их Хурал 2002 онд "Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлийг шинэчлэн тогтоох тухай" 73 дугаар тогтоолыг баталсан[5] байна. Энэ тогтоолын хавсралтаар төрийн өндөр албан тушаалтны хамрах хүрээг "албан тушаалыг нь шууд дурдах замаар" тогтоосон боловч ерөнхий тодорхойлолт хийгээгүй.

Монгол Улсын төрийн өндөр албан тушаалтан гэсэн нэгдмэл тодорхойлолт үгүй тул тэдгээрт нийтлэг хамаарах үндсэн шинж гэх мэт ойлголт хууль зүйн шинжлэх ухааны төвшинд хөгжөөгүй, энэ талаар шинжлэх ухааны тухайлсан судалгаа, бүтээл байхгүй байна.

Харин Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн "Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх тухай хуулийн төсөл"-ийн 4 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт төрийн өндөр албан тушаалтны хүрээг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч; Монгол Улсын Их Хурлын дарга, дэд дарга, гишүүн; Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн; хуульд заасны дагуу Улсын Их Хурлаас томилогддог албан тушаалтан; аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын даргыг хамруулан тодорхойлжээ.

Дурдсан хуулийн төсөлд заасан төрийн өндөр албан тушаалтан болон Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 онд баталсан "Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлийг шинэчлэн тогтоох тухай" 73 дугаар тогтоолд заасан төрийн өндөр албан тушаалтан нар хоорондоо давхцахгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурлын тогтоолд илүү олон тооны албан тушаалтныг жагсаажээ. Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 онд баталсан "Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлийг шинэчлэн тогтоох тухай" 73 дугаар тогтоолд төрийн өндөр албан тушаалтантай "адилтгах" байдлаар илүү субъектыг хамруулсан байна. Учир нь тогтоолын нэрэнд "түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтан"гэсэн томьёолол орсон.

Эндээс Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн дурдсан зүйл, заалт болон Монгол Улсын Их Хурлаас 2002 онд баталсан "Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлийг шинэчлэн тогтоох тухай" 73 дугаар тогтоолд **"төрийн өндөр албан тушаалтан"** болон **"түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтан"** гэсэн хоёр төрлийн албан тушаалтан байна уу?, эсхүл эдгээр бүгд ямар ч ялгаагүй төрийн өндөр албан тушаалтан уу? гэдэг нь шууд ялгах боломжгүй байдлаар тусгагдсан нь тодорхой хэмжээнд (ялангуяа хариуцлагын хүрээнд) будлиан үүсгэх магадлалтай

[5] Өмнө нь Улсын Их Хурлын 1995 оны 7 дугаар сарын 3-ны өдрийн 41 дүгээр тогтоолоор зохицуулж байсан.

үлджээ. Төрийн албаны тухай, Авилгын эсрэг, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд албан тушаалтанд хариуцлага тооцох үндэслэлийг зааж өгсөн боловч зарим нийтлэг үндэслэл тусгагдаагүй, Төрийн албаны тухай хуульд тусгасан үндэслэл нь төрийн жинхэнэ албан хаагчаас бусад албан хаагчид хамаарахгүй байгаа юм. Иймд гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр таслан шийдвэрлэх тогтоолоор батлагдсанаас бусад тохиолдолд сонгогддог болон томилогддог төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт бүрхэг байна.

Хоёрдугаарт, төрийн сонгогдсон албан тушаалтныг эгүүлэн татах үндэслэл, журам зохицуулалтгүй байна. Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай, Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Монгол Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзвэл огцруулах, эгүүлэн татах асуудлыг Үндсэн хуулийн цэц хуралдаанаараа шийдвэрлэж, дүгнэлт гаргахаар ерөнхий байдлаар зохицуулсан нь хангалтгүй байна.

Гуравдугаарт, хууль тогтоомжид улс төрийн хариуцлагыг зохицуулаагүй байна.Улс төрийн хариуцлага нь сонгогддог болон томилогддог төрийн өндөр албан тушаалтныг огцруулах, эгүүлэн татах, тодорхой хугацаанд дахин нэр дэвших эрхийг хязгаарлах замаар нийт хариуцлагын түвшинг өндөржүүлэхийн зэрэгцээ нөгөө талаас тухайн албан тушаалтан өөрөө хариуцлага хүлээдэг соёлыг төлөвшүүлдэг учир ардчилал хөгжсөн бусад улсад энэхүү хариуцлагын тогтолцоог төрийн албаны эрх зүйн зохицуулалтын салшгүй хэсэг болгон авч үздэг.

Иймд сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага тооцох үндэслэл, журмыг тодорхой болгож, төрийн хэвтээ түвшинд улс төрийн хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэхийг зорьсон[3] гэжээ.

Төрийн өндөр албан тушаалтны эрх зүйн байдлыг зохицуулсан хэм хэмжээний онцлог

Төрийн өндөр албан тушаалтан гэсэн нэр томьёо Монгол Улсын Үндсэн хуульд шууд дурдагдаагүй байх бөгөөд харин төрийн өндөр албан тушаалтны эрх зүйн байдлын үндсийг тусгасан байна. Тухайлбал Монгол Улсын төрийн байгуулал хэмээх Гуравдугаар бүлэгт Монгол Улсын Их Хурал (20, 21, 22, 25, 27, 28), түүний гишүүний эрх хэмжээг (23, 24, 26, 29), Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээг (31-37), Монгол Улсын Засгийн газар (38, 40, 41, 43, 44, 45), Ерөнхий сайд (39, 41, 42, 43, 45), Засгийн газрын гишүүний эрх хэмжээг (42, 43, 45), Шүүх (47, 48, 49, 50, 52, 53, 54), шүүгчийн эрх хэмжээг (49, 51), Прокурор (56.1), Улсын Ерөнхий прокурор (56.2), түүний орлогч (56.2), Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага хэмээх Дөрөвдүгээр бүлэгт аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (Иргэдийн нийтийн хурал) болон Засаг даргын эрх хэмжээг (57-63), Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц хэмээх Тавдугаар бүлэгт үндсэн хуулийн цэц (64, 66, 67), түүний дарга, гишүүний эрх хэмжээг (64, 65) тус тус зохицуулсан байна.

Харин Төрийн албаны тухай хуульд "төрийн өндөр албан тушаалтан" гэх нэр томьёог дурдсан[4] байдаг. Тухайлбал, Төрийн албаны тухай хуулийн 5.4, 5.5-д "Төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг зиндаа, түүнтэй адилтгах төрийн албан тушаалтны зэрэглэлийг төрийн албаны төв байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал тогтооно. Энэ хуулийн

[3] Монгол Улсын Их Хурлын цахим хуудас болох forum.parliament.mn/projects/81 хаягт хандан хуулийн төслийн үзэл баримтлалыг үзнэ үү.

[4] "Төрийн өндөр албан тушаалтан"-ыг тодорхойлоогүй.

болжээ[6].

Иймээс төрийн өндөр албан тушаалтан гэх ойлголтыг түүнд хамаарах буюу Монгол Улсын Их Хурал 2002 оны 73 дугаар тогтоолд дурдсан албан тушаалтан бүрийн эрх зүйн байдлыг судлах замаар нэг бүрчлэн тодорхойлох шаардлагатай болж байгаа юм. Хэрэв тухайн төрийн өндөр албан тушаалтны эрх зүйн байдал нь тодорхой бус байвал энэ нь түүний эрх зүйн байдлын талаарх хууль зүйн шинжлэх ухааны ойлголтод нөлөө үзүүлнэ.

"Эрх зүйн байдал" гэх үг хэллэг нь олон улсын нэр томъёоны хувьд "статус" гэдэгтэй утга нэг. "Status" (байр байдал) гэсэн латин гаралтай үг "эрх зүйтэй" холбогдохоор "эрх зүйн байдал" (legal status) гэсэн хууль зүйн нэр томъёо болж тухайлсан тодорхой этгээд (хувь хүн, байгууллага)-ийн нийгэмд эзэлж буй эрх зүйн байдлыг хэлэх бөгөөд тэр нь уг субъектын салшгүй үндсэн эрх, үүргээр илэрдэг гэж үздэг. Статусыг (байр суурь, нөхцөл байдал) хувь хүн, бусад этгээдийн нийгмийн доторх байр суурь, эрх зүйн чадвар ба чадваргүй байдлыг тодорхойлох шинж гэсэн утгаар тайлбарласан нь бий[7]. Тухайлбал, профессор Б.Чимид Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг нэгдүгээрт, Ерөнхийлөгчийн тухай Үндсэн хуулийн тодорхойлолт, хоёрдугаарт, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх гэсэн хоёр шалгуурыг баримтлан илэрхийлэх нь арга зүйн зайлшгүй үндэс болно[8] гэж үзжээ.

Зарим судлаачид эрх зүйн байдал нь дараах үндсэн элементээс бүрдэнэ гэж үздэг. Үүнд:

- Бүрэн эрх (эрх, үүрэг);
- Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх баталгаа;
- Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлээгүй буюу зохих ёсоор гүйцэтгээгүй тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага;
- Хязгаарлалт болон хоригийг хамаарууллаг[9].

Эндээс үзвэл төрийн өндөр албан тушаалтны эрх зүйн байдлын үндсэн элементийн нэг бол тухайн албан үүргээ гүйцэтгэхтэй холбоотой хариуцлагын асуудал гэдэг нь тодорхой байна.

Төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл

Өргөн утгаар нь авч үзвэл жинхэнэ төрийн алба бол иргэний нийгмийн хяналтад байх бөгөөд хууль дээдлэх ёсыг хангах, төрийн удирдлагын аппаратын дэг журамт байдлыг хангаж ажиллана. Энэхүү үйл ажиллагааныхаа төлөө иргэний нийгмийн өмнө

[6] Тухайлбал, "Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх тухай хуулийн төсөл"-ийг судалж үзвэл хуулийн төслийн нэрэнд "төрийн өндөр албан тушаалтан"-д хариуцлага хүлээлгэх тухай гэж томьёолсон боловч хуулийн төслийн 4.1.4-т "хуульд зааснаар Улсын Их Хурлаас томилогддог албан тушаалтан"; 4.1.5-д "аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга"; 4.1.6-д "аймаг, нийслэлийн Засаг дарга"-ыг төрийн өндөр албан тушаалтанд хамруулан тусгажээ. Гэтэл УИХ-ын 2002 оны 72 дугаар тогтоолд аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга огт дурдагдаагүй. Мөн Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, Төрийн албаны зөвлөлийн дарга зэрэг УИХ-аас томилогддог албан тушаалтнууд болон аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь "төрийн өндөр албан тушаалтантай адилтгах албан тушаалтан"-ы ангилалд хамаарч байх юм. Түүнчлэн тус хуулийн төслийн 4.2-т "Энэ хуулийн 4.1-д зааснаас бусад төрийн албан хаагчид хариуцлага хүлээлгэх харилцааг Төрийн албаны тухай хуулиар болон холбогдох бусад хуулиар зохицуулна" гэж заасан. Ингэснээр "төрийн өндөр албан тушаалтантай адилтгах албан тушаалтнууд"эрх ямба эдлэхдээ төрийн өндөр албан тушаалтан болдог, хариуцлага хүлээх болохоор төрийн өндөр албан тушаалтан биш болж төрийн өндөр албан тушаалтантай ижил хэмжээний хариуцлага хүлээхгүй байх боломж бүрдэж байна.

[7] Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ., 136 дахь тал.

[8] Мөн тэнд, 136 дахь тал.

[9] М.С.Трофимов, К проблеме правового статуса главы муниципиального образования. Государство и право. 2010 он. №11. С.39.

хариуцлага (юун түрүүнд улс төрийн)[10] хүлээх ёстой[11].

Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны үүднээс авч үзвэл иргэний эрх зүйн хариуцлага, эрүүгийн хариуцлага. захиргааны хариуцлага, сахилгын хариуцлага, эд хөрөнгийн хариуцлага гэсэн[12] хууль зүйн хариуцлагын төрөл байна.

Профессор Б.Чимид хариуцлага гэдэг бол улс төр, хууль зүй, ёс зүйн нийлмэл ойлголт гээд улс төрийн хариуцлагаас гадна Монголын хуулиудад эрүүгийн, засаг захиргааны, эдийн, сахилгын (ёс зүйн) олон төрөл зүйлийн хариуцлагын арга хэмжээ хэрээс хэтэртэл гэмээр олон бий. Даан ч түүнийг дээдэст хэрэглэх "зүрхтэн" алга болж. Хууль нь байна хүн нь алга[13] гэж бичжээ.

"Сонгогдсон болон томилогдсон төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх тухай хуулийн төсөл"-ийн 5 дугаар зүйлд "энэ хуульд заасан хариуцлага нь сахилгын, улс төрийн, ёс суртахууны хариуцлага байна гээд улмаар 4 дүгээр зүйлийн 3 болон 4 дэх хэсэгт эдгээр хариуцлагыг оногдуулсан нь ял, шийтгэлээс чөлөөлөх үндэслэл болохгүй, бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх тохиолдолд холбогдох бусад хуульд заасан журмыг баримтална" гэж заасан байна.

Гэтэл энэхүү сахилгын, улс төрийн, ёс суртахууны хариуцлага нь хууль зүйн хариуцлага мөн эсэх тухайд дорвитой судалгаа байхгүй байна.

Мөн түүнчлэн төрийн өндөр албан тушаалтныг огцруулах, эгүүлэн татах талаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодорхой заалтууд бий. Энэхүү хариуцлага нь эрх зүйн аль салбарт хамаарах асуудал ч эрх зүйн онолын төвшинд бүрэн шийдвэрлэгдээгүй хэвээр байгаа нь анхаарал татаж байна.

Учир нь эдгээр хариуцлагыг дээр эшэлсэн эрх зүйн онолын суурь сурах бичгүүдэд байгаа иргэний эрх зүйн хариуцлага, эрүүгийн хариуцлага, захиргааны хариуцлага, сахилгын хариуцлага, эд хөрөнгийн хариуцлагын алинд нь ч хамааруулж үзэх боломжгүй байгаа юм.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад төрийн өндөр албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын тухайд нэгдүгээрт, улс төрийн хариуцлага болон хууль зүйн хариуцлагын зааг ялгаа тодорхойгүй, хоёрдугаарт, хууль зүйн хариуцлагын тогтолцоонд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хариуцлага ямар байр суурь эзлэх талаарх онолын асуудал тодорхойгүй байна. Энэ нь төрийн өндөр албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг зарим талаар ээдрээтэй байдалд оруулж байгаа тул эдгээр тулгамдсан асуудлыг гүнзгийрүүлэн судалж онолын төвшинд шийдвэрлэх нь зүйтэй байна.

---

[10] Иргэний нийгмийн үндсэн шинж нь эдийн засаг, улс төр, оюун санаа гэсэн ахуйн гурван хүрээгээр тодорхойлогдоно ... улс төрийн амьдралын хүрээн дэх иргэний нийгмийн гол шинж нь эрх чөлөөт иргэн, ардчилал, олон урьгалч үзэл, эрх зүйт төр мөн. Ч.Нямсүрэн, Эрх зүйн ерөнхий онол: үндсэн ойлголт, тулгамдсан асуудал. УБ., 2010 он., 437 дахь тал;
Ямар Засгийн газартай болохыг иргэний нийгэм сонирхоно. Яагаад гэвэл өөртөө үйлчлүүлэх гэж тэр. Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгээгтэй асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ., 235 дахь тал;
Иргэний нийгмийг улсын байгууллын нийгэмшлийн үндэс гэхийн дээр улс төрийн тогтолцооны "эцэг, эх" гэж хүлээн зөвшөөрөх сайн цаг 1990-ээд оноос ардчиллын түрэлтээр Монголд хүрч ирсэн билээ. Үндсэн хуулийн оршилд "Монголын ард түмэн бид ... эх орондоо хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно" гэж тунхагласан нь үүний тод илрэл мөн. Б.Чимид, Өнөөгийн улс төр хуульчийн нүдээр. УБ., 2006 он. 86 дахь тал.

[11] А.А.Гришковец. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России). Государство и право, 2004., №1, С.29-30.

[12] Ч.Нямсүрэн, Эрх зүй, төрийн ерөнхий онол. УБ., 1998. 356-359 дэх тал; Ч.Нямсүрэн, Эрх зүйн ерөнхий онол: үндсэн ойлголт, тулгамдсан асуудал. Уб., 2010. 398-400 дэх тал; Ч.Нямсүрэн, Эрх зүйн ерөнхий онол: үндсэн ойлголт, тулгамдсан асуудал (хоёр дахь хэвлэл). УБ., 2017 он. 360-362 дахь тал. Доктор Д.Баярсайхан хууль зүйн хариуцлага нь "ял шийтгэл(эрүүгийн хариуцлага), захиргааны хариуцлага, гэрээний хариуцлага(иргэний эрх зүйн хариуцлага), сахилгын хариуцлага, хууль зүйн бусад хариуцлага" гэсэн төрөлтэй гэжээ. Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол. УБ., 1996 он. 91-93 дахь тал;Д. Баярсайхан, Эрх зүйн онол. УБ., 2010 он. 184-186 дахь тал.

[13] Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгээгтэй асуудал. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ., 213 дахь тал.

ХУВИЙН АЖ АХУЙ ЭРХЛЭХ ЭРХ, ТҮҮНИЙ УЛСЫН БҮРТГЭЛИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ



Хууль зүйн доктор, шүүгч С.Энхбаяр

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Хувиараа аж ахуй эрхлэх эрх, улсын бүртгэл, ашгийн төлөө хуулийн этгээд, хувиараа аж ахуй эрхлэгч иргэн, компани /ХХК, ХК/, нөхөрлөл /ББН, ЗБН/, аж ахуйн үйл ажиллагаа, Улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн газар, Жижиг дунд үйлдвэр эрхлэгчийн бүртгэл, аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэл.

ТОВЧЛОЛ

Хүн бүр аж ахуйн үйл ажиллагаа чөлөөтэй эрхлэх эрхийг Үндсэн хуулиараа тунхагласан цагаас хойш аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн институтийг аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн талаас нь судлах зүй ёсны шаардлага бий болжээ. Аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх эхний алхам нь улсын бүртгэлд бүртгүүлэх явдал бөгөөд Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн эрх зүйн үндсийг Иргэний хуульд хуульчилсан нь тохиолдлын шинжтэй зүйл биш бөгөөд уг институтийн аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүй буюу цогц эрх зүйн судлагдахуун гэж үзэх хандлагыг бий болгож байна.

УДИРТГАЛ

1990 оноос Монгол улсад ардчилсан хувьсгал өрнөж, нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн тогтолцоо үндсээрээ өөрчлөгдөж, 1992 онд ардчилсан үндсэн хуулиа баталсан бөгөөд уг хуулиар Монгол Улсад хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгмийн байгууламж, зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжиж, өмчийн бүх хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, улмаар хүн бүр аж ахуйн үйл ажиллагаа чөлөөтэй эрхлэх эрхийг тунхагласан. Төрөөс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай уялдуулан хууль тогтоомжийг шинэчлэх, шинэтгэх ажлыг зохион байгуулж, улс орны хөгжлийн үндэс болсон аж ахуй эрхлэлтийг дэмжих олон талт арга хэмжээ хэрэгжүүлж ирэв.

Чөлөөт зах зээл, шударга өрсөлдөөний өнөө үед аж ахуй эрхлэгч болон нийтийн эрх ашгийг хамгаалах гол хэрэгсэл нь аж ахуй эрхлэгч, түүний үйл ажиллагааны чиглэлийг бүртгэх явдал юм.

Судалж үзэхэд Монгол Улсад хувиараа аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэгч иргэний нэгдсэн бүртгэл байхгүйтэй холбоотойгоор татвар төлөхөөс зайлсхийх, чанар муутай бараа бүтээгдэхүүн зах зээлд нийлүүлэх, аж ахуй эрхлэгчдийн эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн баталгаа алдагдах гэх зэрэг олон сөрөг үр дагавар үүсч байна.

Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн зохицуулалт боловсронгуй бус байгаатай уялдан хуулийн этгээд арилжааны хэрэгсэл болж, ашгийн төлөө хуулийн этгээд өөрсдийн үйл ажиллагааныхаа явцад нийтийн ашиг сонирхлыг хохироох

явдал гарч байгаа нь хуулийн этгээд /ашгийн төлөө/-ийн бүртгэлийн болон шүүхийн практикт хийсэн судалгаанаас харагдаж байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Аж ахуйн эрхлэх эрхийн мөн чанар: Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хувийн аж ахуй чөлөөтэй эрхлэх эрх нь аж ахуйн үйл ажиллагаа бие даасан байх эрх, хуулиар хориглоогүй аж ахуйн үйл ажиллагааг чөлөөтэй эрхлэх эрх, аж ахуйн үйл ажиллагаанаас ашиг олох эрх зэрэг хууль зүйн ойлголтуудаар тайлбарлагдана.

Аж ахуйн үйл ажиллагааны бие даасан байх шинжийн гол агуулгыг аж ахуйн үйл ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалтын бие даасан байдал, аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэгчийн өмч хөрөнгийн бие даасан байдал, аж ахуйн үйл ажиллагаатай холбоотой шийдвэр гаргах бие даасан байдал буюу аж ахуйн үйл ажиллагааны чиглэлийг сонгох эрх зэрэг болно. Аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн харилцаанд оролцогч хуулиар хориглоогүй аж ахуйн үйл ажиллагааг өөрийн хүсэл зоригийн дагуу удирдах, зохион байгуулах, үйл ажиллагааны чиглэлийг өөрчлөх, хэлцэл хийх, шийдвэр гаргах, өмч хөрөнгийг эзэмших, ашиглах захиран зарцуулах боломжтой.

Аливаа аж ахуйн үйл ажиллагаа нь ашиг олох зорилготой байдаг. Иргэн, хуулийн этгээд өөрийн өмч дээр тулгуурлан аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж, үйл ажиллагаагаа өргөтгөх, зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд өөрийн байр суурийг тодорхойлох, шударгаар өрсөлдөх зэрэг аж ахуйн үйл ажиллагааны амжилт буюу ашиг орлогоор илэрхийлэгдэх бөгөөд нөгөө талаас аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж олсон орлогоос татвар төлөх гэх зэрэг хууль зүй, эдийн засгийн цогц ойлголт гэж үзэж болно.

Аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олох ашгийн талаар судлаачид дараахь үзэл баримтлалыг дэвшүүлсэн. Д.Рикардотой нэгэн цаг үед амьдарч байсан Францын эдийн засагч Ж.Б.Сей нь аж ахуй эрхлэгч, үйлдвэрлэлийн хүчин зүйлс хосолсон, эдийн засгийн нөөцийг бага бүтээмж ба бага орлогын бүсээс өндөр бүтээмж ба их ашгийн бүс рүү шилжүүлдэг эдийн засгийн үйлдэл гэж тодорхойлсон[1].

Иргэний хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.7-д зааснаар "....Ашгийн төлөө хуулийн этгээд нь хуулиар хориглоогүй, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харшлаагүй аливаа үйл ажиллагаа эрхлэх эрхтэй"[2], Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд "Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт дараахь төрлийн аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэхийг хориглоно:

1. Хар тамхи, хууль өөрөөр заагаагүй бол мансууруулах бодис үйлдвэрлэх, импортлох, худалдах;

2. Садар самуун явдлыг зохион байгуулах, түүнийг аливаа хэлбэрээр сурталчлах, дэмжих;

3. Казиногийн үйл ажиллагаа эрхлэх;

4. Олон шатлалт маркетинг буюу пирамид тогтолцооны замаар хууран мэхэлж ашиг хонжоо олох үйл ажиллагаа[3] зэрэг болно.

Аж ахуйн үйл ажиллагаа нь хуулиар хориглоогүй аж ахуйн үйл ажиллагаанаас бусад хувийн аж ахуйг чөлөөлтэй эрхлэх эрхтэй.

Үндсэн хуульд заасан хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй салшгүй холбоотой аж ахуйн үйл ажиллагааны эрсдэлийг өөрөө хариуцах, аж ахуйн үйл ажиллагааг төрийн эрх бүхий байгууллагад бүртгүүлэх хууль ойлголт бий.

Гэхдээ нэг удаагийн ашиг олоход

[1] Алексеева Д.Г., Андреева Л.В., Андреев В.К. Российское предпринимательское право. М., 2010. С.20.

[2] Монгол Улсын Иргэний хууль. 2002.01.10. //Төрийн мэдээлэл. УБ., 2002 он. № 7.

[3] Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль. 2001.02.01. //Төрийн мэдээлэл. УБ., 2001 он. № 6.

хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл гэнэ"[6] тодорхойлж өгсөн байна.

Дээрхээс дүгнэж үзвэл аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн ажиллагаа гэж иргэн, хуулийн этгээдийн аж ахуйн үйл ажиллагаа үүсэх, өөрчлөгдөх, дуусгавар болох үйл ажиллагааг төрийн захиргааны байгууллагаас хуульд заасан үндэслэл журмын дагуу бүртгэж, улсын бүртгэлийн нэгдсэн санд оруулахтай холбоотой үйл ажиллагаа гэж ойлгож болно.

Судлаач эрдэмтдийн дунд аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн асуудлыг нэг хэсэг нь захиргааны эрх зүйн судлагдахуун, нөгөө хэсэг нь аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн судлагдахуун гэж үзэх хандлага байх бөгөөд аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэсний эрх зүйн тогтолцоонд эзлэх байр суурь, түүний судлагдахууныг онцлогтой холбон тайлбарлаж болно.

ОХУ эрдэмтэн Р.Давид аж ахуйн эрх зүйн талаарх үзэл баримтлалын талаар дурдахдаа, "...хувийн эрх зүй ба нийтийн эрх зүй хамгийн нягт байдлаар оршдог салбар бол аж ахуйн эрх зүй юм"[7] гэж бичсэн бол ОХУ-ын эрдэмтэн В.С.Анохин бичихдээ "Худалдааны эрх зүй нь уламжлалт иргэний эрх зүйн институтууд байдаг. Харин "Эрх зүйн харилцааны босоо болон хэвтээ хэсэгт бол аж ахуйн үйл ажиллагаа хамаарч байдаг. Өөрөөр хэлбэл, аж ахуйн эрх зүйн зохицуулалтад аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл олгох процесс хамаардаг тул энэ салбарт эрх зүйн зохицуулалтын диспозитив, императив аргыг хамт ашиглаж болдог онцлогтой[8]гэж дурдсан байна.

Аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас хэрэгжүүлдэг захиргааны эрх зүйн аспект гэж үзэх хандлага бий. Гэхдээ аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн эрх зүйн үндэслэлийг Иргэний хуульд[9] заасан, мөн улсын бүртгэлд бүртгүүлэх хүсэл зориг нь аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх зорилгыг агуулдаг тул аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн судлагдахуун юм.

Хуулийн этгээд /ашгийн төлөө/-ийн бүртгэлийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын чиг үүрэгт хамаардаг, нийтийн эрх зүйн зохицуулалт үйлчилдэг учир аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйг цогц эрх зүйн гэж үздэг

Аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн судлагдахуун улсын бүртгэлийн асуудлыг хууль зүйн их, дээд сургуулийн сургалтын төлөвлөгөөнд сэдвийн хүрээнд авч судлах нь онолын төдийгүй практик ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл, аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн талаар мэдлэг олгох, ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг улсын бүртгэлд бүртгүүлэх чадвар эзэмшүүлэх, аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалт, түүний хууль зүйн практикт үнэлэлт өгөх хандлага төлөвшүүлэхэд аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийг судлах зорилго бөгөөд ийнхүү судалснаар аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн институт хөгжих чухал алхам болох юм.

2.Ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал, анхаарах асуудал: 1926 оны Иргэний хуулийн 87 дугаар зүйлд "Аливаа энгийн иргэд хоршоолон байгуулсан худалдаа үйлдвэрлэлийн газруудын зохих дүрэм буюу гэрээ бичгийн албаны газраа батлуулсны дараа байгуулагдсанд

[6] Федеральный закон РФ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в ред. от 29.12.2012 № 282-ФЗ) // Российская газета. 10.08.2001. С. 153-154.

[7] Давид Р. Основные правовые системы современности /Перевод с французского и вступительная статья В.А.Туманова. – М.: Прогресс, 1988. С. 96-97.

[8] Анохин В.С. Предпринимательское право: учебник для студентов высших учебных заведений. – М.: Гуманит. Издательский центр ВЛАДОС, 1999. С. 14.

[9] Иргэний хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1-т "Хуулийн этгээдийн иргэний эрх зүйн чадвар улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр үүсч, хуульд заасан журмын дагуу татан буугдаж, улсын бүртгэлээс хасагдсанаар дуусгавар болно." /Монгол Улсын Иргэний хууль. 2002.01.10. // Төрийн мэдээлэл. УБ., 2002 он. № 7./

чиглэсэн үйл ажиллагааг тогтмол шинжтэй аж ахуйн үйл ажиллагаанаас ялгах нь чухал юм.

Аж ахуйн үйл ажиллагааны нэгэн онцлог нь өөрөө эдэлж хэрэглэхийн тулд биш, бусдад үнэ төлбөртэй борлуулахын тулд үйлдвэрлэж, гүйцэтгэж, үйлчилдэг явдал юм. Өөрөөр хэлбэл, ашиг олохуйц үнээр бараа, бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж борлуулах, барилга барих, ачаа тээвэрлэх гэх зэрэг хариу төлбөртэй ажил гүйцэтгэх, "төлбөртэй эмчилгээ, сургалт гэх мэт" үйлчилгээ үзүүлэх явдал юм. Өөрөө хэрэглэхийн тулд бус, бусдад ашигтай борлуулахын тулд бараа үйлдвэрлэх нь аж ахуйн үйл ажиллагааны онцлог гэж хэлж болно. Иймээс бизнесийг "арилжаа" (коммерци) гэдэг утгаар авч үзэх тал бий. Сууцны барилгыг өөртөө зориулж барих нь ажил хэрэг мөн боловч бизнес биш. Харин бусдад үнэ хүргэж худалдах гэж бусдын захиалгаар барьж байгаа бол тэр нь бизнес болох жишээтэй. Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед бол "үйлдвэрлэсэн болгоныг борлуул" гэдэг захиргаадалт байсан бол зах зээлийн үед "борлох бүхнийг үйлдвэрлэнэ" гэдэг лоозонтой байдаг. [4]

Иймээс аж ахуй чөлөөтэй эрхлэх эрхийг тогтмол хэрэгжүүлж, ашиг олох туйлын зорилго агуулж байгаа тохиолдолд аж ахуйн үйл ажиллагааг улсын бүртгэлд бүртгүүлсэн байх хууль зүйн шаардлага бий. Бид цаашид аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн талаар дэлгэрэнгүй авч судлах болно.

Аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэл: Аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх эхний алхам улсын бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд тулгамдаж байгаа зарим асуудлыг дараахь дэд сэдвийн хүрээнд цаашид авч судална.

- Аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэл нь аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн судлагдахуун болох нь;
- Ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалтын өнөөгийн байдал, анхаарах асуудал;
- Хувиараа аж ахуй эрхлэгч иргэнийг улсын бүртгэлд бүртгэх шаардлага.

1.Аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэл нь аж ахуйн үйл ажиллагааны эрх зүйн судлагдахуун болох нь: Монгол Улсын Үндсэн хуулиар аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг хуульчилж өгсөн цагаас хойш иргэд хуулийн этгээд байгуулах болон байгуулахгүйгээр хувиараа аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж, өөрийн амьжиргааны үндэс болохоос гадна, улс орны хөгжил цэцэглэлтэд бодитой хувь нэмэр оруулж байна.

Академич С.Нарангэрэл "Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл /registratiom of juridical person, регистрация юридических лиц/ гэж Монгол Улсын хуулийн этгээд байгуулсан, өөрчлөн байгуулсан, татан буулгасныг болон хуулийн этгээдийн талаарх бусад мэдээллийг энэ хуульд заасан журмын дагуу улсын бүртгэлийн жагсаалтад оруулах үйлдлийг хэлнэ[5] гэж хуулийн үзэл баримтлалтай уялдуулан тайлбарласан.

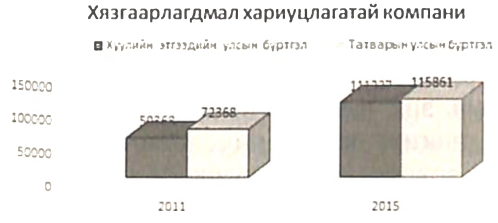
ОХУ-ын Хувиараа аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэгч иргэн, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд "Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас аж ахуй эрхлэгч иргэн бие даан аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах байр суурийг олж авах, аж ахуйн үйл ажиллагаа дуусгавар болох, мөн хуулийн этгээдийн аж ахуйн үйл ажиллагаа үүсгэн байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгахтай холбоотой мэдээллийг улсын нэгдсэн санд оруулах ажиллагааг хувиараа аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэгч иргэн,

[4] Ж.Амарсанаа нарын хамтын бүтээл. Бизнесийн эрх зүй. (Хуульчдад зориулсан гарын авлага) УБ., 2003 он. 9 дэх тал.

[5] С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2008 он. 526 дахь тал.

газрын Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн газарт шилжүүлсэн. Ийнхүү шилжсэнтэй холбоотойгоор Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл, Татварын ерөнхий газрын бүртгэлийн дүн мэдээ хоорондоо зөрөх болсон /хүснэгт №1 үзэх/ нь бүртгэлийн нэгдмэл тогтолцоо бүрдээгүйтэй шууд холбон тайлбарлаж болно.

(Хүснэгт: №1).



Монгол улсад 2011 онд Үндэсний статистикийн газраас улс орон даяар аж ахуй нэгжийн тооллого явуулсан бөгөөд Улсын хэмжээнд тооллогын нийт дүнгээр нийт 66.5 мянган аж ахуйн нэгж, байгууллага, үүний дотор 56.4 мянган аж ахуйн нэгж тооллогод хамрагдсан дүн мэдээ гарчээ.

Бусад улс /ОХУ, ХБНГУ/-д хуулийн этгээдийн бүртгэсэн мэдээллийг татварын алба шууд ашиглах бөгөөд бүртгэлийн нэгдмэл тогтолцоог бүрдүүлсэн байна.[16]

Жижиг, дунд үйлдвэр эрхлэгчээр бүртгэх зорилго нь төрөөс жижиг, дунд үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого, үндсэн чиглэлийг тогтоож, тэдгээрийг дэмжих талаар авах арга хэмжээ, хамрах хүрээг тодорхойлон үндэсний эдийн засгийн хөгжлийг хангахад орших бөгөөд хуулийн этгээдийг нэгэнт улсын бүртгэлд бүртгэсэн тохиолдолд жижиг дунд үйлдвэр эрхлэгчээр дахин бүртгэх, бүртгүүлсэн хуулийн этгээдэд хөнгөлөлттэй зээл олгох зохицуулалт нь ач холбогдолгүй.

Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн давхар тогтолцоог халснаар бүртгэлийн нэгдмэл тогтолцоог бүрдэх, төрийн байгууллага мэдээлэл солилцох, мэдээллийн баазыг ашиглах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь дээрх асуудлыг шийдвэрлэх гарц юм.

б) Ашгийн төлөө хуулийн этгээд /хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани/ буюу цүнхний хуулийн этгээдийн хууль зүйн үр дагавар. Эрх бол хамгийн том хязгаарлалт бөгөөд хүн эрхээ эдлэхдээ бусдын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхолд хохирол учруулахгүй байх суурь зарчимтай. Иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцож байгаа зарим хуулийн этгээд нь өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлсан хөрөнгөгүй, оршин байх газартаа байрладаггүй, өөрийн үйл ажиллагаанаас үүдэн гарах үр дагаврыг хариуцах чадваргүй хуулийн этгээдийн "цүнхний хуулийн этгээд" гэх нэршил тогтжээ. Цүнхний хуулийн этгээд нэр томъёо нь энгийн ярианы хэллэг боловч хууль зүйн сөрөг үр дагаврыг агуулж, иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцогчдын эрхийг хөндсөөр байна.

Иргэний хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1-т зааснаар Өмчлөлдөө буюу эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхдээ тусгайлсан хөрөнгөтэй, өөрийн нэрээр эрх олж, үүрэг хүлээдэг, үйл ажиллагаанаасаа бий болох үр дагаврыг эд хөрөнгөөрөө хариуцдаг, нэхэмжлэгч, хариуцагч байж чадах, тодорхой зорилго бүхий, тогтвортой үйл ажиллагаа эрхэлдэг зохион байгуулалтын нэгдлийг хуулийн этгээд гэж тодорхойлсон ба дээр дурдсан хуулийн этгээдийн үндсэн шинж үгүйсгэгдэж байгаа нь иргэний эрх зүйн харилцаанд оролцох чадваргүй, түүнчлэн хариуцлага хүлээн чадамжгүй болох нь дараахь статистик тоон үзүүлэлтээс харагдах юм.

2009 онд бүртгэлтэй 54044 Хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани байсан бол 2015 онд 111337 болж өссөн дүн харагдаж байна[17]. Тодруулбал, 111371 компанийн захирал, үүсгэн байгуулагч аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхэлж ашиг олж байна

[16] Эриашвили Н.Д. Предпринамательская прово. Учебник. М., 2003. С. 165.

[17] Оюуны өмч, улсын бүртгэлийн ерөнхий газрын Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн статистик мэдээ. 2016 он.

тооцно"[10] гэж зааснаар анхны хуулийн этгээдийн бүртгэлийн эрх зүйн үндсийг тодорхойлж өгсөн бөгөөд БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлийн 1954 оны 12 дугаар сарын 11-ний өдрийн 603 тоот тогтоолоор "Улсын ба хоршоолол олон нийтийн байгууллага, үйлдвэрийн газрыг бүртгэх тухай"[11] дүрмийг батлан гаргаж, Сангийн яам болон аймаг, нийслэлийн санхүүгийн хэлтэс хариуцан бүртгэсэн явдал нь хуулийн этгээдийн бүртгэлийн процессыг анх нарийвчлан зохицуулсан эхний алхам байв.

Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн эрх зүйн үндсийг Монгол Улсад Иргэний хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.2-т зааснаар "... Хуулийн этгээдийг улсын бүртгэлд бүртгэх, бүртгэлээс хасах журмыг хуулиар тогтооно."[12], Компанийн тухай хуулийн 15.2-т "...Компанийг бүртгэхтэй холбогдсон харилцааг хуулиар зохицуулна."[13] гэж заасан бөгөөд хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар "...Хуулийн этгээдийн төрөл хэлбэрээс үл хамааран иргэний эрх зүйн чадвар нь улсын бүртгэлд бүртгүүлснээр үүсч, хуульд заасан журмын дагуу татан буугдаж, улсын бүртгэлээс хасагдсанаар дуусгавар болохтой холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна."[14] гэж зааснаас үзвэл хуулийн этгээдийн бүртгэлийн материаллаг эрх зүйн үндэс нь Иргэний хууль, харин процессыг нарийвчилсан зохицуулалт нь Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль юм.

Улсын Их хурлаас 2015 оны 01 дүгээр сарын 29-ны өдөр Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулж, баталсан боловч ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд, нийтийн эрх зүйн болон хувийн эрх зүйн хуулийн этгээдийг нэг шалгуур, зарчмаар бүртгэж байгаа өнөөгийн бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалтыг цаашид судлах, шинэчлэх шаардлага байгааг харуулж байна. Энэ байдлаас үзэхэд аж ахуйн үйл ажиллагааны дагнасан бүртгэлийн тогтолцоотой болох нь чухал юм. Олон улсын жишигт чөлөөт эдийн засгийн тогтолцоотой улсад аж ахуйн үйл ажиллагааны дагнасан бүртгэлийн тогтолцоо үйлчилж, шүүхийн захиргааны байгууллага ашгийн төлөө хуулийн этгээдийг бүртгэдэг оновчтой зохицуулалт үйлчилж байна.

Ашгийн төлөө хуулийн этгээд / хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани/-ийн улсын бүртгэлийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд тулгамдаж байгаа зарим асуудлыг товч авч судлах нь зүйтэй.

а) Давхар бүртгэлийн тогтолцоо ба бүртгэлийн зөрүүтэй байдал: Манай Улсад ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн давхар бүртгэлийн дараахь тогтолцоо байна. Үүнд, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн газрын бүртгэл, Гааль татварын ерөнхий газрын бүртгэл, Жижиг дунд үйлдвэр эрхлэгчийн бүртгэлийг давхар тогтолцоо, хоорондоо уялдаагүй оршиж байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2008 оны 78 дугаар тогтоолоор Монгол Улсад бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох, төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаатай байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор "Монгол Улсад бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр"[15]-ийг баталсан бөгөөд 2009 оноос Татварын ерөнхий газар хуулийн этгээдийн бүртгэлийн чиг үүргийг Улсын бүртгэлийн ерөнхий

[10] Ж.Сүхбаатар. Монгол Улсын иргэний хуулиуд. (эмхтгэл). УБ., 2002 он. 34 дэх тал.

[11] БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлийн 1954 оны 12 дугаар сарын 11 өдрийн 603 тоот тогтоолоор "Улсын ба хоршоолол олон нийтийн байгууллага, үйлдвэрийн газрыг бүртгэх тухай" дүрэм.

[12] Монгол Улсын Иргэний хууль. 2002.01.10. //Төрийн мэдээлэл. УБ., 2002 он. № 7.

[13] Компани тухай хууль. 2011.10.06.// Төрийн мэдээлэл. УБ., 2011 он. №42.

[14] Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хууль // Төрийн мэдээлэл. УБ, 2015 он. № 8.

[15] Засгийн газрын газрын 78 дугаар тогтоол. //Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, УБ., 2008 он.

хөрөнгө"[23] гэр бүлийн гишүүдийн хамтран өмчлөх дундын өмчид дараахь хөрөнгө хамаарах бөгөөд Улсын дээд шүүхээс Иргэний хуулийн 12 дугаар бүлгийн 3 дугаар дэд бүлгийн зарим зүйл заалтыг тайлбарлах тухай 2009 оны 6 дугаар сарын 15-ны өдөр 20 дугаар тогтоол "Аж ахуйн үйл ажиллагаа" гэж гэр бүлийн дундын хөрөнгө, гэрлэгчид болон гэр бүлийн бусад гишүүдийн хүч, хөдөлмөрт тулгуурласан, тэдний хэрэгцээг хангах зорилготой гэр бүлийн гишүүдийн эрхлэн явуулдаг үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, худалдаа, арилжааны ба оюуны чиглэлийн хамтын үйл ажиллагааг хэлнэ"[24]. Өөрөөр хэлбэл, гэр бүлийн аж ахуйн үйл ажиллагаа нь хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр гэр бүлийн гишүүдийн хүч хөдөлмөр, хамтран өмчлөх дундын өмчид тулгуурлаж, ашиг олох гэхээсээ илүүтэйгээр гэр бүлийн хэрэгцээг хангахад чиглэсэн жижиг аж ахуйн үйл ажиллагаа юм;

- Мал аж ахуй эрхлэх. Монголчууд эрт үеэс нүүдлийн соёл иргэншлийн өвөрмөц онцлогт тохирсон мал аж ахуйг хөгжүүлж ирсэн бөгөөд Монгол Улсын хувьд бэлчээрийн мал аж ахуй юм. Монгол Улсад 2014 оны эцсийн байдлаар 285.500 малчин, 145.200 малчин өрх бүртгэгдсэн. Эдгээр малчин өрхийн аж ахуй нь Монгол улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 22 хувийг үйлдвэрлэж, хүн амыг хүнсээр, үйлдвэрийг түүхий эдээр хангах, экспортын болон гадаад валютын орлогыг нэмэгдүүлэхэд шууд хэлбэрээр, харин тээвэр, худалдаа үйлчилгээний салбарын олон мянган хүнийг ажлын байраар хангахад шууд бус хэлбэрээр тус тус үүрэг гүйцэтгэсээр байна.[25] Мал аж ахуйн Монгол Улсад фермерийн гэхээсээ илүүтэйгээр бэлчээрийн мал аж ахуй зонхилж, Монгол Улсын Их хурал, Засгийн газраас Эрчимжсэн мал аж ахуйг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөр[26], Төрөөс малчдын талаар баримтлах бодлого зэрэг бусад олон талт арга хэмжээ зохион байгуулж байна;
- Тусгай зөвшөөрлийн үндсэн дээр эрхлэх аж ахуй. Нийтийн ашиг сонирхол, хүний эрүүл мэнд хүрээлэн байгаа орчин, улс орны аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй, тодорхой нөхцөл, нарийн мэргэжил шаардах аж ахуйн зарим үйл ажиллагааг эрхлэхэд тусгай зөвшөөрөл олгох бөгөөд Монгол Улсын аж ахуй нэгжийг тусгай зөвшөөрлийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлд "тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч гэж тодорхой төрлийн үйл ажиллагаа эрхлэхээр эрх бүхий байгууллагаас тусгай зөвшөөрөл авсан иргэн, хуулийн этгээдийг хэлнэ"[27] гэж заасан бөгөөд иргэн аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрөл авах эрх нь нээлттэй;
- Жижиг, дүнд үйлдвэр эрхлэх. Иргэн хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр жижиг дүнд үйлдвэр эрхлэх боломжтой бөгөөд жижиг дунд үйлдвэрийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд "...Жижиг, дунд үйлдвэр эрхлэгч гэдэгт хуульд заасан шаардлагыг хангасан, зохих журмын дагуу бүртгүүлсэн аж ахуйн нэгж, иргэний ойлгоно"[28] гэж хуульчилж өгсөн.

Хуульд тухайлан заагаагүй боловч хуулиар хориглоогүй аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх эрхийг Үндсэн хууль, Монгол Улсын нэгдэн орсон буюу соёрхон баталсан олон улсын гэрээ, конвенц, Монгол улсын хууль тогтоомжоор олгосон эрхийн дагуу

[23] Монгол Улсын Иргэний хууль. 2002.01.10. //Төрийн мэдээлэл. УБ., 2002 он. № 7.

[24] Улсын дээд шүүхийн тогтоолын эмхтгэл. УБ., 2010 он. 99 дэх тал.

[25] http://www.mofa.gov.mn/

[26] Монгол улсын засгийн газрын тогтоол, дугаар 160. УБ., 2003 он.

[27] Аж ахуйн үйл ажиллагааны тусгай зөвшөөрлийн тухай хууль. 2001.02.01.//Төрийн мэдээлэл. 2001 он. №6.

[28] Жижиг дунд үйлдвэрийн тухай хууль. 2007.07.27.// Төрийн мэдээлэл. 2001 он. №32.

гэж ойлгогдохоор байгаа бөгөөд энэ тоог хөдөлмөрийн идэвхтэй насны иргэдийн тоонд харьцуулж үзвэл хорин хүн тутмын нэг нь компанийн захирал байхаар дүн харагдаж байна. Мөн 200 орчим хуулийн этгээд нэг хүний нэр дээр бүртгэлтэй байгаа зэрэг нь бидний нэршлээр цүнхний хуулийн этгээд олширсны тод жишээ юм. Гэтэл Нийгмийн даатгалын байгууллагад 2011 онд бүртгэлтэй нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөгч аж ахуйн нэгж 23.300, 2015 онд 44.300 байгаа бөгөөд нийт бүртгэлтэй хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн 49 хувь нь нийгмийн даатгалын шимтгэл төлдөг байна.[18]

Түүнчлэн 22165 ХХК татвар тайлагддаггүй, 2015 онд татварын өртэй 4100 ХХК-ийн гүйцэтгэх удирдлага олдохгүй байгаа, шүүхийн шийдвэрээр 1201 ХХК бусдад төлөх төлбөртэй боловч өөрийн хөрөнгөгүй тул шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа зогсонги байдалд орсон ба дээр дурдсан хуулийн этгээдийг үүсгэн байгуулагч нь дахин шинээр хуулийн этгээд байгуулах замаар аж ахуйн үйл ажиллагааг үргэлжлүүлж, иргэн хуулийн этгээд хохирсоор байгаа нь бодит байдал болжээ.

3. Хувиараа аж ахуй эрхлэгч иргэнийг улсын бүртгэлд бүртгэх шаардлага. Монгол улсад иргэн хувиараа аж ахуй эрхлэхтэй холбоотой харилцааг Иргэний хууль, Улсын бүртгэлийн ерөнхий хууль, болон Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн хуулиудаар зохицуулаагүй. Өөрөөр хэлбэл, иргэн хувиараа аж ахуй эрхлэх хууль зүйн боломж нээлттэй, харин аж ахуй үйл ажиллагааг бүртгэлтэй холбоотой харилцааг зохицуулаагүй байна.

Иргэн аж ахуй эрхлэх талаар Өрсөлдөөний тухай хуулийн нэр томьёоны тайлбар хэсэгт "...аж ахуй эрхлэгч гэж Монгол Улсад бүртгэлтэй, аж ахуй эрхэлж байгаа ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд, хуулийн этгээдийн эрхгүй байгууллага, хувь хүнийг"[19], Нийгмийн даатгалын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 5-д "... Хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч малчин, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчдийг..."[20] нийгмийн даатгалд хамруулахаар хуульчилсан.

ОХУ-ын Иргэний хуулийн 23 дугаар зүйлд "Иргэн хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр бие даан аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэхдээ заавал улсын бүртгэлд бүртгүүлнэ"[21], ХБНГУ-ын аж ахуйн тухай хуулиар Герман улсын эрх зүйн тогтолцоонд нийтийн эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор аж ахуй эрхлэгч иргэн, хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг төрөөс хянадаг бөгөөд үүнд төрийн үйл ажиллагаа нь эрх зүйт төрийн зарчимд үндэслэсэн байх шаардлага тавигддаг. Нийтийн эрх ашигт бүх нийтийн аюулгүй байдал, эдийн засгийн өсөлт ба тогтвортой байдал, аж ахуй эрхлэгчдийн нийгмийн хамгаалал, төрийн хууль хэрэгжих баталгаа болдог.[22]

Аж ахуйн үйл ажиллагааг зохицуулсан Монгол Улсын хууль тогтоомжийг судалж үзэхэд иргэн хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх дараахь ойлголт байна.

- Гэр бүлийн аж ахуй эрхлэх гэсэн ойлголт Иргэний хуулийн 126 дугаар зүйлийн 126.2-т "...гэрлэгчид, гэр бүлийн бусад гишүүн болон тэдгээрийн хамтын хөдөлмөр, аж ахуйн үйл ажиллагаанаас олсон болон бусад орлого, мөнгөн хуримтлал, шинээр бий болсон

[18] Нийгмийн даатгалын ерөнхий газрын тайлан 2014 он// www.ndaatgal.mn/view/

[19] Монгол Улсын Өрсөлдөөний тухай хууль. 2010.06.10. // Төрийн мэдээлэл. УБ., 2010 он. № 28.

[20] Монгол Улсын Нийгмийн даатгалын тухай хууль. 1994.05.31. //Төрийн мэдээлэл. УБ., 1994 он.

[21] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 03.12.2012 № 231-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994 он. № 32. С. 3301.

[22] Холбооны бүгд найрамдах улсын аж ахуйн тухай хууль. 1869 оны 6 сарын 21 – нд хүчин төгөлдөр болсон, хамгийн сүүлд 2016 оны 02 сарын 17 -нд нэмэлт өөрчлөлт орсон //Gewerbeordnung (GewO).

АМЬД ЯВАХ ЭРХИЙГ ҮНДСЭН ХУУЛИАР ХАМГААЛАХ НЬ



Гавьяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хууль, хүний эрх, амьд явах эрх, үндсэн эрх, иргэний эрх.

УДИРТГАЛ

Эрхийг ангилах нь

Эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой олон нэр томьёо үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны эргэлтэд оржээ: *хүний эрх, иргэний эрх, үндсэн хуульд заасан эрх, хувь хүний эрх, үндсэн эрх, эрх* гэх мэт. Америкийн тунхаглалуудад *эрх, салшгүй эрх, жам ёсны эрх*ийн тухай дурдсан бол Хүний ба иргэний эрхийн тухай тунхаглалд *хүний эрх ба иргэний эрх* гэсэн нэр томьёог ялгаатай авч үзсэн байдаг.

1. Хүний эрх

1.1 Хүн бүр тодорхой эрх эдэлнэ, тэдгээрийг хүний эрх гэж нэрлэдэг. Эдгээр эрх төрөлхийн буюу жам ёсных байна. Эдгээр нь позитив буюу төрөөс тогтоосон шинж агуулдаггүй, хуулиас бус, харин хүний мөн чанараас үүдэн гардаг. Иймд хүний эрхийг төрөөс тогтоох буюу олгох, мөн цаг хугацаа, орон зайгаар хязгаарлах боломж байдаггүй. Энэ ч утгаараа хүний эрхийг үндсэн хуулийн эрх зүйгээр тогтоодог бус, гагцхүү хүлээн зөвшөөрдөг. Ингэснээр хүний эрх нь хууль зүйн дээд хүчин чадалтай болдог байна. Иймд нийт үндсэн эрх нь хүний эрхэд суурилдаг гэж үзэж болно.

Хүний эрхийг жам ёсны эрх болохынх нь хувьд тухайн улсын иргэн эдлэхээс гадна нутаг дэвсгэрт нь оршин суудаг хүн бүр, түүний дотор эрх зүйн чадамжгүй хүн тодорхой боломжийн хүрээнд эдэлнэ.

Хүний эрхэд дараах эрх хамаарна, үүнд: амьд явах; үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх; эрүүл мэндээ хамгаалуулах; сурч боловсрох; итгэл, үнэмшилтэй байх; шашин шүтэх, эс шүтэх; эрх тэгш байх; халдашгүй, чөлөөтэй байх; гэр бүл, эх нялхас, хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаалах; орон байр халдашгүй байх, хувийн захидал, харилцааны нууцыг хамгаалах; өмчтэй байх, хувийн өмчийг дайчлан авбал нөхөх олговор авах; гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх зэрэг.

1.2 Мөн үүний сацуу хүний эрх гэсэн ойлголтыг олон улсын эрх зүйн гэрээ, хэлэлцээрийн нэр томьёо, харин үндсэн эрхийг үндсэн хуулийн эрх зүйн ойлголт гэж үзэх нь бий. Учир нь олон улсын баримт бичигт хүний эрх гэсэн нэр томьёог хэрэглэх нь түгээмэл. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар бүлгийг үндсэн эрх бус, хүний эрх гэж нэрлэсэн нь тус улс чөлөөт ардчилсан нийгэмд шилжсэнээр нэгдэн орсон олон улсын гэрээ хэлэлцээрт заасан нийт эрхийг нутаг дэвсгэртээ хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүрт баталгаатай эдлүүлэх утгатай байна.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДСЭН ХИЧЭЭЛ www.nlc.edu.mn

хуулийн этгээд байгуулахгүйгээр аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэх боломж нээлттэй боловч улсын бүртгэлд бүртгэх зохицуулалт байхгүй байна.

Аж ахуй эрхлэгч иргэнийг улсын бүртгэлд бүртгэснээр нийгмийн болон эрүүл мэндийн даатгал заавал хамрах, зөвхөн ашгаас татвар төлөх эрх орчин бүрдэх, мөн иргэний эрхэлж буй үйлдвэрлэл, үйлчилгээг чанар, стандартын баталгаатай болгох олон талт ач холбогдолтой.

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн хууль цаазын уламжлалтай байсан нь түүхийн хөгжлийн тодорхой үе шат бүрд тэмдэглэгдэн үлдсэн бөгөөд Их Монгол Улсын үед торгоны замаар худалдаа хийх зөвшөөрөл олгож байсан, Ардын хувьсгалын үед анх 1921 онд хоршоог бүртгэж, 1990 оноос хойш анх удаа Аж ахуй нэгжийн тухай хууль, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай төрөлжсөн хуулиар зохицуулж, түүхийн тодорхой цаг хугацааны туршид хөгжиж, боловсронгуй болсоор өнөөг хүржээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын 2008 оны 78 дугаар тогтоолоор Монгол Улсад бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох, төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг сайжруулах, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаатай байдлыг дээшлүүлэх зорилгоор "Монгол Улсад бүртгэлийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгох үндэсний хөтөлбөр"-ийг батлан гаргасан хэдий ч бүрэн утгаараа хэрэгжээгүй. Бүртгэлийн тогтолцооны нэгэн элемент аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэл буюу ашиг олох зорилгоор тогтмол аж ахуйн үйл ажиллагаа эрхлэгч иргэн, хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн харилцаа эрх зүйн зохицуулалтгүй байна. Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэл нь нийтийн болон хувийн эрх зүйн хуулийн этгээд, ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус хуулийн этгээдийг нэг шалгуур, зарчмаар бүртгэж байгаа хууль зүйн практик нь онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй юм.

Ашгийн төлөө хуулийн этгээд олон тоогоор байгуулах хууль зүйн боломж нээлттэй байгаа нь нийгмийн даатгалын болон татварын өртэй, Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх албанд төлбөртэй ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн үүсгэн байгуулагч нь шинээр хуулийн этгээд байгуулах замаар эрх зүйн харилцаанд оролцож байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна. Бид ашгийн төлөө хуулийн этгээдийн тогтворгүй, иргэний эрхийг зөрчсөн байдлыг зөнд нь орхисоор байх уу, эсвэл нийгмийн хэрэгцээ шаардлагаар эрх зүй, зохион байгуулалтын арга хэмжээ авах уу гэдэг асуудал тулгарч байна.

Эцэст нь дүгнэж үзэхэд Аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн бие даасан тогтолцоог бий болгож, түүнийг дагнасан хуулиар зохицуулах нь аж ахуйн үйл ажиллагааны улсын бүртгэлийн үйл ажиллагаанд тулгамдаж байгаа асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх арга зам болох төдийгүй, нийгмийн хэрэгцээ шаардлага болсныг харуулж байна.

---o0o---

хуулийн хүндэсний хүрээлэн www.nlt.gov.mn

2. Иргэний эрх

Хүний эрх, жам ёсны буюу хүн бүрт хамаарах эрх гэдэг ойлголтын сацуугаар иргэний эрх гэсэн нэр томьёо байдаг. Үүнд тухайн улсын иргэний харьяалалтай хүн л тодорхой насанд хүрснээр эдлэх боломжтой эрх хамаардаг. Жишээ нь: шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох; төрийн байгууллагад сонгогдох; ажил, мэргэжлээ чөлөөтэй сонгох; нам байгуулах, эвлэлдэн нэгдэх; чөлөөтэй зорчих зэрэг.

Дээрх эрхийг тухайн улсын иргэний харьяалалтай хүн эдэлнэ хэмээн үзэж гадаадын иргэнд эдлүүлэхийг хязгаарлах явдал байдаг. Гэхдээ үүнийг өөрчлөх чиглэлд улсууд зарим алхам хийх болжээ. Сүүлийн арав гаруй жил тухайлбал Европын Холбооны зарим улсад оршин сууж буй гадаадын иргэд орон нутгийн сонгуульд оролцож үндсэн хуульд заасных нь дагуу сонгох, сонгогдох эрх эдлэх болсон байна[1].

3. Үндсэн эрх

Хүний болон иргэний эрх нь позитив эрх зүйд буюу үндсэн хуульд (хэм хэмжээнд) тусгалаа олсноор заавал биелэх хүчинтэй болж үндсэн эрхийн тухай ойлголт үүссэн. Үндсэн эрхийн хэрэгжилтийг баталгаатай хангах нь төрийн үүрэг тул түүнийг үндсэн хуулийн эрх зүйн аливаа зүй бус халдлагаас хамгаалах нь үндсэн хуулийн шүүхийн нэгэн зориулалт гэж дэлхий даяр үзэх болжээ.

Монгол Улс 1992 онд дөрөв дэх Үндсэн хуулиа батлан гаргасан. Уг Үндсэн хуулийг баталснаар ардчилсан эрх зүйт төрд байх ёстой цоо шинэ үнэт зүйлүүдийг монголын хөрсөнд анх удаа нутагшуулах боломж нээгдсэн. Үүнд тэгш байдал, эв нэгдэл, шударга ёс, хүний эрх, чөлөөт сонгууль, олон намын тогтолцоо, ургальч үзэл, зах зээлийн эдийн засаг, хувийн өмч, эрх мэдэл хуваарилах болон төвлөрлийг сааруулах зарчим, төрийн баталгаат чанар гэх мэт олон үнэт зүйл хамаарна.

Эдгээр нь манай Үндсэн хуульд шууд болон агуулгаараа тусгалаа олжээ. Монгол Улс дээрх үнэт зүйлийг бэхжүүлсэн олон улсын гэрээ, хэлэлцээрт нэгдэн орохын[2] сацуугаар гэрээгээр хүлээсэн үүргээ сахин биелүүлэх үүднээс нутаг дэвсгэртээ оршин суух хүн бүрт хүний эрх эдлүүлэх, хүн бүрийн тэгш байдлыг баталгаатай хангах явдлыг ардчилсан төрийнхөө нэгэн зорилго болгосон.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Амьд явах эрх

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт, Монгол Улсын иргэн дараахь үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ:

1/ амьд явах эрхтэй. Монгол Улсын Эрүүгийн хуульд заасан онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэний учир шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолоор ялын дээд хэмжээ оногдуулснаас бусад тохиолдолд хүний амь нас бусниулахыг хатуу хориглоно, гэж заажээ.

Амьд явах эрхийг эдлэх субьект:

Амьд явах эрх нь Монгол Улсын иргэнээс гадна тус улсын нутаг дэвсгэрт оршин сууж буй бусад улсын иргэн, хоёрдмол харьяалалтай болон харьяалалгүй, мөн эрх зүйн чадамжгүй хүнд нэгэн адил хамаарна. Уг эрх нь “иргэний эрх” бус, “хүний эрх” гэсэн ангиллын бүрэлдэхүүн хэсэг. Амьд явах эрхийг хуулийн этгээд эдлэх боломжгүй тул гагцхүү хувь хүнд хамааралтай.

Уг эрхийн агуулга:

Монгол Улсын Үндсэн хуульд амьд явах эрхийг төрөөс баталгаатай хангах,

[1] Law.edu.ru, Васильева Н.В. **Политические права иностранных граждан в Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект: Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук, М., 2005.**

[2] Монгол Улс хүний эрхийн чиглэлийн нийт 50 гэрээнд нэгдэн орсон байна. http://www.embassymon.at/mn/, http://www.mfa.gov.mn/#1485132523196-a01c7d09-78b5

түүнийг Эрүүгийн хуулиар хязгаарлах боломжтой талаар зохицуулсан байдаг бол бодит байдал дээр уг эрх илүү өргөн агуулгатай.

Амьд явах эрхийг ямар цаг мөчөөс эдэлж эхлэх боломжтой гэдгийг тодорхойлох нь ихээхэн чухал ба энэ талаар нэгдсэн байр суурь тогтоогүй байна. Энэ асуудлаар анагаах ухааны ёс зүй, эрх зүй, шашин судлал тус бур өөрийн байрь суурийг илэрхийлдэг. Үүдэл эс, үр хөврөл судлал, үр хөндөлт болон хожуу үр хөндөлт зэрэг нь амьд явах эрхийн агуулгыг тодорхойлох, уг эрхийг хэдийнээс эдлэх, түүнийг ямар цаг мөчөөс хамгаалах боломжтой талаарх асуудлыг шийдвэрлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой.

Амьд явахыг бие махбодь оршин тогтнохтой холбон авч үздэг. Энэхүү эрхийг төрөхөөс өмнө эдэлж эхлэх боломжтой талаар зарим эх сурвалж дурдсан байна[3]. Үүнийг өндөгөн эс тогтох (Nidation, Individuation) үе хэмээн өгүүлжээ[4]. Мөн үр суулгаснаар (In-vitro-Fertilisation) хүн гэж тооцох боломжтой талаар тэмдэглэсэн байна[5]. Гэхдээ үр хөврөл (Embryo, Nasciturus) үндсэн эрх эдлэх эсэх асуудлаар нэг мөр ойлголт тогтоогүй гэж үзэж болохоор байна[6].

Хүн үндсэн эрхийг эрх зүйн чадвартай гэж тооцогдож эхлэх үеэс буюу төрснөөр эдлэх тухай үзэл түгээмэл. Аливаа үндсэн эрх гэдэгт мөн амьд явах эрх хамаарна. Гэхдээ амьд явах эрхийг эдлэх нь эрх зүйн харилцаанд оролцож эрх эдэлж, үүрэг хүлээхээс ялгаатай гэдгээрээ онцлогтой.

Амьд явах эрх дуусгавар болох мөчийг хэрхэн яаж тооцох асуудал мөн чухал байдаг. Энэхүү эрх нь хүнийг нас барснаар дуусгавар болдог, харин үүнийг тархины үйл ажиллагаа зогссон мөчөөс эхлэн тооцох эсэх нь нэг мөр болоогүй боловч нийтээр хүлээн зөвшөөрөгддөг байна[7].

Амьд явах эрхийн сацуугаар үхэх эрх гэж байх эсэх тухай асуудал маргаан дагуулдаг. *"Эрх чөлөө"* гэсэн ойлголт нь аливаа эрхийг эдлэх эсхүл эс эдлэх боломжтой болохыг илтгэдэг. Иймд амьд явах эрхээс татгалзах эрх чөлөө байж болох эсэх талаар мөн хөндөж ярьдаг байна. Жишээ нь хэнийг ч гэрлэх, жагсаал, цуглаан үйлдэх, эвлэлдэн нэгдэх, тодорхой шашин шүтэхийг албадах боломжгүй. Халдашгүй байх эрх жишээ нь, мэс заслын эмчилгээ хийлгэснээр эсхүл тулааны тэмцээнд оролцсоноор хөндөгдөх боломжтой.

Амьд явах эрх нь амьд явах үүргийг бий болгохгүй ба энэхүү эрхийн агуулгад мөнхүү үүрэг хамаардаггүй. Хүн амь насаа хамгаалах үүрэг хүлээхгүй тул сайн дураар үйлдэж буй суицид (амиа хорлох)-эд хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй. Харин үүнийг үгүйсгэх үзлийн гол үндэслэл нь, амьд явах эрх бусад эрхийг эдлэх үндэс суурь болдог, мөн тухайн тодорхой этгээдийн "хүн" гэх үнэлэмжийг илтгэдэг, түүнээс татгалзах нь эргэлт буцалтгүй үр дагаварт хүргэдэг зэрэгт оршино.

Хүний амьд явах эрхийн талаар бусад субьект шийдвэрлэх болон шийдвэрлэхэд нөлөөлөхийг ихэнх улсын хуулиар зөвтгөдөггүй аж. Үүнд тухайлбал, үхэхэд идэвхитэй туслалцаа үзүүлэх явдал буюу эвтанази хамаарна. Харин эдгэрэшгүй өвчтэй бөгөөд тэсвэрлэшгүй өвдөлттэй хүний амьдралыг зогсооход чиглэсэн эвтаназийн хэлбэрийн талаарх асуудал ямагт маргаантай байж ирсэн. Манай улсын хууль тогтоомж дээрх асуудлыг хөндөж, зохицуулж эхлээгүй байна.

[3] Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 6., ueberarbeitete Auflage, 1990, S.101.

[4] Б.А. Страшун. Конституционное право на жизнь в современном мире // «Актуальные проблемы российского права», № 6, 2015 г.

[5] https://de.wikipedia.org/wiki/Recht_auf_Leben

[6] Human Rights in Today's Ethics: Human Rights of the Unborn (Embryos and Foetus)? (University of Coimbra, Portugal), p.100.

[7] https://de.wikipedia.org/wiki/Recht_auf_Leben

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай (1992) болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд (1997) заасан тодорхой байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг л хянан хэлэлцдэгээрээ ялгаатай[11].

Харин хууль тогтоох байгууллагын аливаа шийдвэр тухайлбал, хууль үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянуулахад эхлээд аль нэг байгууллагад урдчилж хандах шаардлага байдаггүй[12]. Энэ нь хууль тогтоох байгууллага нь ард түмний төлөөлөл тул түүний шийдвэрийг үндсэн хуулийн шүүхээс өөр байгууллага хянахгүй гэж үздэгтэй холбоотой. Энэ зүй тогтол манай улсад ч мөн адил хэрэгжиж Улсын Их Хурлын баталсан шийдвэрийг Цэц урдчилж аль нэг байгууллагаар хянуулсан байхыг шаардалгүйгээр авч хэлэлцдэг журамтай.

Амьд явах эрхийн агуулгад[13] гагцхүү *"хуулиар" эсхүл "хуульд үндэслэн" халдах боломжтой* талаар үндсэн хуулиудад заасан байна.[14] "Хууль" гэж хэлбэр талаасаа хуулийн шаардлага хангасан, парламентаас батлагдсан баримт бичгийг хэлнэ. Үүнийг "формаль хууль" гэж нэрлэх ба энэ нь хууль гэсэн ойлголтын явцуу утгыг илэрхийлнэ. Үүнээс гадна мөн "материаллаг хууль" гэсэн ойлголт байдаг. Үүнд формаль хуулиар эрх шилжүүлж авсан хуульчилсан акт хамаарна[15].

Формаль хуулиар бүх асуудлыг зохицуулах боломжгүй тул түүнийг хэрэгжүүлэх үндсэн дээр хуульчилсан акт гардаг. Эдгээр нь формаль хуулийн нэгэн адил нийгмийн харилцааг бодит байдал дээр зохицуулдаг тул материаллаг хууль гэж нэрлэдэг. Иймд амьд явах эрхийг хуулиар эсхүл хуульд үндэслэн зохицуулах, мөн хязгаарлах боломжтой.

Өнөөгийн байдал, жишээ:

1. Үр хөндөлт, эвтанази зэрэг өргөн хүрээний асуудал нь амьд явах эрхийн агуулгад хамаардаг талаар энэхүү нийтлэлийн эхэнд өгүүлсэн. Үр хөндөх асуудлыг Эрүүл мэндийн тухай хуулиар (2011) зохицуулж, үр хөндөж болох тохиолдлыг заасан байна. Уг хуульд, эхийн хэвлий дэх ураг удамшлын болон бие эрхтний гаж хөгжилтэй болох нь тогтоогдсон, эсхүл тухайн жирэмслэлт эх, ургийн амь насанд ноцтой аюул учруулж болох онцгой нөхцөлд жирэмсэн эх, шаардлагатай гэж үзвэл түүний нөхөр буюу гэр бүлийн гишүүн, асран хамгаалагч, харгалзан дэмжигчээс бичгээр зөвшөөрөл авч, их эмч нарын хамтын шийдвэрээр жирэмслэлтийг эмнэлгийн аргаар тасалж болно гэжээ.

Мөн түүнчлэн Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хуульд (2016), энэхүү ажиллагааг гүйцэтгэж болох этгээдийг, мөн Эрүүл мэндийн сайдын тушаалаар (2014) Үр хөндөлтийг зохицуулах журмыг баталсан. Энэ бүгд нь үр хөндүүлэх боломж олгосноороо амьд явах эрхэд халдсан шийдвэр боловч Эрүүл мэндийн тухай хуулийн дээрх заалтаар үр хөндөлтийг зөвтгөх тохиолдол, үндэслэлийг тодорхой заажээ.

Энэ хуульд зааснаас бусад тохиолдолд жирэмслэлтийг таслахыг зөвшөөрсөн заалт байхгүй атал үр хөндөлт нь эдүгээ зарим эмнэлэг, эмч нарын оршин тогтнох үндэс болж хяналтаас хэдийнээ гарчээ. Иймд хуульд зааснаас бусад тохиолдолд үр хөндөлтийг шууд хориглоогүй нь Үндсэн хуульд заасан амьд явах эрхэд зүй бусаар халдах нөхцөл бүрдүүлж

[11] http://legalinfo.mn/law/?cat=27&l_name=%D2%AE

[12] Horst Saecker Das Bundesverfassungsgericht 1989, S. 48.

[13] Амьд явах эрхийн агуулгыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаас илүү өргөн хүрээнд ойлгоно: уг эрхэд зөвхөн Эрүүгийн хуулиар халдах боломжтой гэж үзэх нь хангалтгүй.

[14] Жишээ: Основной закон Федеративной Республики Германии., 2000, С. 13.

[15] Тухайлбал, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын тогтоолыг хуульчилсан акт буюу хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийнх нь хувьд "материаллаг хууль" хэмээн үзнэ.

Хуульд маш тодорхой бөгөөд нарийвчилж зохицуулсны үндсэн дээр хүний амьдралыг богиносгохгүйгээр зовиурыг нь хөнгөвчлөх эсхүл эмчилгээ хийхийг мөн түүнийг үргэлжлүүлэхийг өвчтөний хүсэлтээр зогсоох боломжтой байхыг дээрхээс ялгаатай авч үздэг бөгөөд үүнийг эмнэлгийн практикт хэрэгжүүлж ирсэн байдаг[8]. Энэ талаар Үндсэн хуульд заасан амьд явах эрхийн хүрээнд хөндөж бичсэн дорвитой эх сурвалж одоогоор манай эрх зүйн шинжлэх ухаанд төдийлөн байхгүй байна.

Нийт үндсэн эрхийг:

"**Status negativus**" буюу төрөөр хамгаалуулах эрх, "**Status positivus**" буюу төрөөс үйлдэл үйлдэхийг шаардах эрх, "**Status activus**" буюу иргэний оролцоог хангах эрх хэмээн ангилдаг байна[9].

Тухайлбал, иргэнд төрөөс тавих шаардлагад нийцсэн хувийн сургууль байгуулан ажиллуулах боломж олгосон Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 7-дахь заалт "Status positivus"-ын, мөн зүйлийн 9-д заасан, төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрх эдлэх нь "Status activus"-ын, харин мөн зүйлийн 1-д заасан амьд явах эрх нь "Status negativus"-ын жишээ юм. Уг эрх хүний амь насыг төрийн халдлагаас хамгаалсан, хүний амьд явах эрхийг эрүүгийн болон бусад хууль тогтоомжоор идэвхитэй хамгаалахыг төрд үүрэг болгосон шинжтэй.

Халдлага:

Аливаа үндсэн эрхэд халдах магадлалтай субьект төр байдаг нь амьд явах эрхэд ч мөн хамаарна. Үүнд үндсэн хуулийн эрх зүйн онцлог оршдог. Жишээ нь, хүн алсан гэмт үйлдэл нь үндсэн хуулийн эрх зүйн халдлага биш юм. Энэхүү гэмт үйлдлийг үйлдсэн этгээд Үндсэн хуульд заасан, хүний амьд явах эрх зөрчсөн гэх үндэслэлээр Үндсэн хуулийн цэцэд очиж хариуцлага хүлээхгүй, харин Эрүүгийн хууль зөрчиж хүн амины эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэн үндэслэлээр хариуцлага хүлээнэ. Иймд иргэн буюу хувь хүн Үндсэн хууль зөрчих боломжгүй байна. Үндсэн хууль, түүнд заасан үндсэн эрх, түүний дотор амьд явах эрхийг зөрчих магадлалтай субьект нь гагцхүү төр байдаг.

Төр нь хүн ам, нутаг дэвсгэр, засаг гэсэн гурван бүрдүүлбэрийн нийлбэр. Эхнийх нь буюу хүн ам үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчил үйлдэх боломжгүй, хоёр дахь нь буюу нутаг дэвсгэр аливаа зөрчил үйлдэх боломжгүй, харин гурав дахь бүрдүүлбэр болох төрийн засаг нь тухайлбал, гаргасан шийдвэрээрээ үндсэн хуулийн эрх зүйн зөрчил үйлдэх магадлалтай тул түүнийг халдлага үйлдэх субьект хэмээн авч үздэг.

Төрийн засаг гэдэг нь өөрөө хийсвэр ойлголт биш, хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлээр дамжин хэрэгждэг. Иймд эдгээр гурван эрх мэдлийн байгууллагыг үндсэн хуулийн эрх зүйн халдлага үйлдэх субьект гэж үздэг байна. Энэ бүхэн нь дээрх гурван эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг бүхэлд нь хянах бүрэн эрхтэй үндсэн хуулийн шүүхүүдийг дэлхийн олон улсад бий болгох үндэслэл болсон байдаг.

Гэхдээ төрийн гурван эрх мэдэлд харьяалагдах аль нэг шатны байгууллагын шийдвэр үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг үндсэн хуулийн шүүхээр хянан хэлэлцүүлэхийн өмнө тус шийдвэрийг эхлээд үндэсний эрх зүйн бүх шат дамжлагаар буюу дээд шатны байгууллага болон бүх шатны шүүхээр хянуулсан байхыг шаарддаг. Ингэснээр үндсэн хуулийн шүүхэд хандах болзол биелэгдсэн гэж үздэг байна[10]. Манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн цэц гурван эрх мэдэлд хамаарах нийт байгууллагын шийдвэрийг бус, харин Үндсэн хууль,

[8] http://legalinfo.mn/law/details/49?lawid=49 Эрүүл мэндийн тухай хууль 2011, 16 дугаар зүйл.

[9] https://de.wikipedia.org/wiki/Statuslehre_(Recht)

[10] Schlaich/Korioth Das Bundesverfassungsgericht Stellung,Verfahren,Entscheidungen 5.Auflage 2001, S.18.

хуулиуд алдаагүй, хийдэлгүй гарах нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

2. Амьд явах эрхийн агуулгыг зөв гарган ирж нэг мөр ойлгох нь холбогдох хуулиудыг хэрэглэх шат шатны байгууллагын мэргэшсэн байдал, гаргах шийдвэрийн чанарт эергээр нөлөөлнө.

3. Энэхүү эрхийн агуулгыг зөв шинэчлэх нь үндсэн хуулийн эрх зүй болон бусад салбар эрх зүйг хооронд нь зөв зааглах мөн уялдуулах боломжийг олгоно.

4. Хүний амьд явах эрхийг Үндсэн хуульд заасан бусад бүх эрхийн нэгэн адил баталгаатай эдлүүлэх үүргийг төр хүлээнэ. Гэхдээ аль ч эрхийг тодорхой тохиолдолд хязгаарлах боломжтой. Тухайлбал амьд явах эрхийг Эрүүгийн хуульд заасан цаазаар авах ялаар хязгаарлах боломжтой ч түүнийг халахыг улс бүр эрмэлзэх ёстой. Учир нь хүний амь насыг дуусгавар болгох нь "ял шийтгэл" байх нь эрх зүйт төрд зохимжгүй. Энэ нь уг ялыг халах үндэслэл болдог.

Хүний эрүүл мэнд, амь насыг хамгаалах зорилгоор үр хөндүүлэх боломж олгож буй хууль нь амьд явах эрхийн хязгаарлалт гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг ч ийм хязгаарлалт байх шаардлагатай гэдгийг мөн зөвшөөрөх ёстой. Хүний эрүүл мэнд, амь насыг хамгаалах нь уг эрхийг үндэслэлтэйгээр хязгаарлаж буй нэг жишээ.

Үүнтэй адил, бусдыг хамгаалах гарцаагүй шаардлага гарсан, тухайлбал хүн барьцаалсан тохиолдолд тохиролцоонд хүрэх, мөн өөр хэрэгсэл хэрэглэх боломжгүй зэрэг хойшлуулшгүй нөхцөл байдалд цагдаагийн байгууллагын ажилтан зэвсэг хэрэглэх боломжтой байдаг[16]. Монгол Улсын Цагдаагийн албаны тухай хуульд (2017) галт зэвсэг хэрэглэж болох тохиолдлын жагсаалтыг заасан байна[17]. Хуулиар галт зэвсэг хэрэглэхийг зөвшөөрөх нь мөн л амьд явах эрхийн халдлага юм. Иймд амьд явах эрхийг гагцхүү Эрүүгийн хуулиар, гагцхүү цаазаар авах ялаар хязгаарладаг гэж ойлгох нь хангалтгүй. Мөн энэхүү ялыг халснаар амьд явах эрх огт хөндөгдөхгүй болно гэж үзэх нь өрөөсгөл.

Иймд аль ч үндсэн эрхийг хязгааргүй хэрэгждэг, "туйлын шинжтэй" гэж ойлгох боломжгүй хэмээн үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд үздэгийг хууль тогтоомж боловсруулахдаа харгалзан үзэж уг үндсэн эрхэд халдах нь огт буруу эсхүл яаж ч халдсан болно гэсэн хоёр туйлшралаас ангид байхыг анхаарах шаардлагатай.

Үүгээр хэмжээ хэтрээгүй байх, харьцангуй байх[18] гэсэн үндсэн хуулийн эрх зүйн суурь зарчмын утга агуулга илэрдэг. Ийм ч учраас үндсэн хуулийн шүүхүүд нь аливаа хууль, үндсэн хууль зөрчсөн эсэх маргааныг шийдвэрлэхдээ юуны өмнө уг зарчим зөрчигдсөн эсэхийг хянаж хамгийн чухал шалгууруа болгодог байна.

[16] finaler Rettungsschuss

[17] http://legalinfo.mn/law/details/12469?lawid=12469

[18] Joern Ipsen Staatsrecht II Grudrechte 18.Auflage 2015 S.51.

---o0o---

байна.

Энэ хуулийг Үндсэн хуулийн цэцэд өгч хянуулах боломж эргэлзээтэй. Цэц батлагдан гарсан шийдвэр, тухайлбал хууль Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянадаг. Гэтэл хуульд зааснаас бусад тохиолдолд үр хөндөлтийг хориглох заалт уг хуульд ороогүй байна. Үүнийг хуулийн хийдэл гэнэ. Цэц хуулиар зохицуулаагүй хийдлийг авч хэлэлцэх эсэх нь тодорхойгүй. Энэ нь Цэцийн маргаан шийдвэрлэх ажиллагаанд тогтож буй практикаас тодорхой хэмжээнд хамаарна.

2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт, гагцхүү Эрүүгийн хуульд заасан онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэний учир шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолоор ялын дээд хэмжээ оногдуулснаас бусад тохиолдолд хүний амь нас бусниулахыг хатуу хориглохоор заасан. Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулийн дээрх заалт амьд явах эрхийг хязгаарлах бусад тохиолдлыг хөндөөгүй байна.

Түүгээр ч үл барам Гэрч, хохирогчийг хамгаалах тухай (2013), Онц байдлын тухай хуульд (1995) амьд явах эрхийг хязгаарлаж үл болох тухай заалт тус тус орсон байдаг.

Эрүүгийн хуулиар зарим төрлийн гэмт хэрэгт цаазаар авах ял оногдуулахыг зөвшөөрсөн тохиолдолд энэ нь амьд явах эрхэд халдсан төрийн эрх мэдлийн байгууллагын /энэ тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагын/ шийдвэр тул үндсэн хуулийн эрх зүйн халдлагад хамаарна. Харин энэхүү халдлагыг зөвтгөх үндэслэл байгаа эсэх нь үүнээс тусдаа асуудал юм.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2010 оны 1 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаан дээр цаазаар авах ялын гүйцэтгэлд мораторий тогтоож байгааг зарласан. Мөн Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүний эрхийн хороо уг ялыг халахыг зөвлөснөөр Монгол Улс 2012 онд Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 2 дугаар Нэмэлт протоколд нэгдэн орсон. Харин 2017 онд Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдаж уг ялыг ялын төрлөөс хассан байна.

3. Эдүгээ үйлчилж буй, 2017 онд шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуульд (2015) өөрийн, ойр дотны хүний амь нас, эрүүл мэндийн эсрэг хууль бус ба тулгарсан довтолгооны эсрэг хийсэн гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлийг гэмт хэрэгт тооцохгүй. Мөн аливаа хүн мэргэжил, тусгай бэлтгэл, албан ажлын байдал, аюултай довтолгооноос зайлсхийх, бусдаас тусламж авахаар хандах боломжтой байсан эсэхээс үл хамааран аргагүй хамгаалалт хийх эрхтэй гэж зааснаас гадна гарцаагүй байдлын нөхцөлийг мөн хуульчилсан.

Түүнчлэн Эрүүгийн хуульд төрийн өндөр албан тушаалтны амь биед халдах, хүн алах зэрэг гэмт үйлдэлд хүлээлгэх эрүүгийн хариуцлагын хэмжээг тогтоосон.

Эрүүгийн хуульд заасан халдлага үйлдсэн этгээд нь төрийн эрх мэдлийн байгууллага биш, хүн байдаг тул энэ нь үндсэн хуулийн эрх зүйн бус, эрүүгийн эрх зүйн харилцаанд хамаардаг. Иймд хүн алахыг хүний “амьд явах эрхийн эсрэг” хэмээн эдүгээ үйлчилж буй Эрүүгийн хуульд нэрлэснээс илүү хүний “амь насны эсрэг” гэмт хэрэг гэх нь хавьгүй алдаагүй байх юм.

Иймд Эрүүгийн хуульд заасан холбогдох гэмт үйлдлийг үндсэн хуульд заасан амьд явах эрхийг хөндсөн үйлдэл хэмээн үзэх боломжгүй, мөн эдгээрийг хооронд нь хольж хутгах нь буруу юм.

ДҮГНЭЛТ

1. Хүний “амьд явах эрх”- ийн тухай ойлголт, түүний агуулгыг шинээр тодорхойлох шаардлага гарч байна. Уг ойлголтын бүрдүүлбэрийг бүрэн дүүрэн тодорхойлох нь тус эрхэд хамаарах

ЭРХ ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭ ҮНДСЭН ХУУЛЬ ЗӨРЧСӨНИЙГ ХЯНАХ ХЯНАЛТ БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ



МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн дэд захирал, хууль зүйн доктор, профессор А.Бямбажаргал

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Хийсвэр хяналт, урьдчилсан хяналт, тодорхой хяналт, негатив хяналт, эрх зүй хэм хэмжээг орхигдуулах.

ТОВЧ УТГА

АНУ-ын Холбооны дээд шүүхийн 1803 оны В.Марбурэ v. Ж.Мэдисоны хэргийг шүүгч Ж.Маршил хянан шийдвэрлэхдээ дэлхий дахинд анхлан Үндсэн хуулиас дээгүүр эрх зүйн хэм хэмжээ байхгүй гэх зарчмыг бий болгох замаар үндсэн хуулийн хяналтын институц үүссэн билээ. Тэгвэл энэхүү өгүүлэл нь одоо ч тэр үнэ цэнэ алдаагүй байгаа Үндсэн хууль бусад эрх зүйн хэм хэмжээнээс эрэмбэ дээгүүр байхыг нотлох Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын нэгэн төрлийг судлахыг зорьлоо.

Тус өгүүллээр эдүгээ бие даасан ҮХШ бүхий улсуудад хэрэгжиж буй эрх зүйн хэм хэмжээний хяналтын төрлүүд, тэдгээрийн онцлогийг судлаад зогсохгүй тус хяналтууд монгол улсын үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын хүрээнд хэрхэн хэрэгжиж буй судлан үзэх болно.

Эцэст нь тус өгүүлэл цаашид Монгол Улсын үндсэн хуулийн хяналтын хүрээнд уг хяналтын төрлүүд чухам ямар үндэслэлээр хэрэгжих шаардлагатай болохыг судлахыг зорилоо.

УДИРТГАЛ

Монгол Улс 1992 онд Үндсэн хуульдаа анх удаа[1] дэлхий дахинаа хүлээн зөвшөөрөгдсөн үндсэн хуулийн хяналтын институцийг бий болгож, түүнийгээ Монгол Улсын "Үндсэн хуулийн Цэц" (Цэц) хэмээх оноосон нэртэйгээр байгуулсан. Үүнээс хойш Цэц нь Монгол Улсад үндсэн хуулийн дээд хяналтыг дангаар хэрэгжүүлж байна. Энэ хугацаанд цэц 240 гаруй шийдвэр[2] гаргасан байх бөгөөд эдгээр тохиолдол бүр нь түүний үйл ажиллагааны бодит илрэл юм.

Дээрх цэцийн үйл ажиллагааны бодит илрэл нь уг институц Монгол Улсын Үндсэн хуульт байгууллын тогтолцоонд нэгэнт хөдөлшгүй байр суурьтай болсны илрэл бөгөөд цаашид уг институцийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх хандлага, онолын үзэл баримтлал, бодит шаардлага байхгүйг илтгэн харуулж байна. Иймээс өнөөгийн монгол улс дах үндсэн хуулийн хяналтын тулгамдсан асуудал нь түүнийг цаашид боловсронгуй болгох чиг хандлагад чиглэгдэх ёстой юм.

Судлаачийн хувьд энэхүү өгүүллээрээ өнөөгийн Монгол Улсын

[1] 1990 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдрийн Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиар зохицуулсан "Үндсэн хуулийн хяналтын зөвлөл"-ийг эс тооцвол, "Түүхэндээ анх удаагаа үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцоог бий болгосон" хэмээх хүрээд авч үзсэн болно.

[2] 2017 оны 5 дугаар сарын байдлаар Үндсэн хуулийн цэцээс хянан шийдвэрлэж гаргасан Дунд суудлын хуралдааны дүгнэлт, Их суудлын хуралдааны тогтоолыг хамруулан авч үзэв.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nlec.mn

Үндсэн хуулийн хяналтын байгуулал түүнийг хэрэгжилтийг хангах гол институц болох Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагаанд холбогдох түүний хяналтын хэлбэрт хамаарах нэгэн дэд хэсэг болох эрх зүйн хэм хэмжээний хяналтын тухайд судлан авч үзлээ.

1. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЯНАЛТЫН ХЭЛБЭР БА ЭРХ ЗҮЙН ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ ХЯНАЛТ

Үндсэн хуулийн шүүх (ҮХШ)-ийн хянан шийдвэрлэх маргаан буюу хяналт обьектод[3] томоохон байр суурь эзлэх хяналт бол хэм хэмжээний хяналт юм. Хэм хэмжээний хяналт нь Үндсэн хуулийн хяналтын Европ загвар буюу бие даасан шүүхийн замаар үндсэн хуулийн биелэлтийг хангах тогтолцооны анхдагч суурь болох хяналтад багтаж байдаг. Уг хяналт үүсэх гол нөхцөл нь Австрийн нэр хуульч Ханс Келзений эрх зүйн цэвэр онолд суурилсан эрх зүйн хэм хэмжээний шатлалд үндэслэн Үндсэн хууль нь бүх хэм хэмжээний оргилд байж түүнд бусад эрх зүйн хэм хэмжээ нийцсэн байх гэх үзэл баримтлалаас үүдэлтэй.

Хэм хэмжээний хяналт нь эрх зүйн акт үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шийдвэрлэдгээрээ үндсэн хууль хамгийн дээд хүчин чадалтай баримт бичиг гэдгийг дахин нотолдог онцлогтой.[4]

Эдүгээ бие даасан ҮХШ бүхий улсуудын хувьд хэм хэмжээний хяналт нь дараахь хэлбэрээр хэрэгжиж байна.

1) Хийсвэр хяналт (abstract norm review);
2) Тодорхой хяналт (concrete review);
3) Негатив хяналт (review of legislative omission);
4) Урьдчилсан хяналт (ex-post review) билээ.

Хэм хэмжээний хяналтыг агуулгын хувьд нэгэнт батлагдсан хэм хэмжээний хувьд хянах хяналт ба батлагдаагүй хэм хэмжээний хувьд хянах хяналт хэмээн ангилан авч үздэг.

Эрх зүйн хэм хэмжээний хяналт нь дараахь обьектын хүрээнд түгээмэл хэрэглэгдэж байна. Үүнд:

1 Хууль тогтоогчийн батлан гаргасан хууль (Армени, Австри, Белги, Хорват, Франц, Герман, Унгар, Латви, Литв, Португали, ОХУ, Словени), түүнчлэн хууль тогтоогчийн бусад шийдвэр (Унгар), мөн зарим улсын хувьд Үндсэн хуулийн бүрэлдэхүүн хэсэг болсон түүний нэмэлт, өөрчлөлт ч хамаарна (Литв);

2 Гүйцэтгэх эрх мэдлийн шийдвэр болох захиргааны акт, хэм хэмжээ тогтоосон акт (Австри, Унгар, Литва, ОХУ, Испани);

3 Гэвч зарим орнуудын хувьд захиргааны акт ҮХШ-ийн хяналтын обьект болохыг тулд Үндсэн хуулийн дараахь заалтыг зөрчсөн байх гэх шаардлагыг тавьж байдаг. Энэ нь иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөө, нийтлэг ашиг сонирхол болон төв болон орон нутгийн удирдлага хоорондын эрх хэмжээ хоорондын зөрчилдөөн зэрэг (Испани);

4 Орон нутгийн бие даасан байдал, нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын шийдвэр (Португали);

5 Холбооны улсын муж улсуудын хууль (Бельги), орон нутгийн нэгжийн шийдвэр, тэдний батлан гаргасан болон хэм хэмжээ тогтоосон захиргааны акт (Австри, Герман, ОХУ), мөн Үндсэн хууль өөрөө уг хяналтын нэг хэсэг болно (ОХУ);

6 Олон улсын хэм хэмжээ (Австри, Литва) болон эрх бүхий этгээд албан ёсоор ёсчлон гарын үсэг зурсан шийдвэр (Испани), хүчин төгөлдөр болоогүй хэм хэмжээ (ОХУ) зэрэг хамаарагдаж байна. [5]

[3] Бие даасан үндсэн хуулийн шүүх бүхий улсуудад түгээмэл хэрэглэдэг хяналтын хэлбэрүүд болох Үндсэн хуулийн гомдол, эрх мэдэл хоорондын маргаан, импичмент, улс төрийн намыг татан буулгах, сонгуулийн маргаан зэргээс зарчмын хэд хэдэн ялгаатай байдаг.

[4] Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал. УБ, 2005 он. 113 дахь тал.

[5] The European Commission for Democracy through Law. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. P.5-74.

1.1 Нэгэнт батлагдсан хэм хэмжээний хувьд хянах хяналт

Хийсвэр (abstract norm control), тодорхой (concrete norm control) хэм хэмжээний хяналт нь нэгэнт батлагдан гарч, хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хэм хэмжээний хувьд хэрэгжих боломжтой байдаг. Учир нь хууль тогтоогч болон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр буюу түүний батлан гаргасан хэм хэмжээ нь хүчин төгөлдөр болсны дараагаар ҮХШ-ийн хяналтаар хянагдах боломжтой байхаас үүдэлтэй.

А. Хэм хэмжээний хийсвэр хяналт

Хийсвэр хяналтын гол мөн чанар нь парламент дахь цөөнхийн эрхийг хамгаалах зорилготойгоор бий болсон бөгөөд уг хяналтын тусламжтайгаар парламентын олонх өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн батлан гаргасан хууль, бусад төрлийн эрх зүйн хэм хэмжээ нь ирээдүйд иргэний эрхийг хөндөх, зөрчих боломжтой учир тэдгээр шийдвэрүүдийг ямар ч тохиолдолд ҮХШ-ийн хяналтаас гадуур өнгөрөөхгүй байх нөхцөлийг хангаж байдаг.[6] Хийсвэр байгаа гол шалтгаан нь шүүхийн тодорхой маргаан хэрэг тохиолдол бодитойгоор бий болгох өмнө шууд ҮХШ-ээр хянуулахаар хүсэлт гаргах хэлбэрээр хэрэгжиж байдгаар тодорхойлогдоно. Тухайлбал: ХБНГУ-ын хувьд Бундстагийн 1/3, Австри парламентын 1/3, Болгар 1/5, Латви багадаа 20 гишүүн, Словени 1/4 болон Польшийн хувьд 50 гишүүн нэгдсэнээр ҮХШ-д парламентын батлан гаргасан эрх зүйн хэм хэмжээний хувьд нэгэнт батлагдсан бол аливаа хэрэг тохиолдол бодит амьдралд бий болоогүй байхад уг эрх зүйн хэм хэмжээний тухай хүсэлт гаргах боломжтой.[7] Нөгөөтэйгүүр ҮХШ-д хандах субьектийн хувьд сонгодог хэлбэрээс өөрчлөгдөж ирсэн байх бөгөөд энэ хүрээнд дан ганц парламентын цөөнхөөс гадна Ерөнхий прокурор[8], Омбудсмен (түүний төстэй бусад байгууллага)[9], Дээд шүүх[10], Аудитын төв байгууллага[11].

Түүнчлэн зарим нэг улсуудын хувьд үндсэн хуулийн байгууллага бус субьектууд мөн хэм хэмжээний хийсвэр хяналтын хүсэлтийг ҮХШ-д хандан гаргаж болхоор хуульчилсан байдаг. Тухайлбал: Үндсэн хуулийн дагуу холбооны улсын муж түүний захиргаа[12], орон нутгийн байгууллага түүний удирдлага[13] болон үйлдвэрчний эвлэл зэрэг байгууллага уг эрхийг эдлэхээр заасан байдаг. Гэвч энэхүү хяналт нь манай улсын цэцийн хяналтаас эрс ялгаатай.

Үндсэн хуулийн цэц ба хэм хэмжээний хийсвэр хяналт нь: Монгол Улсын хувьд, цэцэд хандах субъектууд нь Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.1 дэх хэсэгт заасны дагуу "иргэн өргөдөл, мэдээллээр, албан тушаалтны хувьд хүсэлт гаргах замаар" ханддаг. Монгол Улсын хувьд хийсвэр хяналт нь өмнө өгүүлсэнчлэн, "сонгодог" агуулгаар хараахан хэрэгжиж чадахгүй байна. Учир нь Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 66.1 дэх хэсэгт "Улсын Их Хурал" хэмээн заасны дагуу бодит байдал дээр УИХ нь цэцэд хандах боломжийг хязгаарласан байна. УИХ-ын хувьд, хэрэв цэцэд хандах бол гагцхүү олонхын шийдвэрээр л хүсэлт гаргах хэлбэрээр хэрэгжинэ. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн 27 дугаар зүйлийн 27.6-д, "Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ" гэж заасны дагуу дээрх

[6] Wojciech Sadurski, Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe. Second Edition. Springer. 2014. P. 13-27.

[7] Wojciech Sadurski, Дурдёан бүтээл. 14 дэх тал.

[8] Болгар, Латви, Молдав, Польш болон Словений хувьд хийсвэр хяналтын хэлбэрээр ҮХШ-д хүсэлт гаргах боломжтой байхаар хуульчилсан.

[9] Албани, Хорват, Чех, Унгар, Латви, Польш, Украйн зэрэг улсад энэ төрлийн байгууллага шууд ҮХШ-д хандах эрхтэй байна.

[10] Беларус, Болгар, Молдав, Польш, ОХУ, Украйн улсуудын хувьд мөн уг эрхийг эдэлж байна.

[11] Албани, Латви, Польш улсын хувьд хэрэгжиж байна.

[12] ОХУ, Украйн зэрэг улс.

[13] Словени, Украйн зэрэг улс.

үндсэн хуулийн заалт бодитойгоор хэрэгжих боломж хязгаарлагдмал болсон байна. Энэ ч үүднээс, Монгол Улсад УИХ одоо хүртэл цэцэд хандан, ямар нэгэн хүсэлт гаргаагүй байна. Ийнхүү өнөөгийн Монгол Улс дахь цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд тавих хэм, хэмжээний хийсвэр хяналтын сонгодог хэлбэр хараахан тогтож чадаагүй байна.[14]

Монгол Улсад хэрэгжиж буй үндсэн хуулийн хяналтын хэлбэр нь бүхэлдээ хэм хэмжээний хийсвэр хяналт буюу абстракт хяналтын хэлбэрт үндэслэн явагдаж буй билээ. Учир нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачлагаар буюу Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ" хэмээн заасан ёсоор Цэцэд гагцхүү иргэд өргөдөл[15], *мэдээлэл*[16] гарах замаар хандах боломжтой. Хэдийгээр өнөөгийн тогтолцоо дахь иргэдийн өргөдөл нь тухайн этгээдийн Үндсэн хуульд заасан Үндсэн эрхийг хамгаалах хүрээн дэх асуудал мөн боловч энэ нь сонгодог үндсэн хуулийн гомдлоос ихээхэн ялгаатай байгаа юм. Одоогийн үндсэн эрхийг хамгаалах тогтолцооны дагуу иргэд Үндсэн хуулийн Цэцэд түүний хяналтын объектод хамаарах бүхий л асуудлаар хандах өргөн боломжтой. Цэцэд хандах аливаа асуудал нь түүний үндсэн эрхэд хамааралгүй байсан ч иргэдийн хувьд цэцэд хандан өргөдөл, мэдээлэл гаргах хэлбэрээр хандах боломжтой байгааraa нэн онцлогтой. Уг тогтолцоог дэлхий дахинд *actio popularis* буюу "нийтлэг арга хэмжээ" хэмээх нэр томьёогоор дамжуулан нэрлэж байна.[17] Энэхүү үндсэн эрхийг хамгаалах нийтлэг арга хэмжээний үндсэн шинж нь, Үндсэн хуулийн шүүхэд иргэдийн хувьд ямар асуудлаар, хэдийд ч хандаж болох өргөн боломж эдлэх хэлбэрээр илэрдэг учир дан ганц эрх зүйн хэм хэмжээгээр хязгаарлагдахгүй юм. Түүнчлэн өнөөгийн Цэцийн практикаас үзвэл УИХ-ын гишүүдийн хувьд хүсэлт гаргасан тохиолдол байхгүй бөгөөд энэ бодит байдалд хэрэгжих боломжгүй юм.

Б. Хэм хэмжээний тодорхой хяналт

Тодорхой хяналт нь ердийн шүүхээс маргааныг хянан шийдвэрлэж буй шүүгч тухайн маргаантай холбоотойгоор хэрэглэх хэм хэмжээ нь Үндсэн хуультай зөрчилдөж байна гэх эргэлзээ байх тохиолдолд уг хянан шийдвэрлэж буй маргааныг түдгэлзүүлэн Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт гарган хянуулахаар хүсэлт гаргах хэлбэрээр хэрэгжинэ. Үндсэн шинж нь Үндсэн хуулийн шүүхэд хянуулахаар хүсэлт гаргах хэм хэмжээ нь уг маргааныг шийдвэрлэхэд онцгой ач холбогдол бүхий байх гэх утгаараа дурын бүхий л хэм хэмжээг Үндсэн хуулийн шүүхээр хянуулах бус гагцхүү маргааныг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэж буй хэм хэмжээ гэдгээр хязгаарлагдаж байдаг. Нөгөөтэйгүүр уг хяналтын тусламжтайгаар ердийн шүүхийн шүүгчид Үндсэн хуулийн дэг журмыг тогтоогч байж түүний хил хязгаарыг өргөтгөж байдаг нь уг хяналтын нэгэн онцлог юм. Бусад төрлийн хэм хэмжээний хяналтуудаас ялгагдах гол онцлог нь шүүхийн бодит

[14] А.Бямбажаргал, Үндсэн эрхийг шүүхийн замаар хамгаалах нь. "Эрх зүй" сэтгүүл. 2016. №1(33).

[15] Монгол Улсад хэлбэржин тогтсоны дагуу болон манай судлаачдын (Тухайлбал: Профессор Ц.Сарантуяа., Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй. Суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал. УБ. 2005 он. бүтээлүүдээс дэлгэрүүлж үзнэ үү.) хэвшүүлэн тогтоосны дагуу тус хэсэг дэх "өргөдөл" нь Цэцэд хандаж буй асуудал, өргөдөл гаргасан этгээдийн субъектив эрх буюу түүнд хамааралтай асуудал байхыг ойлгож байна.

[16] Цэцэд хандан гаргах алваа асуудал нь тухай этгээдийн объектив эрх буюу түүнд шууд хамааралтай бус буюу нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс "мэдээлэл" гаргана хэмээн авч үзэж байна. Профессор Ц.Сарантуяа., Дурдсан бүтээл. (2005), дэлгэрүүлж үзнэ үү.

[17] Хэдийгээр "Үндсэн хуулийн шүүхийн загалмайлсан эцэг" гэгдэх Австрийн нэрт эрдэмтэн Ханс Келзен энэхүү нийтлэг арга хэмжээ нь Үндсэн хуулийн шүүхийн анхны он жилүүдэд иргэд бүхий л асуудлаар тэр дундаа үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхээ хамгаалуулах гол арга зам хэмээн үзэж байсан хэдий ч, энэ хандлага аажимдаа үндсэн хуулийн гомдолд өөрийн байр суурийг тавьж өгчээ. А.Б.

1.2 Батлагдаагүй хэм хэмжээний хувьд хянах хяналт

Батлагдаагүй хэм хэмжээний хувьд хянах хяналтын гол төрөл нь урьдчилсан (ex-post review) болон негатив (review of negative) хяналт юм. Уг хэм хэмжээний хяналт нь батлагдан гараагүй буюу хүчин төгөлдөр болоогүй эрх зүйн хэм хэмжээний хүрээнд хэрэгжиж байдаг. Урьдчилсан хяналтын хувьд аливаа эрх зүйн хэм хэмжээ батлагдан гараагүй байгаа нөхцөлд хэрэгжих боловч, негатив хяналт[21]-ын хувьд зарим шинжээрээ үүнд л хамаарна.

А. Урьдчилсан хяналт

Урьдчилсан хяналт (ex-post review) нь аливаа эрх зүйн хэм хэмжээ хүчин төгөлдөр болохоос өмнө түүнийг хянах хэлбэрээр илэрч байдаг. Энэ нь нэг талаар Үндсэн хуулийн зөрчилгүй хэм хэмжээг батлан гаргах давуу талтай боловч эсрэгээрээ амьдралын бүхий л тохиолдлыг урьдчилан тогтоох боломжгүй тул хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгжиж байна. Дэлхийн улсуудын ҮХШ-ийн хувьд уг хяналтын хэлбэрийн хувьд олон улсын гэрээний хувьд түлхүү хэрэгжүүлж байдаг. Энэ нь олон улсын гэрээнд нэгэнт нэгдэн орсон бол түүнийг шударгаар биелүүлэх гэх 1964 оны Олон улсын гэрээний тухай Веннийн конвенцоос үүдэлтэй. Уг хяналтыг олон улсын гэрээ үндсэн хуулийг зөрчиж байгаа эсэхийг зөвхөн соёрхон батлахаас эсхүл хүчин төгөлдөр болохоос өмнөх шатанд хянах боломжтой байхаар зохицуулсан. Тухайлбал: ОХУ-ын ҮХШ-ийн тухай хуулийн 3.1-ийн "г"-д "Хүчин төгөлдөр болоогүй олон улсын гэрээг хянана"[22] гэж заасан. Түүнчлэн ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 59.2-т "Холбооны ерөнхийлөгч батламжлахаас болон нийтэд зарлахаас өмнө шатанд олон улсын гэрээнд хэм хэмжээний хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой"[23] хэмээн заасан байдаг. Түүнчлэн дотоодыг эрх зүйн хэм хэмжээг мөн урьдчилсан хяналтаар хянадаг цөөн улсууд байдаг.[24]

Үндсэн хуулийн цэц ба хэм хэмжээний урьдчилсан хяналт нь: Монгол Улсын хувьд уг хяналтын хэлбэр хэрэгжихгүй хэмээн үздэг. Гэвч 66.2.1-т "хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх" хэмээн заасны дагуу уг олон улсын хэм хэмжээг Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг цэц хянах бүрэн эрхтэй юм. Гэвч өнөөгийн ҮХЦ-ийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны практикт одоогоор олон улсын хэм хэмжээг хянаж Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх хүчин төгөлдөр шийдвэр байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, уг обьектын хувьд цэцээс хяналт хэрэгжүүлсэн тохиолдол байхгүй байна. Хэдийгээр ийм практик байхгүй байна гэдэг нь цаашид уг асуудлаар маргаан үүсэхгүй байна гэх нотолгоо огтхон ч биш юм. Иймд уг асуудлыг цаашид дэлгэрүүлэн судлах шаардлагатай юм.

Б. Негатив хяналт

Хэм хэмжээний негатив хяналт нь нэг талаараа төр, түүний байгууллага, албан тушаалтан хуульд заасан үүргээ биелүүлээгүй эс үйлдлээс үүдэлтэйгээр бий болох үндсэн хуулийн маргааны хүрээн үүсэж байдаг. Австри загварын үндсэн хуулийн хяналтын загвар бүхий улсуудын хувьд хэм хэмжээний орхигдсон байдлын үр дагавар нь хууль тогтоогчийн эс үйлдэл хэмээн үзэж хэрэглэж байдгаар уг хяналтын онцлог тодорхойлогдож байдаг. Энэ нь нэг төрлийн хуулиар зохицуулагдах харилцаа бөгөөд түүнийг хууль тогтоогч батлан гаргаагүй байгаа Үндсэн хуулийн

[21] Тус өгүүллийн 3 дугаар хэсгээр дэлгэрүүлэн авч үзсэн болно.

[22] Конституционное право России. Сборник нормативных актов. М, 1996. С. 570-571.

[23] Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хууль. 1946 он.

[24] Унгар, Польш, Эстони зэрэг улсад урьдчилсан хяналтыг дотоодын эрх зүйн хэм хэмжээнд хэрэглэж буй бөгөөд эдгээр нь дан ганц уг хяналтад бус бусад хэм хэмжээний хяналттай хамтран хэрэгжиж байдаг.

тохиолдолд үндэслэж байдаг.

Хэм хэмжээний тодорхой хяналтын хувьд ердийн шатны шүүх буюу шүүгч шууд ҮХШ-д хандах болон дээд шатны шүүхээр уламжлуулан хүсэлт гаргах хэлбэрээр хэрэгжиж байдаг. Тухайлбал: БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 111.1.1 болон Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлд заасны дагуу Үндсэн хуулийн шүүх ердийн шүүхийн хүсэлтийн дагуу тухай хэм хэмжээ Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянах бүрэн эрхтэй байдаг. Ердийн шүүхийн хувьд тухай хэм хэмжээг Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг бие даан шийдвэрлэх эрхгүй бөгөөд тухайн хэм хэмжээг хянуулахаар Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт гаргана. Түүнчлэн БНСУ-ын ҮХШ тухай хуульд заасны дагуу шүүгч ҮХШ-д хандах асуудал нь дараахь гурван шаардлагыг нэгэн зэрэг хангаж байхыг шаардана. Үүнд: (i) Албан ёсны маргаан нь шүүхэд үргэлжилж байх, (ii) Үндсэн хууль зөрчсөн байж болзошгүй хэм хэмжээг шүүхээс маргаан хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэж байх, (iii) Тэрхүү хэм хэмжээг үндсэн хууль зөрчсөн эсэхээс шалтгаалан шүүхийн шийдэр, түүний агуулга өөрчлөгдөх боломжтой байхыг шаардаж байдаг. Мөн ҮХШ-ээс шүүгчийн уг хүсэлтийг хүлээн авбал маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх хүртэл тухай хянан шийдвэрлэж буй маргааныг ҮХШ-ээс хянан шийдвэрлэх хүртэл түдгэлзүүлэх процедуртай байна.[18]

Үндсэн хуулийн цэц ба хэм хэмжээний тодорхой хяналт нь: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Үндсэн хуулийн цэц нь ... Улсын дээд шүүх, . . . хүсэлтээр хянан шийдвэрлэнэ" гэж заасны дагуу ҮХЦ-д Улсын дээд шүүх хандах боломжтой юм. 1992-2017 оны хооронд цэцэд Улсын дээд шүүхээс ҮХЦ-д 3 удаа хандан хүсэлт гаргасан[19] байх бөгөөд тус маргааныг судлан үзвэл бусад улсуудад хэрэгжиж байдагтай ижил тодорхой хяналт байх шаардлагыг хуулиар тогтоогоогүй байна. Өөрөөр хэлбэл, өнөөгийн УДШ-ээс цэцэд хандах асуудал нь зарим талаар хэм хэмжээний хийсвэр хяналттай төсөөтэйгээр хэрэгжиж байна. Тухайлбал: 2015 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 28 дугаар тогтоолоор буюу Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны эрүүгийн хэргийн шүүх хуралдаанаар тогтоол гаргах замаар ҮХЦ-д хандан хүсэлт гаргасан.[20] Гэвч УДШ-ийн Эрүүгийн хэргийн танхимийн хүсэлтийг ҮХЦ хүлээн авахаас татгалзсан. Учир нь уг хүсэлтийг УДШ хэдийгээр Шүүхийн тухай хуулийн 7.5-т "Улсын дээд шүүх энэ хуулийн 7.4-т заасан саналыг хэлэлцэж үндэслэлтэй гэж үзвэл Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргана" гэх заалтын дагуу гаргасан боловч Цэцийн хувьд ҮХЦ-ийн тухай хуулийн 10.3-т "Улсын дээд шүүх хүсэлтээ хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний олонхийн саналд үндэслэн гаргана" гэж заасны дагуу хүлээн авахаас татгалзсан байна.

Үүнээс үүдэн цаашид ҮХЦ-д хандах УДШ-ийн бүрэн эрх бүрэн хэрэгжих тэр дундаа хэм хэмжээний тодорхой хяналтыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн бодит боломж хязгаарлагдмал байна.

[18] Пак Жон Вон нар. Солонгосын Үндсэн хуулийн шүүхийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа. Солонгосын нийтийн эрх зүйн удиртгал I. Гарын авлага. Күүкмин их сургууль. 2012. 65 дахь тал.

[19] Үндсэн хуулийн цэцийн 2006.4.12, №04 Дүгнэлт, 2006.6.15, №02 Тогтоол, 2011.6.15, №02 Дүгнэлт.

[20] Улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны эрүүгийн хэргийн шүүх хуралдааны 2015 оны 9 дүгээр сарын 18-ны өдрийн 28 дугаар тогтоолоор Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргасан. Уг тогтоолд Эрүүгийн хуулийн 96 дугаар зүйлийн 96.1, 148 дугаар зүйлийн 148.3, 181 дүгээр зүйлийн 181.2, 181.3 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэгт ял шийтгүүлсэн нэр бүхий ялтан нарын хэргийг хянан шийдвэрлэхэд хэрэглэх Анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан өршөөл үзүүлэх тухай хууль нь Үндсэн хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх заалттай нийцээгүй байна гэж үзээд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааг түдгэлзүүлж, Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаар дүгнэлт гаргуулахаар Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргасан байна. Үндэслэл нь Өршөөл үзүүлэх тухай хууль нь Монгол Улс нэгдэн орсон хэд хэдэн ОУ-ын гэрээ, Конвенцид хөнө хэлэлцэх хугацаа хэрэглэхгүй байх, эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөхгүй байхаар заасан хэргүүдийг хэрэгсэхгүй болгохоор хуульчилсан нь Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан "Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ." гэсэн заалтыг зөрчсөн эсэх талаар дүгнэлт гаргуулах хэмээн уг тогтоол тусгажээ. http://www.supremecourt.mn/news/127

зөрчил байна хэмээн үзэх боломжтой (хууль тогтоох эрх мэдэл бүхий субьектын хувьд түүний үүрэг) юм. Ямартай ч уг хяналт нь хэм хэмжээний хяналтын нэг төрөл болох утгаараа эрх зүйн хэм хэмжээг батлан гаргаагүй эс үйлдлийг хянаж байдаг гэх агуулгаараа бусад хэм хэмжээний хяналтыг төрлүүдээс ихээхэн ялгаа, онцлогтой. Өгүүллийн дараагийн хэсгээр тус хэм хэмжээний хяналтыг дэлгэрүүлэн авч үзнэ.

Үндсэн хуулийн цэц ба хэм хэмжээний негатив хяналт нь: Монгол Улсын хувьд уг хяналтыг хэрэгждэг эсэх талаарх зохицуулалт байхгүй юм. Гэвч уг хяналт хэрэгжих боломжтой бөгөөд үүний илрэл нь цэцийн хянан шийдвэрлэсэн практикаас харагдаж байна.

Жишээ нь: Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдрийн 16 дугаар дүгнэлтээр хянан шийдвэрлэсэн. Иргэн Б, У нар Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.3.8 дахь заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай мэдээлэл гаргасан бөгөөд ингэхдээ Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 43 дугаар зүйлийн 43.3.8-т "шүүхийн тогтоолын иргэний нэхэмжлэлтэй холбогдох хэсэгт давж заалдах гомдол гаргах.", 44 дүгээр зүйлийн 44.3.7 дахь заалтад "шүүхийн тогтоолын иргэний нэхэмжлэлтэй холбогдох хэсэгт гомдол гаргах." гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байна.", Арван зургадугаар зүйлийн 14 дэх заалтын "Монгол Улсын хууль, олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах, ... шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах, ... эрхтэй. .", Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь заалтын "давж заалдах болон хяналтын журмаар доод шатны шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх гэх заалтыг зөрчсөн хэмээн шийдвэрлэсэн. Цэцийн дүгнэлтийн агуулгын дагуу Эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагаанд иргэний нэхэмжлэгч, иргэний хариуцагчаар оролцож байгаа этгээдийн бүх шатны шүүхэд зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар хандах үндсэн эрхийг давж заалдах шатны шүүхээр хязгаарлаж, хэргийн бусад оролцогчтой харьцуулахад тэгш бус байдал бий болгосноороо Үндсэн хуулийн зөрчлийн шинжийг агуулсан байна гэж дүгнэсэн.[25]

Дээрх маргаанаас үзвэл ҮХЦ-ийн практикт эрх зүйн хэм хэмжээг орхигдуулсныг хянан хэлбэрээр уг хяналт хэрэгжиж байна. Энэ нь зарим талаараа манай улсын цэцийн практикт аливаа эрх зүйн хэм хэмжээг батлан гаргахдаа хууль тогтоогч орхигдуулсан нь үндсэн хуулийн зөрчил болж буй нотолж буйн илрэл юм.

2 ХЭМ ХЭМЖЭЭГ ОРХИГДУУЛАХ АСУУДАЛ БА ЭРХ ЗҮЙН ХИЙДЭЛ

Хэдийгээр уг хяналтын төрлийг **негатив** хяналт хэмээн нэрлэдэг боловч түүний гол шинж нь хэм хэмжээг орхигдуулах (legislative omission) буюу хууль тогтоогч, бусад эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хуульд заасны дагуу биелүүлэх чиг үүргээ биелүүлээгүй эс **үйлдлийг** Үндсэн хуулийн шүүхээс хянан шийдвэрлэх байдлаар илрэн гардаг.[26] Өөрөөр хэлбэл уг эс үйлдэл нь түүнийг Үндсэн хуулиар оногдуулдаг үүрэг байх бөгөөд ийнхүү хууль тогтоогч, албан тушаалтан үүргээ биелүүлээгүй байдал нь түүнийг Үндсэн хууль зөрчихөд хүргэж байдаг.

Уг хяналтын хэлбэр үүсэх гол үндэслэл нь мөн Австрийн нэрт хуульч Ханс Келзентэй салшгүй холбоотой. Түүнийхээр эрх зүй нь хийдэлтэй буюу хууль тогтоогч төгс биш учир ямагт эрх

[25] http://legalinfo.mn/law/details/11501?lawid=11501

[26] The European Commission for Democracy through Law. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. P. 25.

зүйн хийдлийг бий болгох боломжтой. Уг эрх зүйн хийдэл нь бүхий эрх зүйн салбар гарч болох болох бөгөөд Үндсэн хуулийн хувьд уг хийдэл нь харьцангуй өргөн үр дагавар үүсгэж байдаг хэмээн үзсэн. Иймд эрх зүйн хийдэл үүсэж буй нь өөрөө Үндсэн хуулийг зөрчиж буй хэрэг бөгөөд уг зөрчлийг арилгах үйл ажиллагаа нь хэм хэмжээний негатив хяналтаар засварлагдах боломжтой хэмээн үзэж байсан. Энэ ч үүднээсээ ҮХШ нь хууль тогтоогчийн үүсгэж буй эрх зүйн хийдлийг нэн даруй арилгах ёстой бөгөөд энэ түүнийг хууль тогтоогч огтхон ч болгохгүй бөгөөд гагцхүү шүүх үндсэн хуулийн зөрчлийг арилгах үүргээ биелүүлж буй хэрэг юм.

Хэм хэмжээний негатив хяналт нь нэг талаасаа төрийн байгууллага, албан тушаалтны зүгээс батлан гаргах хэм хэмжээг орхигдуулсан байдал эрх зүйн хийдэл үүсгэж буй эс үйлдэл бөгөөд түүнийг нь ҮХШ маргаан хянан шийдвэрлэх замаар тогтоох, улмаар түүнийг арилгах арга хэмжээг авах хэлбэрээр хэрэгжиж байдаг. Тийм ч учраас эрх зүйн хийдлийг даван туулах зорилгоор буюу хууль тогтоогч болон төрийн байгууллага, албан тушаалтан хуульд заасан өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлээгүй байдал нь иргэний үндсэн эрхийг зөрчих, үндсэн хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлээгүй байх нөхцөлд энэ төрлийг хяналтыг хэрэгжүүлж байдгаараа онцлогтой.

Дэлхий дахинд энэ төрлийн хяналт дараахь гурван төрөл болон харилцан адилгүйгээр хэрэгжиж байна. Үүнд:

1) Үндсэн хуулийн шүүхийн мөрдөн шалгах ажиллагаа ба эрх зүйн хийдлийг арилгах арга замыг тогтоох: Уг хяналт ёсоор эрх зүйн хэм хэмжээг батлан гаргах эрх бүхий байгууллага албан тушаалтны үйл ажиллагаанд ҮХШ-ээс харьцангуй давуу эрхтэй оролцож шүүхээс мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах байдлаар илэрч байдаг. Нөгөө нэг онцлог нь уг ажиллагааны дагуу ҮХШ мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад орхигдсон хэм хэмжээг олж тогтоон улмаар түүнийг хэрэгжүүлэх буюу батлан гаргах ажиллагааг мөн давхар өөрийн шийдвэрээр тогтоох хэлбэрээр илэрч байдаг. Энэ төрлийн мөрдөн шалгах ажиллагааг явуулах нөхцөлийг хуульд тусгайлан заах ба уг нөхцөл байдал үүсэх тохиолдолд;

2) Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүйн хийдлийг тогтоож цааш арилгах арга замыг тодорхойлох: Үндсэн хуулийн шүүхийн хувьд эрх зүйн хийдэл үүсгэж буй хэм хэмжээ нь Үндсэн хуультай зөрчилдсөн болохыг олж тогтоох нь энэ төрлийн негавит хяналтын онцлог болж байдаг. Түүнчлэн уг ажиллагааны дагуу Үндсэн хуулийн шүүх өөрийн шийдвэрээр дамжуулан уг эрх зүйн хийдлийг өөрөө арилгах бус уг шийдвэр, үйл ажиллагааг эрхлэн явуулах эрх бүхий субьектэд үүрэг болгох буюу эс үйлдлийг арилгах үүргийг даалгах замаар хэрэгжиж байдаг;

3) Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүйн хэм хэмжээ орхигдсон болохыг олж тогтоох: Өмнөх хоёр негатив хяналтын төрөлтэй харьцуулахад Үндсэн хуулийн шүүхийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны цар хүрээ нь хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгжинэ. Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулийн шүүх гагцхүү төрийн байгууллага, албан тушаалтны эс үйлдэл нь Үндсэн хуульд зөрчсөн болохыг олж тогтоох замаар л хязгаарлагдаж байдаг. Энэ нь Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн зөрчлийг л олж тогтоож буй хэрэг бөгөөд түүнийг бүрэн арилгах үүрэг нь шүүхэд бус харин шийдвэр гаргаж буй этгээдэд хамаарах юм.

3 ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ НЕГАТИВ ХЯНАЛТЫН ХЭРЭГЖИЛТ БА ГАДААД ОРНЫ ЖИШИГ

Энэхүү хяналтыг Үндсэн хуулийн шүүхүүд өөрийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны практик нэвтрүүлэх байдал харилцан адилгүйгээр бий болгож иржээ. Зарим улсуудын Үндсэн хуулийн шүүх

өөрийн практикаар тогтоон бэхжүүлж өгсөн байхад зарим улсын хувьд хэм хэмжээг орхигдуулсан байх нөхцөл байдлыг нэрлэх замаар тогтоож байна. Тухайлбал: Унгарын Үндсэн хуулийн шүүхийн хувьд дараахь зургаан төрлийн хэм хэмжээний орхигдуулсан зөрчил гарч болно хэмээн үзсэн байдаг.[27] Үүнд:

1 Хуульд заасан тодорхой эрх хэмжээ, бүрэн эрхийг тусгайлан хуулиар зохицуулахгүй байх замаар үндсэн хууль зөрчих;

2 Хууль тогтоогч Үндсэн хуульд заасан үүргээ биелүүлж холбогдох хэм хэмжээг тогтоож өгөөгүй байх;

3 Шаардлагатай үндсэн эрхийн хамгаалалтыг тогтоох талаарх хуулийг баталгаа гаргаагүй байх;

4 Субьектив эрхийг хамгаалах талаарх эрх зүйн хэм хэмжээг батлан гаргаж чадаагүй (хууль тогтоогч өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд өөрийн үүргээ биелүүлээгүй байх буюу тодорхой чиг үүргээ биелүүлээгүй байх);

5 Онцгой тохиолдолд хэм хэмжээг орхигдуулсан буюу хууль тогтоогч Парламентын тухай хуульд болон Үндсэн хууль зөрчсөн арга замаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан бол;

6 Хэм хэмжээг орхигдуулсан нь үндсэн хууль зөрчсөн хэмээн үзсэн бөгөөд улмаар олон улс болон дотоодын эрх зүйн хүрээнд үндсэн эрх, эрх чөлөөг тогтоосон хэм хэмжээг батлан гаргаж чадаагүй хэмээн зохицуулсан байна хэмээн заасан.

Дээрхээс гадна зарим улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн хувьд өөрийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хэвшүүлэх замаар уг хяналтыг бий болгосон байдаг. Тухайлбал: Литва, Польш, Монтенегро, Чех, Солонгос гэх мэт. Өөрөөр хэлбэл маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь хэм хэмжээний хяналт байхаар Үндсэн хууль болон Үндсэн хуулийн шүүхийн хуулиудад заасны дагуу маргааныг хянан шийдвэрлэх замаар жишиг тогтоосон хэмээн үзэж байна. Үүнээс үзвэл уг хяналтын хэлбэр нь эрх зүйн хэм хэмжээний бусад хяналт болон иргэдийн үндсэн хуулийн гомдлын үндсэн дээр бий болж хэрэгждэг.

4 ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ НЕГАТИВ ХЯНАЛТ БА ГАДААД УЛСУУДЫН ҮХШ-ИЙН ПРАКТИК

Тус судалгааны өмнөх хэсэгт өгүүлсний дагуу бие даасан ҮХШ бүхий улсуудын хувьд эрх зүйн хэм хэмжээний негатив хяналтыг хэрэгжүүлж буй тохиолдол бүр харилцан адилгүйгээр хэрэгжиж байна. Гэвч нэг түгээмэл шинж буй нь уг хяналт хэрэгжих түүн дотроо бусад хэм хэмжээний хяналтаас ялгагдах байдал иргэн, хуулийн этгээдийн үндсэн эрхийн гомдлын үндсэн дээр тэдний үндсэн эрхийг зөрчих хэлбэр байдлаар хэрэгждэг явдал юм. Гадаад улсуудын ҮХШ-ийн практикт дараахь байдлаар уг хэм хэмжээний хяналтыг хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

1 *Австрийн Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: AUT-1995-3-009: Маргааны тойм:* Хуулийн зохицуулалтын дагуу "идэвхтэй" кабелийн телевизийн сувгийг Австрийн Харилцаа холбооны газраас ажиллуулахгүй, ийнхүү ажиллах бололцоог олгохгүй байсан талаарх маргаан;[28]

2 *Беларусын Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: BLR-2003-B-002: Маргааны тойм:* Хууль тогтоогч хөдөлмөрийн хуульд заасан хөнгөлөлт эдлэх нөхцөл журмыг хуулиар нарийвчлан зааж өгөөгүйгээс үүдэн төлбөр төлсөн талаарх асуудал;[29]

3 *Босниа герцогевны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: BIH-2006-3-006: Маргааны тойм:* Шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн хамгаалалтыг хууль тогтоогч хэлбэрийн

[27] Унгарын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуульд зааснаар дээрх хэм хэмжээг хуульчилж өгсөн байдаг.

[28] The European Commission for Democracy through Law. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. P.74.

[29] ID. P.79.

төдий хийсэн бөгөөд уг эрх нь бодит байдал дээр хангагдах боломжгүй байгаа талаарх маргаан;[30]

4 *Босниа герцогевны Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: BIH-2006-3-00: Маргааны тойм:* Шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн хамгаалалтыг хууль тогтоогч хэлбэрийн төдий хийсэн бөгөөд уг эрх нь бодит байдал дээр хангагдах боломжгүй байгаа талаарх маргаан;[31]

5 *Хорватын Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: CRO-2003-2-009: Маргааны тойм:* Үндсэн хуулийн шүүхээр аливаа эрх зүйн хэм хэмжээ үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар хандах эрхийн хүрээнд иргэн, бусад этгээд уг эрхээ эдлэх боломж хязгаарлагдмал байдлаар олгогдсон эсэх маргаан;[32]

6 *ХБНГУ-ийн Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: GER-1981-M-001: Маргааны тойм:* Иргэний үндсэн эрх агаарын тээврийн хөлгийн дууг тусгаарлах байгууламжийг бариагүй байгаа нь үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэх маргаан. Хууль тогтоогч өөрийн үүргийн дагуу уг дуу чимээг багасгах арга хэмжээг авах үүрэг хүлээсэн бөгөөд түүнийг засгийн газарт оногдуулах ёстой хэмээн шийдвэрлэсэн;[33]

7 *ХБНГУ-ийн Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: GER-1981-M-001: Маргааны тойм:* Иргэний үндсэн эрх агаарын тээврийн хөлгийн дууг тусгаарлах байгууламжийг бариагүй байгаа нь үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэх маргаан. Хууль тогтоогч өөрийн үүргийн дагуу уг дуу чимэг багасгах арга хэмжээг авах үүрэг хүлээсэн бөгөөд түүнийг засгийн газарт оногдуулах ёстой хэмээн шийдвэрлэсэн;[34]

8 *ХБНГУ-ийн Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, Identification: GER-1993-M-001: Маргааны тойм:* Үндсэн хуулиар хүний амь нас, амьдралыг хамгаалах шаардлагуудыг тогтоох шаардлагатай бөгөөд энэ хүрээнд мөн төрөөгүй хүнийг багтаах шаардлагатай. Үндсэн хуулийн 1.1 дэх хэсэг, 2.2 дахь хэсэгт зааснаар хүн эрхэм чанартай тул уг эрх нь мөн төрөөгүй хүний хувьд ч хамаарах учиртай. Төрөөгүй хүн ч мөн бусдын нэг адил амьдрах тул түүнийг хуульд зааж өгөх шаардлагатай;[35]

9 *Унгарын Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, HUN-2007-3-005: Маргааны тойм:* Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуульд Парламент санал асуулгын дүнг баталгаажуулах хугацааг тодорхой зааж өгөөгүй нь Үндсэн хууль зөрчсөн талаарх маргаан[36].

Дээрх ҮХШ-ийн маргаануудаас үзвэл негатив хяналт нь харьцангуйгаар өргөн хүрээн хэрэгждэг хяналт бөгөөд уг хяналт нь бусад эрх зүйн хэм хэмжээний хяналттай зэрэгцэн оршдог онцлогтой болохыг харж болно. Түүнчлэн манай улсын ҮХЦ-ийн хяналтын хүрээнд ч тэр уг хяналт өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтойгоор хэрэгжиж байна.

ДҮГНЭЛТ

Эрх зүйн хэм хэмжээний хяналт нь дэлхий дахинд үндсэн хуулийн хяналтыг бий болгосон буюу анхдагч хяналтын төрөл билээ. Манай улс 1992 оны Үндсэн хуульдаа үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага болох цоо шинэ институцийг бий болгоод эдүгээ 25 жил болж байна. Энэ хугацаанд цэцийн хяналтын үр нөлөөгөөр үндсэн хууль дээдлэх зарчим бүрэлдэн бий болсон. Гэвч зарим талаар ҮХЦ-ийн хяналтын цар хүрээ нь дэлхий нийтийн ҮХШ-үүдийн хяналтаас өөр буюу

[30] ID. P.88.

[31] ID. P.90.

[32] ID. P. 92.

[33] The European Commission for Democracy through Law. General Report of the XIVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts on Problems of Legislative Omission in Constitutional Jurisprudence. P. 120.

[34] ID. P.121.

[35] ID. P.126.

[36] ID. P.136.

онцлогтойгоор хэрэгжиж байдаг нь нууц биш юм.

Түүний нэгэн илрэл нь манай улс дах эрх зүйн хэм хэмжээний хяналтын хүрээн дэх ойлголт, түүний практик билээ. Эрх зүйн хэм хэмжээний хяналтын төрлүүд нь өөр хоорондоо ялгаатай байдаг тул улс орон бүр өөрийн эрх зүйн уламжлал, ҮХШ-ийн хяналтын цар хүрээ, хяналтын хэлбэрийн онцлогоос хамааран харилцан адилгүйгээр сонгож хэрэглэж байна. Гэвч ҮХЦ-ийн маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээнд дээрх эрх зүйн хэм хэмжээний хяналтыг тус бүрт нь хэрэгжүүлэх бус ерөнхийлсөн байдлаар хийсвэр гэх дэлхий дахинд түгээмэл хэрэглэгддэггүй хяналтын хэлбэрийг бий болгон хэрэгжүүлж ирсэн нь ихээхэн учир дутагдалтай юм.

Иймд бид бүхний өмнө цаашид ҮХЦ-ийн хяналтын цар хүрээ, үр нөлөөг дээшлүүлэхийг тулд түүний хяналтын хэлбэрийг боловсронгуй болгох шаардлага улам бүр нэмэгдэж байна. Ингэснээр бид цаашид ҮХЦ-ийн хяналтыг үр нөлөөг боловсронгуй болгож түүнийг үр нөлөөг нэмэгдүүлээд зогсохгүй Монгол Улс дах үндсэн хуульт байгууллыг улам бүр бэхжүүлэх боломж бүрдэнэ. Тийм ч учраас бид үндсэн хуулийн хяналтын хэлбэрүүдийг улам бүр гүнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай билээ.

---o0o---

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал С.Энхцэцэг ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Тэргүүн захирал Др.Петер Виттерауф, ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сангийн Олон улсын хүрээлэнгийн захирал, хатагтай Др.Сузанне Лютер, Зүүн хойд азийн хэлтсийн дарга Вилли Ланге болон доктор ноён Ю.Харбих, Ханнс-Зайделийн сангийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газрын тэргүүн, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа нарыг хүлээн авч уулзан, тус хүрээлэнгийн үндсэн чиг үүргийн талаар мэдээлэл өгч, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх, сургалт, судалгааны чиглэлээр хамтарч ажиллах талаар санал солилцов.



ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦЭД МАРГААН ХЯНАН ШИЙДВЭРЛЭХ АЖИЛЛАГААНД ДИСПОЗИТИВ ЗАРЧМЫГ ХЯЗГААРЛАХ НЬ

(Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн зарим шийдвэрт хийсэн дүн шинжилгээ)



Хууль зүйн магистр С.Номынбаясгалан

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Нийтийн эрх ашиг (нийтийн ашиг сонирхол), иргэний мэдээлэл, иргэний өргөдөл, диспозитив эрх, диспозитив зарчим, actio popularis,

ТОВЧЛОЛ

Өгүүллийн сэдвийг "Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд диспозитив зарчмыг хязгаарлах нь" гэж томъёолж, агуулгыг маргагч талын онцгой эрх эдлэх асуудлаар хязгаарлав. Эл асуудал нь Үндсэн хуулийн процессын цөм хэсэг байх нь зайлшгүй. Энэхүү өгүүлэлд Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд диспозитив зарчмыг хэрхэн авч үзэх талаар санал хуваалцахыг зорилгоо болгов. Эцэст нь, Уг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд диспозитив зарчмын агуулгыг шинээр авч үзэх, маргагч талын эрхийн ялгааг тодорхой болгосон эрх зүйн зохицуулалт шаардлагатай байгаа тухай дүгнэлтэд хүрнэ.

УДИРТГАЛ

Хэм хэмжээ бол хүсэл зоригийн үйлдлийн утга учир тул түүнийг тогтоосон субъектийн хүсэл зориггүйгээр эрх зүйн хэм хэмжээ байх ёсгүй гэж үздэг. Энэ зарчмыг "Хаангүй зарлиг гэж үгүй, тушаагчгүй тушаал байхгүй" гэсэн томъёоллоор тодорхойлдог.[1] Энэ агуулгаар үндсэн хуулийг ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлсэн хууль гэж үзэх[2] төдийгүй үндсэн хууль өөртөө аливаа хууль бус халдлагаас хамгаалах дархлалыг бий болгосон байдаг. Тиймээс нийтийн хүсэл зориг нь дан ганц бүлгийн ашиг сонирхлын илэрхийлэл биш учраас уг хүсэл зориг хоорондоо зөрчилдөх сонирхлуудын харилцан ойлголцлын үр дүн байдаг.[3] Нийтийн хүсэл зориг хувь хүний хүсэл зоригтой зөрчилдөх бус уг хүсэл зоригийг дэмжиж байдаг онцлогтой.[4] Энэ утгаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд[5] үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий Үндсэн хуулийн шүүхийн /Үндсэн хуулийн цэц гэсэн оноосон нэртэй/ эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэн байгуулсан

[1] Ханс Кельзен. Хэм хэмжээний тухай ерөнхий онол (Ред. Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа) УБ., 2013 он, 18–19 дэх тал.

[2] Чимид Б. "Үндсэн хуулийн мэдлэг" УБ., 2008 он, 40 дэх тал.

[3] Ханс Кельзен. "Ардчиллын мөн чанар ба үнэт зүйл" (Орч. Д.Оргил) УБ., 2015 он, 38 дахь тал.

4 Ханс Кельзен. "Ардчиллын мөн чанар ба үнэт зүйл" (Орч. Д.Оргил) УБ., 2015 он, 67 дахь тал.

[5] ТМ 1992 он №01 дугаарт нийтлэгдсэн.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.pli.gov.mn

билээ.[6]

Ийнхүү Үндсэн хуулийн цэц энэ чиг үүргээ Үнсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаагаар /цаашид ҮХЦМХША гэх/ хэрэгжүүлдэг.[7] Энэ ҮХЦМХШАажиллагаа нь өөрөө Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны цөм, түүний оршин байх зориулалтыг илэрхийлэл болдог гэсэн үг.[8] Энэхүү ҮХЦМХШАажиллагааны зорилт нь үндсэн хуулийг чандлан сахиулахад орших[9] учраас энэ ажиллагааны гол амин сүнс хөдөлгөгч хүч нь хувь эрх ашгаас гадна нийтийн эрх ашиг гэж тодорхойлж болно. Өөр үгээр хэлбэл, диспозитив зарчмын онцлог шинж нийтийн эрх ашигт оршино гэсэн агуулгыг илтгэдэг[10] боловч эл зарчмыг хязгаарлах зайлшгүй шаардлага нийтийн эрх ашигт орших санааг давхар агуулахыг үгүйсгэх аргагүй юм. Энэ санаанд тулгуурлан диспозитив зарчмын үйлчлэх онцлогийг харуулах хөшүүрэгт (нийтийн эрх ашигт) анхаарлаа хандуулж, уг зарчмыг үндсэн хуулийн эрх зүйд туйлшруулж хэрэглэхээс татгалзах шаардлагатай байна гэж үзлээ.

Ингэхлээр Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргаж буй этгээд нь хувийн эрх ашгаас илүү нийтийн эрх ашгийг чухалчлан тухайн маргааныг эцэслэн шийдвэрлүүлэх хандлага, сонирхолтой байдаг. Энэ нь нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад үндэслэгддэг. Тиймээс Үндсэн хуулийн цэц монгол төрийн улс төрийн бодлогын зангилаа асуудлаар шийдвэр гаргах бөгөөд түүний хэлэлцсэн шийдвэр монгол төрийн гол бодлогод хамаардаг онцлогтой.[11] Энэ үндсэн дээр иргэд үндсэн хуульд заасан үндэслэлээр зөвхөн өөрийн эрх ашгийн хүрээнд биш нийтийн эрх ашиг хөндөгдсөн асуудлаар Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргах замаар төрөө жолоодон хянахад оролцох нэг чухал арга замыг бий болгожээ.[12]

Энэ утгаараа Монгол Улсын иргэдийн улс төрийн эрхийн онцлог нь үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргаан үүсгүүлэхээр цэцэд хандах явдал гэж үзэж болно.[13] Энэ нь иргэдэд улс орны нийгмийн, улс төрийн амьдралд оролцох боломжийг олгодог.[14] Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцэд хандах нь өөрөө иргэний эрх хэмээн үзсэн байдаг.[15] Учир нь бусад үндсэн эрхийн нэгэн адил үндсэн хуулиар баталгаажиж, тэрхүү эрхээ эдлэхэд ямар нэгэн нөхцөл, хязгаарлалт тогтоогоогүй.[16] Ийнхүү тэр эрх хэрэгжих нөхцөлийг ҮХЦМХШАжиллагаа бүрдүүлж өгдөгт оршино. Гэвч улс төрийн нөхцөл байдлыг хийсвэр хяналтыг ашиглан

[6] "БНМАУ–ын Үндсэн хуулиас Монгол Улсын Үндсэн хуулийг бүрнээ дагаж мөрдөхөд шилжих тухай" Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль 1992.05.08., ТМ 1992 он №03, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай" Монгол Улсын Бага Хурлын 1992 оны 5 дугаар сарын 15–ны өдрийн 34 дүгээр тогтоол ТМ 1992 он №03, "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийг томилох тухай" Монгол Улсын Бага Хурлын 1992 оны 7 дугаар сарын 1–ний өдрийн 38 дугаар тогтоол ТМ 1992 он №03 дугаарт тус тус нийтлэгдсэн.

[7] Лүндээжанцан Д, Энхбаатар Ч. "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй" УБ., 2000 он, 248 дахь тал.

[8] Сарантуяа Ц. "Монгол Улс дахь Үндсэн хуулийн процессын эрх зүйн үүсэл, төлөвшил, тулгамдсан асуудал" (Хууль зүйн шинжлэх ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл) УБ., 2008 он, 62 дахь тал.

[9] Нарангэрэл С. "Монголын ба дэлхийн эрх зүйн тогтолцоо" УБ., 2001 он, 139 дэх тал, Сэнгэдорж.Т "Монгол Улсын төр, эрх зүйн үндэс" УБ., 2000 он, 324 дэх тал.

[10] Номынбаясгалан С. "Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд диспозитив зарчмыг хязгаарлах нь" Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс VIII, УБ., 2017 он, 27 дахь тал.

[11] "Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл" УБ., 2003, №01, 82 дахь тал

[12] Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 16 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт тус тус зохицуулжээ. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай дэгийн 3 дугаар зүйлийн 3.2 дахь хэсгийн 3.2.2 дахь заалтад "Иргэн Цэцэд энэхүү дэгийн 3.2.1 дэх заалтад (Иргэн Цэцэд өөрийн эрх, ашиг сонирхол, эрх чөлөө хөндөгдөж байна гэж үзвэл өргөдөл гаргана) зааснаас бусад үндэслэлээр буюу нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс мэдээлэл гаргана" гэжээ.

[13] Совд Г. "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиудын тайлбар" УБ., 1999 он, 50 дахь тал.

14 Нарангэрэл С. "Эрх зүйн эх толь бичиг" (Гуравдахь хэвлэл) УБ., 2011 он, 580 дахь тал.

[15] МУУХЦДN№02/1995.01.18., ТМ 1995 он №03; МУУХЦТN№01/1995.05.10., ТМ 1995 он №07 дугаарт тус тус нийтлэгдсэн.

[16] "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар" (Хамтын бүтээл) УБ., 2009 он, 281 дэх тал.

өөрчлөх сөрөг (шүүхийг улс төржүүлэх)[17] хандлага байхыг үгүйсгэх аргагүй юм. Зарим талаар иргэнд хуулиар хориглоогүй бүхэн зөвшөөрөгдөх үзлийг иргэн улс төрийн зорилгоор л ашиглахгүй бол энэ нь ямар нэгэн хортой үр дагаварт хүрэхгүй гэж үздэг.[18]

Энэхүү ҮХЦМХШАжиллагаа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай[19] болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай[20] хуулиар тогтоосон үндсэн зарчмын хүрээнд явуулан өнөөг хүрчээ. Судлаачдын бүтээлд аль ч процессын үйл ажиллагаа гэдгээс үл хамааран заавал даган мөрдөж, удирдлага болговол зохих үзэл баримтлал, хуулиар тогтоосон хэм хэмжээг зарчим гэсэн ойлголтоор илэрхийлдэг.[21] Эл ажиллагаа өөртөө хууль зүйн төдийгүй улс төрийн шинж, үр дагаврыг агуулах онцлогтой учраас хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанаас ялгаатай.[22] Тиймээс бусад шүүхэд нийтлэг хэрэгждэг онцгой эрхийг[23] ҮХЦМХШАжиллагаанд зохих хязгаартай авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Учир нь өргөдөл гаргагчаас гадна мэдээлэл, хүсэлт гаргасан тал нийтлэг байдлаар онцгой эрх эдлэх боловч Үндсэн хуулийн цэцэд хянагдаж байгаа асуудлын хүрээнд алийг нь хуралдааны бэлтгэл шатанд эсвэл хуралдаан завсарлах өмнө хүртэл эдлэхийг ҮХЦМХШАТХуульд нарийвчлан зааглаагүй байдаг.

Үүнээс шалтгаалан ҮХЦМХШАжиллагаанд хүндрэл учирдаг нь Үндсэн хуулийн цэцийн зарим (МУҮХЦД№03/1998.03.27., МУҮХЦД№02/02/2005.03.31.) шийдвэрээс ажиглагдаж байна.[24] Энэ өгүүллээр онцгой эрхийн асуудлыг цухас хөндөн гаргаж ирэх оролдлого хийснээр цаашид Үндсэн хуулийн цэцийн үндсэн хууль дахь чиг үүргийн мөн чанарт илүүтэйгээр ойртоход дөхөм болох болов уу гэсний үндсэн дээр бичлээ. Маргагч талын эдлэх онцгой

[17] "Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: өнөө ба ирээдүй" (ОУЭШХурлын эмхтгэл) УБ., 2015 он, 67 дахь тал.

[18] Чезаре. Беккариа "Гэмт хэрэг ба ялын тухай" (Орч. Г.Эрдэнэбат) УБ., 2009 он, 41 дэх тал.

[19] ТМ 1992 он №03 дугаарт нийтлэгдсэн.

[20] ТМ 1997 он №06 дугаарт нийтлэгдсэн.

[21] Совд Г. "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиудын тайлбар" УБ., 1999 он, 20 дахь тал, Эрдэнэцогт Н, Энхтуяа А. "Захиргааны эрх зүй, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үндсэн ойлголтууд" УБ., 2003 он, 51 дэх тал.

[22] "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар" (Хамтын бүтээл) УБ., 2009 он, 272 дахь тал.

[23] Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын процессын (Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиас бусад) хуулиудад онцгой эрхийг дараахь байдлаар нийтлэг зохицуулсан байдаг. ЗХШХШТХуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1 дэх хэсгийн 20.1.1 дэх заалтад Нэхэмжлэгч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо нэхэмжлэлээ өөрчлөх, түүний шаардлагын хэмжээг ихэсгэх, эсхүл багасгах, нэхэмжлэлээсээ бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн татгалзах, хариуцагчтай эвлэрэх эрх эдэлнэ гэжээ. ТМ 2016 он №00 дугаарт нийтлэгдсэн. ИХШХШТХуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.2 дахь хэсэгт ... Нэхэмжлэгч нь нэхэмжлэл гаргасан үндэслэл болон нэхэмжлэлийг өөрчлөх, нэхэмжлэлийн шаардлагын хэмжээг ихэсгэх, багасгах, нэхэмжлэлээс татгалзах, эвлэрэх эрхтэй гэжээ. ТМ 2002 он №00 дугаарт нийтлэгдсэн. ҮХЦМХШАТХуулийн 18 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт Цэцэд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргасан тал хянаж байгаа асуудлын хүрээнд Цэцийн хуралдаан зөвлөлдөхөөр завсарлахаас өмнө аль ч шатанд өөрийн шаардлагын үндэслэл, зүйлийг өөрчлөх, хэмжээг ихэсгэх, багасгах болон шаардлагаас бүхэлд нь буюу зарим хэсгээс нь татгалзах эрхтэй гэжээ. ТМ 1997 он №00 дугаарт нийтлэгдсэн.

[24] Тайлбар: Энэ өгүүлэлд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг *шийдвэрийн нэр (дүгнэлт, тогтоол, магадлал), дугаар (№), огноо (он, сар, өдөр), эх сурвалж (Төрийн мэдээлэл эмхтгэл, огноо, дугаар) гэсэн дарааллаар бичив. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг "МУҮХЦД", тогтоолыг "МУҮХЦТ", магадлалыг "МУҮХЦМ", Төрийн мэдээлэл эмхтгэлийг "ТМ" гэж тус тус товчлон тэмдэглэв. Жишээлбэл, "МУҮХЦТ№01/1993.01.13., ТМ 1993 он №02" гэснийг "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1993 оны 1 дүгээр сарын 13–ны өдрийн 01 дүгээр тогтоол, "Төрийн мэдээлэл" эмхтгэлийн 1993 оны 02 дугаарт нийтлэгдсэн" гэж ойлгоно.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

асуудлаар шийдвэр гаргахгүй байх жишиг тогтжээ,[27] Үндсэн хуулийн цэцэд хандах иргэдийн тоо жил бүр нэмэгдэж байгаа нь уг чанартаа нийтийн эрх ашгийн төлөө гэхээсээ илүү тодорхой хувь эрх ашгийн үүднээс асуудалд хөтлөгдөх хандлага бүрэлджээ[28] гэсэн дүгнэлтийг судлаачид хийжээ. Үүнийг зарим судлаачид Үндсэн цэцэд хандах эрхээ бусдын ашиг сонирхолд нийцүүлэн ашиглуулах явдлыг тодорхой кейсээр нотлохыг[29] төдийгүй эрх зүйн бус асуудлыг гаргахыг оролдсон байдаг.[30] Гэтэл эрх зүйн асуудал, нийтийн эрх ашигт учирч болох хор уршгийн талаар хөндөөгүй байгаа нь ажиглагдлаа. Эл онцгой эрхээ хандагч этгээд бусдын эрх, ашиг сонирхлын төлөөх зохисгүй байдалд нийцүүлсэн хэлбэрт ашиглахуйц үйлдэл хийж болно. Энэхүү эрхээ урвуулан ашиглавал нийтийн эрх ашигт хохиролтой.

III. НИЙТИЙН ЭРХ АШГИЙГ ОНЦЛОХЫН УЧИР

Хуулийн хэлний онцлог нь нэр томъёотой шууд холбоотой.[31] Энэ нь үг, өгүүлбэрээр дамжин илэрдэг. Нэр томъёо товч, оновчтой, утга санаа бүрэн төгс байх нэг гол үндэс нь үгийг зөв сонгож хэрэглэх явдал юм.[32] Тиймээс хууль зүйн нэр томъёог нэгнээс нөгөөд орлуулан хэрэглэх эсэх сонголтыг шинээр нэр томъёо бүтээхэд баримтлах зарчмын дагуу хийх нь зүйтэй болов уу. Гэхдээ нэгэнт тогтсон хууль зүйн нэр томъёог өөрчлөхөөс илүүтэй утга агуулга, үзэл санааг нь нэг мөр ойлгох нь чухал байж болох юм.[33] Энэ утгаараа нийтийн эрх ашиг, нийтийн ашиг сонирхол гэсэн ойлголт хоорондын харьцааг тодорхойлох нэг санаа байж болох хувилбарыг дэвшүүллээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон нэр томъёонд шүүгчийн эрх ашиг (49.4) төдийгүй үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхол (6.4), нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол (16.10), төрийн ашиг сонирхол (46.2), хүүхдийн ашиг сонирхол (16.11), хүний хууль ёсны ашиг сонирхол (17.1.2), улсын ашиг сонирхол (23.1) гэсэн хэд хэдэн төрлийн ашиг сонирхол төлөөлсөн нэр томъёо бий. Эдгээр нэр томъёоны утга санаа өөр өөр бөгөөд үүнээс шалтгаалж агуулгын багтаамж нь хүртэл ялгаатай. Энэ нь үг болгон утгатай, утга болгон агуулгатай гэсэн бодомжийг нөхцөлдүүлдэг. Тэгвэл одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомжоос нийтийн ашиг сонирхол нь нийтийн эрх ашгаас илүү өргөн утга агуулгатай болох нь ажиглагдаж байна.[34] Энэ нь хууль тогтоогчийн анхдагч зорилго, хуулийн чиг үүрэг, хуулиар хамгаалагдаж буй зүйл, түүгээр тодорхойлогдох төрөөс баримтлах бодлого, бодлогын хэрэгжилт зэргээр ялгагдаж байна.

Өгүүлж байсанчлан "нийтийн ашиг сонирхол", "нийтийн эрх ашиг" гэсэн нэр томъёоны утга санаа, ойлголтыг тодорхойлоогүй хэдий ч Улсын Их Хурлын баталсан зарим (Хөрөнгийн үнэлгээний тухай хууль[35], Нотариатын тухай хууль[36], Шүүгчийн эрх зүйн

[27] Амарсанаа Ж. "Үндсэн хуулийн маргаан" Анхны хэвлэл, УБ., 2012 он, 247 дахь тал.

[28] Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс VIII (Илтгэлийн эмхтгэл) УБ., 2017 он, 28–29 дэх тал.

[29] Бямбажаргал А. "Үндсэн хуулийн шүүхээр үндсэн эрхийг хамгаалах арга зам" Эрх зүй сэтгүүл, УБ., 2016 он, №01(33), 174–175 дахь тал.

[30] "Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан: өнөө ба ирээдүй" (ОУЭШХурлын эмхтгэл) УБ., 2015 он, 72 дахь тал.

[31] Амархүү О. "Эрх зүйн онолын арван таван сэдэв" УБ., 2008 он, 52 дахь тал.

[32] Амарсанаа Ж. "Эрх зүй-нийгмийн харилцааг тохируулагч" УБ., 1988 он, 67 дахь тал.

[33] Номынбаясгалан С. "Диспозитив зарчмын мөн чанар" Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, УБ., 2017 он, №01 (61), 72 дахь тал.

[34] www.legalinfo.mn (last visited in 2017.04.14) сайтаас үз.

[35] Энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд Хөрөнгийн үнэлгээний мэргэжлийн байгууллага гэж үнэлгээчдийг эгнээндээ нэгтгэсэн, тэдгээрийн эрх ашгийг хамгаалах зорилго бүхий гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага байна. ТМ 2010 он №08.

[36] Энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд Нотариатчдыг эгнээндээ нэгтгэсэн, тэдний мэргэжлийн үйл ажиллагааг энэ хууль болон өөрийн дүрэмд заасны дагуу уялдуулан зохицуулах, эрх ашгийг нь хамгаалах зорилготой Монголын Нотариатчдын танхим ажиллана. ТМ 2011 он №09.

эрх нь зарим тохиолдолд диспозитив зарчмын гажуудсан хэлбэрийг нөхцөлдүүлэх нэг хүчин зүйл болжээ. Хэрэв ҮХЦМХШАжиллагааны явцад хандагч этгээд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн үндэслэл, шаардлагаа багасгах, татгалзсан (бүрэн, зарим хэсгээс хэсэгчлэн) тохиолдолд нийтийн эрх ашигт хор уршиг учирч болох юм. Тиймээс Үндсэн хуулийн цэцийн практикт маргагч талын онцгой эрхийн хэрэгжилтэд үнэлэлт өгөхийг зорилоо.

I. ДИСПОЗИТИВ ЗАРЧМЫН НИЙТЛЭГ ШИНЖИЙН ТУХАЙД

Процессын эрх зүйн бүтээлүүдэд диспозитив зарчмыг нэг талаас, шүүх аливаа хэрэг маргааныг нэхэмжлэгчийн гаргасан нэхэмжлэлийн шаардлагын хүрээнд шийдвэрлэх бөгөөд нэхэмжлэгч нэхэмжлэлээсээ бүрэн болон хэсэгчлэн татгалзах, хариуцагч нэхэмжлэлийн шаардлагыг хүлээн зөвшөөрөх, талууд эвлэрэх эрхтэй төдийгүй эдгээрийн алиныг нь ч сонгож баримтлах боломжтой байхыг; нөгөө талаас, Үндсэн хуулийн цэцэд шийдвэрлэж буй маргаан нь тодорхой нэг хүний биш, харин нийтийн ашиг сонирхлыг хөндөж байдаг учраас хандагч этгээд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг буцаан авсан тохиолдолд ч маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг үргэлжлүүлэн явуулж шийдвэр гаргах боломж бөгөөд энэ ажиллагаа хандагч этгээдийн хүсэл зоригоос үл хамаарна гэх агуулгын хүрээнд тодорхойлсон байдаг.[25]

Өөрөөр хэлбэл, диспозитив зарчмын агуулгыг тухайн шүүхийн эрх хэмжээг хэрхэн хуульчлан баталгаажуулсан, хяналтын цар хүрээ чиглэгдсэн байдал зэргээс харж болох юм. Ингэж тодорхойлсны үндсэн дээр эл зарчмын үндсэн шинжийг (1) Хэрэг (маргаан) үүсгэх, дуусгавар болох хүсэл зоригтой байх; (2) Нэхэмжлэлийн (маргааны) зүйлээ чөлөөтэй, өөрөө тодорхойлох; (3) онцгой эрх зөвхөн хэргийн оролцогчдод (маргагч талуудад) хадгалагдах гэсэн нийтлэг байдлаар гаргав. Түүнчлэн (4) Бусдын эрхийг хөндөөгүй; (5) Хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхолд (ашиг сонирхлын давхцал байж болно) харшлаагүй байх гэсэн нэмэлт шинжүүдийг бас давхар авч үзэхээр байна.

II. ДИСПОЗИТИВ ЗАРЧМЫН ГАЖУУДСАН ХЭЛБЭР

Энэ зарчмын гажуудсан хэлбэр зөвхөн ҮХЦМХШАжиллагаа гэлтгүй бусад хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд (Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааг цаашид ЗХШХША гэх, Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх ажиллагааг цаашид ИХШХША гэх) хүртэл байдаг. Тиймээс диспозитив зарчмын гажуудсан хэлбэрээс сэргийлэх онцлог зохицуулалтыг процессын хуулиудад тусгасан байх нь бий.[26] Гэвч Үндсэн хуулийн цэцийн практикт хандагч этгээд өргөдөл, мэдээллийн шаардлагаасаа татгалзсанаас шалтгаалан тухайн

[25] Номынбаясгалан С. "Диспозитив зарчмын мөн чанар" Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, УБ., 2017, №01 (61), 75–81 дэх талаас дэлгэрүүлж үзнэ үү.

[26] ЗХШХШТХуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.3 дахь хэсэгт Нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн нэхэмжлэл гаргасан этгээд нь хэрэг үүсгэснээс хойш нэхэмжлэлээсээ бүрэн болон хэсэгчлэн татгалзахыг хориглоно гэж хуульчилжээ. Энэ зохицуулалт уг хуулийн 20.1.1 дэх заалтын нэхэмжлэгчийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохдоо нэхэмжлэлээ өөрчлөх, түүний шаардлагын хэмжээг ихэсгэх, эсхүл багасгах, нэхэмжлэлээсээ бүхэлд нь, эсхүл хэсэгчлэн татгалзах, хариуцагчтай эвлэрэх гэсэн нийтлэг эрхийг хөндсөн байж болох юм. Гэвч энэ нь хувийн эрх ашгийн үүднээс бус нийтийн эрх, ашиг сонирхлыг төлөөлөн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан тул хуулиар олгогдсон процессын эрхийг хязгаарласан гэх үндэслэлгүй төдийгүй нэхэмжлэгч этгээдийн эрх зүйн байдлыг дордуулсан гэж үзэх шаардлагагүй. Эдгээр субъектэд шүүхэд нийтийн ашиг сонирхлыг төлөөлөх эрх бүхий холбогдох хуулиар эрх олгогдсон эсвэл хүрээлэн буй орчин, хүүхдийн эрх, нийтийн эрүүл мэнд, нийтийн өмчийг хамгаалах тодорхой этгээдүүд болно.

ИХШХШТХуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.3 дахь хэсэгт Энэ хуулийн 31.1–д (Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн нэрийн өмнөөс оролцоно), 31.2–т (Бусдын эрх, эрх чөлөө, хуулиар хамгаалагдсан ашиг сонирхлыг хамгаалж байгаа этгээд иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд энэ хуулийн 25 дугаар зүйлд заасны дагуу оролцож болно) заасан этгээд иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцохоос, эсхүл гаргасан нэхэмжлэлээсээ татгалзсан явдал уг хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа дуусгавар болох үндэслэл болохгүй гэж зохицуулжээ.

цөөнгүй шийдвэр бий.[41] Эдгээр шийдвэрт тулгуурлан *(ҮХЦМХШАТХ.18.4)* хуулийн заалт хэрхэн хэрэгжиж ирсэн болон маргааныг хэрхэн шийдвэрлэсэн байдлыг тоймлон үнэлэхийг оролдлоо. Ингэхдээ маргагч талын гаргасан өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн болон төлөөлөгчийн хариу тайлбар, шийдвэрийн үндэслэлийг ашиглалаа. Үүнд:

Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдааны явцад хандагч этгээд Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн зарим шаардлагаасаа татгалзсан тохиолдолд тэрхүү татгалзлын шаардлагаас бусад шаардлагын талаар Үндсэн хуулийн цэцээс дүгнэлт гаргаж байгаа нийтлэг байдал харагдаж байна. Зарим дүгнэлтийн хувьд **маргааны зүйл үгүй болсон учраас шийдвэрлэлгүй орхижээ. Харин дунд суудлын хуралдааны явцад хандагч этгээд Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн шаардлагаа нэмэлт тайлбарт дурдах болон амаар илэрхийлэх зэргээр нэмэгдүүлсэн тохиолдолд Үндсэн хуулийн цэцээс дүгнэлт гаргахгүй байх жишиг тогтжээ. Харин хандагч этгээдийн өргөдөл мэдээлэл, хүсэлтийн дагуу үндсэн хуулийн маргаан үүссэн тохиолдолд энэ маргаанд холбогдох маргааны шаардлагаа ихэсгэх тохиолдолд өргөдөл, мэдээллийн шаардлагаа тухайлан өргөдөл, мэдээлэл гаргах замаар шаардлагаа нэмэгдүүлэхийг Үндсэн хуулийн цэцээс шаардаж байгаа нь ажиглагдлаа. Энэ нь тэрхүү нэмэгдүүлсэн шаардлага үндсэн хуулийн маргаан үүсгэсэн байхыг шаардаж байгаан илрэл гэж үзэж болно. Тиймээс үндсэн хуулийн маргаан үүсээгүй асуудал дээр Үндсэн хуулийн цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг шийдвэрлэх нь боломжгүй гэж үзсэн шийдвэр цөөнгүй байна. Энэ нь ҮХЦМХШАТХуулийн 18.4 дэх заалтыг тодотгож өгөх зайлшгүй шаардлагатайг давхар харуулж байна. Түүнчлэн ҮХЦМХШАжиллагаанд диспозитив зарчмын хэрэгжиж ирсэн байдлыг хандагч этгээдээс гаргасан өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн үндэслэл, шаардлагын хүрээнд үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэж байна гэсэн дүгнэлтийг хийлээ. Энэ нь Үндсэн хуулийн цэцийн үндсэн хууль дахь чиг үүргийг хязгаарлах хандлагыг бий болгожээ гэж үзэж болох юм.

ДҮГНЭЛТ

Дээрхээс үзвэл ҮХЦМХШАжиллагаанд диспозитив зарчмын (онцгой эрхийн) хэрэгжилтэд (ҮХЦМХШАТХ.18.4, *23.1.9*) дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр дагнасан шүүхүүдээс гадна Үндсэн хуулийн цэц нь маргагч талуудын гаргасан санал санаачилга, эсхүл хуулиар тогтоосон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэж байна гэж дүгнэлээ. Мөн Үндсэн хуулийн цэцээс хуралдааны явцад маргагч талын онцгой эрхийг эдлүүлж буй байдал

[41] 1992 оны 7 дугаар сараас 2017 он хүртэлх хугацаанд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан дүгнэлт, тогтоолыг судлахад 29 шийдвэрт маргагч тал онцгой эрхээ хэрхэн эдлэсэн тухай тэмдэглэж, шийдвэрлэсэн байна. Үүнд: МУҮХЦДN°01/1994.01.07., ТМ 1994 он №02; МУҮХЦДN°08/1994.08.29., ТМ 1994 он №10; МУҮХЦДN°05/1995.08.02., ТМ 1995 он №10-11; МУҮХЦДN°01/2000.02.16., ТМ 2000 он №09; МУҮХЦДN°10/1996.12.12., ТМ 1997 он №04; МУҮХЦДN°05/1998.05.06., ТМ 1998 он №06; МУҮХЦДN°08/1998.10.16., ТМ 1998 он №11; МУҮХЦДN°03/2002.06.26., ТМ-д нийтлэгдээгүй; МУҮХЦДN°2/06/2005.09.29., ТМ 2005 он №37; МУҮХЦДN°04/2014.05.14., ТМ 2014 он №20; МУҮХЦДN°07/2016.05.25., ТМ 2016 он №22; МУҮХЦДN°03/1995.03.09., ТМ 1995 он №5-6; МУҮХЦТN°01/1994.02.04., ТМ 1994 он №04; МУҮХЦДN°03/1998.03.27., ТМ 1998 он №05; МУҮХЦДN°02/02/2005.03.31., ТМ 2005 он №14; МУҮХЦДN°02/2008.02.20., ТМ 2008 он №11; МУҮХЦТN°02/1993.03.13., ТМ 1993 он №02; МУҮХЦДN°03/1993.05.31., ТМ-д нийтлэгдээгүй; МУҮХЦТN°02/1994.11.09., ТМ 1994 он №11; МУҮХЦДN°01/2003.04.30., ТМ 2003 он №20; МУҮХЦДN°02/2006.02.22., ТМ 2006 он №11; МУҮХЦДN°07/2006.06.21., ТМ 2006 он №26; МУҮХЦДN°04/2007.04.18., ТМ 2007 он №15; МУҮХЦДN°06/2007.05.23., ТМ 2007 он №21; МУҮХЦДN°07/2009.11.25., ТМ 2010 он №01; МУҮХЦДN°02/2010.04.02., ТМ 2010 он №17; МУҮХЦДN°07/2010.11.17., ТМ 2010 он №45; МУҮХЦДN°07/2014.12.10., ТМ 2014 он №47; МУҮХЦДN°01/2016.01.29., ТМ 2016 он №06; МУҮХЦДN°10/1996.12.12., ТМ 1997 он №04; МУҮХЦДN°06/2014.10.22., ТМ 2014 он №41 дугаарт тус тус нийтлэгдсэн.

байдлын тухай хууль[37]) хуулиас эдгээр нэр томъёоны агуулгыг үндэслэл бүхий тодорхойлж болохуйц зохицуулсан байдлыг харж болно. Түүнчлэн зарим (Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль[38]) хуульд эрх ашиг гэсэн ойлголтыг эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол гэсэн ойлголтоор дүйцүүлж үзжээ. Тиймээс нийтийн эрх ашиг тодорхой чиглэл, үйл ажиллагаа, мэргэжил төдийгүй бусад байдлаар ялгарахуйц онцлог субъектийг өөртөө багтаасан ойлголт боловч нийтийн ашиг сонирхолтой давхцах тохиолдол цөөнгүй бий.

Энэ утгаар Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан зарим (хуульч мэргэжилтэй тодорхой субъектүүдийн эрх ашгийг чухалчилсан) шийдвэрт[39] нийтийн эрх ашгийг л хамгаалж байхад зарим нь нийтийн ашиг сонирхлыг бүхэлд нь хамгаалсан (ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг улс төрийн тодорхой бүлэглэлийн ашиг сонирхлоос илүүд үзсэн) түүхэн шийдвэрүүд байдаг.[40] Энэ нь Үндсэн хуулийн цэцэд иргэд нийтийн ашиг сонирхол төдийгүй нийтийн эрх ашиг хөндөгдсөн асуудлаар хандаж ирсэн болох нь харагдаж байна. Гэвч өгүүлэн буй нэр томъёо, ойлголтын зааг ялгааг тогтоох нь төдийлөн практик ач холбогдолгүй.

IV. МАРГАГЧ ТАЛЫН ОНЦГОЙ ЭРХИЙГ ХАНГАХ АСУУДАЛ

ҮХЦМХШАжиллагааны явцад маргагч тал өөрийн шаардлагын үндэслэл, зүйлийг өөрчлөх, хэмжээг ихэсгэх, багасгах болон шаардлагаас бүхэлд нь буюу зарим хэсгээс татгалзсан, эсвэл маргаг талууд харилцан тохиролцон ойлголцож өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргасан тал нь шаардлагаасаа сайн дураараа татгалзсан Үндсэн хуулийн цэцийн

[37] Энэ хуулийн 27 дугаар зүйлд Шүүгч өөрийн болон гэр бүлийнх нь, түүнчлэн албан байгууллагынх нь эрх ашиг хөндөгдсөнөөс бусад тохиолдолд гуравдагч этгээдийн хууль ёсны төлөөлөгч байхыг хориглоно. ТМ 2012 он №11.

[38] Энэ хуулийн 56 дугаар зүйлд Хуульчдын эрхийг хамгаалах хороо нь шүүгчийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлтэй, прокурорын эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд Улсын ерөнхий прокурорын газартай, өмгөөлөгчдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол зөрчигдсөн тохиолдолд Өмгөөлөгчдийн хороотой хамтран комисс байгуулна. ТМ 2012 он №11.

[39] *"Монгол Улсын Өмгөөллийн тухай хуулийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай" Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 1998 оны 10 дугаар сарын 16–ны өдрийн 08 дугаар дүгнэлт (МҮҮХЦДН№08/1998.10.16.), "Хуульч сонгон шалгаруулах тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх хэсгийн 18.1.2 дахь заалт Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 3, 4 дэх хэсгийн заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тухай" Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2011 оны 1 дүгээр сарын 7–ны өдрийн 02 дугаар тогтоол (МҮҮХЦТ№02/2011.01.07.), "Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 65 дугаар зүйлийн 65.7, Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 35 дугаар зүйлийн 35.2 дахь хэсгийн заалт Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай" Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2014 оны 3 дугаар сарын 12–ны өдрийн 03 дугаар дүгнэлт (МҮҮХЦДН№03/2014.03.12.), "Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.3 дахь заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тухай" Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 2 дугаар сарын 11–ний өдрийн 02 дугаар тогтоол (МҮҮХЦТ№02/2015.02.11.), "Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн зарим зүйл, заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тухай" Монгол Улын Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 10 дугаар сарын 28–ны өдрийн 06 дугаар тогтоол (МҮҮХЦТ№06/2015.10.28.), ... гэх мэт.

[40] *"Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тухай" Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны 11 дүгээр сарын 29–ний өдрийн 02 дугаар тогтоол (МҮҮХЦТ№02/2000.11.29.), "Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд тайлбар хийсэн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зарим заалтуудыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай" Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2001 оны 3 дугаар сарын 23–ны өдрийн 01 дүгээр дүгнэлт (МҮҮХЦДН№01/2001.03.23.), ... гэх мэт.

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ШҮҮХИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН БАТАЛГАА



ХЗҮХ-ийн Эрдэм шинжилгээний ажилтан, хууль зүйн магистр Ж.Алтансүх

ТҮЛХҮҮР ҮГ

Үндсэн хууль, Шүүхийн төсөв, шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдал, шүүгчийн цалин, шүүхийн дэд бүтэц.

ТОВЧЛОЛ

1789 оны Францын "Хүний болон иргэний эрхийн тунхаг"-ийн 16 дугаар зүйлд "Хүний эрхийг хамгаалаагүй, төрийн эрх мэдлийг хуваарилаагүй улсад Үндсэн хууль оршдоггүй" гэж тусгасан байдаг. Монгол Улсын ардчилсан шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу төрийн эрх мэдэл хуваарилалтыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл болгон хуваарилж, эдгээр эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэлтэй ажиллах эрх зүйн үндсийг тусгасан.

Үндсэн хуульд "Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ.", "Ямарч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно" гэж тусгасан боловч шүүх эрх мэдэл чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай төсвийг УИХ-аас батлахгүй зөрчил гарсаар байна. Энэ нь шүүх эрх мэдэл чиг үүргээ хэвийн хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учирч улмаар төрийн бусад эрх мэдлийн зүгээс шүүхийг төсвөөр нь дамжуулан өөрсдийн хараат байхад хүргэж байна.

Монгол Улсын шүүхийн төсвийн хэмжээ 1993-2012 оны хооронд улсын нэгдсэн төсвийн 0.39-0.48 хувийн хооронд хэлбэлзэж ирсэн бөгөөд 2013 оноос шүүхийн тухай багц хууль батлагдсанаар 0.65-0.85 хувь болж нэмэгдсэн боловч УИХ-аас шүүхийн төсвийг бууруулах шаардлагатай гэсэн хандлага "амь бөхтэй" оршсоор байна. Үүний баталгаа бол 2012 онд батлагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д «Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй", ШТХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 28.5-д заасан "шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно" гэж тусгасан дэвшилттэй заалтыг хүчингүй болгосноор илэрч байна.[1] Иймээс ердийн хууль буюу органик хуулиар шүүхийн эдийн засгийн

[1] Иргэн Ж.Алтансүхийн "Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдөр баталсан Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн зарим хэсэг хүчингүй болсонд тооцох тухай хуулиар ШЭЗБТХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.5 дахь хэсэг, ШТХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 28.5 дахь хэсгийг тус тус хүчингүй болгосон" нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн гэх үндэслэлээр гаргасан мэдээллийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Наранчимэг маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэхээс татгалзсан. Улмаар давж заалдах гомдлыг гаргасан боловч 2017 оны 1 сарын 25-ны өдрийн бага суудлын хуралдаанаар гомдлыг Т.Лхагваа, Д.Сугар, Д.Одбаяр нарын бүрэлдэхүүнтэйгээр маргааныг хэрэгсэхгүй болгосон.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний тогтоол, дугаар 178, 2016 оны 11 дүгээр сарын 22-ны өдөр.

Үндсэн хуулийн цэцийн магадлал, дугаар 6, 2017 оны 1 сарын 25-ны өдөр.

Хууль зүйн үндэсний төв www.nlac.gov.mn

нь зарим талаараа хангалтгүй учир дутагдалтай байгаа нь Үндсэн хуулийн цэцийн зарим дүгнэлтээс харагдав. Энэ дүгнэлтэд тулгаарлан диспозитив зарчмыг дан ганц маргагч талын онцгой эрх гэсэн утгаар ойлгох нь хэт өрөөсгөл билээ. Учир нь ҮХЦМХШАжиллагаа нь өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн шаардлагыг маргагч тал ихэсгэсэн, татгалзсан, өөрчилсөн эсэхээс үл шалтгаалан явагдаж, үндсэн хуулийн маргааныг өргөдөл, мэдээллийн шаардлага, үндэслэлээр хязгаарлалгүй бодит зөрчилд нийцүүлэн шийдвэрлэж ирснийг Үндсэн хуулийн цэцийн зарим (МУҮХЦД№07/2014.12.10.) шийдвэрээс харж болно.

Түүнчлэн ҮХЦМХШАжиллагаанд диспозитив зарчим хэрхэн хэрэгжиж ирсэн байдалд судалгаа хийхийг оролдсоны үндсэн дээр маргагч тал өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтээсээ татгалзаж болох ч энэхүү татгалзал нь Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг дуусгавар болгох үндэслэл болж байгаа нь үндсэн хуульт ёс болон хууль дээдлэх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд харшилж байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ. Энэ нь дагнасан бусад шүүхээс Үндсэн хуулийн цэцийн үндсэн ялгаа зарчмаар нь илэрдэг болохыг зааглан тогтоолгоход чиглэгдсэн нь энэ өгүүллийн гол үр дүн билээ. Энэ утгаараа, диспозитив зарчмын гажуудсан хэлбэрийн уг сурвалж нь онцгой эрхийн тухай хуурмаг төсөөлөл юм. Яг л шингэн зүйл савныхаа хэлбэрийг дагадаг шиг онцгой эрхийг маргагч талд нийтлэг байдлаар эдлүүлэхийн хэрээр диспозитив зарчмын гажуудсан хэлбэр түгээмэл болно. Энэ эрхийг өнөөг хүртэл хандагч этгээдийн зайлшгүй эдлэх эрх гэж ойлгож иржээ. Энэ нь нийтийн эрх ашиг хөндөгдөж буй асуудлыг зайлуулах гээд Үндсэн хуулийн цэцэд хандсан биш түүнээс илүү хор уршгийг бий болгох үйлдэл хийх буюу хандагч этгээд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийн шаардлага, үндэслэлээс татгалзах явдал бий. Энэ нь гал унтраах гээд усанд автуулчихвал юуны тустай байх билээ гэх бодомжтой утга адил юм.

Эцэст нь дүгнэхэд, ҮХЦМХШАжиллагаанд өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлт гаргасан тал энэхүү онцгой эрх эдлэх нь диспозитив зарчмын илрэл болно. Аливаа шүүхэд хандахаас гадна хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад өөрийн шаардлагын үндэслэл, зүйлийг өөрчлөх, хэмжээг ихэсгэх, багасгах болон шаардлагаас бүхэлд нь буюу зарим хэсгээс нь татгалзах эрх диспозитив зарчмын агуулгад багтдаг суурь асуудал юм. Энэхүү өгүүллийн хүрээнд диспозитив зарчмыг чухамхүү энэ утгаар нь илүүтэй хөндөхийг эрмэлзсэн болно.

---o0o---

“Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудал” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал боллоо

Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Япон улсын Нагояагийн их сургуулийн Монгол дахь төлөөлөгчийн газар, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн БНСУ-ын эрх зүйн төв, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Японы эрх зүйн төв хамтран 2017 оны 5 дугаар сарын 26-ны өдөр Хуульчдын танхимд “Эрүүгийн эрх зүйн шинэтгэл: Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх асуудал” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлыг зохион байгууллаа.

Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт нь 2017 оны 7 дугаар сарын 1-нээс мөрдөгдөх Эрүүгийн хуульд шинээр орсон зохицуулалтын нэг юм.

баталгааг хангахад учир дутагдалтай болсон учраас Үндсэн хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг дордуулахгүй байх агуулгатай заалтыг тусгаж өгөх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

УДИРТГАЛ

Төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрийн дунд шүүх нь материаллаг утгаараа хамгийн сул юм. Шүүхийн нийгэм дэх үүрэг нь өөрийн үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхийн тулд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс идэвхтэй туслалцааг шаарддаг. Парламент нь зохистой санхүүжилтээр хангах бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдэл нь шүүхийн шийдвэрийг гүйцэтгэхэд туслалцаа үзүүлдэг онцлогтой.[2] Монгол Улсын Үндсэн хуульд "Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэж тусгасан боловч Улсын Их Хурал болон Засгийн газраас шүүх эрх мэдлийн хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулах хэмжээний төсөв олгоход хангалтгүй ажиллаж байна.

Монгол Улсад 1993-2012 оны хооронд шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.[3] Мөн шүүхийн төсвийг УИХ болон ЗГ-аас 30-40 хувь танах үзэгдэл газар авсан байсан. Мөн шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүндрэлтэй буюу эдийн засгийн хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат байдалд орсон гэсэн судалгаа гарч байсан.

Иймээс Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн 2010 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн хуралдаанаар зөвлөмж болгосон "Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр"-ийн хүрээнд 2012 онд шүүхийн тухай багц хууль батлагдсан.[4] Эдгээр багц хуулийг боловсруулан, батлах нэг чухал үндэслэл бол шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулах явдал байсан. Энэ хүрээнд 2012 онд батлагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй", ШТХ-ийн 28 дугаар зүйлийн 28.5-д заасан "шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулахыг хориглоно" гэж тусгаж, шүүхийн эдийн засгийн баталгааг сайжруулсан боловч УИХ-аас 2015 онд хүчингүй болгосон. Энэ нь цаашид УИХ болон ЗГ-аас шүүхэд шаардлагатай төсвийг батлахгүйгээр шүүхийн хараат бус байдалд халдах эрсдэлийг бий болгож, улмаар шүүхийн шинэтгэлээр хийгдсэн дэвшилтэт алхмаасаа ухрахад хүргэсэн байна.

Энэхүү судалгаагаар шүүхийн эдийн засгийн баталгааны үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэг болох шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн хэмжээг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс бууруулж болохгүй гэсэн агуулга бүхий заалтыг УИХ-аас хүчингүй болгосон нь шүүхийн хараат бус байдалд хэрхэн нөлөөлөх тухай, мөн Үндсэн хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг нарийвчлан тусгахын ач холбогдол, үндэслэлийг дэвшүүлэх болно. Судалгаа нь 1/ Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа: Харьцуулсан туршлага; 2/ Монгол Улс дахь шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, түүний хэрэгжилт; 3/ Дүгнэлт, санал гэсэн хэсгүүдтэй болно.

1. Шүүхийн эдийн засгийн баталгаа: харьцуулсан туршлага

Шүүх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдал нэмэгдэх нь тухайн улсын эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлэхийн сацуу авлига, хээл

[2] Ж.Амарсанаа, "Шүүгчийн ёс зүй," Хуульчийн ёс зүй (гарын авлага), (УБ: Хууль зүйн үндэсний төв, 2004), 24 дэх тал.

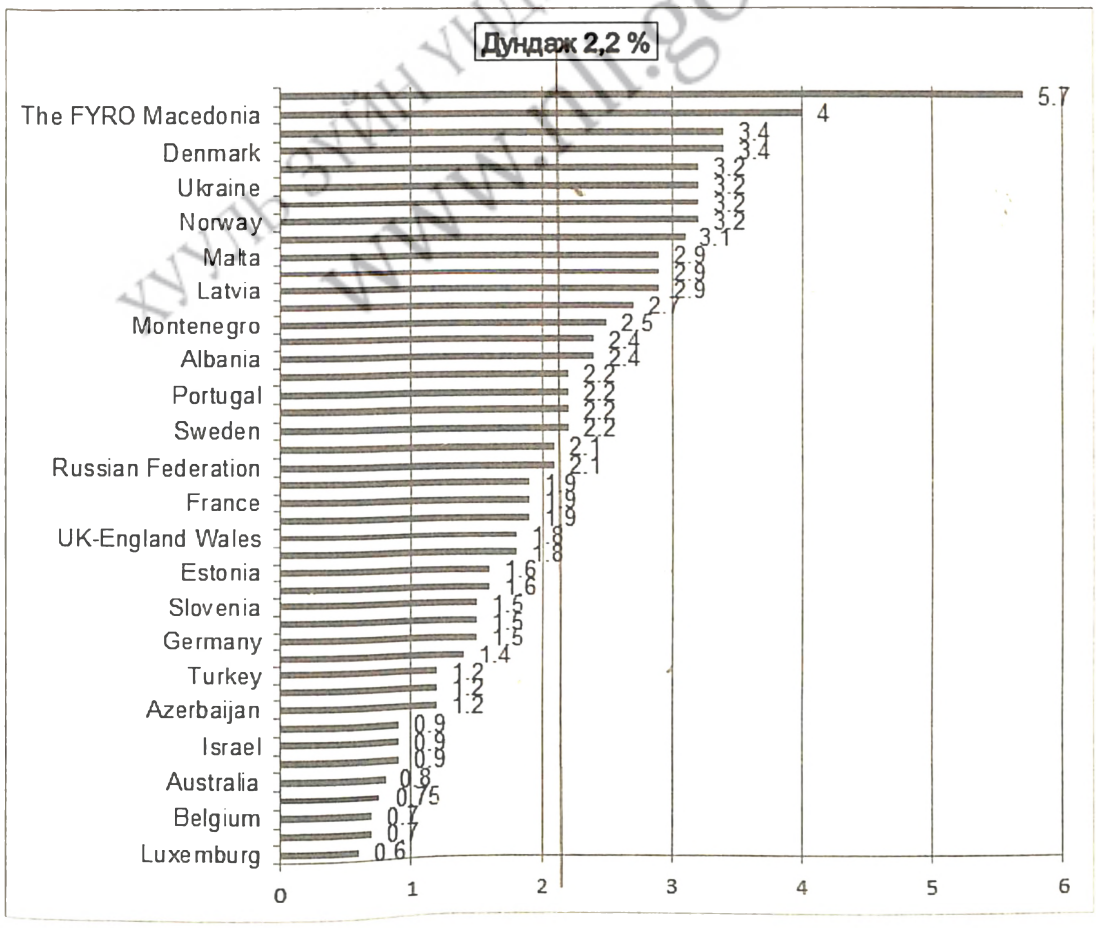
[3] Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм," 4–5 дахь тал.

[4] Эдгээр хуулиудыг дурдвал 1/ Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль; 2/ Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль; 3/ Хуульчийн эрх зүйн байдлын тухай; 4/ Шүүхийн захиргааны тухай хууль; 5/ Шүүхийн иргэдийн төлөөлөгчийн эрх зүйн байдлын тухай; 6/ Эвлэрүүлэн зуучлалын тухай гэсэн нийт 6 хууль батлагдсан.

хахуулийн гэмт хэрэг буурах нэг хүчин зүйл болдог. [5] Шүүх эдийн засгийн хувьд хараат бус болоогүй буюу шүүх бусад эрх мэдлээс хараат байгаа үед шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл буурч шүүх үндсэн чиг үүрэг болох шүүн таслах ажиллагаагаа хараат бусаар хэрэгжүүлэх, шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад сөргөөр нөлөөлдөг. Иймд дэлхийн улс орнууд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах талаар ач холбогдол өгч, шүүхийг төрийн бусад эрх мэдлээс эдийн засгийн хувьд хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд онцгой анхаардаг байна. Энэ хэсэгт дэлхийн зарим орнуудын шүүхийн төсвийн хэмжээ, мөн эдгээр орнуудад шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хэрхэн хангагдаж байгаа талаар товч авч үзнэ.

1.1. Шүүхийн төсвийн хувь хэмжээ /нэгдсэн төсөвт эзэлж буй хувь хэмжээ/

Дэлхийн улс орнуудад шүүхийн эдийн засгийн баталгаа хэр сайн хангагдаж байгааг тухай улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувиар тооцож үздэг. Судлагдсан орнуудын туршлагаас үзэхэд дэлхийн улс орнуудад шүүхийн бие даасан байдлыг хангах талаараа онцгой анхаарч шүүхийг төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагаас хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хэмжээний төсвийг хуваарилдаг. Тухайлбал, "Шүүх эрх мэдлийн үр ашигтай байдлыг хангах Европын комисс"-ын [The European Commission for the Efficiency of Justice /CEPEJ/] тайлангаас /Зураг 1-д үзүүлэв/



үзэхэд дэлхийн улс орнууд шүүх эрх мэдэлд дунджаар улсын нийт төсвийн

[5] Jesper Wittrup, "Budgeting in the Era of Judicial Independence", International Journal for Court Administration, April 2010.

Тухайлбал, Бүгд найрамдах Коста Рико Улсын Үндсэн хуулийн 177 дугаар зүйлд "...тухайн санхүүгийн жилийн төсвийн нийт орлогын 6 хувиас доошгүйг шүүх эрх мэдэлд хуваарилна.[10] Хэрэв энэхүү төсөв нь шүүхийн үйл ажиллагаагаа хэвийн хэрэгжүүлэхэд хүрэлцэхүйц байна гэж шүүх эрх мэдлийн байгууллага үзвэл хууль тогтоогчид илүү гэж үзсэн хэсгийг нь өөр зохих үйл ажиллагаанд зарцуулж болно" гэж заасан бол Бүгд Найрамдах Филиппин улсын Үндсэн хуулийн 8 дахь хэсгийн 1-т "шүүх эрх мэдлийг дээд шүүх болон доод шатны бусад шүүх хэрэгжүүлнэ"; мөн заалтын 8 дахь хэсгийн 3-т "Шүүх эрх мэдэл нь бие даасан төсөвтэй байна. Шүүх эрх мэдэлд төсөвлөх төсвийг өмнөх жилийнхээс бууруулж болохгүй ба [төсвийн төслийг] хүлээн авахад ямар нэг зүй бус саад учруулах ёсгүй" гэж заасан байна. Үүнээс үзэхэд дээрх улсууд шүүхийн төсвийг бууруулахаас сэргийлэх, хууль тогтоомждоо төсвийн доод хэмжээг хуульчлах замаар шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангадаг болох нь харагдаж байна.

Судлаачид шүүхийн төсөв гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат байхын сул талыг хэрэв шүүх гүйцэтгэх эрх мэдлийн нөлөө бүхий улс төрчийн эсрэг шийдвэрээ гаргавал гүйцэтгэх эрх мэдлээс шүүхийг төсвөөр нь шийтгэх магадлалтай гэж шүүмжилж ирсэн. Тухайлбал, Дани Улсад "Tvind"-ийн гэх хэрэг маргаан гарсан ба уг маргаанд "Tvind" гэх сургуульд татаас олгохыг зогсоосон Парламентийн шийдвэрийг Дани Улсын Дээд шүүхээс Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргасныг эсэргүүцэж хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс хараат бус байлгахад анхаарал хандуулах шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

Түүнчлэн дэлхийн зарим оронд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүхийн төсвийг хоорондоо үгсэн тохиролцож бууруулж байсан тохиолдлууд гарч байсан.

АНУ-д 1969 оны 12 дугаар сард АНУ-ын Филаделфи мужийн Иргэний шүүхээс Хотын санхүүгийн албаны захиралд 1970 оны санхүүгийн жилд зориулан 20 сая долларын төсвийг өргөн мэдүүлсэн боловч хотын даргын зөвлөснөөр хотын зөвлөл зөвхөн 16.5 сая долларын санхүүжилт олгохоо мэдэгдсэн бөгөөд шүүхэд нэмэлт 5 сая долларын санхүүжилт олгохоос татгалзсан. Гэвч, шүүхээс хотын зөвлөлийг нэмэлт санхүүжилтээр хангах ёстой гэж шийдвэр гарч байжээ.[12] Түүнчлэн 1991 онд Нью Йорк хотод шүүхийн төсвийг өргөн барихтай холбоотой маргаан гарч байжээ. мужийн ерөнхий шүүгч Sol Watchler нь мужийн шүүхийн төсөвт зориулж 966.4 сая долларын төсвийн төслийг мужийн хууль тогтоогчдод өргөн барихад мужийн захирагчийн зүгээс төсвийн төслийнхөө 10 хувийг хасах шаардлагатай гэж зөвлөжээ. Энэ байдлыг мужийн ерөнхий шүүгч эсэргүүцэж хэвлэлийнхэнд хандаж "...бидний өргөн мэдүүлсэн шүүхийн төсвийн төслийг бүрэн бүтнээр нь батлаагүй бөгөөд 889.3 сая доллар болгон бууруулсан нь Үндсэн хууль зөрчсөн явдал" гэж мэдэгдэж мужийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргасан. Энэхүү нэхэмжлэлийг мужийн шүүхээс хангасан бөгөөд мужийн захирагч Guomo-ийн зүгээс шүүхийн шийдвэрийг эсэргүүцэж Холбооны дүүргийн шүүхэд сөрөг нэхэмжлэл гаргасан боловч нэхэмжлэлийг хангаагүй.[13]

[10] Коста Рика Улсын Үндсэн хуулийн 177 дугаар зүйл, https://www.constituteproject.org/constitution/Costa_Rica_2011.pdf?lang=en.

[11] Jesper Wittrup, "Budgeting in the Era of Judicial Independence," International Journal for Court Administration, April 2010, 6, http://www.iaca.ws/files/Jesper_Wittrup4-2010.pdf.

[12] G. Gregg Webb and Keith E. Whittington, "Judicial Independence, the Power of the Purse, and Inherent Judicial Powers," Judicature 88, no. 1 /2004/, P. 15.

[13] Мөн тэнд, 16 дахь тал.

2.2 хувьтай тэнцэх хэмжээний төсвийг хуваарилдаг байна.

Зураг *1. Дэлхийн зарим орны* нэгдсэн төсөвт эзэлж буй шүүхийн төсвийн хувь хэмжээ[6]

Дээрх зургаас үзэхэд дэлхийн улс орнууд шүүхийн төсвийг хуваарилахдаа шүүх эрх мэдлийн эдийн засгийн баталгааг хангахад хэр их анхаардаг болохыг харуулж байна. Харин Монгол Улсын хувьд шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээ 2013 онд улсын нэгдсэн төсвийн 0.65 хувь, 2014 онд 0.85 хувь, 2015 онд 0.82 хувь[7] байгаа нь 2012 онтой харьцуулахад харьцангуй нэмэгдсэн боловч дээр судлагдсан улсуудын төсвийн хэмжээтэй харьцуулахад бага байгаа болохыг харуулж байна. Үүнийг 1990-ээд оны үед Монгол Улстай адил социалист дэглэмээс ардчилсан дэглэмд шилжсэн "постсоциалист" улсуудтай харьцуулахад тааруу буюу Польш 3.2 хувь, Унгар 3.1 хувь, Гүрж 2.7 хувь, Литва 2.4 хувь, Словень 1.5 хувь зэрэг байгаа нь дээрх улсууд шүүх эрх мэдлийн эдийн засгийн баталгааг хангахад хэр их ач холбогдол өгч байгааг харуулж байна.

1.2. Шүүхийн төсвийн хэмжээг бууруулах хандлага, Үндсэн хуульд тусгагдсан байдал

НҮБ-ын Ерөнхий ассамблейн "Шүүхийн бие даасан байдлын суурь зарчмууд" 40/32 дугаар тогтоолд шүүхийн болон шүүгчийн эдийн засгийн бие даасан байдлын үндсэн зарчмуудыг тусгаж, гишүүн орнуудад мөрдөхийг зөвлөсөн. 2002 онд Шүүхийн удирдах ажилтны Гаагийн уулзалтаар баталсан "Шүүгчийн ёс зүйн Банглорын зарчим," Ази, Номхон далайн улс орнуудын шүүгчдийн хамтын нийгэмлэгээс гаргасан "Шүүгчийн хараат бус байдлын үндсэн зарчмуудын тухай Бээжингийн тунхаг" зэрэг олон баримт бичгүүдэд шүүх, шүүгчийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж, түүний эдийн засгийн баталгааг онцгойлон анхаарсан байдаг.[8] Тухайлбал, Шүүхийн бие даасан байдал болон хариуцлагын тухай Софигийн тунхаглалд:

"Засгийн газар, төсөв санхүүгийн аливаа зардлын хэмнэлт нь шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдлыг сулруулж үл болно", "Санхүүгийн тогтвортой байдал, ажлын байрны баталгаа, захиргааны бие даасан байдал нь бие даасан, хараат бус шүүхийн зайлшгүй хамгаалалт мөн", "Шүүгчид улс төрийн маргаантай асуудлаар чимээгүй байх ёстой гэсэн уламжлалт хандлага шүүхийн бие даасан, хараат бус байдалд аюул заналхийлэл учирсан тохиолдолд үйлчлэх ёсгүй", "Засгийн газраас хувь шүүгчид болон шүүхийн зөвлөлийн бие даасан, хараат бус байдалд халдах гэсэн аливаа саналын эсрэг тодорхой бөгөөд итгэлтэйгээр эсэргүүцлээ илэрхийлэх үүрэгтэй". [9]

Үүнээс үзэхэд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад шийдвэрлэх үүрэгтэй гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон хууль тогтоох эрх мэдлийн зүгээс эдийн засаг, төсөв санхүүгийн хэмнэлт нэрээр шүүхийн эдийн засгийн баталгааг дордуулахаас сэргийлэх талаар зөвлөмж болгосон нь харагдаж байна.

Дэлхийн улсуудад, ялангуяа эрх зүйт ёс төлөвшсөн орнуудад шүүхийн бие даасан, хараат бусаар ажиллах боломжийг хангах үүднээс улсын төсөвт шүүхийн зардлын төсвийг бууруулахгүй байх баталгааг Үндсэн хуульдаа тусгаж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс шүүхийн төсвийг үндэслэлгүйгээр бууруулахаас хамгаалж, шүүхэд зайлшгүй хэрэгцээнд нь хүрэлцэхүйц хэмжээний доод хязгаарыг тогтоодог.

---

[6] The European Commission for the Efficiency of Justice / CEPEJ/, Report on "European judicial systems-Edition 2014 /2012 data/: efficiency and quality of justice", P. 24.

[7] Д.Одхүү, О.Одгэрэл, *Монгол Улсын шүүхийн тайлан, УБ, 2014 он*, 64 дэх тал.

[8] О.Мөнхбат нар, Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага /УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013 он/.

[9] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Хараат бус, хариуцлагатай шүүхийн тогтолцооны талаарх Софигийн тунхаглал", "Шүүх эрх мэдэл" сэтгүүл 2015 №4, 54 дэх тал.

Үүнээс үзэхэд дээрх тохиолдолд хэрэв шүүхийн төсвийг үндэслэлгүйгээр бууруулсан нь нотлогдсон бол шүүхээс төсвийг бууруулсан талаарх шийдвэрийг хүчингүй болгож, тухайн хасагдсан төсвийг буцаан олгох талаар шүүхийн шийдвэр гарч байсан байна. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн төсвийг төрийн бусад эрх мэдлийн байгууллагууд үндэслэлгүйгээр танаж хасах явдал гарвал анх өргөн баригдсан тэр хэмжээгээр нь шүүхийн төсвийг буцаан олгуулдаг жишиг тогтсон нь харагдаж байна.

1.3. Шүүгчийн цалинг бууруулах хандлага, Үндсэн хуульд тусгагдсан байдал

Шүүгчийн цалин хөлсийг бууруулахгүй байх баталгааны цаад зорилго бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингаар дамжуулан шүүгчдийг шийтгэх явдал гаргуулахгүй байхад чиглэдэг.[14] Иймээс шүүгчийн цалинг бууруулахаас сэргийлэх талаар олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүдэд шүүгчийн цалинг бууруулахгүй баталгааг тусгасан байдаг. Тухайлбал, Олон улсын хуульчдын холбооноос баталсан "Шүүхийн бие даасан байдлын минимум стандартын тухай Шинэ Делигийн журам," Шүүхийн бие даасан байдал, дэлхийн энх тайвны олон улсын холбооноос гаргасан "Шүүхийн бие даасан байдлын олон улсын стандарт" зэрэг баримт бичгүүд шүүхийн эдийн засаг, санхүүгийн бие даасан байдал, түүний дотор шүүгчийн цалин хангамжийн зохистой шийдлийн ач холбогдлыг онцлон дурдсан.[15]

Эдгээр эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгагдсан шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх баталгааг хангах үүднээс дэлхийн улс орнууд Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомждоо тусгаж ирсэн. Тухайлбал, АНУ-ын Үндсэн хуулийн III бүлэгт "Шүүгчийг ажиллах хугацаанд нь түүний цалин хөлсийг бууруулахгүй" гэж заажээ. Австралийн Үндсэн хууль /1990/-ийн 72 дугаар зүйлийн 3-т "Парламент шүүгчийн цалин хөлсийг тогтоох боловч бууруулахыг хориглоно", Аргентины Үндсэн хууль /1994/-ийн 110 дугаар зүйлд "Шүүгч шүүн таслах ажиллагаагаа шударгаар гүйцэтгэж байх хугацаандаа зохих цалин хөлс авах бөгөөд шүүгчийн цалинг бууруулахгүй", Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 125 дугаар зүйл, 360 дугаар зүйлийн 46 дахь хэсэгт "Шүүгчийн цалин хөлсийг зөвхөн онцгой нөхцөлд л бууруулж болно"

[14] Jackson, "Judicial Independence: Structure, Context, Attitude," 37.\\uc0\\u8220{}Judicial Independence: Structure, Context, Attitude,\\uc0\\u8221{} 36\\uc0\\u8211{}37.}","plainCitation":"Jackson, "Judicial Independence: Structure, Context, Attitude," 36–37."},"citationItems":[{"id":724,"uris":["http://zotero.org/users/569746/items/32A6W9W6"],"uri":["http://zotero.org/users/569746/items/32A6W9W6"],"itemData":{"id":724,"type":"chapter","title":"Judicial independence: Structure, Context, Attitude","container-title":"Judicial Independence in Transition","publisher":"Springer Science & Business Media","page":"19-86","source":"Google Books","abstract":"Strengthening the rule of law has become a key factor for the transition to democracy and the protection of human rights. Though its significance has materialized in international standard setting, the question of implementation is largely unexplored. This book describes judicial independence as a central aspect of the rule of law in different stages of transition to democracy. The collection of state-specific studies explores the legal situation of judiciaries in twenty states from North America, over Western, Central and South-Eastern Europe to post-Soviet states and engages in a comparative legal analysis. Through a detailed account of the current situation it takes stocks, considers advances in and shortcomings of judicial reform and offers advice for future strategies. The book shows that the implementation of judicial independence requires continuous efforts, not only in countries in transition but also in established democracies which are confronted with ever new challenges.","ISBN":"9783642282997","language":"en","author":[{"family":"Jackson","given":"Vicki C."}],"editor":[{"family":"Seibert-Fohr","given":"Anja"}],"issued":{"date-parts":[["2012"]]}},"locator":"36-37"}],"schema":"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"}

[15] О.Мөнхбат, О.Мөнхсайхан, Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага. /УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013/ Бүлэг 4.1.

гэх зэргээр заажээ.[16] Үүнээс харахад дэлхийн олон оронд шүүгчийн ажил, мэргэжлийн онцлог шинжийг харгалзаж үзэн шүүгчийн эдийн засаг, нийгмийн баталгааг хангаж төрийн эрх мэдлийн болон нийгмийн хөрөнгөлөг хэсгүүд болох улс төрчид, бизнесийн явцуу бүлэглэлүүдийн нөлөөнөөс хамгаалах талаар онцгой ач холбогдол өгч байгаа нь харагдаж байна.

Шүүгч гэдэг нь хэргийн олон талт эрх ашгийн уулзвар дээр ажилладаг ба чиг үүргийн хувьд бусад мэргэжилтэй харьцуулахад өндөр хариуцлагатай ажил учраас шүүгчийн цалинг бусад этгээдээс хараат бусаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэхүйц хэмжээний цалин хөлс олгодог. Иймд дэлхийн улс орнууд шүүгчийн цалинг тогтоохдоо тухайн улсын дундаж цалин, амьдралын өртөг, инфляцийн түвшин зэргийг харгалзан үзэж тогтоодог. Тухайлбал, Монгол Улстай ойролцоо буюу 1990-ээд оноос хамт социалист тогтолцооноос ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн Польш, Унгар, Чех зэрэг орнуудад шүүгчийн цалинг тухайн улсын дундаж цалингаас 5-6 дахин өндөр тогтоох замаар шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалдаг.[17] Түүнчлэн эдгээр оронд шүүгчийн цалинг инфляцийн түвшинтэй уялдуулах байдлаар тогтоож, хэрэв инфляцийн түвшинг харгалзахгүйгээр тогтоох явдалд судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж ирсэн. Тухайлбал, АНУ-ын судлаач Blake Denton-ы авч үзсэнээр:

АНУ-ын Үндсэн хуульд "шүүгчийн цалин шүүгчийн албан тушаалдаа байх хугацаанд буурахгүй" гэж заасны дагуу Конгресс шүүгчдийн цалинг бууруулаагүй хэдий ч ийнхүү шүүгчдийн цалинг нэмэхгүй байгаа нь өөрөө цалинг бууруулж байгаатай адил ойлгогдож байна. Иймд Конгресс Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчиж байна гэж мэдэгдсэн. Учир нь Конгресс шүүгчийн цалинг бодит инфляцийн түвшинтэй уялдуулж тогтоохгүй байгаа бөгөөд АНУ-д өнгөрсөн 40 жилд гарсан цалингийн өсөлттэй шүүгчийн цалинг харьцуулахад 1969 оноос хойш АНУ-ын дундаж ажилтны цалин инфляцийн түвшинтэй уялдаж 17.8 хувиар өссөн. Харин холбооны шүүгчийн цалин 23.9 хувиар буурсан үзүүлэлттэй байгаа нь дунджаар 41.7 хувийн зөрүүг үүсгэж байна. Мөн үүнтэй зэрэгцээд Америкчуудын амьдралын түвшин сайжирч байхад эсрэгээрээ шүүгчдийн худалдан авах чадвар буурсан үзүүлэлттэй байна гэсэн.[18] Түүнчлэн Кентаки мужийн зүүн дүүргийн /eastern district of Kentucky/ Шүүгч Joseph M.Hood "өнөөдрийн холбооны шүүхийн цалин 1969 оны шүүгчдийн цалинтай харьцуулахад 60 хувиар худалдан авах чадвараа алдсан" [19] гэсэн.

Үүнээс үзэхэд шүүгчийн цалинг инфляцийн түвшинтэй уялдуулж

[16] Jackson, "Judicial Independence: Structure, Context, Attitude," , P. 36–37.\\uc0\\u8220{}Judicial Independence: Structure, Context, Attitude,\\uc0\\u8221{} 36\\uc0\\u8211{}37.}","plainCitation":"Jackson, "Judicial Independence: Structure, Context, Attitude," 36–37."},"citationItems":[{"id":724,"uris":["http://zotero.org/users/569746/items/32A6W9W6"],"uri":["http://zotero.org/users/569746/items/32A6W9W6"],"itemData":{"id":724,"type":"chapter","title":"Judicial independence: Structure, Context, Attitude","container-title":"Judicial Independence in Transition","publisher":"Springer Science & Business Media","page":"19-86","source":"Google Books","abstract":"Strengthening the rule of law has become a key factor for the transition to democracy and the protection of human rights. Though its significance has materialized in international standard setting, the question of implementation is largely unexplored. This book describes judicial independence as a central aspect of the rule of law in different stages of transition to democracy. The collection of state-specific studies explores the legal situation of judiciaries in twenty states from North America, over Western, Central and South-Eastern Europe to post-Soviet states and engages in a comparative legal analysis. Through a detailed account of the current situation it takes stocks, considers advances in and shortcomings of judicial reform and offers advice for future strategies. The book shows that the implementation of judicial independence requires continuous efforts, not only in countries in transition but also in established democracies which are confronted with ever new challenges.","ISBN":"9783642282997","language":"en","author":[{"family":"Jackson","given":"Vicki C."}],"editor":[{"family":"Seibert-Fohr","given":"Anja"}],"issued":{"date-parts":[[2012]]}},"locator":"36-37"}],"schema":"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"}

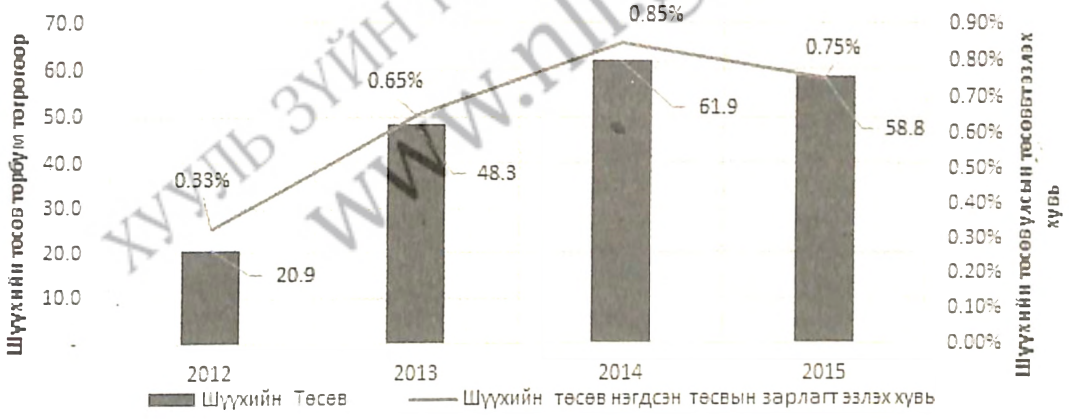
[17] Мөн тэнд.

[18] Blake Denton, "the Federal judicial salary crisis", 2009, P. 154.

[19] Associate, Latham & Watkins LLP. B.A., Rutgers University; J.D., Brooklyn Law School.

"өөр өөрсдийн байгууллагад" ахиухан мөнгө хуваагаад шүүхээ үлдэгдлээр санхүүжүүлдэг... гээд шүүхийн төсвийг улсын төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай..."[23] гэж хэлж байв. Энэ нь шүүхийн төсвийн төслийг Сангийн яам [УИХ-д] өргөн барихдаа танаж, улмаар төсөвлөснөөс буурууллж батлагддаг байсантай холбоотой.[24] ШЕЗ-ийн 2014 оны тайлангаас үзэхэд шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээ 2013 онд улсын нэгдсэн төсвийн 0.65 хувь, 2014 онд 0.85 хувь, 2015 онд 0.82 хувь[25] байгаа нь 2012 онтой харьцуулахад харьцангуй нэмэгдсэн боловч дээр дурдсанчлан улсын нэгдсэн төсөв дэх шүүхийн төсвийн хэмжээ бага байсаар байна.

Зураг 3. Шүүхийн сүүлийн 4 жилийн төсөв, улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ[26]



Дээрх зургаас үзэхэд шүүхийн төсвийн хэмжээ 2012-2015 оны хооронд дунджаар 1-1.5 дахин өссөн үзүүлэлттэй байгаа нь дэвшилтэй алхам болсон боловч дэлхийн дундажтай харьцуулахад 1-2 дахин бага хэмжээтэй байна. Үүнийг дээр судлагдсан орнуудтай харьцуулахад шүүхийн төсвийн хэмжээ ихэд доогуур буюу улсын нийт төсвийн ядаж нэг хувьд ч хүрэхгүй байгаа нь шүүхийн төсвийг цаашид нэмэгдүүлэх шаардлагатай болохыг харуулж байна. Үүнээс үзэхэд шүүхийн төсвийн хэмжээ харьцангуй нэмэгдэж байгаа нь нааштай алхам болсон боловч дэлхийн дундажтай адил түвшинд хүргэхээ байг гэхэд улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх бодит шаардлагатай.[27] Иймд цаашид шүүхийн төсвийн хэмжээг буурууллахгүй байх үүднээс улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувийн доод хэмжээг Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд шууд тусгаж хуульчлах шаардлагатай.

Үндсэн хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангаж өгөх тухай ерөнхий заалт тусгасан боловч практикт хэрэгжихгүй, шүүх эдийн засгийн хувьд төрийн бусад эрх мэдлээс хараат байдалд байсаар байна.

Үүний улмаас шүүх эрх мэдэл эдийн засгийн хувьд хараат бус үйл ажиллагаа явуулах, шүүн таслах чиг үүргээ хэвийн хэрэгжүүлэхэд цаашид ноцтой хүндрэлүүд гарч болзошгүй. Судалгаагаар шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдсанаар шүүхийн эдийн засгийн баталгаа тодорхой хувиар сайжирсан гэж гарсан боловч ШЭЗБТХ болон ШТХ-д заасан шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх агуулгаар тусгагдсан заалтыг хүчингүй

[23] Мөн тэнд, 147 дахь тал.

[24] Н.Лүндэндорж нар, Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь, бодлогын тойм судалгаа, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2010 он/, 31 дахь тал.

[25] Д.Одхүү, О.Одгэрэл, Монгол Улсын шүүхийн тайлан, УБ., 2014 он, 64 дэх тал.

[26] Мөн тэнд.

[27] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, УБ., 2004 он, 147 дахь тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ САН
www.nlis.mn

тогтоохгүй бол шүүгчийн хараат бус байдал хангагдахгүй болохыг харж болно.[20] Иймд АНУ-ын Конгресс шүүгчийн цалинг тогтоохдоо цалинг бууруулж тогтоох замаар шүүгчийн хараат бус байдалд халдах эрсдлийг бий болгож байсан. Үүний улмаас шүүхийг улс төрөөс хараат байдалд оруулах эрсдэлээс сэргийлж 1989 онд шүүгчийн цалинг бууруулахаас сэргийлэх зохицуулалтыг хуульчилсан. Иймээс шүүгчдийн цалинг улс төрөөс хараат бус буюу бодит тооцоолол, үндэслэл дээр тулгуурлан тухайн улсын инфляцийн түвшин, дундаж цалинг харгалзан тогтоох шаардлагатай.

2. Монгол улс дахь шүүхийн эдийн засгийн баталгаа, түүний хэрэгжилт

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах гэдэг нь шүүхийн шүүн таслах ажиллагааны зардал, шүүгчийн цалин, хангамж шүүхийн дэд бүтэц зэрэг нэг нэгнээсээ харилцан хамааралтай цогц асуудлыг шийдвэрлэж, шүүгчийн хараат бус ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал юм. Шүүх нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн эрх бүхий албан тушаалтны шийдвэр, үйл ажиллагаа хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавьж, хэрэв хуульд нийцээгүй бол тухайн шийдвэрийг хүчингүй болгодог. Үүгээрээ зарим талаар хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүхэд дарамт шахалт ирэх, шүүхэд шаардлагатай санхүүгийн дэмжлэг туслалцаа үзүүлэхээс татгалзах үйлдэл хийхэд хүргэдэг. Энэ хэсэгт шүүхийн эдийн засгийн баталгаа түүний хэрэгжилт, тулгамдсан асуудлын талаар өгүүлнэ.

2.1. Шүүхийн төсөв

Үндсэн хуульд "Шүүх Улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэж ерөнхий байдлаар шүүхийн эдийн засгийн баталгааг баталгаажуулсан /Үндсэн хуулийн 48.3/. Улмаар 2012 оны ШТХ-д шүүх эрх мэдлийг аливаа байгууллага, этгээдээс хараат бусаар хэрэгжүүлэх, шүүх бие даасан төсөвтэй байх талаар тусгасан. Энэ нь шүүхийн үйл ажиллагааг төрийн бусад эрх мэдлээс тусгаар хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөлийг Үндсэн хуульд хамгаалж өгсний нэг хэлбэр. Шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах нь шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нэг үндсэн нөхцөл болдог.

Монгол Улсын хувьд 1993-2012 оны хооронд шүүхийн төсвийн улсын төсөвт эзлэх хувь ойролцоогоор 0.39-0.48 орчим хувьтай хэлбэлзэж ирсэн.[21] Үүний улмаас шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүндрэлтэй буюу эдийн засгийн хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат байдалд орсон. Тухайлбал, 1994-2002 онуудын хооронд шүүхийн төсөв хүрэлцэхгүй буюу 36.2-49.5 сая төгрөгийн өртэй, шүүгчийн цалин хүрэлцэхгүй гэсэн шалтгаанаар шүүгчийн орон тоог хассан /2003 онд шүүхийн төсвийг 15 хувиар хасаж, шүүхийн 79 ажилтны орон тоог цомхотгосон асуудал гарсан/ түүнчлэн шүүхийн дэд бүтцийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох орон байр /Төв аймгийн шүүх банкны байранд түрээсээр үйл ажиллагаа явуулдаг/, машин тэрэгний дутагдалтай /Сум дундын 2 шүүх дундаа нэг УАЗ 469 машинтай/ зэрэг асуудлууд гарч байсан.[22] Үүнд судлаачид шүүмжлэлтэй хандаж шүүхийн төсвийн хэмжээний доод хувийг тогтоож Улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай гэж шүүмжилж байв.

Тухайлбал, Доктор Б.Чимид:

"Шүүх мэт нь хөрөнгө оруулалтын төсөвт нэр нь дурдагддаггүй, "гүйцэтгэлийг харж" өвдөл цөвдөлхөн өгдөг урьдын зуршил арилаагүй юм шиг. Эдийн засгийн эрх мэдэлтнүүд түүгээрээ

[20] Мөн тэнд.

[21] Д.Солонго, "Шүүхийн захиргааны талаарх судалгааны тойм,". 4–5 дахь тал.

[22] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, УБ, 2004 он, 146-149 дэх тал.

болгосон нь цаашид шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад учир дутагдалтай болжээ. [28] Иймээс Үндсэн хуульд шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн хэмжээг өмнөх оныхоос бууруулж болохгүй агуулгатай заалтыг тусгах шаардлагатай.

2.2. Шүүгчийн цалин

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал гэдэг нь шүүгч аливаа этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн бусад хууль, олон улсын гэрээг мөрдөхийг ойлгоно. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах цогц аргын дотроос шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах, тэр дундаа шүүгчийн цалин хангамж, нийгмийн баталгааг хангаж өгөх нь чухал байр суурь эзэлдэг. Судлаачид шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлэх нь 1/ шүүхийн хараат бус байдлыг нэмэгдүүлж, шүүгчдийн ажлын бүтээмж нэмэгдэх, шийдвэрийн чанар сайжрах; 2/ шүүгчийн чадавхыг бэхжүүлж, хүний нөөцийн тогтвортой бодлого хэрэгжүүлэх үндэс суурийг хангах; 3/ шүүгч аливаа нөлөөллөөс ангид, бие даасан шударга байх эдийн засгийн тулгуур болно гэж үздэг.[29]

Шүүгч гэдэг нь нийгэмд шударга ёсыг тогтоох онцгой субьектүүдийн нэг болохын хувьд тэр хэрээрээ өөрийн иргэний хувьд эдлэх зарим эрхээ хязгаарлуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүгч улс төр, эдийн засаг, нийгмийн аливаа үйл ажиллагаанд оролцох, тэр дундаа шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг бууруулж болзошгүй аливаа үйл ажиллагаанаас татгалзан гарах хуулийн зохицуулалттай. ШЭЗБТХ-ийн 27 зүйлд зааснаар шүүгч нь багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэхээс бусад хуулиар тогтоосон ажил, албан тушаал хавсрахыг хориглосон байдаг. Энэ нь шүүгч зөвхөн өөрийн албан үүргээ гүйцэтгэж олсон орлогоороо л амьдрах шаардлагатай бөгөөд шүүгч хүн зөвхөн төрөөс тогтоосон цалингийн хүрээнд амьдрах шаардлагатай болохыг харуулж байна. Иймээс шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангахад төр анхаарах шаардлагатай.

2012 онд ШЭЗБТХ батлагдахаас өмнө Монгол Улсын шүүгчийн цалин хөлсний хэмжээ гадаадын зарим орны шүүгчдийн цалин болон хувийн хэвшилд ажиллаж байгаа хуульчидтай харьцуулахад доогуур байсан талаар судалгаа хийгдэж байсан. Тухайлбал, Германы Техникийн Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэгийн /хуучин нэрээрээ/ "Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн орчинг баталгаажуулах төсөл"-ийн хүрээнд 2009 онд МУИС-ийн Нийгмийн Судалгааны Хүрээлэнгээс явуулсан "Шүүх эрх мэдлийн талаарх олон нийтийн санал бодол, төсөөлөл"-ийн судалгаанаас үзэхэд судалгаанд хамрагдсан нийт оролцогчдын 73.3 хувь "цалин хөлс бага, шүүгчдийн нийгмийн асуудал шийдэгдээгүй байгаа нь тэднийг шударга, ур чадвартай ажиллахад тодорхой хэмжээгээр сөргөөр нөлөөлж байна" гэж үзсэн байна.[30] Энэ нь шүүгч ажлаа хийсний төлөө олгогдох цалин нь тэдний хийж байгаа ажилтай тохирохгүй буюу шүүгчийн цалин хөлс хангалттай биш байгаа нь шүүгчийг шударгаар ажиллахад саад болдог гэж үзэхэд хүргэж байсан.

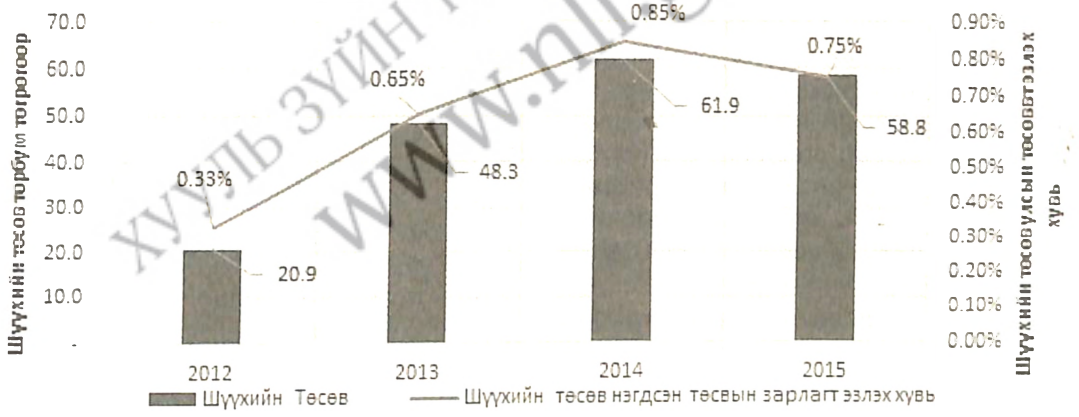
[28] ХЗҮХ, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, Хавсралт тайлан, Зарим хүрээний эрх зүйн шинэтгэл, үр дүн, цаашдын асуудал гарчиг дотор, УБ, 2016 он, 84 дэх тал.

[29] Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherrypicking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1, О.Мөнхбат, нар, Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага /УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013/, 8 дахь тал.

[30] МУИС, Нийгмийн судалгааны хүрээлэн "Шүүгчийн цалин хөлс: үндэслэл, шалгуурыг тодорхойлох нь" . Судалгаа.

"өөр өөрсдийн байгууллагад" ахиухан мөнгө хуваагаад шүүхээ үлдэгдлээр санхүүжүүлдэг... гээд шүүхийн төсвийг улсын төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх шаардлагатай..."[23] гэж хэлж байв. Энэ нь шүүхийн төсвийн төслийг Сангийн яам [УИХ-д] өргөн барихдаа танаж, улмаар төсөвлөснөөс бууруулж батлагддаг байсантай холбоотой.[24] ШЕЗ-ийн 2014 оны тайлангаас үзэхэд шүүхэд хуваарилсан төсвийн хэмжээ 2013 онд улсын нэгдсэн төсвийн 0.65 хувь, 2014 онд 0.85 хувь, 2015 онд 0.82 хувь[25] байгаа нь 2012 онтой харьцуулахад харьцангуй нэмэгдсэн боловч дээр дурдсанчлан улсын нэгдсэн төсөв дэх шүүхийн төсвийн хэмжээ бага байсаар байна.

Зураг 3. Шүүхийн сүүлийн 4 жилийн төсөв, улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ[26]



Дээрх зургаас үзэхэд шүүхийн төсвийн хэмжээ 2012-2015 оны хооронд дунджаар 1-1.5 дахин өссөн үзүүлэлттэй байгаа нь дэвшилтэй алхам болсон боловч дэлхийн дундажтай харьцуулахад 1-2 дахин бага хэмжээтэй байна. Үүнийг дээр судлагдсан орнуудтай харьцуулахад шүүхийн төсвийн хэмжээ ихэд доогуур буюу улсын нийт төсвийн ядаж нэг хувьд ч хүрэхгүй байгаа нь шүүхийн төсвийг цаашид нэмэгдүүлэх шаардлагатай болохыг харуулж байна. Үүнээс үзэхэд шүүхийн төсвийн хэмжээ харьцангуй нэмэгдэж байгаа нь нааштай алхам болсон боловч дэлхийн дундажтай адил түвшинд хүргэхээ байг гэхэд улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувьд хүргэх бодит шаардлагатай.[27] Иймд цаашид шүүхийн төсвийн хэмжээг бууруулахгүй байх үүднээс улсын төсөвт шүүхийн төсвийн эзлэх хувийн доод хэмжээг Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд шууд тусгаж хуульчлах шаардлагатай.

Үндсэн хуульд шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангаж өгөх тухай ерөнхий заалт тусгасан боловч практикт хэрэгжихгүй, шүүх эдийн засгийн хувьд төрийн бусад эрх мэдлээс хараат байдалд байсаар байна.

Үүний улмаас шүүх эрх мэдэл эдийн засгийн хувьд хараат бус үйл ажиллагаа явуулах, шүүн таслах чиг үүргээ хэвийн хэрэгжүүлэхэд цаашид ноцтой хүндрэлүүд гарч болзошгүй. Судалгаагаар шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдсанаар шүүхийн эдийн засгийн баталгаа тодорхой хувиар сайжирсан гэж гарсан боловч ШЭЗБТХ болон ШТХ-д заасан шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалинг бууруулахгүй байх агуулгаар тусгагдсан заалтыг хүчингүй

[23] Мөн тэнд, 147 дахь тал.

[24] Н.Лүндэндорж нар, Монгол Улсад шүүхийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх нь, бодлогын тойм судалгаа, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2010 он/, 31 дахь тал.

[25] Д.Одхүү, О.Одгэрэл, Монгол Улсын шүүхийн тайлан, УБ., 2014 он, 64 дэх тал.

[26] Мөн тэнд.

[27] Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, 2 дугаар дэвтэр, УБ., 2004 он, 147 дахь тал.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ СУРГУУЛЬ www.nlc.edu.mn

болгосон нь цаашид шүүхийн хараат бус байдлыг хангахад учир дутагдалтай болжээ. [28] Иймээс Үндсэн хуульд шүүхийн төсөв, шүүгчийн цалингийн хэмжээг өмнөх оныхоос бууруулж болохгүй агуулгатай заалтыг тусгах шаардлагатай.

2.2. Шүүгчийн цалин

Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал гэдэг нь шүүгч аливаа этгээдээс хараат бус байж, гагцхүү Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан, албан ёсоор нийтлэгдсэн бусад хууль, олон улсын гэрээг мөрдөхийг ойлгоно. Шүүхийн бие даасан байдлыг хангах цогц аргын дотроос шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах, тэр дундаа шүүгчийн цалин хангамж, нийгмийн баталгааг хангаж өгөх нь чухал байр суурь эзэлдэг. Судлаачид шүүгчийн цалинг нэмэгдүүлэх нь 1/ шүүхийн хараат бус байдлыг нэмэгдүүлж, шүүгчдийн ажлын бүтээмж нэмэгдэх, шийдвэрийн чанар сайжрах; 2/ шүүгчийн чадавхыг бэхжүүлж, хүний нөөцийн тогтвортой бодлого хэрэгжүүлэх үндэс суурийг хангах; 3/ шүүгч аливаа нөлөөллөөс ангид, бие даасан шударга байх эдийн засгийн тулгуур болно гэж үздэг.[29]

Шүүгч гэдэг нь нийгэмд шударга ёсыг тогтоох онцгой субьектүүдийн нэг болохын хувьд тэр хэрээрээ өөрийн иргэний хувьд эдлэх зарим эрхээ хязгаарлуулдаг. Өөрөөр хэлбэл шүүгч улс төр, эдийн засаг, нийгмийн аливаа үйл ажиллагаанд оролцох, тэр дундаа шүүх, шүүгчийн нэр хүндийг бууруулж болзошгүй аливаа үйл ажиллагаанаас татгалзан гарах хуулийн зохицуулалттай. ШЭЗБТХ-ийн 27 зүйлд зааснаар шүүгч нь багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил гүйцэтгэхээс бусад хуулиар тогтоосон ажил, албан тушаал хавсрахыг хориглосон байдаг. Энэ нь шүүгч зөвхөн өөрийн албан үүргээ гүйцэтгэж олсон орлогоороо л амьдрах шаардлагатай бөгөөд шүүгч хүн зөвхөн төрөөс тогтоосон цалингийн хүрээнд амьдрах шаардлагатай болохыг харуулж байна. Иймээс шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангахад төр анхаарах шаардлагатай.

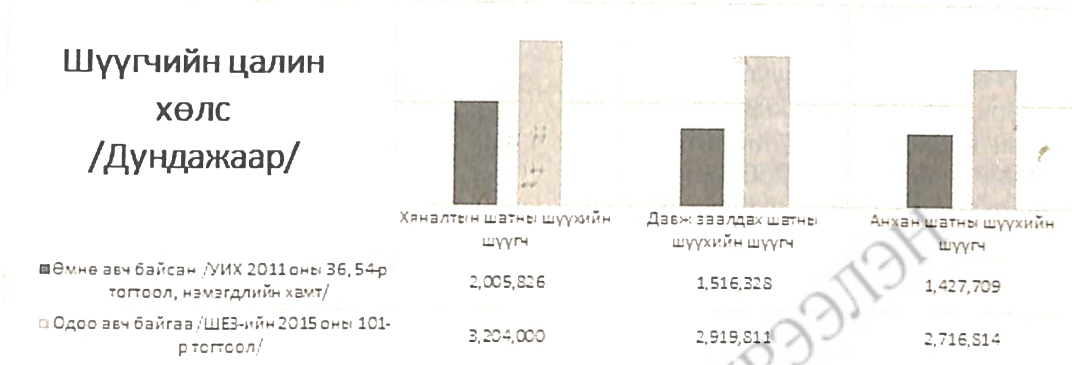
2012 онд ШЭЗБТХ батлагдахаас өмнө Монгол Улсын шүүгчийн цалин хөлсний хэмжээ гадаадын зарим орны шүүгчдийн цалин болон хувийн хэвшилд ажиллаж байгаа хуульчидтай харьцуулахад доогуур байсан талаар судалгаа хийгдэж байсан. Тухайлбал, Германы Техникийн Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэгийн /хуучин нэрээрээ/ "Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн эрх зүйн орчинг баталгаажуулах төсөл"-ийн хүрээнд 2009 онд МУИС-ийн Нийгмийн Судалгааны Хүрээлэнгээс явуулсан "Шүүх эрх мэдлийн талаарх олон нийтийн санал бодол, төсөөлөл"-ийн судалгаанаас үзэхэд судалгаанд хамрагдсан нийт оролцогчдын 73.3 хувь "цалин хөлс бага, шүүгчдийн нийгмийн асуудал шийдэгдээгүй байгаа нь тэднийг шударга, ур чадвартай ажиллахад тодорхой хэмжээгээр сөргөөр нөлөөлж байна" гэж үзсэн байна.[30] Энэ нь шүүгч ажлаа хийсний төлөө олгогдох цалин нь тэдний хийж байгаа ажилтай тохирохгүй буюу шүүгчийн цалин хөлс хангалттай биш байгаа нь шүүгчийг шударгаар ажиллахад саад болдог гэж үзэхэд хүргэж байсан.

[28] ХЗҮХ, Эрх зүйн шинэтгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь, Хавсралт тайлан, Зарим хүрээний эрх зүйн шинэтгэл, үр дүн, цаашдын асуудал гарчиг дотор, УБ, 2016 он, 84 дэх тал.

[29] Watson R, Wolf M /2008/ comparing judicial compensation: apples, oranges and cherrypicking. http://works.bepress.com/matthew_wolfe/1, О.Мөнхбат, нар, Шүүгчийн цалин, хангамжийг тогтоох, үндэслэл, шаардлага /УБ: Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2013/, 8 дахь тал.

[30] МУИС, Нийгмийн судалгааны хүрээлэн "Шүүгчийн цалин хөлс: үндэслэл, шалгуурыг тодорхойлох нь" , Судалгаа.

Зураг 4. Монгол Улсын шүүгчийн цалингийн харьцуулалт[31]



Иймээс 2010 онд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс баталсан "Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх хөтөлбөр"-ийн 2.1.6-д "Шүүгчдийн цалин, онцгой нөхцөлийн болон удаан жилийн нэмэгдэл, мэргэжлийн ур чадварын болон эрдмийн зэргийн шан харамж, тэтгэвэр тэтгэмжийн хэр хэмжээг тэдгээрийн аж амьдралын хэвийн нөхцөлийг хангахуйц хэмжээнд шинэчлэн тогтооно. Шүүгчдийн цалин, нэмэгдлийг захиргааны үзэмж зэрэг хөндлөнгийн нөлөө, оролцоогоор буурахгүй, зэрэг дэвийн нэмэгдлийг хуулийн хугацаанд нь ямар нэгэн саад тавихгүйгээр олгож байх хууль зүйн баталгаа тогтооно" гэж тусгасан.

Үүний дагуу шинэчлэгдэн батлагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23 дугаар зүйлийн 23.1 дэх хэсэгт "Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь шүүгч эдийн засгийн хувьд хараат бусаар ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байна" гэж тусгажээ. Ингэж хуульчилсны ач холбогдол нь шүүгчийн цалинг төрөөс тогтоохдоо бодит тооцоо судалгаанд үндэслэн тогтоодоггүй байдлыг хязгаарлах ач холбогдолтой.

ШЕЗ-өөс 2015 онд гаргасан тайланд тусгасан шүүгчийн цалингийн дундаж хэмжээг Зураг 4-өөс харна уу.

Дээрх тоо баримтаас үзэхэд шүүгчдийн цалин, хангамж нь шүүхийн тухай багц хуулиуд батлагдахаас өмнөхтэй харьцуулахад ойролцоогоор 1.5-2 дахин нэмэгдсэн бөгөөд УИХ-ын 2015 оны 101 дүгээр тогтоолоор шүүгчийн албан тушаалын үндсэн цалинг төрийн өндөр албан тушаалтны дундаж цалингаас 2-3 дахин их хэмжээнд тогтоосон нь харагдаж байна.[32]

Шүүгч гэдэг нь ажил үүргийн болоод чиг үүргийн хувьд онцлог субьектийн хувьд хуульч мэргэжлээр ажилладаг бусад хуульчтай харьцуулахад давуу нийгмийн баталгаагаар хангагдах буюу өндөр хэмжээний цалин урамшуулал авах шаардлагатай. Иймд Монгол Улсад хувийн хэвшилд ажиллаж буй хуульчидтай харьцуулахад илүү хэмжээний цалин хөлс авахгүй бол ажил мэргэжлийн хувьд чадвартай хуульчид шүүгчээр ажиллах идэвхи сонирхолгүй болно. Ингэснээр шүүгчид мэргэжлийн хувьд чадваргүй хуульчид ажиллах нөхцөл бүрдэж үүнээс шалтгаалан шүүгчийн шийдвэрийн чанар буурч иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл суларна.

Шүүгчийн цалинг 2013 оноос хойш шат дараатай нэмэгдүүлж шүүхийн тухай багц хуулиуд хэрэгжиж эхлэхээс өмнөх үетэй харьцуулахад 1.5-2 дахин өндөр болж дунджаар 3 сая төгрөгийн цалин авч байгаа зэрэг эерэг үзүүлэлт

[31] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, УБ., 2015 он, 46 дахь тал, http://www.judcouncil.mn/.

[32] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, УБ., 2015 он, 6 дахь тал, http://www.judcouncil.mn/.

Хуулийн Үндэсний Хүрээлэн www.nli.gov.mn

хэлэлцэхээр товлосон.[35] Уг төсөлд шүүхийн төсвийг 23.4, шүүгчдийн цалингийн санг 35 хувиар тус тус бууруулахаар тооцож, «Шүүгчийн цалингийн хэмжээ тогтоох итгэлцүүр тогтоох тухай" УИХ-ын тогтоолын төсөл, ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д «Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн заалтыг хүчингүй болгох хуулийн төслийг УИХ-д өргөн барьсан.[36] Уг хуралдаанаар шүүхийн төсвийг бууруулаагүй баталсан боловч дээр дурдагдсан ШЭЗБТХ-ийн 23.5 дахь заалтыг хүчингүй болгосон.

Ингэж хүчингүй болгосноор Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн «Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэсэн заалт, ШЭЗБТХ-ийн 20.3-т заасан «...шүүгчийн эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн хамгаалалт зэрэг хараат бус, халдашгүй байдлын баталгааг ямар нэг хэлбэрээр дордуулсан хууль тогтоомж, захиргааны акт гаргахыг хориглоно," мөн хуулийн 23.1-т «Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус, ажиллаж, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна" гэсэн заалтуудыг зөрчихөд хүргэж, дараа дараачийн парламентаас шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний хэмжээг бууруулах боломжийг нээж өгсөн нь шүүхийн эдийн засгийн баталгаанд ноцтой эрсдэл үүсгэсэн. Үүнийг судлаачид шударга ёсны амин сүнс болсон шүүхийн эдийн засгийн баталгаат байдлыг алдагдуулж, шүүхийн бие даасан байдал, шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой эрсдлийг үүсгэж байна гэж шүүмжилсэн.[37] Иймд шүүгчийн цалин хөлс олгох баталгааны гол заалт болох ШЭЗБТХ-ийн 23.5-д заасан шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн хэсгийг бууруулж болохгүй гэсэн заалтыг хууль тогтоогчид Үндсэн хууль болон бусад органик хуульд сэргээн хуульчлах шаардлагатай гэж үзэж байна.

2.3. Шүүхийн дэд бүтэц

Шүүх эрх мэдлийн хэвийн тасралтгүй үйл ажиллагааг хангахад шүүхийн дэд бүтэц чухал ач холбогдолтой. Шүүхийн дэд бүтэц сайжирснаар шүүхийн аюулгүй байдал хангагдаж, шүүхээс иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээ чанаржиж шүүн таслах ажиллагаа тасралтгүй, хэвийн явагдах нөхцөл хангагдана. Энэ талаар ШЕЗ-өөс 2008 онд гаргасан гарын авлагад: Хууль барьсан шүүгч гудамжинд /эсвэл хээр хөдөө/ зогсож байгаад ганцаараа яаж хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх вэ? Түүнд шүүх хуралдааны танхим, бичиг, цаас, ажлаа явуулах өрөө тасалгаа, байр, унаа тэрэг, туслах ажилтан зэрэг наад захын зүйлс хэрэгтэй болно. Тэрээр улсаас цалин авч бусад баталгаагаар хангагдах... шаардлагатай.[38] Үүнээс үзэхэд шүүхэд үйлчилгээгээ үзүүлэхэд наад захын шаардлагатай зүйл болох шүүхийн байр, материал хангамжийн хомсдлыг шийдвэрлэхгүй бол шүүх үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулах боломжгүй болох нь харагдаж байна. Үүнд шүүгчийн шүүн таслах ажилагаагаагаа хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай орон байр, техник хэрэгсэл, тоног төхөөрөмж, тавилга эд хогшил түүнчлэн шүүгчийн туслах, нарийн бичиг зэрэг шүүгчийн хэвийн үйл ажиллагааг хангахад шаардлагатай бүх зүйлс хамаарна. Монгол Улсын

[35] "2016 Оны Төсвийн Тухай Хуулийг Дагалдан Өөрчлөлт Орох Хууль, Тогтоомжийн Төслийг Хэлэлцэхийг Дэмжлээ," 2015 оны 10 дугаар сарын 16-нд үзсэн, http://www.parliament.mn/news/open/categories/30/pages/25223.

[36] "Монголын Шүүгчдийн Холбооны Мэдэгдэл," Judcouncil.mn, 2015 оны 10 дугаар сарын 16-нд үзсэн, http://www.judcouncil.mn/main/2345--.html.

[37] О.Мөнхсайхан нар, Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам, /УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015 он/. 82 дахь тал.

[38] Т.Мэндсайхан, "Шүүхийн захиргааны менежмент," Шүүхийн менежментийн үндсэн асуудал /гарын авлага/. УБ., 2008 он, 53–54 дэх тал.

харагдаж байгаа боловч цаашид шүүгчийн цалинг тогтооход эдийн засгийн бодит тооцоололд үндэслэх, инфляцийн түвшинг харгалзан үзэх зэрэгт анхаарлаа хандуулах шаардлага тулгарч байна. Жишээлбэл, Монгол Улсын инфляцийн сүүлийн жилүүдийн дундаж түвшинг 2009-2015 оны байдлаар авч үзэхэд дунджаар 10-аас дээш хувьтай байгааг харж болно.[33]

Зураг 5. 2009-2015 оны хооронд дундаж инфляцийн түвшин



Эх үүсвэр: Азийн хөгжлийн төлөв-н мэдээлэлийн сан Азийн хөгжлийн төлөв 2014

Дээрх зургаас үзэхэд инфляцийн түвшин дунджаар 10-аас дээш хувьтай хэлбэлзэг манай улсын хувьд шүүгчдийн цалинг тогтоохдоо Монгол банк болон Үндэсний статистикийн хороо зэрэг байгууллагын урьдчилан таамагласан инфляцийн түвшингийн дундаж үзүүлэлтийг ашиглаж шүүгчийн цалинг тогтоож болох юм. ШЭЗБТХ-ийн 23.2-т "Тухайн шүүгчийн цалингийн хэмжээ шүүгчээр ажилласан тав дахь жилээс эхлэн жил бүр өмнөх оныхоос хоёр хувиар нэмэгдэж байна" гэсэн нь дээр зурагт үзүүлсэн инфляцийн түвшинг гүйцэхгүй байгаа нь харагдаж байна. Иймд шүүгчийн цалинг тогтоохдоо инфляцийн түвшинг угтуулж тооцдог зохицуулалтыг хийх боломжтой.

Шүүгчийн цалин нэмэгдүүлэхэд тэр дундаа ШЭЗБТХ-ийн 23.1-д заасан "Шүүгчийн албан тушаалын цалингийн хэмжээ нь эдийн засгийн хувьд бусдаас хараат бус ажиллах, амьдрахад хүрэлцээтэй, баталгаатай байх боломжийг хангасан байна" гэсэн заалтын хүрээнд шүүгчийн эдийн засгийн хувьд хараат бус ажиллах баталгаа тодорхой хэмжээгээр сайжирсан боловч шүүгчийн цалинг бууруулах ёстой гэсэн хандлага хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудын дунд гарсаар байна.[34]

Тухайлбал, 2014 онд Монгол Улсын ЗГ-аас эдийн засгийн хүндрэлтэй гэсэн шалтгаанаар /УИХ болон ЗГ хоорондоо үгсэн тохиролцож/ шүүхийн төсвийг 23.4 хувиар, шүүгчийн цалингийн санг 35 хувиар бууруулах төсөл УИХ дээр өргөн баригдсан бөгөөд 2015 оны 10 дугаар сард ЗГ-аас «Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хууль"-ийн төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн барьсныг холбогдох Байнгын хороо болон УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар

[33] Л.Амар, Азийн хөгжлийн банкны эдийн засагч, "Энэ 2014 онд инфляци өсөх магадлалтай" ярилцлага, ord.mn, хамгийн сүүлд орсон 2016 оны 04 дугаар сарын 2, http://www.ord.mn/index.php?newsid=963.

[34] ШЕЗ-ийн албан ёсны цахим сайт. Judcouncil.mn, Хамгийн сүүлд нэвтэрсэн 2015 оны 11 дүгээр сар 6. http://www.judcouncil.mn/main/2413--.html.

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

заалтыг хэрэгжүүлж ажиллахад цаашид анхаарах шаардлагатай.

2014 онд Монгол Улсын эдийн засгийн хүндрэл, төсвийн орлогын тасалдал зэргээс шалтгаалсан бөгөөд улсын нийт төсөвт байгууллагын зарим зардлыг хэмнэлтийн горимд шилжүүлснээр УИХ-аас төсөвт тодотгол хийж, ШЕЗ-ийн даргын төсвийн багцыг 1.2 тэрбум төгрөгөөр бууруулж, 58.4 тэрбум төгрөгөөр, УДШ-ийн Ерөнхий шүүгчийн төсвийн багцыг 916.5 сая төгрөгөөр бууруулан 3.4 тэрбум төгрөгөөр баталж, хөрөнгө оруулалтын төсвийг "0" болгосон.[45] Иймээс эдийн засгийн байдалтай уялдуулан шүүхийн төсвийг батлахдаа аль болох бууруулахгүй байх баталгааг хангаж ажиллахгүй бол төрөөс шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангах Үндсэн хуулийн заалт зөрчигдөхөд хүрнэ. Иймд дээрх шүүхүүдийг зориулалтын байраар хангах, өөрийн байртай болгох, шүүгчийн туслах зэрэг дэд бүтцэд шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын төсвийг батлах шаардлагатай.

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилтийг өөрийн орны болон гадаадын зарим орнуудын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судлахад манай улсын шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилт харьцангуй сул байна. Үүнд олон хүчин зүйлс нөлөөлж байгаагийн дотор юуны түрүүнд эдийн засгийн чадавхи сул байгаа, мөн УИХ болон ЗГ-аас шүүхийн төсвийг бууруулах ёстой гэсэн хандлага "амь бөхтэй" оршсоор байгаатай холбон ойлгож болно. Үүнтэй холбогдуулан Монгол Улс дахь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахын тулд дараахь арга хэмжээг авах шаардлагатай гэж үзэж байна.

1. Судлагдсан орнуудын шүүхийн төсвийн хэмжээг судалж үзэхэд эдгээр орнууд дунджаар улсын нэгдсэн төсвийн 2.2 хувийн хэмжээний төсвийг шүүх эрх мэдэлдээ хуваарилдаг байна. Энэ нь шүүх хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг хангахад гол хүчин зүйл болж улмаар шүүгчийн цалин, дэд бүтэц сайжрахад чухал хүчин зүйл болдог. Иймд Монгол Улс цаашид улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх шүүхийн төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлж, Улсын нэгдсэн төсвийн ядаж нэг хувиас дээш болгох шаардлагатай болохыг харуулж байна. Үүний тулд шүүхийн төсвийн улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувийн доод хэмжээг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

2. Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Шүүх улсын төсвөөс санхүүжинэ. Шүүх үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн баталгааг төр хангана" гэж тусгасан нь хэт ерөнхий заалт учраас УИХ болон ЗГ-аас уг заалтыг өөр өөрийн үзэмжээр тайлбарлах, мөн дур зоргоороо шүүхийн төсвийг бууруулж батлахад хүргэж байна. Иймээс "шүүхийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх жилийн хэмжээнээс бууруулахыг хориглоно", "Шүүхийн төсвийг батлахдаа шүүгчийн цалин хөлсний бүрэлдэхүүн, хэмжээг бууруулж болохгүй" гэсэн агуулга бүхий заалтыг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.

[45] Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, УБ., 2014 он, 65 дахь тал, http://www.judcouncil.mn/.

---o0o---

хувьд шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд тодорхой хүндрэлүүд гарч байна. Тухайлбал, Шүүх хэвийн үйл ажиллагаагаа явуулах зохих байраар хангагдаагүй мөн шүүхийн байранд шүүхээс бусад байгууллагууд / прокурорын байгууллага/ хамт байршиж байгаа нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааг хангахад хүндрэл учруулж байна.

ШЕЗ-өөс эрхлэн гаргасан "Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүй" тайлангаас үзэхэд Монгол Улсад өнөөгийн байдлаар /2015 оны байдлаар/ улсын хэмжээнд 100 шүүх, 41 тамгын газар нийтдээ 46 байранд үйл ажиллагаагаа явуулж байна.[39] Үүнээс харахад Монгол Улсад шүүхэд орон байрны хомсдолтой байгааг харуулж байна. Уг тайланд дурдсанаар 2016 оны байдлаар улсын хэмжээнд нийт 13 шүүхийн 7 тамгын газар түрээсийн байранд үйл ажиллагаа явуулж байгаа ба эдгээр шүүхийг өөрийн мэдлийн байртай болгох хөрөнгө санхүүгийн эх үүсвэрийг шийдвэрлүүлэх шаардлагатай байгаа талаар дурджээ. Тухайлбал, Дархан-Уул аймгийн Сум дундын 7 дугаар шүүх, Захиргааны хэргийн анхан шатны 6 дугаар шүүх нь өөрийн байргүй бөгөөд ОХУ-ын мэдлийн түрээсийн байранд өнөөг хүртэл байрлаж байна. Түүнчлэн зарим шүүх шүүн таслах ажиллагаагаа явуулахад боломжгүй зориулалтын бус, хуучирч муудсан, стандартын шаардлага хангаагүй актлагдсан байранд явуулж байгаа зөрчил гарч байна.[40] Мөн нийт шүүх хуралдааны танхимаас 16 нь эрүүл ахуйн болон стандартын шаардлагыг бүрэн хангасан, үлдэх хэсэгт засвар үйлчилгээ хийх, нэмэлт тоноглолоор тоноглох зэргээр холбогдох журам,[41] зааварт нийцүүлэх шаардлагатай байх бөгөөд шүүх хуралдааны танхимын засвар, тохижилтод 807 сая төгрөгийн санхүүжилт хийгдэх шаардлагатай талаар дурджээ.[42] Энэ нь шүүхийн эдийн засгийн баталгааны хэрэгжилт сул байгааг харуулж байгаа учраас Монгол Улсын ШТХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1 дэх заалтад заагдсан "Шүүх өөрийн байртай байна" гэсэн заалтыг зөрчихөд хүргэж байна.

Түүнчлэн Монгол Улсын ШТХ-ийн 29 дүгээр зүйлийн 29.4-т "Шүүхийн байранд шүүн таслах ажиллагаанаас өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно" гэж заасан боловч зарим шүүхийн байранд прокурорын байгууллагууд хамт байршиж, үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа асуудал гарч байна.[43] Энэ нь прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, ял эдлүүлэх ажиллагаанд хяналт тавьж, шүүх хуралдаанд төрийн нэрийн өмнөөс оролцох чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ хэргийн эсрэг талтай харьцуулахад давуу байдал үүсгэх мөн шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд нөлөөлөх байдал гарч болзошгүй учраас цаашид прокурорын байгууллагыг шүүхийн байрнаас тусдаа газарт шилжүүлэх асуудал тулгарч байна. Мөн ШЗТХ-ийн 26.1-д шүүгч бүр туслахтай байх тухай тусгагдсан боловч энэ заалт хэрэгжихэд хүндрэл учирч байна. ШЕЗ-ийн 2015 оны тайлангаас үзэхэд 2014 онд Монгол Улсад нийт 475 шүүгчид 394 шүүгчийн туслах ажилласан бол 2015 онд 516 шүүгчид 421 шүүгчийн туслах ажиллажээ.[44] Үүнээс үзэхэд 2014 онд 81 шүүгчийн туслах, 2015 онд 95 шүүгчийн туслах дутагдалтай ажиллажээ. Иймээс ШЗТХ-ийн 26.1 дэх

[39] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн" тайлан, УБ., 2015 он.

[40] Тухайлбал, Завхан аймгийн Улиастай хотод байрлах "Говь- Алтай, Завхан аймгийн эрүүгийн хэргийн давж заалдах шатны шүүх" нь 1954 онд цэцэрлэгийн зориулалтаар баригдсан бөгөөд энэхүү байр элэгдэж муудан, хана нь цууралт өгч, тааз нь нурах аюулд орсоноос хүн ажиллах боломжгүй гэсэн актыг холбогдох байгууллагаас удаа дараа гаргасан боловч өнөөг хүртэл тус шүүхийн байранд үйл ажиллагаагаа явуулсаар байна. Judcouncil.mn, хамгийн сүүлд 2016 оны 04 дүгээр сарын 1-нд үзсэн, http://www.judcouncil.mn/main/3274--.html .

[41] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны 100 дугаар тогтоолоор батлагдсан «Шүүхийн байрны нийтлэг шаардлага".

[42] Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 2015 оны тайлан, УБ., 2015 он, 21 дэх тал, http://www.judcouncil.mn/.

[43] Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, "Шүүхийн шинэтгэл-эрх зүйн" тайлан, УБ., 2015 он.

[44] Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн 2014 оны тайлан, УБ., 2014 он, *50* дахь тал, http://www.judcouncil.mn .

МОНГОЛЫН ХУУЛЬЧ ЭРДЭМТЭД АНХ УДААГАА ЧУУЛЖ ХУУЛЬ ЗҮЙН САЛБАРЫН ХЭТИЙН ТӨЛВИЙГ ЯРИЛЦЛАА

Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын санаачилгаар Хуульч эрдэмтдийн үндэсний анхдугаар чуулган 2017 оны 5 дугаар сарын 24-нд боллоо. Энэхүү арга хэмжээнд Монгол Улсын Ерөнхий сайд Ж.Эрдэнэбат, УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Ц.Цолмон, ХЗДХ-ийн сайд С.Бямбацогт болон эрдэмтэн, судлаачдын төлөөлөл оролцжээ.

Монгол Улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт хууль зүйн шинжлэх ухааныг хөгжүүлнэ гэсэн тусгайлсан заалт орсон байдаг. Энэ хүрээнд хуульч эрдэмтдийн ур чадвар, оюун мэдлэгийг хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндсийг улам бүр бэхжүүлж, нэмэгдүүлэхэд энэхүү арга хэмжээ чухал ач холбогдолтой юм.



Хуульч эрдэмтдийн анхдугаар чуулганыг нээж ХЗДХ-ийн сайд С.Бямбацогт хэлсэн үгэндээ “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт хууль зүйн болон шинжлэх ухааны салбарыг хөгжүүлэх чиглэлээр тодорхойлсон зорилтуудыг хэрэгжүүлэх асуудлыг авч хэлэлцэх нь энэхүү чуулганы нэг үндсэн зорилго юм. Засгийн газрын үйл ажилгааны хөтөлбөрийг бүрэн хэрэгжүүлснээр Монгол оронд эрх зүйт төрийг бүрнээ төлөвшүүлэн хөгжүүлэх, хүний эрхийг хангах баталгааг улам бүр сайжруулах, эрх зүйн шинэтгэлийг дэлхийн нийтийн эрх зүйн тогтолцооны болон өөрийн орны хөгжлийн үндсэн чиг хандлагын дагуу гүнзгийрүүлэн хэрэгжүүлэх үйл явцыг хангахад шийдвэрлэх хүчин зүйл байх болно” гэж онцлон тэмдэглэсэн байна.



Чуулганд Академич С.Нарангэрэл “Хуульч эрдэмтдийн үүрэг хариуцлага”,



Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн зөвлөх, академич Ж.Амарсанаа “Монголын хууль зүйн шинжлэх ухааны хөгжлийг тольдохуй” сэдвээр илтгэл тавьж, хэлэлцүүлэг өрнүүлэв.

Манай оронд 1960-аад оноос хойш өнөөдрийг хүртэл нийтдээ хууль зүйн шинжлэх ухааны 185 эрдэмтэн төрсөн байдаг. Энэхүү Хуульч эрдэмтдийн анхдугаар чуулганд 160 орчим эрдэмтэд

хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

хуран цугласан бөгөөд тэдний хамгийн ахмад нь 88 настай хамгийн залуу нь 29 настай эрдэмтэн байлаа.

Сүүлийн жилүүдэд Монголын хууль зүйн салбар хууль зүйн шинжлэх ухааны хөгжил өндөртэй Герман, Орос, Америк, Япон, Хятад, Унгар зэрэг олон оронд төрсөн монгол эрдэмтдээр эгнээгээ тасралтгүй тэлж байна. Түүгээр ч зогсохгүй Монголд эрдмийн зэрэг хамгаалсан гадаад орны судлаачид цөөнгүй байна.

Хууль зүйн салбарынхан асуудлаа ярилцаж, гарц шийдэл хайсан, мэргэжил нэгтнүүдтэйгээ уулзаж, мэргэн санаагаа уралдуулсан үр дүнтэй арга хэмжээ болсныг хүрэлцсэн ирсэн зочид төлөөлөгчид хэлж байв.

Ийнхүү анх удаагаа хуульч эрдэмтдийг нэг дор цуглуулж, тэдний санаа бодлыг сонсч, гарц гаргалгаа хайсан шинэ, соргог арга хэмжээ болж буйгаараа энэ чуулган онцлогтой боллоо.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн тус чуулганы үеэр Хууль зүйн холбогдолтой номын худалдаа, бүтээлийн үзэсгэлэнг зохион байгуулав.

Чуулганы дараа ХЗДХ-ийн сайд С.Бямбацогт 75-аас дээш насны хуульч эрдэмтэдэд хүндэтгэл үзүүлсэн байна.





www.legal.gov.mn Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн



Ерөнхий зохицуулагч:

"Өмгөөлөгч" сэтгүүлийн хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга М.Эрдэнэчимэг

Зохицуулагч:

Ахмад сэтгүүлч Ц.Бат-Орших

Зөвлөх:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн зөвлөх, академич, гавьяат хуульч Ж.Амарсанаа

Менежер:

"Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүлийн нарийн бичгийн дарга Д.Нямбаяр

Гишүүд:

1. "Хууль дээдлэх ёс" сэтгүүл (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн)
2. "Эрх зүй" сэтгүүл (Монгол Улсын Их Сургуулийн Хууль зүйн сургууль)
3. "Өмгөөлөгч" сэтгүүл (Монголын Өмгөөлөгчдийн Холоо)
4. "Mongolian Law Review" сэтгүүл
5. "Шүүх эрх мэдэл" сэтгүүл (Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл)
6. "Гэмт явдалтай тэмцэх асуудал" сэтгүүл (Хууль Сахиулахын Их Сургууль, Монголын Криминологичдын Холбоо)
7. "Хууль сахиулахуй" сэтгүүл (Хууль Сахиулахын Их Сургууль)
8. "Хүний эрх" сэтгүүл (Хүний эрхийн үндэсний комисс)
9. "Монголын төр, эрх зүй" сэтгүүл (Монгол Улсын Дээд Шүүх)
10. "Хууль ньюс" сэтгүүл ("Хууль ньюс" Төрийн бус байгууллага)
11. "Шихихутуг" сэтгүүл (Шихихутуг Их Сургууль)
12. "Шударга ёсны хэмжүүр" /Монголын шүүгчдийн холбоо/

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

"ХУУЛЬ ЗҮЙН МЭРГЭЖЛИЙН СЭТГҮҮЛ ЭРХЛЭГЧДИЙН КЛУБ" БАЙГУУЛАГДЛАА

Хууль зүйн эрдэм шинжилгээний мэргэжлийн сэтгүүл эрхлэн гаргагчдын зүгээс эрх зүйн шинжлэх ухааны хөгжлийг дэмжих, хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх үүднээс хууль зүйн салбарын мэргэжлийн сэтгүүлүүдийн сайн дурын нэгдлийг бий болгох талаар гарсан саналыг Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн дэмжиж "Хууль зүйн мэргэжлийн сэтгүүл эрхлэгчдийн клуб"-ыг байгуулах эхний хурлыг 2017 оны 5 дугаар сарын 3-ны өдөр амжилттай зохион байгууллаа. Уг хуралд тогтмол үйл ажиллагаа явуулдаг хууль зүйн мэргэжлийн 11 сэтгүүлийн төлөөлөл оролцов.



ХУУЛЬ ЗҮЙН ХҮРЭЭЛЭН www.nli.gov.mn

Клуб нь хууль зүйн мэргэжлийн сэтгүүлүүдийн нийтлэг эрх ашиг, нийтлэлийн бодлогыг уялдуулах, мэргэжлийн сэтгүүлүүдэд нийтлэгдэж буй бүтээлийн чанар, үр өгөөжийг дээшлүүлэх, харилцан мэдээ, мэдээлэл солилцох, туршлага судлах, хэрэгжүүлэх дотоод болон гадаад харилцааг өргөжүүлэн хөгжүүлэх чиглэлээр сэтгүүл хороондын хамтын ажиллагааг хангах зорилготой юм.

Уг хурлаар "Хууль зүйн мэргэжлийн сэтгүүл эрхлэгчдийн клубын дүрэм"-ийг хэлэлцэн баталж, удирдах бүрэлдэхүүнийг сонгов. Мөн сэтгүүлийн эрхлэгч, нарийн бичгийн дарга нар эрхэлж буй сэтгүүлийнхээ нийтлэлийн бодлого, үйл ажиллагааны талаар танилцуулга, мэдээлэл хийлээ.

"Хууль зүйн мэргэжлийн сэтгүүл эрхлэгчдийн клуб" нь дараах удирдах бүрэлдэхүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа эхэлж байна.

ХУРЛЫН ТАНХИМ ТҮРЭЭСЛЭНЭ

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Хуульчдын болон сургалтын заал тус бүрийг түрээслэн хурал, сургалт, уулзалт зохион байгуулах боломжтой. Танхимууд дараах тоног төхөөрөмжүүдээр тоноглогдсон. Үүнд:

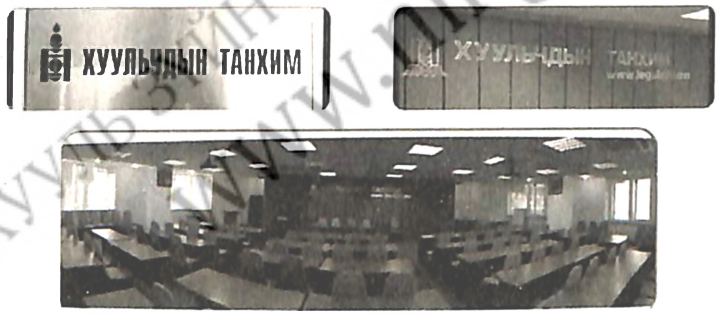
ХУУЛЬЧДЫН ТАНХИМ

- EPSON LED проектор;
- Суурин 2 микрофон, утасгүй 1 микрофон;
- 8 оролт бүхий өсгөгч, таазны чанга яригч;
- Таазнаас буусан 2 тусгах дэлгэц;
- 80 – 100 хүн суух ширээ, сандал.

СУРГАЛТЫН ЗААЛ

- EPSON LED проектор;
- Үйл ажиллагаанд ашиглах зөөврийн компьютерийг түрээслэгч өөрөө хариуцах бөгөөд компьютер нь VGA порт бүхий дэлгэцийн оролттой байх шаардлагатай!
- Таазнаас буусан 1 тусгах дэлгэц;
- 50 – 60 хүн суух ширээ, сандал.

Холбоо барих утас: 11-323363

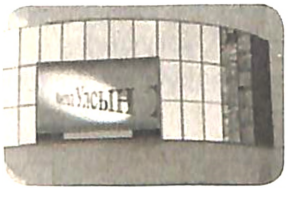


Хууль зүйн мэдээлэл, сурталчилгааны лэд дэлгэц нь Байгалийн түүхийн музейн урд талын 4 замын уулзвар, төрийн ордонруу харсан 15м^2 бүхий 2 дэлгэц юм.

Түс дэлгэц нь 07.00-21.00 цагийн хооронд видеог дуу, дүрсний өндөр чанартайгаар нэвтрүүлэх боломжтой.

Өдөрт 120 удаагийн давталттайгаар зар сурталчилгааг түгээдэг.

Холбоо барих утас: 11-312513,11-315789





хуулийн үндэсний хүрээлэн www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭНГИЙН ХЭВЛЭХ ҮЙЛДВЭР

ХЭВЛЭХ БҮТЭЭГДЭХҮҮНҮҮД

* НОМ, ГАРЫН АВЛАГА
* СОНИН
* СЭТГҮҮЛ
* ТАНИЛЦУУЛГА
* БРОШУР
* ПЛАКАТ
* АЛБАН БЛАНК
* УРИЛГА, МЭНДЧИЛГЭЭ
* ӨРГӨМЖЛӨЛ, ТАЛАРХАЛ
* НЭРИЙН ХУУДАС
* ДУГТУЙ

Үйлдвэрийн тоног төхөөрөмж:



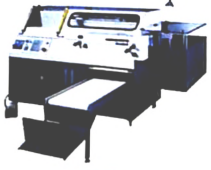
Офсет хэвлэлийн машин:

* Үйлдвэрлэгч: Heidelberg
* Загвар: Printmaster GTO 52-2-P
* Өнгө: 2
* Хэвлэх хамгийн том хэмжээ: B3 (360x520мм)
* Хурд: 8000 дардас/цаг



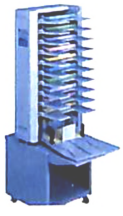
Огтлооны машин:

* Үйлдвэрлэгч: Polar
* Загвар: 92
* Огтлох өргөн: 92 см



Халуун цавуун наалтын машин:

* Үйлдвэрлэгч: Heidelberg
* Загвар: Euro-bind 500
* Хурд: 500 цикл/цаг



Цуглуулгын машин:

* Загвар: UCHIDA Collator UC-1100
* Секцийн тоо: 10
* Хурд: 40-60 хуудас/мин

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн
www.nli.gov.mn

048572 020000 048

www.nli.gov.mn

ХУУЛЬ ЗҮЙН ҮНДЭСНИЙ ХҮРЭЭЛЭН

ISSN 2226-9185

Хаяг: Улаанбаатар-46, Чингэлтэй дүүрэг, 4 дүгээр хороо,
Бага тойруу /15160/, Хуульчдын гудамж 1,
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн байр
Утас: 315735
Факс: 315735
Цахим хуудас: www.legalinstitute.mn
Цахим хаяг: lawjournal@legalinstitute.mn