

МОНГОЛ УЛС БА ИХ БРИТАНИ УЛСЫН ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Ц.Болормаа

ОРШИЛ

Энэхүү судалгааг хийхийн тулд юуны өмнө “төрийн байгуулал”, “төрийн байгууламж”, “засаглалын хэлбэр” зэрэг онолын ойлголтын ялгааг тодруулан гаргах нь зохимжтой. Учир нь олонх хүмүүс төрийн байгуулал болон төрийн байгууламж гэх ойлголтыг нэг ойлголт мэт хольж хутгах явдал ажиглагддаг. Нөгөө талаас энэ сэдвийн хүрээнд засаглалын хэлбэр гэх ойлголтыг авч үзэх шаардлага нь эдгээр хоёр ойлголтыг нэг мөр ойлгоход тустай. Иймээс энэхүү судалгаанд нэр томьёоны онолын ялгааг тодотгон гаргахын тулд эрх зүйн тайлбар толь болон төрийн онолын чиглэлээр бүтээгдсэн нэг сэдэвт бүтээлийг өргөнөөр ашигласан болно.

Онолын ойлголт: Академич С.Нарангэрэлийн “Эрх зүйн эх толь бичиг” бүтээлд:

Төрийн байгуулал (state system) гэдэг нь төрийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг бүхэлд нь хамарсан бөгөөд агуулга, хэлбэрийг нь илэрхийлсэн ухагдахуун: төрийн чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим, төрийн байгууллагын тогтолцоо, тэдгээрийн эрх хэмжээ, түүний салаа мөчрийн эрх зүйн байдал, бүрдүүлэх журам зэрэг³⁷² гэсэн бол;

Төрийн байгууламж (state structure, forms of government) нь улсын бүтцийн суурь ойлголт. Төв засаг нь улсынхаа нутаг дэвсгэрийг засаг захиргааны талаар хэрхэн хуваарилж, хүн амаа харьяалуулан, орон нутгаа удирдах, тэндэхийн эрх барих газруудтай эрх зүйн ямар байдалд харилцахыг тогтоон явуулах³⁷³ гэж тодорхойлсон байна.

Тэгвэл, хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор Н.Лүндэндоржийн “Төрийн онол” бүтээлд *төрийн дээд албан тушаалыг хэн хэрэгжүүлж буйгаар нь төрийн удирдлагын хэлбэрийг хаант, бүгд найрамдах улсад хуваана*³⁷⁴ гэсэн байдаг. Мөн бүтээлд **“төрийн байгууламж** бол улсын нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын хуваарилалт, төрийн төв, орон нутгийн байгууллагын хоорондын харилцааны эрх зүйн байдлыг илэрхийлсэн ойлголт. Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны нэгжид эсвэл муж улс, субъектийн нутаг дэвсгэрт хуваагдаж байна уу гэдгээс хамааран “Нэгдмэл” хийгээд “Холбооны” улс гэсэн төрийн байгууламжийн хэлбэрт хуваагдана³⁷⁵” гэж тодорхойлсон байдаг.

Мөн “Төрийн Ерөнхий онол” бүтээлд **“Төрийн байгууламжийн хэлбэр нь үндэстний бүтэц, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалт болон төв ба орон нутгийн байгууллагын харьцааны онцлогийг илэрхийлсэн ойлголт юм. Эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой барууны улс орнуудын**

³⁷² “Эрх зүйн эх толь бичиг” С.Нарангэрэл, 2007 он, х 429

³⁷³ “Эрх зүйн эх толь бичиг” С.Нарангэрэл, 2007 он, х 430

³⁷⁴ “Төрийн онол” Н.Лүндэндорж, 2005 он, х 150

³⁷⁵ Мөн тэнд

хувьд энэхүү ойлголтыг өргөнөөр авч үзэн **төрийн бүтэц** хэмээн нэрлэх ба төрийн бүтэц ямар байх нь нийгмийн, үндэсний, түүх болон газар зүйн олон нөхцөл үалтгаанаас хамаардаг. Төрийн бүтцийг нэгдмэл төр, улсуудын холбоо гэж хоёр ангилна³⁷⁶ гэснээс үзвэл төрийн байгууламж гэх ойлголт нь төрийн бүтэц буюу state structure талын ойлголт болох нь батлагдаж байна.

Нөгөө талаас, засаглалын хэлбэр гэх ойлголтыг дараах байдлаар томъёолсон байдгыг Эрх зүйн эх толь бичгээс үзвэл **“Засаглалын хэлбэр (form of government) - эрх мэдлийн зохион байгуулалт, тэдгээрийн албан ёсны эх сурвалжийг тодорхойлдог үндсэн хуулийн эрх зүйн цогц институт. Засаг төрийн дээд байгууллагын (төрийн тэргүүн, парламент, засгийн газар) бүтэц ба эрх зүйн байдал, тэдгээрийн хоорондын харилцааны талаар тогтоосон журам. Засаглалын хэлбэрийг тодорхойлогч гол шинж нь төрийн тэргүүний эрх зүйн байдал юм.**³⁷⁷

Мөн Ш. Монтескьегийн “Хуулийн амин сүнс” бүтээлд **засаглалын хэлбэрийн** талаар “...төрд гурван төрлийн эрх мэдэл орших (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх) ба эхнийх нь хууль тогтоох эрх мэдэл бөгөөд түүний гол субъект төрийн тэргүүн болон байгууллага байж болно. Энэ субъект цаг үеийн болон байнгын хуулийг тогтоож, оршин буй хуулиудыг засаж, өөрчилж, хүчингүй болгож байх ёстой” хэмээсэн байдгаараа засаглалын хэлбэр буюу эрх мэдлийн хуваарилалтаар нь төрийн байгууллыг хэрхэн тодорхойлж болохыг харуулсан.

Харин, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлгийн 2.1-д “Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна”³⁷⁸ гэж заасан бөгөөд мөн хуулийн 3.1-д “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.” хэмээн засаглалын хэлбэрийг хуульчлан тогтоосон байдаг.

Үүнээс үзэхэд, **төрийн байгуулал** нь төрийн чиг үүрэг буюу засаглалын хэлбэр, эрх мэдлийн хуваарилалттай холбогдон гарах ойлголт бөгөөд харин **төрийн байгууламж** гэдэг нь нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын хуваарилалт болон энэхүү хуваараас үүдэлтэй тэдгээрийн хоорондын харилцааны эрх зүйн байдлыг илэрхийлэл бүхий ойлголт болох нь харагдаж байна.

Монгол Улсын төрийн байгууллын түүхэн уламжлал

Монгол Улс бол төрт ёсыг 2000 гаруй жилийн түүхтэй гэж үздэг боловч энэхүү судалгаанд Монголын анхны бичмэл хууль гэж үзэж болох “Их Засаг” хуульд тухайн үеийн Монгол төрийн байгууллыг хэрхэн тогтоосныг авч үзье. Эрдэмтэн судлаачдын сэргээн босгосон Их засаг хууль³⁷⁹-ийн:

³⁷⁶ “Төрийн ерөнхий онол” Ц.Сарантуяа, 1998 он, х 88

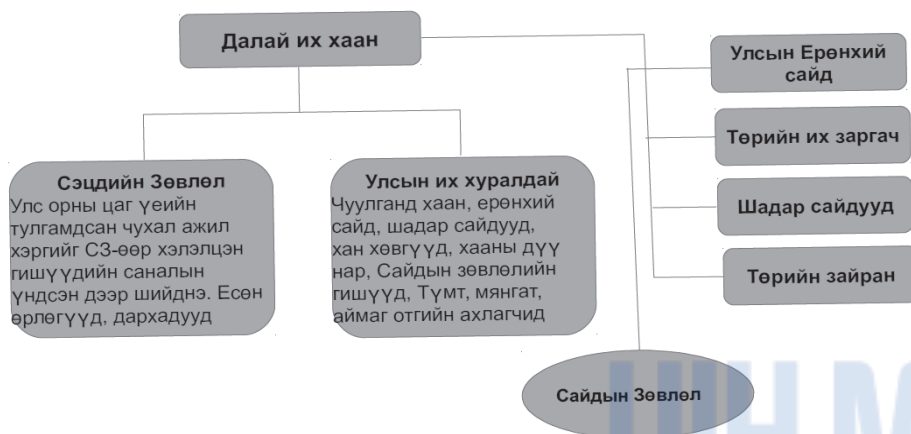
³⁷⁷ “Эрх зүйн эх толь бичиг” С.Нарангэрэл, 2007 он, х 204

³⁷⁸ Монгол Улсын Үндсэн хууль

³⁷⁹ “Хүннү гүрэн болон Монголын нэгдсэн төр, дараа үеийн хууль цааз, заншлын хэм хэмжээг харьцуулан судалсан нь” Г.Баярхүү, 2011 он, х 43

- есдүгээр зүйлд: гол Улсын дээд эрхийг их далай хаан барих тул төрийн бүх эрх хааны мэдэлд байна;
- аравдугаар зүйлд: Монгол Улсын далай хааны дараагийн албан тушаалтнууд бол улсын ерөнхий сайд буюу улсын ван, төрийн их заргач, шадар сайдууд, төрийн зайран нар байх ёстой. Их Монгол Улсын төрийн дээд эрх барих тушаалтны бүрэлдэхүүнд далай хааны шадар есөн өрлөгүүд, мөн дархдууд ормой;
- арванхоёрдугаар зүйлд: Монгол Улсын далай хааны шууд удирдлагын дор “Сэцдийн зөвлөл” ба “Улсын их хуралдай” гэдэг төрийн дээд шатны байгууллагууд үйл ажиллагаагаа явуулмой;
- арванзургаадугаар зүйлд: Их Монгол Улсын төрийн их заргачийн тушаалыг буй болгож шүүхийн бүх хэргийг түүний хяналтанд өгөв. Төрийн их заргач болбоос Монгол Улсын доторх бүх шүүх, таслах явдлыг эрхлэн явуулж, шүүн тасалсан бүх хэргээ хөх бэхээр цагаан цаасан дээр бичиж үлдээх хэрэгтэй. Төрийн их заргачийн шийдвэрлэсэн хэргийг хэн ч өөрчлөх эрхгүй болмой.

гэж тус тус зааснаас үүдэн тухайн үеийн Монгол төрийн байгууллын ерөнхий зураглалыг гарган харж болох юм. Ийнхүү зураглан үзвэл тухайн үеийн төрийн байгуулал нь дараах бүтэцтэй байж болохоор байна. Үүнд:



Их засаг хуулиас хойш “Юань улсын нэвтэрхий хууль” болон түүнээс хойшхи цаг үеийн олон хууль тогтоомжуудаас харж болох хэдий ч Үндсэн хуулийн хэмжээнд төрийн байгууллын хувьд Бүгд Найрамдах хэлбэрийг сонгосон гэж үздэг анхдугаар Үндсэн хуулиас эхлэн товчхон дурдъя.

- БНМАУ-ын анхдугаар Үндсэн хууль буюу 1924 оны Үндсэн хуулиар дангаар хэмжээгүй ноёрхох хаант засаглалыг халж, Бүгд Найрамдах хэлбэрийг сонгосон гэж үздэг бөгөөд энэ нь тус Үндсэн хуулийн хоёрдугаар зүйл, дөрөвдүгээр зүйл, хорин дөрөвдүгээр зүйлүүдээс харагддаг. Харин төрийн эрх мэдлийн нэг салаа мөчир болох шүүх эрх мэдлийг хуульчиж өгөөгүйгээрээ учир дутагдалтай гэж судлаачид үздэг.

- Харин 1940 оны Үндсэн хуулиар төрийн байгууллыг илүү дэвшилтэд болгон долоодугаар бүлэгт шүүх эрх мэдлийг багтаан хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиг үүргийг илүү нарийвчлан тусгасан байдаг.
- 1960 оны Үндсэн хууль нь өмнөх хоёр үндсэн хуулиас үзэл санааны хувьд өөр гэж үзэж болох бөгөөд учир нь Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс бол ажилчин, хоршоолсон ардууд, /малчин, тариаланчид/ хөдөлмөрч сэхээтний социалист улс бөгөөд түүний үндэс нь ажилчин анги, хоршоолсон ардын холбоо мөн³⁸⁰; Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс бол ардын ардчилсан төрийн хэлбэрээр тогтнон хөгжиж байгаа социалист улс мөн³⁸¹; Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсад засгийн бүх эрх хөдөлмөрчин ард түмний мэдэлд байна. Монголын хөдөлмөрчин ард түмэн өөрөө сонгогдсон депутатуудын бүрэлдэхүүнтэй Ардын хурлаар уламжлан засгийн эрх барина гэх зэргээр тодорхойлсноос харахад эрх мэдэл хуваарилах зарчимд тулгуурлахаас илүүтэй улс төрийн дэглэмд тулгуурлан төрийн байгууллын хэлбэрээ тодорхойлсон гэж үзэхээр байна.
- Шинэ Үндсэн хууль буюу өнөөг хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 1992 оны Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлд зааснаар төрийн байгууламжийн хувьд Нэгдмэл улс байх бөгөөд харин төрийн байгууллын хувьд “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.” гэж заасан байдаг.

Үүнээс үзвэл Монгол Улс бол төрийн байгууллын хувьд **парламентын засаглалтай Бүгд Найрамдах** улс юм. Харин Их Засаг хуульд заасан төрийн байгууллын хэлбэр буюу төрийн байгууллын түүхэн уламжлалыг үзвэл Монгол улс бол **парламентын хаант улс байсан** нь харагдаж байна. Харин өнөө цагт парламентын хаант засаглал бүхий цөөн хэдэн улс байдгын нэг нь Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант улс юм. Тус улс нь угсаа залгамжилсан хааны удмаас гадна хоёр танхим бүхий парламентэд хууль тогтоох эрх мэдлийг хадгалахын зэрэгцээ Ерөнхий сайдаар толгойлуулсан гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагатай зэрэг нь Чингис хааны Их Монгол улсын төрийн байгуулалтай ижил төсөөтэй байгаа тул төрийн байгууллын энэхүү тогтолцоо нь өнөө цагт хэрхэн оршин тогтнож буй, давуу тал нь юу болох талаар харьцуулахын тулд ИБУИНВУ-ын төрийн байгууллыг судлахаар сонгосон болно.

Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Вант Улсын төрийн байгуулал

ИБУИНВУ нь төрийн удирдлагын хэлбэр буюу төрийн байгууллын хувьд **парламентын хаант улс юм**. Парламентын хаант улсын гол онцлог нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл Үндсэн хуулийн

³⁸⁰ БНМАУ-ын Үндсэн хууль, 1960 он. Хоёрдугаар зүйл

³⁸¹ БНМАУ-ын Үндсэн хууль, 1960 он. Гуравдугаар зүйл

хаанаас хараат бусаар бүрэн эрхээ чөлөөтэй хэрэгжүүлдэг төрийн удирдлагын ардчилсан хэлбэр юм. Тиймээс ч “хаан төр барих боловч удирдахгүй” гэсэн зарчим үйлчилдэг. Өөрөөр хэлбэл, хаан гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүнийг томилдог ч өөрийн үзэмжээр бус, харин парламентын сонгуульд олонх болсон намын зүтгэлтнийг томилдог. Түүнчлэн парламентыг тараах, лордуудыг томилох, зарлиг гаргах зэрэг нь зөвхөн ерөнхий сайд, түүний кабинетын саналаар хэрэгжинэ.

Түүнчлэн ИБУИНВУ нь улс төрийн дэглэмийн хувьд ардчилсан дэглэм бүхий парламентын хаант улс. Төрийн тэргүүн нь хаан /хаан буюу хатан хаан/. Хаан ёс төдий өргөн эрх мэдэлтэй. Тухайлбал: Ерөнхий сайдыг болон засгийн газрын гишүүдийг, бусад албан тушаалтнуудыг /шүүгч, зэвсэгт хүчний офицерууд, дипломатууд, ноёрхогч хийдийн дээд мяндагтнууд/ томилох, парламентыг зарлан хуралдуулах болон тараах, парламентын баталсан хуульд хориг тавих эрхтэй юм. Хаан мөн зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байдаг. Тэрбээр улс орноо олон улсын харилцаанд албан ёсоор төлөөлдөг бөгөөд гадаад улс орнуудтай гэрээ байгуулах ба батлах, дайн зарлах ба энхийн гэрээ байгуулах, мөн уучлал үзүүлэх эрхтэй байдаг.

Гэвч засгийн газар түүний нэрийн өмнөөс өөрт нь хамаардаг бараг бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байна. Удирдлагын хариуцлагын үүргийн хувиар засгийн газрын албан тушаалтнууд хааны гаргах бүх актыг бэлтгэж өгдөг бөгөөд тэдгээрийн төлөө хариуцлага хүлээдэг байна.³⁸²

Их британид хууль тогтоох эрх мэдэл хоёр танхим бүхий парламентад хамаардаг байна. ИБУИНВУ-ын төрийн байгууллын гол ололт нь хоёр танхим бүхий хууль тогтоох байгууллага юм. Учир нь доод танхим буюу Нийтийн танхим нь ард түмний шууд сонгуулаар байгуулагдах бөгөөд харин дээд танхим буюу Лордын танхим нь угсаа залгамжилсан язгууртнуудаас бүрдсэн танхим байна.

Нийтийн танхим нь төлөөллийн ардчилалыг хэрэгжүүлдэг утгаараа татвар, төсөв, мөнгөний холбогдол бүхий хууль тогтоомжийг хэлэлцэн батлах бөгөөд эдгээр хууль тогтоомжийг Лордын танхим хэлэлцэхгүй бөгөөд харин хойшлуулах, хориг тавих эрх эдлэхээс гадна хууль санаачлах, улс төрийн асуудлаар парламентыг хэлэлцүүлэг явуулах үндсэн чиг үүрэгтэй байна. Лордын танхим нь аль нэг улс төрийн хүчнээс хараат бус байх бөгөөд шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх дээд шатны байгууллагын чиг үүрэгтэй байдаг.

Парламентын тухай 1911 оны хуулийн дагуу парламентын эрх мэдлийн хугацаа 5 жилээс илүү байж болохгүй. Нийтийн танхим /доод танхим/ мажоритар тогтолцооны дагуу бүх нийтийн бөгөөд шууд сонгуулаар харьцангуй олонхоор сонгогддог байна. Нийтийн танхимын бүрэлдэхүүнд 659 депутат байдаг. Лордын танхим бол парламентын дээд танхим бөгөөд тэр нь сонгогддоггүй. Уг танхимд суух эрхийг нэг бол үе залгамжлан, эсхүл хааны томилгоогоор олж авдаг.

³⁸² "Их Британийн эрх зүй болон эрх зүйн тогтолцоо" А.К.Романов, 2016 он, х 67

Парламентын сонгуулийн дараагаар Засгийн газрыг бүрдүүлдэг. Нийтийн танхимд олонх суудал авсан намын дарга Ерөнхий сайд болдог. Түүнийг хаан ёс төдийн томилдог. Ерөнхий сайдын санал болгосноор засгийн газрын бусад гишүүдийг мөн хаан томилдог байна. Их британид “Засгийн газар” “кабинет” гэдгийг ялгаж ойлгодог. Кабинет нь үндсэн асуудлуудын талаарх улс төрийн бодлогыг боловсруулдаг байна. Кабинет нь Засгийн газрын дотор ажилладаг, түүний бүрэлдэхүүнд ерөнхий сайд болон үндсэн гол сайдууд ордог байна. Засгийн газрын бүрэлдэхүүн нь хамаагүй илүү өргөн юм /кабинетын гишүүдийн тоо 15-25 хүн байдаг бол засгийн газрынх 100 орчим байдаг/. Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ хэзээ ч цуглаж байгаагүй бөгөөд улс орны дотоод, гадаад улс төрийн бодлогын бүх асуудлыг хэрэг дээрээ кабинетын хуралдаан дээр хэлэлцэж шийдвэрлэдэг байна.

Кабинет бол засгийн газрын зохион байгуулалтын онцгой хэсэг юм. Түүний хурлын тэмдэглэлүүдийг 30 жилийн хугацаанд задруулах ёсгүй. Кабинетын гишүүд түүний үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг задруулахгүй байх тангараг өргөдөг байна.

Ерөнхий сайд кабинетын бие бүрэлдэхүүнийг тодорхойлдог. Кабинетын хуралдаанд парламентын намын бүлгийн “ташуур” буюу *serjant at arms* /ахлагч/ оролцдог бөгөөд түүний зорилго нь бүлгийн байр суурийг кабинетын сонорт хүргэх юм. Ийнхүү кабинет гэдэг ойлголт нь бусад улсад байдаг засгийн газрын тэргүүлэгчид гэдэгтэй дүйж байдаг. Кабинет хууль бүтээх үйл ажиллагаанд ч бас оролцдог, гэхдээ бие даасан байдлаар бус, учир нь үндсэн хуулийн статус байдаггүй, харин Нууц зөвлөлд оролцон түүний шийдвэрүүдийг хэлбэржүүлэх замаар оролцдог байна.

Энэ бүхнээс дүгнэн үзэхэд ИБУИНВУ нь парламентын хаант улс болохынхоо хувьд дээд танхимын гишүүд мэргэшсэн парламентч байх бөгөөд доод танхимын хууль тогтоогчдоос илүүтэй үндсэн хуульт ёсны үзэл санааны асуудлаар хэлэлцүүлэг явуулдаг нь үндсэн хуульт ёс, хууль дээдлэх ёс бат суурьтайгаар оршин тогтнох, түүнчлэн төрийн эрх баригчдын ёс зүйн хэм хэмжээ бодитоор оршин тогтноход доривтой нөлөөлсөн гэж үзэх үндэстэй юм.

UIN.MN
СУДАЛГААНЫ САН

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

Хууль тогтоомж:

- БНМАУ-ын Үндсэн хууль 1924
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль 1940
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль 1960
- Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992

Нэг бэдэвт бүтээл:

- “Эрх зүйн эх толь бичиг” С.Нарангэрэл, 2007 он
- “Төрийн онол” Н.Лүндэндорж, 2005 он
- “Их Британийн эрх зүй болон эрх зүйн тогтолцоо” А.К.Романов, 2016 он
- “Хүннү гүрэн болон Монголын нэгдсэн төр, дараа үеийн хууль цааз, заншлын хэм хэмжээг харьцуулан судалсан нь” Г.Баярхүү, 2011 он
- “Төрийн ерөнхий онол” Ц.Сарантуяа, 1998 он