

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛ

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН
ТӨСЛИЙГ ОЛОН НИЙТЭЭР ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭХ АЖЛЫН ХЭСЭГ

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ТӨСЛИЙН ТАЙЛБАР



Улаанбаатар хот
2017 он

ННА 67.400.1
ДАА 342
У-315

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ТӨСЛИЙН ТАЙЛБАР

Ерөнхий редактор: Д.Лүндээжанцан

Редакцийн зөвлөл: Г.Занданшатар
Ж.Батзандан
Л.Өлзийсайхан
Ц.Товуусүрэн

Тайлбар бичсэн: Л.Өлзийсайхан
Ц.Болормаа
Ц.Товуусүрэн
Ш.Хишигсүрэн

© Зохиогчийн эрхийн зөвшөөрөлгүй хэвлэх, хувилахыг хориглоно.

Хэвлэлийн эхийг бэлтгэж хэвлэсэн: GT Printing ХХК

ISBN 978-99978-915-0-1

Өмнөх үг	5
I ХЭСЭГ	9
ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ	
1. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал	10
II ХЭСЭГ	21
МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ТӨСӨЛ	
НЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛ	27
1. Төсвийн зардлын шинэ төрөл үүсгэх, зарлага нэмэгдүүлэхийг хориглох /§25.1.7/	28
2. Монгол Улсын Их Хурлын ээлжит чуулганы үргэлжлэх хугацаа /§27.2/	32
3. Хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирц, хууль эцэслэн батлах босго /§27.6/	37
4. Монгол Улсын Их Хурлыг тараах /§22.2/	42
5. Монгол Улсын Их Хурлын хяналтын бүрэн эрхийн хүрээнд хянан шалгах түр хороо байгуулах тухай /§28.3, §28.4/	50
6. Монгол Улсын Их Хурлыг хяналтын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх үүрэг бүхий төрийн хяналтын байгууллагын тухай /§25 ¹ .1, §25 ¹ .2/	58
7. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоо /§21.4/	68
8. Монгол Улсын Их Хурлын гишүүн албан үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсран гүйцэтгэхгүй байх /§29.1/	71
ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ	75
1. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх /§26.1/	76
2. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Засгийн газарт чиглэл өгөх эрх /§33.1.3/	80
ГУРАВ. МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР	83
1. Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан үүргийг хавсран гүйцэтгэхийг хязгаарлах /§39.1/	84

- | | | |
|----|---|-----|
| 2. | Ерөнхий сайд Засгийн газрыг бүрдүүлэх /§39.3/ | 87 |
| 3. | Ерөнхий сайдыг огцруулах журам /§43.2, §43.4/ | 91 |
| 4. | Монгол Улсын Үндсэн хуульд үндсэн чиг үүргийн яамдыг нэрлэн заах /§46.1/ | 94 |
| 5. | Төрийн албаны төв байгууллага, түүний хараат бус байдал, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс /§46.3, §46.4/ | 98 |
| 6. | Төрийн албан хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн үр дүнгээр төрийн албанаас халах, чөлөөлөхийг хориглох /§46.2, §46.5/ | 102 |

ДӨРӨВ. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ

- | | | |
|----|--|-----|
| | | 109 |
| 1. | Шүүхийн тогтолцоо /§48.1/ | 110 |
| 2. | Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, тоо /§49.3/ | 116 |
| 3. | Шүүгчийн томилгоо /§51.2/ | 125 |
| 4. | Шүүгчээр томилогдох насны доод хязгаар /§51.3/ | 132 |

ТАВ. МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ, ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГА

- | | | |
|----|--|-----|
| | | 137 |
| 1. | Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж /§57.1, §57.2, §58.1, §58.2, §59.2, §59.3, §60.1, §61.2, §61.4, §62.1, §62.3, §63.1/ | 138 |
| 2. | Аймаг, нийслэл, хот, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүрэг, баг, тосгон, хорооны Засаг даргыг томилох /§60.2/ | 143 |

**Үндсэн хууль бол
"Алганд багтсан" Монгол Улс юм.**
/Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эхийг баригч,
хөдөлмөрийн баатар, ардын багш,
гавьяат хуульч, доктор,
профессор Б.Чимид/

ӨМНӨХ ҮГ

Улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх эрхэм зорилго дор нэгдэж, шинэ ардчилсан Үндсэн хуулийг баталж даяар олноо зарлан тунхагласнаас хойш 25 жил өнгөрөв.

Үндсэн хуулийн үзэл санаа амьдралд биелэлээ олж, улс орны бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнол олон улсын түвшинд улам баталгаажиж, иргэд үг хэлэх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, өмчтэй байх, түүнийгээ захиран зарцуулах, гадаад улс орнуудад чөлөөтэй зорчих, цагаачлах эрхээ бодитойгоор эдэлдэг болсон нь Үндсэн хуулийн тулгуур үзэл санаа, зарчмууд зөв байсныг батлан харуулж байгаа юм.

Цаг хугацааны эрхээр Үндсэн хууль боловсруулагчид, Үндсэн хууль тогтоогчдын урьдчилан тооцоолж чадаагүй сорилттой ч тулгарч байна.

Өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд Үндсэн хуульд 1999, 2000 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа иргэдийн оролцоог хангаагүй, Үндсэн хуульд заасан төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчимд нийцээгүй арга хэлбэрийг хэрэглэсэн гэж шүүмжилж байна.

Үндсэн хуулийг баталж мөрдүүлснээс хойших 25 жилд Улсын Их Хурал- Засгийн газар, Ерөнхийлөгч-Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч-Засгийн газар, Ерөнхийлөгч — шүүх эрх мэдэл хоорондох эрх мэдлийн хуваарилалтад зарим алдаа байгаа нь ажиглагдах болсон байна.

Зарим эрдэм шинжилгээ, судалгааны дүгнэлтээс үзвэл манай Үндсэн хуульд төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хоорондын харилцан хяналт-тэнцэл, зарим талаар доголдож байгааг нотолж байгаагийн зэрэгцээ, ард иргэд ч энэ талаар санаа бодлоо илэрхийлэх болов.

Үүнээс улбаалан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал сүүлийн жилүүдэд эрчимтэй тавигдах болж, 2000, 2011, 2012, 2015 онуудад Улсын Их Хурлын гишүүд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг өргөн мэдүүлж байв.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан:

- Үндсэн хуулийг дээдлэн сахих;
- Үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хамгаалах;

- ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог хангах;
- бодитой, ил тод байх гэсэн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагааны үндсэн зарчмыг баримтлан Улсын Их Хурал, Засгийн газраас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага, үндэслэлийг тогтоохын тулд эхний ээлжинд Монгол Улсын Ерөнхий сайд Ж. Эрдэнэбатын захирамжаар “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах, санал, дүгнэлт боловсруулах” ажлын хэсгийг 2016 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдөр байгуулан ажиллуулав. Уг ажлын хэсгээс 21 аймаг, нийслэлийн 9 дүүргийн иргэдийн төлөөллийг оролцуулсан уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, 3000 гаруй иргэдийн санаа бодлыг тандан судалсан байна.

Ажлын хэсэг судалгааны үндсэн дээр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зарим шаардлага буй болсныг хүлээн зөвшөөрч, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн талаарх тодорхой санал, дүгнэлт боловсруулж Засгийн газарт хүлээлгэн өгсөн байна.

Улсын Их Хурлын гишүүн Д. Лүндээжанцангаар ахлуулсан Улсын Их Хурлын гишүүд, эрдэмтэн, судлаачид, мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн ажлын хэсэг ажиллаж, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэсэн дүгнэлт гаргажээ.

Дараагийн ээлжинд дээр дурдсан дүгнэлтүүдийг үндэс болгон 6 багц сэдвээр зөвлөлдөх санал асуулгыг зохион байгуулж, уг санал асуулгад оролцогчдын саналыг үндэслэн гаргасан зөвлөмжид тулгуурлан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлын хүрээг тогтоов.

Энэхүү зөвлөмжийг үндэслэн Улсын Их Хурлын даргын 78 дугаар захирамжаар Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулах Д. Лүндээжанцан ахлагчтай ажлын хэсэг байгуулагдан ажиллав. Зөвлөлдөх зөвлөлөөс өргөн барьсан зөвлөмж, ажлын хэсгээс боловсруулсан төслийг үндэслэн Улсын Их Хурлаас 39 дүгээр тогтоол гаргаж, түүний дагуу төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэв.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх бэлтгэлийг хангах ажлын хүрээнд төслийн талаарх тайлбарыг олон нийтэд зориулан гаргахаар шийдвэрлэж, ажлын хэсгийн ахлагчийн баталсан удирдамжийн дагуу түүний байгуулсан дэд ажлын хэсгээс “Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар” номыг бэлтгэв.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн тайлбарт төслийн заалт тус бүрээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага, тайлбар үндэслэл, онол, судалгаа, мэдээлэл болон уг нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдлыг хамруулан боловсруулав.

Энэ ном бол Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхэд зориулагдсан төдийгүй, цаашид хэрэглээний зориулалттай байж чадна гэдэгт итгэж байна.

Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар номын Үндсэн хуулийн 48.1; 49.3; 51.2; 51.3 дахь хэсгийг ахлах зөвлөх Л.Өлзийсайхан, Үндсэн хуулийн 21.4; 25.1.7; 39.1; 39.3; (57.1; 57.2; 58.1; 58.2; 59.2; 59.3; 60.1; 61.2; 61.4; 62.1; 62.3; 63.1); 60.2 дахь хэсгийг судлаач Ц.Товуусүрэн, Үндсэн хуулийн 22.2; 25¹.1; 25¹.2; 27.2; 27.6; 28.3; 28.4; 29.1; 43.2; 43.4; 46.1; 46.3; 46.4; 46.5 дахь хэсгийг судлаач Ц.Болормаа, Үндсэн хуулийн 26.1; 33.1.3 дахь заалтыг ахлах зөвлөх Ш.Хишигсүрэн нар бэлтгэв.

Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэхтэй холбогдуулан гаргаж байгаа энэхүү номыг бүтээх, олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлыг орон нутагт зохион байгуулах сургагч багш нарт зориулсан нэг загварын танилцуулгыг бэлтгэхэд ажлын дэд хэсгийн бүрэлдэхүүнд орсон судлаачдаас гадна Улсын Их Хурлын Тамгын газрын ажилтнууд идэвх чармайлт гарган оролцсоныг тэмдэглэж байна.

Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажлын хүрээнд “Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар” номыг олон түмнээ өргөн толилуулж байна.

Нийт ард түмэндээ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн хэлэлцүүлэгт идэвхтэй оролцож, үнэтэй санал ирүүлнэ гэдэгт гүнээ итгэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл боловсруулан Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх үүрэг бүхий ажлын хэсгийн ахлагч, Улсын Их Хурлын гишүүн, гавьяат хуульч, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор

ДАНЗАНГИЙН ЛҮНДЭЭЖАНЦАН



ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ

1. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал



НЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжих шилжилтийн үндэс болсон Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 онд батлагдсанаас хойш 25 жил өнгөрчээ. Энэхүү Үндсэн хууль 25 жил үйлчилж байгаа нь өөрөө томоохон ололт мөн.

Үндсэн хуулийн ерөнхий зорилт нь ардчилсан нийгэмд шилжих, хүний эрхийг хамгаалах, зах зээлийн эдийн засгийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн эрх зүйн үндсийг бий болгох явдал байсан. Эдгээр зорилтыг Үндсэн хуулийн оршил болгон: *“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 төрөлхтөний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно.”* гэж тодорхойлсон юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийг тогтвортой үйлчлэх чадвар, хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал, улс төрийн зөрчлийг зохицуулах чадвар, төр засаг дур зоргоороо авирлах боломжийг хязгаарлах, төр засгийг эрх мэдэлжүүлэх гэсэн шалгуураар авч үзэхэд 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тогтолцоо үүргээ биелүүлж чадсан хэмээн дүгнэж болно.

Үндсэн хууль бүр нийгмийн хөгжлийг даган өөрчлөгдөх шаардлагатай тулгардаг, мөн Үндсэн хуулийг анх боловсруулагчдын бүрэн тооцоолж чадаагүй сорилтой тулгардаг.

Монголын өнөөгийн нийгэм нь Үндсэн хуулийг боловсруулж байсан 1991 оны үеэс ихээхэн өөрчлөгдсөн бөгөөд эдгээр нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн өөрчлөлтөөс хамаарч Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлага үүсч байна. Тодруулбал, шинэ Үндсэн хуулийн дэглэм үйлчилсэн 25 жилийн хугацаанд төрийн эрх мэдэл хоорондын харилцан хяналт-тэнцлийг хангах, улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн чадварлаг, нэр хүндтэй төрийн албыг бэхжүүлэх, засаг захиргаа, нутгийн удирдлагын тогтолцоог төгөлдөржүүлэх, төрийн хариуцлага, сахилга, шударга ёсыг бэхжүүлж, хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулахтай холбогдсон зарим нэг асуудлыг шийдвэрлэх шаардлага нийгмийн хөгжлөөс урган гарч байна.

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших хугацаанд Улсын Их Хурлаас 2000 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан бөгөөд уг өөрчлөлтийн талаар иргэд, олон нийтээр хэлэлцүүлээгүй, улс төрийн явцуу хүрээнд шийдвэрлэгдсэн төдийгүй төрийн эрх мэдлийн хямралыг гүнзгийрүүлсэн гэх шүүмжлэл дагуулж, “дордуулсан долоон өөрчлөлт” хэмээн нэрлэгдсээр иржээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодорхой асуудлаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг Улсын Их Хурлын гишүүдээс 2000, 2011, 2012, 2015 онуудад Монгол Улсын Их Хуралд тус тус өргөн мэдүүлж байсан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 45 дугаар тогтоолоор баталсан “2016-2020 оны Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр”-т “...эрх мэдлийн харилцан хяналттай, тогтвортой, хариуцлагатай төрийг бий болгохын төлөө Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг өнөөгийн хэрэгцээ, шаардлагыг харгалзан ард түмнээсээ асууж шийдвэрлэнэ.” гэжээ.

Мөн Монгол Улсын Их Хурлаас Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийг 2017 оны 02 дугаар сарын 09-ний өдөр баталсан бөгөөд тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1-д зааснаар “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3.3-т заасан асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлох”-д Зөвлөлдөх санал асуулгыг заавал явуулахаар хуульчилсан.

Үүний дагуу Улсын Их Хурлаас Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3.3 дахь заалт, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1 дэх заалтад заасны дагуу Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх асуулгын анхан шатны санал асуулгыг 2017 оны 04 дүгээр сарын 12-нд, хоёр дахь шатны санал асуулгыг Улаанбаатар хотод 29, 30-ны өдрүүдэд зохион байгуулсан.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.2-т заасны дагуу Зөвлөлдөх зөвлөлөөс хэлэлцэн зөвлөмж гаргаж Улсын Их Хуралд хүргүүлсэн.

Үүний дагуу Улсын Их Хурлын даргаас Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3.4-т заасныг үндэслэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулах үүрэг бүхий ажлын хэсгийг 2017 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдрийн 78 дугаар захирамжаар байгуулсан.

Иймд Улсын Их Хурлын даргын 78 дугаар захирамжаар байгуулагдсан ажлын хэсэг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг долоо хэмжиж, нэг огтлох зарчмын дагуу **Монголын нийгэм дэх Үндсэн хуулийн ач холбогдлыг хэвээр хадгалах, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг эвдэхгүй, харин улам бэхжүүлэх шаардлагатай** гэж үзэж Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулсан болно.

НЭГ. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг дараах дөрвөн үе шатыг дамжиж боловсруулсан.

Нэг дэх шат: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25 жилийн ойд зориулсан 2016 оны 12 дугаар сарын 12-ны өдрийн эрдэм шинжилгээний бага хурал болон “Үндсэн хуульт ёсны хөгжил ба үндэсний зөвшилцөл” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурлуудаас гарсан санал, зөвлөмж болон Шинжлэх ухааны академиас зохион байгуулсан эрдэм шинжилгээний хурлаас гарсан санал, дүгнэлтэд “...Монгол улсын Үндсэн хуулийн нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн амьдралд гүйцэтгэж буй үүрэгт дүн

шинжилгээ хийж үзвэл Монголын төрийн удирдлагын нэгдсэн уялдаа зохицолдоо, эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийн хэрэгжилтэд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх нь зүй ёсны асуудал.” гэж тодорхойлсон байна.

Үүний дагуу Монгол Улсын Ерөнхий сайдын захирамжаар “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах, санал дүгнэлт боловсруулах” ажлын хэсгийг 2016 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдөр байгуулжээ. Уг ажлын хэсэг 21 аймаг, 9 дүүргийн 3,692 иргэнийг оролцуулсан уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, иргэдийн санаа бодлыг тандан судалсан.

Хоёр дахь шат: 2016 онд Улсын Их Хурлын гишүүн Д.Лүндээжанцангаар ахлуулсан Улсын Их Хурлын гишүүд, эрдэмтэн, судлаачид, мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн ажлын хэсэг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэх асуудлыг судалсан.

Тус ажлын хэсэг 2012-2016 оны Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хугацаанд Улсын Их Хурлын дэд дарга Л.Цогоор ахлуулсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судлах үүрэг бүхий ажлын хэсгийн дүгнэлт, Улсын Их Хурлын гишүүн Н.Батбаяраар ахлуулсан Улсын Их Хуралд суудалтай намын төлөөлөл оролцож боловсруулсан Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын судалгааны албаар хийлгэсэн судалгаа, шинжилгээнүүд, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах, санал дүгнэлт боловсруулах эрдэмтэн судлаачдын ажлын хэсгийн тайлан, эрдэм шинжилгээний бага хурлуудаас гарсан санал, зөвлөмжүүд, Улсын Их Хурал дахь Монгол Ардын Намын бүлгийн судалгаа, дүгнэлтээс үндэслэн Зөвлөлдөх санал асуулгаар хэлэлцэх 6 сэдвийг баталсан.

Улсын Их Хурлаас 2017 оны 04 дүгээр сарын 07-ны өдөр “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах, Зөвлөлдөх зөвлөлийг байгуулах тухай” Улсын Их Хурлын 24 дүгээр тогтоолыг баталсан.

Гурав дахь шат: Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль болон Монгол Улсын Их Хурлын 2017 оны 24 дүгээр тогтоолын дагуу Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгыг хоёр үе шаттайгаар зохион байгуулсан. Статистикийн шинжлэх ухааны үндсэн гол аргуудын нэг болох энгийн санамсаргүй түүврийн аргаар Монгол Улсын иргэдээс 1570 иргэнийг сонгон улс орон даяар санал асуулгыг явуулсан. Санал асуулгад хамрагдсан 1515 иргэнээс 785 иргэнийг сонгон урилга хүргүүлснээс 2 дахь шатны санал асуулгад 669 иргэн оролцсон.

Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэд дараахь асуудлаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг дэмжсэн болно. Үүнд:

1. Улсын Их Хурал, Засгийн газрын эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангах;

2. Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн зарим бүрэн эрхийг өөрчилж, хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгсөн зарлиг гаргах эрхийг хасах;
3. Улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн, чадварлаг, нэр хүндтэй төрийн албыг бэхжүүлэх;
4. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, хотод, аймаг нь сум, хотод /орон нутгийн харьяалалтай/, сум нь баг болон тосгонд, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд, хот нь хороонд хуваагдахаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд бэхжүүлэх, баг, хороо, тосгоны Засаг даргыг хот болон сум, дүүргийн Засаг дарга шууд томилдог болох;
5. Төрийн хариуцлага, сахилга, шударга ёсыг бэхжүүлэх, хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулах.

Дөрөв дэх шат: Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.3.4-т “зөвлөлдөх санал асуулгын дүнгээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг дэмжсэн бол Улсын Их Хурал заавал авч хэлэлцэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулах ажлын хэсэг байгуулна” гэж заасны дагуу Улсын Их Хурлын даргын 2017 оны 78 дугаар захирамжаар байгуулагдсан Ажлын хэсэг Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг боловсруулж Улсын Их Хурлын даргад гардуулсан болно.

Харин одоо **тав дахь шат** буюу **"Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог хангах тухай"** шийдвэрийг Монгол Улсын Их Хурлаас 2017 оны 06 дугаар сарын 02-ны өдөр гаргаснаар дээр дурдсан төслийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх ажил эхэлж байна.

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль бол **"үндэснийхээ оюуны чадавхид түшиглэн, бодит нөхцөлөө харгалзан уламжлал шинэчлэлийн жам ёсыг тусгасан үзэл баримтлал бүхий манай ард түмний өөрсдийнх нь бүтээл туурвил"**¹ мөн.

Үндсэн хуулийн оршилд, **Монголын ард түмэн бид** ...гэж эхэлдэг нь санамсаргүй зүйл биш.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д "Улсын Их Хурал, хууль санаачлагч нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагааны бүх үе шатанд **"ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог хангах", "бодитой, ил тод байх"** гэсэн үндсэн зарчмыг баримтлах"-аар хуульчилсан.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын зөвлөмжийг үндэслэн Монгол Улсын Их Хурлын даргын 2017 оны 78 дугаар захирамжаар байгуулагдсан ажлын хэсгээс боловсруулсан төслийг олон нийтээр 2017 оны 06 дугаар сарын 05-наас 09 дүгээр сарын 10-ны хооронд хэлэлцүүлэх нь зүйтэй гэж шийдвэрлэсэн болно.

¹ Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал сэдэвт бага хурал. 2005 он.

Тус шийдвэрийн ач холбогдлыг дүгнэхэд **“Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцад олон нийтийн оролцоог хангаснаар Үндсэн хуульд итгэх олон нийтийн итгэл, түүний хууль ёсны байдлыг улам бүр нэмэгдүүлэх болно”** гэж хэлж болно.

Үүний дараа хуулийн төслийг хэлэлцэх 6 дахь шат, Ард нийтийн санал асуулга явуулах 7 дахь шат хүртэл зохион байгуулагдахаар төлөвлөж байна.

ХОЁР. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн хамрах хүрээ, ерөнхий бүтэц.

2.1.Улсын Их Хурал, Засгийн газрын эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангах:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд “Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулахаар, Улсын Их Хурлын гишүүн нь Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол албан үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй байхаар, Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоог хуулиар тогтоох, Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонхи нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн дийлэнх олонхийн саналаар хуулийг эцэслэн баталдаг байхаар, Ерөнхий сайдыг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэдэг байх”-аар тус тус тусгаад байна.

2. Засгийн газрын бүрэлдэхүүнээ тогтоох, гишүүдийг томилох, чөлөөлөх эрхийг Ерөнхий сайдад олгох.

Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшүүлэх эрхтэй, гэхдээ Засгийн газрын гишүүнийг томилох эрхгүй байдаг. Энэ нь Засгийн газрын гишүүд танхим (кабинет)-ийн зарчмаар ажиллахгүй, Ерөнхий сайд кабинетийн зарчимд үндэслэсэн хариуцлага хүлээхгүй болоход хүргэж байна.

Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Улсын Их Хурал хүссэн үедээ сайдыг огцруулах санал гаргах боломжтой. Өнгөрсөн хугацаанд Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг 10 удаа гаргаж 6 удаа уг санал дэмжигдэн, Засгийн газар огцорч байжээ. Харин сайдыг огцруулах саналыг 12 удаа гаргаж, хоёр удаад нь уг санал дэмжигдсэн байна. Хагас жил тутамд Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах тухай асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэж байсан бөгөөд 1992-2016 оныг хүртэл нийт 11 удаа Засгийн газар солигдсон байна.

“Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах, санал дүгнэлт боловсруулах” ажлын хэсгээс явуулсан асуулгын судалгаанд оролцсон иргэдийн 57.3 хувь нь Таны бодлоор Ерөнхий сайд Засгийн газраа өөрөө бүрдүүлж байх нь зөв үү? гэсэн асуултад “зөв” гэж хариулжээ.

Мөн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан Анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэд эхний судалгаанд 57.1 хувь нь, хоёр дахь санал асуулгаар 72.7 хувь нь энэ асуудлыг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд авч үзэх боломжтой гэж үзжээ.

Иймд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд “Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг томилсон, чөлөөлсөн, огцруулсан шийдвэрийг Ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хуралд танилцуулснаас хойш Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор уг шийдвэрийг батламжилна.” гэж тусгасан болно.

3.Засгийн газрын бүтцийг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоож, бүтцийн хувьд төрийн бодлогын залгамж чанар, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор яамдын нэрийг хуульд заан тусгах, Засгийн газрын гишүүдийн гуравны нэгээс дээшгүй хувь нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болохоор хязгаарлахаар төсөлд тусгаад байна.

Улсын Их Хурлын сонгууль бүрийн дараа, эсхүл Засгийн газар огцорч шинээр байгуулагдах бүрд Засгийн газрын бүтцийн хуулийг шинэчлэн баталж ирсэн. Яам, агентлагуудын тоо, нэр, чиг үүргийг үндэслэлтэй тооцоо судалгаагүйгээр өөрчлөх явдал өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд аль ч Засгийн газрын үед түгээмэл байсан.

Засгийн газрын үндсэн бүтцийн өөрчлөлтийг оноор авч үзвэл:

Байгууллага / он	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016
Яам	16	9	11	13	11	16	13
Засгийн газрын тохируулагч агентлаг	-	22	17	14	12	11	10
Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг	-	37	31	23	31	17	17
Агентлагийн нэгдсэн тоо	-	59	48	37	43	28	27
Нийт яам, агентлагийн тоо	16	68	59	50	54	44	40

Эдгээр өөрчлөлтийг хийхдээ тухайн сонгуулийн дүнгээр Улсын Их Хурлын олонхийг бүрдүүлсэн улс төрийн намууд, улс төрчдийн хүсэл сонирхол, тэдгээрийн хоорондын зөвшилцөлд тулгуурлан, зарим талаар дур зоргын шинжтэйгээр хийж байна гэсэн шүүмжлэл их байдаг. Түүнчлэн яамдын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг өөрчлөх нь төрийн албан хаагчийн тогтвор суурьшилд сөргөөр нөлөөлж, төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байдал алдагдахад хүргэж байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах, санал, дүгнэлт гаргах ажлын хэсгийн гишүүдээс төв, орон нутагт иргэдтэй уулзах явцад төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангах шаардлагаар яамдын нэрийг Үндсэн хуульд тусгах талаарх санал удаа дараа гарч байсныг тэмдэглэсэн байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэд эхний санал асуулгад 73.0 хувь нь, хоёр дахь санал асуулгаар 78.9 хувь нь энэ асуудлыг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд авч үзэх боломжтой гэж үзжээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2000 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаас хойш байгуулагдсан Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурлын гишүүд олноор орж, Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг давхар гүйцэтгэж иржээ.

Төсөлд Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Сангийн яам, Гадаад хэргийн яам, Батлан хамгаалах яам, Байгаль орчны яам байхаар, түүнчлэн Ерөнхий сайд нийгэм, эдийн засаг, дэд бүтцийн чиглэлийн долоо хүртэл яамыг нэмж байгуулахаар Улсын Их Хуралд саналаа оруулж болохоор тусгаад байна.

Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын нийт гишүүний гуравны нэг нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болохоор, Улсын Их Хурлын гишүүний дөрөвний нэг нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг өргөн мэдүүлсэн тохиолдолд Улсын Их Хурал уг асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэхээр, Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхи нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг дэмжсэн бол шинэ Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг долоо хоногийн дотор хэлэлцэн шийдвэрлэхээр төсөлд тусгасан болно.

2.2. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх, үүргийг тодорхой болгох:

Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсад Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ. Үндсэн хуулиар олгогдсон хууль санаачлах эрх нь Ерөнхийлөгчид Улсын Их Хурал, Засгийн газрын төрийн бодлого боловсруулах эрх мэдлийг хуваалцах боломж олгодог гэж судлаачид үздэг. Олон улсад парламентын бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгч ихэнхдээ хууль санаачлах эрхгүй байдаг.

Мөн "Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэн, Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулган хуралд санаас хойш 30 хоног, эсхүл Ерөнхий сайдын бүрэн эрх дуусгавар болсноос хойш 21 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргана. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ." гэж төсөлд тусгалаа.

2.3. Улс төрөөс хараат бус, мэргэшсэн, чадварлаг, нэр хүндтэй төрийн албыг бэхжүүлэх:

2016 оны 01 дүгээр сарын 01-ний байдлаар 186,458 төрийн албан хаагч ажиллаж байгаагаас 3,092 нь улс төрийн, 19,687 нь төрийн захиргааны, 35,736 нь төрийн тусгай, 127,943 нь төрийн үйлчилгээний албанд ажиллаж байна.

Төрийн албыг тогтвортой, улс төрөөс хараат бус болгохын тулд 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд өөрчлөлт оруулж, улс төрчдөөс бусад төрийн албан хаагчдыг намын харьяалалгүй болгосон. Гэвч төрийн албан тушаалд томилох, халахдаа улс төрийн намын харьяаллыг харгалзан шийдвэрлэсэн талаарх гомдол, нэхэмжлэлийг Төрийн албаны зөвлөл болон Нийслэл дэх захиргааны хэргийн анхан шатны шүүхэд гаргасаар байна. Түүнчлэн судалгааны тоон үзүүлэлтээс дүгнэхэд сонгуулийн дараа халаа сэлгээ хийх нь их байгаа болох нь харагдаж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судалж, санал, дүгнэлт боловсруулах Ажлын хэсгийн судалгаанд оролцсон иргэд "Монгол Улсад эрх мэдэл хоорондын уялдаа холбоо хангагдаагүй байдлын гол шалтгаан юу гэж үзэж байна" гэсэн асуултад 1,459 хүн буюу 49.4 хувь нь "бүх шатанд улс төрийн намын оролцоо хэтэрхий их байна", 72 хүн буюу 2.4 хувь нь "төрийн улс төрийн шалтгаанаар халаа сэлгээ их хийгдэх болсон", 38 хүн буюу 1.3 хувь нь "төрийн алба мэргэшсэн, чадварлаг, тогтвортой байх зарчим алдагдаж, ихээхэн чадваргүй" гэсэн хариулт өгчээ. Улмаар нийт оролцогчдын 53.1 хувь нь төрийн алба улс төрөөс хамааралтай, түүнээс үүдэн төрийн албан хаагчдын чадавхи сул байна гэж дүгнэсэн байна.

Мөн төрийн албаны тогтвортой байдлыг хангахын тулд "Төрийн албаны зөвлөлийн хараат бус бие даасан байдал, төрийн албаны эрх зүйн хамгаалалтыг Үндсэн хуульд тусгах" нь зүйтэй гэж судалгаанд оролцогчдын 54 хувь нь үзсэн байна. Харин 28.2 хувь нь "улс төрийн намуудыг төрийн албаны томилгоонд оролцохыг хуулиар хориглох" санал өгсөн байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэд төрийн албаны зөвлөлийн бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар хамгаалах заалт нэмэх саналыг эхний санал асуулгад оролцогчдын 80.2 хувь нь, хоёр дахь санал асуулгаар 78.2 хувь нь дэмжсэн байна. Улс төрийн намын харьяалалгүй байх саналыг эхний санал асуулгад хамрагдсан иргэдийн 73.1 хувь нь, хоёр дахь санал асуулгад хамрагдсан иргэдийн 78.7 хувь нь дэмжжээ.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэд Төрийн жинхэнэ албанд томилох, албан тушаалд шатлан дэвшүүлэх, ажлын байрны тогтвортой байдлыг хангахдаа мэдлэг чадварт суурилсан зарчим баримтлах саналыг эхний судалгаагаар 90.3 хувь нь, хоёр дахь судалгаагаар 91.3 хувь нь Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгах нь зүйтэй гэж үзжээ.

Иймд "Төрийн жинхэнэ алба нь мэргэшсэн, тогтвортой байх, шатлан дэвших зарчимд үндэслэх бөгөөд түүний хэрэгжилтэд төрийн албаны төв байгууллага хяналт тавихаар, төрийн алба хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн үр дүнгээр болон хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн албанаас халах, чөлөөлөхийг хориглохоор, төрийн албаны төв байгууллагын хараат бус байдал, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгааг хуулиар тогтоох"-оор тус тус төсөлд тусгаад байна.

2.4. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тогтолцоог төгөлдөржүүлэх:

Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, хотод, аймаг нь сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/-д, сум нь баг болон тосгонд, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд, хот нь хороонд тус тус хуваагдахаар, хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоохоор төсөлд тусгасан.

Мөн Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, хот, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүргийн Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэл, хотын Засаг даргыг Ерөнхий сайд, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилохоор, баг, тосгон, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүрэг, хотын Засаг дарга дөрвөн жилийн хугацаагаар томилохоор Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тус тус тусгав.

2.5. Төрийн хариуцлага, сахилга, шударга ёсыг бэхжүүлэх, хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулах:

Улсын Их Хурал нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар хянан шалгах түр хороо байгуулж болохоор, Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь болон Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлэг уг хороог байгуулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал дахь олонхи, цөөнхийн бүлгийн тэгш төлөөлөлтэйгээр Улсын Их Хурлын дарга түр хороо байгуулахаар, түр хороо байгуулж, ажиллах журмыг хуулиар тогтоохоор Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгав.

Улсын Их Хурал улсын төсвийг хэлэлцэн батлах явцдаа Засгийн газрын санал авалгүйгээр зардлын шинэ төрөл үүсгэх, зарлага нэмэгдүүлэхийг хориглохоор төсөлд тусгалаа.

Мөн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэд төрийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, авлигатай тэмцэх бодлого, хэрэгжилтийг хангах, нийгмийн шударга ёсыг сахин хамгаалах байгууллагыг улс төрөөс ангид, хараат бус бие даасан байгууллага болгон зохион байгуулах саналыг эхний судалгаанд 87.5 хувь нь, хоёр дахь санал асуулгаар 75.8 хувь нь энэ асуудлыг Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгах нь зүйтэй гэж үзжээ.

Иймд төсөлд "Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, дүгнэлт гаргах эрх бүхий төрийн хяналтын байгууллага нь хуульд заасан үндэслэлээр болон Улсын Их Хурал үүрэг болгосноор гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн өмчит хуулийн этгээд болон хуульд заасан бусад эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны санхүү, төсвийн сахилга, үйл ажиллагааны болон хариуцлагын хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэхээр, түүний тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох"-оор тусгасан болно.

2.6. Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах үүрэг бүхий Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх, шүүгч, Ерөнхий шүүгчийг томилох томилгооны зарчмыг тодорхой болгох:

Шүүхийн ерөнхий зөвлөл арван нэгэн гишүүнээс бүрдэхээр, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг томилохоор Улсын Их Хуралд танилцуулж

дэмжсэнийг, бусад шүүхийн шүүгчийг томилохоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосныг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжлах, Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаас шүүгчдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар сонгох, энэхүү шийдвэрийг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжлах зэрэг өөрчлөлтийг төсөлд тусгасан.

Түүнчлэн, гучин таван нас хүрсэн иргэнийг Улсын дээд шүүхийн шүүгчээр томилохоор байсныг дөчин нас, хорин таван нас хүрсэн иргэнийг бусад шүүхийн шүүгчээр томилж болохоор байсныг гучин нас болгож төсөлд тусгалаа.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгад оролцсон иргэд шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах ёстой Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх, шүүгч, Ерөнхий шүүгчийг томилох томилгооны зарчмыг тодорхой болгох заалт нэмэх саналыг эхний судалгаанд 66.5 хувь нь, хоёр дахь санал асуулгаар 70.8 хувь нь дэмжсэн ба энэ асуудлыг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгах нь зүйтэй гэж үзжээ.

2.7. Дагаж мөрдөх хугацаа

Үндсэн хуулийн нэг үг, нэг цэг, нэг таслал өөрчлөгдсөн ч Үндсэн хуульчилсан болон бусад хуулийн холбогдох зүйл заалтыг түүнд нийцүүлэн өөрчлөх хэрэгцээ, шаардлага тулгардаг.

Энэхүү шалтгаанаар болон сонгуулийн мөчлөгийн дундуур төрийн эрх барих байгууллагуудыг "бужигнуулах"-гүй байх шаардлагын үүднээс Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холбоотой Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн:

- Гуравдугаар зүйлийн 2 /Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрхээс татгалзсан/;
- мөн зүйлийн 6 /Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүдийг томилсон, чөлөөлсөн, огцруулсан шийдвэрийг Ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хуралд танилцуулснаас хойш Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжлах/;
- мөн зүйлийн 10 /Улсын Дээд Шүүхийн шүүгчийг томилохоор Улсын Их Хуралд танилцуулж дэмжсэнийг, бусад шүүхийн шүүгчийг томилохоор Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөлийн санал болгосныг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжлах/ дахь заалт;
- Зургадугаар зүйл /Ерөнхийлөгч Засгийн газарт чиглэл өгөх зарлиг гаргах агуулга бүхий Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3 дахь заалтыг хүчингүй болгох/ -ийг 2021 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн дараа; бусад зүйл, заалтыг 2020 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн дараагаас эхлэн улс орон даяар дагаж мөрдөхөөр тогтоосон.

Үндсэн хуулийн гол архитектор Б.Чимид багшийн "Үндсэн хууль өөрчлөх шаардлага байна уу гэсэн асуултад: Өөрчлөгдөхгүй хууль гэж үгүй. Харин төрийн байгууламжийн тогтолцоо, түүний зарчмын суурь асуудлын хувьд Үндсэн хуулиар

оролдох нь төр, улсын амьдралд хор хохирол учруулж болзошгүй байдаг. Учир нь Үндсэн хууль бол түр зуурын буюу хэсэг хугацааны хөтөлбөр биш, харин ард түмний нэгэнт сонгосон зам болох нийгмийн яс булчингийн тогтолцоог язгуураар нь зангидсан, зүйл бүр нь авцалдаатай суурь хууль бөгөөд түүнээс аль нэг судсыг тасалбал бусад сүлжээндээ шарх үүсгэдэг. Үүнийг дордуулсан долоон өөрчлөлт тод харуулав. Иймд юу юугүй өөрчлөхийн оронд хохирол багатай буюу хор хөнөөлгүй арга замыг олох хэрэгтэй байдаг. Үүний тул түүний үг бүрийн утга, үзэл баримтлалыг гүнзгий ойлгож хэрэгжүүлэх, нарийвчилсан зөв тодорхой, Үндсэн хуульчилсан (органик) хууль, ердийн хууль, дэгээр (стандарт) оролдох нь зөв байдаг. Энэ бол олон улс оронд нотлогдсон зүйл болох нь маргаангүй. Юм л бол Үндсэн хуулийг ямар нэг хэрэглээний заавар, дэг журамчлага (процедур) шиг ойлгож гоочилдогоо болих цаг болсон”² гэжээ.

Гэтэл Үндсэн хуульд хүрэлгүйгээр Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллахыг хязгаарлах, Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг хэвийн зохистой хэмжээнд байлгах, төрийн хариуцлага, сахилга, шударга ёсыг бэхжүүлэх, хууль хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулах зэрэг эрх мэдлийн хуваарилалттай болон хяналт, хариуцлагатай холбоотой асуудлыг Үндсэн хуульчилсан болон бусад хуулиар зохицуулах удаа дараагийн оролдлого бодит амьдрал дээр улс төрийн намуудын субъектив хүчин зүйлийн нөлөөгөөр хэрэгжихгүй байгаа юм.

Үндсэн хуулийн асуудалд алсыг сайн харахгүй, дутуу дулимаг, түргэн түүхий хандаж болохгүй гэдгийг бид энэ он жилүүдэд ухаарлаа. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа бид дахин алдах ёсгүй. Бас дутуу, буруу явсан хандлагад хөтлөгдөж цаг хугацаанд шахагдаж, судалгаа, тооцоо багатай сэтгэл хөдлөлөөр Үндсэн хуулиар оролдож болохгүй гэдгийг хатуу санаж “**долоо хэмжиж, нэг огтлохын зарчим**”-ыг хэрэгжүүлж уг төслийг боловсруулсан бөгөөд **Монголын нийгэм дэх Үндсэн хуулийн ач холбогдлыг хэвээр хадгалах, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг эвдэхгүй, харин улам бэхжүүлэх** үзэл санаа бүр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд шингэсэн болно.

2 Б.Чимид. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. УБ., 2006 он. 112-113 дахь тал.



МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ТӨСЛИЙН ТАЙЛБАР



2017 оны ... дугаар
сарын ...-ны өдөр

Улаанбаатар
хот

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ

Нэгдүгээр зүйл. Монгол Улсын Үндсэн хуульд доор дурдсан агуулгатай дараахь зүйл, хэсэг нэмсүгэй:

1/Хорин наймдугаар зүйлийн 3, 4 дэх хэсэг:

“3.Улсын Их Хурал нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар хянан шалгах түр хороо байгуулж болно. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь болон Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлэг уг хороог байгуулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал дахь олонхи, цөөнхийн бүлгийн тэгш төлөөлөлтэйгээр Улсын Их Хурлын дарга түр хороо байгуулна.

4.Хянан шалгах түр хороо байгуулах, ажиллах журмыг хуулиар тогтооно.”

2/Дөчин зургадугаар зүйлийн 4, 5 дахь хэсэг:

“4.Төрийн жинхэнэ алба нь мэргэшсэн, тогтвортой байх, шатлан дэвших зарчимд үндэслэх бөгөөд түүний хэрэгжилтэд төрийн албаны төв байгууллага хяналт тавина.

5.Төрийн албан хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн үр дүнгээр болон хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн албанаас халах, чөлөөлөхийг хориглоно.”

3/Хорин тав¹ дүгээр зүйл:

“Хорин тав¹ дүгээр зүйл

1. Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, дүгнэлт гаргах эрх бүхий төрийн хяналтын байгууллага нь хуульд заасан үндэслэлээр болон Улсын Их Хурал үүрэг болгосноор гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн өмчит хуулийн этгээд болон хуульд заасан бусад эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны санхүү, төсвийн сахилга, үйл ажиллагааны болон хариуцлагын хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлнэ.

2.Төрийн хяналтын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.”

Хоёрдугаар зүйл. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтад “Улсын Их Хурал улсын төсвийг хэлэлцэн батлах явцдаа Засгийн газрын санал авалгүйгээр зардлын шинэ төрөл үүсгэх, зарлага нэмэгдүүлэхийг хориглоно;” гэсэн хоёр дахь өгүүлбэр, Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсгийн “сонгуулийн” гэсний дараа “тогтолцоо,” гэж тус тус нэмсүгэй.

Гуравдугаар зүйл. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дараахь хэсгийг доор дурдсанаар өөрчлөн найруулсугай:

1/Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг:

“2.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч дараахь тохиолдолд Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргана:

1/Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэн;

2/Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулган хуралдсанаас хойш 30 хоног, эсхүл Ерөнхий сайдын бүрэн эрх дуусгавар болсноос хойш 21 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй.

Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ.

2/Хорин зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг:

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

3/Хорин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг:

“2.Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулна.”

4/Хорин долдугаар зүйлийн 6 дахь хэсэг:

“6.Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонхи нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хуралдаанд оролцсон гишүүдийн дийлэнх олонхийн саналаар хуулийг эцэслэн батална. Ерөнхий сайдыг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ.”

5/Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг:

“1.Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын нийт гишүүний гуравны нэг нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болно.”

6/Гучин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг:

“3.Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг томилсон, чөлөөлсөн, огцруулсан шийдвэрийг Ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хуралд танилцуулснаас хойш Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор уг шийдвэрийг батламжилна.”

7/Дөчин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг:

“4.Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэг нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг өргөн мэдүүлсэн тохиолдолд Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхи нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг дэмжсэн бол шинэ Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг долоо хоногийн дотор хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.”

8/Дөчин зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг:

“1.Монгол Улсын яам, төрийн бусад албан газрыг хуулийн дагуу байгуулна. Засгийн газар доор дурдсан үндсэн чиг үүргийн яамтай байна:

- 1/Хууль зүй, дотоод хэргийн яам;
- 2/Сангийн яам;
- 3/Гадаад хэргийн яам;
- 4/Батлан хамгаалах яам;
- 5/Байгаль орчны яам.

Ерөнхий сайд нийгэм, эдийн засаг, дэд бүтцийн чиглэлийн нийт долоо хүртэл яамыг нэмж байгуулахаар Улсын Их Хуралд саналаа оруулж болно.”

9/Дөчин зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг:

“3.Төрийн албаны төв байгууллагын хараат бус байдал, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгааг хуулиар тогтооно.”

10/Тавин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг:

“2.Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг томилохоор Улсын Их Хуралд танилцуулж дэмжсэнийг, бусад шүүхийн шүүгчийг томилохоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосныг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжилна. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаас шүүгчдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар сонгоно. Энэхүү шийдвэрийг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжилна.”

11/Тавин долдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг:

“1.Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, хотод, аймаг нь сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/-д, сум нь баг болон тосгонд, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд, хот нь хороонд тус тус хуваагдана.

2.Хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.”

12/Жардугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг:

“2.Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, хот, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүргийн Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэл, хотын Засаг даргыг Ерөнхий сайд, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно. Баг, тосгон, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүрэг, хотын Засаг дарга дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно.”

Дөрөвдүгээр зүйл.Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.” гэснийг “Улсын Их Хурлын гишүүн нь Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол албан үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.” гэж, Дөчин зургадугаар зүйлийн 2 дахь

хэсгийн “төрийн ашиг сонирхолд” гэснийг “үндэсний язгуур ашиг сонирхолд” гэж, Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Жаран хоёрдугаар зүйлийн 3 дахь хэсгийн “нийслэлийн” гэснийг “нийслэл, хотын” гэж, Тавин нэгдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн “гучин тав” гэснийг “дөчин” гэж, “хорин таван” гэснийг “гучин” гэж, Дөчин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн “ажиллана” гэснийг “ажиллах бөгөөд арван нэгэн гишүүнээс бүрдэнэ.” гэж, Тавин наймдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Тавин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Жардугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Жаран нэгдүгээр зүйлийн 2, 4 дэх хэсэг, Жаран хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Жаран гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “нийслэл, сум,” гэснийг “нийслэл, хот, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/,” гэж, Тавин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийн “нийслэлийн” гэснийг “нийслэл, хот, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүргийн” гэж, “Эдгээр Хурлын болон сум, дүүргийн Хурлын” гэснийг “Эдгээр Хурлын” гэж тус тус өөрчилсүгэй.

Тавдугаар зүйл. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин гуравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн “, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг” гэснийг хассугай.

Зургадугаар зүйл. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3 дахь заалтыг хүчингүй болсонд тооцсугай.

Долдугаар зүйл. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг 2020 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрийн 12.00 цагаас эхлэн, Гуравдугаар зүйлийн 2, 6, 10 дахь хэсэг болон Зургадугаар зүйлийг 2021 оны 7 дугаар сарын 01-ний өдрийн 12.00 цагаас эхлэн улс даяар тус тус дагаж мөрдөнө.

Гарын үсэг



НЭГ.
МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛ



НЭГ.ТӨСВИЙН ЗАРДЛЫН ШИНЭ ТӨРӨЛ ҮҮСГЭХ, ЗАРЛАГА НЭМЭГДҮҮЛЭХИЙГ ХОРИГЛОХ /§25.1.7/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§25.1.7-д нэмэлт орсон	Хорин тавдугаар зүйл 1 дэх хэсэг 7/ төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;	Хорин тавдугаар зүйл 1 дэх хэсэг 7/ төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах. Улсын Их Хурал улсын төсвийг хэлэлцэн батлах явцдаа Засгийн газрын санал авалгүйгээр зардлын шинэ төрөл үүсгэх, зарлага нэмэгдүүлэхийг хориглоно;

Нэмэлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрхэд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалтад “төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;” гэж хамааруулан хуульчилсан нь төсөв, санхүүгийн харилцаанд Улсын Их Хурал давуу эрх эдэлж байгааг илтгэнэ.

Үүнээс улбаалан Улсын Их Хурлын гишүүд тойрогтоо хөрөнгө оруулалтын зардал нэмж тусгах, өөрсдийн мэдлийн 10 сая /2004/, 100 сая /2006/, 250 сая /2007/, 1 тэрбум /2010/ төгрөг нэмж хуваарилуулах зэргээр төсвийн хэтийдсэн эрх мэдэл эдлэх болсноор олон түмний шүүмжлэлд өртсөн байдаг. Энэ асуудал ч Үндсэн хуулийн эдийн засаг гэсэн шинжлэх ухааны салбарыг өнгийж харахад хүргэсэн байж болох юм.

Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т “...улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх” гэж заасан нь Засгийн газрын бүрэн эрхэд хамаарч байна. Засгийн газраас боловсруулж, өргөн мэдүүлсэн төсөлд Улсын Их Хурлын гишүүд дур зоргын шинжтэй өөрчлөлт оруулж, Засгийн газрын төсвийн талаарх бодлогыг Улсын

Их Хурал өөрөө алдагдуулж байхад Засгийн газар чимээгүйхэн аялдан дагалдаж байсан нь улсын төсвийн тухай хуулийн биелэлтийн талаар Улсын Их Хурал Засгийн газартай хариуцлага тооцох механизмыг ажиллахгүй болоход хүргэсэн байна.

Нэгэн үе Монгол Улс “Хөгжлийн банкны хөрөнгө”, “Чингис бонд”, “Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр” гэх мэт таван зэрэгцээ төсөвтэй байсан нь улс орон бүхэлдээ өрийн дарамтад орон эдийн засаг хөл алдах нэг үндсэн шалтгаан болсон. Энэ нь Засгийн газар төсвийн төслийг боловсруулах, түүнийгээ хамгаалах, Улсын Их Хурал баталсан төсвийнхээ зарцуулалтад хяналт тавих бүрэн эрхээ бараг умартахад хүргэсэн байна.

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын бүрэн эрхийн хүрээнд ийм тодорхой бус, нийтийн ашиг сонирхолд нийцээгүй харилцаа удаан үргэлжлэх ёсгүй. Ийм учраас хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хяналт, тэнцлийг хангахад зайлшгүй чухал гэж үзэн **“Улсын Их Хурал улсын төсвийг хэлэлцэн батлах явцдаа Засгийн газрын санал авалгүйгээр зардлын шинэ төрөл үүсгэх, зарлага нэмэгдүүлэхийг хориглоно.”** гэж нэмэлт оруулсан болно.

Тайлбар, үндэслэл

Улсын төсвийн төслийг боловсруулах, түүнийг хянаж батлах, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих асуудал бол Үндсэн хуулийн эдийн засгийн асуудал мөн бөгөөд төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрүүд /хууль тогтоох, гүйцэтгэх/-д энэ талаарх эрх мэдлийг хуваарилсан зохицуулалт юм.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн ухаан нь төрийн салбарт ажиллаж байгаа албан тушаалтан, хувь хүмүүсийн харилцааг зохицуулдаг дүрэм, журам, институцийн үр нөлөөг харьцуулан судалдаг улс төр, эрх зүй, эдийн засгийн шинжлэх ухааны хосолмол судалгааны салбар.³ Энэ салбар нь улс төрийн болон эдийн засгийн шийдвэр гаргах эрх мэдлийг Үндсэн хуулиар хязгаарлах шаардлага, үндэслэлийг дэвшүүлэн тавьдаг.

Сонгууль, ёс суртахуун, хариуцлагад найдан улс төрчдөд хязгаарлалтгүйгээр төсвийн хөрөнгө зарцуулах, байгалийн баялагийг ашиглах зэрэг томоохон шийдвэр гаргах эрх мэдэл олгосноор олон түмнийхээ ашиг сонирхлоос гажиж, нийтийн хөрөнгө үнэгүүддэг, төсвийн зарлага, улсын өр зогсолтгүй өсдөг нь ганц манай улсын зовлон биш юм.

Ийм учраас эдийн засгийн хямрал, улсын өр, төсвийн алдагдлыг арилгахын тулд хууль тогтоогч, улс төрчдөд найдах бус тэдний зүгээс бодлого тодорхойлох шийдвэр гаргахдаа дагаж мөрдвөл зохих хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар зохицуулах шаардлагатай гэж онолын хувьд үздэг. Энэ хязгаарлалт нь процедурын болон тоон гэсэн хэлбэртэй байна.

Процедурын хязгаарлалтыг улс төрийн шийдвэр гаргах саналын хувийг өндөрсгөн тогтоох байдлаар тогтоож болно. Одоогийн төсөл бол процедурын хэлбэрт

³ “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь”. Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (ScD), философийн ухааны доктор (PhD), профессор Н. Лүндэндорж. Хууль дээдлэх ёс. 2015 он. Дугаар 4. 9 дэх тал.

хамаарч байгаа юм. Төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлоход санхүүгийн тоон хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тогтоож болдог байна.

Тухайлбал, өрийн тааз, төсвийн алдагдал, төсвийн зарлага, орлого зэрэгт санхүүгийн тоон хязгаарлалтыг дэлхийн зарим улсууд Үндсэн хуулиар болон Үндсэн хуульчилсан /органик/ хуулиар тогтоожээ.

Үндсэн хуулийн эдийн засаг гэсэн шинжлэх ухааны судалгааны салбарыг доктор, профессор Н.Лүндэндорж нилээд гүнзгий судалснаас гадна Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Мэдээлэл, хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтсийн Судалгааны албанаас “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн тухай ойлголт, гадаадын зарим орны Үндсэн хуульд эдийн засгийн эрхийн талаарх асуудлыг хуульчилсан байдал” сэдэвт судалгааны ажлаар дэлхийн 53 улсыг хамруулан судалжээ.

Төсвийн талаар процедурын хязгаарлалт хийсэн улс орон нилээд олон байна. Дээр дурдсан судалгааны ажилд БНСУ нь Үндсэн хуулийнхаа 57 дугаар зүйлд “Үндэсний Ассамблей нь Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийн төслийн зардлын хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй, шинээр зардал төлөвлөхгүй.” гэж заасан байгаа нь ажлын хэсгээс боловсруулсан энэхүү нэмэлтийн төслийн үзэл санааг бүхэлд нь илэрхийлж байна.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн асуудлын хүрээнд санхүүгийн тоон хязгаарлалт, түүний дотор өрийн таазыг чухал хэмээн үздэг байна. Тухайлбал:

- Дани Улсын Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлд “Засгийн газрын зээлийн асуудлыг гагцхүү хуулиар зохицуулна.”;
- Испани улсын Үндсэн хуулийн 135 дугаар зүйлд “Засгийн газрын бонд гаргах, болон зээл авахыг хуулиар зохицуулна.”;
- Финланд Улсын Үндсэн хуулийн 82 дугаар зүйлд “Парламент нь зээлийн дээд хэмжээнээс гадна өрийн таазыг тогтооно.”;
- Швед Улсын Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлд “Засгийн газар нь Парламентын зөвшөөрөлгүй зээл авах болон санхүүгийн үүрэг бий болгох эрх эдлэхгүй.”;
- Люксембург Улсын Үндсэн хуулийн 99 дүгээр зүйлд “Засгийн газар парламентын зөвшөөрөлгүйгээр зээл авах эрх эдлэхгүй.”;
- Унгар улсын Үндсэн хуулийн 36 дугаар зүйлд “Улсын өрийн хэмжээ дотоодын нийт бүтээгдэхүүний тэн хагасаас хэтэрсэн хуулийг батлахгүй.” гэх мэтээр зохицуулсан байдаг.

Өрийг хязгаарлах, төсвийн алдагдлыг хязгаарлах, төсвийн зарлагыг хязгаарлах, төсвийн орлогыг хязгаарлах гэсэн санхүүгийн тоон хязгаарлалтыг дэлхийн улс орнууд Үндсэн хуульчилсан хуулиараа тогтоодгоос гадна баруун ба зүүн Европын зарим улсууд Үндсэн хуульдаа оруулсан туршлага байна.

Ач холбогдол

Засгийн газар төсвийн төслийг нягт боловсруулах, Улсын Их Хурал баталсан төсвийнхөө гүйцэтгэлийн хяналтыг дагнан хариуцах боломж бүрдэнэ. Улсын Их Хурал, Засгийн газрын хоорондох төсвийн талаарх эрх мэдлийн хуваарилалт тодорхой болно.

Улсын Их Хурлын гишүүд төсвийн хэлэлцүүлгийн явцад улсын төсөвт тойргийн болон салбарын ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн зардлын шинэ төрөл үүсгэх, төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх саналыг төсөлд оруулахыг хязгаарлаж байгаа нь Улсын Их Хурлын төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтын үр нөлөөг дээшлүүлнэ.

Өмнө нь Засгийн газраас боловсруулсан төсвийн хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн явцад Улсын Их Хурал хичнээн өөрчлөлт оруулсан ч Засгийн газар чимээгүйхэн аялдан дагалдаж, төсвийн талаар Улсын Их Хурлын өмнө хүлээх хариуцлагыг тодорхойгүй болгодог сөрөг хандлага арилж, харин ч ийм үйлдэл илэрвэл Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эсэх тухай асуудал тавигдах боломжийг бүрдүүлнэ.

ХОЁР.МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ЭЭЛЖИТ ЧУУЛГАНЫ ҮРГЭЛЖЛЭХ ХУГАЦАА /§27.2/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Нэмэлт, өөрчлөлтийн найруулга (2000)	Төслийн заалт (2017)
§27.2-ыг өөрчлөн найруулсан	Хорин долдугаар зүйл 2.Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулна.	Хорин долдугаар зүйл 2.Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа тавиас доошгүй ажлын өдөр чуулна. <i>/Энэ хэсгийг 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан бөгөөд уг өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор хүчингүй болсон. Мөн хэсгийг 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан/</i>	Хорин долдугаар зүйл 2.Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа далан таваас доошгүй ажлын өдөр чуулна.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

1992 оны Үндсэн хуулийг анх батлахдаа Монгол Улсын Их Хурлын ээлжит чуулганы нэг удаагийн хуралдааны хугацааг 75-аас доошгүй ажлын өдөр байна гэж заасныг 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр багасган 50-аас доошгүй ажлын өдөр болгосон байдаг. Энэ өөрчлөлт нь Улсын Их Хурал хууль тогтоох байнгын буюу тасралтгүй ажиллах байгууллага байх нөхцөл шалгуурыг дордуулсан. Ингэснээр хууль тогтоох үйл ажиллагааны чанарт сөргөөр нөлөөлсөн гэж салбарын судлаач, эрдэмтэд төдийгүй иргэд⁴ дүгнэсэн байдаг.

4 "Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах санал, дүгнэлт боловсруулах" ажлын хэсгээс явуулсан социологийн судалгаа.

Тайлбар, үндэслэл

Чуулганы хуралдаан⁵ нь хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр. Жилд хэдэн удаа хуралдах, нэг хуралдахдаа хэдий хугацааны турш хуралдах зэрэг нь тухайн парламентын зохион байгуулалтын асуудал хэдий ч дараах хүчин зүйлсийн хэрэгцээ, шаардлага, нөлөөллийг харгалзан парламентын ээлжит чуулганы хуралдаан үргэлжлэх хугацааг тогтооно. Үүнд:

- (1) парламентын хараат бус байдал;
- (2) парламентын төлөвшил буюу байнгын ажиллагаатай парламент;
- (3) хууль тогтоомжийн чанар буюу үр нөлөөтэй парламент.

1. Парламентын хараат бус байдал:

Хууль тогтоох байгууллага нь нэг талаас хууль тогтоомжийг нийгмийн хурдацтай өөрчлөгдөж буй хэрэгцээ шаардлагад тохируулан батлах үүрэгтэй. Нөгөө талаас, парламент нь ард түмний төлөөллийн байгууллага болохын хувьд засгийн газрын үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэх замаар засгийн газрыг ард түмний өмнө ажлаа хариуцах нөхцөлийг бүрдүүлдэг.⁶

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

2. Парламентын төлөвшил буюу байнгын ажиллагаатай парламент:

Байнгын ажиллагаатай парламент байхын үндсэн хэмжүүр нь тухайн парламентын үйл ажиллагаа бүрэн эрхийнхээ хугацаанд тогтвортой, тасралтгүй үргэлжлэхийг ойлгоно.

Парламентын үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болсон чуулганы хуралдаан гэдэгт ганц нэгдсэн хуралдааныг ойлгох нь өрөөсгөл ойлголт бөгөөд онолын хувьд хууль тогтоох үйл ажиллагааны гол ажил явагддаг байнгын хороод болон зохион байгуулалтын бусад нэгжийн (ажлын хэсэг, намын бүлэг г.м) хуралдааныг бүхэлд нь хамруулан үзэх нь зүйтэй.

Иймд байнгын ажиллагаатай парламентын нэг удаагийн ээлжит чуулганы үргэлжлэх хугацаа ажлын 50 өдөр байна гэдэг нь жилд ажлын 100 өдөр буюу 4 сар хагасын хугацаанд /нэг сард ажлын 22 өдөр байна/ хуралдаж, 7 орчим сар нь чуулганы чөлөө цаг болж байгаа нь байнгын ажиллагаатай парламент мөн эсэх маргаан үүсэхэд хүргэдэг.

Энэ нь бусад улсын тэр дундаа парламентын засагтай улсын чуулганы хуралдааны үргэлжлэх хугацаатай харьцуулахад хангалттай хугацаа биш юм.

⁵ Парламентын чуулганы хуралдаан гэдэгт парламентын зохион байгуулалтын нэгжийн болон нэгдсэн хуралдааныг ойлгоно.

⁶ "Ардчилал ба парламент". ОУПХ. 2007 он, УБ., 83 дахь тал.

Тухайлбал, Израиль, Молдав, Словак улсад 8 сар, Киргиз, Турк, Чех улсад 9 сар, Казахстан, Эстони улсад 10 сар, Македон улсад 11 сар орчим чуулганы хуралдаан үргэлжлэхээр тогтоосон байна. Мөн судалгаанаас үзэхэд Дани, Исланд улс парламентын чуулганы хуралдаан **завсарлагагүй** үргэлжлэхээр Үндсэн хуульдаа заасан байна.⁷ Харин Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслөөр "хагас жил тутамд ажлын 75 өдөр" хуралдахаар тусгасан нь ээлжит чуулганы хуралдаан жилд 7 орчим сар үргэлжлэхээр болж байна.

Нөгөө талаас, чуулганы завсарлагын хугацааг тухайн хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаа тасарч байна гэж ойлгож болохгүй бөгөөд төлөөллийн байгууллага болохын хувьд сонгогдсон тойрогтоо ажиллах хугацаа юм.

Парламентын ээлжит болон ээлжит бус чуулганыг албан ёсоор нээж хаадаг нь хуралдаан эхэлсэн болон дууссаныг албан ёсоор зарлаж байгаа бөгөөд завсарлагын хугацаанд парламентын зохион байгуулалтын нэгж хуралдаж шийдвэр гаргах эрх зүйн үндэслэлгүй (*нэгдсэн чуулганы болон байнгын хорооны хуралдаан*) юм. Энэ нь парламентын хууль тогтоох байнгын шинжийг хадгалах болон тогтвортой байдлыг хангах зорилготой Үндсэн хуулийн хамгаалалт юм.

"Байнгын ажиллагаатай парламент"-ын шинжийг хадгалахын тулд зарим улсад чуулганы чөлөө цагт парламентын өөрийн бүтэц (*ажлын алба биш*) ажилладаг. Тухайлбал:

(1) Испанийн вант улсын Үндсэн хуульд зааснаар парламентын дээд, доод танхимд **"Байнгын Төлөөлөл"** буюу *"Permanent Deputation"* гэх парламентын бүлэг бүрээс сонгосон 21 гишүүнээс доошгүй бүрэлдэхүүнтэй байнгын ажиллагаатай бүтэц байна. "Байнгын Төлөөлөл"-ийн гишүүдийг парламентын бүлгүүдийн тоонд хувь тэнцүүлэн бүрдүүлнэ. Байнгын Төлөөллийн чиг үүрэг нь парламентын чөлөө цагт Танхимуудын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд орших бөгөөд танхим тус бүрийн дарга тэргүүлнэ.⁸

(2) Камбожийн вант улсын Үндсэн хуульд парламентын танхимуудын чөлөө цагт байнгын ажиллагаатай **"Байнгын хороо"** ажиллахаар заасан байна. Энэ нь манай улсад тогтсон Байнгын хорооноос өөр нэгж юм. Тус улсын Үндсэн хуулийн 84 дүгээр зүйлд доод танхимын, 108 дугаар зүйлд⁹ дээд танхимын байнгын ажиллагаатай бүтцийг заасан бөгөөд чиг үүрэг нь "чуулганы чөлөө цагт парламентын Танхимуудын ажлыг эрхлэн явуулахад оршино" гэж тодорхойлсон байна.

3. Хууль тогтоомжийн чанар буюу үр нөлөөтэй парламент:

Парламентын хууль тогтоох, хянан шалгах үйл ажиллагаа үр нөлөөтэй байх эсэх нь түүний үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр болох хуралдааны зохион байгуулалтаас ихээхэн шалтгаална.

7 "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа" номоос дэлгэрүүлэн үзнэ үү. УБ., 2017 он.

8 Испанийн Вант Улсын Үндсэн хуулийн 78 дугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсгийн заалтаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

9 "https://www.constituteproject.org/constitution/Cambodia_2008?lang=en"

Парламентыг үр нөлөөтэй ажиллахад нөлөөлдөг гол хүчин зүйл нь **парламентын зохион байгуулалт** болон **парламентын нөөц** байдаг. Парламентын нөөцийн хувьд:

- хараат бус төсөв, хөрөнгө;
- чадавхи, боломжтой ажлын алба (*парламентын ажлын бүхий л асуудлаар гишүүдэд аль нэг талыг барилгүй дэмжлэг үзүүлэх хангалттай тооны чадвартай, мэргэшсэн шинжээч ажилтан; иж бүрэн номын сан, мэдээллийн үйлчилгээ; гишүүд, тэдний бичиг хэргийн болон судалгааны туслах ажилтнууд; парламентад суудалтай намуудад зориулсан албан байр болон бусад*¹⁰)-ыг ойлгоно.

Парламентын нөөц дутмагаас парламентын чадавхи буурах нь гүйцэтгэх засаглалтай харьцах эрх мэдлийн тэнцвэрт зайлшгүй нөлөөлнө. Парламентын хяналтын ажил хариуцлагатай байхаа больж; эн тэргүүнд гүйцэтгэх засаглалд үйлчилдэг засгийн газрын ажилтнуудын мэдлэг чадвараас гишүүд хараат болж; засгийн газар бодлого, хууль тогтоомж боловсруулахдаа парламентыг орхигдуулахад хүрдэг гэж судлаачид үздэг¹¹ байна.

Харин парламентын зохион байгуулалтын хувьд парламент өөрийгөө зохион байгуулах арга зам, түүний дотор ээлжит чуулганы хугацаанд парламентын зохион байгуулалтын нэгжүүд үр нөлөөтэй ажиллах боломжоор гүйцэтгэх засаглалаас хараат бус байх нь зүйтэй гэдгийг нийтээр хүлээн зөвшөөрөх болсон.

Өөрөөр хэлбэл, парламент хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг, засгийн газрын тайланг хэлэлцэх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт болон төсөв, санхүүгийн хяналтын бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ засгийн газраас (*гүйцэтгэх засаглалын байгууллагаас боловсруулсан мэдээллээс*) хараат бусаар хэрэгжүүлэх нь парламентын үйл ажиллагааны зохион байгуулалттай шууд холбоотой байдаг.

Парламент өөрийн **"хараат бус байдал"**¹²-аа бодитоор хангаж чадах нь хууль тогтоомжийн чанар, хуулийн хэрэгжилт, гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналт сайжрах үндэс болдог.

Хуулийн төслийг сайтар шүүн тунгаах ажил цаг хугацааны хүрэлцээгүй байдлаас шалтгаалан сулрахаас сэргийлэх, өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн чухал эсвэл маргаантай хэсэгт онцгой ач холбогдол өгдөг байх үүднээс хууль тогтоох ажиллагааны хугацааг оновчтой зохион байгуулах нь чухал байна.

Энэ хугацааг хэрхэн тогтоосноос хуулийн чанар болон парламентын хяналтын чанар ихээхэн шалтгаална. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн чанарын чухал асуудлын нэг нь хуулийн төслийн эх бичвэрийн чанарын асуудал бөгөөд хичнээн сайн боловсон хүчин (хүний нөөц) байсан ч чанартай ажиллах боломжит хугацааг олгох нь хараат бус байдлын илрэл юм.

Түүнчлэн парламентын хяналтын чанарын тухайд хууль тогтоомжийг үр

10 "Ардчилал ба парламент". ОУПХ. 2007 он, 122 дахь тал.

11 Мөн тэнд.

12 M. Steven Fish. 'Stronger Legislatures, Stronger Democracy'. Journal of Democracy, 17.1, Jan. 2006.

нөлөөтэй хэрэгжиж буй эсэх болон практикт ямар үр дагавар үзүүлж байгааг тогтмол хянаж шинжлэх хэрэгцээ, шаардлага тулгардаг. Энэ нь эргээд хуулийн чанар, үр нөлөөг сайжруулахад чухал нөлөө үзүүлдэг.

Иймд хуулийн төсөл хэлэлцэн батлах, засгийн газрын тайланг хэлэлцэх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн хяналт шалгалтыг судлан, холбогдох тайланг хэлэлцэхэд хангалттай цаг төлөвлөх хэрэгцээнд тулгуурлан улс орнууд Үндсэн хуулиараа чуулганы үргэлжлэх хугацааг тогтоож байна.

Ач холбогдол

1992 онд баталсан Үндсэн хуульд Улсын Их Хурлыг хагас жил тутам ажлын 75 хоног хуралдахаар тогтоосон нь Үндсэн хуульд оруулсан “дордуулсан долоон өөрчлөлт”-ийн нэгийг уг эхээр нь сэргээсэн төдийгүй, Улсын Их Хурлын байнгын ажиллагаатай парламент байх шаардлагыг хангахад эерэгээр нөлөөлнө.

Парламент дахь хуулийн төслийг хэлэлцүүлэгт бэлтгэх ажлын чанар, үр дүн, батлагдсан хууль тогтоомжийн чанар сайжирна. Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт чанарын тухайд хууль тогтоомжийг үр нөлөөтэй хэрэгжиж буй эсэх болон практикт ямар үр дагавар үзүүлж байгааг тогтмол хянах боломж нэмэгдэнэ.

Ингэснээр хууль тогтоомжийн амьдралд нийцтэй байх, бодит хэрэгцээ, шаардлагаас урган гарсан байх, хуулийн үзэл баримтлал, зорилго нь хуулийн зүйл, заалттай нийцсэн байх зэрэг чанарын асуудалд чухал нөлөө үзүүлнэ.

ГУРАВ.ХУРАЛДААНЫГ ХҮЧИНТЭЙД ТООЦОХ ИРЦ, ХУУЛЬ ЭЦЭСЛЭН БАТЛАХ БОСГО /§27.6/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Нэмэлт, өөрчлөлтийн найруулга (2000)	Төслийн заалт (2017)
§27.6-г өөрчлөн найруулсан	Хорин долдугаар зүйл 6.Үндсэн хууль, бусад хуульд өөрөөр заагаагүй бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дийлэнх олонхи нь хүрэлцэн ирснээр чуулганыг хүчинтэйд үзэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний олонхийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.	Хорин долдугаар зүйл 6.Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонхи нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ. <i>/Энэ хэсгийг 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан бөгөөд уг өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон. Мөн хэсгийг 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан/</i>	Хорин долдугаар зүйл 6.Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдааныг гишүүдийн олонхи нь хүрэлцэн ирснээр хүчинтэйд үзэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хуралдаанд оролцсон гишүүдийн дийлэнх олонхийн саналаар хуулийг эцэслэн батална. Ерөнхий сайдыг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ."

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

1992 онд баталсан Үндсэн хуулиар Улсын Их хурлын нийт гишүүдийн дийлэнх олонхи (51 гишүүн) хүрэлцэн ирсэнээр чуулганы болон байнгын хорооны хуралдааныг хүчинтэйд тооцдог байсан. Харин 2000 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж дийлэнх олонхийг ердийн олонхи (39 гишүүн) болгон бууруулсан.

Энэ нь сөрөг хүчин ирцээр барьцаалан парламентыг гацаахаас сэргийлэх сайн талтай байсан ч зөвхөн 20 гишүүний дэмжсэнээр (1/3-ээс бага) хууль батлах боломж

олгосон сөрөг үр дүн авчирсан гэж эрдэмтэд үздэг.¹³

Түүнчлэн хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийг бууруулсан явдал нь асуудлыг олонхиор шийдэх зарчмыг алдагдуулж, төлөөллийн үүрэг, ач холбогдлыг бууруулсан гэж үздэг¹⁴. Иймд 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан “дордуулсан” гэх долоон өөрчлөлтийн нэг болох энэхүү заалтыг засах хэрэгцээ, шаардлага үүссэн байна.

Тайлбар, үндэслэл

Хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирц, хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босго нь парламентын **төлөөлөх бүрэн эрх** (чиг үүрэг), **ард түмэн өөрсдийн сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох** зарчимд (төлөөллийн ардчиллын зарчим) хамаарах ойлголт юм. Уг асуудлын хүрээнд:

(1) хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирц (кворум);

(2) хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босгын тухай асуудлууд хөндөгддөг.

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

Парламентын танхим нь шийдвэр гаргахын тулд парламентын гишүүдийн ирцийн доод хэмжээтэй байна.¹⁵

Хурлыг хүчинтэйд тооцох **“ирц”** буюу “кворум”-ыг хууль зүйн тайлбар толь бичгүүдэд¹⁶ **хурлын ирцийг хууль ёсны гэж үзэх болон хүчин төгөлдөр шийдвэр гаргаж болох хуралд оролцох гишүүдийн доод тоо** (хязгаар) гэж тодорхойлсон байдаг.

Хурлыг хүчинтэйд тооцох ирц нь ямар нэгэн тоо, эсхүл нийт гишүүдийн тоонд харьцуулсан хувиар тодорхойлогдоно. Ирцийн доод хязгаар тогтоохын ач холбогдол нь аливаа шийдвэр гаргахад төлөөллийн байгууллагын хүрэлцэхүйц олон гишүүд оролцох журмыг хангахад оршино гэжээ.¹⁷

Ирц нь Засгийн газарт итгэл үзүүлэх ба үл үзүүлэх, буруушаах тогтоол гаргах, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах гэх мэт төр улсын чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд илүү хүчтэй нөлөөлдөг.

Чуулганы хуралдааныг хүчинтэйд тооцох ирцийг дэлхийн улс орон бүрт харилцан адилгүй тогтоодог. 31 улсын Үндсэн хуулийн ирцтэй холбоотой заалтаас үзэхэд:

13 Б.Чимид. “Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал” хоёрдугаар дэвтэр. УБ., 2008 он, 195 дахь тал.

14 Мөн тэнд.

15 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” Академи, УБ., 2009 он, 139 дэх тал.

16 С.Нарангэрэл. Монголын эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2015. он 236 дахь тал.

17 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” Академи, УБ., 2009 он, 139 дэх тал.

- 50.0 хувь ба түүнээс дээш ирцийг хүчинтэйд тооцдог - 23 улс;
- 33.3 хувь ба түүнээс дээш ирцийг хүчинтэйд тооцдог - 5 улс;
- 25 хувиас дээш ирцийг хүчинтэйд тооцдог - 1 улс байна.

Хуралдаан хүчинтэйд тооцох ирц	Улсын тоо	Улсын нэр
66.7%	1	Казахстан
50.0% + 1	19	Албани, Бельги, Болгар, Босни Герцоговин, БНСУ, Дани, Доминикан, Исланд, Итали, Киргиз, Литва, Люксембург, Македон, Молдов, Нидерланд, ОХУ, Серби, Словак, Словени, Унгар
50.0%	3	Латви, Норвег, Польш
33.3% + 1	3	Австрали, Турк, Япон
33.3%	2	Чех, Чили
25.0% + 1	1	Сингапур
шаардаагүй	1	Израиль
Үндсэн хуульд тусгаагүй	1	Литва

Хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босго: Энэ асуудлын хүрээнд хэлэлцэж буй асуудлыг шийдвэрлэх, хууль эцэслэн батлах босго болон гишүүн эрхээ биечлэн хэрэгжүүлэх тухай ойлголт хамаарна.

Нэмэлт, өөрчлөлтийн энэхүү төсөлд хууль эцэслэн батлах босгыг **хуралдаанд оролцсон гишүүдийн дийлэнх олонхийн** саналаар эцэслэн батлахаар туссан.

Нэр томъёоны хувьд:

- **Энгийн олонхи** (Simple Majority) гэж тоологдсон нийт саналын (санал хураалтад оролцсон гишүүдийн) 50.0% + 1 санал авсныг;
- **Үнэмлэхүй олонхи** (Absolute Majority) гэж тоологдвол зохих нийт саналын (нийт гишүүдийн) 50.0% + 1 санал авсныг;
- **Харьцангуй олонхи** (Effective Majority) гэж хамгийн олон санал авсныг;
- **Дийлэнх олонхи** (Special Majority) гэж “гуравны хоёр” (66.7%), “дөрөвний гурав” (75.0%) г.м. тодорхой хувиар санал авсныг ойлгоно.

Түүнчлэн парламентын гишүүд хуралдаанд биечлэн оролцох, санал өгөх эрхээ биечлэн хэрэгжүүлэх тухай асуудал нь төрийн үйл хэрэгт ард түмний төлөөллийг хангах асуудалтай холбогдон үүсдэг. Олон улсын туршлагаас үзэхэд¹⁸ хэрэв парламентын гишүүн хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр чуулганы болон байнгын хорооны хуралдаанд тодорхой давтамжтай оролцоогүй тохиолдолд дараах арга хэмжээг авахаар Үндсэн хуулиар зохицуулсан байна. Үүнд:

18 Энэхүү судалгаанд нийт 80 орны Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг судалж үзэхэд 44 орны Үндсэн хуульд дээрх зохицуулалт байсан бөгөөд дэлгэрэнгүйг Судалгааны эмхэтгэлээс үзнэ үү.

- гишүүний бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох, түдгэлзүүлэх, эгүүлэн татах;
- торгох, хөдөлмөрийн хөлс олгохгүй байх, хасах (суутгах);
- нэмэлт буюу тусгай хангамжийг олгохгүй байх санцгийг тусгасан байна.

Парламентын гишүүдийг чуулганы хуралдаанд биечлэн оролцуулах Үндсэн хуулийн энэхүү хөшүүргийг үзвэл:

1) Гишүүний бүрэн эрхэд хариуцлага тооцох тухайд:

- Зөвшөөрөлгүйгээр эсхүл хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр¹⁹ чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдаанд оролцоогүй гишүүний бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох Үндсэн хуулийн зохицуулалттай улс – 35 /Судалгааны эмхэтгэлээс үзнэ үү/
- Гишүүдийг чуулган болон Байнгын хорооны хуралдаанд оролцоогүй бол бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх Үндсэн хуулийн зохицуулалттай улс - 3 /Мексик, Филиппин, Финланд/

2) Бусад хариуцлагын тухайд:

- Чуулганы болон Байнгын хорооны хуралдаанд оролцоогүй гишүүний цалингаас суутгах Үндсэн хуулийн зохицуулалттай улс – 1 /Грек/
- Гишүүн бүрэн эрхээ биечлэн хэрэгжүүлэхийг үгчлэн заасан Үндсэн хуулийн зохицуулалттай улс – 2 /Иран, АНУ/
- Гишүүн бүрэн эрхээ биечлэн хэрэгжүүлээгүй, хуралдааны санал хураалтад биечлэн оролцоогүй бол торгох шийтгэл оногдуулах Үндсэн хуулийн зохицуулалттай улс -3 /Ирланд, Казахстан, Кувейт/

Гишүүний суугаагүй хуралдааны тоо, парламентын үйл ажиллагаанд оролцоогүй хугацааг улс орон бүр харилцан адилгүй тогтоох бөгөөд хамгийн багадаа нэг сард 5 удаагийн хуралдаан тасалсан, хамгийн ихдээ нэг жил парламентын үйл ажиллагаанд оролцоогүй бол парламентын гишүүний бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох тухай заасан байна.

Хуралдаанд суугаагүй болон парламентын үйл ажиллагаа (*parliament work* гэж нэрлэсэн байх ба үүнд Чуулган, Байнгын хороо, Бүлгийн хуралдаан болон гишүүний бүрэн эрхэд хамаарах бусад ажил үүрэг)-д оролцоогүй үндэслэлээр парламентын гишүүний бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгохдоо:

- эрх бүхий албан тушаалтан болон Спикерээс бичгээр авсан зөвшөөрөл;
- хүндэтгэн үзэх шалтгаан гэсэн үндсэн хоёр нөхцөлийг заавал харгалзан үзнэ.

¹⁹ Хүндэтгэн үзэх шалтгаан (reasonable excuse, justifiable, important reason) – Монгол Улсын хууль тогтоомжид заасан олонтаа хэрэглэгддэг хууль зүйн хэвшмэл хэллэг. Хуулийн эх бичвэрийн холбогдох заалтын утга санаанд анхаарал хандуулах боловч хүндээр өвчилсөн, өвчтэй хүн асарсан, томилолтоор гадаад ба дотоодод ажилласан, сургалтад хамрагдсан, хорио цээр тогтоогдсон, байгалийн гамшиг тохиолдсон, гэнэтийн осолд орсон болон эдгээртэй адилтган үзэх бусад нөхцөл байдлыг хамааруулан үзнэ. С.Нарангэрэл. Монголын эрх зүйн эх толь бичиг.УБ., 2015 он. 575 дахь тал.

Ач холбогдол

Хууль батлах үйл ажиллагаа, тэр дундаа хууль эцэслэн батлахад төлөөллийн чанарыг хангахад чухал нөлөө үзүүлэхээр болсон.

Хууль эцэслэн батлах босго, хуралдааны ирцийн энэхүү өөрчлөлт нь Улсын Их Хурлын гишүүдийн хариуцлагыг сайжруулж, ард түмэн өөрсдийн сонгож байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох эрхийг баталгаажуулж байна.

Улсын Их Хурлаас гаргасан шийдвэрийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал сайжирч, цөөн хэдэн гишүүн хууль эцэслэн баталдаг зөрчил арилж, хуулийн чанарт эерэгээр нөлөөлнө.

Түүнчлэн ард түмнээс тэднийг төлөөлөхөөр итгэмжлэгдэн сонгогдож буй Улсын Их Хурлын гишүүн чуулганы хуралдаандаа тогтмол сууж, хууль батлах үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэйгөөр оролцох боломж бүрдүүлж байна.

ДӨРӨВ. МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫГ ТАРААХ /§22.2/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Нэмэлт, өөрчлөлтийн найруулга (2000)	Төслийн заалт (2017)
§22.2-ыг өөрчлөн найруулсан	<p>Хорин хоёрдугаар зүйл</p> <p>2.Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ.</p>	<p>Хорин хоёрдугаар зүйл</p> <p>2.Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ.</p> <p>Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана.</p> <p><i>/Энэ хэсгийг 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр нэмсэн бөгөөд уг нэмэлтийг Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон. Мөн 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр нэмсэн/</i></p>	<p>Хорин хоёрдугаар зүйл</p> <p>2.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч дараахь тохиолдолд Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргана:</p> <p>1/Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэн;</p> <p>2/Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулган хуралдсанаас хойш 30 хоног, эсхүл Ерөнхий сайдын бүрэн эрх дуусгавар болсноос хойш 21 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй.</p> <p>Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ эдэлнэ.</p>

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийг батлахдаа Улсын Их Хурал өөрөө тарах зохицуулалттай байхаар хуульчлан тогтоосон бөгөөд 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь

хэсэгт “Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана.” гэсэн нэмэлт оруулсан.

Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш 25 жил, тус нэмэлт орсноос хойш 17 жилийн хугацаанд Улсын Их Хурал өөрөө тарсан, эсхүл дээр заасан үндэслэлээр Ерөнхийлөгч тараасан тохиолдол нэг ч гараагүй байна.

Монгол Улсын Их Хурлыг тараах, тарах зохицуулалттай холбоотой гадаадын болон өөрийн орны хөндлөнгийн судлаачид дараах судалгаа, үнэлэлт, дүгнэлт гаргасан байна. Үүнд:

(1) Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид 2000 оны өөрчлөлтийг “парламент тарах нөхцөлийг явцууруулсан, дэс дугааргүй заалт нэмснээр хууль тогтоомжийн “техник” алдагдсан” гэж дүгнэсэн байдаг.²⁰

(2) “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”²¹ сэдэвт судалгааны тайланд:

- “Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Улсын Их Хуралд хариуцлага тооцох, тогтоон барих боломж үнэн хэрэгтэй байхгүй гэж хэлж болно.”²² гээд “...2000 оны нэмэлтээр орсон заалт нь парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт нийцсэн гэж үзэх боловч Улсын Их Хурлыг тараах, тарах эдгээр нөхцөлийн аль аль нь амьдралд хэрэгжих магадлал багатай тул байдлыг дээрдүүлээгүй.”²³ гэж дүгнэжээ.

(3) “Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл”²⁴ бодлогын судалгаанд:

-Үндсэн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэрийг “өөрөө тарах” тухай заасан нь бараг хэрэгжих боломжгүй гэж болно. Мөн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6 дахь заалтад заасан ерөнхий зохицуулалтыг удирдлага болгон Засгийн газарт итгэх асуудлыг ямарваа хязгаарлалт, болзолгүйгээр хэлэлцэн өдийг хүрлээ.” гэжээ.

(4) Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ч.Энхбаатар “Манай улстай ижил тогтолцоотой олон оронд нэгэнт тогтсон жишгийг дагаж, Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэлийг тодорхой болгоод, хэрэгжих боломжийг нээгээд өгөх нь зүйтэй, ...Улсын Их Хурал нь сав л хийвэл Засгийн газрыг огцруулахаар заналхийлдгээ зогсоож, харин Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөө бодит

20 Б.Чимид. “Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал” II дэвтэр. УБ., 2008 он. 199 дэх тал.

21 Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх Улсын Их Хурлын дэд дарга Л.Цогоор ахлуулсан судлаачдын багт 2013-2014 оны хооронд Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, П.Амаржаргал, Ц.Даваадулам, Г.Золжаргал, Д.Солонго нар ажилласан бөгөөд 2014-2016 оны хоёр дахь шатны судлаачдын багт Ч.Энхбаатар, Том Гинсбург, М.Батчимэг, Ц.Даваадулам, О.Мөнхсайхан нар ажиллан “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” сэдэвт төслийн судалгааны тайлан гаргасан болно.

22 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ, 2016. 92 дэх тал.

23 Мөн тэнд.

24 Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв. Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл. УБ., 2016 он.

хариуцлага хүлээдэг болох тул түүнийг байгуулах үйл явцад илүү хариуцлагатай оролцоно; нөгөө талаас Засгийн газар ч улс төрийн золиос болох аюулаас зохих түвшинд хамгаалагдсан байх тул өөртөө илүү итгэлтэй, илүү хариуцлагатай ажиллах болно.” гэж дүгнэсэн байна.

(5) Калифорний их сургуулийн улс төрийн ухааны профессор Мартин Шапиро “1992 оны Үндсэн хуулийн холбогдох заалтаас үзэхэд Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдын зүгээс их хурлыг тараах гэсэн ямар нэг оролдлого байж болохыг тусгаагүй байна. Зөвхөн парламент л өөрийгөө татан буулгах эрхтэй болсон байна” гэж дүгнэж байжээ.

(6) Засгийн газраас байгуулсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлыг судлах, санал, дүгнэлт боловсруулах” ажлын хэсэг²⁵-ийн судалгааны тайланд:

-Ерөнхий сайдыг сонгох 45 хоногийг 21 хоног болгон өөрчлөх санал боловсруулж, үндэслэлдээ “Ерөнхийлөгч нэгэнт Улсын Их Хурлын олонхитой зөвшилцөж өргөн мэдүүлсэн бол түүнээс хойш 45 хоногт Ерөнхий сайд томилогдохгүй байх магадлал бага. Харин анхдугаар чуулганы дараа Улсын Их Хурлын олонхи Ерөнхий сайдын нэр дээр зөвшилцөлд хүрч чадахгүй удах магадлал бий. Үүнийг харгалзан 30 хоног гэж өөрчилсөн.” гэжээ.

Иймд Үндсэн хуулийн холбогдох заалтад өөрчлөлт оруулах тулгамдсан шаардлага байгаа гэдэгт судлаач, эрдэмтэд, олон нийт, хууль тогтоогчид тодорхой хэмжээгээр санал нэгдэж байна.

Тайлбар, үндэслэл

Парламентын засагтай орнуудад хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хооронд онцгой харилцаа тогтдог бөгөөд практикт энэхүү онцгой харилцаа нь засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх журмаар дамжин хэрэгждэг. Энэ журам нь тухайн улсад хэрэгжиж байгаа улс төрийн бодлогын талаар парламент ба Засгийн газар өөр хоорондоо нэгдмэл байр суурьтай байгаа эсэхийг шалгах үндсэн механизм болдог.²⁶

Хууль зүйн толь бичгүүдэд²⁷ дурдсанаар **“парламентыг тараах”** нь парламентат улс, түүнчлэн холимог хэв шинжийн бүгд найрамдах улс²⁸-д төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үндсэн хуулийн механизмын чухал хэсэг гэж тодорхойлсон байдаг.

25 Монгол Улсын Засгийн газраас байгуулсан уг ажлын хэсгийг Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ч.Энхбаатар ахалж, ажлын хэсэгт Ж.Элбэгсайхан, Г.Чулуунбаатар, Б.Гүнбилэг, С.Энхцэцэг, А.Эрдэнэцогт, Д.Моондой, Д.Мандах, Н.Лувсанжав, О.Алтангэрэл, Д.Өлзийбаатар, Д.Миеэгомбо, Ц.Даваадулам, Д.Ламжав, М.Батчимэг нарын эрдэмтэд, судлаачид орж ажилласан байна.

26 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” онол, арга зүй хэрэгжилт, УБ, 2017, Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор Ч.Энхбаатар. “Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: Эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик”, 67 дахь тал.

27 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх тайлбар толь. УБ., 2007 он. 368 дахь тал.

28 Бүгд Найрамдах засаглал нь аливаа улс орны төрийн удирдлагын хэлбэрийн нэг бөгөөд өдгөө дэлхийн улс орнуудыг төрийн удирдлагын хэлбэрээр нь 1.Хаант улс, 2. Бүгд найрамдах улс гэж ангилдаг.

“Парламентыг тараах” асуудал нь:

- хууль тогтоох байгууллагад хариуцлага тооцох механизм;
- эрх мэдлийн тэнцлийг хангах арга зам;
- улс төрийн хямралаас үүдэн төрийн ажил гацах явдлаас урьдчилан сэргийлэх Үндсэн хуулийн хамгаалалт;
- улс төрийн хямралт нөхцөл үүссэн бол түүнийг таслан зогсоох тохируулга болдог.

Иймд, зарим улсын Үндсэн хуульд парламентыг тараах нөхцөлийг дараах байдлаар нарийвчлан тодорхойлсон байна. Үүнд:

- (1) Засгийн газрыг бүрдүүлэх (Болгар, Польш);
- (2) Ерөнхийлөгчийг сонгох боломжгүй болох (Грек);
- (3) Парламент засгийн газарт үл итгэж байгаагаа илэрхийлэх (Их Британи, Словак, Эстони);
 - тодорхой хугацааны туршид засгийн газарт үл итгэж байгаагаа давтан буюу олон удаа илэрхийлэх (ОХУ, Унгар);
 - Засгийн газрын хөтөлбөрийг батлаагүй байх (Литва);
 - Засгийн газраас санал болгосон улсын төсвийг тогтоосон хугацаанд батлаагүй байх (Польш, Эстони) зэргээр тодорхойлдог.

Парламентыг тараах эрх төрийн тэргүүнд хадгалагдахын учир нь парламент болон засгийн газрын хооронд үүссэн зөрчил нь ихэвчлэн улс төрийн шалтгаантай байдаг тул хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын тэнцвэрийг хангаж, төрийн ажлыг гацаахгүй байх нь үндэсний эв нэгдлийг хангах чиг үүрэгтэй нь, төрийн тэргүүний статустай нь холбоотой юм.²⁹

Парламентыг тараах асуудлыг журамлахдаа дараах бүрдэл хэсгүүдийг хууль зүйн хувьд анхаарч үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- (1) парламентыг тараах үндэслэл;
- (2) парламентыг тараах субъект;
- (3) парламентыг тараах тохиолдол;
- (4) парламентыг тараах үйл явц дахь хугацаа;
- (5) парламентыг тараахыг хориглох нөхцөл байдал;
- (6) парламентын ээлжит бус сонгуулийн тов.

(1) Парламентыг тараах үндэслэл: Эрдэмтэд, судлаачдын эрдэм шинжилгээний өгүүлэл³⁰, нийтлэл, ном болон судалгааны бүтээл³¹ төдийгүй Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн хүрээнд хийсэн харьцуулсан судалгаанаас³² үзэхэд:

29 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх тайлбар толь. УБ., 2007 он. 368 дахь тал.

30 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал” онол, арга зүй хэрэгжилт, УБ, 2017, 64 дэх тал. Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор Ч.Энхбаатар. “Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: Эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик”, Хууль дээдлэх ёс, УБ., 2015 он, 1(51) О.Машбат. “Парламентыг тараах үндэслэл ба конструктив механизм” эрдэм шинжилгээний өгүүлэл.

31 Н.Лүндэндорж. Төрийн онол. УБ., 2008 он. 182 дахь тал, Д.Гангабаатар, “Үндсэн хуулийн эрх зүй”. УБ., 2016 он. 218 дахь тал.

32 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрүүлэн үзнэ үү. УБ., 2017 он.

1. парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй;
2. засгийн газрыг байгуулж чадахгүй байх, засгийн газрын үйл ажиллагаанд саад учруулах;
3. бусад гэсэн гурван үндэслэлийг нэрлэж болохоор байна.

а) “Парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон” гэдгийг үндсэн хоёр нөхцөлөөр ойлгоно. Үүнд:

Хууль баталж чадахгүй байх тодорхой нөхцөл үүсэх, эсхүл тодорхой хууль баталж чадахгүй нөхцөл байдлыг ойлгох ба энэ нь 3 агуулгаар илэрнэ:	-Хуулийн төслийг өргөн барьсанаас хойш тодорхой хугацааны дотор хэлэлцэн, баталж чадаагүй;
	-нэг хуулийн төслийг хоёр дахин өргөн барихад хэлэлцэж чадаагүй, эсхүл доод танхимын баталсан хуулийг дээд танхим удаа дараа буцаасан;
	-Төсвийн төслийг өргөн барьсанаас хойш хуульд заасан хугацааны дотор баталж чадаагүйг ойлгоно.
Чуулган хуралдаж чадахгүй нөхцөл байдалд хүрэх:	- тодорхой хугацаагаар, эсхүл хуульд заасан хугацаа өнгөрсөн байхад парламент хуралдаагүй;
	-тодорхой хугацааны турш ирц бүрдэхгүй байх;
	-тодорхой хугацааны дотор ³³ ямар нэг шийдвэр гаргаагүй бол тухайн парламентыг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон гэж үздэг.

б) “Засгийн газрыг байгуулж чадахгүй байх”, “засгийн газрын үйл ажиллагаанд саад учруулах нөхцөл”. Үүнд:

- шинээр сонгогдсон парламент Засгийн газрыг бүрдүүлж чадахгүй байх;
- ерөнхийлөгчийн санал болгосон Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг удаа дараа буцаах (2 ба түүнээс дээш);
- парламент засгийн газрыг огцруулсны дараа дараагийн засгийн газрыг хуульд заасан хугацаанд бүрдүүлж чадахгүй байх;
- парламент засгийн газрын хөтөлбөрийг баталж өгөхгүй удаа дараа буцаах, эсхүл Засгийн газрын хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн ямар нэг арга хэмжээг хууль тогтоох байгууллага дэмжихгүй байх³³;
- парламентын нэг бүрэн эрхийн хугацаанд Засгийн газарт хэдэн удаа итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг авч хэлэлцэх тооны хязгаар тогтоох³⁴;
- засгийн газраас итгэл үзүүлэх эсэх асуудалтайгаар өргөн барьсан хуулийн төслийн талаар тодорхой хугацаанд шийдвэр гаргахгүй байх зэргийг ойлгоно.

33 Их Британид Засгийн газрын хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн арга хэмжээг Нийтийн танхим дэмжихгүй байх тохиолдолд Ерөнхий сайдын санал болгосноор Хатан хаан парламентыг тарааж болно. Дэлгэрэнгүйг судалгааны эмхэтгэлээс үзнэ үү.

34 Унгар улсын Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлийн а) хэсэгт Улсын Хурал нэг бүрэн эрхийнхээ хугацаанд дөрвөөс доошгүй удаа Засгийн газарт итгэл үзүүлэхээс татгалзсан бол парламентыг тараах нэг үндэслэл болох тухай заасан байдаг. Дэлгэрэнгүйг судалгааны эмхэтгэлээс үзнэ үү.

в) “Бусад” гэдэгт дэлхийн улсуудад түгээмэл хэрэглэгддэггүй ч зарим орнуудын үндсэн хуулиар тогтоосон үндэслэлийг оруулав. Үүнд:

- Үндсэн хуулийг өөрчлөн баталсны дараа парламент тарах;
- Хааны залгамжлагчийг томилох тухай хуулийн төслийг баталсны дараа парламент тарах;
- Парламентын дэмжсэн тодорхой асуудлаар (хууль, бодлогын бусад асуудал болон Ерөнхийлөгчийг огцруулах эсэх г.м) ард нийтийн санал асуулга явуулахад тухайн асуудлыг ард түмэн дэмжээгүй нөхцөлд парламент тарах зэрэг үндэслэлүүдийг заасан байдаг.

Судалгаанаас үзэхэд Засгийн газар парламентаар тодорхой асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр оруулахдаа тухайн төсөлтэй хамтатган өөртөө итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг парламентад оруулж болох зохицуулалт бас байна.

(2) Парламентыг тараах субъект: Парламентыг тараах эрх бүхий этгээдийн тухайд улс орнууд нийтлэг зохицуулалттай байна. Үүнд:

- төрийн тэргүүн (ерөнхийлөгч эсхүл хаан);
- парламент (парламентын спикер, парламентын олонхи, парламент өөрөө) гэсэн нийтлэг 2 субъект байх ба тун цөөн тохиолдолд Ерөнхий сайд тараах сонголттой байхаар зарим улс зохицуулсан байдаг. Энэ нь ихэнх тохиолдолд Хаант засаглалтай улсад байдгийг анхаарах нь зүйтэй. Учир нь Хаант засаглалтай улсад Хааныг орлох нэгдүгээр эрхтэй этгээд нь Ерөнхий сайд байдаг. Тухайлбал, Дани улсад парламентыг тараах эрх Хаанд байх боловч Ерөнхий сайд шийдвэр гаргаснаар парламент тарах сонголтыг мөн хуульчилсан байдаг.³⁵
- бүх нийтийн санал асуулгаар парламент тарж байгаа тохиолдолд парламентыг тараах субъект нь ард түмэн болж байна.

(3) Парламентыг тараах тохиолдол: Парламентыг тараах Үндсэн хуульд заасан нөхцөл бүрдсэн ч Үндсэн хуульд тусгайлан заасан болзлыг хангаагүй бол парламентыг тараах боломжгүй. Зарим улс орнуудад парламентыг тараах үйл явцад эрх бүхий хоёр субъект хоёул оролцохоор зохицуулсан байдаг бол Европын улсуудад ихэвчлэн ерөнхийлөгч парламентын ээлжит бус сонгууль зарласнаар парламент тарах зохицуулалт зонхилж байна. Төслийн хүрээнд хийсэн Үндсэн хуулийн харьцуулсан судалгаанаас үзэхэд:

Ерөнхийлөгчийн шийдвэрээр парламент тарах тохиолдолд дараах болзлууд тавигдсан байна:

- Төрийн тэргүүн (Ерөнхийлөгч, эсхүл Хаан, Хатан хаан, Гүн), Засгийн газар, эсхүл Ерөнхий сайдын санал болгосноор, эсхүл зөвлөснөөр парламентыг тараах шийдвэр гаргах;

35 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү. УБ., 2017 он.

- Ерөнхийлөгч хуульд заасан үндэслэл бий болсноор парламентыг тараах эрхийг дангаар эдэлж, ээлжит бус сонгууль зарлах;
- Ерөнхийлөгч парламентын даргатай зөвшилцөх;
- Ерөнхийлөгч парламентын даргад санал болгох;
- Ерөнхийлөгч парламент дахь бүлгүүдтэй зөвшилцөх;
- Ерөнхийлөгч парламентын танхимуудын даргын саналын дагуу гэх мэт болзлуудыг хуульчилсан байна.

Харин парламентыг тараах үйл явц дахь парламентын оролцооны хувьд:

- Парламент өөрөө³⁶;
- Парламентын нийт гишүүдийн 2/3-ын санал;
- Парламентын 1/2-ээс дээшхийн санал гэсэн болзлууд тавигдсан байна.

(4) Парламентыг тараах үйл явц дахь хугацаа: Парламентыг тараах үйл явцыг хуульчлахдаа дараах төрлийн хугацааг харгалзан үздэг:

- Ерөнхий сайдыг шинээр томилох, Засгийн газрыг бүрдүүлэх **анхдагч хугацаа**;
- Ерөнхий сайдыг томилох, Засгийн газрыг бүрдүүлэх анхдагч хугацааны дотор Ерөнхий сайдыг томилж чадаагүй, эсхүл Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч засгийн газраа бүрдүүлж чадаагүй бол өөр нэр дэвшигчид боломж олгон **сунгах хугацаа**;
- Ерөнхий сайд болон Засгийн газрыг огцруулсан бол шинэ Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх, томилох хугацаа;
- Төсөв баталж чадаагүй хугацаа (2 сар, 120 хоног г.м), эсхүл төсөв баталсан байхыг товлон заасан хугацаа (3 дугаар сарын 31 г.м);
- Засгийн газрын хөтөлбөрийг батлах хугацаа;
- Засгийн газарт итгэл үзүүлэх давтамжийг тодорхой заасан хугацаа;
- Чуулганы хууль батлаагүй, тодорхой шийдвэр гаргаагүй, эсхүл хуралдаж чадаагүй хугацаа (энэ нь улс төрийн шалтгаантай бөгөөд зөвшилцөлд хүрч чадаагүйгээс ирцээ бүрдүүлж чадаагүйг ойлгоно);
- Ард нийтийн санал асуулга зарлах, явуулах хугацаа;
- Парламентыг тараах эрх бүхий субъектын бүрэн эрх эхэлсний дараах болон дуусгавар болохоос өмнөх хугацаа;
- Эрх бүхий этгээд парламент тарсныг зарлан ээлжит бус сонгууль зарлах хугацаа;
- Парламентын ээлжит бус сонгууль явуулах зэрэг хугацааг тооцон зохицуулдаг.

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

36 Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү. УБ., 2017 он.

- онц байдал зарласан үед;
- дайны байдалд;
- ерөнхийлөгч сонгогдсоноос хойш тодорхой хугацаа өнгөрөөгүй байхад;
- ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх дуусгавар болохоос 6 сарын өмнө;
- парламентын бүрэн эрх дуусгавар болохоос өмнөх тодорхой хугацааны дотор парламентыг тараахыг хориглох зэрэг тогтвортой байдлыг хангах зорилго бүхий хамгаалалт байдаг.

Мөн парламентын дарга ерөнхийлөгчийн үүргийг түр орлон гүйцэтгэж байх үедээ (Франц), парламентын ээлжит бус сонгууль явагдсанаас хойш 1 жилийн хугацаанд (Македон, Молдав г.м) парламентыг тараахыг хориглох зохицуулалт байдгийг анхаарах нь зүйтэй.

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

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

Мөн Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны албаны хийсэн судалгаанаас үзэхэд парламентыг тараахыг хориглосон улс (БНСУ), парламентыг тараах эсэх тухай Үндсэн хуульдаа заагаагүй улс (Норвег, Индонези, БНХАУ г.м) ч байна.

Дээр дурдсан онолын үндэслэл, судалгааны дүнгээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслөөр парламентыг тараах үндэслэл нь:

- Парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэх;
- Ерөнхий сайдыг хугацааны хязгаарт багтаан томилохгүй байх гэж үзэж болно.

Парламент Ерөнхий сайдыг Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганы хуралдаан эхэлснээс хойш 30 хоногийн дотор Ерөнхий сайд огцорч, бүрэн эрх дуусгавар болсноос хойш 21 хоногийн дотор багтааж томилсон байхаар зохицуулах санал тавигдаж байна.

Ач холбогдол

Улсын Их Хурлыг тараах заалтад Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг өөрчилснөөр Засгийн газрын тогтвортой, тасралтгүй ажиллагааг хангах боломж бүрдэнэ.

Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг шуурхай шийдвэрлэх Улсын Их Хурлын хариуцлагыг өндөржүүлэх сайн талтай. Парламентыг тараах зохицуулалтыг ийнхүү тодорхой, хатуу болгож байгаагаар төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тэнцвэржүүлэх бодит механизм болсон. Түүнчлэн Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан “дордуулсан долоон өөрчлөлт”-ийн нэг заалтыг сайжруулж байгаа юм.

ТАВ. МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ХЯНАЛТЫН БҮРЭН ЭРХИЙН ХҮРЭЭНД ХЯНАН ШАЛГАХ ТҮР ХОРОО БАЙГУУЛАХ ТУХАЙ /§28.3, §28.4/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Төслийн заалт (2017)
§28.3 §28.4-ийг шинээр нэмсэн	Хорин наймдугаар зүйл 3.Улсын Их Хурал нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар хянан шалгах түр хороо байгуулж болно. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь болон Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлэг уг хороог байгуулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал дахь олонх, цөөнхийн бүлгийн тэгш төлөөлөлтэйгээр Улсын Их Хурлын дарга түр хороо байгуулна. 4.Хянан шалгах түр хороо байгуулах, ажиллах журмыг хуулиар тогтооно.

Нэмэлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Парламентын хяналтын нэг чухал чиглэл нь “парламентын мөрдөн шалгах эрх” буюу “parliamentary investigation”³⁷ юм. Парламентад ёсны тогтолцоонд **парламентын мөрдөн шалгах эрх** гэх ойлголт нь шинэ зүйл биш бөгөөд анх 1570-аад онд Английн парламентаас эх авч, улмаар XIX зууны эхээр Европын зарим улсад нэвтэрсэн гэж үздэг. Харин манай улсад “парламентын мөрдөн шалгах эрх”-ийн талаар 2000 оны эхээр судлаачид, эрдэмтэд судалж, бичих болсон байна.

- (1) “Парламентын мөрдөн шалгах эрх” нь парламентын хяналтын чухал арга хэрэгсэл болохын хувьд **Засгийн газрын үйл ажиллагааг үр ашигтай, нээлттэй, хариуцлагатай байлгах, улмаар хүний эрх, эрх чөлөөг хангах зорилготой**гоор парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаа буюу хууль тогтоомжийн биелэлтэд тавьж буй эрх мэдэл хоорондын хяналт бөгөөд энэ нь парламентын хууль тогтоох чиг үүргээс дутуугүй ач холбогдолтой гэж зарим судлаачид дүгнэсэн байна.
- (2) Хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хүний эрхийг тодорхой хэмжээнд хязгаарлах эрх бүхий төрийн тусгай албан хаагчдын хууль зөрчсөн байж болох, мөн нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, нийгмийн тогтвортой байдалд нөлөөлөхүйц асуудлаар богино хугацаанд парламентын мөрдөн шалгалт явуулах замаар болж өнгөрсөн үйл баримтын бодит үнэнийг сэргээдэг нь парламентын хяналтыг үр нөлөөтэй болгох чухал ач холбогдолтой байна.

37 “Парламентын мөрдөн шалгах эрх” гэх нэр томьёонд зарим хуульчид шүүмжлэлтэй ханддаг бөгөөд англи хэл дэх “parliamentary investigation” болон “parliamentary inquiry” гэх ойлголт, нэр томьёог Монгол хэлэнд үг зүйн хувьд болон Монгол Улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн тогтолцооны ойлголт, нэр томьёоны хувьд нэг мөр болгох хэрэгцээ, шаардлага бий.

Энэ нь Хүний эрхийн комисс, Авлигатай тэмцэх газар, Үндэсний аудитын газар зэрэг эрх бүхий байгууллагын эрх хэмжээ хүрэхгүй байгаа асуудлаар парламент үнэн мэдээллийг шууд гаргуулж өгөх чухал ач холбогдолтой юм.

Тайлбар, үндэслэл

Хууль зүйн толь бичигт³⁸ “parliamentary investigation”, “parliamentary inquiry” гэх ойлголтыг “парламентын мөрдөн шалгалт” гэж хөрвүүлсэн бөгөөд энэ нь засгийн газар, түүний гишүүдийн үйл ажиллагаанд парламентын хяналт тавих, парламентын хяналт шалгалтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нэгэн арга юм. Парламентаас тусгайлан байгуулсан түр хороогоор дамжуулж хэрэгжүүлнэ” гэжээ.

Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Лүндээжанцан парламентын байцаан шинжих бүрэн эрх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас явуулж байгаа үйл ажиллагаатай холбоотой бүх асуудлаар парламент бүрэн мэдээлэл авсан байх ёстой гэдэг зарчмаас урган гарсан эрх гэж үзээд зарим парламентын байцаан шинжих хорооны үйл ажиллагаа нь улс төрийн хяналтаас шүүх эрх мэдлийн хяналт руу шилждэг³⁹ гэж үзжээ.

Мөн **“парламентын мөрдөн шалгах” эрхийг парламент өөртөө мэдээлэл олж авах хамгийн хүчтэй** хэрэгсэл гэж үздэг судлаачид ч байдаг. “Мөрдөн шалгах эрх мэдэл” нь тодорхой асуудал дээр илүү гүнзгий дүн шинжилгээ хийхэд зориулагддаг бөгөөд нийгмийн ач холбогдол бүхий маргааныг бүх талууд хамтран сонсож, мэдээлэл аван, шийдвэр гаргахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг.

Түүхэн талаас нь авч үзвэл парламентын мөрдөн шалгах⁴⁰ загварын үндсэн хоёр туршлага байдаг нь АНУ болон ХБНГУ-ын туршлага⁴¹ байдаг.

Харин өдгөө дэлхийн ихэнх улс орон засаглалын хэлбэр, эрх зүйн бүлээс үл хамааран **парламент хяналтын бүрэн эрхээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, сахилга хариуцлага, шударга ёсыг тогтоох, хууль тогтоох байгууллагыг үнэн бодит мэдээллээр хангах үүднээс** мөрдөн шалгах эрхийг Үндсэн хуулиараа тогтоогоод байгаа юм.⁴²

Нөгөөтэйгүүр парламентын мөрдөн шалгах эрхийн хамгийн гол агуулга бол тусгай албадыг хянах парламентын хяналтын чиглэлд илүү өргөн ашиглах болсон байна.

АНУ-д парламентын мөрдөн шалгах эрхийг “parliamentary investigation”, ХБНГУ-д “committee of inquiry” гэж нэрлэх бөгөөд АНУ байнгын хорооддоо түшиглэдэг бол ХБНГУ цөөнхийн эрхэд үндэслэн, парламентын нэгдсэн чуулганаас эрх авсан түр хороогоор дамжуулан хэрэгжүүлдэг. Мөрдөн шалгах хороо нь бусад хорооноос давуу эрх мэдэлтэй ба ердийн хороог бодвол мэдээлэл авах боломж

38 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг, анхны хэвлэл, УБ., 2007 он. 370 дахь тал.

39 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, УБ, 2001 он, 73 дахь тал.

40 Хэдийгээр Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд хэл зүйн хувьд “хянан шалгах” гэж тогтсон ч энэхүү тайлбарт олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг нэршилээр нь авч үзсэн болохыг анхаарна уу.

41 Х.Тэмүүжин, “Парламент үнэнийг мэдэх эрхтэй”, Эрх зүй сэтгүүл, УБ., 1-2/2010 (18-19), 173 дахь тал

42 Тухайлбал, XXI зуунд социалист эрх зүйн бүлд хамаардаг цөөн хэдэн улс болох БНХАУ-ын Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурал нь тусгай асуудлаар мөрдөн шалгах (Inquiry into specific questions) эрхтэй байдаг. Улсын Их Хурлын Тамгын газар, “Парламентын засаглалтай орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт”, 2017 он, харьцуулсан судалгаанаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

ихтэй, гэрчүүдэд тусгай хамгаалалт өгдөг, албан тушаалтнуудад худал мэдээлбэл хуулийн хариуцлага тооцдог. Мөн энэхүү эрх мэдлийн хүрээнд "парламентыг үл хүндэтгэх" гэх ойлголт яригддаг.⁴³

АНУ-д төрийн аливаа албан тушаалтан буюу төрийн аль нэг байгууллагын зүгээс олон нийт, эсхүл иргэдэд хохирол учруулсан шийдвэр болон үйл ажиллагаа явуулсан эсэх, эсхүл хувийн болон төрийн өмчийн аливаа компани төрийн байгууллага, албан тушаалтантай харьцахдаа зүй бус хандсан зэрэг тохиолдолд парламентын мөрдөн шалгалтыг мөрдөн шалгах сонсгол хэлбэрээр явуулдаг.

Зарим парламент нь мөрдөн шалгах тусгай хороо байгуулан тодорхой үйл явдал, хэрэг зөрчлийг шалгадаг ба ардчилсан дэглэмтэй улсуудад парламентын мөрдөн шалгах эрх, үйл ажиллагаа нь тогтсон, байнгын шинжтэй үйл ажиллагаа болсон байдаг.

Парламентын мөрдөн шалгах эрхээ хэрэгжүүлэх замаар хийж буй сонсголыг *quasi-judicial* буюу хагас шүүхийн шинжтэй сонсгол гэж үздэг. Энэ төрлийн сонсголд гэрч нь Сонсгол даргалагчийн удирдлагаар заавал үнэнийг өгүүлэх тангараг өргөдөг байна.

Парламентын мөрдөн шалгалтыг хэрэгжүүлэх хууль зүйн механизмыг үндсэн хууль, хууль тогтоох байгууллагын дэг, мөн бие даасан хуулиар зохицуулдаг.

Парламентын мөрдөн шалгах эрхийн ойлголтын хүрээнд дараах асуудлуудыг авч үздэг байна. Үүнд:

- (1) парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны үндэслэл;
- (2) парламентын мөрдөн шалгалт явуулах журам, хэрэгжүүлэх субъект;
- (3) парламентыг үл хүндэтгэх үйлдэл;
- (4) парламентын мөрдөн шалгалтаас гарах эрх зүйн акт, хууль зүйн үр дагавар.

Нэг. Парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны үндэслэл:

Парламентын мөрдөн шалгах эрх нь парламентын бусад хяналттай харьцуулахад ихэвчлэн иргэдийн гомдол дээр үндэслэн явагддаг тул илүү нийгмийн хэрэгцээн дээр суурилж, олон нийтийн санаа бодлыг өөртөө тусгаж чаддаг давуу талтай. Онолын хувьд парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа нь:

- а) Иргэдийн өргөдөл, гомдол;
- б) Парламентын гишүүдийн санаачилга дээр үндэслэнэ.

Парламентын гишүүд дундаа цөөнх болон олонхийн төлөөллийн аль нь энэ

⁴³ Парламентын засаг бүхий Германы парламентад анхны мөрдөн шалгах чиг үүрэг Макс Веберийн нөлөөн дор XIX зууны эхээр бий болсон гэж үздэг. Гэрчийн мэдүүлэг сонсох эрхгүй, мөрдөн шалгах процессгүй байгаа нь Парламент засгийн газрын өмнө ямар ч хүч чадалгүй байгаа явдал гэж Макс Вебер үзэж байсан бөгөөд Парламентад мөрдөн шалгах эрх олгогдох тухай онолын үндэслэлүүдийг боловсруулж, парламент гүйцэтгэх эрх мэдэл хоёрын тэгш байдал, цөөнхийн эрх, парламентын хяналт хоёрын харилцан хамаарлыг хамгийн цэгцтэй, үр ашигтай байх аргачлалыг боловсруулсан байдаг. Макс Веберийнхээр "Парламентын гишүүд мэдээллийг бүрэн авах эрхтэй ард түмний төлөөлөгчид. Гэвч бодит байдал дээр Засгийн газар тэдэнд мэдээллийг бүрэн өгдөггүй. Гэрчийг сонсож, нотлох баримт цуглуулах эрх бүхий парламентын мөрдөн шалгах хороог байгуулах нь гишүүд дээрх эрхээ эдлэх чухал механизм юм. Гэхдээ энэ механизм засгийн газраа дэмжиж, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй хэлхээ холбоо сайтай / мэдээлэлтэй/ байдаг эрх баригчдад-олонход биш тэднээс мэдээллийн хувьд дутмаг байдаг цөөнхөд илүү ач холбогдолтой чухал механизм юм". "Парламент үнэнийг мэдэх эрхтэй", Эрх зүй сэтгүүл, УБ, 1-2/2010 (18-19), 173 дахь тал.

эрхийг эдлэх, хэдэн гишүүн нийлж санаачилга гаргаснаар⁴⁴ нэгдсэн чуулганаас зөвшөөрөл авах боломж нээгдэх зэрэг нарийн зохион байгуулалтын хувьд улс орон бүр харилцан адилгүй зохицуулсан байдаг.

Судлаачид мөрдөн шалгах эрхийг ерөнхийлөгчийн засагтай улс оронд байнгын хороонд, парламентын засагтай улс оронд парламентын цөөнхөд өгөх нь илүү үр дүнтэй гэж үздэг. Учир нь **тодорхой асуудлаар мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах санаачилгыг цөөнх буюу сөрөг хүчинд олгох нь** цөөнхийн үр дүнтэй хяналтаар хөшүүрэгдэн төрийн эрх мэдлийг гартаа авсан улс төрийн хүчнийг зүй зохистой, үр нөлөөтэй, ёс зүйтэй, хууль дээдлэн, хуулийн хүрээнд ажиллуулах, иргэдийн эрх зөрчигдөх явдлыг таслан зогсоох бодит үнэ цэнэтэй юм.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 44.1-д “мөрдөн шалгах хороо байгуулах үндэслэл”; 44.3-т “төр засгийн байгууллагатай хамтран ажиллах”; 44.4-т “парламентын мөрдөн шалгалтын үр дүнг ашиглах” тухай заасан байна. Тус улсад мөрдөн шалгах хороог Холбооны Засгийн газар, төрийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагаанд гарсан хууль бус үйл ажиллагаа, дутагдалын талаар шүүмжлэл гарсан тохиолдолд ихэвчлэн сөрөг хүчний санаачилгаар байгуулан ажиллуулдаг байна.

Хоёр. Парламентын мөрдөн шалгалт явуулах журам, хэрэгжүүлэх субъект: Мөрдөн шалгах хяналт нь мэдээллийг олон талаас сонсох, засгийн газрын мэдээлэлтэй бие даасан шинжээчийн мэдээллийг харьцуулан үзэх боломж олгохоос гадна, сонголоо нээлтэй хийснээр мэдээллийг олон нийтэд ил болгож, иргэд өөрсдийнхөөрөө дүгнэх боломж олгодог.

Субъектын хувьд: Парламентын мөрдөн шалгалтыг АНУ-д парламентын байнгын хороод, харин ХБНГУ тэргүүтэй Европын орнууд, мөн Азийн зарим орон түр хороо байгуулах замаар мөрдөн шалгалт хийдэг.

Парламентын мөрдөн шалгалтыг парламентын байнгын хороод хийх, түр хороо байгуулан хийх хоёрт зарчмын томоохон ялгаа бий.

Парламентын байнгын хороогоор дамжуулан парламент мөрдөн шалгах эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх нь тухайн хорооны гишүүд ашиг сонирхлын зөрчилд автах, авлига, хээл хахуульд холбогдох замаар мөрдөн шалгах ажиллагааг мушгин гуйвуулах, үр нөлөөг нь багасгах, нэг талыг барих зэрэг эрсдэлтэй гэж үздэг.

Харин тухайн асуудлаар ашиг сонирхлын зөрчилгүй, төвийг сахисан бүрэлдэхүүн бүхий түр хороо байгуулах замаар мөрдөн шалгалтыг явуулах нь илүү үр дүнтэй байдаг гэж үздэг тул дийлэнх улсын Үндсэн хуульд түр хороо⁴⁵ байгуулах эрх зүйн үндсийг тогтоосон байдаг.

Парламентын мөрдөн шалгах түр хороо байгуулах хүсэлтийг гишүүн дангаар, эсхүл гишүүд хамтран, парламент дахь намын бүлгийн тодорхой тооны гишүүд хамтран гаргах боломжтой.

44 Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү. УБ., 2017 он.

45 IPU, ‘Tools for parliamentary oversight’ Comparative study of 88 national parliaments. 2007, 39 дэх тал. Энэхүү тайланд багтсан 88 улсын 76 нь түр хороо байгуулан мөрдөн шалгах эрхээ хэрэгжүүлдэг байна.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд парламентын мөрдөн шалгах түр хороог хэрхэн томилох, засаглалын бусад механизмтай хорооны үйл ажиллагааг холбох, хорооны ажлын дүнг ашиглах талаар заасан байна. Иймэрхүү утга санаа бүхий зүйл, заалтууд Грек, Испани, Итали, Швейцарь, Унгар, Болгар, Португалийн болон бусад олон орны Үндсэн хуульд тусгажээ. Тухайлбал, Испанийн Үндсэн хуулийн 76 дугаар зүйлд “Конгресс болон Сенат, аль аль Танхимууд хамтран **нийтийн эрх ашгийг хөндсөн аливаа асуудлаар хянан шалгах** хороо байгуулж болно. Хорооноос гарсан дүгнэлт Шүүхэд үүрэг хүлээлгэхгүй ба шүүгчийн аливаа шийдвэрт Хорооны дүгнэлт нөлөөлөхгүй. Шаардлагатай тохиолдолд хуульд заасан арга хэмжээг авахын тулд Ерөнхий Прокурор парламентын хяналт шалгалтын үр дүнг ашиглаж болно. Танхимаас дуудсан бол заавал очих үүрэгтэй ба энэ үүргээ биелүүлээгүй бол хуулийн хариуцлага хүлээнэ” гэж заасан байдаг.

Журмын хувьд: Парламентын мөрдөн шалгах түр хороог байгуулах (*хэний санаачилгаар парламентын гишүүдийн хэдэн хувь нь дэмжсэнээр, ямар шаардлагыг хангасан гишүүнийг хороонд томилох г.м*), гэрчийг дуудах, тангараг өргүүлэх, гэрчийг сонсох, урамшуулах, хамгаалах, мөрдөн шалгах сонсголын дэгийг тогтоох, мөрдөн шалгах хорооны бүрэн эрх, түүний хүрээ хязгаарыг тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын үнэн зөв мэдээлэл гаргаж өгөх үүргийг тогтоох, гарсан үр дүнг парламентаар хэлэлцүүлэх зэрэг өргөн хүрээний асуудлыг багтаадаг.

Тухайлбал, Унгарын Парламентын байнгын хорооны дүрэм /46/1994 (IX.30.)/-ийн 34 дүгээр зүйлд түр хорооны асуудлыг зохицуулсан байна. Аливаа асуудлыг мөрдөн шалгах аар Парламентаас мөрдөн шалгах хороо томилон ажиллуулах бөгөөд тодорхой хугацааны дотор хороо байгуулах тухай тогтоол гарган уг тогтоолд тодорхойлогдсон асуудлуудыг хариуцуулахаар түр хороо томилно гэж заасан. Парламентын гишүүдийн тавны нэгээс багагүй нь дэмжсэн тохиолдолд хянан шалгах хороог байгуулж болох бөгөөд тус хорооны гишүүдийг зөвхөн Парламентын гишүүдээс сонгоно.

Мөн засгийн газар, эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль нэг байгууллагын үйл ажиллагаа, эсхүл сайдын талаар мөрдөн шалгах хороог парламентын цөөнхийн гишүүн даргална. Хэрэв мөрдөн шалгах нь хамтарсан Засгийн газрыг хамаарах бөгөөд Засгийн газрын сөрөг хүчин нь тэгш бус тохиолдолд хянан шалгах хороог Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтаагүй намуудад харьяалагдах гишүүд хамтран, эсхүл бие даагч гишүүн хамтран удирдана. Хамтарсан удирдлагууд хорооны хуралдааныг хамтран бэлтгэх ба хуралдааныг ээлжээр даргална. Тэд Хурлын даргын бусад үүргийг хамтран гүйцэтгэнэ.

Харин АНУ-д Конгрессийн дэгээр байнгын хороод хуулийн этгээдээс гэрчийн мэдүүлэг, баримт гаргуулах эрхтэй байдаг. Энэ эрхээ хэрэгжүүлэхийн тулд хороо, дэд хороо болон хорооны дарга гэрчийг зарлан дуудах эрхтэй. Конгрессийн хороодоос явуулах энэхүү зарлан дуудах эрх нь дараах хууль зүйн шаардлагыг хангасан байна. Үүнд:

- хороодын мөрдөн шалгах үйл ажиллагааны хүрээг Танхимаас тодорхойлсон байх;
- мөрдөн шалгах ажиллагаа хууль тогтоох үйл ажиллагааны бодитой зорилгоор хийгдэх;
- зөвхөн мөрдөн шалгах ажиллагааны зөвшөөрөгдсөн хүрээнд асуулт тавигдсан байх зэрэг шаардлагыг хангана.

Гэрч мэдүүлэг өгөх болон баримт гарган өгөхөөс татгалзсан тохиолдолд Хороо Конгрессийг үл хүндэтгэсэн уг үйлдлийн тухай мэдээллийг өөрийн харьяалагдах Танхимд өгнө.

Гурав. Парламентыг үл хүндэтгэх үйлдэл: Парламентын засагтай нэлээд олон улсад парламент болон парламентын гишүүн эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх, чиг үүргээ гүйцэтгэх үйл ажиллагаанд нь саад учруулсан үйлдлийг **парламентыг үл хүндэтгэсэн үйлдэл** гэж үздэг. Парламентыг үл хүндэтгэсэн байдлыг илэрхийлэх үйлдлүүд нь гол төлөв дараах байдлаар илрэнэ. Үүнд:

- парламент болон түүний хороодыг санаатайгаар хуурах, төөрөгдөлд оруулах;
- парламент болон түүний хороодод гэрчийн мэдүүлэг өгөх, баримт гаргаж өгөхөөс татгалзах;
- парламентын гишүүнд ямар нэг байдлаар нөлөөлөхийг оролдох, заналхийлэх гэх мэт болно⁴⁶.

Парламентыг үл хүндэтгэх үйлдэл нь эрх зүйн аль бүлд хамаарах, парламентын өөрийн төлөвшил, парламентад ёсны уламжлал зэргээс хамааран улс орнуудад харилцан адилгүй төлөвшин тогтсон гэж үзэж болно.

Англо-саксоны эрх зүйн бүлд хамаарах улс орнуудад тухайлбал, Австрали, Их Британи парламентыг үл хүндэтгэх үйлдлийг гэмт үйлдэл, парламентын эсрэг гэмт хэрэг гэж үзэн парламент өөрөө болон шүүхэд нэхэмжлэл гаргаж торгууль эсхүл тодорхой хугацаагаар хорих ял ногдуулдаг байна. АНУ-д Конгрессийг үл хүндэтгэх үйлдлийг иргэний журмаар шийдвэрлэх тохиолдол ч байна. Ингэхдээ Сенатын зүгээс Сенатын Хуулийн зөвлөхийн товчоонд Конгрессийг үл хүндэтгэсэн хувь хүний эсрэг иргэний хэргийн нэхэмжлэл гаргахыг даалгаж болно. Сенатын нэхэмжлэлийн дагуу Холбооны дүүргийн шүүх тухайн этгээдийг Сенатын процедурыг хүндэтгэн биелүүлэхийг шаардана. Хэрэв тухайн этгээд шүүхийн энэ шийдвэрийг биелүүлэхээс татгалзвал түүнийг шүүхийг үл хүндэтгэсэн гэж үзэж, энэ зүйлийн дагуу шийтгэл онооно.⁴⁷

Австралид нээлттэй болон хаалттай сонголд мэдүүлэг өгдөг гэрчүүдийг хамгаалах үүднээс Парламентын халдашгүй байдлын тухай хууль⁴⁸-ийн 12(1) дугаар заалтыг зөрчсөн хууран мэхлэх, айлгах, хүч хэрэглэх буюу хэрэглэхээр сүрдүүлэх, эсхүл аливаа ашиг, урамшуулал өгөхөөр санал тавих, амлах, бусад хууль бус арга

46 Contempt of Parliament, by Kieron Wood (Clarus Press, 2012)

47 Р.Хатанбаатар, А.Пагма, "Парламентыг үл хүндэтгэх үйлдэл: агуулга, эрх зүйн зохицуулалт" судалгааны тайлан, 2012 он.

48 Parliamentary Privileges Act 1987. <http://www.aph.gov.au/>

хэрэгслээр хэн нэг этгээдийг парламент, түүний хороодод гэрчийн мэдүүлэг өгөх, эсвэл мэдүүлэг өгөхөөс татгалзуулах зэргээр нөлөөлөх үйлдлийг **парламентыг үл хүндэтгэсэн гэмт хэрэг** гэж үзнэ.

Хэн нэгнийг парламент болон хороодод мэдүүлэг өгөх болон өгөхгүй байх, баталгаа, нотолгоо гаргах болон гаргахгүй байхад албадан аливаа шийтгэл оноосон, эсхүл биед нь гэмтэл учруулсан, мөн тухайн этгээдийн олох ашиг, тэтгэмж, эрх мэдлийг хассан этгээдийг мөн хуулийн 12(2) заалтын дагуу парламентыг үл хүндэтгэсэн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж үзэхээр хуульчилжээ⁴⁹.

Эх газрын буюу Ром-Германы эрх зүйн бүлд хамаарах улсуудад парламентыг үл хүндэтгэх үйлдлийн тухай ойлголт байгаа боловч англо-саксоны эрх зүйн бүлийн орнуудын адил гэмт үйлдэл гэж үзэх хатуу уламжлал байхгүйгээс үүдэн эрх зүйн зохицуулалт нь харилцан адилгүй байна. Манай улсын хувьд парламентыг үл хүндэтгэх үйлдлийн талаарх ойлголт төлөвшөөгүй, хууль зүйн нарийн зохицуулалт байхгүй юм.

ХБНГУ-д парламентыг үл хүндэтгэх гэдэг асуудлыг гол төлөв Засгийн газрын байгууллага, албан тушаалтны хувьд авч үздэг. ОХУ-д парламентыг үл хүндэтгэх, парламентын гишүүний үйл ажиллагаанд саад учруулахад хариуцлага тооцох тухай асуудлыг ОХУ-ын парламентын Холбооны Зөвлөлийн гишүүн, Төрийн Думын депутатын эрх зүйн байдлын тухай хуулиар⁵⁰ тодорхойлж, хуульчилсан байна.

Тус хуулийн 3 дугаар бүлгийн 41 дүгээр зүйлд Холбооны Зөвлөлийн гишүүн, Төрийн Думын депутатын үйл ажиллагаанд саад учруулсан үйлдэлд хариуцлага тооцох талаар “Төрийн байгууллага, сонгуулийн комисс, ард нийтийн санал асуулгын комисс, нутгийн удирдлагын байгууллага, олон нийтийн байгууллага, ...албан тушаалтан, ажилтнууд энэ хуулийн заалтууд, түүний дотор илт худал мэдээлэл өгөх, хуулиар тогтоосон мэдээлэл өгөх дэг журам, хугацааг зөрчсөн, Холбооны Зөвлөлийн гишүүн, Төрийн Думын депутатын халдашгүй байдлын талаарх Холбооны хуулийн заалтыг зөрчсөн тохиолдолд эрүүгийн болон захиргааны хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага тооцно” гэж заажээ.

Дөрөв. Парламентын мөрдөн шалгалтаас гарах эрх зүйн акт, хууль зүйн үр дагавар: Парламентын мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанаас гарах эрх зүйн актын хувьд ихэвчлэн **дүгнэлт, тайлан, илтгэл** гарна. Энэ нь тухайн улс орны эрх зүйн тогтолцооны онцлог, парламентад ёсны уламжлалаас хамаарах талтай.

Парламентын хаант засагтай болон үндсэн хуульт хаант засагтай улс, мөн англо-саксоны эрх зүйн бүлээс хамаарал бүхий улс орнууд, эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой зарим орны парламентын мөрдөн шалгах хорооноос дүгнэлт гарна. Ийнхүү гарсан дүгнэлтийг парламентаар хэлэлцүүлэх бөгөөд **хууль зүйн үр дагаврын хувьд** дүгнэлт нь тухайн улсын шүүхэд ямар нэг үүрэг хүлээлгэхгүй, шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөхгүй байх хуультай. Харин Ерөнхий прокурор шаардлагатай гэж үзвэл хяналт шалгалтын үр дүнг ашиглаж болно.

49 Р.Хатанбаатар, А.Пагма, “Парламентыг үл хүндэтгэх үйлдэл: агуулга, эрх зүйн зохицуулалт” судалгааны тайлан, 2012 он.

50 Федеральный закон “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, www.council.gov.ru

Харин пост-социалист улсууд болон эх газрын эрх зүйн бүлийн зарим улсын мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанаас илтгэл, тайлан гарах бөгөөд тайланд:

- хорооны зорилго;
- хорооны үйл ажиллагааны журам, мөрдөн шалгахтай холбоотой баримтыг олж авах процедур, арга зүй;
- хорооны олж тогтоосон баримт нотолгоо болон хорооны үйлдсэн хууль зүйн баримт бичиг;
- нотолгооны танилцуулга;
- мөрдөн шалгахад тогтоосон асуудлын талаар хувь хүн эсвэл албан байгууллагын гаргасан тайлбар;
- мөрдөн шалгахтай холбоотой тогтоосон асуудал нь хорооны үйл ажиллагааны зорилгод хамаарсан тохиолдолд хорооноос авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай арга хэмжээ зэргийг тусгана.

Мөрдөн шалгах хорооноос гарсан тайланг парламент, шаардлагатай гэж үзвэл Үндсэн хуулийн шүүхээр хэлэлцүүлэх хууль зүйн үр дагавар үүснэ.

Ач холбогдол

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

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

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

Нийтийн ашиг сонирхолыг хөндсөн аливаа асуудалд үйл явдлын бодит үнэнийг тодорхойлж, үйл баримтыг сэргээн, эрх бүхий байгууллагад боломж нээж өгөх чухал ач холбогдолтой.

ЗУРГАА. МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫГ ХЯНАЛТЫН БҮРЭН ЭРХЭЭ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХЭД НЬ ДЭМЖЛЭГ ҮЗҮҮЛЭХ ҮҮРЭГ БҮХИЙ ТӨРИЙН ХЯНАЛТЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ/§25¹.1, §25¹.2/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Төслийн заалт (2017)
§25 ¹ .1 §25 ¹ .2-ыг шинээр нэмсэн	Хорин тав¹ дүгээр зүйл 1.Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, дүгнэлт гаргах эрх бүхий төрийн хяналтын байгууллага нь хуульд заасан үндэслэлээр болон Улсын Их Хурал үүрэг болгосноор гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн өмчит хуулийн этгээд болон хуульд заасан бусад эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны санхүү, төсвийн сахилга, үйл ажиллагааны болон хариуцлагын хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлнэ. 2.Төрийн хяналтын байгууллагын тогтолцоо, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.

Нэмэлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Их Хурал нь хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах онцгой бүрэн эрхтэй.

(1) Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээний тайланд Улсын Их Хурлын хяналтын одоо байгаа механизм хэр үр нөлөөтэй байгааг ул суурьтай үнэлж, дүгнэх боломж байгаагүйгээ онцлоод⁵¹ “парламентын хувьд Засгийн газрын мэдээлэл сонсох, гишүүдэд асуулга тавихаас өөр гүйцэтгэх эрх мэдэлд тогтмол хяналт тавих механизм дутагдалтай байна. Засгийн газрын тайланг хэлэлцэх нь хяналтын хэлбэр мөн ч энэ нь хэт ерөнхий яриа болж тодорхой төслүүдийн биелэлтэд хяналт тавих байнгын механизм өгүүлэгдэж байна” гэсэн эрдэмтдийн дүгнэлтийг иш татжээ.⁵²

Мөн судалгаанд хяналт шалгалтын чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл Улсын Их Хуралд дутагдалтай байгаа тухай дурдаад, “парламентын бодлогын асуудлыг задлан шинжлэх чадавх сул байгаа нь парламентын үр нөлөөг бууруулж байна. Төр засгийн хариуцлагын тогтолцоонд доголдол гарч, улс төрийн үйл явцад олон нийт дургүйцэж байна. Олон нийтийн оролцоо хангалтгүй байгаа нь бодлого боловсруулах ажлын чанарыг бууруулах, хуулийн хэрэгжилтийг сулруулах, цаасан дээрх хууль болон түүний нийгэм, улс төр, эдийн засагт гүйцэтгэх бодит үүргийн хооронд зөрүүтэй байдал үүсэхэд хүргэж байна. **Парламент үндсэндээ**

51 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ, 2016. 80-84 дэх талаас Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын бүрэн эрхийн тухай дүн шинжилгээг үзнэ үү.

52 Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. Парламентат ёс. УБ, 2005 он. 238 дахь тал.

бодлогын хувилбаруудын өртөг, үр ашгийг тооцох чадавхгүй, Засгийн газарт хяналт тавихад маш бага үүрэг гүйцэтгэдэг”⁵³ гэжээ.

Одоогийн Улсын Их Хурлын стратеги төлөвлөгөөнд туссан үндсэн таван зорилтын гуравт парламентын хянан шалгах үйл ажиллагааны арга хэлбэр, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгож, түүний үр нөлөөг дээшлүүлнэ гэж заасан⁵⁴ байдаг.

(2) Социологийн судалгаагаар⁵⁵ “Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн талаар ямар үнэлгээ өгөх вэ?” гэсэн асуултад **1889** хүн буюу **52,1** хувь нь “хэрэгжилт муу” гэсэн үнэлгээ өгчээ.

Мөн “Үндсэн хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй гэж үзэж байгаа бол үүний хамгийн гол шалтгааныг Та юу гэж үзэж байна вэ?” гэсэн асуултад санал асуулгад оролцогчдын:

- 1375 хүн буюу 42,8 хувь нь улс төрчид, төрийн албан тушаалтнууд Үндсэн хуулиа хэрэгжүүлэхгүй, заримдаа зөрчиж байгаа учраас гэж;
- 672 хүн буюу **20,9** хувь нь Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Засгийн газар нь Үндсэн хуулиа хэрэгжүүлэхгүй байгаа учраас гэж хариулсан байна.

Энэ нь **3216** хүнээс **2047** хүн буюу **63,7** хувь нь төрийн өндөр албан тушаалтны хариуцлагын асуудлыг хөндсөн байна. Харин үлдсэн 26,3 хувь буюу 1169 хүн нь дагалдах хуулиуд чанаргүй, улс төрийн намууд хэт эрх мэдэлтэй, хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй гэж хариулсан байна.

(3) Зарим судлаачид⁵⁶ “Парламентын хяналт”-ыг хэрэгжүүлэх тогтолцоо зайлшгүй хэрэгтэй байх учир шалтгааныг:

- a) “оролцоотой төр” томорсноор **гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүрэг илүү нэмэгдэж, түүнийг даган эрх мэдэл, мөнгө засгийн газарт илүү төвлөрөх болсон**. Мөн засгийн газрын төвлөрч, томорч буй энэ байдал нь бүтцийн хувьд төдийгүй эрхлэх асуудлын цогц байдлын хувьд ч том болоход нөлөөлсөн.
- b) Парламентын засаг бүхий улс орнуудын хувьд парламентад **олонхи болсон нам Засгийн газраа бүрдүүлж, намын хүчтэй лидерүүд кабинетэд ордог нь эсрэгээрээ парламент засгийн газартаа хянагдахад хүргэсэн** гэж тодорхойлсон.

(4) Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслөөр Ерөнхий сайдын эрх мэдлийг нэлээд хэмжээгээр нэмэгдүүлж байгаа тул Засгийн газар болон парламентын хяналт-тэнцлийг хангахын тулд парламентын хяналтын механизмыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд бататгах нь зайлшгүй тулгамдаж буй асуудал юм.

53 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, МУИХ, НҮБХХ-ын хамтарсан төсөл, УБ., 2016 он.

54 Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: Дүн шинжилгээ, МУИХ, НҮБХХ-ын хамтарсан төсөл, УБ., 2015 он.

55 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судлах санал, дүгнэлт боловсруулах” ажлын хэсгийн хийсэн социологийн судалгаа.

56 Х.Тэмүүжин, “Парламент үнэнийг мэдэх эрхтэй”, Эрх зүй сэтгүүл, УБ., 1-2/2010 (18-19), 169 -176 дахь тал.

Тайлбар, үндэслэл

Парламентын онцгой бүрэн эрхийг хууль тогтоох, төлөөлөх, хянах гэсэн гурван үндсэн ангилалд авч үздэг.

Хууль зүйн тайлбар толь бичгүүдэд⁵⁷ **“парламентын хяналт”** – (*parliamentary control, parliamentary oversight; парламентские контроль*) нь төрийн хяналтын нэг хэлбэр юм гээд:

Парламентын хяналт нь улс төрийн болон захиргааны шинжийг агуулдаггүй. Парламентын засагтай ба хагас ерөнхийлөгчийн Бүгд найрамдах улсад **парламентын хяналтын үндсэн ач холбогдол нь засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавихад оршино.**

Хяналтын үндсэн арга хэлбэр нь итгэл үзүүлэх тухай санал хураалт явуулах, буруушаах тогтоол, асуулга тавих, засгийн газарт бичгээр ба амаар асуулт тавих болон парламентын мөрдөн шалгалт зэрэг юм. **Парламентын хяналтын онцгой төрөл нь парламентын тусгай байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлдэг санхүүгийн ба санхүү-эдийн засгийн хяналт.** Энэ нь улс төрийн бус захиргааны шинжтэй гэжээ.

Ардчилсан чиг баримжаа бүхий улсад парламентын хяналтыг **“засгийн газар болон төрийн агентлагуудын үйл ажиллагаа, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянах, мониторинг хийх, хянан шалгаж дүгнэлт гаргах цогц үйл ажиллагаа”** гэж тодорхойлсон байдаг. Энэхүү тодорхойлолт нь парламентын хяналтын процедур, үе шатаас илүү зорилго, үндсэн шинж чанарт нь тулгуурласан тодорхойлолт юм. Энэ нь парламентын хороод болон нэгдсэн хуралдааны аль алийг нь хамрахаас гадна хуулийн төсөл, төсвийн бүх шатны хэлэлцүүлгүүдийг хамарна.⁵⁸

Энэхүү тодорхойлолтоос үндэслэн **парламентын хяналтын үндсэн чиг үүргийг** дараах байдлаар тайлбарлаж болно:

- Засгийн газар, төрийн агентлагуудын үйл ажиллагаанд зөрчил бий эсэх, төрийн албан тушаалтан дураар авирлах, Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомж зөрчсөн зэрэг асуудал байгаа эсэхийг илрүүлж, урьдчилан сэргийлэх үндсэн чиг үүрэгтэй. Энэ үүргийн цөмд иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах зорилго агуулагдаж байдаг;
- Татвар төлөгчдийн мөнгийг Засгийн газар зөв, зарцуулж байгаа эсэхэд хяналт тавьж, Засгийн газарт хариуцлага хүлээлгэх зорилготой. Засгийн газар, түүний агентлагуудын үйл ажиллагаан дахь үрэлгэн байдлыг илрүүлж, төрийн үйл ажиллагааны эдийн засгийн үр бүтээмжийг сайжруулах;
- Парламентын баталсан болон үндэсний хэмжээний төсөл, хөтөлбөр, бодлогын хэрэгжилтийг хангуулах. Энэ үүрэгт хуулиар тогтоосон зорилго, зорилтууд, мөн засгийн газрын өөрийн баталсан хөтөлбөрийн хэрэгжилт багтана;

57 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2007 он. 373 дахь тал.

58 “Tools for parliamentary oversight” IPU, 2007 он.

- Засгийн газрын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, олон нийтийн засгийн газарт итгэх итгэлийг сайжруулах. Энэ нь өөрөө үр дүнтэй бодлогын хэрэгжилтийн гол нөхцөл юм⁵⁹.

Парламентын хяналтын эдгээр зорилго, чиг үүргийг гүйцэтгэхийн тулд парламент хяналтын төрөл бүрийн хэрэгслийг ашигладаг. Улмаар дэлхийн улс орнууд парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх хэрэгслүүдийн заримыг Үндсэн хуульдаа заасан байдаг. Мөн улс орон бүр парламентын үйл ажиллагааны дэг (standing order г.м), парламентын тухай холбогдох хуулиар парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгслийг нарийвчлан заасан байдаг. Эдгээр хэрэгслүүд нь шинж чанарын хувьд ялгаатай.

Парламентын хяналтын асуудлаар хийсэн харьцуулсан судалгаа⁶⁰, судлаач, эрдэмтдийн өгүүлэл⁶¹, олон улсын парламентын холбооны тайлан зэргээс үзэхэд парламентын хяналтыг зорилго, чиг үүрэг, үндэслэл, үе шат, хэлбэр, хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл (парламентын хяналтын хэлбэр), үр нөлөө, үйлчлэх хүрээ, хязгаар, нөлөөлөх хүчин зүйл, парламентын хяналтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд үйлчлэх тогтолцоо (эрх бүхий субъект) зэрэг олон талаас нь авч үзэж болно. Тухайлбал,

Парламентын хяналтын зорилго:

- Төсөв, санхүүгийн хяналт:⁶² Улсын төсөв, нийтийн хөрөнгийг үр ашигтай зарж буй эсэхийг хянах;
- Бодлого, хуулийн хэрэгжилтийн хяналт: Парламентын хууль тогтоомж, засгийн газрын бодлого анхны зорилгодоо хүрч чадаж байгаа эсэхийг хянах;
- Авлига, хүний эрхийн хяналт: Албан тушаалтнууд эрх мэдлээ хэтрүүлж, хувьдаа хэрэглэж байгаа эсэх болон төрийн байгууллагуудын хариуцлагагүй, алдаатай, хууль бус үйл ажиллагааг тодруулах, илрүүлэх, иргэний эрхийг хамгаалах хяналт;
- Ил тод, оролцоотой хяналт: Хяналтын мэдээлэл авах байдлыг сонголын хэлбэрээр хэрэгжүүлснээр засаглалын үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод нээлттэй болгодог⁶³.

59 Мөн тэнд.

60 "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа" номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү. УБ., 2017 он.

61 Л. Өлзийсайхан. "Парламентын хяналтын бие даасан хэлбэрүүд", Эрх зүй сэтгүүл, УБ, 1-2/2010 (18-19)

62 Улсын Их Хурлын Тамгын газар, "Мөрдөн шалгах түр хороо, түүний бүрэн эрх, Хүний эрхийн омбудсман, Авлигатай тэмцэх, Төсвийн аудит" харьцуулсан судалгаа, 2009. Төсөв нь өөрийн шинж төрхөөрөө улс төрийн баримт бичиг юм. Төсвийн санал гарах, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын чиг үүргийг хязгаарлах зэрэг нь төсвийг улс төрийн баримт бичгийн шинжтэй болгодог. Энэ нь парламентаас гүйцэтгэх засаглалд олгож буй ирээдүйн удирдлагын төлөвлөгөө буюу удирдлагын хөтөлбөр юм. Парламентын засаглалтай орнуудад төсвийг дэмжсэн санал өгөх нь парламентын гишүүдийн олонхын зүгээс Засгийн газарт итгэл үзүүлж буйн илрэл гэж үздэг. Төсөв гэдэг нь "Төрийн байгууллагуудын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах мөнгөн хөрөнгийг бүрдүүлэх, зарцуулах хэлбэр", "мөнгөн хөрөнгийн төвлөрсөн үндсэн сан", "...санхүүгийн төлөвлөгөө, ... санхүүгийн чухал зохицуулагч, ... мөнгөн харилцааны нийлбэр цогц... юм." Төсөв нь өргөн хүрээний санхүүгийн категори учир санхүүд хамаарах бүх чиг үүргийг нэгдүгээрт, төсвийн санг бүрдүүлэх /орлого/, хоёрдугаарт, төсвийн санг зарцуулах /зарлага/, гуравдугаарт, хянах чиг үүргийг гүйцэтгэдэг.

Төрийн хяналтын нэг хэлбэр бол Парламентын хяналт юм. Парламентын хяналтын онцгой төрлийн нэг бол санхүүгийн болон санхүүгийн эдийн засгийн хяналт юм.

63 "Tools for parliamentary oversight" IPU, 2007 он.

Парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх үндэслэл: Парламентын хяналтын төрлөөс (хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэлээс) шалтгаалан хяналт шалгалт явуулах үндэслэл нь:

- 1) хуульд заасны дагуу (асуулга, асуулт, төсвийн хяналт, хуулийн хэрэгжилт)
- 2) иргэдийн өргөдөл, гомдол; (Засгийн газар болон төрийн агентлагуудын үйл ажиллагааны зөрчил, албан тушаалтны дураар авирласан болон, хууль зөрчсөн тухай гомдол, мэдээлэл)
- 3) парламентын нэг болон тодорхой тооны гишүүдийн санал, санаачилга зэрэгт үндэслэнэ.

Парламентын хяналтын хэлбэр⁶⁴: парламентын хяналтын үндсэн гурван хэлбэр болох “хууль тогтоох үйл ажиллагааны хяналт”⁶⁵, “хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн хяналт буюу ерөнхий хяналт”, “төсөв, санхүүгийн хяналт шалгалт” байдаг ч үүн дээр нэмээд “аюулгүй байдлын салбар дахь парламентын хяналт”⁶⁶ гэх мэтээр парламентын хяналтыг төрөлжүүлдэг.

Төсөв, санхүүгийн хяналтыг Тооцооны танхим (Account Chamber) /төсвийн аудит/ гэх парламентад ажлаа хариуцан тайлагнадаг бие даасан, хараат бус институцээр дамжуулан хэрэгжүүлдэг туршлага байдаг. Энэ нь Европын олон орны Үндсэн хуулиар эрх зүйн үндсийг нь тогтоож, бие даасан хуулиар үйл ажиллагааг нь зохицуулсан тогтолцоо юм.

Парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл: Парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл нь эрх зүйн бүл, улс төрийн тогтолцоо, парламентын зохион байгуулалтаас хамааран социалист эрх зүйн бүл бүхий улсуудад ялимгүй онцлог зохицуулалт Үндсэн хуульд нь тусгагдсан байдаг ч дараах нийтлэг арга хэрэгслүүд бий. Үүнд:

- 1) ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнд асуулга тавих;
- 2) ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнд асуулт тавих⁶⁷;
- 3) засгийн газрын мэдээлэл сонсох;
- 4) парламентын мөрдөн шалгах эрх мэдэл;
- 5) сонсгол;
- 6) парламентын хамтарсан болон түр хороодын хяналт;
- 7) хараат бус, бие даасан байгууллагаар дамжуулан хийх хяналт.

64 Л.Өлзийсайхан, Парламент. УБ., 2001 он, 11-13 дахь талаас үзнэ үү. Парламентын хяналтын олон хэлбэрийг авч үзсэн байдаг.

65 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү. УБ., 2017 он.

66 Аюулгүй байдлын салбар дахь парламентын хяналт: зарчим, механизм, үйл ажиллагаа, УБ., 2014 он.

67 ОУПХ. “Ардчилал ба парламент”. УБ., 2007 он. 139 дэх тал. “Парламентын тогтолцоонд мөн сайд нар нь хууль тогтоох байгууллагын гишүүн байдаг бусад тогтолцоонд, сайд нараас амаар болон бичгээр тогтмол асуулт асуух нь парламентын хяналтын чухал механизм юм. Нэгдсэн хуралдаан дээрх аман асуулт нь асуудлыг тодруулах гэхээсээ ширүүн маргаан үүсгэн, эрх баригч намын гишүүний тал зассан асуулт, сөрөг хүчний эсрэг оноо цуглуулсан хариулт бүхий намуудын тэмцэл болж хувирах нь элбэг. Мөн бичгээр хариулт өгөхдөө төрийн албан хаагч нар дорвитой зүйл илрэхгүй байхаар бодож хянуур бэлтгэсэн байж болно. Гэсэн хэдий ч зохих ёсоор ажиллуулж чадвал парламентын асуулт нь хяналт, шалгалтын чухал механизм юм. Сайд нарын хувьд парламентад бодлогоо тогтмол тайлбарлаж хамгаалах, аливаа дутагдал доголдынхоо талаар олон нийтийн өмнө хариулах нь сахилга бат, хариуцлага тайлагналын тогтолцоонд оруулах чухал хувь нэмэр.” гэжээ.

Парламентын хяналтын үр нөлөө: Олон нийтийн санаа бодолд тулгуурлан засгийн газрын бодлого үйл ажиллагааг хэлэлцэн, нарийвчлан шалгах замаар хяналт явуулах нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд ил тод, нээлттэй байдлыг бий болгодог;

- засгийн газрын бодлого хэрэгжсэн эсэх, бодлого, хөтөлбөрүүд нь хүссэн үр нөлөөг авчирсан эсэхийг парламентын хяналтаар нарийвчлан шалгах нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудад хариуцлага тооцох улс төрийн орчинг үүсгэдэг;
- засгийн газар төсвөөс санхүүжиж буй үйлчилгээндээ үрэлгэн байдлаар хандсан эсэхийг парламент мөрдөн шалгаж, нарийвчлан хянах нь төсвийн сахилгыг дээшлүүлж, санхүүгийн хариуцлагатай орчинг бүрдүүлдэг;
- албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулж, дур зоргоор аашлах, засаглалын байгууллагууд хууль бус, эсхүл үндсэн хуулийн бус замаар үйл ажиллагаа явуулж, иргэний эрхийг зөрчихөөс хамгаалж, хуулийн хэрэгжилтийг хянах нь хууль дээдлэх зарчмыг мөрдүүлэх үндсэн нөхцөл болдог.⁶⁸

Парламентын хяналтын үйлчлэх хүрээ, хязгаар: Парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх аливаа арга хэрэгсэл нь үйлчлэх тодорхой хүрээ, хязгаартай байдаг бөгөөд субъект болон асуудлаараа хязгаарлагдана. Тухайлбал, Израиль Улсын Суурь хууль (Basic law) болон Улсын хянагчийн тухай (State Comptroller act) хуулийн 38 дугаар зүйлд зааснаар⁶⁹ төрийн хяналт буюу аудитыг өргөн хүрээнд хийдэг бөгөөд ганц засгийн газар, түүний харьяа агентлагаар хязгаарлахгүй хувийн өмчит аж ахуйн нэгжийг ч хамруулдаг байна. Харин парламентын Омбудсмэн иргэдийн гомдлыг хянан шийдвэрлэхэд дараах хязгаар тогтоосон байдаг. Үүнд:

- Улсын Ерөнхийлөгчийн эсрэг гомдол;
- Парламент болон түүний хороод, эсхүл гишүүний хуулиар зөвшөөрсөн үйлдлийн эсрэг, эсхүл парламентын гишүүнийг огцруулах зорилгоор гаргасан гомдол;
- Засгийн газар, Сайд нарын хороо, эсхүл сайдын эрхлэх асуудалд хамаарахгүй асуудлаар, эсхүл тэдгээрийн үйл ажиллагаатай холбоогүй асуудлаар гаргасан өргөдөл, гомдол;
- Төв банкны ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, эрхлэх асуудалд хамаарахгүй асуудлаар гаргасан гомдол;
- Шүүхийн эсрэг гаргасан гомдол;
- Батлан хамгаалах, хууль сахиулах, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх зэрэг тусгай албаны бие даасан хуулиар шийдвэрлэх асуудлаар гаргасан гомдол;
- Төрийн албаны зөвлөлийн эрхлэх асуудлын хүрээн дэх төрийн албан хаагчийн эсрэг гомдлыг хянан шалгахгүй зэргээр хүрээ, хязгаар тогтоосон байдаг.

68 "Tools for parliamentary oversight" IPU, 2007 он.

69 <http://www.mevaker.gov.il/En/Laws/Documents/Laws-Comptroller-law.pdf>

Манай улсын хувьд:

- (1) Тайлан, мэдээ, илтгэл сонсох, асуулга тавих, түүний хариуг чуулганаар хэлэлцүүлэх;
- (2) асуулт тавьж, хариулт авах;
- (3) хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг хянан шалгаж, дүнг Байнгын хороо шаардлагатай гэж үзвэл нэгдсэн чуулганаар хэлэлцүүлэх;
- (4) Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын Их Хурлаас ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын дарга, гишүүнтэй холбогдсон үйл ажиллагааны болон ёс зүйн зөрчлийг шалгаж, санал дүгнэлт гаргах гэсэн хэлбэрээр хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлж байна⁷⁰.

Парламентын хяналтын бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд үйлчлэх тогтолцоо:

парламентын хяналтыг 3 төрлийн механизмаар дамжуулан хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үздэг. Үүнд:

- (1) Парламент өөрөө. Үүнд парламентын нэг гишүүн, гишүүдээс бүрдсэн ажлын хэсэг, түр болон хамтарсан хороодын хяналт, өөрийн ажлын албаны зохих бүтцээр дамжуулан хийх хяналтыг ойлгоно.
- (2) Парламентад ажлаа хариуцан тайлагнадаг хараат бус, бие даасан байгууллагууд. Үүнд: Омбудсмэн, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс, Авилгатай тэмцэх хороо, Ерөнхий Аудиторын газар, Статистикийн хороогоор дамжуулан хийх хяналтыг ойлгоно.⁷¹
- (3) Засгийн газрын өөрийнх нь гүйцэтгэх ба зохицуулах зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг хараат бус байгууллагууд. Үүнд засгийн газрын өөрийнх нь бүтцэд ордоггүй ч засгийн газрын зохицуулах болон тохируулах чиг үүргийг зарим талаар хэрэгжүүлдэг байгууллагыг ойлгодог.⁷²

Парламент өөрийн хороогоор дамжуулах хяналт: Парламентын хорооноос яам, засгийн газрын байгууллагын ажлыг хянаж, бодлого, хэрэгжилтийн онцгой чухал асуудлаар тусгайлан шалгалт хийдэг нь гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналтын хамгийн системтэй арга юм. Хороо засгийн газрын холбогдох байгууллагатай зэрэгцээ бүтэцтэй байж, гишүүддээ тэр чиглэлээр мэдлэг, ур чадвараа хөгжүүлэх боломж олгох зорилгоор парламентууд хорооны тогтолцоогоо шинэчилсэн байдаг.⁷³ Олон оронд парламентын хоёр танхимын хамтарсан хороод хяналт шалгалтын ажлыг хийдэг. Хэдий мэргэжлийн хороод ч гэсэн холбогдох байгууллагын ажлыг бүрэн хамрах боломжгүй, мөн практик дээр тодорхой асуудлыг сонгон шалгалт явуулдаг, нөгөө талаас яам, байгууллагын зүгээс хороо аль ч асуудлыг шалгаж магадгүй гэдгийг, ингэж шалгахдаа нарийн чанд хийнэ гэдгийг мэддэг байх нь хариуцлага тайлагналыг баталгаажуулах түлхэц болдог.

70 "Дэлхийн улс орнуудын парламентын ажлын алба", Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв, УБ., 2012 он.

71 "Ардчилал ба парламент" ОУПХ. УБ., 2007 он. 137 дахь тал.

72 "Ардчилал ба парламент" ОУПХ. УБ., 2007 он. 138 дахь тал.

73 Мөн тэнд. 135 дахь тал.

Тухайлбал, Их Британийн парламентын хяналт шалгалтын чиг үүргийг Тусгай хороод гүйцэтгэдэг ба эдгээр хороодын үүрэг нь гол яамдын үйл ажиллагааг хянах учраас хяналтын тусгай хороод нь Батлан хамгаалах асуудлаарх тусгай хороо, Гадаад харилцааны тусгай хороо, Дотоод хэргийн тусгай хороо гэх мэт засгийн газрын бүтцийн дагуу байгуулагдсан нийт 14 тусгай хороо ажилладаг. Тусгай хороод нь хоёр танхимд хоёуланд нь үйлчлэх ба яамны үйл ажиллагаанаас эхлэн эдийн засгийн асуудал хүртэлх бүх хүрээнд хяналт шалгалт хийж тайлан гаргана.

Хараат бус байгууллагаар дамжуулах парламентын хяналт:

*Аудитын байгууллагууд*⁷⁴: Зарим улсад харьцангуй бага эрх мэдэлтэй Үндсэн хуулийн байгууллагууд (*төрийн аудитын шүүх, ерөнхий аудитын газар г.м*) төрийн хариуцлага, сахилгыг хянадаг. Эдгээр байгууллагууд нь ихэнхдээ төсвийн зарцуулалт, засгийн газрын санхүүгийн тайлан болон тэдгээрийн мөн чанарт суурилсан санхүүгийн хариуцлагын хяналтыг хийдэг. Эдгээр төрлийн байгууллага нь Үндсэн хуульд тусгагдаагүй боловч АНУ, Их Британид хууль тогтоомжийн дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг.

Тухайлбал, АНУ-д Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах зорилго бүхий “Засгийн газрын хариуцлагын алба” байдаг. Энэ байгууллагын аудитын чиг үүрэг нь манай улсад тогтсон аудитаас илүү өргөн эрх хэмжээтэй. Засгийн газрын үйл ажиллагаанд өргөн хүрээтэй хяналт тавих, мөрдөн шалгах эрх бүхий байгууллага байна. Энэ байгууллага нь улс төрөөс ангид удирдлагатай байх бөгөөд **парламентын хяналтын чиг үүрэгт дэмжлэг үзүүлэн** ажиллаж, зөвлөмж гаргана.⁷⁵

*Омбудсмэний загвар*⁷⁶: Скандинавын орнуудаас үүсэлтэй Омбудсмэний загвар нь дэлхийн 70 гаруй улсад байх бөгөөд үүнээс 50 улс нь Үндсэн хуульдаа заасан байна. Хууль зүйн нэр томъёоны тайлбарт тодорхойлсноор “омбудсмэн” нь аливаа захиргааны байгууллагаас хүний эрхийг сахин хангаж байгаад хяналт, шалгалт хийхээр тусгайлан сонгогдсон албан тушаалтан ба байгууллага байна. Омбудсмэний прокуророос ялгагдах ялгаа нь хууль ёсыг сахин хэрэгжүүлж байгаа эсэхэд төдийгүй төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагааны үр нөлөөтэй байдалд зүй зохис, шударга ёсны үүднээс хяналт шалгалт хэрэгжүүлж, мөрдөн шалгалт явуулна.⁷⁷

Омбудсмэн нь төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд бүхэлд нь хяналт тавих биш, гагцхүү тэдгээрээс иргэд, олон нийттэй харилцах харилцаанд **иргэдийн эрх зөрчигдөж буй тохиолдолд** парламентын хяналтыг хэрэгжүүлдэг онцлогтой. Зарим улсуудад Омбудсмэн нь бие даан мөрдлөг явуулах эрхтэй байна. Сүүлийн жилүүдэд Филиппин, Тайланд, БНСУ зэрэг олон орнууд Омбудсмэнтэй болсон.

74 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”, УБ., 2017 он. номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

75 <https://www.gao.gov/about/index.html> Тус байгууллагын даргыг парламентын санал болгосноор Ерөнхийлөгч 15 жилийн хугацаагаар томилно. Тус байгууллага нь Засгийн газар татвар төлөгчдийн мөнгийг хэрхэн зарцуулж байгааг мөрдөн шалгадаг байгууллага юм. Тус байгууллага нь: Улсын санг үр ашигтай зарцуулж байгаа эсэхэд аудит хийх, хууль бус зохисгүй үйл ажиллагааг мөрдөн шалгах, төсвийн зарцуулалтад Конгрессын саналыг тусгасан эсэхэд бодлогын шинжилгээ хийх гэх мэт 5 төрлийн дэмжлэг үзүүлдэг.

76 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”, УБ., 2017 он. номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

77 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2007 он. 352 дахь тал.

Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хуульд зохисгүй гэж үзсэн төрийн байгууллагын аливаа үйл ажиллагааг мөрдөн шалгах эрхтэй “Нийтийн эрх ашгийг хамгаалагч” хэмээх бүтцийг оруулсан байдаг нь омбудсмэний загвар юм. Тус байгууллага нь мөрдөн шалгах ажиллагааныхаа үр дүнг олон нийтэд мэдээлэх эрхийг Үндсэн хуулиар олгосон байдаг. Зөвхөн тодорхой нөхцөлд л Нийтийн эрх ашгийг хамгаалагчийн эрх хязгаарлагдсан байдаг. Мөн түүнд хууль бус үйлдлийг засч залруулах эрхийг олгосон байна.

Авлигатай тэмцэх бие даасан байгууллага: нэлээд олон улсын Үндсэн хуульд Авлигатай тэмцэх байгууллагын мөрдөн шалгах болон яллах эрхийн бие даасан байдлыг хангасан байдаг. Тухайлбал, БНСУ-ын Авлигын эсрэг болон Иргэний эрхийн Комисс төрийн захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг хянах авилгатай тэмцэх эрх, үүрэгтэй бөгөөд үйл ажиллагааны үндсэн зарчим нь Үндсэн хуулийн хэмжээнд зохицуулагдсан байдаг. БНСУ-ын загвар нь авлигатай тэмцэх хараат бус байгууллага болон Омбудсмэн хоёрыг нийлүүлсэн хувилбар юм.

*Хүний эрхийн үндэсний хороо:*⁷⁸ Латин Америкт, цэргийн дэглэмийн үед хүний эрхийг зөрчиж байсан түүхээс улбаалан Нийтийг хамгаалагчийн алба (зарим оронд ойролцоо чиг үүрэгтэй Хүний эрхийн үндэсний комисс) байгуулсан нь хүний эрхийг хамгаалах нэг гол элемент болжээ. Хүний эрхийн үндэсний хороогоор дамжуулах парламентын хяналтыг үр нөлөөтэй байлгахын тулд онолын хувьд дараах шаардлагыг хангах нь зүйтэй гэж үздэг. Үүнд:

- засгийн газраас бүрэн хараат бус байх;
- мөрдөн шалгах өргөн эрх мэдэлтэй байх;
- хөрөнгө нөөцөөр зохих хэмжээнд хангагдсан байхын зэрэгцээ гомдол гаргагчдад үнэ төлбөргүй үйлчилдэг байх;
- орон нутгийн салбараар дамжуулан газар зүйн хувьд болон цахим хэлбэрээр хялбар нэвтрэх, очих боломжтой байх;
- парламентад ажлаа хариуцан тайлагнадаг байх зэрэг болно.

Ач холбогдол

Олон нийтийн санаа бодолд тулгуурлан засгийн газрын бодлого үйл ажиллагаанд хяналт, шалгалт явуулах нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдлыг бий болгоно.

Засгийн газрын бодлогын хэрэгжсэн байдал, гарсан үр дүнг парламентаас нарийвчлан шалгах нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагуудад хариуцлага тооцох улс төрийн орчинг бүрдүүлнэ.

Парламентаас төсвийн зарцуулалтад хяналт-шалгалт хийх нь төсвийн сахилгыг дээшлүүлж, санхүүгийн хариуцлагыг сайжруулна.

Албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулж, дур зоргоор аашлах, засаглалын байгууллагууд хууль бус, эсхүл үндсэн хуулийн бус замаар үйл ажиллагаа явуулж,

⁷⁸ “Ардчилал ба парламент” ОУПХ. УБ., 2007 он. 83 дахь тал.

иргэний эрхийг зөрчихөөс хамгаалж, хуулийн хэрэгжилтийг хянаснаар хууль дээдлэх зарчмыг мөрдүүлнэ.

Парламентын хянан шалгах үйл ажиллагаа гүйцэтгэх засаглалын мэдээллээс хараат байхаа больж, салбарын бодит мэдээллийг тодруулснаар цаашид батлах хууль тогтоомж, бодлогын шийдвэр амьдралын бодит хэрэгцээ шаардлагаас урган гарсан байх боломжтой болно.

ДОЛОО. МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦОО /§21.4/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§21.4-т нэмэлт орсон	Хорин нэгдүгээр зүйл 4.Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно.	Хорин нэгдүгээр зүйл 4.Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоо , журмыг хуулиар тогтооно.

Нэмэлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт: “Улсын Их хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд **нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр** саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно” гэж заасныг сонгуулийн олонхийг төлөөлөх зарчмаас бусад хувь тэнцүүлэн хуваарилах болон эдгээрийн холимог тогтолцоо зөрчсөн байна гэж үзэж Үндсэн хуулийн цэцээс 2016 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 05 дугаар дүгнэлт гаргаснаар Монгол Улсад аль ч шатны сонгуулийг хувь тэнцүүлэн хуваарилах болон холимог тогтолцоогоор явуулах боломжийг бүхэлд нь хааж байгаа юм.

Үндсэн хуулийн энэ заалтад “тогтолцоо” гэж нэмснээр сонгуулийн олонхийг төлөөлөх тогтолцооноос гадна хувь тэнцүүлсэн болон холимог тогтолцоогоор Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн сонгуулийг явуулах боломжийг нээж өгөх юм.

Мөн зарим хууль тогтоогчид, эрдэмтэн судлаачдын үзэж байгаагаар сонгуулийн хувь тэнцүүлэн хуваарилах болон холимог тогтолцоо Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн заалтыг зөрчөөгүй гэж үздэг. Ингэж үздэг судлаачид “... гишүүнийг ... иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр сонгоно” гэснийг “гишүүнийг иргэд шууд сонгоно” гэх бус “иргэдийн нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрх” хэмээн үздэгтэй холбоотой.

Зарим судлаачид Үндсэн хуулийн цэц 2016 оны 04 дүгээр сарын 22-ны өдрийн 05 дугаар дүгнэлтийг гаргахдаа тэр үеийн Ардын Их Хурлын чуулган дээр санал хураалгасан томъёоллыг бус, Улсын Бага Хурлын чуулганы хуралдаан дээр санал хураалгасан томъёоллыг барьсан нь бүх шатны сонгуулийг зөвхөн сонгуулийн олонхийг төлөөлөх тогтолцоогоор явуулахад хүргэсэн “ийм том” шийдвэр гаргах хангалттай үндэслэл биш гэж үзсэн байна.

Тайлбар, үндэслэл

Монгол Улсад зөвхөн Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухайд бус орон нутгийн сонгуулийг явуулахад ч сонгуулийн олонхийг төлөөлөх тогтолцооноос бусад хувь

тэнцүүлэн хуваарилах болон холимог тогтолцоог сонгох хувилбарыг огт хааж болохгүй гэж үзэх хангалттай үндэслэл байгаа юм.

“Шууд сонгох эрхийн үндэс”, “шууд сонгууль” гэснийг хууль зүйн шинжлэх ухааны үндсэн дээр тайлбарлахдаа “сонгуулийн эрх бүхий иргэд аливаа төлөөллөөр дамжуулахгүйгээр өөрөө санал өгөх”-ийг ойлгоно гэсэн байна.

“Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт” судалгааны ажилд.⁷⁹

Сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуулиараа хэрхэн зохицуулсныг тусгайлан судлахаас илүү сонгуулийн хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоо, сонгуулийн зарим журмын талаар илүүтэй судалсан нь харагдаж байна. Олон улсын парламентын холбооны гишүүн дэлхийн 194 улсын Үндсэн хуулиас сонгуулийн тогтолцооны үндсэн зарчмыг Үндсэн хуулиараа тогтоосон улсыг ялгаж тодруулав.

Өдгөө дэлхийн 34 улс Үндсэн хуулиараа сонгуулийн тогтолцооны талаарх зарим зохицуулалтыг тогтоосон байна. Үүнээс хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоог Үндсэн хуульдаа зааж өгсөн:

- Австри /Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлийн 1/;
- Чех /Үндсэн хуулийн 18 дугаар зүйл/;
- Эстони /Үндсэн хуулийн 4 дүгээр зүйл/;
- Финланд /Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйл/;
- Израйль /Үндсэн хуулийн 4 дүгээр зүйл/;
- Киргиз /Үндсэн хуулийн 70 дугаар зүйлийн 2/;
- Латви /Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйл/;
- Нидерланд /Үндсэн хуулийн 53 дугаар зүйлийн 1/;
- Норвег /Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйл/;
- Польш /Үндсэн хуулийн 96 дугаар зүйлийн 2/;
- ӨАБНУ /Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлийн 1/;
- Испани /Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлийн 3/;
- Швейцари /Үндсэн хуулийн 149 дүгээр зүйлийн 2/;
- Урагвай /Үндсэн хуулийн 88 дугаар зүйл/ зэрэг 24 улс байна.

Харин Ангол, Испани зэрэг зарим улс Үндсэн хуульдаа хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоогоор парламентын гишүүнийг сонгоно гэсэн ч сонгуулийн хуулиараа холимог тогтолцооны элементийг оруулсан байна.

Сонгуулийн олонхийг төлөөлөх тогтолцоогоор парламентын сонгуулийг явуулахаар Үндсэн хуулиараа тогтоосон дараах улсууд байдаг. Үүнд:

- Азербайжан /Үндсэн хуулийн 83 дугаар зүйлд/;
- Коморын арлууд /Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлд/.

Үндсэн хуулиараа сонгуулийн холимог тогтолцоог хуульчлан тогтоосон дараах улс орон байна. Үүнд:

79 Парламентын гишүүдийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн зохицуулалт, бусад орнуудын туршлага СТ-14/202
Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт СТ- 17/205

- Гүрж /Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 1-д/;
- БНСУ /Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 3-д/;
- Мексик /Үндсэн хуулийн 52 дугаар зүйлд/;
- Непал /Үндсэн хуулийн 84 дүгээр зүйлийн 1а, 1б-д/;
- Сейшелийн арлууд /Үндсэн хуулийн 78 дугаар зүйлийн 8б-д/;
- Словени /Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйлд/;
- Ванауту /Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйлд/ зэрэг 7 улс парламентын сонгуульд хэрэглэхээр тогтоожээ.

Дээр дурдсанаас үзэхэд дэлхийн 34 улсад сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульдаа зааж өгсөнөөс үзвэл Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт оруулж байгаа өөрчлөлт хүлээн зөвшөөрөгдөхөөр байна.

Ач холбогдол

Үндсэн хуулийн цэцийн 05 дугаар дүгнэлтээр Улсын Их Хурлын болон орон нутгийн сонгуульд олонхийг төлөөлөх сонгуулийн тогтолцооноос бусад тогтолцоог хэрэглэх боломжгүй болсныг энэхүү нэмэлтийг оруулснаар өөрчилж, сонгуулийн тогтолцооны бусад хувилбарыг сонгуулийн тухай хуулиудад хэрэглэх боломж бүрдэнэ.

Сонгуулийн олонхийг төлөөлөх тогтолцоонд парламент болон бусад төлөөллийн байгууллагад сонгогчдын санал олноороо орхигдож, улс төрийн хүчнүүдийн төлөө иргэдийн өгсөн санал ард түмний төлөөллийн байгууллагуудад бодитойгоор тусгалаа олдоггүй гэсэн эрдэмтэд, судлаачид, иргэдийн шүүмжлэлийг хүлээхгүй байх боломж бүрдэнэ.

НАЙМ. УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮН АЛБАН ҮҮРЭГТ НЬ ҮЛ ХАМААРАХ АЖИЛ, АЛБАН ТУШААЛ ХАВСРАН ГҮЙЦЭТГЭХГҮЙ БАЙХ /§29.1/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992 он)	Нэмэлт, өөрчлөлтийн найруулга (2000)	Төслийн заалт (2017 он)
§29.1-ийг өөрчлөн найруулсан	Хорин есдүгээр зүйл 1.Улсын Их Хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.	Хорин есдүгээр зүйл 1.Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна. Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад , хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй. <i>/Энэ хэсгийг 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан бөгөөд уг өөрчлөлтийг Үндсэн Хуулийн Цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон. Мөн 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан/</i>	Хорин есдүгээр зүйл. 1.Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна. Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй. Улсын Их Хурлын гишүүн нь Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол албан үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг 2000 онд “Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэж өөрчилснөөр Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан үүргийг хавсрах боломжтой болсон. Үүний үр дүнд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын хяналт-тэнцэл алдагдах нөхцөлийг бүрдүүлсэн гэж үздэг.

Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулж, **парламентыг гүйцэтгэх эрх мэдэл нь давамгайлж** байсан хуучин тогтолцоог сэргээсэн⁸⁰ гэж эрдэмтэд үздэг.

Улсын Их Хурлын гишүүд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд тогтоосон хязгааргүйгээр орж ажиллах нь хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд гарах зарим шийдвэрийг Засгийн газрын хүсэл зоргоор гаргахад хүрч байна гэдэгт шийдвэр гаргагчид, эрдэмтэд, судлаачид, олон нийт санал нэгдэж байна.⁸¹

80 Б.Чимид. “Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал” хоёрдугаар дэвтэр. УБ., 2008 он, 196 дахь тал.

81 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ., 2016 он.

Тайлбар, үндэслэл

Парламентын гишүүн Үндсэн хуулиар өөрт олгогдсон бүрэн эрхээс гадуур ажил, албан тушаал хавсрах эсэх тухай асуудал нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, түүний мөн чанартай холбоотой асуудал юм. Зарчмын хувьд:

- төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын тэнцвэртэй байдлыг хангах;
- төрийн засаглалын хууль ёсны зөвшөөрөгдсөн байдлыг баталгаажуулах;
- парламентын гишүүний эрх зүйн байдлыг тодорхойлох;
- ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байлгах;
- парламентын үр нөлөөг хангахтай холбоотой юм.

Аристотель “Улс төр” зохиолдоо **“Нэг хүн нэгэн зэрэг хэд хэдэн албан тушаал хавсран эрхлэх бололцоо олгохыг төрийн байгууламжийн сөрөг тал гэж үзэх хэрэгтэй...”**⁸² гэсэн нь уг асуудлын мөн чанарыг тодотгоно.

Онолын хувьд төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг төрийн байгуулалт, чиг үүрэг, хүний нөөцийн гэсэн үндсэн гурван түвшинд авч үздэг. Тиймээс парламентын гишүүний *төлөөлөх, хууль тогтоох, хянан шалгах* чиг үүрэгт харшлах, сөргөөр нөлөөлөх ажил, албан тушаалыг хавсарч үл болох албан тушаал гэж тогтоон хориглосон байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хуульд заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь аливаа байдлаар саад учруулахуйц, цаашлаад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчим, эрх мэдлийн салаа мөчир хоорондын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны тэнцлийг алдагдуулахуйц ажил, албан тушаалыг хуулиар хориглодог учиртай.

Парламентын гишүүнд Үндсэн хуулиар олгосон бүрэн эрхээс гадуур, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаалыг:

- парламентын гишүүний сонгогдож болохгүй албан тушаал;
- парламентын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаал⁸³ гэж зааглан тодорхойлсон байдаг.

“Сонгогдож болохгүй” гэсэн ойлголт нь хууль зүйн хувьд парламентын гишүүн байж болохгүй гэсэн утгатай гэжээ. Тухайлбал, Вестминстерийн загварын орнуудад төрийн албан хаагчид болон улсын төсвөөс цалин хөлс авч ажиллаж буй хүмүүс парламентад сонгогдож болохгүй⁸⁴ байхаар тогтоосон байдаг.

Ийм жишиг Европын зарим оронд ч байх ба тухайлбал, Израиль Улсын Кнессетийн (парламентын) тухай суурь хуулийн 7 дугаар зүйлд улсын ерөнхийлөгч, шашны тэргүүн, бүх шатны шүүгч, Улсын Хянагч, Зэвсэгт хүчний жанжин штабын дарга, шашны байгууллагаас цалин хөлс аван ажиллаж байгаа этгээд, төрийн болон цэргийн албаны ахлах ажилтан, хуульд заасан цагдаагийн болон шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн ахлах албан тушаалтан, компанийн тухай хуулиар тусгайлан заасан албан тушаалтан зэрэг 10 төрлийн албан тушаалыг хашиж буй иргэн парламентын сонгуульд нэр дэвшихийг хориглосон байна.

82 Б.Даш-Ёндон, Эртний грекийн философи сэтгэлгээний эх сурвалж. УБ., 2011 он. 403 дахь тал.

83 Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. “Парламентат ёс”. УБ., 2005 он, 128 дахь тал.

84 Мөн тэнд.

Харин “хавсарч үл болох” албан тушаал гэсэн ойлголт парламентад сонгогдсон гишүүн өмнөх ба шинэ албан тушаал хоёрын аль нэгийг нь сонгох утгыг илэрхийлдэг⁸⁵ гэж үздэг.

Манай улсын хувьд Улсын Их Хурлын гишүүний хавсран гүйцэтгэж болох ажил, албан тушаалыг хуулиар зөвшөөрөх байдлаар тогтоож, хуулиар зөвшөөрсөн тэдгээр ажил, албан тушаалаас бусад ажил, албан тушаалыг хориглосон байдаг. Харин дээрх шиг сонгуульд нэр дэвшихийг хүртэл хориглосон хатуу зохицуулалт байхгүй юм.

Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд:

- Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн;
- улс төрийн намын сонгуульт албан тушаал;
- төрийн бус байгууллагын сонгуульт албан тушаал;
- багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил, албан тушаал хавсран гүйцэтгэх эрхтэй гэж заажээ. Үүнд зааснаас бусад ажил, албан тушаалыг хориглоно.

Парламентын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалтай холбоотой 43 улсын Үндсэн хуулийн хүрээнд хийсэн судалгаанаас үзвэл⁸⁶:

- парламентын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалыг Үндсэн хуульд нэрлэн заасан;
- парламентын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалыг Үндсэн хуульд тоймлон заасан;
- хавсарч болох ажил, албан тушаалыг Үндсэн хуульд тодорхойлон заагаад түүнээс бусдыг хориглосон;
- бусад хуулиар зохицуулахаар тус тус заасан байна.

Тухайлбал, **парламентын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалыг Үндсэн хуульд нэрлэн заасан** улсаас Нидерландын жишээг иш татвал “Парламентын гишүүн нь сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга, Төрийн зөвлөлийн гишүүн, Аудитын шүүхийн гишүүн, Үндэсний Омбудсмэн болон Омбудсмэний орлогч, Дээд шүүхийн гишүүн, Ерөнхий прокурор, Дээд шүүхийн ерөнхий Өмгөөлөгчийн ажлыг хавсран гүйцэтгэж үл болно”⁸⁷ гэж заасан байна. Энэ мэт хавсран гүйцэтгэж үл болох ажил, албан тушаалыг нэрлэн заасан Люксембург, Унгар, Польш, Норвег, Словак, Турк, Финланд, Эстони, Чех зэрэг улс орон байна.

Парламентын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалыг Үндсэн хуульд тоймлон заасан Франц, Серби, Киргиз, Латви, Литва, АНУ, Болгар, Сингапур зэрэг улс байна. Тухайлбал, Сербийн Үндсэн хуулийн 102 дугаар зүйлд “Ассамблейн гишүүн нь автономит мужийн Ассамблейн гишүүн, Засгийн газар, шүүхийн байгууллагад албан тушаал хавсрах эрхгүй бөгөөд хуульд заасны дагуу ашиг сонирхлын зөрчил бүхий бусад үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно” гэж заасан байдаг.

85 Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. “Парламентат ёс”. УБ., 2005 он, 128 дахь тал.

86 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”. УБ., 2017 он. номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү

87 Нидерландын Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлд заасан.

https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en

Харин **хавсарч болох ажил, албан тушаалыг Үндсэн хуульд тодорхойлон заагаад түүнээс бусдыг хориглосон** улсаас иш татвал Казахстан улсад “Депутат нь багшлах, эрдэм шинжилгээний ажил, уран бүтээлээс бусад үндсэн үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч үл болно.”⁸⁸ гэж заасан бөгөөд адил төсөөтэй Үндсэн хуулийн зохицуулалт бүхий Доминикан, Киргиз, Молдав, ОХУ зэрэг улс байна.

Парламентын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалыг бусад хуулиар зохицуулахаар Үндсэн хуульд заасан улс орны хувьд Словени, БНСУ зэрэг улс байна.

Ач холбогдол

Улсын Их Хурлын гишүүний хавсарч үл болох ажил, албан тушаалд дээрх хязгаар тогтоосноор төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг тууштай хэрэгжүүлэх боломжтой болно.

Улсын Их Хурлын хуралдааны ирцэд тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж, хууль тогтоох ажиллагааны чанар сайжирна. Мөн баталсан хуулийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдалд эерэг нөлөөлнө.

Төрийн өндөр албан тушаалтнууд ашиг сонирхлын зөрчилд холбогдох, авлигад өртөх эрсдэлийг багасгана.

Улсын Их Хурлын гишүүдийн хавсарч болох ажил албан тушаалд тодорхой хязгаар тогтоож өгсөнөөр парламентын хууль тогтоох болон хяналтын бүрэн эрх үр нөлөөтэй хэрэгжих сайн талтай юм.

88 Казахстаны Үндсэн хуулийн 52 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан.
https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2011?lang=en



ХОЁР.
МОНГОЛ УЛСЫН
ЕРӨНХИЙЛӨГЧ



НЭГ.МОНГОЛ УЛСЫН ӨРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ХУУЛЬ САНААЧЛАХ ЭРХ /§26.1/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§26.1-ийг өөрчлөн найруулсан	Хорин зургадугаар зүйл 1.Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ.	Хорин зургадугаар зүйл 1.Улсын Их Хурлын гишүүн болон Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

Энэхүү өөрчлөлтөөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах бүрэн эрхээс Үндсэн хуулийн түвшинд татгалзаж байгаа юм.

Ерөнхийлөгчийн институци нь манай улсад анх 1990 оны 5 дугаар сард батлагдсан 1960 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулийн дагуу бий болсон. Тухайн үед ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог, парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг байхаар мөнхүү хуульд тусгаснаар парламентын засагтай улсын ерөнхийлөгчийн загварын эрх зүйн орчинг бий болгосон байдаг.

Ардчилсан Үндсэн хуулийг Ардын Их Хурал 1992 онд батлахдаа Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд парламентын засагтай улсын ерөнхийлөгчийн гол эрхүүдийг тусгаж, парламентаас нэлээд хамааралтай байхаар тогтоосон ч хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх зэрэг тодорхой бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлэхээр тогтоосон байна.

(1) Ерөнхийлөгч ийнхүү парламент Засгийн газрын харилцаанд эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд зуучлагч болон оролцох нь зүйн хэрэг боловч хууль санаачлан оролцох нь зөв үү гэсэн асуудал гардаг. Үндсэн хуулиар Ерөнхий сайд төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцахаар тогтоосон. Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрх эдэлж байгаа нь Засгийн газрын үйл ажиллагаанд илүү оролцох боломжийг бүрдүүлж байгаа төдийгүй, Ерөнхийлөгч Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тусгагдаагүй бодлогын асуудлаар хууль санаачлан оролцох нөхцөл бүрдсэн юм.

Түүнчлэн гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаанд Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоёулаа хууль санаачлах эрхийг эдлэх нь эрх мэдлийн хуваарилалтын тэнцвэрт байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэхээр байна.

Парламентад Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлсэн хуулийн тоо хэт олон болох нь Засгийн газрын үйл ажиллагааг удаашруулах талтай. Парламент ихэнх цагаа засгийн газрын бодлогыг хэрэгжүүлэх хуулийн төслийг бус, Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлсэн

хуулийн төслийг хэлэлцэн өнгөрөөх тохиолдолд Засгийн газрын үйл ажиллагаа хугацаа алдах магадлалтай болно.

Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхтэй байх тохиолдолд хуулийн хэлэлцүүлгийн явцад Ерөнхийлөгчийн нөлөөлөл нэлээд хүчтэй байдаг. Ерөнхийлөгчийн санаачилсан хуулийн төсөл батлагдах эсэх нь тухайн Ерөнхийлөгчийн хувь хүний нөлөө, нийгэм дэх байр суурь, Засгийн газрын бодлоготой нийцэж байгаа зэргээс шалтгаалдаг. Учир нь Засгийн газрын бодлоготой зөрүүтэй асуудалд Ерөнхийлөгч хуулийн төслөө татаж авах, эсхүл Засгийн газрын бодлогод тусгагдаагүй асуудлаар төсөл санаачлах тохиолдолд Засгийн газрын байр суурь тодорхойгүй байх тохиолдол гардаг.

(2) Монгол Улсын дөрөв дэх Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2009-2016 оны хоёр бүрэн эрхийнхээ хугацаанд 63 хуулийн төсөл санаачилж, өргөн мэдүүлснээс 29 нь батлагдан гарсан байдаг⁸⁹.

Ерөнхийлөгч яагаад ийм олон хуулийн төсөл санаачлах болсон бэ гэдэг асуудал гарч байна. Энэ нь Ерөнхийлөгч өөрийнхөө дэвшүүлсэн бодлого, хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхэд чиглэгдсэнтэй шууд холбоотой юм. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж шүүхийн шинэчлэлийн хөтөлбөрийг гарган түүний хүрээнд Шүүхийн багц хуулийн төслийг өргөн мэдүүлсэн байдаг.

Нөгөө талаар Ерөнхийлөгч хуульд хориг тавих эрхтэй зэрэгцээд өөрийн санаачилсан хуульд хориг тавих уу?, үгүй юү? гэсэн зөрчилтэй асуудал хөндөгддөг бөгөөд хууль санаачлах эрхгүй болсон тохиолдолд уг зөрчил арилна.

Тайлбар, үндэслэл

Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрх эдлүүлэхээр зохицуулсныг үндэслэн манай улсыг хагас Ерөнхийлөгчийн засагтай, эсхүл хүчтэй эрх мэдэл бүхий Ерөнхийлөгчтэй парламентын бүгд найрамдах улс гэж зарим эрдэмтэн, судлаачид дүгнэн үздэг. Монгол Улс парламентын засагт хэлбэрийг нь голлон сонгож тогтоосон гэж Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид бичсэн байна⁹⁰.

Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд “Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална.” гэж, Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн.” гэж, Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн.” гэж тус тус заасан. Үүнийг судлаач О.Машбат төрийн тэргүүний оролцоог нэгдүгээрт гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг байгуулах буюу толгойлох, хоёрдугаарт гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг парламентаас байгуулах явцад парламент засгийн газрын харилцаанд зуучлагч болж оролцдог болохыг тодруулсан байна⁹¹ гэж тодорхойлжээ.

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

90 Б.Чимид, Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр, УБ., 2008 он. 18 дахь тал.

91 О.Машбат. Үндсэн хууль: улс төр-эрх зүй, хянал-тэнцэл. УБ., 2015 он. 88-89 дэх тал.

“Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” гэсэн судалгааны бүтээлд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг Францын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй харьцуулан шинжилгээ хийсний үр дүнд дараах дүгнэлтийг хийсэн байна. Тодруулбал: “...Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл Францын Ерөнхийлөгчийнхтэй харьцуулбал арай сул юм. Энэ сонголтыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч, төрийн тэргүүн байх үүднээс хийжээ. Ийнхүү Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн ихэнх нь ёс суртахуун, бэлгэдлийн шинжтэй эрх мэдлээс урган гарсан байна. Энэ нь парламентын бүгд найрамдах улсын тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн үүрэгтэй нийцэж байгаа юм.”⁹² хэмээжээ.

Парламентын засагтай, Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаа мөчирт хамаарах улсад Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоёулаа хууль санаачлах эрхтэй байх нь зохимжтой биш гэж үздэг байна.

Парламентын засагтай ихэнх улсад Ерөнхийлөгч хууль санаачилдаггүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрх эдлэхгүй болсноор Ерөнхийлөгчийн хууль тогтоох эрх мэдэлд нөлөөлөх бүрэн эрхийг хуульд хориг тавих замаар болон Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлдгийн хувьд бүрэн хэрэгжүүлэх боломжтой.

Хууль санаачлах эрхийн талаар “Парламентын засагтай улс орнуудын эрх мэдлийн хуваарилалт харьцуулсан судалгаа”-аас үзэхэд Латви, Унгар гэсэн 2 улсын Ерөнхийлөгч нь манай улстай адил хууль санаачлах эрхтэй бол, Болгар, Эстони улсад зөвхөн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл санаачлах эрхтэй байна. Испани, Их Британи, Япон, Киргиз, Хорват, Финланд, Итали гэсэн улсуудад төрийн тэргүүн нь хууль санаачлах эрхгүй байна.

Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрх мэдэл олгосны үр дагаврыг судлаачид тал талаас нь дүгнэсэн байдаг. Зарим нь ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх буюу төрийн бодлого тодорхойлох, улмаар эрх мэдлийн хуваарилалтаас тодорхой бүрэн эрхийг өөрт нь хамаатуулсан байгааг эрх мэдэл хуваарилах зарчимд сөргөөр нөлөөлдөг, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд ч сөргөөр нөлөөлж, асуудал үүсгэж болзошгүй гэж үздэг.

Нөгөө хэсэг нь ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулаагүй, эцсийн шийдвэрийг парламент гаргаж байгаа тул парламентад бүрэн эрх нь хадгалагдаж байна гэж үздэг. Гэхдээ энд Ерөнхийлөгчийн оролцоо, санаачлага байгаа гэдэгтэй хэн ч маргахгүй гэдэг нь ойлгомжтой.

Францын Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлд Ерөнхий сайд болон парламентын гишүүд хуулийн төсөл өргөн мэдүүлэхийг тусгасан байна. Германы Үндсэн хуулийн 76 дугаар зүйлд хуулийн төслийг Бундестаг буюу парламентын доод танхимд Холбооны засгийн газар болон доод танхимын гишүүд, дээд танхимаас өргөн мэдүүлдэг байна.

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

Эх газрын эрх зүйн системийн гол төлөөлөгч хагас ерөнхийлөгчийн засагтай Франц, сонгодог парламентын засагтай Германы аль алинд нь ерөнхийлөгч нь хууль санаачлах эрх эдэлдэггүй байна.

Ач холбогдол

Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрх мэдлийг эдлүүлэхгүй болсноор сонгодог парламентын засаглалтай улс орны жишигт илүү ойртоно. Ерөнхийлөгч хууль тогтоох эрх мэдэлд нөлөөлөх чиг үүрэг нь хуульд хориг тавих замаар хэрэгжих боломжтой.

Хууль санаачлах асуудлаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаа мөчирт хамаарах Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын хоорондын зөрчил багасна. Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт тусгагдаагүй асуудлаар хуулийн төсөл санаачлах тухай ойлголт үгүй болно.

Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын цөөнхөөс нэр дэвшиж, сонгогдон ажилласан тохиолдолд Үндсэн хуулийн институци хооронд зөрчил үүсгэхгүй байх нөхцөл бүрдэнэ. Ерөнхийлөгч нь нэрийг нь дэвшүүлсэн намынхаа бодлогыг ярьдаг, Засгийн газар нь өөрийнхөө хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх асуудал ярьдаг. Үр дүнд нь аль нэгнийхээ бодлого хөтөлбөрт зөрчилдсөн хуулийн төсөл санаачлах боломжийг хаана.

Төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцлийг хангах эерэг нөлөөлөлтэй. Тодруулбал, Ерөнхийлөгч хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн явцад Улсын Их Хурал, Засгийн газрын хооронд гарсан санал зөрөлдөөнтэй асуудлаар эвлэрүүлэн зуучлах, дундын хувилбарыг санал болгох зэргээр төрийн эрх мэдлийн хооронд зохицуулах үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломж улам нээгдэнэ.

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ ЗАСГИЙН ГАЗАРТ ЧИГЛЭЛ ӨГӨХ ЭРХ /§33.1.3/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§33.1.3-ийг хүчингүй болгосон	З/өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно;	З/өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно;

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

1992 оноос 2009 он хүртэл Ерөнхийлөгч Засгийн газарт тодорхой цөөн тооны асуудлаар чиглэл өгсөн байдаг. Харин 2009 оноос Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2016 он хүртэл 30 гаруй чиглэлийг Засгийн газарт өгсөн байна.

Нөгөө талаар Ерөнхийлөгчийн Засгийн газарт өгсөн чиглэл нь Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгагдаагүй асуудал байх тохиолдол байна. Иймд Засгийн газар Ерөнхийлөгчийн өгсөн чиглэлийн дагуу авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ нь төсөвт нэмэлт зардал шаардаж байвал яаж шийдэх вэ гэсэн асуудал тулгарна.

Чиглэл өгөх асуудал нь Засгийн газраас тухайлсан арга хэмжээ авч шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлагыг агуулсан шинжтэй байдаг⁹³.

Чиглэл өгөх нь Ерөнхийлөгч Засгийн газрын баримталж байгаа бодлогод хөдлөнгөөс оролцох, улмаар Засгийн газрын үйл ажиллагаанд саад учруулах, бодлогын зөрүүтэй байдал үүсч, зөрчил гарах нөхцөлийг бий болгогдыг үгүйсгэж болохгүй.

Түүнчлэн Засгийн газарт чиглэл өгөх зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно. Хэрэв Ерөнхий сайд бодлогын зөрүүтэй асуудлаас шалтгаалан гарын үсэг зурахгүй бол юу болох вэ гэдэг асуудал гарна.

Мөн зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох бөгөөд уг зарлиг заавал биелэх эрх зүйн хүчин чадалтай болох уу, эсхүл заавал биелүүлэх шаардлагагүй юу гэдэг асуудал ч үүсч болно.

Засгийн газар хамтын шийдвэр гаргах институци бөгөөд Ерөнхий сайдын гарын үсэг зурсан асуудлаар Засгийн газар бүхэлдээ хууль зүйн хариуцлага хүлээх нь хууль хоорондын уялдаа холбоонд хэр зэрэг нийцтэй байна вэ гэдэг асуудал үүсэхэд хүргэж болзошгүй.

93 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайделийн сан, "Эрх зүйн боловсрол" Академи, УБ., 2009 он. 164 дэх тал.

Ерөнхийлөгч Засгийн газарт чиглэл өгөх асуудал нь өөрийнх нь дэвшүүлсэн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл боловч Засгийн газар уг чиглэлийг заавал хэрэгжүүлэх эсэх нь тодорхойгүй байна. Учир нь зарлиг хэдий Ерөнхий сайд гарын үсэг зурсанаар хүчин төгөлдөр болох боловч Засгийн газар уг асуудлаар хамтын шийдвэр гаргаагүй бол эрх зүйн ямар үр дагавар гарах нь ойлгомжгүй байгаа билээ. Засгийн газар бол хамтын шийдвэр гаргадаг, танхимаараа хариуцлага хүлээдэг субьект.

Тайлбар, үндэслэл

Ерөнхийлөгчийн гаргасан санал, санаачлагыг хэрэгжүүлэх үндсэн аргын нэг нь Засгийн газарт чиглэл өгөх явдал юм. Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд санаачилсан аливаа асуудлыг Засгийн газраар дамжуулан хэрэгжүүлэх харилцааны үндсэн хэлбэр мөн⁹⁴ гэж тайлбарласан байна.

“Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар” чиглэл өгөх тухай заасан нь Ерөнхийлөгчөөс Засгийн газарт өгөх чиглэлийн хүрээ хязгаарыг тогтоосон хэм хэмжээ юм⁹⁵. Үнэхээр Ерөнхийлөгчийн Засгийн газарт өгөх чиглэлийн хүрээ хязгаар нь өөрийн бүрэн эрхээр хязгаарлагдах нь зүйтэй боловч уг хязгаарыг хэрхэн авч үзэх нь онол, арга зүйн маргаан дагуулж болох асуудал юм. Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал гэдгийг Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулиар тогтоосон үндсэн бүрэн эрх болон хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон тодорхой бүрэн эрхээр хязгаарлан ойлгох нь зүйтэй гэж үздэг судлаачид байдаг. Харин нөгөө талд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудал гэдгийг Ерөнхийлөгчийн чиг үүрэг, эрх зүйн байдал, эрх хэмжээнд багтах асуудлыг өргөн хүрээнд ойлгож хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг.⁹⁶

Манай улсыг төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд хүчтэй Ерөнхийлөгчтэй парламентын засагтай улс гэдгийг Ерөнхийлөгч нь Засгийн газартаа чиглэл өгөх бүрэн эрхтэй холбон тайлбарладаг. Парламентын засагтай ихэнх оронд Ерөнхийлөгч нь Засгийн газартаа чиглэл өгөх талаар Үндсэн хуулийн зохицуулалт байхгүй байна.

“Дэлхийн улс орнуудын төрийн удирдлагын хэлбэр: Парламентын засагтай орнуудын сонгуулийн зарчим” Харьцуулсан судалгаа (СТ-15/427)-нд Болгар, Финланд, Серб, Хорват, Исланд, Сингапур, Словак, Турк, Македон, Киргиз зэрэг манай улстай ойролцоо төрийн тогтолцоо бүхий 11 улсын Үндсэн хуулийг судалсан бөгөөд тэдгээрийн алинд ч Ерөнхийлөгч буюу төрийн тэргүүн нь Засгийн газартаа ямар нэг асуудлаар чиглэл өгөх талаар Үндсэн хуульдаа зохицуулаагүй байна.

Ерөнхийлөгч Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлдгийн хувьд өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд Засгийн газарт нөлөөлөх боломж Үндсэн хуулиар нээлттэй байгаа юм.

Үндсэн хуулиар Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлэхээр тогтоосноос татгалзах нь дэлхийн ижил төсөөтэй төрийн тогтолцоо бүхий улс орнуудын жишгээс гажихгүй гэж үзэх үндэстэй байна.

94 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” Академи. УБ., 2009 он, 164 дэх тал.

95 Мөн тэнд. 165 дахь тал.

96 Мөн тэнд

Ач холбогдол

Ерөнхийлөгчид олгосон Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрхээс татгалзсанаар дэлхийн сонгодог парламентын засагтай улс орны жишигт илүү ойртоно.

Засгийн газар, Ерөнхий сайдын бие даан ажиллах, хуулиар аль алинд олгогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд үр дүнтэй хамтран ажиллах үүрэг, хариуцлага сайжирна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг Ерөнхийлөгч ч тэргүүлээд байгаа юм шиг, Засгийн газар ч толгойлоод байгаа юм шиг олон түмэнд ойлгомжгүй байдал арилж, гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага нь Засгийн газар байх Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал нэг мөр хэрэгжих нөхцөл бүрдэнэ.

Ерөнхийлөгчөөс Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт нь тусгагдаагүй асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх явдал гарахгүй. Засгийн газар өөрийн мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, үйл ажиллагааныхаа үр дүнгээр нэг мөр хариуцаж парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг зарчим тууштай хэрэгжихэд томоохон алхам болно. Улсын Их Хуралд ч Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хуулиудын төсөл дээр түлхүү ажиллах цаг хугацааны орон зай нэмэгдэнэ.



ГУРАВ.
МОНГОЛ УЛСЫН
ЗАСГИЙН ГАЗАР



НЭГ.ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ГИШҮҮН УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ГИШҮҮНИЙ АЛБАН ҮҮРГИЙГ ХАВСРАН ГҮЙЦЭТГЭХИЙГ ХЯЗГААРЛАХ /§ 39.1/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§.39.1-ийг өөрчлөн найруулсан	Гучин есдүгээр зүйл 1.Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ.	Гучин есдүгээр зүйл 1.Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ. Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын нийт гишүүний гуравны нэг нь Улсын Их Хурлын гишүүн байж болно.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

(1) Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт: **“Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэнэ”** гэж заасан бөгөөд мөн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт 2000 онд **“Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй”** гэж өөрчлөлт оруулснаар Засгийн газрын гишүүн ямар нэг хязгаарлалтгүйгээр Улсын Их Хурлын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэх боломжтой байсан.

Иргэд 1999, 2000 оны энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар Үндсэн хуулийн цэцэд хандан маргаан үүсгэжээ. Цэцийн дунд суудлын хуралдаанаар Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэжээ. Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг хүлээж аваагүй.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2000 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаас хойш байгуулагдсан Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурлын гишүүд олноор орж, Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг давхар гүйцэтгэж ирсэн.

Хүснэгт 1. Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэсэн байдал (2000-2016 он)

Д/д	Засгийн газар	Ажилласан хугацаа	Засгийн газрын гишүүдийн нийт тоо	Улсын Их Хурлын гишүүн сайдын тоо
1	Н.Энхбаяр	2000.07.26-2004.08.20	13	4
2	Ц.Элбэгдорж	2004.08.20-2006.01.13	18	13
3	М.Энхболд	2006.01.25-2007.11.22	17	15
4	С.Баяр	2007.11.22-2008.09.11	16	8
5	С.Баяр	2008.09.11-2009.10.28	15	11
6	С.Батболд	2009.10.29-2012.01.27	15	12
7	С.Батболд	2012.01.20-2012.08.09	14	9
8	Н.Алтанхуяг	2012.08.09-2014.11.05	19	17
9	Ч.Сайханбилэг	2014.11.05-2015.09.08	19	10
10	Ч.Сайханбилэг	2015.09.08-2016.07.21	19	14
11	Ж.Эрдэнэбат	2016.07.21-нээс хойш	16	8

(2) Манайх шиг цөөн хүн амтай, парламентын цөөхөн гишүүнтэй улсад уг хоёр албан тушаалыг хавсарч болох тоон хязгаар тогтоодог жишиг байдаг. Харьцангуй цөөн гишүүнтэй парламент бүхий Монгол Улсын хувьд Засгийн газрын гишүүд Улсын Их Хурлын гишүүний албыг давхар хашиж байгаа нь Засгийн газарт эрх мэдлийн төвлөрөл үүсгэх, түүнчлэн парламентын хяналтыг сулруулах үр дагавартай гэж үздэг. Улсын Их Хурал, Засгийн газрын ажил үүрэг давхардах, ажил цалгардаж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцэл **алдагдаж**, хариуцлага сулрах нөхцөл үүсгэдгийг манай улсын сүүлийн 17 жилийн амьдрал нотолж байна.

(3) Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судалж, санал, дүгнэлт боловсруулах ажлын хэсгээс орон нутгийн иргэдтэй уулзалт хийх үед Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байхыг хэсэгчлэн буюу бүрэн болиулах санал маш их гарсан.

Мөн тус ажлын хэсгээс явуулсан асуулгын судалгаанд хамрагдсан иргэд “Засгийн газрын гишүүн нэгэн зэрэг Улсын Их Хурлын гишүүн байх нь зөв үү” гэсэн асуултад дараах байдлаар хариулсан байна:

- 1817 хүн буюу **51.7 хувь** нь “үндсээрээ буруу”;
- 686 хүн **20.0 хувь** нь “ерөнхий чиг үүргийн яамдын сайдууд л Улсын Их Хурлын гишүүн байх нь зөв”;
- 589 хүн буюу **16.8 хувь** нь “зөвхөн Ерөнхий сайд л Улсын Их Хурлын гишүүн байх нь зөв” гэж хариулсан байна.

Асуулгад хамрагдсан иргэдийн зөвхөн 3.9 хувь нь одоогийн зохицуулалтыг зөв гэж үзсэн байна.

Тайлбар, үндэслэл

Монгол Улс бол Ерөнхийлөгч нь бүх ард түмнээс сонгогддог, парламентын Бүгд найрамдах улс юм. Энэ тохиолдолд Засгийн газар төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдгийнхээ хувьд парламентаас харьцангуй илүү хамааралтай, төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зөөлөн хувилбарт илүүтэй тохирно гэж үзэх үндэстэй гэж Д. Лүндээжанцан, Л. Өлзийсайхан нарын “Парламентат ёс /2005/” хэмээх бүтээлийн 44 дэх талд бичжээ. Үндсэн хуулиар Засгийн газар хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүргээ бие даан гүйцэтгэх, энэхүү үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаа талаар Улсын Их Хурлын өмнө хариуцлага хүлээх, үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнах замаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаа мөчирт хуваарилсан бүрэн эрхээр дамжуулан парламентын бүгд найрамдах улс гэдгээ илэрхийлсэн гэж үзэж болохоор байна.

Парламентын бүгд найрамдах улсын засгийн газрын бүрэлдэхүүнд парламентын гишүүн багтах жишиг дэлхийн нилээд улс орнуудад түгээмэл байдаг.

Гэвч ийм улс орнуудад парламент нь ихэвчлэн хоёр танхимтай, олон гишүүнтэй байдаг бөгөөд зөвхөн доод танхимын гишүүд л Засгийн газрын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэдэг жишигтэй. Энэ нөхцөлд засгийн газрын гишүүний ажил давхар хашдаг парламентын гишүүд парламентын шийдвэрт нөлөөлөх жин бага байдаг

учраас хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын харилцан хяналт-тэнцлийн сөрөг нөлөө нь цөөн парламентын гишүүнтэй манай улсыг бодвол харьцангуй бага байдаг.

Ач холбогдол

2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан “дордуулсан долоон өөрчлөлт” хэмээх нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн нэг заалтыг тодорхой түвшинд залруулж байгаа юм. Өнгөрсөн 25 жилийн хугацаанд Засгийн газрын гишүүн парламентын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэхэд ямар хязгаар тавих, бүр хоригловол ямар үр дагавартай байх талаар судлаачид чамгүй ажилласан. Үе үеийн парламентын гишүүд, Засгийн газрын гишүүд ч үйл явдлын гүнд байдаг учраас энэ хоёр албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэхийг нэг мөр хориглож болохгүй гэдэг дээр санал нэгдсэн байдаг. Харин хоёр албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэхийг хязгаарлах дээр санал нэгдэж байгаа нь ажиглагддаг. Хязгаар тогтоох хэд хэдэн хувилбар бий. Нэгдүгээрт: Зөвхөн Ерөнхий сайд л Улсын Их Хурлын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэж болох; хоёрдугаарт: Ерөнхий сайд, үндсэн чиг үүргийн сайдуудаар хязгаарлах; гуравдугаарт: энэ хоёр албан тушаалыг хавсарч болох тоон хязгаар тогтоох гэх мэт саналууд гардаг. Хэлэлцүүлж байгаа төслийн хувилбар бол тоон хязгаарлалд хамаарч байгаа юм.

Улсын Их Хурал, Засгийн газрын чиг үүргийн давхцал арилж, тэдгээрийн чиг үүргийн ялгаа илүү тодорхой болох, бие биеэсээ хараат бусаар Үндсэн хуулиар тогтоосон бүрэн эрхээ гадны ямар нэг нөлөөгүй хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ. Хууль тогтоох-гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд хяналт, тэнцлийн механизм сонгодог утгаараа хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлнэ.

Улсын Их Хурал, Засгийн газрын харилцан хяналт сайжирч, хариуцлага, хууль дээдлэх ёс бэхжинэ. Засгийн газар ямар нэг асуудлаар Улсын Их хурлын шийдвэр гаргахад хүч түрэхгүй байх боломж нээгдэнэ.

Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчим тууштай хэрэгжих эерэг үр дагаварыг авчирна. Улсын Их Хурлаас Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих хяналт сайжирна.

ХОЁР. ӨРӨНХИЙ САЙД ЗАСГИЙН ГАЗРЫГ БҮРДҮҮЛЭХ /§ 39.3/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§.39.3-ыг өөрчлөн найруулсан	3.Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно.	3.Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг томилсон, чөлөөлсөн, огцруулсан шийдвэрийг Ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хуралд танилцуулснаас хойш Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор уг шийдвэрийг батламжилна.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

(1) Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал хүн бүрээр хэлэлцэж томилно” гэж заасан. Энэхүү томилгоо нь Засгийн газрын гишүүд Ерөнхий сайдын өмнө хариуцлага хүлээх механизмыг сулруулдаг. Улсын Их Хурлын гишүүд Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6-д заасны дагуу Засгийн газрын гишүүдийг сугалж огцруулах санаачлага Ерөнхий сайдаас хамаарахгүйгээр тавигдаж байсан нь Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах бололцоог алдагдуулах сөрөг үр дагавартай болох нь ажиглагдаж байв. Ард түмэн Засгийн газар тогтвортой ажиллаж, улс орны хөгжлийг урагшлуулахыг л хүлээдэг. Гэтэл Засгийн газар, түүний гишүүд нэгэн сонгуулийн хугацаанд хэд хэдээрээ огцорч байсан нь улс орны хөгжлийг хойш татаж байснаас өөр ахиц авчирсангүй.

(2) *Сайд нарыг томилох:* Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар заавал Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж, Улсын Их Хуралд өргөн барих журмыг 1992 оны Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар тогтоосон. Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр уг зүйлд “Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах асуудлаар Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ” гэсэн заалт нэмсэн юм. Үүний үр дүнд Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр өргөн мэдүүлэх боломжтой болсноор Засгийн газрыг шуурхай бүрдүүлдэг болов. Харин Улсын Их Хурал сайдад нэр дэвшигчдийг хүн тус бүрээр хэлэлцэн томилдог журам хэвээр үлдсэн.

Өөрөөр хэлбэл, **Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшүүлэх эрхтэй, гэхдээ Засгийн газрын гишүүнийг томилох эрх эдэлдэггүй.** Энэ нь Засгийн газрын үйл ажиллагаа кабинетийн зарчмаар ажиллахад саад учруулж байгаа юм.

(3) *Сайд нарыг огцруулах*: Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Улсын Их Хурал хүссэн үедээ сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцдэг. Улсын Их Хурлын тодорхой тооны гишүүд нэгдэн Ерөнхий сайд болон аль нэг сайдыг огцруулах санал гаргах боломжтой. Өнгөрсөн хугацаанд, Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай саналыг 10 удаа гаргаж (*цөөн тохиолдолд Ерөнхий сайд өөрөө огцрох тухай мэдэгдэл гаргасан*) 6 удаа уг санал дэмжигдэн, Засгийн газар огцорч байжээ. Харин сайдыг огцруулах саналыг 12 удаа гаргаж, хоёр удаад нь уг санал дэмжигдсэн байна. Мөн Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг Байнгын хороо болон нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж байсан ч чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж шийдвэрлээгүй тохиолдлууд байна.

Өнгөрсөн хугацаанд **хагас жил тутамд** Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах тухай асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэж байсан бөгөөд 1992 оноос 2016 оныг хүртэл нийт **11** Засгийн газар солигдсон байна.

Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах саналыг Улсын Их Хурлын аль ч гишүүн санаачлах эрхтэй байсныг *Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 09 тоот тогтоолоор сайд огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурлын гишүүн Улсын Их Хуралд оруулж, хэлэлцүүлж байгаа нь Үндсэн хуулийн үзэл санааг алдагдуулсан гэж үзсэнээр зөвхөн нийт гишүүний дөрөвний нэгд л энэ эрх нээлттэй үлдсэн билээ.*

(4) 1993 онд баталсан Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 23 дугаар зүйлд Ерөнхий сайдын бүрэн эрхийг хуульчилсан байдаг. Тус хуулийн 23.1.1-т *"Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах, Засгийн газрын гишүүнийг томилох, албан тушаалаас чөлөөлөх, огцруулах тухай саналаа Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ."* гэж заасан байдаг. Үүнээс үзэхэд **Ерөнхий сайд нь Засгийн газрын гишүүнийг чөлөөлөх тухай санал гаргах эрхтэй, гэхдээ чөлөөлөх эрхгүй байдаг.** Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судалж санал, дүгнэлт боловсруулах ажлын хэсгээс явуулсан асуулгын судалгаанд оролцсон иргэдийн 57.3 хувь нь "Таны бодлоор Ерөнхий сайд Засгийн газраа өөрөө бүрдүүлдэг байх нь зөв үү?" гэсэн асуултад "зөв" гэж хариулжээ.⁹⁷

Тайлбар, үндэслэл

Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, ажлаа Улсын Их Хурлын өмнө хариуцах, Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа Ерөнхий сайдын бүрэн эрх эхэлж, дуусгавар болохтой шууд хамааралтай байх, Ерөнхий сайдын саналаар Засгийн газрыг бүрдүүлэх зэрэг Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь Засгийн газар танхимын зарчмаар үйл ажиллагаа явуулах онолын үндэс юм. Үүнийг ч Үндсэн хуулийн цэцээс Улсын Их Хурлын нэг гишүүн Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах талаар Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.12 заалтаар зохицуулсныг 2015 онд Үндсэн хуулийн зарим заалтыг зөрчсөн гэж үзэж 09 дүгээр тогтоол гаргаснаар танхимын зарчмыг улам баталгаажуулсан байна.

97 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга .УБ., 2017 он. 15 дахь тал.

Хаант засагтай улсуудад анхны үед төрийн хэргийг Хаан удирдахын тулд түүнд зөвлөх үүрэг бүхий салбар хариуцсан сайдууд ажилладаг байжээ. Тэд Хаанд тодорхой асуудлаар зөвлөхийн тулд хааны ордонд нэгэн жижиг өрөөнд хаантай уулздаг байсан бөгөөд түүнийг кабинет гэж нэрлэдэг байжээ. Үүнээс л Засгийн газрын танхим /cabinet ministers/ гэдэг нэр томъёо үүссэн⁹⁸

Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллана гэдэг бол Засгийн газрын гишүүнээр томилогдох, гишүүнээр ажиллахын аль аль нь нэг эх сурвалжтай байх аваас илүү үр дүнд хүрдэг байна.

Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайд удирддаг атлаа саналыг нь харгалздаг хэдий ч өөр этгээд томилж байгаа нь Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллаж, хамтын хариуцлага хүлээн ажиллах боломжийг ямар нэг хэмжээгээр хязгаарлаж, Засгийн газрын гишүүн томилсон этгээд, хамтарч ажиллаж байгаа удирдагчийнхаа аль алиных нь ая талыг алдахгүй байхыг хичээдэг гэж үздэг юм байна. Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллана гэдэг бол хамтарч шийдвэр гаргаад түүнийхээ хариуцлагыг хамтаараа хүлээдэг зарчмыг хэлдэг байна.

Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүдийг томилоход давуу эрхтэй байх асуудал судалгаануудад⁹⁹ тусгалаа олсон байна. Ерөнхийлөгчийн засагтай улс орнуудад Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилох хэлбэр зонхилж байна.

Парламентын засагтай улс орнууд /Финланд, Серби, Хорват г.м./-д Ерөнхий сайдыг парламент сонгох хэлбэрийг илүүтэй ашиглаж, зарим улсад Ерөнхийлөгч дараа нь парламентын олонхийн санал авсан нэр дэвшигчийг томилсон шийдвэр гаргадаг байна. Болгар, Киргиз зэрэг улсуудад парламентаас Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилдог байна. Хорват, Македон зэрэг улсад Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайд томилдог байна. Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллахад Ерөнхий сайд танхимаа бүрдүүлэхэд давуу эрхтэй оролцох нь чухал гэж зарим эрдэмтэд үздэг.

Ач холбогдол

Парламентын ардчилал, Засгийн газрын бие даасан, тогтвортой байдал бэхжинэ. Парламентад олон ургалч үзэл чөлөөтэй илэрхийлэгдэж, улс орны эрх ашигт илүү нийцтэй гэж үзсэн асуудлыг олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг бас цөөнхөө хүндэлж сонсдог байхыг парламентын ардчилал гэж үздэг. Ийнхүү өөрчилж байгаа нь Засгийн газар бие даан тогтвортой ажиллах нөхцөлийг давхар бүрдүүлж байгаа юм.

98 Д.Гангабаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2016 он. 251 дэх тал.

99 СТ-17/205 Парламентын засаглалтай улс орнуудад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт;

СТ-15/427 Дэлхийн улс орнуудын төрийн удирдлагын хэлбэр, парламентын засагтай орнуудын сонгуулийн зарчим;

СТ-15/213 "2000 онд Монгол улсын Үндсэн хуульд оруулсан 7 нэмэлт, өөрчлөлт, түүнтэй ижил төстэй бусад орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтын талаарх харьцуулсан судалгаа;

СТ-15/427 судалгаанд манай улстай ойролцоо тогтолцоо бүхий, Ерөнхийлөгч нь бүх ард түмнээс сонгогддог парламентын засагтай болон ерөнхийлөгчийн засагтай 12 улсын Ерөнхий сайдыг томилох, сонгох журмыг Үндсэн хуульдаа хэрхэн зохицуулсныг тодруулсан байна.

Улсын Их Хурлын өмнө хүлээх Засгийн газрын хариуцлага тодорхой болно. Ерөнхий сайд танхимын гишүүдээ томилох болсноор сайд хариуцлагагүй ажиллавал Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудал тавигдах учраас Ерөнхий сайд сайд нараа томилохдоо хариуцлагатай хандах шаардлага тулгарна. Сайд нар Ерөнхий сайдын өмнө хоёрдмол утгагүйгээр хариуцлага хүлээх учир илүү хариуцлагатай ажиллах хөшүүрэг болно.

Ерөнхий сайд Засгийн газрыг бүрдүүлэх хариуцлагыг дангаар хүлээснээр мэргэшсэн, чадварлаг хүн Засгийн газрын гишүүнээр томилохыг эрмэлзэх болно.

Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийн хариуцлага илүү тодорхой болсноор төрийн албаны сахилга, хариуцлага дээшилнэ.

Засгийн газрын тэргүүний саналаас үл хамааран Засгийн газрын зарим гишүүнийг огцруулах санаачилга Улсын Их Хурлын гишүүдээс гардаг байдал зогсоно.

Улсын Их Хурал сайд томилох, сайдыг огцруулах асуудлыг байн байн хэлэлцэхээс хөндийрч, хуулийн хэрэгжилт, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үндсэн бүрэн эрхдээ төвлөрөх боломж бүрдэнэ.

Хариуцлага алдсан танхимын гишүүн сайдыг чөлөөлөх, огцруулах ажиллагаа хялбар болно.

ГУРАВ. ЕРӨНХИЙ САЙДЫГ ОГЦРУУЛАХ ЖУРАМ /§43.2, §43.4/

1.Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§43.2.-аас “, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг” гэснийг хассан. §43.4.-ийг өөрчлөн найруулсан	43.2. Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүний тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно.	43.2. Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүний тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно.
	43.4. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Засгийн газрыг огцруулах тухай саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.	43.4. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэг нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг өргөн мэдүүлсэн тохиолдолд Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэнэ. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонх нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг дэмжсэн бол шинэ Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг долоо хоногийн дотор хэлэлцэн шийдвэрлэнэ.

Өөрчлөх болсон үндэслэл шаардлага

Засгийн газрын танхимын зарчмаар ажиллах нөхцөлийг төгөлдөржүүлэх шаардлага бий болсон.

Ерөнхий сайд огцорсон тохиолдолд гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаанд хийдэл гаргахгүй байх зорилгоор дараагийн Ерөнхий сайдыг томилоход хугацаа алдахгүй байх шаардлага тулгамдаж байна гэж судлаачид үзсэн.¹⁰⁰

1992 оноос өнөөг хүртэл 25 жилийн хугацаанд нийт 13 Ерөнхий сайд гүйцэтгэх дээд байгууллагыг толгойлсон бөгөөд хуульд заасан 4 жилийн бүрэн эрхийн хугацаагаа дуустал тогтвортой ажилласан хоёрхон Ерөнхий сайд байна. Мөн 1992 - 2000 онд үүрэг гүйцэтгэж байсан Ерөнхий сайдын ажилласан хугацааг оруулалгүйгээр тооцоход Засгийн газрын “дундаж наслалт” 19 сар байсан бол Үндсэн хуульд 2000 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсанаас хойш 28 сар болсон гэж судлаачид дүгнэсэн байна.¹⁰¹

Үүнийг Ерөнхий сайд, засгийн газрыг огцруулсаны дараа дараагийн Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг Үндсэн хуулиар хязгаарлаагүй байсантай холбоотой гэж судлаачид үздэг.

Тайлбар, үндэслэл

Хязгаарлагдмал утгаар¹⁰² нь авч үзвэл Засгийн газрын бүрэн эрх дуусгавар

100 Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ., 2016 он. 107 дахь тал.

101 Мөн тэнд.

102 Д.Гангабаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2016 он. 249 дэх талд “Бүх нийтийн сонгуульд нам нь ялагдал хүлээсэн, Засгийн газрын дотоод хагарал, санал зөрөлдөөн, намын дэмжлэг үгүй болсон, Улсын Их Хурал итгэл хүлээлгээгүй, хөтөлбөрөө Улсын Их Хурлаар хэлэлцүүлсэнээс хойш 30 хоногийн дотор батлуулж чадаагүй зэрэг олон тохиолдлыг дурдсан байна.

болно гэдэг нь **нэгдүгээрт** хуульд заасан 4 жилийн бүрэн эрхийн хугацаа дууссан, **хоёрдугаарт** парламент Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүйгээс Засгийн газар огцорсныг ойлгоно. Хууль зүйн шинжлэх ухаанд нийтлэг тогтсон жишгээр Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын огцрох асуудлыг **Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх** гэсэн нэр томъёогоор илэрхийлдэг.

Монгол Улсын гавьяат хуульч, доктор, профессор Б.Чимид “Улсын Их Хурлын итгэлийг хүлээж байх нь парламентын удирдлага (засаг)-тай улсын Засгийн газрын оршин ажиллах зайлшгүй үндэс мөн...Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудал нь харилцан хяналтын нэг механизм”¹⁰³ гэж тодорхойлсон байдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин гуравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт **Засгийн газрын огцрох үндэслэлийг** (Ерөнхий сайд огцорсноор), харин 4 дэх хэсэгт **Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хуралд оруулж хэлэлцүүлэх эрх бүхий этгээдийг** заасан.

Засгийн газрын огцрох үндэслэл: Үзэл баримтлалын хувьд засгийн газар огцрох үндэслэл нь **бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх** боломжгүй болох явдал гэж үзсэн байдаг.¹⁰⁴ Эрх үүргээ биелүүлэх боломжгүй болох нөхцөл нь элдэв шалтгаатай ч эцсийн дүндээ парламент болон ерөнхийлөгчтэй зарчмын асуудлаар санал зөрж огцрохоос өөр аргаар гарах боломжгүйд хүрсэнийг гол шалтгаан гэж үзэх¹⁰⁵ бөгөөд энэ нь Засгийн газар болон парламентын харилцааны чухал асуудал юм. Нөгөө талаас Засгийн газар Улсын Их Хурлын итгэл хүлээсэн байх нь төрийн тогтвортой байдлын чухал нөхцөл болдог.¹⁰⁶

Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаагүй, улс төрийн буруу шийдвэр гаргаснаар намын дэмжлэгээ алдсан зэрэг нь парламентын огцрох шалтгаан болж хууль зүйн үндэслэлийг бүрдүүлдэг.¹⁰⁷

Харин хууль зүйн хувьд Монгол Улсад Засгийн газар огцрох үндэслэл нь:

1. Ерөнхий сайд огцорсноор;
2. Засгийн газрын тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорсноор Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцорно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслөөр Засгийн газрын тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорсноор Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох үндэслэлийг хасч, зөвхөн Ерөнхий сайд огцорсноор Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрохоор өөрчилж байна. Энэ нь:

- Ерөнхий сайд Улсын Их Хурлын өмнө дангаар хариуцдаг байх;
- Хамтын хариуцлага хүлээдэг танхимын зарчим;
- Сайд бүр Ерөнхий сайдын өмнө шууд, Ерөнхий сайдаар уламжлан томилогдсоны хувьд Улсын Их Хуралд хариуцдаг онцлогтой холбоотой.¹⁰⁸ Харин

103 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ., 2008 он. 290 дэх тал.

104 Мөн тэнд.

105 Мөн тэнд 291 дэх тал.

106 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ., 2001 он, 287 дахь тал.

107 Д.Гангабаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2016 он. 252 дахь тал.

108 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ., 2008 он, 291 дэх тал.

Засгийн газрын гишүүний хувийн хариуцлагатай холбоотой шалтгаанаар хувь гишүүнийг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурал тавьж болно. Гэхдээ Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах бол Ерөнхий сайдын санал нь шийдвэрлэх үүрэгтэй. Түүний зөвшөөрөлгүй Улсын Их Хурал шууд шийдэх нь Ерөнхий сайдын бүрэн эрхэд халдаж, танхимын зарчмыг зөрчсөн гэж үзнэ.

Танхимын зарчим: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу бол Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллана. Танхимын зарчим нь Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, ажлаа парламентын өмнө хариуцах, Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа Ерөнхий сайдын бүрэн эрх эхэлж, дуусгавар болохтой шууд хамааралтай байх, Ерөнхий сайд бүрэлдэхүүнээ өөрөө сонгодог (Ерөнхий сайдын саналаар Засгийн газрыг бүрдүүлэх¹⁰⁹, Ерөнхий сайд танхимын гишүүддээ ажил үүргээ хуваарилж хариуцуулдаг, танхимын гишүүнийхээ төлөө өөрөө хариуцаж, асуудлыг багаар хэлэлцэх боловч шийдвэрийг эрхэлсэн сайдын хамтаар гаргадаг зэрэг нь танхимын зарчмыг илэрхийлдэг.

Ерөнхий сайд огцорсноор Засгийн газар огцрох нь улс төрийн хариуцлагын хамгийн сонгодог хэлбэр бөгөөд Ерөнхий сайд өөрийн танхимыг бүрдүүлэх эрх мэдэлтэй, түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх үүрэгтэй нь холбоотой.

Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хуралд оруулж хэлэлцүүлэх эрх бүхий этгээд: Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг:

1. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй гишүүд;
2. Ерөнхийлөгч;
3. Ерөнхий сайд хугацаанаасаа өмнө огцрох саналаа өөрөө гаргасан;
4. Үндсэн хуулийн цэц Ерөнхий сайдыг огцруулах үндэслэл байна гэж үзэн дүгнэлтээ Улсын Их Хуралд оруулсанаар Улсын Их Хурал хэлэлцэн эцсийн шийдвэр гаргадаг.

Ач холбогдол

Ерөнхий сайд огцорсноор Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрохоор болсон энэхүү өөрчлөлт нь Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах сонгодог загвар хэрэгжих боломжийг бүрдүүлж байна. Танхимын зарчим сонгодог утгаараа хэрэгжих боломжтой болно гэдэг нь Ерөнхий сайд болон Засгийн газар хараат бусаар ажиллаж, гаргасан шийдвэртээ бие даан хариуцлага хүлээх боломжтой болно гэсэн үг. Мөн улс орны эдийн засаг, нийгмийн томоохон асуудлаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага шийдвэр гаргах үед улс төрийн зөрчилдөөнөөс болж гацаанд орох байдлаас харьцангуй хамгаалагдаж байна гэж үзэж болно.

Нөгөө талаас Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох тул сайд нар нэгдмэл зорилготой, хариуцлагатай ажиллах нөхцөл бүрдэж байна. Танхимын гишүүн муу ажиллавал Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудал хөндөгдөх учир Ерөнхий сайд Засгийн газрын сайд нарт хатуу шаардлага тавин ажиллах хөшүүрэг болж байна. Танхим доторх сахилга, хариуцлага сайжирна.

109 Д.Гангабаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2016 он, 251 дэх тал.

ДӨРӨВ. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ҮНДСЭН ЧИГ ҮҮРГИЙН ЯАМДЫГ НЭРЛЭН ЗААХ /§46.1/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§46.1-ийг өөрчлөн найруулсан	Дөчин зургадугаар зүйл 46.1.Монгол Улсын яам, бусад албан газрыг хуулийн дагуу байгуулна.	Дөчин зургадугаар зүйл 1.Монгол Улсын яам, төрийн бусад албан газрыг хуулийн дагуу байгуулна. Засгийн газар доор дурдсан үндсэн чиг үүргийн яамтай байна: 1/Хууль зүй, дотоод хэргийн яам; 2/Сангийн яам; 3/Гадаад хэргийн яам; 4/Батлан хамгаалах яам; 5/Байгаль орчны яам. Ерөнхий сайд нийгэм, эдийн засаг, дэд бүтцийн чиглэлийн нийт долоо хүртэл яамыг нэмж байгуулахаар Улсын Их Хуралд саналаа оруулж болно.”

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

(1) Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт Засгийн газар солигдохтой хамт өөрчлөгдөж ирсэн. Яамдыг салгах, нийлүүлэх, шинээр байгуулах, татан буулгах, нэршлийг нь солих, агентлагийн харьяаллыг өөрчлөх нь аль ч Засгийн газрын үед түгээмэл байсан гэж судлаачид үзсэн байна. Үүнийг Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн зорилттой уялдуулж байна гэж үеийн Засгийн газар тайлбарладаг. Гэвч уг өөрчлөлтийг хийхдээ эдийн засгийн тооцоо судалгаа, чиг үүргийн шинжилгээ хийх, салбар дундын зохицуулалтыг хэрхэн сайжруулах, төрийн захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагуудын саналыг авах, төсвийн ачааллыг багасгах гэх мэт тодорхой үндэслэл байдаггүй. Зарим тохиолдолд яамдын тоог нэмэгдүүлэх нь сонгуульд ялсан болон эвсэлд нэгдсэн намын гишүүд, дэмжигчдийг сайдын албан тушаалтай болгоход чиглэгддэг гэсэн шүүмжлэлд өртөж байв.¹¹⁰

Шинэ Үндсэн хууль батлагдсан буюу 1992 оны Үндсэн хуулиас сүүлийн парламентын сонгууль хүртэлх 24 жилийн хугацаанд Засгийн газрын үндсэн бүтцийг хэрхэн өөрчилж байсныг оноор нь харьцуулсан хүснэгтийг Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд хийсэн дүн шинжилгээний тайлангаас ишлэн оруулав.

110 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга. УБ., 2017 он.

Хүснэгт 1. Засгийн газрын үндсэн бүтцийн өөрчлөлт, оноор

Байгууллага/он	1992	1996	2000	2004	2008	2012	2016
Яам	16	9	11	13	11	16	13
Засгийн газрын тохируулагч агентлаг	-	22	17	14	12	11	10
Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг	-	37	31	23	31	17	17
Агентлагийн нэгдсэн тоо	-	59	48	37	43	28	27
Нийт яам, агентлагийн тоо	16	68	59	50	54	44	40

Эдгээр өөрчлөлтийг хийхдээ тухайн сонгуулийн дүнгээр Улсын Их Хурлын олонхийг бүрдүүлсэн улс төрийн намууд, улс төрчдийн хүсэл сонирхол, тэдгээрийн хоорондын зөвшилцөлд тулгуурлан, зарим талаар дур зоргын шинжтэйгээр хийж байна гэсэн шүүмжлэл их байдаг. Түүнчлэн шинээр томилогдсон Ерөнхий сайд бүр яамдыг дур зоргоор өөрчлөх нь төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байдал алдагдахад хүрч, төрийн албан хаагчийн тогтвор суурьшилд сөргөөр нөлөөлж байна гэж судлаачид дүгнэсэн байна.

(2) *Түүхэн туршлага*: 1940 оны Үндсэн хуульд яам, тусгай газруудыг нэрлэн зааснаас Үндсэн хуульд олон удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байдаг.¹¹¹

(3) Ажлын хэсэг “Яамдын нэрийг Үндсэн хуульд зааснаар шинэ яам байгуулах, татан буулгах, яамдыг нийлүүлэх, салгах зэргээр бүтцийн өөрчлөлтөөр халхавчилж төрийн албан хаагчдыг олноор халж, солих явдал газар авсан, Төрийн албаны хуулиар тогтоосон хязгаарлалтыг тойрч гарах нэгэн гарц болсныг эцэс болгох ач холбогдолтой” гэсэн байна.

Тайлбар, үндэслэл

Монгол Улсын яам нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны зохих хүрээ, тодорхой чиг үүргийг дагнан эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага юм.¹¹²

Хууль зүйн толь бичигт¹¹³ дурьдсанаар яам нь засгийн газрын бүтцэд ордог төрийн захиргааны удирдлагын нэн чухал төв байгууллага байна.

Засгийн газрын яамдын бүтэц, зохион байгуулалт зөв, тогтвортой, мэргэшсэн байх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн ажлын чанар, бодлогын үр нөлөөтэй байдалд ихээхэн хамааралтай.¹¹⁴ Онолын хувьд яамдыг **ерөнхий чиг үүргийн** болон **чиглэлийн** гэж ангилна.

- ♦ **Ерөнхий чиг үүргийн яам**: Засгийн газрын үйл ажиллагааны нийт салбарын нийтлэг асуудлаар нэгдсэн стратегийн төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангах, хөтөлбөржүүлэх, бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах, бодлогын хэрэгжилтийн явц, байдалд хяналт шинжилгээ хийх, үр дүнд нь үнэлгээ өгөх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

111 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга. УБ., 2017 он.

112 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. Ханнс-Зайделийн сан, “Эрх зүйн боловсрол” Академи, УБ., 2009 он, 214 дэх тал.

113 С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх толь бичиг. УБ., 2007 он, 658 дахь тал.

114 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ., 2001 он, 228 дахь тал.

- ◆ **Чиглэлийн яам:** тодорхой салбарын төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангах, хөтөлбөржүүлэх, бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах, бодлогын хэрэгжилтийн явц, байдалд хяналт шинжилгээ хийх, үр дүнд нь үнэлгээ өгөх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ.

Иймд нэгдсэн стратегийн төлөвлөлтийг барьдаг ерөнхий чиг үүргийн яамдыг Үндсэн хуульд нэрлэн заах нь Улсын нэгдсэн бодлого тогтвортой байх нөхцлийг бүрдүүлнэ.

Засгийн газрын одоогийн бүтэц: Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг **Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулиар** тогтооно. Одоо мөрдөгдөж байгаа хуулийн 18 дугаар зүйлд зааснаар Засгийн газар нь:

Ерөнхий чиг үүргийн:

- 1/Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яам;
- 2/Батлан хамгаалахын яам;
- 3/Гадаад харилцааны яам;
- 4/Сангийн яам;
- 5/Хууль зүй, дотоод хэргийн яам;
- 6/Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам;

Чиглэлийн:

- 7/Барилга, хот байгуулалтын яам;
- 8/Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам;
- 9/Зам, тээврийн хөгжлийн яам;
- 10/Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам;
- 11/Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам;
- 12/Эрчим хүчний яам;
- 13/Эрүүл мэндийн яам гэсэн бүтэцтэй байх бөгөөд бүрэлдэхүүний хувьд Ерөнхий сайд, Монгол Улсын Шадар сайд, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга болон 13 яамны сайд буюу нийт 16 гишүүнээс бүрдэж байна. Харин манай Үндсэн хуульд Засгийн газрын бүтцийн тухайд яамдын тоо болон яамдыг тодорхой нэр заан хуульчлаагүй байдаг.

Бусад улсын Үндсэн хуульд яамдын нэрс, тоо, бүтэц бүрэлдэхүүнтэй холбоотой зохицуулалтыг дараах байдлаар тусгажээ. Үүнд:

- (1) зарим сайд нарын албан тушаалыг дурдсан – /Босни-Герцеговин, ХБНГУ, Ирланд, Швейцар, Маршаллын арлууд/
- (2) яамд болон сайд нарын тоог тусгасан – /Бельги, Вануату, Ирланд, Науру, Балба, Норвег, Самоа/
- (3) яамдын тоо болон чиг үүргийг хуваарилах асуудлыг тодорхой субъектын бүрэн эрхэд тусгасан – /Исланд, Дани/ зэрэг улс байна.

Тухайлбал, Маршаллын Арлуудын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд “Ерөнхийлөгч нь үүрэгт ажлаа авснаас хойш Засгийн газрын гишүүдэд **Сангийн сайд, Гадаад**

харилцааны сайд, Харилцаа холбоо, зам тээврийн сайд, Нөөц баялаг ба хөгжлийн сайд, Нийгмийн хамгааллын сайд, Дэд бүтцийн сайдын суудал хуваарилах бөгөөд шаардлагатай гэж үзсэн бусад аль ч яам, эсхүл Засгийн газрын үйл ажиллагааг Засгийн газрын гишүүнд хариуцуулж болно” гэж заажээ.

Харин, ерөнхий сайд зарим яам байгуулахаар парламентад санал оруулах эрхтэй холбоотой асуудлыг парламентын бүгд найрамдах болон парламентын хаант засагтай 53 орны Үндсэн хуулийн хүрээнд судалсан байна. Ийнхүү судлан үзэхэд Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч нь өөрийн засгийн газар бүтэц бүрэлдэхүүнийг өөрийн боловсруулсан засгийн газрын хөтөлбөрийн хамтаар парламентад өргөн барих бөгөөд парламент нэр дэвшигчийн өргөн барьсан засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, хөтөлбөрийг дэмжсэнээр тухайн нэр дэвшигч ерөнхий сайдаар томилогддог зохицуулалт цөөнгүй улс оронд байна. Энэ нь Ерөнхий сайд болон ерөнхий сайдад нэр дэвшигч яам байгуулах саналаа парламентад оруулах эрх эдэлж буйн илрэл юм.

Ач холбогдол

Улсын нэгдсэн бодлого, стратеги төлөвлөгөө тогтвортой байх нөхцөл Үндсэн хуулийн түвшинд бүрдэж, сонгууль бүрийн дараа ялсан нам Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд дур зоргын өөрчлөлт хийдэг байдал хязгаарлагдана.

Мөн улсын хэмжээнд нийт салбарын нийтлэг асуудлаар нэгдсэн стратегийн төлөвлөлт, бодлогын удирдамжаар хангах, хөтөлбөржүүлэх, бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах чиг үүрэг бүхий ерөнхий чиг үүргийн яамдыг Үндсэн хуульд нэрлэн зааснаар төрийн бодлогын нэгдмэл, залгамж чанар хадгалагдан, төрийн гадаад дотоод бодлого тогтворжино.

Төрийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа тогтвортой байх, яамдын нэрийг Үндсэн хуульд зааснаар шинэ яам байгуулах, татан буулгах, яамдыг нийлүүлэх, салгах зэргээр бүтцийн өөрчлөлтөөр халхавчилж төрийн албан хаагчдыг олноор халах, солих явдал эцэс болох сайн талтай. Төрийн албаны улс төрөөс хараат бус, бие даасан байдлыг хангахад дэвшил гарч, мэргэшсэн тогтвортой төрийн алба хөгжих үндэс суурь бий болох.

ТАВ. ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТӨВ БАЙГУУЛЛАГА, ТҮҮНИЙ ХАРААТ БУС БАЙДАЛ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЭРХ ЗҮЙН ҮНДЭС /§46.3, §46.4/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§46.3-ийг өөрчлөн найруулсан §46.4-ийг шинээр нэмсэн	46.3.Төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгааг хуулиар тогтооно.	46.3.Төрийн албаны төв байгууллагын хараат бус байдал, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс, төрийн албан хаагчийн ажиллах нөхцөл, баталгааг хуулиар тогтооно.
		46.4.Төрийн жинхэнэ алба нь мэргэшсэн, тогтвортой байх, шатлан дэвших зарчимд үндэслэх бөгөөд түүний хэрэгжилтэд төрийн албаны төв байгууллага хяналт тавина.

Нэмэлт болон өөрчлөлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн албаны талаар маш бага хөндсөн. Аль ч улсад төрийн албаны хувь заяа түүнийг удирдаж байгаа байгууллага нь бие даасан, хараат бус байхаас ихээхэн шалтгаална.

Монгол Улсад 1995 онд төрийн албаны гол харилцааг зохицуулсан Төрийн албаны тухай анхны хууль батлагдсан. Энэ хуулиар төрийн захиргааны албан хаагчийн стандартын удирдлагыг төрийн албаны төв байгууллага буюу Төрийн захиргааны албаны зөвлөл гүйцэтгэх болжээ.¹¹⁵ Энэ байгууллага нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд бие даасан байдалтай ажиллаж байсан юм. Харин 2002 онд Төрийн албаны тухай хуулийг шинэчлэн найруулсан бөгөөд түүгээр Төрийн албаны зөвлөлийг үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнадаг байгууллага болгон өөрчилсөн. Ингэснээр тус Зөвлөлийг бие даасан, гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байгууллага болгосон гэж үздэг.

Хуульд зааснаар Төрийн албаны зөвлөл нь төрийн албыг мэргэшсэн, тогтвортой, үр нөлөөтэй байлгаж, түүнийг улс төржүүлэхгүй, авлигад өртүүлэхгүй, төрийн албан хаагчдын чадавхийг сайжруулах үүргийг гүйцэтгэнэ.

Төрийн албаны зөвлөлийн эрх зүйн байдалтай холбоотой дараах судалгаа, үнэлэлт, дүгнэлт гарсан байна. Үүнд:

(1) Монгол Улсын Засгийн газраас байгуулсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судалж, санал, дүгнэлт боловсруулах” ажлын

115 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга. УБ., 2017 он. 30-31 дэх тал.

хэсгээс явуулсан асуулгын судалгаанд хамрагдсан 2246 иргэний 1213 иргэн буюу 54 хувь нь *“Төрийн албаны зөвлөлийн хараат бус байдал, Төрийн албаны эрх зүйн хамгаалалтыг Үндсэн хуульд тусгах нь зүйтэй”* гэжээ.

(2) Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар 2017 онд явуулсан анхдугаар Зөвлөлдөх санал асуулгын судалгаанд:¹¹⁶

- **“Санал асуулга-I”**-д оролцсон 1570 иргэний 80.2 хувь нь Төрийн албаны зөвлөлийг улс төрөөс хараат бус байлгах, иймд Төрийн албаны зөвлөлийн бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар хамгаалах заалт нэмэх нь зүйтэй¹¹⁷;

- **“Санал асуулга-II”**-т хамрагдсан 669 иргэнээс 578 хүн үнэлгээ өгснөөс 78.2 хувь нь мөн адил Төрийн албаны зөвлөлийн бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар хамгаалах нь зүйтэй¹¹⁸ гэж үзсэн бөгөөд эрх зүйн байдлыг нь тодорхой болгох зохицуулалтыг Үндсэн хуульд бий болгох нь чухал гэж үзсэн байна.

(3) Зөвлөлдөх зөвлөлөөс 2017 оны 5 дугаар сарын 03-ны өдөр гаргасан зөвлөмжид **“Төрийн албаны зөвлөлийн бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуулиар хамгаалахтай холбоотой заалтыг Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгах боломжтой”** гэж зөвлөсөн байна.

Иймд Төрийн албаны зөвлөлийг улс төрөөс хараат бус байлгах зорилгоор бие даасан хараат бус байдлыг нь Үндсэн хуулийн түвшинд хамгаалах шаардлага байна гэдэгт иргэд тодорхой хэмжээгээр санал нэгдэж байна.

Тайлбар, үндэслэл

Монгол Улсад “Төрийн албаны төв байгууллага” гэж хамтын удирдлагын зарчмаар ажиллаж, төрийн албан хаагчийн стандартын удирдлагыг улсын хэмжээнд нэгдсэн аргачлалаар хангах, хэрэгжүүлэх ажлыг эрхэлдэг, үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнадаг хараат бус, бие даасан байгууллага байна.

Төрийн албаны стандарт гэж төрийн албыг үр дүнтэй удирдах, хэрэгжүүлэх, төрийн албан хаагчийн үйл ажиллагааг оновчтой зохион байгуулахад чиглэсэн үйл ажиллагааны журам юм. Төрийн албаны стандарт боловсруулж батлах, мөрдөх журмыг Засгийн газар тогтооно. Төрийн албаны тусгай зарчимд захирах, захирагдах ёс, ил тод байх, ард түмэнд үйлчлэх, иргэд хуульд заасан болзол журмын дагуу төрийн албанд орох адил, тэгш боломжтой байх, төрийн алба мэргэшсэн тогтвортой байх, төрийн албан хаагчаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нөхцөл баталгааг төр хангах, хууль тогтоомжид заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад гаргасан алдааны улмаас төрийн албан хаагчийн учруулсан хохирлыг төр хариуцах зэрэг зарчим хамаарна.¹¹⁹ Гэвч органик хуульд заасан эдгээр стандартын зарчмыг байгууллагын дотоод журам болон бусад эрх зүйн актаар дэлгэрүүлэн зааж төрийн албан хаагчийг хохироодог, ажиллах нөхцөл бололцоогоор хангадаггүй зэрэг олон зөрчил үүсгэдэг. Судалгаанаас үзэхэд төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой, хараат бус байдлын үзүүлэлтээс

116 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнгийн тайлан. Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо. Албан хэрэгцээнд. УБ., 2017 он.

117 Мөн тэнд. 16 дахь тал.

118 Мөн тэнд. 67 дахь тал.

119 Ж.Амарсанаа нар. Хууль зүйн тайлбар толь. УБ., 2003 он, 247 дахь тал.

шалтгаалан төрийн албаны үр нөлөө маш хангалтгүй хэмжээнд очсон, төрөөс иргэдэд үзүүлж буй аливаа үйлчилгээний чанар, хүртээмж муудсан нөхцөл нь Үндсэн хуулийн хэмжээний зохицуулалт хийхэд хүргэдэг байна. Үүний жишээг Энэтхэг, Бангладеш, Балба улсын Үндсэн хуульд төрийн албаны төв байгууллагын эрх зүйн байдал, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хэрхэн тогтоосноос харж болно.¹²⁰

Нөгөө талаас төрийн албаны төв байгууллагын **хараат бус байдал** гэдэгт үйл ажиллагааны хараат бус байдал, өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд гаргасан шийдвэр нь эцсийнх байх бөгөөд заавал биелэгдэх шинжтэй байх, гаргасан шийдвэрийнхээ төлөө хуулиар тайлагнахаас бусад байгууллага, албан тушаалтны өмнө хариуцлага хүлээхгүй байх зэргийг ойлгоно. Гэтэл манай улсын төрийн албаны төв байгууллага хязгаарлагдмал эрхтэй бөгөөд төрийн албан хаагчийн хууль бус, улс төрийн шалтгаант томилгоо, болон төрийн албан хаагчийг хууль бусаар ажлаас чөлөөлсөн, өөрчилсөн тохиолдолд хууль бус шийдвэрийг хүчингүй болгох, холбогдох шийдвэр гаргах эрхгүй байдаг.

Аль ч улсын төрийн албаны төв байгууллагын **үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг** бие даасан хуулиар тогтоодог. Гэвч хуулийн засаглал муутай, төрийн эрх барьж буй улс төрийн хүчин органик хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар төрийн алба, цаашлаад төрийн албаны стандарт удирдлагыг хэрэгжүүлэгч төв байгууллагыг хараат бусаар ажиллах нөхцлөөр хангахгүй байдалд хүргэдэг учир зарим улсад Үндсэн хуулиар төрийн албаны төв байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоох жишиг бий.

Бусад орны туршлагаас үзвэл төрийн албаны стандарт удирдлагыг хариуцсан байгууллага нь парламентаас байгуулагддаг хараат бус, байгууллага байдаг. Зүүн азийн орнуудад аль ч эрх мэдлээс хараат бус, бие даасан эрх мэдэл байдаг.

Харин төрийн албаны төв байгууллага нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаардаг улс оронд бол төрийн албаны байгууллага нь яамны эрх хэмжээтэй байдаг. Мөн Төрийн албаны Зөвлөлийн эрхлэх асуудлыг холбогдох яам нь хариуцдаг тогтолцоотой улс ч байна.

Төрийн алба тогтвортой байх нь төрийн албан хаагч мэргэшсэн байхтай салшгүй холбоотой. Төрийн албан хаагч мэргэшсэн байх гэдэгт түүнийг төрийн ажилд дадлагажуулах, ийнхүү туршлага суусны хэрээр түүнийг илүү хариуцлагатай ажилд шат ахиулан ажиллуулахыг ойлгоно. Үүнийг хангах үндсэн арга нь албан тушаал бүрийн зорилго, чиглэл, түүнд ажиллах хүнд тавигдах шалгуур маш тодорхой байх учиртай.

Төрийн албаны төв байгууллагыг Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн зарим улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас үзэхэд:

- (1) төрийн албаны төв байгууллагыг **нэрлэн заасан**, түүний эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуулиар тогтоосон 17 улс байна.

120 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” УБ., 2017 он. номоос дэлгэрэнгүй үзнэ үү.

- (2) төрийн албаны төв байгууллагын бүрэн эрх, чиг үүрэг, хараат бус байдлын баталгааг заасан;
- (3) төрийн албаны төв байгууллагын гишүүдийг томилж чөлөөлөх журам, бүрэн эрхийн хугацаа, гишүүдэд тавигдах шаардлага, төрийн албаны төв байгууллагын гишүүнээр томилогдож болохгүй субъект;
- (4) төрийн албаны төв байгууллагын гишүүнд хориглох зүйлс зэрэг харилцан адилгүй зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд хуульчлан зохицуулсан байна.

Ач холбогдол

Төрийн албаны зөвлөл нь Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн хараат бус, бие даасан байгууллага байх нь Монгол Улсын хэмжээнд төрийн албаны хууль тогтоомж, стандартын хэрэгжилтийг жигд хангуулах, улс төрөөс ангид мэргэшсэн, тогтвортой, шатлан дэвших /мерит/ тогтолцоо бүхий төрийн албыг хамгаалах, бэхжүүлэх үндсэн үүргээ хэрэгжүүлэх боломжтой болно. Төрийн алба хэдий чинээ мэргэшсэн, тогтвортой байх тусам төрийн алба чадварлаг болж, аль ч шатанд ажлын үр дүн чанаржих боломж бүрдэнэ.

Төрийн албаны зөвлөлийн эрх зүйн байдлыг Үндсэн хуульд заах нь энэ байгууллагын бие даасан, хараат бус байдлыг хангахад үлэмж ач холбогдолтой. Төрийн албаны зөвлөл хараат бус байснаар улс төрийн зорилгоор төрийн албыг тогтворгүй болгох явдал эцэс болно.

Төрийн алба улс төрөөс ангид, хараат бус байснаар төрийн албан хаагчдын ур чадвар дээшилж, тэднээс гарч буй ажлын бүтээмж, гүйцэтгэл сайжирна. Төрийн албан хаагчдын баталгаа бодитоор хангагдана.

ЗУРГАА. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙГ УЛС ТӨРИЙН ШАЛТГААНААР ЯЛГАВАРЛАН ГАДУУРХАХ, СОНГУУЛИЙН ҮР ДҮНГЭЭР ТӨРИЙН АЛБАНААС ХАЛАХ, ЧӨЛӨӨЛӨХИЙГ ХОРИГЛОХ /§46.5/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Төслийн заалт (2017)
§46.5-ыг шинээр нэмсэн	46.5.Төрийн албан хаагчийг улс төрийн шалтгаанаар ялгаварлан гадуурхах, сонгуулийн үр дүнгээр болон хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр төрийн албанаас халах, чөлөөлөхийг хориглоно.

Нэмэлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн албаны талаар маш бага хөндсөн. Монгол Улсад төрийн төв болон орон нутгийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн эрхлэх асуудлын хүрээний болон шүүхийн байгууллагууд нь төрийн албаны ажил үүргийг эрхлэн явуулж байна.

(1) Төрийн албан хаагчдын тоо 2001 оноос хойш аажмаар өссөөр 2012 оны 01 дүгээр сарын 01-ний байдлаар нийт 162.769 төрийн албан хаагч ажиллаж байгаагаас:

- 2798 нь улс төрийн;
- 16.179 нь төрийн захиргааны;
- 28.773 нь төрийн тусгай албаны;
- 115.019 нь төрийн үйлчилгээний албанд ажиллаж байсан.

Харин 2016 оны 01 дүгээр сарын 01-ний байдлаар нийт 186458 төрийн албан хаагч ажиллаж байгаагаас 3092 нь улс төрийн, 19.687 нь төрийн захиргааны, 35.736 нь төрийн тусгай албаны, 127.943 нь төрийн үйлчилгээний албанд ажиллаж байна.

Дээрх статистик мэдээллээс харахад 4 жилийн хугацаанд төрийн албан хаагчдын нийт тоо 23.689-аар нэмэгдсэн байна. Үүнээс 294 нь улс төрийн, 3508 нь төрийн захиргааны, 6963 нь төрийн тусгай албаны, хамгийн их буюу 12.924 нь төрийн үйлчилгээний албанд нэмэгдсэн байна.

(2) Төрийн албыг тогтвортой, улс төрөөс хараат бус болгохын тулд 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд өөрчлөлт оруулж улс төрчдөөс бусад бүх төрийн албан хаагчдыг намын харьяалалгүй болгосон.

Гэвч, төрийн албан тушаалд томилох, халахдаа улс төрийн намын харьяаллыг харгалзан шийдвэрлэсэн асуудалтай холбоотой маш их гомдол захиргааны хэргийн шүүхэд ирдэг. Түүнчлэн албаны тоон үзүүлэлтээс харахад сонгуулийн дараа халаа сэлгээ хийх нь их байна. Энэ нь төрийн алба улс төрөөс хараат байсаар байгааг харуулж байна.

Энэ бүхэн мэргэшээгүй, бэлтгэгдээгүй, тохиолдлын хүнийг улс төрийн хуваарилалт, захиалгаар төрийн албанд томилох бололцоог нээж байна. Түүнчлэн дадлага туршлага суусан албан хаагчийг илүү хариуцлагатай ажилд шат ахиулан ажиллуулах шаардлага ч хэрэгжихгүй байна. Мөн төрийн албан хаагчдыг хуульд заасан үндэслэлээс гадуур халж, чөлөөлөх нь тасардаггүй. Захиргааны хэргийн шүүхэд төрийн албатай холбогдсон гомдол тасралтгүй өсч байгаа нь үүнийг гэрчилнэ.

Хүснэгт. Захиргааны хэргийн шүүхээр шийдвэрлэсэн төрийн албатай холбоотой хэргүүд (2013-2015)

Маргаан / он	2012	2013	2014	2015	Хэргийн тоо	Нийт хэрэгт эзлэх хувь
Төрийн албатай холбоотой маргаан	133	203	297	400	1033	22.0

Төрийн албаны зөвлөлд ирж байгаа гомдлын тоо мөн адил тасралтгүй өсч байна.

(3) “Төрийн албыг улс төрөөс хараат бус байх” тухайд эхний судалгаанд хамрагдсан хүний 73.1 хувь, хоёр дахь судалгаагаар 78.7 хувиар өссөн дүн гарч Зөвлөлдөх зөвлөлөөс 2017 оны 5 дугаар сарын 03-ны өдөр гаргасан зөвлөмжид **“Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд тусгах боломжтой”** гэж дүгнэсэн байна.

(4) “Төрийн жинхэнэ албыг мэргэшсэн, мэдлэг чадварт суурилсан, улс төрөөс ангид байх” заалтын тухайд эхний судалгаанд оролцогчдын 88.2 хувь нь, хоёр дахь судалгаанд оролцогчдын 87.6 хувь нь дэмжсэн бөгөөд Зөвлөлдөх зөвлөлөөс **“Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд шууд тусгах боломжтой”** гэж зөвлөсөн байна.

Мөн **“төрийн албан хаагчийг сонгуулийн үр дүн эсхүл улс төрийн үзэл бодлоос нь хамаарч ажлаас халахгүй байх”** заалтын тухайд эхний судалгаанд оролцогчдын 90.4 хувь, хоёр дахь судалгаанд оролцогчдын 91.3 хувь нь дэмжсэн бөгөөд Зөвлөлдөх зөвлөлөөс **“Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд шууд тусгах боломжтой”** гэж зөвлөсөн байна.

Тайлбар, үндэслэл

Эрдэмтдийн дунд төрийн албаны 2 үндсэн загвар байна гэх үзэл баримтлал давамгайлдаг. Үүнд:

1. Нээлттэй буюу англо- саксоны загвар/ төрийн шинэ менежмент/
2. Хаалттай буюу эх газрын Европын орнуудын загвар

Энэхүү 2 загвар нь улс орнуудын төрийн байгууллын хэлбэрээс хамаарч **холбооны** болон **нэгдмэл** улсынхаар тус тусдаа 2 хуваагдах хандлагатай. Энэ нь:

- Нэгдмэл улсуудад хэрэгжиж байгаа төвлөрсөн удирдлага бүхий, хаалттай загвар;

- Нэгдмэл улсуудад хэрэгжиж байгаа удирдлагын төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан нээлттэй загвар;
- Холбооны улсуудад хэрэгжиж байгаа удирдлагын төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан хаалттай загвар;
- Холбооны улсуудад хэрэгжиж байгаа удирдлагын төвлөрлийг сааруулсан нээлттэй загвар юм.

1.Төрийн (иргэний) албаны¹²¹ "хаалттай" загвар

Энэхүү загварыг Европын эх газрын олонх улс орнуудын төрийн албанд хэрэгжүүлдэг бөгөөд дор дурдсан нийтлэг шинжтэй байна:

- Төрийн албаны түвшин тус бүрт зориулсан дүрэмтэй, захирах захирагдах дэглэм илүү ноёрхсон төрийн албаны тогтолцоотой байх;
- Төрийн албанд боловсон хүчнийг шилж сонгох хаалттай систем үйлчлэх;
- Төрийн албан хаагчдын эрх зүй, нийгмийн баталгаа сайтай байхын зэрэгцээ албан тушаал дэвших, цалин хөлс, хөнгөлөлтийн өсөлт нь ажилласан жилээс ихэвчлэн хамаарах;
- Төрийн иргэний албан хаагчийг ажлаас халахад төвөгтэй дэг журам үйлчлэх.

Энэхүү хаалттай загварын нэгдмэл улсын төлөөлөл болгож **Франц**, холбооны улсын төлөөлөл болгож **Герман** улсыг авч үзвэл:

Францын төрийн албаны загвар: Наполеоны хувьсгалын үеэс Францад энэ загварын эх тавигдсан. Төрийн алба нээлттэй байх, нийтийн ашиг сонирхолд үйлчлэх зарчмыг тунхаглаж, албан хаагчдыг шалгаруулалтаар шилж сонгох систем тогтоож, төрийн албан хаагчдыг бэлтгэх тусгай сургалтын байгууллага бий болгосон байна. Францын орчин үеийн төрийн алба 1945 онд эцсийн хэлбэрээ олж, тэр даруйдаа "Төрийн албаны өөрчлөн байгуулалтын тусгай хороо"-г байгуулсан. Энэхүү хорооны гол зорилго нь төрийн албыг нээлттэй, ардчилсан болгоход чиглэгдэж байв. 1946 онд "Түшмэдүүдийн ерөнхий эрх зүйн байдлын тухай" хуулийг баталж, түүгээр төрийн албаны шинэ бүтцийг тогтоож, нийгмийн болон эрх зүйн баталгааг нэмэгдүүлсэн. Тус хуулийн хүрээнд төрийн албан хаагчдыг зөвхөн орон тоог хорогдуулсан тусгай хуулиар ажлаас халж байхаар тогтоосон. Энэхүү өөрчлөлтийн улмаас төрийн аппаратын мэргэжлийн ангиллын түвшин аажмаар задарч, орон тоо нэмэгдэж, төрийн албан хаагчдын мөнгөн орлогын хэмжээ төрийн бус секторынхоос илэрхий хоцорч ирсэн нь төрийн албаны нэр хүнд унахад нөлөөлсөн байна. Францад хэрэгжүүлж байгаа төрийн албаны хаалттай зарчмын үндсэн агуулгад дараах өөрчлөлт оруулсан байдаг:

- Мужийн түвшний төрийн албан хаагчдын үйл ажиллагаанд төвөөс хатуу хяналт тавих төвлөрсөн тогтолцоо бий болгох;
- Төрийн иргэний албан хаагчдыг сонгон шалгаруулах тогтолцоо бий болгосон;
- Төрийн албаны шигшмэл байдлыг төрийн албан хаагчдыг бэлтгэдэг сургалтын монопол байгууллага хангадаг зэрэг онцлогтой.

121 "Civil service", "Civil servant" гэх нэршлийг судлаач "төрийн иргэний алба" гэж орчуулжээ.

Германы төрийн албаны орчин үеийн загвар: Германы төрийн албаны орчин үеийн загварын хамгийн гол онцлог нь боловсон хүчний асуудалд улс төрийн намын оролцоо, улс төрийн томилгоог өргөжүүлсэн явдал юм. Германы төрийн албаны орчин үеийн загварын онцлог нь:

- төрийн иргэний албаны тогтолцоонд улс төрийн хүчин зүйлийн оролцоо өндөр;
- төрийн иргэний албаны байгууллагуудыг удирдлагын түвшнээр нь эрх хэмжээг нь ялгаж өгсөн;
- төрийн албаны боловсон хүчнийг хамгийн тэргүүний дээд боловсролын байгууллагаас шилж сонгох олон шаттай системтэй;
- албан хаагчийн насан туршийн томилгооны зарчим болон эрх зүй, нийгмийн хамгааллын баталгааны төгс тогтолцоотой.

2.Төрийн албаны "нээлттэй" загвар

Энэхүү загвар нь англо-саксоны эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад зонхилон хэрэгждэг бөгөөд дор дурдсан нийтлэг шинжтэй байна:

- Төрийн албаны харилцаанд хатуу тогтоосон норматив, эрх зүйн зохицуулалтын хатуу зохион байгуулалт бүхий тогтолцоо;
- Төрийн (иргэний) албанд боловсон хүчин авах нээлттэй шалгаруулалтын тогтолцоо;
- Төрийн (иргэний) албан хаагчийн ажлын үр дүнгээс хамаарсан хөдөлмөрийн хөлс, албан тушаал дэвшүүлэх нөхцөлтэй;
- Ажлаас халах хялбаршуулсан дэг журамтай.

Энэхүү "нээлттэй" загварын хувилбараас төрийн албаны удирдлагын төвлөрлийг харьцангуй сааруулсан загвар бүхий, нэгдмэл улсын төлөөлөл болгож Их Британийг, холбооны улсын төлөөлөл болгож АНУ-ыг авч үзье.

Их Британий төрийн албаны загвар: 1854 оноос төрийн албаны тогтолцоонд нүсэр өөрчлөн байгуулалт хийсэн бөгөөд энэ нь Норткот-Тревелияны парламентад тавьсан илтгэлээс эхтэй гэж үздэг. Энэхүү өөрчлөлтийн явцад төрийн албаны тогтолцоонд захирагчид, гүйцэтгэгчид, ажлын алба гэсэн 3 ангиллыг нэг мөр болгон тогтоож, төрийн албанд өндөр мэргэжлийн хүмүүс орох болсон. Төрийн албаны энэхүү өөрчлөлт 1870 онд шалгаруулалтын төв комисст Төрийн иргэний албаны асуудал хариуцсан хорооны хяналт дор зохион байгуулагдсан төрийн албан хаагчдын сонгон шалгалт явагдсанаар дуусгавар болжээ. Шалгалтын хөтөлбөрийг Оксфорд, Кембриджийн их сургуулийн арга зүйд үндэслэн зохиосон байна. Энэ өөрчлөлтийн сөрөг тал нь төрийн албанд мэргэжлийн бус ноёрхлыг тогтоож, төрийн албыг явцуу шинж чанартай болгоход хүргэсэн. 1988 онд төр засгийн бүх байгууллагуудыг төрийн бодлого тодорхойлох төв байгууллага, шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хариуцах байгууллагууд гэж хуваагаад, шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хариуцах байгууллагыг бодлого тодорхойлох төв байгууллагуудтай гэрээний үндсэн дээр ажиллах засгийн газрын бус байгууллага болгон өөрчилжээ. Энэхүү өөрчлөлт нь нэг талаас төрийн албан хаагчдын тоог цомхотгох, хөнгөлөлт, давуу байдлын хэмжээг хорогдуулах,

захиргааны ажлын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэхэд түлхэц өгсөн ч нөгөө талаас төрийн албаны нэгдмэл тогтолцоог алдагдуулан, төрийн албанд татагдах сонирхлыг бууруулахад нөлөөлсөн байна.

АНУ-ын загвар: 1829 он хүртэл Ерөнхийлөгч Э.Жексоны нэвтрүүлсэн **"victors spoils system"** буюу **сонгуульд ялсан намын төлөөлөл албан тушаалд томилогддог тогтолцоо хэрэгжиж байв.** XIX зууны эцэс, XX зууны эхээр АНУ-д европын төрийн албаны боловсронгуй загварын тухай үзэл санаа өргөн хүрээнд яригдах болж улмаар 1883 онд батлагдсан Пендлтоны хуулиар **"Төрийн дийлэнх албан хаагчдын албан тушаал, цалин хөлс, мэргэжлийн шалгаруулалтын нэгдмэл тогтолцоо"**-г хэрэгжүүлж эхэлснээр төрийн албанд **ур чадварт суурилсан сонгон шалгаруулалт бүхий мэргэшсэн, тогтвортой байх зарчим** нэвтэрчээ. Мөн 1939 онд Конгрессоор төрийн албан хаагчид улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцохыг шууд хязгаарласан хууль батлагдсан бөгөөд түүгээр төрийн албан хаагчид аль ч шатны сонгуулийн кампанит ажилд оролцох, өөрийн албан тушаалын байдлаа аль нэг улс төрийн намын ашиг сонирхолд ашиглахыг хориглосон байна. 1960-1970 онуудад төрийн албыг улс төржүүлэх хандлага дахин зонхилж байв. 1978-1979 онуудад хийгдсэн төрийн албаны өөрчлөн байгуулалтаар төрийн албанд **"merit system"** буюу **"ажлын үр дүнгийн систем"** нэвтрүүлсэн байна.

Аливаа улс орны төрийн алба хэдий чинээ мэргэшсэн, тогтвортой байх тусам тухайн орны улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хүрээг хамарсан өөрчлөлт, шинэтгэлийн үр дүн төдий чинээ сайжирч, нийгмийн хөгжлийн хөтөч болж чаддаг. 1883 онд АНУ-ын сенатч Жорж Пендлтоны санаачилж батлуулсан Төрийн албаны шинэтгэлийн акт ("Пендлтоны хууль" гэж алдаршсан)-аар тус улсад улс төрийн намуудад сонгуулийн үр дүнгээр төрийн албан тушаалыг хуваарилдаг, төрийн албанд улс төр хүчтэй нөлөөлдөг шударга бус тогтолцоог өөрчилсөн бөгөөд энэ үеэс эхлэн АНУ-д төрийн албаны мерит тогтолцоо бүрдсэн байдаг.

Манай улсад бүс нутгийн хувьд хамгийн ойрын жишээ бол Япон, Өмнөд Солонгос зэрэг Азийн өндөр хөгжилтэй орнууд дэлхийн 2 дугаар дайны дараа Пендлтоны хуулийн үзэл баримтлалыг нутагшуулан хэрэгжүүлж, мерит зарчмыг төрийн албандаа баримталж цэгцэлсэн нь тийнхүү хурдтай хөгжих бололцоо олгосон гэж судлаач, шинжээчид үздэг байна.

"Мерит" гэдэг үгийг Монгол хэлэнд хөрвүүлбэл "гавъяа зүтгэл, чанар чансаа, сайн тал, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал" гэх мэт утгыг агуулах бөгөөд хүний нөөцийн тухайд энэ ойлголт нь төрийн аливаа албан тушаалд түүний зорилго, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй хэрэгцээтэй шалгуур шаардлагыг бүх талаар бүрэн хангасан шилмэл хүн томилогдох үйл явцыг илэрхийлдэг ажээ.

"Мерит зарчим" гэдэг нь төрийн мэргэшсэн албаны томилгоог улс төрийн нөлөөллөөс бүрэн ангид (улс төрийн хуваарилалт, захиалгаар бус) бөгөөд шударга, ил тод, нээлттэй өрсөлдүүлэн шалгаруулах зарчмаар төрийн албанд томилох болон зөвхөн хүлээн зөвшөөрөхүйц зүтгэл, үр дүн гаргасан төрийн албан хаагчийг албан тушаал дэвшүүлэн томилох тухай тогтсон үзэл баримтлал юм.

Харин “**Мерит тогтолцоо**” бол уг зарчмыг хэрэгжүүлэх бүх нөхцөлийг бүрдүүлсэн улс төр, эрх зүй, бүтэц зохион байгуулалтын цогц юм. Манай улс 2002 онд шинэчлэн найруулсан Төрийн албаны тухай хуульд төрийн албаны мерит зарчмыг тогтоосон ч бодит амьдралд төрийн албаны мэрит тогтолцоог бүрдүүлж чадаагүй билээ.

Төрийн алба “тогтвортой” байх гэдэгт төрийн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтын тогтвортой байдал, төрийн албан хаагчийн тогтвортой ажиллах баталгааны аль аль нь багтана. Төрийн алба “мэргэшсэн” байх тухай ойлголтод төрийн албаны ажилд гаршуулан дадлагажуулах, ийнхүү дадлагажин туршлагажсан албан хаагчийг илүү хариуцлагатай ажилд шат ахиулан ажиллуулах асуудал хамаарна.

Өөрөөр хэлбэл, Төрийн албаны тухай хууль бол хуулийн хүчин чадлын ангиллаар органик хуульд багтдаг. **Энэ нь хүссэн улс төрийн хүчин органик хуулийн тодорхой нэг зүйл, эсхүл заалтыг өөрчлөх замаар төрийн албыг улс төрийн сонгуулийн үр дүнгээр өөрчлөх боломж бий болгодгийг сонгууль бүрийн дараа тус хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс харж болно.** Иймд энэ асуудлыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд хамгаалах зайлшгүй шаардлага бий болоод байгаа юм.

Ач холбогдол

Төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгаж, төрийн бодлогын залгамж чанарыг хадгалах, бодлогын үр нөлөөг тогтвортой байлгах, төрийн албан хаагчийг мэргэшсэн чадварлаг болгох нөхцөл бүрдэнэ.

Мэдлэг чадвартай хүн хүчнээр бэхжүүлснээр төрийн албан хаагчдын ажлын чанар, бүтээмж дээшилнэ.

Төрийн алба тогтворжих, шатлан дэвших /мерит/ зарчим жинхэнэ утгаар хэрэгжих сайн талтай. Төрийн албыг мэдлэг чадвартай хүн хүчнээр бэхжүүлснээр төрийн албан хаагчдын ажлын чанар, бүтээмж, улмаар төрийн албаны үр ашиг, үр нөлөө дээшилнэ.



ДӨРӨВ. ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ



НЭГ. ШҮҮХИЙН ТОГТОЛЦОО /§48.1/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992 он)	Төслийн заалт (2017 он)
&48.1-ийг өөрчилсөн	1.Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно.	1.Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэл, хотын шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх бөгөөд эрүү, иргэн, захиргааны зэрэг шүүн таслах ажлын төрлөөр шүүхийг дагнан байгуулж болно. Дагнасан шүүхийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь Улсын дээд шүүхийн хяналтаас гадуур байж үл болно.

Нэмэлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийг төслөөр *“Монгол Улсын нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, **хотод**, аймаг нь сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/-д, сум нь баг болон тосгонд, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд, **хот нь хороонд** тус тус хуваагдана.”* гэж өөрчлөн найруулсантай холбоотой Үндсэн хуулийн Дөчин найм дугаар зүйлийн 1 дэх заалтад *“хотын шүүх”* гэсэн нэмэлт орсон.

Тайлбар, үндэслэл

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт *“Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх ...”* гэж заасан бөгөөд энэхүү заалтыг өдгөө хоёр янзаар тайлбарлаж байна:

(1) *Хэл зүйн болон түүхчлэх аргаар тайлбарласан тайлбар:*

Шүүхийн тогтолцоог “үндсэн” ба “дагнасан” гэсэн хоёр дэд хэсэгтэй гэж үзэж, шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь “аймаг”-ийн шүүх, “нийслэл”-ийн шүүх, “сум”-ын шүүх буюу “сум дундын шүүх”, “дүүрэг”-ийн шүүхээс бүрдэнэ, эдгээр шүүхүүдийг нутаг дэвсгэрийн харьяаллын зарчмаар зохион байгуулж, аймаг, нийслэл, дүүрэг бүр шүүхтэй байх агуулгаар Үндсэн хуульд бэхжүүлсэн гэж;

(2) *Хуулийг зорилгоор нь болон системчлэх аргаар тайлбарласан тайлбар:*

Шүүхийн тогтолцоог “үндсэн” ба “дагнасан” гэсэн хоёр төрөлтэй байхаар тодорхойлж, тэдгээр нь “анхан” болон “давж заалдах”, “хяналт”-ын гэсэн шатлалаар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэдэг. Өөрөөр хэлбэл, “Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийг Үндсэн хуульд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжээр нэрлэсэн хэдий ч Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэм хэмжээг шударга

шүүхээр шүүлгэх эрхийн агуулга, түүний бүрдэл хэсэг буюу иргэн гомдлоо шат шатны шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах үндсэн шатлал гэж ойлгох нь зүйтэй. Иймд шүүхийн тогтолцоог “хяналтын”, “давж заалдах”, “анхан шатны” шүүх гэсэн шатлалаар тайлбарлан хэрэглэх нь зөв юм” гэжээ.

Улсын Их Хурал дээрх тайлбаруудаас 2 дахь тайлбарыг үндэслэн 1993, 2013, 2015 онуудад Шүүх байгуулах тухай хуулийг баталсан байна. Харин Үндсэн хуулийн цэцийн 1994, 2014, 2015, 2016 оны дүгнэлт, тогтоолуудаар Улсын Их Хурлаас баталсан Шүүх байгуулах тухай хуулийн холбогдох заалтууд Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо ...аймаг, ...дүүргийн шүүхээс бүрдэх ...” гэж заасныг зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр хүчингүй болгожээ. Цэцийн дээрх шийдвэрүүдийн¹²² Үндэслэх хэсэгт “...шүүхийн үндсэн тогтолцоо “аймаг”-ийн шүүх, “нийслэл”-ийн шүүх, “сум”-ын шүүх буюу “сум дундын шүүх”, “дүүрэг”-ийн шүүхээс бүрдэнэ, эдгээр шүүхүүдийг нутаг дэвсгэрийн харьяаллын зарчмаар зохион байгуулж, аймаг, нийслэл, дүүрэг бүр шүүхтэй байх”-аар ойлгож хэрэглэнэ” гэжээ.

Ач холбогдол

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 14 дэх заалтад заасан Монгол Улсын иргэний “...шударга шүүхээр шүүлгэх, хэргээ шүүх ажиллагаанд биеэр оролцох ...” эрхийг баталгаатай эдлүүлэхийн тулд хотын шүүхийг байгуулснаар шүүхийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, шүүхийн хүртээмж, үр нөлөөтэй байдал нэмэгдэнэ. Ингэснээр шударга шүүхээр шүүлгэх иргэний үндсэн эрх баталгаажина.

Санал.¹²³

Аливаа улсын Үндсэн хууль дахь шүүх эрх мэдлийн зохицуулалтын гол асуудал нь “шүүхийн тогтолцоо” байдаг. Иймд Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэм хэмжээ нь шүүхийн үндсэн тогтолцоог тодорхойлох зорилготой заалт юм. Иймд уг заалтын гол агуулга, тайлбар шаардсан зүйл бол “шүүхийн тогтолцоо” болон “шүүхийн харьяалал”-ын тухай асуудал юм.

1. “Шүүхийн тогтолцоо”

“Тогтолцоо” гэсэн ухагдахуун нь тодорхой дэг журмаар зохион байгуулсан байгууламжийн бүрдэл хэсгийн оршихуйг илэрхийлнэ. Энэ ойлголтыг байгууллага дээр буулгаж харвал ямар нэг дэг журмаар эмхэлсэн байгууламж¹²⁴ төсөөлөгдөнө. Үүнийг шүүх дээр буюу “шүүхийн тогтолцоо” гэсэн ойлголтод хөрвүүлэн шинжилбэл хэрэг, маргааныг шат дараалан шүүх дэг журмаар зохион байгуулсан шүүхийн байгууламж¹²⁵ харагдана.

Дээр дурдсан Үндсэн хуулийн цэцийн 1994, 2014, 2015, 2016 оны дүгнэлт, тогтоолуудын үндэслэх хэсэг болон Цэцэд гаргасан хууль тогтоогчийн тайлбараас харахад Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэм хэмжээг үндсэн хууль тогтоогчид хэрхэн бичсэн бэ гэдэг дээр дүгнэлт өгөөгүй байна. Үндсэн

122 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эмхэтгэл. VI боть. УБ., 2017 он. 198, 207 дахь тал.

123 Уг санал нь тус заалтын тайлбарыг бичигч (Л.Ө)-ийн санал болно.

124 “байгууламж”-ямар нэг зохион байгуулсан юмны явцын шинж төрх; “байгуулал”-ямар нэг юмны харилцан холбоо бүхий тогтолцоо гэсэн утгаар ойлгоно. Я.Цэвэл. Монгол хэлний тайлбар толь бичиг. УБ., 1966 он. 67-68 дахь тал.

125 Н.Лүндэндорж. Шүүх эрх мэдэл. УБ., 2017 он. 76 дахь тал.

хуулийн тайлбар нь “Үндсэн хууль тогтоогчид юу хэлсэн бэ гэдгээс эхлэх ёстой”¹²⁶ гэж судлаачид үздэг. Тийм ч учраас Үндсэн хуулийн эх бичвэрт үндсэн хууль тогтоогчид юу хэлэхийг зорьсон бэ гэдгийг харуулахад үндсэн хуулийн түүх чухал ач холбогдолтой.

1992 оны Үндсэн хуулийн төслийн шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой заалтыг Улсын Бага Хурлын III чуулганы 1991 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуралдаан дээр хэлэлцэх үед Б.Чимид “...Шүүхийн тогтолцооны асуудал хоёр шалгууртай. Нэгдүгээрт, нутаг дэвсгэрийн, хоёрдугаарт, ажил мэргэжлийн. ...Үндсэн хуулийн 51 дүгээрт нутаг дэвсгэрийн шалгуурыг бариад дээд, аймаг, хот, хошууны гэж хийсэн. Дотроо бол шүүхийн байгууллагыг бүс нутгаар зохион байгуулж болно ..., *бүс нутгийн зарчим гэж бий*. Тэрийг Үндсэн хууль руу хийчихсэн ..., Хоёр дахь шалгуур бол ажил мэргэжлийн шалгуур ..., энэ нь яг өнөөдөр рецепт болгож хэлж болохгүй байна.” гээд “*Ер нь шүүхийн системийг нэг бүрчлэн тооцдог Үндсэн хуультай орон байхгүй. ...эрүү, иргэний гээд зарим газарт гэр бүлийн шүүх гэж бий. ...Ийм учраас энэ мэтийн тодорхой төрлийн хэргийг дагнасан улсын хэмжээний систем байж болохыг зөвшөөрч байгаа*. Гэхдээ 50 дугаарт дурдсан нэг зарчим бий. Энэ бол шүүхийг зөвхөн хуулийн дагуу. Хуульгүйгээр ямар ч шүүх байгуулахгүй. Энэ хүрээг хязгаарлаж байгаа. Ийм учиртай.”¹²⁷ гэсэн байна.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид **“шүүхийн тогтолцоо”**-ны талаархи Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд “...Өмнөх дэглэмийн үед Улсын дээд, тусгай, аймаг, хотын болон хэсгийн (дүүргийн) шүүх гэсэн нэгдмэл **“босоо”** тогтолцоо, бүхэлдээ намын хяналт, Ардын Их Хурал, Засгийн газрын нөлөөнд оршин ажиллаж байсан билээ. ...Улс орнуудад “ерөнхий шүүх”, “тусгай шүүх” гэсэн ойлголт байдаг. Энэ жишгийг харгалзахын хамт, ...**шүүхийн тогтолцоог “үндсэн”, “дагнасан” гэсэн хоёр дэд хэсгээс бүрдэхээр тодорхойлж, уялдаа холбоог нь тогтоосон юм.**” гэж дүгнээд “...Үндсэн хуульд зааснаар Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум, сум дундын болон дүүргийн шүүх” гэсэн **“гурван салаа мөчир”**-өөс **шүүхийн үндсэн тогтолцоо бүрдэж байна.**”¹²⁸ гэж тайлбарлажээ.

Иймд “гурван салаа мөчир” (Улсын дээд шүүх /хяналтын шатны шүүх/, аймаг, нийслэлийн шүүх /давж заалдах шатны шүүх/, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүх /анхан шатны шүүх/-ээс бүрдэх Л.Ө)-өөс шүүхийн үндсэн тогтолцоо бүрдэж байна гэсэн дээрх тайлбарыг Үндсэн хуулийн цэцийн дарга асан Г.Совд, Н.Жанцан, Ж.Амарсанаа, гишүүн асан С.Жанцан нарын “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар” бүтээлд “Монгол Улсын шүүх нь хэрэг маргааныг хянан шийдвэрлэх эрх хэмжээний хувьд: а/анхан шатны; б/давж заалдах шатны; в/хяналтын шатны гэсэн гурван шаттай тогтолцооноос бүрдэнэ”¹²⁹ гэж тодруулан тайлбарласан байна.

Мөн хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Лүндээжанцан “Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулиар шүүхийн тогтолцоог Улсын дээд шүүх-хяналтын шатны шүүх; аймаг, нийслэлийн шүүх-давж заалдах шатны шүүх; сум буюу сум дундын,

126 Ronald Dworkin. Law's empire. Belknap press. 1986. 88.

127 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн БНМАУ-ын Бага Хурлын III чуулганы 1991 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл. ХХХV боть. 81-82 дахь тал.

128 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, Шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвэр. УБ., 2004 он. 123 дахь тал.

129 Г.Совд нар, хамтын бүтээл. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар. УБ., 2000 он. 210 дахь тал.

дүүргийн шүүх-анхан шатны шүүх гэж дараах байдлаар хуульчилсан¹³⁰ гэжээ. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурлаас 2012 оны 3 дугаар сарын 07-ны өдөр баталсан Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн Шүүхийн тогтолцоо гэсэн тусгай зүйлээр “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо нь “хяналтын шатны шүүх”, “давж заалдах шатны шүүх”, “анхан шатны шүүх”-ээс бүрдэнэ.” гэж хуульчилсан нь Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэм хэмжээг хууль тогтоогч хууль тогтоох эрхийн хүрээнд дээрх органик хуулиар “тайлбарласан” байна гэж дүгнэж болно.

Дэлхийн улсууд Үндсэн хуулиараа шүүхийн үндсэн тогтолцоог тодорхойлон заадаг нийтлэг жишигтэй бөгөөд энэ нь гагцхүү **иргэний давж заалдах эрхийг хангахад чиглэсэн** шүүхийн шатлалын тогтолцоог бүрдүүлэх үндсэн зорилготой байна. Иймд Монгол Улсын **шүүхийн тогтолцоо** нь иргэний шударга шүүхээр шүүлгэх, давж заалдах эрхийг хангахын тулд шүүхүүдийг “анхан”, “давж заалдах”, “хяналт”-ын гэсэн гурван шатлалд зохион байгуулсан байгууламж мөн.

Хүн төрөлхтөний анхны бичмэл Үндсэн хууль болох АНУ-ын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн Нэгдүгээр хэсэгт “Нэгдсэн Улсын шүүх засаглалыг нэг Дээд шүүх болон Конгрессоос шаардлагын дагуу тухай бүр байгуулах доод шатны шүүхүүд хэрэгжүүлнэ. ...”, мөн тус зүйлийн Хоёрдугаар хэсэгт “...эрх зүйн болон нотлох баримтын талаас нь аливаа асуудлаар давж заалдах шатны шүүх нь Дээд шүүх байна.” гэж хуульчилжээ.

Мөн “Иргэний болон Улс төрийн эрхийн тухай Олон Улсын пакт”-ын 14 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Ямар нэгэн гэмт хэрэгт шийтгүүлж ял заагдсан хүн бүр ...хуулийн дагуу дээд шатны шүүхэд давж заалдах эрхтэй.” гэж заасан ба тус Пактын 2.2-т зааснаар “...Пактад оролцогч улс бүр Үндсэн хуулийнхаа журам болон энэ Пактын заалтад нийцүүлэн түүнд хүлээн зөвшөөрсөн эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай байж болох хууль тогтоомжийн буюу бусад арга хэмжээг авах үүрэгтэй.” байна.

Дээрх нийтлэг зарчмыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаас харах боломжтой. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар 14 дэх заалтад “...шударга шүүхээр шүүлгэх, ...шүүхийн шийдвэрийг давж заалдах эрхтэй ...” гэж давж заалдах эрхийг Монгол Улсын иргэний баталгаатай эдлэх үндсэн эрх хэмээн заасан.

Тэгэхлээр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 48 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар Монгол Улс **үндсэн ба дагнасан** шүүхийн гэсэн хоёр төрлийн тогтолцоотой бөгөөд тэдгээр нь анхан болон давж заалдах, хяналтын гэсэн шатлалаар хэрэг, маргааныг хянан шийдвэрлэдэг. Энэ бол шүүхийн үндсэн тогтолцооны мөн чанар мөн. Энэ мөн чанарыг хангах нь шүүхийн тогтолцооны үндсэн шаардлага юм. Харин засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн ямар нэгжид шүүх байгуулах нь шүүхийн харьяалал, үр нөлөө, хүртээмжийн асуудал гэж тайлбарлаж болно.

2. “Шүүхийн харьяалал”

Энэ ойлголт нь шүүхийн байршлыг заадаг бөгөөд иргэний шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг баталгаатай эдлүүлэхийн тулд шүүхийн үр нөлөөтэй, хүртээмжтэй байдал зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан хууль тогтоогч түүнийг тогтоож байх учиртай.

130 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдэл хуваарилалт. УБ., 355 дахь тал.

Хаана шүүх байхыг Үндсэн хуулиар зохицуулдаггүй. Зохицуулж болдоггүй. Хаана хэрэгцээ үүснэ тэнд шүүхийг байгуулж болно. Тэр бололцоо бүрийг урьдчилж Үндсэн хуульд бичих бололцоо байхгүй. Хаана байгуулах хэрэгцээ төрнө тэр үед нь парламент хууль гаргаж шийддэг ёстой. Хаана шүүх байх нь Үндсэн хуулийн зохицуулалт шаардсан асуудал биш юм.

Тодруулбал, хяналтын шатны шүүх буюу Улсын дээд шүүх болон Үндсэн хуулийн цэцийн харьяаллыг Үндсэн хуулиар тодорхойлсон. Энэ хоёр нь Үндсэн хуулийн дагуу байгуулагдсан шүүх юм. Бусад шүүхийн харьяаллыг Улсын Их Хурал хуулиар тогтоох нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал гэж хэлж болно.

Монгол Улсын шүүхийн тогтолцоог тодорхойлсон Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн хэм хэмжээг шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийн агуулга, түүний бүрдэл хэсэг буюу иргэн гомдлоо шат шатны шүүхээр шүүлгэх эрхийг хангах үндсэн шатлал буюу хяналтын, давж заалдах, анхан шатны шүүх гэсэн шатлалаар тайлбарлан хэрэглэх нь Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцнэ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх ...” гэсэн хэм хэмжээ нь манай улсын шүүхийн харьяаллыг тодорхойлсон хэм хэмжээ биш юм. Харин дээрх хэм хэмжээгээр шүүхийн тогтолцоог засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэршлийг ашиглан анхан, давж заалдах, хяналтын гэсэн гурван шатлал бүхий шүүхийн тогтолцоог тодорхойлжээ.

Шүүхийн тогтолцоогоо засаг захиргааны нэгжээр нэрлэдэг техник зөвхөн манай оронд бус пост социалист орнуудад бас цөөнгүй байгаа нь судалгаагаар¹³¹ харагдаж байна. Тодруулбал,

-*Эстони улсын Үндсэн хуулийн 148 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Шүүхийн тогтолцоо нь: орон нутаг, хотын шүүхүүд болон захиргааны шүүхүүд; дүүргийн шүүхүүд; Улсын дээд шүүхээс бүрдэнэ.”,*

-*Литва улсын Үндсэн хуулийн 111 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Бүгд Найрамдах Литва улсын шүүхийн тогтолцоо нь Дээд шүүх, давж заалдах шатны шүүх, дүүргийн шүүх, орон нутгийн шүүхээс бүрдэнэ.” гэжээ.*

Монгол Улсын Засгийн газраас байгуулсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судалж, санал, дүгнэлт боловсруулах” ажлын хэсгээс явуулсан асуулгын судалгаанд хамрагдсан 3459 иргэний 2150 иргэн буюу 62.2 хувь нь “*өнөөгийн шүүхийн тогтолцоонд ямар нэг өөрчлөлт оруулах шаардлага байгаа*” гэжээ.

Харин тийм шаардлага байна гэж хариулсан бол нэн түрүүнд ямар өөрчлөлт оруулахыг тодруулсан асуултад:

-*аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын шүүхтэй байгаа одоогийн байдлыг өөрчилж “анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн тогтолцоонд*

131 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрүүлэн үзнэ үү. УБ., 2017 он.

шилжих” шаардлагатай гэсэн хувилбарыг судалгаанд хамрагдсан 1185 иргэн буюу 43.9 хувь нь хариулсан байна.

Мөн шүүхийг зөвхөн засаг захиргааны нэгжээр зохион байгуулах нь шүүхийн хүртээмжийг дээшлүүлэхэд саад учруулна. Цаашид Монгол Улсад дэд бүтцээ дагаад төв зам дагуу олон суурин, хотхон үүснэ.¹³² Гэтэл эдгээр сууринг сум болгохгүй бол шүүх байгуулж чадахгүй нөхцөл байдал үүснэ. Одоогийн байдлаар Монгол улсад сумын шүүх байхгүй бөгөөд аймаг бүрт сум дундын эрүү, иргэний шүүх ажиллаж байна. Харин зарим аймгийн суманд сум дундын бие даасан шүүх үйл ажиллагаа явуулж байна.

Мөн хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Лүндээжанцан “Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдэл хуваарилалт” бүтээлдээ “...шүүхийн тогтолцоог эргэж харах нь чухал байна. Тухайлбал, манай улсын хүн амын нутагшил, эдийн засгийн бүсчлэл, дэд бүтцийн хөгжил, нутаг дэвсгэрийн ойр дөт байдлыг харгалзан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хэд хэдэн нэгжийн дунд шүүхийг бүсчлэн байгуулах боломжийг нээж өгөх хэрэгтэй байна”¹³³ гэжээ.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхээс бүрдэх” гэж, мөн 1992 оны Үндсэн хуулийн төсөлд байсан “шүүхийг бүс нутгаар зохион байгуулж болно”¹³⁴ гэсэн заалттай холбоотой нэмэлт оруулвал Үндсэн хуулийн суурь зарчим болох “иргэний шударга шүүхээр шүүлгэх эрхийг баталгаажуулах”, “ардчилсан ёсыг хангах”, “шүүх эрх мэдлийн нэгдсэн тогтолцоог бэхжүүлэх”-д чухал алхам болно.

132 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрүүлэн үзнэ үү. УБ., 2017 он.

133 Одоо энэ процесс эхэлсэн. Үүний жишээ бол Дарханы зам дахь төмөр замын 61 дүгээр гармын дэргэд сумын төвөөс том суурин үүссэнийг харж болно. Энд анхан шатны шүүх байгуулах шаардлага мөдхөн тавигдах болно.

134 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдэл хуваарилалт. УБ., 372 дахь тал.

ХОЁР. ШҮҮХИЙН ЕРӨНХИЙ ЗӨВЛӨЛИЙН БҮРЭЛДЭХҮҮН, ТОО /§49.3/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992 он)	Төслийн заалт (2017 он)
§49.3-ыг өөрчилсөн	3.Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллана.	3.Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөл ажиллах бөгөөд арван нэгэн гишүүнээс бүрдэнэ.

Нэмэлт оруулах болсон үндэслэл, шаардлага

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тоог 1993 оны Шүүхийн тухай хуулиар **12**, 2002 оны Шүүхийн тухай хуулиар **14** хүний бүрэлдэхүүнтэй байхаар хуульчилж байсан бөгөөд эдгээр нь бүгд орон тооны бус гишүүн байсан.

Харин 2013 онд батлагдсан Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар Ерөнхий зөвлөлийг орон тооны **5** хүний бүрэлдэхүүнтэй байхаар хуульчилсан байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн,¹³⁵ гишүүдийн тоотой холбоотой гадаадын болон өөрийн орны хөндлөнгийн судлаачид дараах судалгаа, үнэлэлт, дүгнэлт гаргасан байна. Үүнд:

(1) “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо”¹³⁶ гэсэн 2015 онд хийгдсэн бодлогын судалгаанд:

-шүүгчийг сонгон шалгаруулах, томилох ажиллагаа, ...шүүгчийг сэлгэн ажиллуулах, шилжүүлэн томилох, огцруулах, чөлөөлөх зэрэг шүүхийн тогтолцооны нарийн төвөгтэй асуудлыг Ерөнхий зөвлөлийн “хоёр”¹³⁷ гишүүний саналаар шийдвэрлэх боломжтой байгаа нь учир дутагдалтай байна;

- Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоо нь уг байгууллагыг хараат бусаар ажиллахад хамааралтай талаар асуусан асуултад судалгаанд хамрагдсан шүүгчдийн 39 хувь нь “тийм” гэж хариулжээ. Шалтгааныг нь Ерөнхий зөвлөл хэт цөөн тооны

135 Шүүхийн захиргааны тухай хууль: “13.1.Ерөнхий зөвлөл нь дарга, дөрвөн гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.” гэж хуульчилсан байна.

136 Нээлтэй нийгэм форум. “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” Бодлогын судалгаа. Судалгааны багийн анхлагч Ж.Хунан. Судлаачид П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. 2015 он. 40 дэх тал.

137 Энэ талаар “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” Бодлогын судалгаанд: “2013 онд Шүүх байгуулах тухай хууль шинэчлэгдсэнтэй холбоотойгоор анхан, давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийг албан тушаалаас нь чөлөөлж, шинээр байгуулагдсан тойргийн шүүхэд нь буцаан томилох асуудлыг Ерөнхий зөвлөл 2013 оны 12 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуралдаанаараа хэлэлцэж шийдвэрлэсэн байдаг. Энэ хуралдаанд Ерөнхий зөвлөлд орох Хуульчдын холбооны төлөөлөл сонгодоогүй, 1 гишүүн нь эзгүй байснаас, 3 гишүүн шүүгчдийн эрх ашгийг хөндсөн шийдвэрийг гаргаж байжээ.” гэсэн байна. Мөн “...зарим шүүгчид ШЕЗ-ийг орон тооны бус гишүүдээр бүрдүүлэх нь зүйтэй гэж асуулагд дурдсан байсан бөгөөд нэгэн шүүгч санал асуулагд “ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоо 5 байгааг болих хэрэгтэй. Одоо 2 гишүүний санал авч томилогдох боломжтой болоод байна. Иймд ШЕЗ-ийн гишүүдийн тоог нэмж орон тооны бус гишүүдийг хуралдаанд оролцуулдаг байх нь зүйтэй” гэж бичсэн байна” гэжээ. Уг асуудлаар тус Бодлогын судалгааны 40-44 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

гишүүнтэй байх нь Ерөнхий зөвлөл өөрөө, эсхүл зөвлөлийн гишүүд нэг нэгнийхээ нөлөөнд орох сул талтай гэж дүгнэсэн байна;

-судалгаанд оролцсон шүүгчдийн 59 хувь буюу 159 шүүгч Ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоог 5-аас дээш тооны бүрэлдэхүүнтэй байх нь зүйтэй гэж үзсэн байна.

(2) АНУ-ын Аризонагийн Их Сургуулийн профессор Brent T. Vait “Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг харьцангуй өргөн бүрэн эрхтэй” гэж үнэлээд “... шүүхийн захиргааны байгууллагын өөрийнх нь бие даасан байдлыг хангахын тулд судлаачид шүүхийн захиргааны байгууллагын гишүүдийн олонхийг нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас бус, шүүгчдийн дундаас сонгох хувилбарыг дэвшүүлдэг.”¹³⁸ гэжээ.

(3) 2015 оны “Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам”¹³⁹ гэсэн бодлогын судалгаанд:

- Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн тоог 5 биш 10 болгон өсгөх хэрэгтэй. Ингэснээр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн гадны нөлөөнд автах эрсдэлийг бууруулж олон нийтийн итгэлийг бэхжүүлнэ¹⁴⁰ гэсэн зөвлөмж гаргажээ.

(4) Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар 2017 онд явуулсан анхдугаар Зөвлөлдөх санал асуулгын судалгаанд:¹⁴¹

- “**Санал асуулга-I**”-д оролцсон 1570 иргэний 66.5 хувь нь шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах үүрэг бүхий Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх нь зүйтэй;¹⁴²

- “**Санал асуулга-II**”-т хамрагдсан 669 иргэнээс 538 хүн үнэлгээ өгснөөс 70.8 хувь нь мөн адил бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх нь зүйтэй¹⁴³ гэж үзсэн бөгөөд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөжүүлэн Үндсэн хуулиар тодорхойлох нь чухал гэж үзсэн байна.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн эрх зүйн байдлын зохицуулалтад өөрчлөлт оруулах, боловсронгуй болгох асуудал байна гэдэгт шүүгчид, судлаач, эрдэмтэд, олон нийт, хууль тогтоогчид тодорхой хэмжээгээр санал нэгдэж байна.

Нөгөө талаас, “**шүүхийн захиргаа**” орчин үеийн Үндсэн хуульд ёсны нэг чухал институт, шүүх эрх мэдлийн талаархи Үндсэн хуулийн гол зохицуулалт¹⁴⁴

138 Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангахад шүүхийн захиргааны тулгамдсан асуудлууд. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. УБ., 2014 он. 17 дахь тал.

139 Нээлттэй нийгэм форум. Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: Тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам. Бодлогын судалгаа. Судалгааны багийн ахлагч О.Мөнхсайхан. Судлаачид Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх. УБ., 2015 он.

140 Мөн тэнд. 48 дахь тал.

141 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнгийн тайлан. Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо. Албан хэрэгцээнд. УБ., 2017 он.

142 Мөн тэнд. 22 дахь тал

143 Мөн тэнд. 22, 73 дахь тал.

144 Бельги улсын “Шүүхийн дээд зөвлөл нь Үндсэн хуулийн /1994/ 151 дүгээр зүйлд зааснаар бие даасан Үндсэн хуулийн байгууллага мөн.”, Франц улсын Үндсэн хуулийн /1958/ 64 дүгээр зүйлд зааснаар “Шүүх эрх мэдлийн дээд зөвлөл нь Шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангах Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгчийн чиг үүрэгт туслах бие даасан Үндсэн хуулийн байгууллага.”, Итали улсын Үндсэн хуулийн /1947/ 104, 105, 106, 107 дугаар зүйлд зааснаар “Шүүхийн дээд зөвлөл нь бие даасан Үндсэн хуулийн байгууллага.”, Литва улсын Үндсэн хуулийн /1992/ 112 дугаар зүйлд зааснаар “Шүүхийн зөвлөл нь шүүгчийг томилох, чөлөөлөх асуудлаар Бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгчид зөвлөх чиг үүрэгтэй шүүгчдийн онцгой байгууллага.”, Польш

болсон байна. Энэ тухайд шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Лүндээжанцан нь "...шүүхийн боловсон хүчний асуудлыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэлд багтдаггүй шүүхийн захиргаа эрхэлнэ. Шүүхийн боловсон хүчний асуудлыг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын мэдэлд шууд өгвөл шүүхийн хараат бус байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэх магадлалтай учраас ийнхүү төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын дагуу тусад нь бие даасан институт бий болгож Үндсэн хуулиндаа суулгаж өгдөг байна"¹⁴⁵ гэжээ.

Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангаж хамгаалах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх шүүхийн захиргаа, түүний бүрэлдэхүүнийг Үндсэн хуулийн түвшинд дэлхийн улс орнууд хуульчилдаг нь:

(1) шүүх, шүүгч өөрөө бие даасан, хараат бус байдлаа бусад эрх мэдлээс хамгаалах нь ашиг сонирхлын зөрчилд хүргэж болзошгүй юм. Өөрөөр хэлбэл, шаардлагатай үед өөрт байгаа эрх хэмжээгээ ил, далд хэлбэрээр ашиглахгүй гэх баталгаагүй;

(2) шүүх, шүүгч бие даасан хараат бус байдлаа өөрөө хангаж, хамгаалах нь хараат бус байдлаа алдах эрсдэлийг ямагт дагуулж ирсэнтэй холбоотой;

(3) шүүх эрх мэдэл бусад эрх мэдэл шиг олон нийтийн шууд дэмжлэгт тулгуурладаггүй, харин итгэл, хяналтад оршдог, өөрийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх материаллаг болон санхүүгийн нөөцийн асуудалтай байдаг¹⁴⁶ зэрэг хүчин зүйлтэй холбоотой байна.

Монгол Улс Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд хэн орох, тэднийг сонгох, тодруулах, томилох арга ажиллагааг органик хуулиар зохицуулсан нь хэврэг төдийгүй өөрчлөгдөх боломжтой байгаа.¹⁴⁷ Энэ нь шүүхийн хараат бус байдлыг хамгаалах субъект чадамжгүй болж, шүүх манаачгүй болоход хүрч болзошгүй тул дэлхийн улс орнуудын жишгээр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг өргөжүүлэн Үндсэн хуулиар тодорхойлох нь олон улсын нийтлэг чиг хандлагад нийцнэ.

улсын Үндсэн хуулийн /1997/ 186 дугаар зүйлд зааснаар "Шүүх эрх мэдлийн Үндэсний зөвлөл нь бие даасан Үндсэн хуулийн байгууллага, Португал улсын Үндсэн хуулийн /1976/ 217, 218 дугаар зүйлд зааснаар "Шүүх эрх мэдлийн дээд зөвлөл нь Үндсэн хуулийн байгууллага.", Румын улсын Үндсэн хуулийн /1991/ 133, 134 дүгээр зүйлд зааснаар "Шүүхийн дээд зөвлөл нь шүүхийн бие даасан байдлыг хамгаалагч, Үндсэн хуулийн байгууллага.", Словак улсын Үндсэн хуулийн 141а дугаар зүйлд зааснаар /2001/ "Бүгд Найрамдах Словак улсын шүүхийн зөвлөл нь Үндсэн хуулийн байгууллага.", Словени улсын Үндсэн хуулийн 131 дүгээр зүйлд зааснаар /1991/ "Бүгд найрамдах Словени улсын шүүхийн зөвлөл нь Үндсэн хуулийн байгууллага.", Испани улсын Үндсэн хуулийн /1978/ 122 дугаар зүйлд зааснаар "Шүүх эрх мэдлийн дээд зөвлөл нь Үндсэн хуулийн байгууллага.", Турк улсын Үндсэн хуулийн /1952/ 152 дугаар зүйлд зааснаар "Шүүх, прокурорын дээд зөвлөл нь Үндсэн хуулийн байгууллага." мөн.

145 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ., 198 дахь тал.

146 Н.Лүндэндорж. Шүүх эрх мэдэл. УБ., 2017 он. 128 дахь тал.

147 1992 оны Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш Шүүхийн тухай хууль тогтоомжийг гурван удаа шинэчлэхэд ШЕЗ-ийн бүрэлдэхүүн, бүтэц, чиг үүрэг, бүрэн эрх тус тус өөрчлөгдөж ирсэн. 1993 оны Шүүхийн тухай хуулиар ШЕЗ-ийг анх удаа байгуулж, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоосон бол 2002 оны Шүүхийн тухай хуульд зарчмын шинжтэй өөрчлөлтүүд орсон. 1993-2012 онд шүүхийн захиргааны асуудлыг Шүүхийн тухай хуулиудаар зохицуулж байсан. 2012 онд Шүүхийн захиргааны тухай хууль гэсэн тусгайлан хууль батлагдаж, одоогийн ШЕЗ-ийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, чиг үүрэг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхойлсон.

Тайлбар, үндэслэл

Монгол Улсын “шүүгчийн хараат бус”, “шүүхийн бие даасан байдал”-ыг хангах зорилго нь Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг байгуулах Үндсэн хуулийн анхдагч үзэл баримтлал мөн. Иймд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл бол үндсэн хууль тогтоогчдын үзэл баримтлалын дагуу Үндсэн хуулиар үндсийг нь тодорхойлсон зорилго, чиг үүрэг бүхий харьцангуй биеэ даасан Үндсэн хуулийн байгууллага¹⁴⁸ болно.

1. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл буюу шүүхийн захиргааны загвар

Шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилготой Шүүхийн ерөнхий зөвлөл буюу “шүүхийн захиргаа”-ны хэд хэдэн загвар¹⁴⁹ дэлхийн улс орнуудад байна. Эдгээр загвар өөр өөрийн давуу болон сул талтай. Тодруулбал,

(1). Шүүхийн өөрийн загвар:

Тус загварын гол онцлог нь шүүх эрх мэдлээс буюу шүүгчдээс өөрсдөөс нь байгуулагдсан төлөөллийн этгээд шүүхийн захиргааг хэрэгжүүлдэг. Энэ загвар шүүхийн захиргааны эрх мэдлийг урвуулан ашигладаггүй, ашиглуулдаггүй, соёлын болон эрх зүйн дархлаа бүрдсэн улс оронд оршдог загвар гэж судлаачид үздэг байна.

Гэхдээ тус загварын сул тал нь “Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөл”-ийн зөвлөмжид¹⁵⁰ дурдсанаар “шүүхийн дээд шатны байгууллага буюу дээд шүүх нь эрх зүйн олон тогтолцоонд хувь шүүгчийн хараат бус байдлыг хөндөж байдаг учраас асуудалтай загварт тооцогддог байна.

(2). Гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар:

Шүүхийн захиргааг гүйцэтгэх засаглалаас буюу хууль зүйн сайд толгойлдог загвар болно. Европын орнуудад байдаг энэ загвар нь хөгжил, эрх зүйн соёлын ололтод тулгуурлан оршоор байна. Түүний сул тал нь шүүх эрх мэдэлд улс төрийн нөлөө “хаалтгүй” байдаг гэж үздэгт оршдог.

Өөрөөр хэлбэл, шүүхийн захиргааны чиг үүргийг гүйцэтгэх эрх мэдэл хэрэгжүүлэх нь шүүхийн дэд бүтцийн хөгжилд нааштай нөлөө үзүүлдэг ч гүйцэтгэх эрх мэдлээс шүүх эрх мэдэл хамааралтай болох сул талтай гэж судлаачид шүүмжилдэг байна.

(3). Бие даасан шүүхийн зөвлөлийн загвар:

Шүүхийн захиргааны бие даасан гурав дахь загвар ихэвчлэн пост социалист орнууд (*Унгар, Украин, Молдав, Гүрж, Румын*)-д байгуулагдсан байна. Энэ загварын онцлог, давуу тал нь тус зөвлөлийн бүрэлдэхүүний олонхи нь **шүүгчдээс сонгогдсон гишүүд** байдаг бөгөөд гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлээс хараат бусаар, эсхүл **хамгийн бага оролцоотойгоор** бүрэлддэг байна. Иймд уг загварыг төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолын үзэл санаанд хамгийн сайн нийцсэн загвар гэж судлаачид үздэг¹⁵¹ байна.

148 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, Шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтр. УБ., 2004 он. 151 дэх тал.

149 Н.Лүндэндорж. Шүүх эрх мэдэл. УБ., 2017 он.100 дахь тал.

150 Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөл”-ийн Зөвлөмж № R (94) 12-ын 64, 68 дугаарт зааснаар

151 Н.Лүндэндорж. Шүүх эрх мэдэл. УБ., 2017 он.100 дахь тал.

Монгол Улсын хувьд шүүхийн захиргааны өөрийн болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн загварын аль алиныг нь хэрэгжүүлж байсан. Харин одоо Улсын Их Хурлаас 2012 онд баталсан Шүүхийн захиргааны тухай хуульд заасны дагуу **шүүхийн захиргааны бие даасан загварыг** сонгоод байна.

2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг тодорхойлоход баримтлах зарчим, бүрэлдэхүүний тоо:

2.1. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг бүрдүүлэхдээ (1) шүүхийн бие даасан даасан байдал; (2) шүүхийн хариуцлага гэсэн хоёр зарчмыг баримталдаг.

Шүүхийн бие даасан байдлыг хангахын тулд шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийн олонхийг шүүгчдээс бүрдүүлэх хэрэгтэй гэдэг. Сул тал нь шүүхийн хариуцлагыг хангахаас илүүтэй шүүгчид гэсэн бүлгийн явцуу ашиг сонирхлыг хамгаалах хандлагатай гэж судлаачид¹⁵² үздэг.

Шүүхийн зөвлөл дэх шүүгч нарын төлөөллийг хэт багасгах, эсхүл нөлөөгүй болгох нь эргээд шүүхийн бие даасан байдалд аюул учруулах, шүүх эрх мэдэлд гүйцэтгэх эрх мэдэл хэт нөлөөтэй болох эрсдэлтэй. Учир нь дан шүүгчдээс, эсхүл шүүгчдийн олонхиор бүрдүүлбэл хараат бус байдлын баталгаа нэмэгдэх боловч хариуцлага алдагдах, шүүгчдийн явцуу ашиг сонирхлын төлөө нийтийн ашиг сонирхол золиослогдох аюултай.

Иймд шүүгчийн хараат бус болон хариуцлагатай байдлын аль алиныг зэрэг хангах хамгийн боломжит хувилбар бол **шүүгч-гишүүн** болон **шүүгч бус-гишүүдийн тоог тэнцвэртэй бүрдүүлэх** явдал мөн.

Гэтэл Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн 5 гишүүний хувьд өнөөдөр **2 шүүгч-гишүүн, 3 шүүгч бус-гишүүнээс** бүрдэж байна.

Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг байгуулах аргыг Европын 25 улсыг¹⁵³ харьцуулан судалж үзвэл:

- төрийн эрх мэдлийн гурван салаанаас өөр өөрийн төлөөллөө шууд томилох, сонгох;
- аль нэг эрх мэдлээс санал болгосныг төрийн тэргүүн болон парламент нь томилох;
- албан тушаалаар тодорхой тооны хүн орох бөгөөд дурдсан аргуудын аль нэгийг дангаар бус хослуулан бүрдүүлж байна.

Харин нэг тогтсон зүйл бол **шүүгч-гишүүн** тэн хагас болон түүнээс илүү байдаг байна. Тэдний бүрэн эрх **шууд сонгогдсоноор**, эсхүл **парламент, төрийн тэргүүн** баталснаар эхэлдэг жишиг нийтлэг байна.

152 UNODC, Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity (New York: United Nations, 2011. 15. /Шүүхийн зөвлөлийн гишүүдийн олонх шүүгчдээс сонгогдсон шүүгчээс бүрддэг зарим улс (Франц, Итали, Испани зэрэг)-д шүүхийн хариуцлагаа зэрэг шүүхийн зохистой ажиллагаанд чухал үнэт зүйлийг хамгаалахаас илүүтэй шүүхийн явцуу ашиг сонирхол давамгайлж магадгүй гэдэгт санаа зовнидог/

153 Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Судалгааны төв. "Бодлогын судалгаа, шинжилгээ" (Судалгааны эмхтгэл) IV боть, УБ., 2010. 153 дахь тал. Шүүхийн ерөнхий зөвлөл. Шүүхийн захиргааны байгууллагын бие даасан загвар, харьцуулсан тойм судалгаа. УБ., 2013 он.

Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн 13.1-д “...Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн болон давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс тус бүр нэг, Хуульчдын холбооноос нэг, хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас нэг хүний нэрийг тус тус санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно.” гэж хуульчилсан байна.

Уг зохицуулалтын түүхийг сөхөж үзвэл анх “Ерөнхий зөвлөл нь дарга, 4 гишүүнээс бүрдэх бөгөөд Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Улсын дээд шүүхээс томилсон тус бүр нэг хүн багтана”, “...даргыг нь Хуульчдын холбоо сонгодог байх” хувилбараар батлагдсан¹⁵⁴ байна. Харин уг заалтыг Ерөнхийлөгч “...манай улсын хууль цаазын уламжлал, хөгжлийн хандлага, олон улсын жишигт нийцэхгүй, Ерөнхий зөвлөл нь шүүхэд үйлчлэх шүүхийн захиргааны байгууллага болохын хувьд түүний бүрэлдэхүүнийг Үндсэн хуульд зааснаар шүүгчийг томилж, чөлөөлдөг эрх хэмжээний хувьд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилдог байх нь зүйтэй”¹⁵⁵ хэмээн үзэж хориг тавьсан бөгөөд Улсын Их Хурал¹⁵⁶ Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авснаар одоогийн зохицуулалт батлагдсан байна.

2015 оны “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо” гэсэн бодлогын судалгаанд оролцогчдын 54 хувь нь Ерөнхийлөгч Ерөнхий зөвлөлийн дарга, гишүүнийг томилдог байх нь Ерөнхий зөвлөл хараат бусаар ажиллахад нөлөөлнө гэж үзсэн байна.

Мөн Брент Т.Уайтийн “Голдоо хүртэл ялзарсан уу? Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан”¹⁵⁷-д “...Шүүгчийг сонгох үйл явц нь маш их улс төрждөг ба Ерөнхийлөгч үүнд харьцуулшгүй хүчтэй нөлөө үзүүлдэг учраас Ерөнхийлөгчид хэн үнэнч байна вэ гэдэг нь бусад асуудлаас илүү чухал болдог” гэжээ.

Мөн судлаачид “Ерөнхийлөгч бүх шатны шүүхийн шүүгчийг томилохоос гадна, шүүгчид нэр дэвшигчийг өөрт нь санал болгодог байгууллага болох Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг томилох болсон нь улс төрөөс, ялангуяа Ерөнхийлөгчөөс шүүгчийн томилгоогоор дамжуулан шүүхийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох боломжийг улам нэмэгдүүлж, шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал, шүүгчийн эрх ашгийг хамгаалах ёстой үүрэг бүхий байгууллага нь Ерөнхийлөгчийн институтын “хавсарга” байгууллага болох нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй”¹⁵⁸ гэсэн байна.

154 Шүүхийн захиргааны тухай хуулийн хувийн хэрэг. Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газрын архив. 2012 он.

155 <http://parliament.mn/files/3839>. Монгол Улсын Их Хурлын ээлжит бус чуулганы 2012 оны 8 дугаар сарын 30-ны өдөр /пүрэв гариг/-ийн нэгдсэн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэлээс.

156 Тус өдрийн УИХ-ын нэгдсэн хуралдаан дээр: УИХ-ын гишүүн Д.Лүндээжанцан “...Ерөнхийлөгч бүх шатны шүүхийн шүүгчийг томилдог. Дээр нь одоо шүүгчийг сонгон шалгаруулдаг Ерөнхий зөвлөлийг нь томилчих юм бол хүчний баланс нөгөө тал руугаа хэт орох, тэмээн тэнгийн ачаа нэг тал руугаа болчихоод байна.”, УИХ-ын гишүүн О.Баасанхүү “...Ерөнхийлөгч маань шүүгчийг томилдог, тэгсэн хэр нь Ерөнхий зөвлөлийг томилдог, ингээд ерөөсөө шүүхийг бүхэлд нь томилдог гэсэн ганцхан өгүүлбэр дээр тохгодож байгаа юм биш үү. Ерөнхийлөгчийн мэддлийн шүүх засаглал болох гээд байна, ...нэг субъект дангаараа байх нь жинхэнэ хараат болдог байхгүй юу” гэж санал гаргаж байсан байна.

157 Брент Т.Уайт. Голдоо хүртэл ялзарсан уу? Монгол Улсын шүүхийн шинэтгэлийн өнөөгийн байдалд хийсэн судалгааны тайлан. Нээлттэй нийгэм форум. УБ., 2008 он. 12 дахь тал.

158 Нээлттэй нийгэм форум. “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” Бодлогын судалгаа. Судалгааны багийн анхлагч Ж.Хунан. Судлаачид П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. 2015 он. 39 дэх тал.

Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шинэтгэл, шүүхийн шударга байдалд 2016 онд ХБНГУ-ын Хессен мужийн Дээд шүүхийн Иргэний хэргийн танхимын тэргүүн Гуидо Кирххофф болон доктор Лотар Ян нараас шүүхийн цогц зураглал (*Judicial Integrity Scan*)-ын судалгаа хийсэн байна. Уг судалгааны тайланд “Шүүх эрх мэдлийн салбарт хийгдэж байгаа томилгоонууд /Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд, ерөнхий прокурор, шүүгчдийн томилгоо/ улс төрийн нөлөөлөлтэй явагдаж байна гэсэн ойлголт байгаа нь энэ салбарт сөргөөр нөлөөлж байна. Энэ нь ялангуяа Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүдийг томилох асуудал дээр Ерөнхийлөгчид сонголтын эрх байгаагаас тодорхой харагдаж байна. Иймд томилгооны дүрэм, журмаа өөрчлөхийг зөвлөж байна”¹⁵⁹ гэж дүгнэжээ.

Шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь санал болгосны дагуу Ерөнхийлөгч томилдог Литва, Польш, Словак зэрэг улсуудын¹⁶⁰ эрх зүйн зохицуулалтаас үзэхэд Шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг нь Ерөнхийлөгч томилдоггүй байна.

2.2. Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, түүний тоог тогтооход тухайн орны онцлог; улс төрийн дэглэм; Үндсэн хуулиар бататгасан төрийн байгууллын үндэс, зарчим болон шүүхийн захиргааны байгууллагад өгсөн эрх хэмжээ зэрэг хүчин зүйлээс хамаарч байна.

Гэхдээ шүүхийн бие даасан байдал, эрх зүйт ёсыг амжилттай хэрэгжүүлж буй улсуудын Шүүхийн зөвлөл 10-аас дээш тооны гишүүнээс бүрдэж байгаа нийтлэг хандлага ажиглагдаж байна.

Тодруулбал, “Шүүхийн дээд зөвлөл” гэдэг Үндсэн хуулийн байгууллага эх газрын эрх зүйн бүлийн улсуудад үүссэн бөгөөд өдгөө Хойд европын загвар, Өмнөд европын загвар, Хууль зүйн яамны гэсэн гурван загвар хэрэгжиж байна. Иймд Хойд болон Өмнөд европын загварын улсууд болон пост социалист орнуудын шүүхийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тоонд судалгаа хийж үзвэл:

- (1) хойд Европын загвар:** Шведэд 10, Данид 11, Ирландад 17 гишүүн;
- (2) өмнөд Европын загвар:** Францад 12, Португалид 17, Испанид 21, Италид 27 гишүүн;
- (3) пост социалист улсууд:** Эстонид 11, Болгарт 11, Унгарт 15, Румынд 15, Словакт 18, Литвад 23, Польшид 25 гишүүн ажиллаж байна.

Жишээ нь, Италийн Шүүхийн дээд зөвлөл орон тооны нийт 27 гишүүнтэй. Эдгээрээс 16 шүүгч-гишүүнийг шүүгчид өөрсдөө сонгодог, шүүгч бус 8 гишүүнийг парламент томилдог. Төрийн тэргүүн, Дээд шүүхийн дарга, Ерөнхий прокурор гэсэн 3 гишүүн албан тушаалаараа ордог. Ийм тогтолцоотой улс 15 байна.

¹⁵⁹ Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал” судалгааны тайлан. Лотар Ян, Гуидо Кирххофф. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл. УБ., 2016 он. Дугаар 2. 14-15 дахь тал.

¹⁶⁰ Voermans and Albers. Councils for the Judiciary in EU Countries. 2009. 12.

Ач холбогдол

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тоог 11 гэж нэмэгдүүлэх нь уг зөвлөл аль нэг байгууллага, албан тушаалтнаас төдийгүй зөвлөлийн гишүүд бие биеэсээ хараат бусаар байх болон шүүгчид нэр дэвшигчийг шударга, бодитой шалгаруулахад ач холбогдолтой.

Мөн Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулиар шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдлыг хангах зорилгоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг байгуулсан анхдагч үзэл баримтлалд нийцэх болно.

Санал:¹⁶¹

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (латинаар “conception”) гэдэг нь төрийн гол хуулиар, мөн үндсэн хуульчилсан бусад хуулиар нийгмийн амьдралын суурь харилцаануудыг хуульчлан бэхжүүлэхдээ удирдлага болгон баримталсан гол үзэл мөн. Товчхон хэлбэл, зарчмын асуудал шийдвэрлэхдээ баримталсан үзэл¹⁶² юм.

Иймд Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн тухай Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлийн үзэл баримтлалыг “**төгөлдөржүүлэх**”-ийн тулд: (1) үндсэн хууль тогтоогчид юу бодож, яах гэж энэхүү зөвлөлийг байгуулахаар **Үндсэн хуульд** заасан эсэх; (2) тэр заалтын “**гүний хэмжээ**”, “**далд агуулга**” нь юунд оршино; (3) тэр үзэл баримтлалд нь **өнөөгийн хууль, амьд ажил** хоёрын аль нь хэр тохирч байна; (4) цаашид анхаарах **ямар хэрэгцээ, шаардлага** байна вэ гэсэн асуултын хүрээнд¹⁶³ авч үзвэл “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл арван нэгэн гишүүнээс бүрдэнэ” гэж Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулснаар хангагдахгүй юм.

Учир нь шүүхийн бие даасан байдлыг хангах үндсэн арга нь болсон Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг бэхжүүлэх зорилгоор дээр дурдсан өөрчлөлтийг хийхээр бол Ерөнхий зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнийг байгуулах журам зэрэг түүний институцийн бие даасан байдлыг дээшлүүлэх асуудлуудыг Үндсэн хуульд дараах байдлаар нэг мөр зохицуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэгт “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.” гэснийг дор дурдсанаар өөрчлөн найруулж болох юм. Үүнд:

Дөчин есдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг:

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийг дараах журмаар байгуулах бөгөөд зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно:

1/Ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурлаас томилогдсон хоёр хүн, Ерөнхийлөгч, Засгийн газраас томилогдсон тус бүр нэг хүн, Хуульчдын холбооноос сонгогдсон нэг хуульч, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс сонгогдсон нэг, давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс сонгогдсон хоёр, анхан шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс сонгогдсон гурван шүүгч тус тус орно.

¹⁶¹ Уг санал нь тус заалтын тайлбарыг бичигч (Л.Ө)-ийн санал болно.

¹⁶² Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Хүний эрх, Шүүх эрх мэдэл. Хоёрдугаар дэвтр. УБ., 2004 он. 139 дэх тал.

¹⁶³ Мөн тэнд..

2/Ерөнхий зөвлөлийн Улсын Их Хурлаас томилогдсон болон Хуульчдын холбооноос сонгогдсон хуульч, анхан, давж заалдах, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнөөс сонгогдсон тус бүр нэг шүүгч нь орон тооны байх бөгөөд бүх гишүүдийн бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байна.

3/Ерөнхий зөвлөлийн даргаар орон тооны гишүүдийн аль нэгийг дөрвөн жилийн хугацаагаар гишүүдийн олонхийн саналаар сонгоно. Түүнийг нэг удаа улируулан сонгож болно.

ГУРАВ. ШҮҮГЧИЙН ТОМИЛГОО /§51.2/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992 он)	Төслийн заалт (2017 он)
§51.2-ыг өөрчлөн найруулсан	<p>2.Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус Ерөнхийлөгч томилно.</p> <p>Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно.</p>	<p>2.Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг томилохоор Улсын Их Хуралд танилцуулж дэмжсэнийг, бусад шүүхийн шүүгчийг томилохоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосныг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжилна.</p> <p>Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаас шүүгчдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар сонгоно. Энэхүү шийдвэрийг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжилна.</p>

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилж байна.

Шүүгчийн томилгоотой холбоотой гадаадын болон өөрийн орны хөндлөнгийн судлаачид дараах судалгаа, үнэлэлт, дүгнэлт гаргасан байна. Үүнд:

(1) Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар 2017 онд явуулсан анхдугаар Зөвлөлдөх санал асуулгын судалгаанд:¹⁶⁴

- “**Санал асуулга-I**”-д оролцсон 1570 иргэний 87.5 хувь нь шүүгч, ерөнхий шүүгчийг томилох томилгооны зарчмыг тодорхой болгох нь зүйтэй¹⁶⁵;

- “**Санал асуулга-II**”-т хамрагдсан 669 иргэнээс 554 хүн үнэлгээ өгснөөс 82.6 хувь нь мөн адил шүүгчийг томилох механизмыг тодорхой болгох нь зүйтэй¹⁶⁶ гэж үзсэн бөгөөд шүүгчийн томилгоог тодорхой болгох зохицуулалтыг Үндсэн хуульд бий болгох нь чухал гэж үзсэн байна.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь шүүгчийн томилгоотой холбоотой зохицуулалтад өөрчлөлт оруулах, боловсронгуй болгох асуудал байна гэдэгт иргэд тодорхой хэмжээгээр санал нэгдэж байна.

164 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар явуулсан анхдугаар Зөвлөлдөх санал асуулгын дүнгийн тайлан. Монгол Улсын Үндэсний статистикийн хороо. Албан хэрэгцээнд. УБ., 2017 он.

165 Мөн тэнд. 23 дахь тал

166 Мөн тэнд. 23, 73 дахь тал.

(2) “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” бодлогын судалгаанд:

2.1. Үндсэн хуульд зааснаар Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосны дагуу шүүгчийг томилдог байтал, Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг мөн адил томилдог болсныг шүүгч, судлаачид шүүмжилж байна¹⁶⁷ гэжээ. Ингэснээр шүүгчийн хараат бус байдал алдагдаж байна гээд доорх баримтыг жишээ болгон авсан байна.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс 2013 оны Шүүх байгуулах тухай хуулийн дагуу тухайн үед ажиллаж байсан давж заалдах болон анхан шатны шүүхийн бүх шүүгчийг албан тушаалаас нь чөлөөлж, өөрчлөн байгуулагдсан шүүхэд нь дахин томилох саналыг Ерөнхийлөгчид тавьсан ч Ерөнхийлөгч шүүгч нарыг томилох зарлигийг гаргахдаа нийт 409 шүүгчээс 397-г нь томилж, 12 шүүгчийг томилоогүй үлдээсэн. Эдгээр шүүгчийг ямар үндэслэлээр томилохоос татгалзсан Ерөнхийлөгчийн ямар нэгэн шийдвэр, зарлиг, захирамж гараагүйн зэрэгцээ эрх нь хөндөгдсөн шүүгч нарт мэдэгдээгүй байна. Улмаар Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын албан бичигт “Ерөнхийлөгч шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзсан үндэслэлээ тайлбарлах хуулийн зохицуулалт байхгүй байна” гэсэн хариуг өгсөн байна.

Дээрх асуудлыг эсэргүүцэж “Монголын Шүүгчдийн холбоо” ТББ мэдэгдэл гаргаж байсан ба тус мэдэгдэлд “...шүүгчдийн эрх, ашгийг хамгаалах үүрэгтэй байгууллага болох Ерөнхий зөвлөл нь “шүүгчээр томилогдохоор өргөн мэдүүлэгдсэн” шүүгчдийг дахин томилоогүй үндэслэл нь юу байсан талаар тодруулан судалж, эрхийг нь хамгаалах талаар тодорхой арга хэмжээ авахын оронд “Ерөнхийлөгч үндэслэлээ тайлбарлах хууль байхгүй” гэж Ерөнхийлөгчийн ажлын алба мэт хариу өгсөнд харамсаж байгаагаа илэрхийлж байна” гэжээ.¹⁶⁸

2.2. Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон хуульчийг томилохоос татгалзсан тохиолдол 27 гарсан байна. Эдгээр 27 тохиолдолд томилохоос татгалзсан үндэслэл, шалтгааныг хэзээ ч тайлбарлаж байгаагүй байна. Судалгаанд оролцсон 245 шүүгч буюу 84 хувь нь Ерөнхийлөгч шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос татгалзахдаа тодорхой үндэслэл заадаг байх ёстой гэж үзсэн байна.

2.3. Шүүгчийг томилох Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд өмнөх Ерөнхийлөгчийн үед шүүгчээр томилогдож чадаагүй хүн дараагийн Ерөнхийлөгчийн үед шүүгчээр томилогддог, эсхүл Ерөнхийлөгч өөрөө өмнө нь шүүгчээр томилохоос татгалзаж байсан хүнээ дараа нь Ерөнхий зөвлөлөөс дахин нэр дэвшүүлэхээр татгалзахгүй томилж байгаа зэрэг бодит тохиолдлуудаас харахад л шүүгчийн томилгоонд Ерөнхийлөгч (түүний ажлын алба)-ийн хувийн үзэмж, субъектив хандлага хэрхэн нөлөөлдгийг харуулж байна.” гэж дүгнэжээ.

(3) Дээр дурдсан бодлогын судалгаанд: “...Ерөнхийлөгч Ерөнхий зөвлөлөөс өргөн мэдүүлсэн хүнийг ямар хугацаанд багтаан томилохыг зохицуулаагүйгээс болж нэр дэвшигчийн хувьд шүүгчээр томилогдох эсэх нь хэдэн долоо хоног байтугай, хэдэн

167 Нээлттэй нийгэм форум. “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” Бодлогын судалгаа. 2015 он. 6 дахь тал.

168 Мөн тэнд. 99 дэх тал.

сараар тодорхойгүй үргэлжилж “хүлээлтийн байдал” бий болгож байна. Тухайлбал, шүүгчээр томилуулах тухай Ерөнхий зөвлөлийн тогтоол 2015 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдөр гарсан байхад Ерөнхийлөгчийн зарлиг 19 хоногийн дараа буюу 6 дугаар сарын 24-ний өдөр, өөр нэгэн тохиолдолд Ерөнхий зөвлөлийн тогтоол 7 дугаар сарын 14-ний өдөр гарсан байхад Ерөнхийлөгчийн зарлиг 45 хоногийн дараа буюу 8 дугаар сарын 28-ны өдөр гарсан байх жишээтэй.” гэсэн байна. Энэ нь манай улсын хувьд шүүгчээр томилуулахаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс өргөн мэдүүлсэн нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч хэдий хугацааны дотор шүүгчээр томилохыг Үндсэн хуульд тодорхой тусгах шаардлага бий болсныг харуулж байна.

(4) Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шинэтгэл, шүүхийн шударга байдалд 2016 онд ХБНГУ-ын Хессен мужийн Дээд шүүхийн Иргэний хэргийн танхимын тэргүүн Гуидо Кирххофф болон доктор Лотар Ян нараас шүүхийн цогц зураглал (*Judicial Integrity Scan*)-ын судалгаа хийсэн байна. Уг судалгааны тайланд “Шүүх эрх мэдлийн салбарт хийгдэж байгаа томилгоонууд /Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн гишүүд, ерөнхий прокурор, шүүгчдийн томилгоо/ улс төрийн нөлөөлөлтэй явагдаж байна гэсэн ойлголт байгаа нь энэ салбарт сөргөөр нөлөөлж байна. ...Иймд томилгооны дүрэм, журмаа өөрчлөхийг зөвлөж байна” гэжээ.

Иймд дээр дурдсан бодит байдал (факт), судалгаа, дүгнэлт, зөвлөмж, иргэд болон шүүгчдээс авсан судалгааны үр дүнд үндэслэн Ажлын хэсгээс Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийг төслөөр “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчийг томилохоор Улсын Их Хуралд танилцуулж дэмжсэнийг, бусад шүүхийн шүүгчийг томилохоор Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосныг Ерөнхийлөгч 72 цагийн дотор батламжилна. ...” гэж өөрчлөн найруулсан болно.

Тайлбар, үндэслэл

Дэлхийн улс орнуудад шүүгчид шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг дараах хоёр аргаар олгож байна. Үүнд:

(1) Томилох арга:

Шүүгчийг томилох арга нь эрх бүхий байгууллага шүүгчийг сонгон шалгаруулаад дараа нь томилох эрх бүхий этгээдэд санал болгох замаар хэрэгждэг бөгөөд энэ арга нь дэлхий дахинаа өргөн хэрэглэгддэг. Шүүгчийн томилгоог парламент, амбан захирагч, төрийн тэргүүн, засгийн газар, тусгай хороо,¹⁶⁹ шүүхийн ерөнхий зөвлөл гэх мэт эрх бүхий олон байгууллага, албан тушаалтан тус тусдаа болон холимог¹⁷⁰ хэлбэрээр хэрэгжүүлж байна.

Тухайлбал, АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгчдийг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Сенат томилдог. Ерөнхийлөгчөөс Дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчийн нэрийг Сенатын танхимын Хууль зүйн байнгын хороонд хүргүүлнэ. Ингэснээр уг хороо нь нэр дэвшигчийг тухайн албан тушаалд томилох эсэхийг мөрдөн шалгана. Хэрэв

169 Монгол Улсын шүүхийн цогц зураглал” судалгааны тайлан. Лотар Ян, Гуидо Кирххофф. Шүүх эрх мэдэл сэтгүүл. УБ., 2016 он. Дугаар 2. 14-15 дахь тал.

170 Энэ загвар Израйль улсад байдаг. Шүүгчдийг дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч, дээд шүүхийн мөн 2 шүүгч, Өмгөөлөгчдийн холбооны 2 төлөөлөгч, хууль зүйн сайд, Засгийн газраас томилогдсон нэг сайд зэрэг 9 хүнээс бүрэлдсэн томилгооны хороо томилдог.

хороо нэр дэвшигчийг дэмжвэл Сенатын танхимаар хэлэлцүүлэхээр өргөн барих ба нэр дэвшигчийг Сенат ердийн олонхийн саналаар батлах, эсхүл батлахаас татгалзах шийдвэр гаргана.

Дээд шүүхэд нэр дэвшигчийн талаар санал зөрөлдөх тохиолдолд Сенат Ерөнхийлөгчтэй маргах хандлагатай байдаг байна. 1789 оноос хойш үе үеийн Ерөнхийлөгч нараас Дээд шүүхэд нэр дэвшсэн нийт 144 хүний нэрийг Сенатад танилцуулж зөвшөөрөл авахаар илгээсэн байна. Үүнээс 30 хүнийг Сенат томилохоос татгалзсан буюу “тодорхойгүй хугацаагаар хойшлуулсан”-аар нэр дэвшигчийн нэрийг Ерөнхийлөгчийн зүгээс эгүүлэн татаж авсан байна.¹⁷¹ Ихэнх тохиолдолд тухайн нэр дэвшигч нь АНУ-ын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн Нэгдүгээр хэсэгт заасан “... Дээд шатны шүүхийн шүүгчид зан төлөвийн хувьд үлгэр жишээч баймааж л албан тушаалдаа байна” гэсэн шаардлагыг хангаж байвал томилогддог байна. Өөрөөр хэлбэл, Дээд шүүхэд нэр дэвшигчээс “маргаангүй намтар”-тай байхыг шаарддаг байна.

(2) Сонгох арга:

Эдгээр нь дотроо янз бүрийн загвар, хувилбартай байна. Тодруулбал, сонгох ажиллагааг иргэд, эсхүл парламент,¹⁷² засгийн газар¹⁷³ болон эдгээр байгууллага хувааж¹⁷⁴ хэрэгжүүлж байна.

Дээр дурдсан хоёр загвар өөр өөрийн давуу болон сул талтай. Томилох тогтолцоог шүүгч нь томилсон этгээдээс хамааралтай болдог, сонгох тогтолцоог мөнгөтэй этгээдэд анхнаасаа худалдагддаг¹⁷⁵ гэж шүүмжилдэг. Гэхдээ цэвэр сайн тогтолцоог олно гэвэл хэцүү. Харин шүүгчийг иргэдээс сонгох тогтолцоо илүү сул талтай гэж судлаачид үздэг байна.

Манай улсын хувьд шүүгчийг сонгон шалгаруулдаг, томилдог тогтолцоог мерит зарчим дээр суурилсан гэж судлаачид үздэг.

Төрийн тэргүүний шүүх эрх мэдлийн хүрээнд гүйцэтгэдэг бүрэн эрхийн нэг нь шүүгчийн томилгоо юм. Энэхүү шүүгчийн томилгоотой холбоотой Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд өдгөө шүүмжлэл, хэлэлцүүлэг, асуудал дагуулсан цөөнгүй асуудал байгааг Европын зөвлөлийн дэргэдэх “Европын шүүгчдийн зөвлөлдөх зөвлөл”-өөс гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжүүдэд тодорхой дурдсан байна. Үүнд:

“Шүүгчийн томилгооны төлөө эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан хариуцлага хүлээдэг, томилгоо болон шүүгчийн карьер ахиулах болзол, шалгуур бодитой, тодорхой, ил тод, нээлттэй, олон нийтэд мэдээлдэг тогтолцоо алга байна гэж дүгнээд ихэнх улс орон шүүхийн зөвлөлд итгэж найдсан, зарим улс

171 Франц улсад дээд шүүхийн 9 шүүгчийг парламент, түүний хоёр танхим, Ерөнхийлөгч, тус бүр гурав гурваар нь томилдог. Иймэрхүү томилгооны тогтолцоо Грек, Дани, Ирланд, Испани, Итали, Португал, Аргентин, Латви, Литва, Польш, Словени, Чех, Эстони зэрэг оронд байна.

172 АНУ-ын эрх зүйн тогтолцооны товчоон. 187, 197 дахь тал.

173 ХБНГУ-д Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчийг парламентын хоёр танхим хувааж сонгодог, Швейцарт холбооны шүүхийн шүүгчийг мөн парламентаас сонгодог. Японд дээд шүүхийн шүүгчийг засгийн газар сонгодог.

174 Австри, Канад, Бельги, Норвеги, Швед зэрэг улсад засгийн газар холбооны болон дээд шүүхийн шүүгчийг хаан болон засгийн газраас сонгодог.

175 Австри улсад холбооны шүүгчдийн талыг засгийн газар, талыг парламент сонгодог.

оронд илэрхий **улс төрийн оролцоотойгоор шүүгчийн томилгоо хийхийг Үндсэн хуулийн түвшинд хуульчилсан байна**¹⁷⁶ гэж;

-шүүгчийн томилгооны хугацааны талаар "...шүүгчийг өндөр насны тэтгэвэр авах эрх үүсэх хүртэл нь томилж байгаа олон улсын практикийг эргэж харж, **тодорхой хугацаатай болон туршилтын богино хугацаатай болгох** боллоцоотой гэж үзэж, **хугацаатай томилж байгаа зарим орны туршлага, европын шүүх болон европын хүний эрхийн шүүхийн практикийг дэмжсэн**"¹⁷⁷ байна. Тухайлбал,

(1) шүүгчийн томилгооны хугацааны талаар:

БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 104 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт **"Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчийг парламенттай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч томилно."**, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт **"Дээд шүүхийн шүүгчдийг Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчийн санал болгосноор парламенттай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч томилно."** гэж хуульчилжээ.

Харин шүүгчээр томилох хугацааг Үндсэн хуулийн 104 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт **"Дээд шүүхийн шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байх бөгөөд хуульд зааснаар улируулан томилж болно"**, мөн зүйлийн 3 дахь хэсэгт бусад шүүхийн шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацаа 10 жил байх, мөн хуульд зааснаар үрргэлжлүүлэн ажиллаж болох талаар хуульчилсан байна.

БНСУ-ын Шүүхийн зохион байгуулалтын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд **"Дээд шүүхийн шүүгчдэд тавигдах шаардлагыг 45 наснаас дээш, мэргэжлээрээ 20-иос доошгүй жил ажилласан байх"**-аар заасан байна.

Мөн Япон улсын Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлд **"...Дээд шүүхийн шүүгчдийн талаар томилогдсоноос нь хойш болсон анхны Төлөөлөгчдийн танхимын гишүүдийн сонгуулийн үеэр ард иргэдийн хэлэлцүүлэг явуулах ба арван (10) жилийн хугацаа өнгөрөхөд мөн Төлөөлөгчдийн танхимын сонгогдсон гишүүдийн ерөнхий сонгуулийн дараа дахин хэлэлцүүлэг явуулах ба энэ ажиллагааг арван (10) жил тутам давтан явуулна. Дээр дурдсан ажиллагааны үеэр сонгогчдын олонхийн саналаар шүүгчийг ажлаас чөлөөлөх талаар санал гаргасан тохиолдолд түүнийг огцруулна. Хэлэлцүүлэг явуулахтай холбогдсон асуудлыг хуулиар тогтооно."** гэжээ.

Харин доод шатны шүүхийн шүүгчдийн хувьд тус улсын Үндсэн хуулийн 80 дугаар зүйлд **"...Шүүгч нарын бүрэн эрхийн хугацаа дахин сонгогдох боломжтойгоор арван (10) жил байна."**¹⁷⁸ гэж хуульчилсан байна.

(2) туршилтын богино хугацааны талаар:

ХБНГУ-ын Шүүгчийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд **"Шүүгч зөвхөн хугацаагүй, хугацаат, туршилтын болон даалгаврын шүүгчээр томилогдож болно."**, мөн хуулийн 12 дугаар зүйлд **"Цаашдаа хугацаагүй шүүгчээр ...ажиллахаар бол туршилтын шүүгчээр томилогдож болно."**, **"Оройтлоо гэхэд томилогдсоноос хойш таван жилийн**

176 Жишээ нь АНУ-ын давж заалдах шатны 60 хувь, анхан шатны шүүгчийн бараг 80 хувь иргэдээс сонгогддог бөгөөд сонгогдохын тулд тухайн хуульч 4-5 сая доллар цуглуулдаг гэсэн мэдээ бий.

177 Н.Лүндэндорж. Шүүх эрх мэдэл. УБ., 55 дахь тал.

178 Мөн тэнд.

дараа туршилтын шүүгч хугацаагүй шүүгчээр ...томилогдох ёстой.”¹⁷⁹ гэсэн байна.

Тэгэхлээр шүүгчийн томилгоо болон хугацаагүй томилж байгаа асуудалд улс орнууд анхаарал хандуулж, зохих өөрчлөлтүүдийг Үндсэн хууль болон холбогдох хуулиудад хийсээр байна.

Монгол Улсын хувьд шүүгчээр томилох хугацаатай холбоотой заалтыг 1992 оны Үндсэн хуулийг батлахаас өмнө ард түмнээр хэлэлцүүлсэн Их цаазын төсөлд “Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч болон шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулан зөвшөөрөлцсөнөөр Ерөнхийлөгч 12 жилийн хугацаагаар томилно.” гэсэн заалтыг оруулж байсан байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, ...” гэсэн заалт 1992 оны Үндсэн хууль батлагдахаас өмнөх боловсруулалтын шатанд ямар байсан өөрчлөлт хувирлыг авч үзвэл:

Монгол Улсын Их Цааз ¹⁸⁰ (Үндсэн хууль)	Монгол Улсын Их Цааз ¹⁸¹ (Үндсэн хууль)	Монгол Улсын Үндсэн хууль ¹⁸² (Их Цааз)	Монгол Улсын Их Цааз ¹⁸³	Монгол Улсын Үндсэн хууль ¹⁸⁴
<i>(Улсын Бага Хуралд өргөн барьсан хувь)</i>	<i>(Ард түмнээр хэлэлцүүлсэн хувь)</i>	<i>(Улсын Бага Хуралд өргөн барьсан хувь)</i>	<i>(Улсын Бага Хурлаас Ардын Их Хуралд өргөн барьсан хувь)</i>	<i>(Батлагдсан хувь)</i>
1991.04.19	1991.06.05	1991.10.05	1991.11.07	1992.01.13
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч болон шүүгчийг Улсын Их Хуралд танилцуулан зөвшөөрөлцсөнөөр Улсын Ерөнхийлөгч хугацаагүй томилно.	Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч болон шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулан зөвшөөрөлцсөнөөр Ерөнхийлөгч 12 жилийн хугацаагаар томилно.	Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч болон шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын Их Хуралд танилцуулан зөвшөөрөлцсөнөөр, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно.	Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгч болон шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулан зөвшөөрөлцсөнөөр, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно.	Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно.

179 Япон улсын Үндсэн хууль. Орчуулсан П.Амаржаргал. УБ., 2011 он.

180 Улсын Их Хурал, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын архив, данс. Дугаар 1-91, х167-190.

181 “Ардын эрх” сонин. 1991.06.05. Дугаар 86 /185/.

182 Улсын Их Хурал, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын архив, данс. Дугаар 1-92, х165-199.

183 Улсын Их Хурал, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын архив, данс. Дугаар 1-92, х200-234.

184 “Ардын эрх” сонин. 1992.01.14. Дугаар 9 /313/.

Дээрх [Улсын] “Их Цааз”-аас Монгол Улсын Үндсэн хууль руу: (Конституцийн төслийн агуулгын өөрчлөлт, динамик хувирал) гэсэн УИХ-ын Тамгын газрын хийсэн судалгаанаас¹⁸⁵ болон судалгаанд тусгасан заалт бүрийг хэлэлцэх үеийн хуралдааны тэмдэглэлээс үзэхэд “Улсын Их Хурал бол ард түмний төлөөллийн байгууллага бөгөөд иргэний “шударга шүүхээр шүүлгэх” үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэхийн тулд Улсын дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчийг парламентын хуралдаанд оруулж зөвхөн танилцах төдийгөөр төлөөллийн байгууллагын эрхийг хязгаарлаж болохгүй, харин Улсын Их Хуралд нэр дэвшигчийг танилцуулан зөвшөөрөлцсөнөөр Ерөнхийлөгч томилох нь зүйтэй” гэсэн үзэл баримтлалыг барьж байсан байна.

Ач холбогдол:

Шүүх, шүүгч улс төрийн болон бусад нөлөөнөөс хамгаалагдсан байх нь шүүх эрх мэдэл бие даасан, хараат бус байх нэг чухал нөхцөл юм. Хүний хувь заяаны асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх эрх бүхий шүүгчийг томилоход ард түмний төлөөллийн байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлж байгаа нь хуульчдаас шударга, ёс зүйтэй, шилдэг шүүгчийг сонгох ач холбогдолтой.

Шүүгчээр томилуулахаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч **72 цагийн дотор** батламжилна гэсэн зохицуулалт орсон нь шүүгчээр томилох хугацааг шуурхай, тодорхой болгох, шүүх, шүүгчийн ачааллыг бууруулахад ач холбогдолтой.

185 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа” номоос дэлгэрүүлэн үзнэ үү. УБ., 2017 он.

ДӨРӨВ. ШҮҮГЧЭЭР ТОМИЛОГДОХ НАСНЫ ДООД ХЯЗГААР /§51.3/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992 он)	Төслийн заалт (2017 он)
&51.3-ыг өөрчилсөн	3.Хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ арваас доошгүй жил ажилласан, Монгол Улсын гучин таван нас хүрсэн иргэнийг Улсын дээд шүүхийн шүүгчээр; хууль зүйн дээд боловсролтой, гурваас доошгүй жил мэргэжлээрээ ажилласан, Монгол Улсын хорин таван нас хүрсэн иргэнийг бусад шүүхийн шүүгчээр томилж болно.	3.Хууль зүйн дээд боловсролтой, мэргэжлээрээ арваас доошгүй жил ажилласан, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэнийг Улсын дээд шүүхийн шүүгчээр; хууль зүйн дээд боловсролтой, гурваас доошгүй жил мэргэжлээрээ ажилласан, Монгол Улсын гучин нас хүрсэн иргэнийг бусад шүүхийн шүүгчээр томилж болно.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар **гучин таван нас** хүрсэн иргэнийг Улсын дээд шүүхийн шүүгчээр, **хорин таван нас** хүрсэн иргэнийг анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчээр томилж байна.

Шүүгчийг “хүн” гэдгийг мартах тохиолдол¹⁸⁶ олон нийтийн дунд байдаг. Учир нь олон нийт шүүгчээс өө сэвгүй, төгс төгөлдөр, онцгой төлөвшил, зан чанартай байхыг шаарддаг. Тийм байхаас ч өөр арга бас байхгүй юм. Тэрхүү онцгой зан чанар нь тухайн шүүгчийг **хараат бусаар шударга, голч шийдвэр гаргах**, мөн бусдаас **хүндлэл хүлээх, хүлээн зөвшөөрөгдөх** үндэс болно.

Хууль зүйн ухааны нэр хүнд бүхий эрдэмтэн, судлаачид, шүүгч нараас шүүгчээр томилогдох насны доод хязгаарыг 30-40 нас байх нь зохистой¹⁸⁷ гэж үзсэн бол Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Н.Лүндэндорж “...Монгол бол хориодхон настай, хоёр салаа гээцтэй охиныг шүүгч болгож, шүүх хуралдааны танхим руу түлхээд чихээ бөглөөд явчихдаг, тэр нь олон хүний хувь заяан дээр суралцдаг цөөхөн орны нэг. Үндсэн хуульд заасан шүүгчийн наснаас эхлээд эргэж харах, анхаарах асуудал их бий”¹⁸⁸ гэжээ. Харин нийтлэлч Г.Улсболд “...**Шүүхийн шинэтгэл шүүгчийн наснаас эхлэх учиртай**. Хатуухан хэлэхэд 25 нас бол хүний тогоо руу өнгийж, халаасны өрөө дамжиж явдаг нас.

186 Платон энэ тухайд “...шударга шүүгчид ч гэсэн урагдсан хувцас нөхдөг оёдолчинтой адилхан” гэж хэлсэн байдаг. Б.Даш-Ёндон. Эртний Грекийн философи сэтгэлгээний эх сурвалж. I боть. УБ., 2011 он. 253 дахь тал.

187 Шинжлэх ухааны гавьяат зүтгэлтэн, академич, доктор, профессор С.Нарангэрэл /30 наснаас дээш настай байх ёстой/, УДШ-ийн Захиргааны хэргийн танхимын тэргүүн М.Батсуурь /40 болон түүнээс дээш настай насныхан зүгээр/, Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шүүхийн шүүгч Ц.Цогт /дор хаяж 30-35 настай байх нь зохистой/ гэжээ. Эх сурвалж: Шүүхийн шинэтгэл шүүгчийн наснаас эхлэх учиртай. Г.Улсболд. 2015 он.

188 УИХ-ын Тамгын газар, Монгол Улсын Шинжлэх ухааны академитай хамтран “Үндсэн хуульд ёсны хөгжил ба үндэсний зөвшилцөл” эрдэм шинжилгээний бага хурал дээр Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга, Философийн ухааны доктор, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, Н.Лүндэндорж “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үндэслэл, шаардлага” сэдвээр илтгэл тавихад хэлсэн үг. Илтгэлийн хуралдааны тэмдэглэл. УБ., 2017 он.

...ийм насны хүнээс шударга ажиллахыг шаардах, шударга шийдвэр хүлээхэд хэцүү, ..., **амьдралаа дөнгөж зохиосон, эсхүл зохиож яваа хүн бусдын амьдралыг шийдэхэд мэдлэг биш юмаа гэхэд амьдралын ухаан дутаж магад.**¹⁸⁹ гэсэн байна.

Шүүгч-шүүх эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлдэг цор ганц субъект. Бусад эрх мэдэл, тухайлбал хууль тогтоох эрх мэдлийн нэг гишүүн хэзээ ч дангаар хууль тогтоож чадахгүй.

Иймд **“Шүүгч-хуульч мэргэжлийн ноён оргил мөн”** гэж үздэг. Энэ үгний цаадах **“гүний хэмжээ”, “далд агуулга”** нь юунд оршино гэвэл **“эрх ямба”, “хамгаалалт”, “хараат бус байдал”** гэх зэргээс илүү **хуулийг тайлбарлах ур ухаанаар бусад хуульчдаас “давуу” байх чадварт оршино.**

Тэгэхлээр ийм чадвартай байх шүүгчийг 25 наснаас эхлэн шууд томилох нь шүүгч **“...олон хүний хувь заяан дээр суралцаж тийм чадварыг эзэмшдэг байна”** гэж үзэх үндэстэй. Тодруулбал, **“хамгийн шилдэг хуульч”** шүүгч болдог, тийм ч байх ёстой гэсэн үнэлэмж дэлхий нийтийн чиг хандлага болчихлоо.

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс гаргасан шүүхийн хүний нөөцийн судалгаагаар анхан шатны шүүхийн шүүгчээр 25-30 настай байхдаа томилогдсон 76 шүүгч, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчээр 35-40 насандаа томилогдсон 8 шүүгч ажиллаж байна.

Монгол Улсын иргэдийн хувьд шүүгчийн насны доод хязгаарын талаар явуулсан асуулгын судалгаанд¹⁹⁰ хамрагдсан 3427 иргэнээс 1493 иргэн буюу 43.6 хувь нь **35 нас**, харин 1326 иргэн буюу 38.7 хувь нь **40 нас байх нь зохистой** гэжээ.

Түүнчлэн **“Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо”** бодлогын судалгаанд **“Монгол Улсын хувьд шүүгч болох хүний насны хязгаар харьцангуй доогуур байна”** гэж дүгнээд **“анхан шатны шүүхийн шүүгч 25 насанд хүрсэн байх шаардлагыг тавьж байгаа нь хэтэрхий бага, насны хувьд нэлээд тулхтай, багадаа 30 нас хүрсэн байх шаардлагыг тавих нь зүйтэй гэж хуульчид үзэж байна”**¹⁹¹ гэжээ.

Иймд Үндсэн хуульд заасан шүүгчийн насыг нэмэх асуудал нь шүүгчид тавигдах болзол, шаардлага, шүүхэд итгэх иргэдийн итгэлтэй холбоотойгоор зүй ёсны дагуу тавигдаж байна.

Тайлбар, үндэслэл

Шүүгчийн албан тушаалд томилогдох нас хэд байх нь өдгөө чухал ач холбогдолтой байна. Учир нь **“нас”** гэдэг үгийг монгол хэлний болон хууль зүйн тайлбар толь бичгүүдэд **“хүний хөгжил, өсөлтийн үе шат”, “хүний амьдран ахуй жил”, “хууль ёсоор ажил хөдөлмөр хийвэл зохих нас тохирох”** гэсэн утгаар агуулга нь тодорхойлогдож байна.

¹⁸⁹ Мөн тэнд.

¹⁹⁰ Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэхийг судалж, санал, дүгнэлт боловсруулах ажлын хэсэг. Асуулгын судалгааны үр дүн. УБ., 2017.03.15. 12 дахь тал.

¹⁹¹ Нээлттэй нийгэм форум. “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: Шүүгчийн томилгоо” Бодлогын судалгаа. Судалгааны багийн анхлагч Ж.Хунан. Судлаачид П.Баттулга, М.Мөнхжаргал. 2015 он. 15 дахь тал.

Иймд Үндсэн хуульд заасан шүүгчийн нас бол зүгээр “тоо” биш бөгөөд түүнд тухайн шүүгчийн амьдралын туршлага, хүмүүжил, зан төлөв, боловсрол, ур чадвар бүгд агуулагдсан байхыг шаардана.

Эртний грекийн аугаа их төгөлдөр философич Платон “Төр улс” хэмээх бүтээлдээ “...**сайн шүүгч** гэдэг маань залуу хүн бус харин хижээл насандаа хүрч байж **шударга бус явдал гэгч чухам юу вэ гэдгийг ойлгож авсан** хөгшин настай хүн¹⁹² байж таарна. Тэрхүү шударга бус явдал гэгчийг **тэрээр өөрийн сэтгэлээс бус** харин **өөрт нь байдаггүй шинж болох эсрэг талын хүний сэтгэл зүрхээс мэдэрдэг**. Тийм учир **тэрхүү шударга бус явдлыг ойлготол маш удаан цаг хугацаа шаарддагийн** учир гэвэл **уг шинж чанар бол тэр хүнд өөрт нь байдаг төрөлхийн зан биш харин судалж мэдэх ёстой зүйл нь болдог учир тэр.**”¹⁹³ гэжээ. Энэхүү суут сэтгэгчийн үгэнд олон чухал санаа, асуудал хөндөгдсөн байна.

Мөн тэрээр цааш нь “...хамгийн сайн эмч гэдэг бол бага наснаасаа эхлэн анагаах ухаанд суралцахаас гадна олон тооны найдваргүй болсон өвчтөнүүдтэй харьцах боломжтой байсан төдийгүй мөн өөрөө бас тийм ч эрүүл биетэй бус хүн л болно байх. **Биеийг биеэр эмчилдэггүй. Харин сэтгэлээр биеийг эмчилдэг ба хэрэв эмч хүнд тэр сэтгэл дутваас эмчилж чадахгүй шүү дээ.**” гээд:

“...харин **шүүгч гэдэг бол бусдын сэтгэлийг удирддаг**. Тиймээс хүн өөрт туссан өвчнөөр бусдын өвчнийг дүгнэдэгтэй адил **шүүгч хүн бусдын явдлыг өөрийн амьдралын туршлагаар дүгнэхийн тулд** бага наснаас эхлэн гэмт сэтгэлтэй улсуудын дунд хүмүүжих ёсгүй бөгөөд шударга бус явдлыг амсах хийгээд өөрөө түүнийг үйлдэх ёсгүй юм. Харин үүний эсрэг **шүүгч болох хүний сэтгэл зүрх бага наснаасаа эхлэн гэм зэмгүй, муу юманд өртөөгүй байх ёстой ба ингэж байж л сая үнэн шударга шийдвэр гаргах болно.**” гэсэн нь жинхэнэ мэргэжлийн өндөр чадвар, мэдрэмж, ёс зүйтэй шүүгч гэдэг бол төрмөл байдаг гэсэн санаа оршино. Өөрөөр хэлбэл, шүүгчийн зан төлөв¹⁹⁴ төлөвшиж тогтдог хэдий ч ихэнх нь байгалиас өгөгдөлтэй байдаг байна.

АНУ-ын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн Нэгдүгээр хэсэгт “...Дээд болон доод шатны шүүхийн шүүгчид зан төлөвийн хувьд үлгэр жишээч баймааж л албан тушаалдаа байна.” гэжээ.

Иймд шүүгчид нэр дэвшигчийг хамгийн нарийн шалгадаг улсуудын нэг болох АНУ-д эдгээр чанарыг тохиолдол, сорилоор /*манай улсын хувьд сорилоор шалгаж байгаа-Л.Ө*/ шалгадаггүй. Харин нэр дэвшигч **сайн шүүгч** болж чадах эсэхийг нь мэдэх нэг арга бол түүний өнгөрсөн амьдрал, үйл ажиллагааг судлах **“хүнийх нь хувьд судлах арга”**-ыг хэрэглэж байна. Хүнийх нь хувьд судлах арга бол хүний настай шууд холбоотой. Тодорхой онол, арга зүй, судалгаатай холбогдоно. Иймд Үндсэн хуульд заасан “нас” бүр учиртай.

192 Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан нарын “Парламентат ёс” бүтээлээс Платоны шүүгчээр ажиллах насыг чухам яагаад “тавин нас”-наас эхлэх учиртай гэсэн үндэслэл, тайлбартай холбоотой хэсгийг дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

193 Платон. Төр улс. УБ., 2005 он. 82 дахь тал.

194 Дэлхий дахинаа шүүгчийн зан төлөв [Judicial Temperament]-ийн 8 шинжийг нийтлэгээр авч үздэг. Зоримог шийдмэг [decisive], нээлттэй [open-mindedness], мэдрэмжтэй [sensitive], эелдэг хүндэтгэлтэй [courtesy], хатуужил тэвчээртэй [patience], үл ялгаварлах [freedom from bias], шударга ёсыг эрхэмлэдэг [Commitment to equal justice] зэрэг болно.

Үндсэн хуульд шүүгчийн насыг хуульчлах, эс хуульчлах нь эрх зүйн соёлоос хамаарсан маргаан дагуулах сэдэв боловч өдгөө хоёр загвар бодитой оршиж байна. Тус хоёр загвар нь шүүгчид тавигдах **“цогц чадамж”**-аас хамаарна. Шүүгчийн цогц чадамжид ёс зүйн өндөр чанартай байхаас гадна шүүгч хүнд төлөвшсөн, эсвэл төрмөл шахуу байх ёстой шинж чанарууд, мөн наад зах нь хуульч мэргэжлээрээ 10-20 жил ажилласан байх туршлага, хууль тайлбарлах ур чадварыг багтаан ойлгож байна.

(1) Нас заасан боловч шүүгчид тавигдах **“цогц чадамж”**-ийг бүрэн шалгуур болгож хуульчлаагүй улс орнууд */ардчиллыг сэргээн тогтоосон, пост социалист орнууд болох Эстони-25, ОХУ-25, Монгол-25, Польш-30, Унгар-30, Словак-30, Словени-30, Гүрж- 30 нас байхаар хуульчилсан байна/;*

(2) Нас заагаагүй боловч шүүгчид тавигдах **“цогц чадамж”**-ийг бүрэн хуульчилсан шүүхийн бие даасан байдал, хариуцлагатай байдал төлөвшсөн улс орнууд байна.

АНУ-ын Үндсэн хуульд шүүгч нарын насыг хуульчлаагүй, гагцхүү зан төлөвийн хувьд үлгэр жишээ баймааж энэ албан тушаалын бүрэн эрх олгогдоно, хадгалагдана гэж 230 орчим жилийн тэртээ хуульчилсан нь гүн утгатай аж.

Дэлхийн улс орнуудад түгэн тархсан **“АНУ-ын эрх зүйн тогтолцооны товчоон”** хэмээх нэвтэрхий толь бүтээлд шүүгч нь **“...доод шатны шүүхийн шүүгчид томилогдох үедээ 49 настай** байдаг, тодруулбал **“муж улсын анхан шатны шүүгчид ойролцоогоор 46 насандаа уг албанд очдог бол холбооны анхан шатны шүүгчид бүр 49 насандаа, ...Муж улсын давж заалдах шатны шүүгчдийн хувьд анхан шатны шүүхийн шүүгчдийг бодвол насаар арай ахимаг буюу 53 нас, ...энэ нь холбооны шүүгчид томилогдох настай бараг ижил нас юм”**¹⁹⁵ гэжээ. Тус улсын Дээд шүүхийн шүүгч Рут Бейдер Гинзбург¹⁹⁶ нь дээд шүүхийн гурван эмэгтэй шүүгчийн нэг бөгөөд тэрээр **60 насандаа** хяналтын шатны шүүхийн шүүгчээр томилогдсон байна.

Үндсэн хуульдаа нас заагаагүй боловч Испани улсад Улсын дээд шүүхийн шүүгч нь 15 жил, Итали улсад 20 жил, Австрали улсад 20 жил мэргэжлээрээ ажилласан байх болзол, шалгууртай байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан шүүгчээр томилогдох 25 настай холбоотойгоор мэргэжлээрээ ажилласан байх хугацааг 3 жилээр хуульчилсан байгааг ч анхаарч үзэх хэрэгтэй. Мэргэжлээрээ ажилласан гурван жилийн хугацаагаар **“чадвар”** эзэмшсэн гэж үзэж шүүгчээр томилж байгаа нь хамгийн шилдэг шүүгчид анхан шатны шүүхэд ажиллах ёстой гэсэн зарчим манай улсад хоосон тунхаг болно.

Учир нь **“шүүгчийн ухаан чадал, чанар чансаа, өөр хэлж болох бүх аугаа зүйлийн охь, оргил нь хууль тайлбарлах чадвар”**¹⁹⁷ гэж тодорхойлвол 25 настай, мэргэжлээрээ гурван жил ажилласан шүүгч уг шалгуурт тэнцэхгүй.

195 АНУ-ын эрх зүйн тогтолцооны товчоон. 187, 203 дахь тал.

196 Дээд шүүхийн шүүгч Рут Бейдер Гинзбург нь 1933 онд төрсөн бөгөөд 1993 онд уг албан тушаалд томилогдсон байна.

197 Н.Лүндэндорж. Шүүх эрх мэдэл. УБ., 2017 он. 36 дахь тал.

“Шүүгчдийн боловсролын чиглэлээр хийсэн Мичиганы шидэт ажил” судалгааг хийсэн судлаач Д.В.Катлиний хэлснээр “Шидэт савааг дохиод л хуульчдыг сайн шүүгч болгочихдоггүй. Хамгийн сайн хуульч ч ийм амархан шүүгч болчихгүй”¹⁹⁸ гэсэн үгний агуулга нь шүүгчид нэр дэвшигчид тодорхой нас, туршлага, боловсрол, сургалт тодруулбал шүүгчийн эзэмших ёстой “цогц чадамж”-ийг урьдчилан шаардана гэсэн үг юм.

Тийм учраас бүх ажил мэргэжлээс зөвхөн шүүгч л цогц чадамжтай (*integrity*) байхыг хүн төрөлхтөн шаардаж байна.

Ач холбогдол

Үндсэн хуульд заасан анхан шатны шүүхийн шүүгчээр томилогдох нас хорин тав байсныг гучин нас болгож, Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн хувьд гучин тав байсныг дөчин нас болгож шүүгчид тавих шаардлагыг өндөрсгөж байгаа нь хүний эрх, шударга ёсыг төрөөс хамгаалж буй хөрөнгө оруулалт билээ.

Шүүгч, шүүх бүрэлдэхүүнээс гаргаж байгаа шийдвэрийн хүлээн зөвшөөрөгдөх чанар дээшилнэ. Ингэснээр иргэн шүүхийн шат бүрийг дамжаад явахгүй. Анхан шатны шүүхэд л асуудал дуусна. Эдийн засаг, цаг хугацааны хувьд хэмнэлттэй байснаар иргэний “шударга шүүхээр шүүлгэх” эрх баталгаажина.

Шүүх олон нийтийн итгэл дээр тогтож байдаг учир шүүгчид тавигдах насны болзол, шаардлагыг нэмэгдүүлж байгаатай холбоотой шүүхэд итгэх иргэдийн итгэл нэмэгдэнэ.

198 Catlin D.W. Michigan’s magic touch in Educating Judges. The Judges Journal. 1986. 25.



ТАВ.

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСАГ ЗАХИРГАА,
НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ,
ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГА



НЭГ .ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ

/§57.1, §57.2, §58.1, §58.2, §59.2, §59.3, §60.1, §61.2, §61.4, §62.1, §62.3, §63.1/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§57.1 §57.2-ыг өөрчлөн найруулсан	Тавин долдугаар зүйл 1.Монгол улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, хотод, аймаг нь сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/-д, сум нь баг болон тосгонд, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд, хот нь хороонд тус тус хуваагдана. 2.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.	Тавин додугаар зүйл 1.Монгол улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, хотод, аймаг нь сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/-д, сум нь баг болон тосгонд, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд, хот нь хороонд тус тус хуваагдана. 2.Хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

1992 оноос өмнө манай улсад нутгийн удирдлага түүний засаг захиргааны болон ардын төлөөлөгчдийн байгууллага/захиргааны болон Ардын депутатуудын хурал/ нь босоо удирдлагын тогтолцоотой байв. Захиргааны удирдлага нь дээд шатны захиргааны заавар чиглэлийг биелүүлэх, ардын төлөөлөгчдийн байгууллага нь мөн л дээд шатны төлөөлөгчдийн хурлын заасан замаар ажилладаг удирдлагын босоо тогтолцоо ноёрхож байсан. Нэг үгээр илэрхийлбэл орон нутгийн амьдралын үндсэн асуудлыг шийдвэрлэж удирдах эрх хэмжээг төв Засгийн газар, яамдад төвлөрүүлсэн байв.

1992 оны Үндсэн хуулиар энэхүү удирдлагын төвлөрлийг задалж, орон нутгийн амьдралын үндсэн асуудлыг шийдвэрлэх эрх хэмжээг нутгийн удирдлагын байгууллагад шилжүүлсэн юм. Үндсэн хуульд оруулах энэхүү өөрчлөлтийн төсөл нь “хот” гэдэг үгийг нэмж байгаатай холбоотой байгаа учир хотын талаарх онол, судалгааны дүгнэлтийг дор өгүүлэх болно.

Удирдлагын төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагын байгууллагын эрх хэмжээг харьцангуй бие даалгах бодлогыг тодорхойлох явцад өмнөх тогтолцооны үед нутгийн удирдлагын ангилалд хамрагдаж байсан хороо, хотын асуудлыг сонгодог утгаар нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх, оршин суугчиддаа үйлчлэх чиг үүрэгтэй хот, тосгон гэж Үндсэн хуульд цоо шинээр тодорхойлсон байна. Нэг

үгээр хэлбэл хот, тосгон нь нутаг дэвсгэрийн нэгж бус, оршин суугчиддаа үйлчлэх менежментийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх захиргааны тусгай чиг үүрэг бүхий хуулийн этгээд юм. Үндсэн хуулийн дагуу Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөн байгуулах үеэр өмнөх тогтолцооны үед хороо, хот гэж нэрлэгдэж байсан суурин газрууд зарим нь аймаг, сум, зарим нь суман дахь баг болон зохион байгуулагдсан нь оновчтой бус байсныг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй.

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн дагуу тэдгээрийн захирагчдад эдлүүлэх эрх үүрэг зарим талаар гүйцэд хэрэгжиж, төлөвшиж чадаагүй, заримдаа засаг захиргааны нэгжийн эрх үүрэгтэй хутгалдсан зэргээс шалтгаалж, ялангуяа хуучин улсын зэрэглэлтэй хот байсан Дархан, Эрдэнэт хотын удирдлага, иргэд, түүнчлэн аймгийн төвийн хотууд, зарим орон нутгийн хотын удирдлага, иргэдийн зүгээс хотыг хот чигээр нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгох санал хүсэлт тасрахгүй байгаа юм. Шинэ тогтолцоогоо оновчтой зохион байгуулж чадаагүйгээс болж хотууд хуучнаа сангалзаж санал хүсэлт тавих болсныг буруутгах аргагүй.

Хотыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн ангилалд хамруулах талаар Зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогчдоос санал авахад I санал асуулгаар 0.794, II санал асуулгаар 0,686 гэсэн дундаж үзүүлэлттэйгээр дэмжигдсэн байна.

Тайлбар, үндэслэл

Хотын тухай онолын тодорхойлолтыг дэлхийн эрдэмтэд нэг мөр тогтоож чадаагүй байгаа юм байна. Хөдөө аж ахуйн бус үйлдвэрлэл, үйлчилгээ нэг дор бөөгнөрсөн, хүн ам төвлөрөн суурьшсан нутгийн удирдлагын байгууллагаас олгогдсон эдэлбэр газар бүхий, оршин суугчиддаа үйлчлэх чиг үүрэгтэй удирдлага бүхий цогцолборыг хот гэж тодорхойлсон нь элбэг байна. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хүн амдаа, хот оршин суугчиддаа үйлчилнэ гэсэн зарчим үйлчилдэг байна. Хотыг хүн амын тоо, эрчим хүч, инженерийн төвлөрсөн хангамж талаас нь тодорхойлох гэсэн оролдлогууд ч байна. Ямар ч байсан түүхэн талаас нь авч үзвээс хүмүүс хоорондоо хоршиж өөрсдийн эдэлбэр газар дээр үйлдвэрлэл, үйлчилгээ хамтран эрхэлж тэр нь яваандаа нэгдэж, төвлөрсөөр хот суурин үүсчээ.

Тэдгээр хот суурингийн хүрээ тэлсээр хотын эзэмшлийн газар /эзэмшил газраа нийлүүлж хоршсон үйлдвэрлэлийн эздийн газар/-ын гаднах бүсээс хүмүүс хөлсөөр ажиллах болсноор засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж үүсэх эх суурийг тавьсан гэж үздэг юм байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нутаг дэвсгэртэй, хилийн цэстэй, харин хот эдэлбэр газартай байдгаараа ч ялгагдах онцлогтой гэж үздэг. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь Хурал, Засаг дарга, харин хотын удирдлага нь захирагч байдгаараа ч ялгагдах онцлогтой.

Нийгмийн амьдралд хотын гүйцэтгэх үүргийг тодорхойлбол: Хот нь хүний материаллаг болон оюуны хэрэгцээг хангах, материаллаг баялгийг үйлдвэрлэх, улс төр, эдийн засаг, оюун санааны төв гэж үздэг.

Нийслэлээс гадна зарим нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хотыг хүлээн зөвшөөрөх шаардлага байгааг харгалзан Үндсэн хуульд “хот”-ын ангиллыг нэмж тусгах шаардлагатай гэж үзэж байна.¹⁹⁹

Судалгааны дүгнэлт: Судлаачид хотын эрх зүйн байдлын талаар зарим судалгааг хийж гүйцэтгэсэн байна²⁰⁰.

Тэдгээр судалгаанаас үзэхэд хотууд аль нэг шатны засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төв байх нь дэлхийн улс орнуудад түгээмэл юм. Ийм учраас дэлхийн нилээд улс орнуудад хот гэсэн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байхаар Үндсэн хуулиараа тогтоосон байна. “Дэлхийн улсуудын Үндсэн хууль дахь хотын эрх зүйн байдал” харьцуулсан судалгаанд дэлхийн 98 улсын Үндсэн хууль дахь хотын эрх зүйн байдлын зохицуулалтаас үзэхэд:

1. Үндсэн хуулиараа засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний дотор хотын асуудлыг огт зохицуулаагүй 11 улс байна. (Бруней, Бахрайн, Индонези, Малайз, Сингапур, Тайланд, АНУ, Ботсван, Танзани).
2. Үндсэн хуулиараа зөвхөн нийслэлийн асуудлыг зохицуулсан Арабын Нэгдсэн Эмират, Израйль, Казахстан, Катар, Испани, Латви, Чех зэрэг Аргентин, Гайти, Перу, Алжир, Камерун, Ливи зэрэг 49 улс байна.
3. Үндсэн хуулиараа хотыг ямар нэг байдлаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байхаар зохицуулсан дараах 32 улс байна. Үүнд:
 - Вьетнам /Үндсэн хуулийн 110,1/;
 - Киргиз /Үндсэн хуулийн 8,1/;
 - Лаос /Үндсэн хуулийн 75/;
 - Саудын араб /Үндсэн хуулийн 3/;
 - Тажикстан /Үндсэн хуулийн 7/;
 - Турк /Үндсэн хуулийн 126/;
 - Туркменстан /Үндсэн хуулийн 16/;
 - Узбекистан /Үндсэн хуулийн 68, 69/;
 - Филиппин /Үндсэн хуулийн 10,1/;
 - БНХАУ /Үндсэн хуулийн 30/;
 - Австри /Үндсэн хуулийн 116,1,3/;
 - Албани /Үндсэн хуулийн 108,1/;
 - Беларусь /Үндсэн хуулийн 9/;
 - Бельги /Үндсэн хуулийн 165,1/;
 - Болгар /Үндсэн хуулийн 135,1/;
 - Герман /Үндсэн хуулийн 26,2/;
 - Гүрж /Үндсэн хуулийн 3,5/;
 - Дани /Үндсэн хуулийн 82/;

199 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. 327 дахь тал

200 СТ-16/220 Дэлхийн улсуудын Үндсэн хууль дахь хотын эрх зүйн байдал.

СТ-10-409 Хотын талаар баримтлах бодлогын хүрээнд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн асуудлууд, түүний зохицуулалт.

СТ-10-410 Хотын талаар олон улсын туршлагаас.

СТ-10-415 Аймгийн төвийн хотуудын үүсэл хөгжлийн тухайд.

СТ-10-416 Хот, тосгоны талаар тулгамдаж байгаа асуудлууд.

- Итали /Үндсэн хуулийн 114/;
- Косово /Үндсэн хуулийн 124,1,2/;
- Лихтенштейн /Үндсэн хуулийн 1,1, 1,2, 4,1/;
- Молдав /Үндсэн хуулийн 110,1/;
- ОХУ /Үндсэн хуулийн 5,1,2, 65,1, 66,2/;
- Португал /Үндсэн хуулийн 236,1/;
- Румын /Үндсэн хуулийн 3,3/;
- Сербиа /Үндсэн хуулийн 188/;
- Словак /Үндсэн хуулийн 70/;
- Украин /Үндсэн хуулийн 133/;
- Унгар /Үндсэн хуулийн F (2)/;
- Финланд /Үндсэн хуулийн 121/;
- Хорват /Үндсэн хуулийн 134/;
- Швед /Үндсэн хуулийн 7/;
- Эстони /Үндсэн хуулийн 155/;
- Гондурас /Үндсэн хуулийн 294/;
- Куба /Үндсэн хуулийн 102/;
- Чили /Үндсэн хуулийн 110/;
- Египет /Үндсэн хуулийн 175/ зэрэг 37 улс байна.

4. Бусад буюу Үндсэн хуульд засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, нийслэлийн талаар зарим зохицуулалт оруулсан ч хотын тухай зохицуулалт оруулаагүй 7 улс байна.²⁰¹

Хот нь засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төв байх тохиолдолд хотын Захирагчийн үүргийг тухайн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн Засаг дарга хавсран гүйцэтгэх нь түгээмэл байна. Гэхдээ хавсран гүйцэтгэж байгаа хоёр албан тушаалын ажлын алба, чиг үүрэг нь тусдаа байна.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төвтэй давхцаагүй, хот, тосгоны захиргааны удирдлага нь менежмент, харин давхцсан хотуудад нийтийн удирдлагыг төрийн удирдлагатай хослуулан хэрэгжүүлэхээс гадна хотын захиргааны менежментийн удирдлагыг давхар гүйцэтгэдэг манай улсын нийслэлийн загвар нилээд байна. Эндээс харахад Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төвтэй давхцаагүй хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг тусгайд нь зохицуулахад анхаарах хэрэгтэй.

Ач холбогдол

Дархан-Уул, Орхон аймгийг улсын зэрэглэлтэй хот болгох иргэд, байгууллагын саналыг үндэслэн, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн тусгай нэгжийн эрх хэмжээ олгох боломжийг бүрдүүлнэ.

Дархан, Эрдэнэт хотын оршин суугчдаас байнга тавьдаг асуудлыг эерэгээр шийдвэрлэнэ.

201 “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа”. УБ., 2017 он. номоос дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Аймгийн төвийн сумд болон олон мянган хүн төвлөрөн суух томоохон сум, аймаг (Мандал, Хархорин, Хатгал, Тосонцэнгэл, Замын-Үүд, Бор-Өндөр г.м.)-ийг орон нутгийн харьяалалтай хот болгох зарим хүлээлтийг гүйцэлдүүлэх ач холбогдолтой.

2. Хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн энэ өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтад хот, орон нутгийн харьяалалтай хот засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болж байгаатай шууд холбогдоно. Өөрөөр хэлбэл хот, тосгоныг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгож байгаа учраас Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх хот, тосгон гэх ойлголт байхгүй болж байгаа юм.

Иймээс энэ заалтыг өөрчлөх болсон. Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт оруулах өөрчлөлттэй холбоотой учир онолын болон судалгааны дүгнэлт, ач холбогдол нь тэр зүйлийнхтэй адил байх болно.

ХОЁР. АЙМАГ, НИЙСЛЭЛ, ХОТ, СУМ, ХОТ /ОРОН НУТГИЙН ХАРЬАЛАЛТАЙ/, ДҮҮРЭГ, БАГ, ТОСГОН, ХОРООНЫ ЗАСАГ ДАРГЫГ ТОМИЛОХ /§60.2/

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн заалт:

Өөрчлөгдөх зүйл	Уг эхийн найруулга (1992)	Төслийн заалт (2017)
§.60.2-ийг өөрчлөн найруулсан	Жардугаар зүйл 2. Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд; сум, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга; баг, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүргийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно.	Жардугаар зүйл 2.Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, хот, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүргийн Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэл, хотын Засаг даргыг Ерөнхий сайд, сум, хот /орон нутгийн харьяалалтай/, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно. Баг, тосгон, хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүрэг, хотын Засаг дарга дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно.

Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт оруулж байгаа өөрчлөлтийн “Баг хорооны Засаг даргыг харьяалах сум, дүүрэг, хотын Засаг дарга 4 жилийн хугацаагаар томилно” гэснээс бусад нь Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “хот” гэсэн нэмэлт оруулж байгаатай холбогдож байгаа юм. Иймээс Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн өөрчлөлтөд холбогдох өөрчлөх шаардлага, тайлбар, үндэслэл, ач холбогдлыг харна уу.

Өөрчлөх болсон үндэслэл, шаардлага

Юуны өмнө багийг зөвхөн засаг захиргааны нэгж хэмээн үзэх явдал ажиглагддаг. Баг, хороо бол засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн анхан шатны нэгж /Муниципальное образование/ гэж ойлгох ёстой.

Дэлхийн улс орнуудад засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн анхан шатны нэгж муниципалитет, коммун гэж нэрлэх нь түгээмэл байдаг.

Манай улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн анхан шатны нэгж болох баг, хорооны удирдлага нь:

- иргэдийн нийтийн хурал
- тэргүүлэгчид
- засаг дарга гэсэн хэсгээс бүрдэж байна.

Баг, хорооны иргэдийн нийтийн Хурлаас баг, хорооны Засаг даргад нэр дэвшүүлэх журамтай.

Ийнхүү иргэдийн нийтийн Хурлаар баг хорооны Засаг даргад нэр дэвшүүлэх хурлын үйл ажиллагааг хотод намын хамт олон, хөдөөд ах дүү, төрөл төрөгсөд сэм цугларах маягаар ор нэр төдий зохион байгуулах болоод багагүй хугацаа өнгөрч байна.

Ингэснээр нийт иргэдийн итгэлийг даахааргүй хүн баг, хорооны Засаг даргад нэр дэвшиж, томилогдон шүүмжлэлд өртөх болов.

Зөвлөлдөх санал асуулгаар баг, хорооны Засаг даргыг Иргэдийн нийтийн хурлаас нэр дэвшүүлж, дээд шатны Засаг дарга нь томилдог Үндсэн хуулийн өнөөгийн зохицуулалтыг өөрчилж, дээд шатны Засаг дарга нь томилдог хэлбэр рүү шилжүүлэхийг олонхи нь дэмжсэн байна²⁰². Энэ дагуу Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаар төсөлд тусгаж, хэлэлцүүлэгт оруулж байна. Баг, хорооны Засаг дарга орон нутгийн нийтийн албан тушаалтан, засаг захиргааны төлөөлөгч хэвээр үлдэх ч, төрийн албан хаагч болж, иргэдээсээ хөндийрөх үүд хаалга нээгдэх вий гэсэн болгоомжлол бас байгааг дурдах нь зүйтэй. Энэ бүхнийг дэнслэх шаардлага хууль тогтоогчид, хэлэлцүүлэгт оролцогсдын өмнө тавигдах нь эргэлзээгүй.

Тайлбар, үндэслэл

“Нийгэм төрийн алив үзэгдлийн үүсэл хөгжил өөрийг нь төрүүлсэн шалтгаантай гэдэг билээ. Энэ үүднээс үзэхүл, **Нэгдүгээрт:** баг бол өргөн уудам нутаг дэвсгэрт тархан оршиж, бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэн аж төрдөг Монгол түмнийг авсаархан нутаг дэвсгэрээр хэсэглэн зохион байгуулж, хүн амд шууд үйлчилдэг түүхэн уламжлалт, зохистой хэлбэр мөнөө харуулсан; **Хоёрдугаарт:** одоогоос 43 жилийн тэртээ /1959-1992/ түүнийг татан буулгаж, засаг захиргааных нь зарим үүргийг аж ахуйн газрын салбар нэгжийн удирдлагад хавсаргасан нь нийтийн анхан шатны үйлчилгээг ард олноос холдуулж, төвлөрлийг хүчтэй болгон төр, аж ахуйг хутгалдуулсан алдаа болсныг 33 жилийн амьдрал нотолсон” гэж Монгол Улсын хөдөлмөрийн баатар, ардын багш, гавьяат хуульч Б.Чимид Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал номын 386 дахь талд бичжээ.

Хороо бол багийн адил Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн анхан шатны нэгж мөн. Хотын хороо бол хүн ам олноор төвлөрсөн байдгаараа багаас ялгагдах онцлогтой. Хороо засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ зохион байгуулалтын нэгж болох хэсэгт хуваагдаж байна. Хороо 20 гэрт буюу хоринд хуваагдаж байгаад сүүлдээ хэсэгт хуваагдах болсон. Үүнтэй адилаар багт арван гэр /өрх/-ийн зохион байгуулалт яагаад байж болохгүй гэж.

Баг, хорооны Засаг даргыг Иргэдийн нийтийн хурлаас нэр дэвшүүлдэг, Хурлын шийдвэрийг биелүүлдэг гэдэг утгаар нь иргэний албан тушаалтан, орон нутгийн албан тушаалтан, харьяа нутаг дэвсгэрийнхээ хэнд ч болов хууль ёсоор заавал биелүүлэх шаардлага тавих, засаг захиргааны албадлагын арга хэмжээ хэрэглэх эрх эдэлдгийн хувьд засаг захиргааны төлөөлөгч /Б. Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. 2017. 427 дахь тал/ юм гэж тодорхойлжээ.

202 Анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулгын дүнгийн тайлан. 20 дахь тал

Ч.Энхбаатар, Д.Солонго нарын судлаачид **орон нутгийн** Засаг даргыг төвөөс томилдог тогтолцоог өөрчилж иргэдээс сонгодог болгохыг зөвлөмж болгож байна. Мөн орон нутгийн сонгуулийг нам бус болгох нь ихээхэн үр дүнтэй хэмээн харж байна. Үүнийг Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулалгүй сонгуулийн хуулиар шийдэх боломжтой.²⁰³

Үндсэн хуулийн энэхүү өөрчлөлттэй холбоо бүхий дараах судалгаануудыг хийж гүйцэтгэсэн байна. Үүнд:

1. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаан дахь улс төрийн намын оролцоо;
2. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх зүйн байдал болон тэдгээрийн бие даасан хараат бус байдал.

Дэлхийн нилээд улс орнуудад орон нутгийн анхан шатны нэгжийн даргыг тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн бүх нийтийн сонгуулиар болон төлөөлөгчдийн байгууллагаасаа сонгодог жишиг Герман, Их Британи, Унгар гэх мэт цөөнгүй улсад байна. Ингэснээр анхан шатны нэгжийн дарга нь нийтийн албан хаагч болдог учиртай.

Үндсэн хуулийн энэхүү өөрчлөлтөөр баг, хорооны Засаг даргыг томилох шийдвэр гарлаа гэж үзэхэд багийн иргэдийн нийтийн хурлын ач холбогдол, шууд ардчиллын ач холбогдлыг алдагдуулахгүй байх нөхцөлийг холбогдох хуулиудаар зохицуулах шаардлага тулгарна. Иргэдийн нийтийн Хуралд иргэдийг хэсэг, нутаг дэвсгэрийн байршлаар нь жигд оролцуулахтай холбоотой хуулийн зохицуулалт шинээр хийх шаардлагатай. Баг, хорооны Засаг дарга Иргэдийн нийтийн хурлын тэргүүлэгчдийн бүрэлдэхүүнд багтаж шууд ардчиллын зарчмыг ханган идэвхтэй ажиллах зохицуулалт шаардагдана. Иргэдээсээ хөндийрсөн баг, хорооны Засаг даргатай болгохгүйн тулд дээр дурдсанаар хязгаарлахгүй хуулийн нэмэлт зохицуулалтыг зайлшгүй хийх хэрэгтэй болно.

Ач холбогдол

Засаг захиргааны анхан шатны нэгжид удирдлага бэхжиж, хариуцлагыг бодитой тооцох боломжтой болно. Ялангуяа уул уурхайн баялаг, ашигт малтмалыг хууль бусаар олборлох, бэлчээр нутаг, отрын болон хадлангийн газрын маргаан, нийгмийн халамжийн болон ажилгүйдэл, сургууль завсардал зэрэг асуудлыг аймаг, нийслэл, хотын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, түүнээс сонгогдсон Засаг дарга, сум дүүрэг, хотын Засаг даргын томилсон баг, хорооны Засаг дарга гэсэн шатлалаар хариуцлагажуулах, эзэнжүүлэх боломж бүрдэнэ.

Баг, хорооны иргэдийн нийтийн Хурал нь Засаг даргад нэр дэвшүүлэхээс бусад асуудлыг шууд ардчиллын зарчмаар шийдвэрлэх боломж нь хадгалагдана. Үүний тулд баг, хорооны иргэдийн нийтийн хурлын үлгэрчилсэн дүрмийг Улсын Их Хурлаас баталж гаргах шаардлага тулгарна.

203 Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. 327 дахь тал

Засаг захиргааны анхан шатны нэгжийн түвшинд улс төрждөг байдлыг тодорхой хэмжээнд хязгаарлана. Баг, хорооны түвшинд төдийгүй сум, дүүргийн түвшинд ч улс төрийн намын оролцооноос татгалзах боломж бий. Энэ удаад баг, хорооны түвшинд л улс төрийн намын оролцоог хязгаарлаж байна.

Баг, хорооны Засаг даргыг төрийн албан хаагчийн сонгон шалгаруулалтын журмаар томилох боломж нээгдсэнээр мэдлэг боловсролтой, туршлагатай хүнийг сонгон ажиллуулах боломж бүрдэнэ. Энэ нь сайн талтай ч сөрөг талыг тооцож, холбогдох хуулиудаар нарийн зохицуулах шаардлага тулгарна.

Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн Тавин наймдугаар зүйл, Тавин есдүгээр зүйлийн 2, 3, Жардугаар зүйл 1, Жаран нэгдүгээр зүйлийн 2, 4, Жаран хоёрдугаар зүйлийн 1, 3, Жаран гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн заалтууд нь Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт "хот"-ыг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болгон өөрчилж байгаагаас урган гарч байгаа өөрчлөлтүүд юм. Ийм учраас өөрчлөх шаардлага, онол, судалгааны үндэслэл, ач холбогдол зэрэг нь Үндсэн хуулийн Тавин долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийнхтэй ижил байна.