

Одонхүүгийн МӨНХСАЙХАН

О.Мөнхсайхан нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн профессор, Үндсэн хуулийн хүрээлэнгийн захирлаар ажилладаг. Тэрээр хүний эрх, Үндсэн хуулийн эрх зүй, шүүхийн эрх зүй, эрх зүйн болон улс төрийн философи, хуульчийн ёс зүйн чиглэлээр хичээл зааж, 40 гаран эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, долоон ном дангаар болон хамтран хэвлүүлсэн. 2014-2019 онд Монгол Улсын Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүн, 2016-2019 онд Хуульчдын холбооны Хууль зүйн сургуулийг магадлан итгэмжлэх хорооны дарга (одоог хүртэл гишүүн), 2011-2013 онд АНУ-ын Вашингтоны их сургууль болон Жорж Вашингтоны их сургуульд хуулийн зочин судлаач байсан. МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль төгсөж (2005), Японы Нагояа их сургуулийн Хууль зүйн сургуульд магистр (2008), доктор (2011)-ын зэрэг хамгаалсан.



Одонхүүгийн МӨНХСАЙХАН

ЕРӨНХИЙЛӨГЧ: ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ, БҮРЭН ЭРХ

Одонхүүгийн МӨНХСАЙХАН

ЕРӨНХИЙЛӨГЧ:
ЭРХ ЗҮЙН БАЙДАЛ,
БҮРЭН ЭРХ

UIH.MN
СИЛАДСАЛНЫ САН
АНХНЫ ХЭВЛЭЛ

Монгол Улсын Их Сургуулийн
Хууль зүйн сургууль

Ерөнхийлөгч: эрх зүйн байдал, бүрэн эрх

Одонхүүгийн Мөнхсайхан

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Улаанбаатар

2022

Ерөнхийлөгч: эрх зүйн байдал, бүрэн эрх

Зохиогч: О.Мөнхсайхан

Редактор: Х.Сэлэнгэ

УИН.МН
СУДАЛГААНЫ САН

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрх хуулийн дагуу хамгаалагдсан болно. Бүтээлийг бүтнээр эсхүл хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, микрофильм хийх, электрон системд оруулах, бусад ямар нэгэн хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно

Хайрт ах О.Мөнхжаргалдаа зориулав.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Агуулга

Талархал	ix
Өмнөтгөл	vii
I. Оршил.....	1
II. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, түүний эрх зүйн байдал	5
Монгол Улс парламентын тогтолцоотой болох нь.....	6
Төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч: бэлгэдлийн болон арбитрчийн чиг үүрэг.....	15
Ерөнхийлөгчийн сонгууль ба бүрэн эрхийн хугацааны өөрчлөлт	25
III. Ерөнхийлөгч ба хууль тогтоох эрх мэдэл	33
Анхдугаар чуулган товлон зарлах, илгээлт гаргах, мэдээлэх, санал оруулах.....	34
Хууль санаачлах.....	34
Хориг тавих	38
Ерөнхий сайдыг томилоход бэлгэдлийн шинжтэй оролцох	45
Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшигчтэй танилцах.....	50
Ерөнхий сайдыг хугацаанд нь томилоогүй бол УИХ-ыг тараах.....	53
IV. Ерөнхийлөгч ба гүйцэтгэх эрх мэдэл.....	61
Засгийн газарт чиглэл өгөх ба зарлиг гаргах ойлголтыг эргэн харах нь	63
Гадаад харилцаанд холбогдох бүрэн эрх.....	78
Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх.....	86
Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч	100
Онц болон дайны байдалтай холбоотой бүрэн эрх.....	104

V. Ерөнхийлөгч ба шүүх эрх мэдэл	111
Шүүгчийн томилгоо.....	112
Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн томилгоо	118
Улсын ерөнхий прокурор болон түүний орлогч нарын томилгоо.....	122
Үндсэн хуулийн цэцийн есөн гишүүний гурвыг санал болгох	126
VI. Үндсэн хуулийн бус бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгохыг хориглосон нь.....	135
2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт: тодорхой бүрэн эрх	135
Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй бүрэн эрхийг хасах явц	142
Бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд олонх, цөөнх тэнцвэртэй оролцох	145
Нэр дэвшигчийн сонсгол зохион байгуулах шаардлага	154
VII. Дүгнэлт, санал	161
Ном зүй	171



Талархал

Энэхүү судалгааг АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн агентлагийн дэмжлэгтэйгээр Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэн, Азийн сангийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Залуучууд, эмэгтэйчүүдийн сонгууль, улс төрийн оролцоог идэвхжүүлэх нь” хөтөлбөрийн хүрээнд 2021 онд хийж гүйцэтгэв. Судалгаанд илэрхийлэгдсэн агуулга, дүгнэлт, санал нь судлаачийн үзэл бодол бөгөөд АНУ-ын засгийн газар эсхүл дээрх агентлаг, хүрээлэнгийн албан ёсны байр суурь биш болно. Эл судалгааг хийхэд дэмжлэг үзүүлсэн Азийн санд, ялангуяа түүний суурин төлөөлөгч Марк Кейниг болон хөтөлбөрийн дэд менежер Л.Дэлгэрмаа нарт талархаж байна.

Эцэст нь, *Ерөнхийлөгч: эрх зүйн байдал, бүрэн эрх* номын эхийг уншиж, редакторласан МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн зөвлөх профессор, хууль зүйн доктор Х.Сэлэнгэ багш, үг үсэг, эшлэлийг нягталсан МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн III түвшний оюутан Т.Эмүжин шавь нартаа их баярлалаа.



UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

Өмнөтгөл

Францын соён гэгээрүүлэгч Шарль Луй Монтескье “Хууль тогтоох ба гүйцэтгэх эрх мэдэл нь нэг хүнд төвлөрвөл эрх чөлөө үгүй болно... Мөн түүнчлэн шүүх эрх мэдэл нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс ангид биш бол эрх чөлөө гэж үгүй. Шүүх эрх мэдлийг хууль тогтоогчтой нэгтгэвээс шүүгч хууль тогтоодог болж харьяат иргэдийн амь нас, эрх чөлөө нь дур зоргоор авирлагчийн гарт орох болно. Шүүх эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй нэгтгэвэл шүүгч хүчирхийлэн дарангуйлж эхлэх магад. Нэг хүн эсвэл ...нэг байгууллага хууль тогтоох, нийтийн хэргийг гүйцэтгэх, гэмт хэрэг болон хувь хүнд холбогдох хэргийг шүүж, дээрхи гурван эрхийг хэрэгжүүлж эхэлбэл бүх зүйл төгсгөл болно...” хэмээн үзэж, төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолыг хөгжүүлсэн билээ. Ардчилсан төрт улс орнууд төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолд тулгуурлан, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийн зохист байдлыг хангах Үндсэн хуульт ёсыг өөрийн улс орны нөхцөл байдалд тохируулан засаглалын хэлбэрийг тогтоон, хэрэгжүүлж байна.

Монгол Улс нь 1992 онд шинэ Үндсэн хуулийг баталж, парламентат ёсыг төлөвшүүлэх болсон ч, төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцэл алдагдах, эрх мэдлийг хэтрүүлэх, улмаар Үндсэн хуульт ёс гажуудах үзэгдэл байсаар байна. Иймд үндсэн хуулийг, түүний үзэл баримтлалын үүднээс ойлгож, хэлбэрэлтгүй сахин хэрэгжүүлэх, үндсэн хуульт ёсыг хөгжүүлэх шаардлагатай байгаа өнөөгийн нөхцөлд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн профессор, хууль зүйн доктор О.Мөнхсайханы “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч: эрх

зүйн байдал, бүрэн эрх” нэг сэдэвт бүтээл нь онол – практикийн чухал ач холбогдолтой юм.

“Монгол Улсын Ерөнхийлөгч: эрх зүйн байдал, бүрэн эрх” нэг сэдэвт бүтээл нь Монголын эрх зүйн шинжлэх ухааны хувьд анх удаа тусгайлан ерөнхийлөгчийн институцийг бүрэн хэмжээгээр судалж, шинжлэх ухааны үнэлэлт дүгнэлт өгснөөрөө шинэлэг байх бөгөөд үндсэн хуулийг тайлбарлах арга зүй болон герменевтик арга зүйд тулгуурлан ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрхийг тодорхойлж, улмаар парламентат ёс, эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг гүнзгийрүүлэн хөгжүүлэх чиг хандлагыг орчин үеийн онол – практик, харьцуулсан эрх зүй судлалын үүднээс тодорхойлсон нь шинжлэх ухааны төдийгүй практик ихээхэн ач холбогдолтой байна.

“Монгол Улсын Ерөнхийлөгч: эрх зүйн байдал, бүрэн эрх” нэг сэдэвт бүтээл нь төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн зохист байдлыг хангах, парламентат ёс, ерөнхийлөгчийн институцийг гүнзгийрүүлэн хөгжүүлэхэд ихээхэн хувь нэмрийг оруулна гэдэгт бүтэн итгэлтэй байна.

Оюуны үйлс нь дэлгэрч, эрдмийн хураар бялхаж байх болтугай!

Доктор (Ph.D.), профессор Х. Сэлэнгэ



I. Оршил

Монголын төрийн тэргүүний институтийн үүсэл хөгжлийг Хаант засаг (МЭ II зуунаас 1921 он хүртэл), Хэмжээт эрхт хаант төр¹ (1921-1924), Хамтын тэргүүнтэй Бүгд найрамдах төр (1924-1990), Ерөнхийлөгчийн институтийг анхлан бий болсон үе (1990-1992), Ерөнхийлөгчийн институтийг Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн үе (1992 оноос хойш) гэж ангилжээ.² 1990 онд Монголын ард түмэн социализмаас үндсэн хуульт ардчилал руу тайван замаар шилжсэн. БНМАУ-ын Ардын Их Хурал (АИХ) 1990.05.10-нд “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хууль”-ийг баталсан. Социалист тогтолцооноос ардчилалд шилжих шилжилтийн үеийн энэ хуулиар парламентын тогтолцоог бий болгохын зэрэгцээ парламентаас сонгогдож түүний өмнө хариуцлага хүлээдэг Ерөнхийлөгчийг анх удаа бий болгосон нь цаашид уг институтийг ойлгож хөгжүүлэх суурь болсон юм.

1992 онд Монгол Улс анхны ардчилсан Үндсэн хуулиа баталсан нь парламентын ардчиллын суурийг тавьж, хүний болон иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлан хяналт, тэнцлийн тогтолцоог бий болгосон билээ. Энэ тогтолцоонд Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд чухал байр суурь эзэлдэг. Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс шууд сонгогддог боловч Ерөнхийлөгч сонгогдсоныг парламент зөвшөөрөх, Ерөнхийлөгч УИХ-д ажлаа хариуцах ёсыг тусган зохицуулсан бөгөөд парламент Засгийн газрын харилцах эрх зүйн үндсийн хувьд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь парламентын тогтолцооны Ерөнхийлөгч мөнийг олон судлаачид

¹ 1921.11.01-1924.04.17-нд Богд хаан нь хэмжээт эрхт хаан бөгөөд түүний байр суурь, эрх мэдэл нь парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийнхтэй төстэй байсныг Ардын засгийн газар болон Богд хоёрын хооронд байгуулсан гэрээ (Тангаргын гэрээ)-д тулгуурлан дүгнэжээ. Я.Долгоржав, “Нээж хэлсэн үг,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 6-9.

² Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 123-135.

нотолдог.³ Иймээс, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрхийн агуулга, хүрээг парламентын тогтолцооны ерөнхийлөгчид хамаарах байдлаар тодорхойлох нь чухал юм.

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь үндсэн болон тодорхой бүрэн эрхээс бүрдэнэ. Үндсэн бүрэн эрх гэж Үндсэн хуулийн 33 болон бусад зүйлд Ерөнхийлөгчид эдлүүлэхээр заасан бүрэн эрхийг ойлгодог. Тодорхой бүрэн эрх гэж үндсэн бүрэн эрхийг тодруулсан, процессжуулсан шинжтэй хуульд заасан бүрэн эрхийг хэлэх бөгөөд тэдгээр нь үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнээс халих ёсгүй.

Эдүгээ хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй хуулиудыг авч үзвэл Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь Үндсэн хуулиар зөвшөөрсөн агуулгаасаа хэтэрсэн гэж олон судлаач дүгнэдэг. Жишээлбэл, “Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь Ерөнхийлөгчийн институтын эрх мэдлийн цар хүрээ нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаас хэрэгжилтийн хувьд нэлээдгүй өргөжин тэлсэн хандлага судалгааны үр дүнд гарч ирж байна” гэжээ.⁴ Нэг талаас, Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон үндсэн бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаас өргөжүүлэн хуульчилж хэрэгжүүлсэн нь түүний эрх мэдэл ийнхүү тэлэхэд нөлөөлсөн байх аж. Нөгөө талаас, Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид огт олгоогүй тодорхой бүрэн эрхийг ердийн хуулиар Ерөнхийлөгчид нэмж өгсөн нь бас нэгэн шалтгаан болсон. Энэхүү судалгааны хүрээнд 1992 оны Үндсэн хуулиар сонгосон парламентын тогтолцооны зарчимд нийцүүлэн Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрхийн агуулга, хүрээг тодорхойлж, хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм гэсэн байр суурийг зохих нотолгоо, үндэслэлийг хамт дэвшүүлж байна.

Энэ бүтээл нь Оршил, Дүгнэлтийн хамт таван үндсэн бүлэгтэй. Тус бүтээлийн II бүлэгт парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцооны мөн чанарыг харьцуулсны үндсэн дээр Монгол Улс парламентын тогтолцоог сонгосон бөгөөд Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн, үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд бэлгэдлийн болон арбитрчийн чиг үүрэг хэрэгжүүлдэг гэдгийг тайлбарлана. Мөн, Ерөнхийлөгч ард түмнээс шууд сонгогддог бөгөөд 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн насыг 50-аас доошгүй, бүрэн эрхийн хугацааг зөвхөн нэг удаа зургаан жилээр ажиллуулахаар өөрчилсөн үндэслэлийг танилцуулах болно. Бүтээлийн III, IV, V бүлэгт Ерөнхийлөгчийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлтэй холбогдсон бүрэн эрхийн агуулгыг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, парламентын тогтолцоотой улсын ерөнхийлөгчийн статусын дагуу нягтлан үзнэ. 2019

³ Мөн тэнд, 135.

⁴ Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ,” *Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа* дотор (Конрад-Аденауэр-Сан, 2018), 47.

онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуульд заагаагүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид бусад хуулиар нэмж олгохыг хориглосон тул ийм бүр эрхүүдийг хасах, дахин өгөхгүй байх шаардлагатай гэдгийг энэ бүтээлийн VI бүлэгт толилуулна. Ерөнхийлөгчөөс Үндсэн хуулийн бус бүрэн эрхийг нь хасаж шилжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал, үндсэн зарчмыг баримтлах, ялангуяа бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч бус, харин УИХ дахь олонх, цөөнхийн тэнцвэртэй төлөөлөл, мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн бодит оролцоо, ил тод байдлыг хангах нь нэн чухал болохыг харуулна.

Энэхүү “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч: эрх зүйн байдал, бүрэн эрх” бүтээлд парламентын тогтолцоо дахь ерөнхийлөгчийн институтын онолын сэтгэлгээний бүтээлүүдийг онол – арга зүйн үүднээс ашигласнаас гадна үндсэн хуулийг тайлбарлах арга зүй болон герменевтик арга зүйд тулгуурлан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын үүднээс Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн түүхэн эх сурвалжийг ашиглаж, судалгааныхаа үр дүнг нотлохыг оролдсон. Тухайлбал, 1992 оны Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн АИХ, БНМАУ-ын Улсын Бага Хурал (цаашид “УБХ” гэх), дотоод гадаадын судлаачдын бүтээл зэргийг судалсан. Мөн, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын 2021.03.02-ны А/34 дугаар тушаалаар байгуулсан Ажлын хэсгийн⁵ боловсруулсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын болон түүнийг дагалдах хуулиудын төсөл (2021.06.16-нд Засгийн газрын хуралдаанаар орж УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр тогтсон хувилбар)-ийн гол үзэл баримтлал нь үндэслэлтэй эсэхэд дүн шинжилгээ хийв.



⁵ Зохиогч энэхүү Ажлын хэсгийн гишүүнээр ажилласан болно.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

II. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, түүний эрх зүйн байдал

Хүн төрөлхтөн ардчилсан хувьсгал, шинэчлэлийн үр нөлөөгөөр бий болгож хөгжүүлсэн ардчилсан төрийн тогтолцоо нь янз бүрийн хэлбэрээр хөгжиж байгаа ч ерөнхийдөө парламентын, ерөнхийлөгчийн, холимог хэмээн гурвалсан ангиллыг хамгийн түгээмэл ашиглаж байна.¹ Монгол Улс холимог тогтолцоо, ялангуяа түүний парламент тогтолцоотой төстэй хувилбар (ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо)-ыг нутагшуулсан гэж зарим судлаачид үздэг ч тус улс парламентын тогтолцоотой гэж үзэх үндэслэл буйг шинжлэх ухааны үүднээс нотлох оролдлогыг бүтээлийн энэ бүлэгт хийнэ. Мөн, Монгол Улсад хөгжиж буй парламентын тогтолцоо, түүний нэг хэсэг болох ерөнхийлөгчийн институт, ялангуяа ерөнхийлөгч, ерөнхий сайдын чиг үүрэг, тэдгээрийн ялгаа, онцлогийг парламентат ёсны онол, практикийн үүднээс дүн шинжилгээ хийлээ. Парламентын болон холимог тогтолцоонд (1) ерөнхийлөгч нь төлөөлүүлэгч, ерөнхий сайд нь түүний төлөөлөгч байх загвар; (2) ерөнхийлөгч нь бэлгэдэл, ерөнхий сайд нь төлөөлүүлэгч байх загвар; (3) ерөнхийлөгч нь арбитрч, ерөнхий сайд нь удирдагч байх загвар байдгийг тодорхойлж, Монгол Улсын Үндсэн хууль (цаашид “МУҮХ” гэх)-аар Ерөнхийлөгч нь бэлгэдлийн болон арбитрчийн аль алины шинжтэй чиг үүрэгтэй, Ерөнхий сайд нь Засгийн газрыг удирддаг манлайлагч байхаар зохицуулсан болохыг харуулна. Эцэст нь, энэхүү бүлэгт Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгууль, түүний онцлогийг

¹ 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үеэс эхлэн өдийг хүртэл парламентын засаглал, ерөнхийлөгчийн засаглал гэх хэллэг Монгол хэлний ердийн ярианд хамгийн түгээмэл бөгөөд зарим судлаачид ч хэрэглэдэг. Мөн, заримдаа парламентын засаг, ерөнхийлөгчийн засаг, парламентын ардчилал, ерөнхийлөгчийн ардчилал эсхүл парламентын бүгд найрамдах улс, ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс гэх зэрэг нэр томъёог хэрэглэдэг. Энэхүү судалгаанд парламентын тогтолцоо, ерөнхийлөгчийн тогтолцоо гэх хэллэгүүдийг түлхүү баримтлах ч бусад хэллэгийг нэгэн адил утгатай хэрэглэнэ.

судлахын зэрэгцээ Ерөнхийлөгчийн нас болон бүрэн эрхийн хугацаанд гарсан өөрчлөлт нь парламентын тогтолцооны шинжийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн болохыг нотлох оролдлого хийсэн болно.

Монгол Улс парламентын тогтолцоотой болох нь

1992 оны Үндсэн хуулийн 1.1-т зааснаар “Монгол Улс бол тусгаар тогтносон, бүрэн эрхт, Бүгд найрамдах улс мөн” хэмээн тогтоож, ардчилсан засгийг сонгосон ч засгийн ямар хэлбэртэй болох нь гадаад, дотоодын судлаачдын үзлээр маргаантай. Иймд, үндсэн хуулийн эрх зүйн болон улс төр судлалын онол, үзэл баримтлал, судлаачдын бүтээл, түүхэн эх сурвалжид үндэслэн Монгол Улс парламентын тогтолцоотой бөгөөд 2000, 2019 онд Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар уг тогтолцоогоо бэхжүүлж ирсэн гэдгийг нотлохыг хичээнэ.

Парламентын, ерөнхийлөгчийн, холимог тогтолцоо нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг дээд байгууллага - засгийн газрыг хэрхэн байгуулдаг хийгээд засгийн газар парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг эсэхээрээ ялгаатай. Парламентын тогтолцоонд ард түмнээс сонгосон парламентаас байгуулсан засгийн газарт гүйцэтгэх эрх мэдлийг хариуцуулдаг. Ерөнхий сайд болон сайд нар нь засгийн газрыг бүрдүүлж, ерөнхий сайд засгийн газрыг тэргүүлдэг бөгөөд парламент дахь олонхын итгэлийг алдвал огцордог. Парламентын тогтолцоотой улсын сонгодог жишээ нь Англи, Япон, Герман, Эстони юм.

Ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ард түмнээс сонгогдсон ерөнхийлөгч нь засгийн газрыг тэргүүлэхийн зэрэгцээ төрийн тэргүүн байдаг. Парламент болон ерөнхийлөгч нь тус тусдаа ард түмнээс сонгогдож өөр өөрийн бүрэн эрхийн хугацаанд ажиллах бөгөөд бие биеийнхээ итгэлийг даахыг шаарддаггүй. Өөрөөр хэлбэл, ерөнхийлөгч парламентыг тараахгүй, парламент улс төрийн шалтгаанаар ерөнхийлөгчийг огцруулахгүй. Ерөнхийлөгчийн тогтолцооны сонгодог жишээ нь АНУ юм.

Холимог тогтолцоо нь парламентын болон ерөнхийлөгчийн тогтолцооны аль алийн шинжийг агуулснаараа онцлог. Дюверже энэхүү тогтолцоог хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо гэж нэрлэж, Австри, Финланд, Франц, Исланд, Ирланд, Португали, Ваймерын бүгд найрамдах улс (цаашид “БНУ” гэх)-аар жишээ татсан байдаг. Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь дараах гурван элементээр тодорхойлогдоно гэж тэрээр үзжээ: (1) ерөнхийлөгч нь нийтээрээ сонгох эрхийн үндсэн дээр сонгогддог; 2) ерөнхийлөгч нөлөө бүхий эрх мэдэлтэй; 3) ерөнхийлөгчийн

зэрэгцээ ерөнхий сайд, сайд нар ажиллах бөгөөд ерөнхий сайд, сайд нар нь засгийн газрыг бүрдүүлж гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг, парламент итгэл үл үзүүлснээс бусад тохиолдолд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг.² Дювержегийн энэхүү тодорхойлолт нь маш их эшлэгддэг ч ерөнхийлөгчийн нөлөө бүхий эрх мэдэл гэж яг юу вэ гэдэг нь тодорхойгүй, үзэмжээр хандаж болохоор агуулгатай хэмээн шүүмжлэлд өртдөгийг хүлээн зөвшөөрөхөөр байна.

Дювержегийн “ерөнхийлөгч нөлөө бүхий эрх мэдэлтэй байх” гэсэн шалгуурыг хасаж, ард түмнээс тодорхой бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгогдсон ерөнхийлөгч нь парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг ерөнхий сайд, кабинеттай зэрэгцэн орших нөхцөлийг хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо хэмээн Элги тодорхойлсон.³ Энэхүү тодорхойлолт нь төрийн тэргүүн болон засгийн газрын тэргүүн ямар арга замаар албан тушаалд хүрч, эрхлэн хэрэгжүүлдэг вэ гэдгийг л илтгэх бөгөөд эдгээр хоёр этгээд ямар эрх мэдэлтэй вэ гэдэг дээр урьдчилан байр суурь илэрхийлдэггүй. Жишээлбэл, сул ерөнхийлөгч бүхий Австри, Болгар, Исланд, Ирланд зэрэг улс, хүчтэй ерөнхийлөгч бүхий Франц, ОХУ зэрэг улс, хэмжээт эрхт ерөнхийлөгч бүхий Финланд, Польш, Португали зэрэг улсын аль аль нь хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд багтана гэж Элги үзжээ.

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн болон ерөнхийлөгч-парламентын гэсэн хоёр ялгаатай хэлбэртэй гэж Шугарт, Кэрэй нар ангилсан нь уг тогтолцооны мөн чанарыг ойлгох, гүйцэтгэлийг харьцуулан дүгнэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг юм. Товчоор тодорхойлбол, “Ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ерөнхий сайд болон кабинет нь зөвхөн парламентын олонхын өмнө хариуцлага хүлээдэг бол ерөнхийлөгч-парламентын тогтолцоонд ерөнхий сайд болон кабинет нь ерөнхийлөгчийн болон парламентын олонхын өмнө хоёрдмол хариуцлага хүлээдэг” ажээ.⁴

Ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь гурван үндсэн шинжтэй: (1) ерөнхийлөгч нь ард түмний саналаар тодорхой бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгогддог; (2) засгийн газрыг удирдах үүрэг бүхий ерөнхий сайдыг ерөнхийлөгч томилдог; (3) засгийн газрыг огцруулах бүрэн эрхийг

² Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” *European Journal of Political Research* 8(2): 166.

³ Robert Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism” in *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie (Oxford University Press, 1999), 13.

⁴ Matthew Soberg Shugart, “Comparative Executive-Legislative Relations” in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman (2008), 357.

зөвхөн парламент хэрэгжүүлдэг.⁵ Энэ тогтолцоонд ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэргүүлдэггүй, удирддаггүй, харин засгийн газрын тэргүүн болох ерөнхий сайдтай зэрэгцэн оршдог. Ерөнхийлөгч нь заримдаа хориг тавих зэрэг бүрэн эрхтэй байх ч ерөнхий сайд, сайд болон бусад албан тушаалтныг томилох, парламентыг тараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх нь түгээмэл гэж Шугарт, Кэрэй нар бичжээ. Ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо Франц, Румын, Словак, Польш, Монгол, Литва, Болгар зэрэг улсад бий гэж үзсэн байна.

Ерөнхийлөгч-парламентын тогтолцоо нь мөн гурван гол шинжтэй: (1) ерөнхийлөгч нь ард түмний саналаар тодорхой бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгогддог; (2) ерөнхийлөгч нь ерөнхий сайд болон засгийн газрын бусад сайдыг томилдог, огцруулдаг; (3) ерөнхий сайд болон сайд нар нь парламентын болон ерөнхийлөгчийн аль алийн итгэлийг даах шаардлагатай.⁶ Энэ тогтолцоонд Ерөнхийлөгч мөн л парламентыг тараах болон хууль тогтооходтой холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг гэж Шугарт, Кэрэй нар бичсэн. Ерөнхийлөгч-парламентын тогтолцоо Ваймерын БНУ, Австри, Намиби, Армен зэрэг улсад бий гэжээ.

Ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улсыг парламентын тогтолцоо мөн эсхүл парламентын тогтолцоотой бараг адил хэмээн үзэх үндэслэлтэй. Энэ тогтолцоонд хэдийгээр ерөнхийлөгч ерөнхий сайдыг томилох боловч засгийн газрыг огцруулах бүрэн эрхгүй тул парламентын олонхын дэмжсэн хүнийг л ерөнхий сайдаар томилдог, мөн ерөнхийлөгч ерөнхий сайдын саналд үндэслэн сайд нарыг томилдог. Ерөнхий сайдыг сонгох санаачилга ерөнхийлөгчид бус, харин парламентын олонход байдаг тул ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь парламентын дэглэмтэй илүү ойр бөгөөд эдгээрийг бэлгэдлийн ерөнхийлөгчтэй парламентын тогтолцоонд тооцохгүй байгаа цор ганц шалтгаан бол ерөнхийлөгч нь дараах нэмэлт бүрэн эрхүүдийн ядаж нэгийг хэрэгжүүлдэг явдал юм: парламентыг тараах (Нигер шиг), хориг тавих (Болгар, 2006 оны Украин, Нигер шиг), парламентын олонх мухардалд орвол ерөнхий сайдыг томилох (Мадагаскар шиг).⁷ Түүнчлэн, Австри, Исланд, Ирланд, Португалид ерөнхийлөгч нь ард түмнээс сонгогддог боловч бодит байдал дээр эрх мэдэл багатай учир эдгээр улс ердийн парламентын тогтолцоотой адил гэж Лийпхарт дүгнэсэн.⁸ Хагас ерөнхийлөгчийн

⁵ Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents And Assemblies: Constitutional Design And Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992), 23.

⁶ Мөн тэнд, 24.

⁷ Matthew Soberg Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns," *French Politics*, 3 (2005), 339.

⁸ Арэнд Лийпхарт, *Ардчиллын хэв загвар: Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл* (УБ, 2007), 143.

тогтолцоо бол парламентын дэглэмийн дэд загвар бөгөөд парламентын дэглэмтэй илүү ойролцоо юм гэж Вэймэ үзсэн.⁹

Засгийн тогтолцооны хэлбэрийг тодорхойлох гол шалгуур нь парламент бүрэн эрхийн хугацаандаа ажиллаж буй засгийн газрыг огцруулах боломжтой эсэх юм гэж Чэйбаб үзээд гурав ангилсан: парламент засгийн газрыг огцруулах боломжгүй бол ерөнхийлөгчийн тогтолцоо; зөвхөн парламент засгийн газрыг огцруулах боломжтой бол парламентын тогтолцоо; ерөнхийлөгч эсхүл парламент засгийн газрыг огцруулах боломжтой бол холимог тогтолцоо гэжээ.¹⁰ Өөрөөр хэлбэл, засгийн газар оршин тогтнохын тулд парламентын дэмжлэг шаардлагагүй бол ерөнхийлөгчийн тогтолцоо; засгийн газар оршин тогтнохын тулд зөвхөн парламентын дэмжлэг шаардлагатай бол парламентын тогтолцоо; засгийн газар оршин тогтнохын тулд парламентаас болон ард түмнээс сонгогдсон ерөнхийлөгчөөс хамааралтай бол холимог тогтолцоо гэж тэрээр дүгнэжээ. Иймд, Чэйбаб холимог тогтолцоонд ерөнхийлөгч-парламентын тогтолцоог, парламентын тогтолцоонд сонгодог парламентын тогтолцоо болон ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоог багтаасан гэж ойлгогддог. Тухайлбал, Финланд (2000 оноос), Ирланд (1937 оноос) улсад ард түмнээс сонгогддог ерөнхийлөгч бий боловч түүний өмнө засгийн газар хариуцлага хүлээдэггүй тул парламентын тогтолцоотой гэж Чэйбаб үзжээ.¹¹ Учир нь, эдгээр улсад ерөнхийлөгч өөрийн санаачилгаар парламентыг тараадаггүй, харин Финландад ерөнхийлөгч ерөнхий сайдын саналд үндэслэн парламентыг тараах, Ирландад ерөнхийлөгч парламентыг тараах ерөнхий сайдын саналаас татгалзах боломжтой. Эдгээр улсад ерөнхийлөгч парламентын сонгосон ерөнхий сайдыг томилох, ерөнхий сайдын саналаар сайд нарыг томилох, огцруулах, мөн парламентын олонх итгэл эс үзүүлсэн бол засгийн газрыг огцруулах үүрэгтэй.

Ерөнхийлөгчийн, парламентын болон холимог тогтолцооны аль нь ардчилалд илүү ээлтэйг судалсан олон бүтээл бий. Жишээлбэл, ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь ардчиллыг нурааж авторитар дэглэм рүү шилжих магадлал парламентын тогтолцооноос илүү өндөр гэж Линз дүгнэснээрээ алдартай¹² бөгөөд 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байхад Линзийн энэ судалгаа дурдагдаж байв. Мөн, ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь ардчилалд үзүүлэх нөлөөний

⁹ Klaus von Beyme, "Institutional Engineering and Transition to Democracy" in *Democratic Consolidation In Eastern Europe*, Volume 1, edited by Jan Zielonka (Oxford University Press, 2001), 14-15

¹⁰ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge University Press, 2007), 34.

¹¹ Мөн тэнд, 38-39.

¹² Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, 1/4 (1990), 51-69.

хувьд ерөнхийлөгч-парламент тогтолцооноос илүү сайн, ардчилал урт хугацаанд оршиход эергээр нөлөөлдөг бөгөөд ийм хандлага пост коммунист улсуудад ч ажиглагдсан.¹³ Учир нь, ерөнхийлөгч-парламентын тогтолцоонд ерөнхийлөгч нь засгийн газрыг огцруулах болон бусад олон бүрэн эрх (хууль тогтооходтой холбоотой төдийгүй зэвсэгт хүчин зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бүрэн эрх) эдэлдэг учраас үүндээ дулдуйдан буулт хийхээс татгалзаж, парламенттай хүчтэй зөрчилдөж, улмаар ардчилал нуран унах эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг ажээ. Ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ерөнхийлөгч засгийн газрыг огцруулах боломжгүй бөгөөд бусадтай хуваалцаж хэрэгжүүлэх хязгаарлагдмал бүрэн эрхтэй тул парламентын дэмжлэгийг авах шаардлагатай байдгаас буулт хийх, парламент болон ерөнхий сайдтай хамтран ажиллахаас аргагүй болдог байна.

Пост коммунист улсууд дотор Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс сонгогддог ч парламентын тогтолцоо бүхий улс олон бий. Жишээлбэл, Польш (1997 оноос), Словак (1999 оноос), Чех (2012 оноос) гэсэн Төв Европын улсуудыг Англи хэл дээрх барууны судалгаанд заримдаа хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо хэмээдэг ч эдгээр гурван улсын үндсэн хууль тогтоогчид, үндсэн хуулийн шүүх, дотоодын судлаачид нь өөрийн орныг парламентын тогтолцоотой гэж санал нэгддэг.¹⁴ Учир нь, эдгээр гурван улсад засгийн газар нь парламентын итгэл дээр оршин тогтнож ажилладаг. Ерөнхийлөгчийг ард түмнээс сонгодог ч ерөнхийлөгч нь бодлого тодорхойлохгүй, гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэргүүлэхгүй, харин хяналт (check) тавих шинжтэй бэлгэдлийн болон арбитрийн чиг үүрэгтэй ажээ. Ийм хязгаарлагдмал бүрэн эрхтэй учраас Ерөнхийлөгчийг ард түмнээс сонгогддог байдал нь Польш, Словак, Чехийн парламентын тогтолцооны шинж чанарыг алдагдуулахгүй гэж үздэг.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хууль нь хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоог эсхүл холимог тогтолцоог бий болгосон гэж англи хэл дээрх зарим судалгаанд бичдэг. Жишээлбэл, Чэйбаб Монгол Улсын 1992-2002 оны засгийн хэлбэрийг холимог тогтолцоонд хамааруулжээ.¹⁵ Мөн, Монгол

¹³ Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford University Press, 2011), 176; Robert Elgie and Petra Schleiter, "Variation in the Durability of Semi-Presidentialism Democracies," in *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (Palgrave Macmillan, 2011), 42-60; Oleh Protsyk, "Semi-Presidentialism Under Post-Communism," in *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (Palgrave Macmillan, 2011), 98-116; Raunio, Tapio, and Thomas Sedelius, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe: Executive Coordination and Political Leadership* (Palgrave Macmillan, 2020), 4.

¹⁴ Miloš Brunclík and Michal Kubát, *Semi-presidentialism, Parliamentarism and Presidents: Presidential Politics in Central Europe* (Routledge, 2019), 131-136.

¹⁵ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge University Press, 2007), 43, 45.

Улсын Ерөнхийлөгч тодорхой эрх мэдэлтэй боловч Ерөнхий сайд төрийн үйл хэргийг гүйцэтгэхэд давамгайлах эрх хэмжээтэй тул ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд хамаардаг гэж үзэх нь бий. Тухайлбал, Монголд хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцооны ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн хэлбэр хэрэгждэг хэмээн Шугарт, Элги, Рэйли нар дүгнэжээ.¹⁶ 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайдын томилгоог зогсоох Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хассан нь ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцооны шинжийг нэмэгдүүлсэн.¹⁷

Монгол Улс нь Польш, Словак, Чехийн нэгэн адил парламентын тогтолцоотой гэх үндэслэлийг конвенциал болон герменевтик арга зүйн үүднээс товч тайлбарлая. Юуны өмнө, ийм байр суурьтай гадаад судлаачид ч бийг дурдах нь зүйтэй. Жишээлбэл, Лийпхарт “1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн дагуу Монгол улс шууд сонгогддог ерөнхийлөгч бүхий парламентын ардчилалтай улс болсон байна” гэж дүгнэжээ.¹⁸ Мөн, Монгол судлаачдын дийлэнх олонх нь тус улс ард түмнээс шууд сонгогддог Ерөнхийлөгчтэй боловч парламентын тогтолцоотой гэж санал нэгддэг.¹⁹ Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид Монголын ард түмэн “олон намт парламентын засаг буюу парламентын “Бүгд найрамдах” төрийн хэлбэрийг Үндсэн хуулиараа бэхжүүлэн тунхагласан” гэдгийг олон талын үндэслэл, харьцуулсан судалгаанд тулгуурлан харуулсан.²⁰ Мөн, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулж батлах үед “Монгол Улс төрийн удирдлагын хэлбэрээр парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг сонгож, түүнийгээ тууштай дагаж мөрдсөн”²¹ гэж профессор Ч.Энхбаатар дүгнэжээ. Хэдийгээр ард түмнээс сонгогдсон ерөнхийлөгч парламенттай эн тэнцүү легитим шинжтэй мэт зэрэгцүүлж, улмаар засаглалын дээд төвшинд үл ойлголцох, зөрчилдөх байдал ажиглагддаг боловч ерөнхийлөгчийг ард түмнээс сонгохоор хуульчилсан нь парламентын тогтолцооны шинжийг алдагдуулахгүй бөгөөд Монголоос гадна Австри,

¹⁶ Matthew Soberg Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns,” *French Politics*, 2005, 3, 336; Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford University Press, 2011), 29.

¹⁷ Benjamin Reilly, “Semi-Presidentialism and Democratic Development in East Asia,” in *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (Palgrave Macmillan, 2011), 118-119.

¹⁸ Арэнд Лийпхарт, *Ардчиллын хэв загвар: Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл* (Yale University Press, 1999; УБ, 2007), 10.

¹⁹ Ц.Сарантуяа, *Төрийн ерөнхий онол* (УБ, 1998), 88-87; Х.Тэмүүжин, *Jus frast буюу Ёст үг* (МУИС, Хууль зүйн сургууль, 2003), 165; О.Машбат, *Үндсэн хууль: улстөр-эрхзүй, хяналт-тэнцэл* (Эрх зүйт ёс сан, 2015), 21-23; Н.Лүндэндорж, *Төрийн онол*, Нэмж засварласан 4 дэх хэвлэл, (УБ, 2020), 153.

²⁰ Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 17-75.

²¹ Ч.Энхбаатар, “Төрийн байгууллын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал,” *Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль (эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл)* дотор (УБ, 2020), 36.

Болгар, Финланд зэрэг парламентын тогтолцоонд ерөнхийлөгчийг бүх нийтээр сонгох журмыг тогтоосон гэж Монгол судлаачид дүгнэдэг.²²

1992 оны Үндсэн хуулиар парламентын тогтолцоог сонгож авсан гэж Монголд албан ёсоор үздэг. Тухайн үед ч иргэдийн олонх парламентын тогтолцоог дэмжсэн. Жишээлбэл, Үндсэн хууль батлахын өмнө иргэдээс ирүүлсэн нийт саналын 60 гаруй хувь, мөн социологийн судалгаанд оролцогчдын 50 гаруй хувь “Монголд төрийн удирдлагын Парламентын хэлбэр зохистой” гэж үзжээ.²³ Мөн, Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн УБХ болон АИХ дээр Монгол Улс парламентын тогтолцоотой эсхүл ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой байх эсэх талаар ширүүн маргаан өрнөсөн²⁴ ч зөвшилцсөний эцэст “төрийн удирдлагын парламентын хэлбэр”-ийг зохистой гэж сонгож буйгаа шууд илэрхийлж, түүнийгээ тууштай баримталсан. Тухайлбал, АИХ-ын дарга Ж.Уртнасан ийнхүү хэлж байжээ: “Бид парламентын бүгд найрамдах улс байна гэдэг ерөнхий зарчим дээрээ бүх намууд гарын үсэг зурсан протокол бий. Тиймээс энэ дээр дахин давтан ярилтгүй.”²⁵ Мөн, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын дарга, БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч П.Очирбат Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үед “Манай орон цаашид өөрийн гэсэн онцлогтой “Парламентын улс” байх болно” гэж, мөн Үндсэн хуулийг баталсны дараахан “Ерөнхийлөгч бүхий парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг сонголоо” гэж тодорхой хэлж байв.²⁶

1992 оны Үндсэн хуулиар парламентын тогтолцоог бий болгож, уг тогтолцоог төгөлдөржүүлэхийн тулд 2000, 2019 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Ерөнхий сайдыг томилох асуудлыг УИХ дахь олонх болон Ерөнхийлөгч зөвшилцөж шийдвэрлэдэг, Ерөнхийлөгч Засгийн газрыг огцруулах саналыг УИХ-д оруулдаг, Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж УИХ-аар томилуулдаг байхаар 1992 оны Үндсэн хуульд анх зохицуулсан байв. Гэтэл, 1998-2000 онд тухайн үеийн Ерөнхийлөгч УИХ дахь олонхын санал болгосон хүнийг Ерөнхий сайдаар томилохоос, Ерөнхий сайдын санал болгосон хүнийг

²² Ч.Энхбаатар, А.Алтанзул, П.Амаржаргал, Р.Мухийт, Г.Дугаржав, Б.Ариунтуул, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, Удирдлагын академийн судалгааны тайлан 018 (УБ, 2019), 32.

²³ “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай (1991.11.13).”

²⁴ 1990-1992 онд энэ хэлбэр тус бүрийг дэмжсэн болон няцаасан үндэслэлийн товч тоймыг эндээс уншина уу: Д.Лүндээжанцан, *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*, Хоёр дахь хэвлэл (УБ, 2014), 308-311.

²⁵ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 67.

²⁶ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийн талаар БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын дарга П.Очирбатын УБХ-ын чуулганы хуралдаанд хэлсэн үг (1991.05.17),” “Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсантай холбогдуулан Ардын Их Хурлын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдаан дээр Ерөнхийлөгч П.Очирбатын хэлсэн үг (1992.01.13).”

Засгийн газрын гишүүнээр томилохоос удаа дараа татгалзаж улс төрийн хямрал үүсгэхэд хүргэж байв. Үүнээс улбаатай 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд хэн байхыг зөвхөн УИХ шийддэг, сайд нарыг Ерөнхий сайд санал болгож УИХ томилдог болсон.²⁷ Иймээс, судлаач Х.Тэмүүжин 2000 оны энэ нэмэлт, өөрчлөлт нь “Монгол Улсыг Парламентын засаглалтай гэж үзэх үндсийг илүү тод томруунаар бүрдүүлж өгсөн” гэжээ.²⁸ Судлаач О.Машбат “Ерөнхийлөгч УИХ-тай Ерөнхий сайдыг томилох талаар зөвшилцдөг байсныг больсноор Ерөнхий сайдыг сонгох талаарх улс төрийн санаачилга парламентад суудалтай намуудын хүрээнд ирж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч гагцхүү нэрийг нь УИХ-ын хэлэлцүүлэгт оруулах үүрэг хүлээдэг болсон нь сайшаалтай”²⁹ гэжээ.

2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал (2019.06.06)-д “Үндсэн хуулиар парламентын тогтолцоог сонгож, төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн гурван салаанд хуваарилж харилцан хяналт-тэнцлийг хангах үндсийг тавьсан,” “Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг парламентын засаглалтай улсын жишигт нийцүүлэн зарим өөрчлөлт, хязгаарлалтыг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай байна” гэжээ. “Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг парламентын засаглалтай улсын жишигт нийцүүлэн зарим өөрчлөлт, хязгаарлалтыг” 2019 онд Үндсэн хуульд тусгасан гэдгийг Үндсэн хуулийн цэц ч хүлээн зөвшөөрсөн.³⁰ 2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүний томилгоонд ерөнхийлөгчийн оролцох бодит оролцоог бүрэн халж зөвхөн бэлгэдлийн шинжтэй болгосон, Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа зургаан жилийн хугацаагаар сонгохоор өөрчилсөн бөгөөд Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээг зөвхөн Үндсэн хуульд нэрлэн заасан бүрэн эрхээр хязгаарласан тул парламентын ардчиллын шинжийг улам хангасан. Улс төр судлаачид 2019 оны “ҮХНӨ-ийн заалтаар Парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн эрх, үүргийн оролцоо талаас нь

²⁷ 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 39.2-т “Ерөнхий сайд уул асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ” гэж нэмсэн бөгөөд 33.1.2-ыг “Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхиороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах;” гэж өөрчлөн найруулсан.

²⁸ Х.Тэмүүжин, *Jus frast буюу Ёст үг* (МУИС, Хууль зүйн сургууль, 2003), 173.

²⁹ О.Машбат, “Парламентыг тараах үндэслэл ба конструктив механизм,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 96-111.

³⁰ Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 02, 2021.04.16.

өөрчлөлт хийх эхлэл тавигдаж, эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн үүрэгт түүнийг гол үүрэгтэйгээр авч үзсэн өөрчлөлт” гэж дүгнэдэг.³¹

Дүгнэвэл, 1992 онд Үндсэн хуулийг баталж, 2000, 2019 онд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар Монгол Улсын парламентын тогтолцооны шинж улам бэхэжсэн юм. Учир нь, зөвхөн УИХ дахь олонх Ерөнхий сайдыг нэр дэвшүүлж томилох шийдвэрийг бие даан гаргадаг. УИХ-ын нийт гишүүний олонхын саналаар Ерөнхий сайдыг огцруулдаг. Засгийн газар Ерөнхийлөгчийн өмнө бус, харин зөвхөн УИХ-ын өмнө улс төрийн хариуцлага хүлээдэг. Ерөнхийлөгч нь УИХ дахь олонхын нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ-д оруулах үүрэг (МУҮХ, 39.2) хүлээж төрийн тэргүүний хувьд хэлбэрийн шинжтэй оролцдог бөгөөд Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг огцруулахгүй төдийгүй огцруулах саналыг УИХ-д оруулах бүрэн эрхээ ч нэмэлт, өөрчлөлтүүдээр алдсан. Засгийн газрын гишүүнийг УИХ, Ерөнхийлөгчид танилцуулснаар Ерөнхий сайд бие даан томилж, чөлөөлж, огцруулах бөгөөд Засгийн газрын гишүүн УИХ-д тангараг өргөнө (МУҮХ, 39.4). Ерөнхийлөгч нь хориг тавих зэрэг харьцангуй эрх мэдэлтэй боловч Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг нэмж олгохыг хориглосон (МУҮХ, 33.4). Иймээс, Монгол Улс нь парламентын тогтолцоотой улс юм.

УИХ-аас баталсан бараг бүх бодлогын баримт бичигт Монгол Улсыг парламентын тогтолцоотой, түүнийг бэхжүүлэх нь үндэсний аюулгүй байдал, ардчиллын баталгаа болохыг дурдан тусгаж ирсэн байдаг. Жишээлбэл, УИХ-ын 2008 оны 12 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлого”-ын Стратегийн зорилт 1 (2007-2021 он)-д “Парламентын тогтолцоог төлөвшүүлэн хөгжүүлж, төрийн бодлогын тогтвортой байдлыг хангана” гэж заасан. Мөн, УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 1.1.4-т “Хүний эрх, эрх чөлөө, хууль дээдлэх зарчим, парламентын засаглалд суурилсан, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангасан ардчилсан төрийн тогтолцоо нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах баталгаа мөн” гэжээ. Түүнчлэн, УИХ-ын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын Зорилт 5.1-д “Эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг оновчтой болгож, засаглалын тогтвортой байдлыг хангана” гэж заагаад уг зорилгыг хэрэгжүүлэх I үе шат (2021-2030)-д “Улсын Их Хурлын хууль тогтоох, бодлого тодорхойлох, төлөөлөх, хяналт тавих чадавх сайжирч парламентын засаглал бэхэжсэн байна,”

³¹ Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, “Ерөнхийлөгч, түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл (Тойм судалгааны тайлан)” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 14.

мөн тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 5.1.1-д энэ зорилтын хүрээнд “Засаглалын хэлбэрийн гажуудлыг засаж, ардчилсан парламентын тогтолцоог бэхжүүлэх чиглэлд эрх зүйн болон бодлогын шинэчлэл хийнэ” гэжээ.

Монгол Улс нь парламентын тогтолцоотой тул Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал, түүний бүрэн эрхийг парламентын тогтолцоотой улсын ерөнхийлөгчийнхтэй аль болох дүйхүйцээр уншиж тайлбарлах нь зүйтэй. Парламентын тогтолцоонд ерөнхийлөгчийн институт идэвхгүй тэнцвэржүүлэх арбитрачийн чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч (1) өөрийн санаачилгаар улс төрийн болон эрх зүйн үр дагавар бүхий үйлдэл хийхгүй; (2) гагцхүү хуульд заасан улс төр, эрх зүйн тодорхой нөхцөл үүсвэл хуулиар олгосон хүрээнд үйлдэл хийнэ; (3) улс төр, эрх зүйн үр дагавар бүхий үйлдэл хийхээр бол тэр нь заавал Ерөнхий сайд, Засгийн газрын зөвшөөрлөөр хүчин төгөлдөр болдог. Үндсэн хуулиар хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хүрээнд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид олгосон бүрэн эрх, үүргийг эдгээр шаардлагын дагуу хэрхэн ойлгож хөгжүүлэх боломжтой талаар бүтээлийн III, IV, V бүлэгт хэлэлцэнэ.

Төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч: бэлгэдлийн болон арбитрачийн чиг үүрэг

Монгол Улсад ард түмнээс сонгогдсон, харьцангуй бүрэн эрх бүхий Ерөнхийлөгчтэй парламентын тогтолцоотой байх сонголтыг Үндсэн хууль тогтоогчид хийсэн байна. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын удаа дараагийн илтгэлийг нягтлан үзэхэд “харьцангуй эрх бүхий /номинал/ Ерөнхийлөгчтэй байх саналыг сонгон авсан,”³² “парламентын удирдлагын хэлбэр зонхилж байгаа нөхцөл дэх Ерөнхийлөгчтэй бусад улсынхтай харьцуулахад манай энэ төсөлд Ерөнхийлөгчид харьцангуй өндөр эрх эдлүүлэхээр оруулж байна,”³³ “Парламентын удирдлагын хэлбэр зонхилж байгаа зарим орны Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээтэй харьцуулахад манай Ерөнхийлөгчид

³² П.Очирбат, “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай,” 1991.11.13; К.Зардыхан, “Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийн тухай Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын илтгэл,” 1990.07.02.

³³ К.Зардыхан, “Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийн тухай Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын илтгэл,” 1990.07.02.

нэлээн өргөн эрх эдлүүлэхээр төсөлд оруулсан боловч Ерөнхийлөгч төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх буюу Засгийн газрын үйл ажиллагааг чиглүүлэхтэй холбогдсон эрх хэмжээ одоогийн төсөлд арай дутмаг байгаа юм”³⁴ гэх зэрэг байр суурийг талууд илэрхийлж байсныг харж болно. Монгол Улсын анхны Ерөнхийлөгч П.Очирбат “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг тогтооходоо Парламентын засаглалтай номинал эрх бүхий Ерөнхийлөгчтэй орнуудынхаас олон талын давуу эрхтэй” бөгөөд “Монголын Төрийн тогтолцоо нь Ерөнхийлөгчийн болон Парламентын засаглалын зарим бүрэн эрхийг хослуулсан харилцан хамаарал, уялдаа бүхий холимог шинжтэй хүчтэй Ерөнхийлөгч бүхий Парламентын засаглал” гэжээ.³⁵

Монгол Улс нь парламентын тогтолцоотой боловч ард түмнээс сонгогддог, ахиулах эрх мэдэл бүхий хүчтэй Ерөнхийлөгчтэйгээрээ онцлог юм. Профессор Ч.Энхбаатар Шугарт, Керри болон Клоувэлийн аргачлалаар тоон судалгаа хийж гаргасан дүн нь үүнийг нотолдог:

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн оноо бусад парламентын бүгд найрамдах улсынхаас илүү өндөр бөгөөд холимог засаглалтай улсын шинжтэй дүйхүйц байна.

Парламентын бүгд найрамдах улсууд дотор төрийн тэргүүний хууль тогтоох хүрээний бүрэн эрх нь бусад хүрээний бүрэн эрхээс давамгайлж байгаа цөөн орны нэг нь Монгол Улс байна. Нөгөөтэйгүүр, төрийн тэргүүний хоригийг парламентын гишүүд гагцхүү дийлэнх олонхийн саналаар няцаах боломжтой цөөн орны тоонд Монгол Улс багтжээ. Түүнчлэн судалгаанд хамрагдсан парламентын бүгд найрамдах улсаас зөвхөн Монгол Улсын төрийн тэргүүнд Засгийн газарт итгэл үл үзүүлсэн гэсэн үндэслэлээр парламентыг тараах бүрэн эрх олгоогүй байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх парламентын засаглалтай улсуудын нийтлэг жишгээс өөрөөр зохицуулагдсан төдийгүй, төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдал алдагдахад зарим талаар нөлөөлсөн гэж үзэх үндэстэй байна.³⁶

Мөн, доктор Ч.Өнөрбаяр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч болон ХБНГУ-ын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхүүдийг харьцуулж “Монгол Улс бол хүчтэй ерөнхийлөгчтэй парламентын ардчилалтай улс... Бусад парламентын ардчилалтай улс орнуудын төрийн тэргүүнтэй харьцуулахад төрийн эрх

³⁴ П.Очирбат, “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай,” 1991.11.13.

³⁵ П.Очирбат, *Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх анхны зам мөн* (УБ, 2001), 20-21.

³⁶ Ч.Энхбаатар, “Бүрэн эрхээр илэрхийлэгдсэн ерөнхийлөгчийн хүч, нөлөөг хэмжих асуудалд (Эрх зүйн харьцуулсан судалгааны үр дүнгээс),” *Төрийн удирдлага, эрх зүйн онол-практикийн өгүүллэгүүд* дотор (Удирдлагын академи), 85.

мэдлийн гурван салааны аль алинтай нь харилцах талаараа ахиухан эрх мэдэлтэй”³⁷ гэсэн дүгнэлт хийжээ.

Монгол Улс парламентын тогтолцоотой ч хүчтэй Ерөнхийлөгчтэй учраас Ерөнхийлөгч болон Ерөнхий сайдын харилцаа, эрх мэдлийн хуваарилалт ямар байх вэ гэдэг асуулт тулгарсаар ирсэн байдаг. Парламентын тогтолцоо болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ерөнхийлөгч, ерөнхий сайд (засгийн газар)-ын харилцааг оновчтой загварчлах нь тэдгээрийн бүрэн эрх хоорондын зааг ялгааг тодруулахад тустай. Элги ерөнхийлөгч болон ерөнхий сайдын эрх мэдэл хэрхэн хуваарилагдсаныг шалгуур болгон гурван загварт хуваасан: (1) ерөнхийлөгчлөгдсөн тогтолцоо (highly presidentialized semipresidentialism); (2) парламентчлагдсан тогтолцоо (parliamentarized semipresidentialism); (3) балансалсан тогтолцоо (balanced semi-presidentialism).³⁸ Чоудри, Стэнси нар Элгиийн энэхүү загварчлалд тулгуурлан ерөнхийлөгч болон ерөнхий сайдын харилцааг гурав ангилжээ: (1) төлөөлүүлэгч/төлөөлөгч загвар (the principal/agent); (2) бэлгэдэл/төлөөлүүлэгч загвар (the figurehead/principal model); (3) арбитрч/удирдагч загвар (the arbiter/manager model).³⁹

Төлөөлүүлэгч/төлөөлөгч загвар (ерөнхийлөгчлөгдсөн тогтолцоо)-т ялагч бүхнийг авах зарчим хэрэгжиж ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон хүн дотоод, гадаад бодлогыг тодорхойлж хяналтдаа байлгадаг тул дарангуй дэглэмд шилжих өндөр эрсдэлтэй. Жишээлбэл, ОХУ-ын ерөнхийлөгч зарлиг гаргах, засгийн газрын хуралдааныг даргалах, томилгоо хийх зэрэг өргөн эрх мэдлээрээ бодлого тодорхойлох процесст давамгайлдаг. Ерөнхий сайд нь ерөнхийлөгч (төлөөлүүлэгч)-ийн төлөөлөгч маягаар дуулгавартай ажилладаг тул энэ тогтолцоо нь ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой тун ойролцоо. Төлөөлүүлэгч/төлөөлөгч загвар нь ардчилалд хортой үр дагавар үүсгэж, муу гүйцэтгэл гаргах хандлага ажиглагддаг.⁴⁰

Бэлгэдэл/төлөөлөгч загвар (парламентчлагдсан тогтолцоо)-т ерөнхийлөгч нь бэлгэдлийн шинжтэй төрийн тэргүүн байж, ерөнхий сайд нь бодлого тодорхойлох процессыг хянаж давамгайлдаг тул үүний практик нь шууд бусаар сонгогддог бэлгэдлийн ерөнхийлөгч, хүчтэй ерөнхий сайд бүхий парламентын сонгодог тогтолцоотой тун төстэй. Австри, Болгар,

³⁷ Ч.Өнөрбаяр, “Үндсэн хуульт ардчилалд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн инстүүцийн гүйцэтгэх үүрэг,” *Монгол Улсын Үндсэн хууль – 25 жил (эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл)* дотор (УИХ болон НХХ, 2017), 77.

³⁸ Elgie, Robert, “A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme,” *Journal of Democracy*, 16/3 (2005), 102–109.

³⁹ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 86-87. Дараах судалгаанд Ерөнхийлөгч болон ерөнхий сайдын харилцааг мөн төстэй загвараар ангилжээ: Markus Böckenförde, *A Practical Guide to Constitution Building: The Design of the Executive Branch* (International IDEA, 2011), 21-23.

⁴⁰ Elgie, Robert, “A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme,” 103.

Исланд, Ирланд, Португали, Словени зэрэг улсад хэрэгждэг энэ загвар нь төлөөлүүлэгч/төлөөлөгч загвараас илт давуу бөгөөд ардчиллын талаасаа сайн гүйцэтгэлд хүрэх магадлалтай.⁴¹

Арбитрч/удирдагч загвар (баланслагдсан тогтолцоо)-т дотоод, гадаад бодлогын гол шийдвэрийг ерөнхий сайд гаргаж удирдах боловч түүний бодлогын зарим хүрээнд ерөнхийлөгч арбитрчийн үүрэгтэйгээр оролцдог. Эдгээр улсуудыг Элги хоёр янзаар авч үзсэн. Нэг талаас, Ерөнхий сайд гол шийдвэр гаргагч байхад Ерөнхийлөгч нь зарим үед эсхүл тодорхой тогтоосон бодлогын хүрээ (ялангуяа, гадаад харилцаа, батлан хамгаалах бодлого)-нд оролцдог тогтолцоо Болгар, Хорват, Финланд, Литва, Польш зэрэг улсад оршдог.⁴² Нөгөө талаас, Ерөнхий сайд гол тоглогч мөн боловч Ерөнхийлөгчийн институт улс төрийн жингийн нэлээдийг хадгалдаг тогтолцоо Франц, Сенегал, Тайван зэрэг улсад байна.⁴³ Арбитрч/удирдагч загварт ерөнхий сайд болон ерөнхийлөгч өөр өөр намаас гарч ирсэн эсхүл эвслийн засгийн газар ажиллаж байх үед ерөнхийлөгч болон ерөнхий сайд нарын хооронд хүчтэй зөрчилд орох нь бараг зайлшгүй. Ардчилал бэхэжсэн улсад энэхүү зөрчлийг даван туулж чаддаг бол ийнхүү төлөвшөөгүй улсад улс төрийн үймээн (political turmoil) үүсгэж, улмаар ардчилал нурахад ч хүрч мэдэх (жишээлбэл, Хайти улс) бөгөөд ийм баланслагдсан тогтолцоо нь ажиллаж болох ч эрсдэлтэй сонголт гэжээ.⁴⁴

Арбитрч/удирдагч загварт ерөнхий сайд нь төрийн албан хаагчдыг томилох, ерөнхийлөгчийн зарлигт гарын үсэг зурах, засгийн газрын өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдах чиг үүрэгтэй. Гадаад харилцаа болон батлан хамгаалах бодлого гэсэн цөөн тодорхой хүрээнд Ерөнхийлөгч оролцох боловч өөрөө бие даан бодлого тодорхойлохгүй бөгөөд энэ хүрээнд засгийн газрын санаачилга эсхүл хүлээн зөвшөөрлөөр бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг. Ерөнхий сайд дотоод, гадаад бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлэх гол хариуцлагыг хүлээдэг. Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд болон гадаад харилцаа, батлан хамгаалах болон үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой тодорхой бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боловч ерөнхийлөгч эдгээр бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд ерөнхий сайд заавал зөвшөөрч хамтран шийдвэр гаргадаг байх шаардлагатай⁴⁵ тул үүнийг баланслагдсан тогтолцоо гэж нэрлэдэг. Гадаад харилцаа, батлан хамгаалах болон аюулгүй байдалтай холбоотой эдгээр

⁴¹ Мөн тэнд, 107.

⁴² Мөн тэнд.

⁴³ Мөн тэнд.

⁴⁴ Мөн тэнд.

⁴⁵ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 88.

бүрэн эрхээ ерөнхийлөгч хэрэгжүүлбэл уул шийдвэрт ерөнхий сайд гарын үсэг зурж байж хүчин төгөлдөр болдог. Ийм зохицуулалт арбитраж/удирдагч загвар төдийгүй бэлгэдэл/төлөөлүүлэгч загварт ч бий.

Монгол Улс төлөөлүүлэгч/төлөөлөгч загвар, бэлгэдэл/төлөөлүүлэгч загвар, арбитраж/удирдагч загварын алинд хамаарахаас Ерөнхийлөгч болон Ерөнхий сайдын бүрэн эрхийн уялдаа, хоорондын харилцаа тодорхойлогдоно. Үндсэн хууль тогтоогчдын үзлээр Монгол Улс нь парламентын тогтолцоотой бөгөөд Засгийн газар нь төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага учраас төлөөлүүлэгч/төлөөлөгчийн загвар биш. Элги Монгол Улсыг арбитраж/удирдагчийн загварт хамруулсан.⁴⁶ УИХ дахь олонхын нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулахаас Ерөнхийлөгч удаа дараа татгалзсан явдлыг Элги жишээ болгон дурдсан нь Монгол Улсыг арбитраж/удирдагчийн загварт оруулах шалтгааны нэг байв. Гэвч, 2000, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд хэн байх вэ гэдгийг УИХ дахь олонх, сайд хэн байх вэ гэдгийг Ерөнхий сайд тус тус дангаараа шийдвэрлэдэг болж, энэ процесст Ерөнхийлөгч зөвхөн хэлбэрийн шинжтэй үүрэг гүйцэтгэдэг болсон нь Монгол Улсыг арбитраж/удирдагчийг загвараас бэлгэдэл/төлөөлүүлэгч загвар руу нэг алхам ойртсон гэдгийг илтгэнэ. Гэвч, Ерөнхийлөгч хууль санаачлах, хориг тавих болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн зарим тодорхой хүрээ (ялангуяа, гадаад харилцаа, батлан хамгаалах болон аюулгүй байдал)-д хамаарах бүрэн эрх хэрэгжүүлдэг учраас Монгол Улсад арбитраж/удирдагчийн загварын зарим шинж хэвээрээ бий.

Монгол Улсын парламентын тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь бол Элгиийн хэллэгээр парламентчлагдсан төдийгүй баланслагдсан шинжтэй юм. Ерөнхийлөгч болон Ерөнхий сайдын харилцааг, ялангуяа Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бүрэн эрхийг тайлбарлахад бэлгэдэл/төлөөлөгчийн загвар болон арбитраж/удирдагчийн загварыг хослуулан баримтлах учиртай. Улс төр судлаач Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь нар энд яригдаж буй гурван загварыг танилцуулаад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бэлгэдэл/төлөөлүүлэгч загварын болон арбитраж/удирдагчийн загварын шинжүүдийг агуулсан гэж адилхан дүгнэсэн.⁴⁷ 1992 оны Үндсэн хууль тогтоогчид Монгол Улсыг “ерөнхийлөгч бүхий парламентын тогтолцоо”-г сонгосон гэж ойлгосон учраас Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүн, үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгч бэлгэдлийн төдийгүй арбитражийн чиг үүрэгтэй тул төрийн эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцлийг хангахад туслах шинжтэй бүрэн эрхийг

⁴⁶ Elgie, Robert, “A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme,” *Journal of Democracy*, 16/3 (2005), 108.

⁴⁷ Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, “Ерөнхийлөгч, түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл (Тойм судалгааны тайлан),” 9.

хэрэгжүүлнэ гэдгийг ил тодоор хэлж байсан. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үед Ерөнхийлөгч бэлгэдлийн болон арбитрагийн чиг үүрэг гүйцэтгэнэ гэж ойлгож байсан тухай баримтуудаас авч үзье.

Нэгд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч бэлгэдэл юм. Үндсэн хуулийн төслийн хувилбаруудад Ерөнхийлөгч бол “төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийн бэлгэдэл” гэж бичиж, танилцуулж явсан. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын дарга, БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч П.Очирбат “Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийн бэлгэдэл байх хууль зүйн үндэслэлийг тогтоох үзлийг баримталсан” гэж хэлж байв.⁴⁸ Үндсэн хуулийн 30.1-ийг эцэслэн батлахдаа “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэж бичсэн бөгөөд энд “бэлгэдэл” үг ороогүй боловч энэ нь Ерөнхийлөгчийн бэлгэдлийн чиг үүргийг өөрчлөөгүй юм. Учир нь, Үндсэн хуулийн төслүүд дэх ерөнхийлөгчийн статус, бүрэн эрх зарчмын том өөрчлөлт оролгүйгээр батлагдсан тул “эв нэгдлийг илэрхийлэгч” гэдгийг “эв нэгдлийн бэлгэдэл” гэсэн утгаар ойлгох нь зүйтэй. Мөн, Үндсэн хуулийг боловсруулж баталсан хүмүүс “төрийн удирдлагын парламентын хэлбэр”-ийг зохистой гэж үзэж сонгосон тухайгаа илэрхийлж байсан тул Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь парламентын тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн бэлгэдлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг.

Хоёрт, Ерөнхийлөгч арбитрагийн чиг үүрэг гүйцэтгэнэ гэж Үндсэн хууль тогтоогчид ойлгож, арбитрагч гэдгийг “зохицуулагч” гэдэг монгол үгээр орлуулан хэрэглэж байжээ.⁴⁹ Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс ийм байр суурь илэрхийлсэн.

Шинэ төсөл ёсоор ерөнхийлөгч төрийн гурван “оргилын” үйл ажиллагааг холбож, тэдний хоорондын харилцаанд үүсэж болох зарим эдрээтэй асуудлыг зохицуулах, “баланс”-ыг барьж байх үүрэгтэй болох юм. Шинэ төслийн ёсоор Ерөнхийлөгч ард түмнээс нэр дэвшин Их Хурлаас сонгогдсон төрийн тэргүүний хувьд өөрөө ард түмэн, түүний төлөөлөгчдийн байгууллагын хяналтад байхын зэрэгцээ төрийн эрх мэдлээ хэрэгжүүлдэг байгууллагуудын аль нэг нь бүрэн эрхээ хэтрүүлж эхлэхэд хянаж хориг тавих бололцоо бүхий харилцан уялдсан эрх

⁴⁸ П.Очирбат, “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай,” 1991.11.13. Ерөнхийлөгч П.Очирбат үүнээс өмнө ч Ерөнхийлөгчийг “ард түмний эв нэгдлийн бэлгэдэл гэж хэлж байсан байдаг. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийн талаар БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын дарга П.Очирбатын УБХ-ын чуулганы хуралдаанд хэлсэн үг,” 1991.05.17.

⁴⁹ Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 146.

хэмжээтэй байх бөгөөд ингэснээр манай орон цаашид өөрийн гэсэн онцлогтой “Парламентын улс” байх болно.⁵⁰

Мөн, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын орлогч дарга, УБХ-ын орлогч дарга К.Зардыхан “Ерөнхийлөгч эрх мэдлийн гурван салаа хоорондын “төрийн тэргүүний хувьд зохицуулагчийн чиглүүлэх чиг үүрэгтэй” гэжээ.⁵¹ Түүнчлэн, Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид багшийнхаар “засаг төрийн байгууллагууд хоорондын төдийгүй төр, улс төрийн нам, хүчний, магадгүй нийгмийн бүлэг хэсгийн хооронд гарч болох зөрөлдөөн, сөргөлдөөнийг энхийн арга замаар, зөвшилцлийн үндсэн дээр шийдвэрлэхэд ерөнхийлөгч нь үндэсний зохицуулагч (арбитрч) байж болох юм гэсэн үзэл баримтлалтай холбоотой билээ.”⁵² Гэхдээ, үндэсний зохицуулагч зөрөлдөөн, сөргөлдөөнийг эрх мэдлээрээ далайлган шийдвэрлэдэг дарга биш юм.

Үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд арбитрын ажиллагаа явуулахтай холбоотой хуулийн заалтууд үйлчилж ирсэн. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч намын “жижиг” улс төрөөс дээгүүр гарч үндэснийхээ ашиг сонирхлыг төлөөлөх замаар үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлдэг. Иймд, Намын гишүүнээс түдгэлзвэл зохих албан тушаалтны тухай хууль (1991)-ийн 1.1-ийн дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн албан тушаалд сонгогдож ажиллаж байгаа “улс төрийн аль нэгэн намын гишүүн, Монгол Улсын иргэн уг албан тушаалд байх хугацаандаа намын гишүүнээсээ түдгэлзэнэ” гэжээ. Мөн, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 3.2-д “Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хангах ашиг сонирхлын үүднээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллахад нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ,” 3.3-д “Ерөнхийлөгч Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд үндэсний эв нэгдлийн ашиг сонирхлыг дээдэлж, шаардлагатай үед нийгмийн бүлэг, хэсэг, улс төрийн хүчнүүдийн хооронд зөвшилд хүрэхэд нь дэмжлэг үзүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд үүсэж болох зарим ээдрээтэй асуудлыг зохицуулах, аль нэг нь бүрэн эрхээ хэтрүүлж эхлэхэд хянаж хориг тавих байдлаар “баланс”-ыг барьж байх чиг үүрэгтэй байхаар явцууруулан ойлгож болох юм. Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч арбитрачийн чиг үүрэгтэй боловч Үндсэн

⁵⁰ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийн талаар БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын дарга П.Очирбатын УБХ-ын чуулганы хуралдаанд хэлсэн үг,” 1991.05.17.

⁵¹ К.Зардыхан, “Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийн тухай Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын илтгэл,” 1990.07.02.

⁵² Мөн тэнд, 146.

хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс “Ерөнхийлөгч ямар нэгэн хэргийг хэрхэн шийдвэрлэх талаар чиглэл, зөвлөмж өгөх, хяналт тавих зэрэг ажиллагаанд оролцох эрхгүй” гэдгийг удаа дараа онцлон тэмдэглэж байв.⁵³ Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимидийн хэлснээр “Шүүх бие даасан, шүүгч хараат бус байх зарчмын үүднээс Ерөнхийлөгч нь шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд аль ч талаараа нөлөөлөх ёсгүй... Чухам үүнтэй уялдан Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилж, Цэцийн 3 хүнийг нэр дэвшүүлэн илгээж байгаагаараа шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын Үндсэн хуулийн баталгаа болж байдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.”⁵⁴ Тийм ч учраас, Үндсэн хуулийн 49.2-т “Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын Их Хурлын ба Засгийн газрын гишүүн, төр, нам, олон нийтийн бусад байгууллагын албан тушаалтан, иргэн хэн боловч шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй” гэж заасан.

Монгол судлаачид ч Ерөнхийлөгчийг арбитражийн чиг үүрэгтэй гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг. Олон судлаачид зуучлагч гэдэг үгийн дор арбитражтай төстэй утгыг ойлгож хэрэглэсэн. Жишээлбэл, УИХ засгийн газраа байгуулж чадахгүй бол түүнийг Ерөнхийлөгч тарааж буй нь төрийн тэргүүний зуучлагчийн үүргээ биелүүлж буй хэлбэр гэж профессор Д.Лүндээжанцан үзжээ.⁵⁵ Мөн, судлаач О.Машбат “парламентын засагтай улсын төрийн тэргүүний үүрэг бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахад чиглэдэг бөгөөд чингэхдээ, парламент-засгийн газрын харилцаанд зуучлах бүрэн эрх хэрэгжүүлэг замаар энэ зорилгодоо хүрдэг” хэмжээн тодорхойлоод хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд зуучлах Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн чиг үүргийг сайжруулах саналууд дэвшүүлжээ.⁵⁶ Мөн, “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг Парламентын засаглалыг бэхжүүлэх зорилгоор төрийн тэргүүний статус талаас нь хууль, эрх зүйн шинэчлэлийг хийх, Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийг өргөжүүлэхгүйгээр төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг хангахад зуучлагч, хяналт тэнцлийг тэнцвэржүүлэх чиг үүрэгтэй байхаар авч үзэх нь зүйтэй юм.”⁵⁷

⁵³ П.Очирбат, “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай,” 1991.11.13; К.Зардыхан, “Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийн тухай Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын илтгэл,” 1990.07.02.

⁵⁴ Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 138-139.

⁵⁵ Д.Лүндээжанцан, *Эрх мэдэл ба ардчилал* (УБ, 2015), 15.

⁵⁶ О.Машбат, “Парламентыг тараах үндэслэл ба конструктив механизм,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 103.

⁵⁷ Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, “Ерөнхийлөгч, түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл (Тойм судалгааны тайлан),” 30.

Ерөнхийлөгч нь бэлгэдлийн болон арбитражийн чиг үүрэгтэй тул түүний бүрэн эрх нь ийм байдлаар ангилагдах боломжтой ч бүрэн эрхүүд нь ихэнхдээ эдгээр чиг үүргийн аль алийг хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг. Төрийн тэргүүн, үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд хэрэгжүүлэх бэлгэдлийн шинжтэй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгосон. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн субъектүүдээс бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж эхлэхэд хэлбэрийн буюу бэлгэдлийн үүрэгтэйгээр оролцох боловч энэ үйл ажиллагаа нь Ерөнхийлөгчийн үзэмжээр бус, харин урьдчилан бий болсон үр дүнг батламжлан хууль ёсны байдлыг нь хангаж өгдөг. Тодруулбал, УИХ-ын сонгуулийн дараа УИХ-ын анхдугаар чуулганыг товлон зарлах, УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ-д оруулах, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл (цаашид “ШЕЗ” гэх)-өөс шүүгчийг шилж олсны үндсэн дээр санал болгосон хуульчийг шүүгчээр, Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Ерөнхий шүүгчээр томилох нь Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулиар хүлээсэн бэлгэдлийн үүрэг тул энэ үүргээ биелүүлэхээс татгалзах нь Үндсэн хуулийн зөрчил болно. Мөн, гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх зэрэг төрийн тэргүүний уламжлалт үүрэг нь бэлгэдлийн шинжтэй юм.

Ерөнхийлөгч нь арбитражийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бүрэн эрхийг Үндсэн хуулиар олгосныг эрх мэдлийн гурван салаа тус бүр дээр жишээлэн авч үзье. Хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд хууль санаачлах, УИХ-тай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах, хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрт хориг тавих, УИХ-д илгээлт гаргах, мэдээлэх, санал оруулах зэрэг бүрэн эрхтэй. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг УИХ-тай зөвшилцөн томилох, эгүүлэн татах, Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах, цэргийн дайчилгаа зарлах, УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд онц болон дайны байдал зарлах, цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх, уучлал үзүүлэх зэрэг бүрэн эрхийг нэрлэж болно. Шүүх эрх мэдлийн хүрээнд Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргах бүрэн эрхтэй байна. Хэдийгээр дээрх бүрэн эрхүүд нь Ерөнхийлөгчийн арбитражийн чиг үүргээс урган гарч буй ч төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч бэлгэдлийн шинжийг давхар агуулдаг юм.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаардаг болон төрийн эрх мэдлийн гурван салааны алинд ч үл хамаардаг гэх хоёр янзын байр суурь бий. Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хамаардаг гэх нэг дэх үзлийг эхлээд тоймлоё. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үед “...төсөл ёсоор Ерөнхийлөгч нь зонхилж төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн

хүрээнд ажиллах чиглэлтэй байгаа бөгөөд төрийн тэргүүний хувьд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүхийг удирдах ажиллагаанд зохицуулах зарим чиг үүрэгтэй байна” гэж ойлгож байв.⁵⁸ Мөн, Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид “Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүн байхын хамт үндсэн гол шинж байдлын хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хамаарна гэсэн үзэл баримтлалыг удирдлага болгосон” гэж бичсэн⁵⁹ бөгөөд Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед ч ийм үзэл баримтлалыг хэлж байжээ: “Дэлхийн улсуудын ихэнх нь Засгийн газартай, кабинеттай, Ерөнхийлөгчтэй. Кабинет нь тусдаа даргатай. Тэрийг л харгалзаж үзээд байгаа юм. Ерөнхийлөгч бол гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа хүн мөн. Тэрийг онолын үүднээс зөв тайлбарлах ёстой. Дунд нь сул барьж байгаа хүн биш. Жишээлбэл, Австрийн Ерөнхийлөгч байна. Тэнд Засгийн газар байна, гүйцэтгэх засгийг Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар шууд хэрэгжүүлнэ гээд заачихсан байгаа... Ерөнхийлөгч бол хоёр шинжтэй байгаа юм. Функцээрээ Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засгийн функцийг тодорхой хэсгийг биелүүлж байгаа. Нөгөө талаар төрийн тэргүүн гэж нэг ажил байна. Монгол Улсыг толгойлж байх...”⁶⁰ Үндсэн хууль баталсны дараа ч Ерөнхийлөгчийн статусыг гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй илүү холбон үзэх талаар олон судлаач бичсэн.⁶¹ Жишээлбэл, профессор Д.Лүндээжанцан: “Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллагын тогтолцоонд төрийн тэргүүн – Ерөнхийлөгчийн институт, Засгийн газар, түүний бүтцийн байгууллагууд (яамд, агентлагууд г.м), орон нутгийн засаг захиргааг хамруулсан нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын нэг гол онцлог” гэжээ.⁶² Түүнчлэн, 1992 оны “Үндсэн хуулийн төслийг хийж байхад төрийн тэргүүнийг гүйцэтгэх эрх мэдэл талд багтана” гэж тооцсон ч 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр намуудаас оруулж ирсэн ерөнхий сайдын нэрийг л УИХ-д оруулдаг субъект болж, улмаар “төрийн тэргүүний институт төрийн эрх мэдлийн гадна гарчихсан” гэж профессор Н.Лүндэндорж дүгнэжээ.⁶³

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч төрийн эрх мэдлийн аль нэг салаанд хамаарахгүй гэх хоёр дахь үзэл нь Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэгдэх үед илэрхийлэгдсэн төдийгүй парламентын тогтолцоонд илүү тохирно.

⁵⁸ П.Очирбат, “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай,” 1991.11.13.

⁵⁹ Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 141-142.

⁶⁰ БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 10-11.

⁶¹ Л.Хангай, “Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 52.

⁶² Д.Лүндээжанцан, *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*, Хоёр дахь хэвлэл (УБ, 2014), 285-286.

⁶³ Н.Лүндэндорж, *Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал* (УБ, 2010), 32-33.

Жишээлбэл, профессор Ч.Энхбаатарын ахалсан судалгааны баг “парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүнээ төрийн аль нэг эрх мэдэлд заавал наалдуулах хандлага төдийлөн ажиглагддаггүй”-г харгалзан “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институц нь манай төрийн эрх мэдлийн байгууллагуудын тогтолцоонд өвөрмөц байр суурийг эзэлдэг, эдгээр байгууллагын хувьд зохицуулах, тэнцвэржүүлэх үүрэг гүйцэтгэдэг гэж үзвэл аль нэг салаа мөчирт хамааруулахгүй байх нь зүйтэй” бөгөөд “энэ нь бэлгэдлийн бүрэн эрхтэй төрийн тэргүүний байр суурь, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч гэсэн эрх зүйн байдалд илүү нийцнэ” гэжээ.⁶⁴ Улс төр судлаач Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь нар мөн дараах байр суурийг баримталжээ: “Төрийн тэргүүн бол бэлгэдлийн утга чанартай бөгөөд улс, үндэсний тусгаар тогтнол, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлдэг. Эрх чөлөөт монголын ард түмэн өөрийн хүсэл зоригоор тусгаар төрийн дор нэгдэн амьдрахыг бэлгэдэн, төрийн тэргүүнтэй байх, энэхүү төрийн тэргүүний үүргийг Ерөнхийлөгч гүйцэтгэж байхаар Үндсэн хуульдаа заасан. Тийм ч учраас Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь төрийн тамгыг барьдаг. Төрийн тэргүүн бол төрийн эрх мэдэл хуваарилалтад хамааралгүй, төрийг тэргүүлэх нийтийн албан тушаал гэж үзэх болно.”⁶⁵

Дээрхээс үндэслэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь “төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэх бэлгэдлийн болон арбитрагийн буюу зохицуулах чиг үүрэгтэй нийтийн албан тушаалтан” гэж дүгнэж байна.

Ерөнхийлөгчийн сонгууль ба бүрэн эрхийн хугацааны өөрчлөлт

Монгол Улс 1990 онд анхны ардчилсан сонгуулийг зохион байгуулж АИХ-ыг бүрдүүлсэн бөгөөд АИХ-аас БНМАУ-ын Ерөнхийлөгчийг анх удаа шууд бусаар сонгож байв. 1992 оны Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг сонгуулийн эрх бүхий иргэд шууд сонгодог болсон. “Сонгуулийг эрх бүхий иргэд нийтээрээ шууд сонгодог нь ардчилсан ёс, Улсын Их Хурлаас бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрдөг нь парламентын засаглалтай улс орнуудын нийтлэг жишгийг харгалзсан, Улсын Их

⁶⁴ Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 9, 41, 112.

⁶⁵ Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, “Ерөнхийлөгч, түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл (Тойм судалгааны тайлан),” 10.

Хуралтай үйл ажиллагааг нь барьцалдуулж байгаа хэлбэр гэж ярьдаг.”⁶⁶ 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021 онд тус бүр Ерөнхийлөгчийн сонгууль явагдаж түүний үр дүнгээр шинэ Ерөнхийлөгч тангаргаа өргөж, өмнөх Ерөнхийлөгчөөс бүрэн эрхийг тайван замаар шилжүүлэн авдаг соёл төлөвшсөн нь ардчилал бэхжиж буйн тод илрэл.

Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг УИХ товлон зарладаг (МУҮХ, 25.1.3). УИХ-д суудал бүхий нам дангаараа буюу хамтран Ерөнхийлөгчид тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлнэ (МУҮХ, 31.2). Анхан шатны сонгуульд Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхтэй оролцож, Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн талаар саналаа нууцаар гаргана (МУҮХ, 31.3). Анхны санал хураалтад оролцсон нийт сонгогчийн олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг УИХ Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргана (МУҮХ, 31.4). Хэрэв Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчдийн хэн нь ч ийнхүү сонгогчдын олонхын санал аваагүй бол анхны санал хураалтад оролцсон нийт сонгогчийн хамгийн олон санал авсан хоёр хүнийг дахин санал хураалтад оруулна. Дахин санал хураалтаар сонгуульд оролцсон нийт сонгогчийн олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг УИХ Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргана. Хэрэв хоёр дахь санал хураалтаар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчдийн хэн нь ч ийнхүү сонгогчдын олонхын санал аваагүй бол дахин сонгууль явуулна. Үндсэн хуулийн 32.1-д зааснаар Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх тангараг өргөснөөр эхэлж, шинэ сонгогдсон Ерөнхийлөгч тангараг өргөснөөр дуусгавар болно. УИХ “Ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах, чөлөөлөх, огцруулах” бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг (МУҮХ, 25.1.5).

Парламентын тогтолцоотой эсхүл холимог тогтолцоотой улсын ерөнхийлөгчийг гурван аргаар сонгодог. Нэгд, ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгох арга нь парламентын олонхын нэр дэвшигч ялж засгийн газраас бие даасан биш, сул ерөнхийлөгч бий болдог.⁶⁷ Жишээлбэл, Латвид парламент нь хувь тэнцүүлсэн тогтолцоогоор сонгогдсон 100 гишүүнээс бүрддэг (Үндсэн хууль, 5, 6). Энэ улсын парламент нь нууц санал хураалтаар тавин нэгээс доошгүй гишүүний санал авсан нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчөөр сонгодог бөгөөд нэг хүн найман жилээс илүү хугацаагаар ерөнхийлөгчөөр ажиллахыг хориглодог (Үндсэн хууль, 35, 36, 39). Хоёрт, холбооны парламентын гишүүд болон

⁶⁶ Ж.Ядамсүрэн, “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухайд,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 72.

⁶⁷ Elliot Bulmer, *Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*, International IDEA Constitution-Building Primer 6 (2017), 14.

мужийн парламент (эсхүл аймгийн хурал)-ийн гишүүдийн хамтарсан тусгай хуралдайгаас ерөнхийлөгчийг сонгох арга нь ихэнхдээ холбооны эсхүл ихээхэн бүсчлэгдсэн улсуудад хэрэглэгддэг.⁶⁸ Жишээлбэл, ХБНГУ-д Холбооны доод танхимын гишүүд болон муж улсын парламентаас хувь тэнцүүлэн сонгогдсон тэдгээртэй адил тооны гишүүдээс бүрдсэн Холбооны хуралдай нь Холбооны ерөнхийлөгчийг 5 жилээр сонгох бөгөөд нэг удаа улируулан сонгохыг зөвшөөрдөг (Үндсэн хууль, 54). Гуравт, ерөнхийлөгчийг ард түмнээс шууд сонгох арга нь ерөнхийлөгчийг парламентын олонхоос тусдаа мандаттайгаар илэрхийлж, улс төрийн процесст арай илүү идэвхтэй оройл гүйцэтгэхэд уруу татаж магадгүй.⁶⁹ Австри, Финланд, Исланд, Ирланд, Португали, Словак, Монгол зэрэг улсад ерөнхийлөгч нь ард түмнээс сонгогддог ч засгийн газрыг тэргүүлдэггүй.

1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 30.2-т “Ерөнхийлөгчөөр дөчин таван нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг дөрвөн жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа сонгоно,” 31.7-д “Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болно” гэж тус тус заасан байв. 2019.11.14-нд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 30.2-ыг “Ерөнхийлөгчөөр тавин нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг зургаан жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа сонгоно” гэж өөрчлөн найруулж, 31.7-г хүчингүй болгосон.⁷⁰

2019 онд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд Ерөнхийлөгчтэй холбоотой шинэ заалтуудыг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагыг дараах байдлаар тодорхойлсон: “Ерөнхийлөгчийн талаарх Үндсэн хуулийн одоогийн зохицуулалт нь Ерөнхийлөгчийг хууль тогтоох эрх мэдэлтэй зэрэгцсэн, парламентын хяналтаас гадна байдаг, тодорхой хуулиар бүрэн эрхийг нь нэмэгдүүлж болдог, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс нөлөөлөх бололцоо бүхий институт болгожээ. Иймд Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлыг парламентын засаглалтай улсын жишигт нийцүүлэн зарим өөрчлөлт, хязгаарлалтыг Үндсэн хуульд тусгах шаардлагатай байна.”⁷¹

⁶⁸ Мөн тэнд.

⁶⁹ Мөн тэнд, 15.

⁷⁰ Үүнтэй холбоотой илүү дэлгэрэнгүй үндэслэлийг дараах эх сурвалжаас уншина уу: О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргах нь,” 2021.02.04; О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан мэдээллийн шаардлагыг нэмэгдүүлж, нэмэлт тайлбар гаргах нь,” 2021.04.15; О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд нэмэлт тайлбар гаргах нь,” 2020.04.16.

⁷¹ Хууль санаачлагчид, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал,” 2019.06.06.

Иймээс, Үндсэн хуулийн 30.2, 33.4-ийг тус тус өөрчлөн найруулж, 31.7-г хүчингүй болгосон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн гол зорилгыг тухайн үед дараах байдлаар ойлгож байв:

Ерөнхийлөгчтэй холбоотой хоёр чухал заалт орж байгаа. Нэгд, парламентын тогтолцоотой улсын хувьд ерөнхийлөгч идэвхгүй, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд хямрал үүсэхээр гарч ирэн зохицуулдаг арбитрчийн үүрэгтэй л байх хэрэгтэй. Ерөнхийлөгчийг ийм үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгч байлгахын тулд Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн насны доод хязгаарыг 45 байсныг 50 болгох, дөрвөн жилээр 2 хүртэл сонгогдох боломжтой байсныг зөвхөн нэг удаа зургаан жилээр сонгогдох зохицуулалт оруулсан. Мөн, Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн Үндсэн хуулийн 33 зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгохоор заасан. Ингэснээр Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг хуулиар нэмж өгч эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг алдагдуулдаг байдал хумигдана.⁷²

Тийм ч учраас, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид тавих насны босгыг 55⁷³ болгон нэмэгдүүлж, бүрэн эрхийн хугацааг 6 жилээр зөвхөн нэг удаа сонгохоор өөрчилнө” гэж тодорхой бичсэн. Үүний цаад шалтгааныг уг төслийн тайлбарт “Ерөнхийлөгчийг парламент-засгийн газрын харилцааны хяналт – тэнцлийн тэнхлэг байлгах нэг арга бол түүнийг дахин ...[сонгогдох] эрхгүйгээр харьцангуй урт хугацаагаар ...[сонгох] явдал” гэж тухайн үед бичжээ.⁷⁴ Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч дахин нэр дэвших эсхүл дахин сонгогдохын тулд өөрийн бүрэн эрхийг урвуулан ашиглаж хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцдог байдлыг халж, ийм сэдлийг зогсооход чиглэсэн агуулгатай өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн 30.2-г оруулж, 31.7-ийн “Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа улируулан сонгож болно” гэснийг хүчингүй болгосонд тооцсон.

Ерөнхийлөгчөөр дахин сонгогдохыг бүр мөсөн хориглох заалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд тусгасан нь энэ албан тушаалыг хашиж байх хугацаанд Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон хүн эрх мэдлээ хэрхэн хэрэгжүүлж, хандаж ирсэн туршлага, сургамжаас үүдэлтэй билээ. Үүнд, ялангуяа 1992-2019 онд Ерөнхийлөгчийн шууд болон шууд бус оролцоотойгоор Ерөнхийлөгчийн институтэд эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн баримтыг дурдаж болно. Нэг талаар, Ерөнхийлөгч нар Үндсэн хуульд

⁷² О.Мөнхсайхан: “Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа,” *Өдрийн сонин*, 2019.11.18.

⁷³ 2019.06.06-нд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийн 30.2-т “55” нас гэж заасан байсан ч УИХ 2019.11.14-нд уг нэмэлт, өөрчлөлтийг эцэслэн батлахдаа “50” нас болгосон.

⁷⁴ *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* (Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2019), 103.

тодорхой заасан бүрэн эрх (хууль тогтоомжид хориг тавих, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх, ШЕЗ-ийн санал болгосноор шүүгчийг томилох, Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Ерөнхий шүүгчийг нь томилох зэрэг)-ээ хэт өргөжүүлэн хэрэглэсэн төдийгүй урвуулан ашигласан тохиолдлууд гарч байв (энэ бүтээлийн III, IV, V бүлэгт танилцуулна). Нөгөө талаар, Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээнээс хальсан бусад олон бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгож, Ерөнхийлөгчийн зүгээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн олон асуудалд хөндлөнгөөс хутгалдан орох, зүй бусаар нөлөөлөх нөхцөл үүсгэсэн (энэ бүтээлийн VI бүлэгт авч үзнэ).

1992 онд Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш сонгогдон ажилласан Ерөнхийлөгчдийн зүгээс заримдаа дахин нэр дэвших, дахин сонгогдохын тулд өөртөө эрх мэдэл төвлөрүүлэхийн зэрэгцээ уг эрх мэдлийг урвуулан ашиглах, өрсөлдөгчийнхөө эсрэг хэрэглэх, улс төрийн намын дотоод асуудалд хутгалдан оролцох эсхүл дахин нэр дэвшихийн тулд аль нэг намд тал засаж үйлчилсэн гэж дүгнэж болохуйц үйл ажиллагаа явуулж байсан нь Үндсэн хуулийн 30.1-т “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэсэнтэй нийцэхгүй байв. Мөн, нэг хүн дахин сонгогдож 8 жилийн урт хугацааны турш нэгэнт хэт төвлөрсөн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг алдагдуулахад хүргэж байсан билээ. Иймд, 2019 онд Үндсэн хуулийн 30.2, 31.7-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчөөр дахин нэр дэвших буюу дахин сонгогдох боломжийг бүр мөсөн хориглож, “зургаан жилээр зөвхөн нэг удаа сонгоно” гэж тодорхой заасан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчөөр урьд өмнө сонгогдон ажилласан болон ажиллаж байгаа иргэн Ерөнхийлөгчид дахин нэр дэвшихгүй, дахин сонгогдохгүй гэдгийг Үндсэн хуулийн цэц хүлээн зөвшөөрсөн.⁷⁵

Ерөнхийлөгчийг зургаан жилээр зөвхөн нэг удаа сонгохоор Үндсэн хуульд заах нь олон улсын сайн туршлагуудын нэгд тооцогддог. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгчийг 6 жилээр зөвхөн нэг удаа сонгож дахин сонгохыг хориглох нь “дарангуй бүтэц бий болохоос сэргийлэх” сайн зохицуулалт гэж Венецийн комисс сайшаасан: “Ерөнхийлөгч шууд дахин сонгогдох боломжгүй байвал эрх мэдлийн хуримтлал үүсгэх болон сөрөг хүчнээ шахах сэдэл үгүй болно.”⁷⁶ Мөн, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх хугацаатай байх, дахин сонгогдоход хязгаарлалт тавих нь ардчиллын ололт юм. Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой, хагас ерөнхийлөгчийн

⁷⁵ Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 02, 2021.04.16.

⁷⁶ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Opinion On The Draft Constitution Of The Kyrgyz Republic,” CDL-AD(2010)015, §25.

тогтолцоотой эсхүл парламентын тогтолцоотой эсэхээс үл хамааран ардчилсан улсуудад Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг хэдэн удаа хэрэгжүүлж болох вэ гэдэг дээр хязгаарлалт тавьдаг. Жишээлбэл, ХБНГУ-д Холбооны Ерөнхийлөгчид “эрх мэдэл төвлөрөхөөс зайлсхийх зорилгоор” зөвхөн нэг удаа дахин сонгогдохыг зөвшөөрдөг.⁷⁷ Мөн, Ерөнхийлөгчөөр дараалан сонгогдох (Перу, Чил зэрэг), хоёроос илүү удаа сонгогдох (АНУ, Албани, Польш, Хорват, Грек, Унгар, Португали зэрэг), хоёроос илүү дараалан сонгогдох (Австри, Чех, Эстони, Финланд, Франц, Герман, Латви, Литва, Молдова, Словак, Словени зэрэг), дахин сонгогдох (Армен, Колумб, Өмнөд Солонгос, Киргиз, Малт, Мексик, Израил, Монгол)-ыг хориглодог.

Ерөнхийлөгчөөр дахин сонгогдох боломж нь хүний эрхийн асуудал биш гэж үздэг. Венецийн комиссын тайлбарласнаар “Дахин сонгогдохыг зорьж буй хүн сонгогдох эрхээ аль хэдийнэ эдэлсэн учраас бүрэн эрхийн хугацаанд хязгаарлалт тавих эсхүл дахин сонгогдохыг бүр мөсөн хориглох нь хүний эрхийн зөрчил гэж тайлбарлаж болохгүй.”⁷⁸ Мөн, Ерөнхийлөгчөөр дахин сонгогдохыг хориглох нь сонгогдох эрхэд тавьж буй үндэслэл бүхий хязгаарлалт бөгөөд үүнийг ялгаварлан гадуурхалд тооцдоггүй.⁷⁹ Учир нь, ардчилсан улсуудад ерөнхийлөгчөөр дахин сонгогдоход хязгаарлалт тавьж буй нь ерөнхийлөгчөөр ажиллаж байгаа хүн өөрийн эрх мэдлийг хэвээр хадгалах буюу дахин сонгогдохын тулд албан тушаалын давуу байдлаа урвуулан ашиглахаас сэргийлэх болон бусад нэр дэвшигчдэд өрсөлдөх тэгш боломж олгох, мөн ерөнхийлөгчийн гарт хязгааргүй эрх мэдэл төвлөрөхөөс хамгаалах болон эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг хангахад чиглэдэг.⁸⁰

Үндсэн хуулийн дагуу ерөнхийлөгчөөр дахин сонгохыг хязгаарлах нь иргэний сонгох эрхийн зөрчилд тооцдоггүй. Учир нь, энэхүү хязгаарлалт нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 25 дугаар зүйлд заасны дагуу сонгуулийг жинхэнэ ёсоор тогтмол явуулахад болон улс төрийн үйл хэрэгт оролцох эрхүүдийг эдлэхэд тусалдаг. Иймээс, ардчилсан тогтолцоог хадгалах үүднээс ард түмэн сонгох эрхээ өөрсдөө Үндсэн хуулиар хязгаарлаж буй хэрэг тул ерөнхийлөгчөөр дахин сонгохыг хязгаарлах нь сонгох эрхийн зөрчил болдоггүй.⁸¹ Мөн, дахин сонгогдохыг

⁷⁷ Werner Heun, *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis* (Hart Publishing, 2011), 137.

⁷⁸ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Report On Term-Limits Part I – Presidents,” CDL-AD(2018)010, §82.

⁷⁹ Мөн тэнд, §95, 96; European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Compilation Of Venice Commission Opinions And Reports Concerning Separation Of Powers(*),” CDL-PI(2020)012, §96.

⁸⁰ Мөн тэнд, §89, 96.

⁸¹ Мөн тэнд, §99, 100.

хязгаарлах нь эрх мэдлийн хэт төвлөрөл үүсэхээс урьдчилан сэргийлдэг учраас энэ нь сонгогдсон албан тушаалтны хариуцлагыг дээшлүүлдэг.

Ерөнхийлөгчөөр дахин сонгохыг хязгаарлах, хориглох заалтыг Үндсэн хуулиас хасах нь ардчиллын хувьд ухралт гэж үздэгээс уг хязгаарлалт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд хамаарна гэж ойлгогдоно. Жишээлбэл, Азербайжанд Ерөнхийлөгч хоёроос илүүгүй бүрэн эрхийн хугацаагаар ажиллахыг хориглосон заалтыг хассан төдийгүй түүний бүрэн эрхийн хугацааг 5 жилээс 7 жил болгон сунгах нь ардчилсан туршлагын үүднээс маш сөрөг өөрчлөлт гэж Венецийн комисс дүгнэжээ.⁸² Мөн, ОХУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан Ерөнхийлөгч хоёроос илүү бүрэн эрхийн хугацаагаар ажиллахыг хориглосон боловч одоогийн болон өмнөх ерөнхийлөгчийн сонгогдон ажиллаж байсан бүрэн эрхийн хугацааг тооцохгүйгээр тэдгээр нь дахин хоёр хүртэл удаа сонгогдох заалт баталсан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь “хоёр тодорхой хүнд хэрэглэгдэх учраас явцуу сонирхлоор буюу *ad hominem*⁸³ Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт” гэж 2021 онд дүгнэж харамсаж буйгаа илэрхийлжээ.⁸⁴

Ардчилсан бус дэглэмтэй улсуудад ерөнхийлөгч нь гурав, түүнээс дээш бүрэн эрхийн хугацаагаар эсхүл хэт олон жилээр ажиллах явдал гарч хурцаар шүүмжлэгддэг. Хэдэн бүрэн эрхийн хугацаанд сонгогдох боломжтойг хязгаарлаж өгөөгүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч нь “авторитар дэглэм дор дахин дахин сонгогдох орчныг бүрдүүлэхийн тулд эрх мэдлээ урвуулан ашиглах хүсэлдээ автахаас өөрийгөө байнга сэргийлэх боломжгүй” тул ийм хязгаарлалт тогтоож өгснөөр “байнга сонгогдох явдлаас урьдчилан сэргийлж байгаагаараа ач холбогдолтой.”⁸⁵

UIH.MN
СҮДАЛГААНЫ САН

⁸² European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Azerbaijan - Opinion On The Draft Modifications To The Constitution Submitted To The Referendum Of 26 September 2016,” CDL-AD(2016)029, §49-53.

⁸³ Ухаалаг үндэслэлээр бус, харин хувь хүний үзэмж, явцуу ашиг сонирхлоор хандах гэсэн утгатай латин хэллэг.

⁸⁴ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Russian Federation - Interim Opinion On Constitutional Amendments And The Procedure For Their Adoption,” CDL-AD(2021)005, §53.

⁸⁵ Маркус Бөкенфордэ, *Үндсэн хууль бүтээх гарын авлага: гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар*, Орчуулсан С.Энх-Амгалан, (Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн, 2011), 38.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

III. Ерөнхийлөгч ба хууль ТОГТООХ ЭРХ МЭДЭЛ

УИХ болон Ерөнхийлөгч хоорондоо харилцан хяналт, тэнцэлтэй харилцахаар Үндсэн хуулиар зохицуулжээ. Нэг талаас, УИХ Ерөнхийлөгчийн сонгуулийг товлон зарлах, Ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах, Ерөнхийлөгчийг чөлөөлөх, огцруулах, Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол хүчингүй болгох бөгөөд Ерөнхийлөгч УИХ-д ажлаа хариуцдаг (МУҮХ, 25.1.3, 25.1.5, 31.4, 31.5, 35.1, 35.2). Ерөнхийлөгчийг түр эзгүй байх хугацаанд эсхүл Ерөнхийлөгч огцорсон, нас нөгчсөн, хүсэлтээрээ чөлөөлөгдсөн бол сонгуулийг дөрвөн сарын дотор зарлан явуулж Ерөнхийлөгч шинээр сонгогдож тангараг өргөх хүртэл Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг нь УИХ-ын дарга хэрэгжүүлдэг (МУҮХ, 37.1, 37.2). Ерөнхийлөгч энэ мэтээр УИХ-аас хамаарч түүний өмнө хариуцлага хүлээж байгаа нь Монгол Улсыг парламентын тогтолцоотой гэх нэгэн үндэслэл гэж үздэг. Нөгөө талаас, Ерөнхийлөгч УИХ-ын анхдугаар чуулган товлон зарлах, УИХ-ын ээлжит бус чуулганыг санаачлах, УИХ-д илгээлт гаргах, мэдээлэх, санал оруулах, хууль санаачлах, хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрт хориг тавих бөгөөд УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч УИХ-д оруулах, тогтоосон хугацаанд Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол УИХ-ыг тараах үүрэг хүлээдэг (мөн, УИХ тарах талаар Ерөнхийлөгч УИХ-ын даргатай зөвшилцөж санал болгох боломжтой). Хууль тогтоох эрх мэдэлтэй холбоотойгоор Ерөнхийлөгчийн хүлээдэг үүрэг, хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийг бүтээлийн энэ бүлэгт авч үзнэ.

Анхдугаар чуулган товлон зарлах, илгээлт гаргах, мэдээлэх, санал оруулах

Ерөнхийлөгч УИХ-ын анхдугаар чуулганыг товлон зарлана (МУҮХ, 27.4). Энэ бол УИХ-ын сонгуулийн үр дүнгийн хууль ёсны байдлыг ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч бэлгэдлийн хувьд батламжлах Үндсэн хуулиар хүлээсэн үүрэг бөгөөд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нар тухай бүр биелүүлж ирсэн. Мөн, УИХ-ын гишүүдийн гуравны нэгээс дээш нь шаардсан бол, эсхүл Ерөнхийлөгч, УИХ-ын даргын санаачилгаар ээлжит бус чуулган чуулж болно (МУҮХ, 27.3). Ерөнхийлөгч нар энэхүү бүрэн эрхээ заримдаа хэрэгжүүлдэг. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Х.Баттулга 2018.07.30-нд УИХ-ын ээлжит бус чуулганыг товлон зарлах санал хүргүүлж байв.¹

Ерөнхийлөгч УИХ-д болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргаж, чуулганд өөрийн тааллаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж, саналаа оруулж болдог (МУҮХ, 33.3). Энэ бүрэн эрхээ ч үе үеийн Ерөнхийлөгчид хэрэгжүүлж илгээлт гаргаж, мэдээлэл хийж, санал оруулж ирсэн байдаг. Ерөнхийлөгчийн илгээлт, мэдээлэл, санал нь төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, ард түмнийхээ эрх чөлөө, үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн хамгаалах, Үндсэн хуулийг дээдлэн сахихад чиглэвэл зохино.

Хууль санаачлах

УИХ-тай зөвшилцөж Монгол Улсын олон улсын гэрээ байгуулах, хууль санаачлах, хууль тогтоомжид хориг тавих, хууль тогтоомж Үндсэн хууль зөрчсөн тухай хүсэлтийг Үндсэн хуулийн цэцэд гаргах зэрэг нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зүгээс хууль тогтоох ажиллагаанд бодитой нөлөөлөхүйц бүрэн эрхүүд юм. Ерөнхийлөгч нар хууль санаачлах эрх (МУҮХ, 26.1)-ээ идэвхтэй эдэлж ирсэн. 1993-2019 онд Монгол Улсын таван Ерөнхийлөгч нийтдээ 62 хуулийн төсөл, 48 хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл санаачилжээ.² Нэг талаас, Ерөнхийлөгч

¹ “Ерөнхийлөгч 7 сарын 30-ны өдөр ээлжит бус чуулган зарлах саналыг УИХ-ын даргад хүргүүлэв,” 2018.07.26, <https://gogo.mn/r/228632?i=>

² Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 61.

Засгийн газраас эсхүл УИХ-ын гишүүдээс санаачлах сонирхолгүй ч Үндсэн хуульт ардчиллыг бэхжүүлэх, хүний эрхийг хамгаалахад ач холбогдолтой хууль санаачилж батлуулж байсан. Тухайлбал, 2015 онд Ерөнхийлөгч Захиргааны ерөнхий хуулийг санаачилж батлуулсан. Нөгөө талаас, Ерөнхийлөгч хууль санаачлах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх замаар өөртөө эрх мэдэл төвлөрүүлж авсан тохиолдол ч гарсан. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Х.Баттулга ҮАБЗ-өөс зөвлөмж гарвал ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр шүүгчийг хугацаагүй түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулах, ҮАБЗ-ийн зөвлөмжийн дагуу Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, АТГ-ын дарга, дэд дарга нарын бүрэн эрхийг дуусгавар болгох хуулиудын төслийг санаачилж 2019.03.27-нд УИХ-аар батлуулж байв.³

Үндсэн хуулийн 26.1-д хууль санаачлах эрхийн “хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтооно” гэсэн шинэ заалт 2019.11.14-нд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (2020)-ийн 38.1-д “Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, хуралдааны дэгтэй холбоотой хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Улсын Их Хурлын гишүүн санаачилна” гэж заасан нь УИХ-ын бие даасан байдлыг хангаж, “хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү УИХ-д хадгалах шаардлагыг хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Мөн, уг хуулийн 38.3-т “Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэл, хөгжлийн бодлогын болон төлөвлөлтийн баримт бичиг, түүнчлэн өмч, татвар, эрүү, иргэн, захиргааны ерөнхий болон зөрчлийн тухай анхдагч хууль, шинэчилсэн найруулга болон Засгийн газар санаачлахаар Үндсэн хууль, бусад хуульд тусгайлан заасан асуудлаар хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Засгийн газар санаачилна” гэж заасан нь Засгийн газрын “төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага” гэсэн мөн чанарт нийцнэ. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (2020)-ийн 38.2-т “Ерөнхийлөгч энэ хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1, 38.3-т зааснаас бусад асуудлаар хууль санаачилна. Ерөнхийлөгч хууль санаачлахдаа Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийг баримтална.” гэжээ. Энэ заалт нь УИХ-ын гишүүн, Засгийн газарт тусгайлан харьяалуулснаас бусад асуудлаар хууль санаачлахыг Ерөнхийлөгчид зөвшөөрч, түүнчлэн Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнээс гадуур тодорхой бүрэн эрхийг хуулиар олж авах хуулийн төсөл санаачлахыг Ерөнхийлөгчид хориглосон шинжтэй байна.

Хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтоохдоо Үндсэн хуулийн бусад зарчимд тулгуурлах хэрэгтэй. Үндсэн хуулийн 38.2.2-т

³ О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн цэц ардчиллаа авч үлдэх эцсийн найдвар, 2019.03.26, <https://ikon.mn/n/1j6z>

“шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх” нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх гэж заасан. 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэ зарчмыг тодотгох үүднээс Үндсэн хуулийн 25.1.7-д “Улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчилж болно. Ингэхдээ Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлж үл болно” гэсэн заалтуудыг шинээр нэмсэн. Иймээс, “Ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хурлын гишүүд улсын төсвийн хөрөнгийн бүрдүүлэлтийг бууруулах, зарцуулалтын шинэ төрөл үүсгэх, зарцуулалтыг нэмэгдүүлэх үр дагавартай хууль санаачилж болохгүй” гэсэн заалтыг УИХ-ын тухай хуульд тусгах хэрэгтэй. Ийм олон улсын сайн туршлага ч бий. Тухайлбал, Францын Үндсэн хуулийн 40 дүгээр зүйлд зааснаар улсын төсвийн хөрөнгийн бүрдүүлэлтийг бууруулах, эсхүл зарцуулалтын шинэ төрөл үүсгэх, нэмэгдүүлэх үр дагавартай хуулийн төсөл эсхүл нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг санаачлахыг парламентын гишүүдэд хориглодог бөгөөд Францын Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрх эдэлдэггүй.

1993-2019 онд 17 тогтоолын төслийг Ерөнхийлөгч санаачилж байжээ.⁴ Жишээлбэл, ард нийтийн санал асуулга явуулах тухай УИХ-ын тогтоолын төслийг санаачлах эрхийг Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй боловч Ерөнхийлөгч Х.Баттулга “Монгол Улс цаашид Ерөнхийлөгчийн засаглалтай байх уу, Парламентын засаглалтай байх уу” гэсэн асуудлаар ард нийтийн санал асуулга явуулах УИХ-ын тогтоолын төслийг боловсруулж УИХ-ын даргад санал болгосон тухайгаа 2019.09.09-нд мэдэгдэж байв.⁵ Ерөнхийлөгч УИХ-ын тогтоолын төсөл өргөн мэдүүлэх нь Үндсэн хуульд нийцэхгүй. Учир нь, Үндсэн хуулийн 26.1-д заасны дагуу Ерөнхийлөгч зөвхөн хууль санаачлах эрхтэй бөгөөд УИХ-ын бусад шийдвэрийг санаачлахыг Ерөнхийлөгчид зөвшөөрөөгүй. Мөн, 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид хуулиар нэмж олгохыг Үндсэн хуулийн 33.4-т хориглосон. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (2020)-ийн 38 дугаар зүйлд УИХ-ын бусад шийдвэр буюу тогтоолын төслийг зөвхөн УИХ-ын гишүүн, Засгийн газар санаачлахаар заасан, харин Ерөнхийлөгч зөвхөн хуулийн төсөл санаачлахаар заасан нь зарчмын хувьд зөв юм. Гэвч, уг заалт үйлчилж байх хугацаанд Ерөнхийлөгч тогтоолын төсөл өргөн барьсан. Жишээлбэл, 2021.01.08-нд Ерөнхийлөгч Х.Баттулга “Коронавируст халдварын цар

⁴ Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 61.

⁵ “Ерөнхийлөгчийн засаглалтай байх уу, Парламентын байх уу гэдгийг ард түмнээсээ асууж шийдвэрлэх шаардлагатай байна,” 2019.09.09, <https://ikon.mn/n/1o20>

тахлаас үүдэлтэй амьдралын доройтол, нийгэм, эдийн засгийн бэрхшээлийг даван туулах онцгой арга хэмжээний тухай” УИХ-ын тогтоолын төслийг УИХ-ын даргад өргөн барьсан⁶ нь Үндсэн хуулийн 26.1-д нийцэхгүй гэсэн байр суурийг хууль зүйн доктор А.Бямбажаргал⁷ болон бусад судлаачид⁸ илэрхийлж байв. Иймд, УИХ-ын тогтоолын төслийг санаачлахыг Ерөнхийлөгчид хориглоно гэж тодорхой заах хэрэгтэй. Мөн, эрх мэдлийн тэнцвэрт байдлыг хадгалах үүднээс ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийн 5.1 дэх ард нийтийн санал асуулга явуулахыг санаачлах эрхийг Ерөнхийлөгчид олгосон заалтыг хүчингүй болгох нь зүйтэй.

Парламентын тогтолцоотой улсад хууль санаачлах эрхийг Ерөнхийлөгчид төдийлөн өгдөггүй. ХБНГУ, Эстони зэрэг парламентын сонгодог тогтолцоот улсад Ерөнхийлөгчид хууль санаачлах эрх өгдөггүй. Финланд шиг Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс сонгогддог парламентын тогтолцоонд ч хууль санаачлах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлдэггүй (мөн, Франц, Австри зэрэг улсын Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхгүй). Гэхдээ, парламентын тогтолцоот 19 орны хууль санаачлах эрхийн талаарх харьцуулсан лавлагаанд Латви, Исланд, Унгарт Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрх эдэлдэг гэжээ.⁹ Мөн, Польшийн Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхтэй. Ерөнхийлөгч болон УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын бодлогод үл нийцэх, төсвийн боломжид нийцээгүй, биелэлтийг хангах боломжгүй хуулийг олноор санаачилж бодлогын хоёрдмол байдал үүсгэж, хариуцлагыг бүдгэрүүлдэг, мөн улсын төсвийн хөрөнгийн бүрдүүлэлтийг бууруулах, эсхүл зарцуулалтын шинэ төрөл үүсгэх, нэмэгдүүлэх хууль санаачилж төсвийн сахилга батыг алдагдуулдаг. Иймээс, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн эхний хувилбар (2017.05.25)-т Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг хасах заалт орсон байсан.¹⁰ Гэвч, 2019.06.06-нд УИХ-д өргөн барьсан төсөлд уг заалт багтаагүй бөгөөд 2019.11.14-нд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэ асуудлыг хөндөөгүй.

⁶ “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулга оффшор бүсээс орж ирсэн хөрөнгөөр өрх бүрд нэг сая төгрөгийн дэмжлэг үзүүлэх УИХ-ын тогтоолын төсөл өргөн барилаа,” 2021.01.08, <https://president.mn/17061/>

⁷ А. Бямбажаргал, “Албан тушаалтны хувьд үндсэн хуульд хүлээн зөвшөөрөөгүй л бол хориглоно гэж ойлгох учиртай,” *Өнөөдөр сонин*, 2021.01.13, <https://unuudur.mn/?p=138760>

⁸ *Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ: судалгааны тайлан* (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021), 24.

⁹ *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа*, эмхэтгэсэн Д.Халиун, Г.Билгээ, Д.Жигваагүнсэл, Р.Оргилмаа (УИХТГ, Судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны алба, 2017), 178.

¹⁰ *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* (Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2019), 76-79.

Хориг тавих

Хууль тогтоох ажиллагаанд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс нөлөөлөх дараагийн боломж бол хориг тавих бүрэн эрх юм. Үндсэн хуулийн 33.1.1-т зааснаар Ерөнхийлөгч “Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих” үндсэн бүрэн эрхтэй бөгөөд “Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ.” Эндээс харвал, Ерөнхийлөгч тухайн хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь төдийгүй түүний зарим хэсэг дээр хориг тавих боломжтой. Тухайн хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийг хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөж эхлэх тусгайлан заасан хугацаа Ерөнхийлөгчийн хориг тавьсан хугацаатай давхацвал хоригийг хэрхэх тухай асуудлыг УИХ хянан хэлэлцэж дуусах хүртэл уг хууль, УИХ-ын бусад шийдвэр бүхэлдээ буюу түүний зарим хэсгийн үйлчлэл түр зогсдог (УИХ-ын тухай хууль, 5.4). Улмаар, Ерөнхийлөгч хориг тавьсан тохиолдолд чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны нэгээс доошгүй нь уг хоригийг дэмжвэл тухайн хууль, шийдвэр гардаггүй. Иймд, Засгийн газраас хууль санаачлах, УИХ-аас хууль тогтоомж батлахад Ерөнхийлөгчийн хориг маш их нөлөөтэй нь ойлгомжтой. Үндсэн хуулийн 33.1.1-д буй хориг тавих бүрэн эрх нь “Ерөнхийлөгчийн хууль тогтоох эрхийг эдэлж байгаа маш чухал хэлбэр” бөгөөд гуравны хоёрын санал (67 хувь) гэдэг олон нам байгаа тохиолдолд “нэлээн ярвигтай” гэдгийг Үндсэн хууль тогтоогчид ойлгож баталжээ.¹¹

Монголынх шиг өндөр босгоор давдаг хоригийн бүрэн эрх ерөнхийлөгчид хэт их эрх мэдэл өгөх, хууль тогтоогчийн үр нөлөөтэй байдлыг сулруулдаг гэж үзэх нь элбэг: “Хоригийг дийлэнх олонхын саналаар хүлээн авахгүй байх шаардлага нь хууль тогтоогчийг давамгайлах боломжийг ерөнхийлөгчид өгдөг бөгөөд ерөнхийлөгч, түүний намд таалагдаагүй төсөл хэзээ ч хууль болдоггүй. Хэрэв хуулийн тодорхой заалт дээр хориг тавих (line-item veto)...-ыг ерөнхийлөгчид зөвшөөрвөл энэ тулгамдсан асуудлыг бүр хүндрүүлдэг. Учир нь, ийм хоригоор дамжуулан ерөнхийлөгч төслийн аль хэсэг хууль болохыг шийдвэрлэх боломжтой болно.”¹² Гэхдээ, өндөр босгоор давдаг хоригийн сайн тал нь дийлэнх олонхын саналаар хүлээн авахгүй байх шаардлагыг

¹¹ С.Баяр, БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 52.

¹² Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 113.

хангахын тулд парламент дахь том намууд жижиг намуудын оролцоог хангах, хууль тогтооход зөвлөлдөхийг дэмжих,¹³ мөн үндсэн хууль зөрчсөн эсхүл бодлогын хувьд илт хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй хууль тогтоомжийг батлахаас сэргийлэх боломжтой. Мөн, Монгол Улс нэг танхимтай, 76 гишүүнтэй “давжаа” парламенттай учраас Ерөнхийлөгчийн хориг нь парламентын дээд танхимтай төстэй чиг үүрэг гүйцэтгэж, хууль тогтоох ажиллагааг Үндсэн хуульд нийцүүлэхэд хувь нэмэр оруулдаг.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс 1993-2019 оны хооронд 27 жилийн хугацаанд нийт 61 удаа хориг тавьсны 23 нь хууль тогтоомжид бүхэлд нь, 38 нь хэсэгчлэн тавьсан хориг байх бөгөөд УИХ нийт хоригийн 2/3-г хүлээн зөвшөөрч, 1/3-г хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй гэсэн тогтоол гарсан байна.¹⁴ Зарим судлаачид хориг тавих үндэслэлийг илүү өргөн хүрээнд байх санал дэвшүүлдэг¹⁵ бөгөөд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийг судалсан бүтээлд 9 янзын үндэслэлээр хориг тавьж байсан гэжээ.¹⁶

2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.4-ийн анхны үзэл баримтлалыг нь сэргээн “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэж заасан. Мөн, Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрхийн жишээ болгон “Ерөнхийлөгчөөс хуульд ямар үндэслэлээр хэдийд хориг тавьж болох, түүнийг УИХ хүлээн зөвшөөрөхгүй бол хэрхэх, зөвшилцөөд тохирохгүй бол яах” гэх мэтийг хуулиар зохицуулна гэж бичиж байв.¹⁷ Иймд, хориг тавих болон бусад үндсэн бүрэн эрхийг тухайн хүрээнд нь хэрэгжүүлэх үндэслэл, журмыг хуульд нарийвчлан заах боломжтой. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч УИХ-ын ямар шийдвэрт хориг тавихгүй вэ, ямар үндэслэлээр хориг тавих вэ гэдгийг хуульчлах хэрэгтэй.

Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 16.1-д Ерөнхийлөгч дараах үндэслэлээр УИХ-ын баталсан хууль, бусад шийдвэрт хориг тавих эрхтэй бөгөөд хориг тавихдаа үндэслэлийг тодорхой зааж, тайлбарласан байна гэжээ:

16.1.1.хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд харшилсан;

16.1.2.хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцээгүй;

16.1.3.хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр нь хүний эрх, эрх чөлөөг дордуулсан гэж үзвэл.

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 47-48.

¹⁵ Г.Совд, “Гучин гуравдугаар зүйл,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар* дотор (УБ, 2000), 168.

¹⁶ Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг* (МУИС Пресс, 2018), 88-90.

¹⁷ Б.Чимид, *Төр ба эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 152-153.

Энэ мэтээр Ерөнхийлөгчийн хоригийн үндэслэлийг хуульчлахыг дэмжих үндэслэлтэй танилцъя.

Ерөнхийлөгч Засгийн газрын тэргүүн бус тул хоригийг улс төрийн зорилгоор тавих нь зохисгүй, харин тэрээр төрийн тэргүүн, үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгч тул зөвхөн энэ байр сууриас нь хоригийн үндэслэлийг хууль зүйн талаас тодорхойлж хуульчлах хэрэгтэй. “Ерөнхийлөгч нь хоригийг улс төрийн зорилгоор бус, харин парламентаар батлагдаж буй хуульд эрх зүйт ёсны стандартын талаас нь хяналт тавих, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан бусад бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбон хэрэглэх нь зүйтэй” гэжээ.¹⁸ Профессор Б.Чимид ч хоригийн үндэслэлийг явцуу хүрээнд бичжээ: “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хориг хуульд хориг тавих бүрэн эрх нь үзэмжийн хэрэг бус, (1) ард түмний язгуур ашиг сонирхолд харш, (2) Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл нийцсэн хуулийн заалтуудыг урдуураа зүгээр өнгөрүүлэх эрх төрийн тэргүүнд байх ёсгүй. Иймд шаардлага, үндэслэл байвал хориг тавих үүрэгтэй, тэгээд эс биелүүлбэл Цэцэд мэдүүлэх хэрэг гарна” хэмээн хориг тавих гол хоёр ерөнхий үндэслэлийг тодорхойлжээ.¹⁹

Үндсэн хууль зөрчсөн байж болзошгүй эсхүл ард түмний язгуур ашиг сонирхолд илтэд харш хуулийн заалт дээр хориг тавьж түүнийг УИХ дэмжиж байсан жишээ олон бий. Тухайлбал, УИХ-аас 2015.08.11-нд баталсан Өршөөл үзүүлэх тухай хуулийн 9.1.3-т авлигын гэмт хэргийг²⁰ өршөөлд хамруулахгүй байх заалт тусгах шаардлагатай гэх үндэслэлээр Ерөнхийлөгч уг хуульд 2015.08.17-нд хориг тавьж, уг хориг УИХ хүлээн авч хуульд зохих нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан.²¹ Ерөнхийлөгч ийм хориг тавьж хуульд зохих өөрчлөлт ороогүй бол авлигын гэмт хэргийг өршөөлд хамруулах байсан юм.

Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 16.3-т Ерөнхийлөгч УИХ-ын баталсан дараах хууль, бусад шийдвэрт хориг тавихгүй гэжээ:

¹⁸ П.Амаржаргал, “Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: хууль тогтоомжид тавих хориг,” *Үндсэн хуулийн эрх зүй: парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал (эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл)* дотор, (УБ, 2015), 161.

¹⁹ Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 147-148.

²⁰ Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах /Эрүүгийн хуулийн 263/, Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх /Эрүүгийн хуулийн 264/, Хээл хахууль авах /Эрүүгийн хуулийн 268/, Хууль бусаар хөрөнгөжих /Эрүүгийн хуулийн 270¹/, Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах /Эрүүгийн хуулийн 273/ гэмт хэргийг өршөөлд хамруулж болохгүй гэж Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж үзсэн.

“Өршөөлийн хуульд тавьсан Ерөнхийлөгчийн хориг бүрэн эхээрээ,” 2015.08.18, itoim.mn

²¹ Анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан өршөөл үзүүлэх тухай хууль, 2015.08.11.

- 16.3.1.Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай;
- 16.3.2.Монгол Улсын ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль;
- 16.3.3.Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт тавьсан Ерөнхийлөгчийн хоригийг хэлэлцэж гаргасан шийдвэр;
- 16.3.4.Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хэлэлцэж гаргасан шийдвэр;
- 16.3.5.сонгууль товлон зарлаж, санал авах хугацааг тогтоох тухай Улсын Их Хурлын шийдвэр;
- 16.3.6.улс төрийн албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх, огцруулах тухай Улсын Их Хурлын шийдвэр;
- 16.3.7.Улсын Их Хурлын дотоод зохион байгуулалтын талаар гаргасан шийдвэр.

Ийм маягаар Ерөнхийлөгч хориг тавьж болохгүй УИХ-ын шийдвэрийг хуульчлахыг дэмжиж, зарим жишээг танилцуулъя.

Үндсэн хуулийн цэцийн анхны дарга Г.Совдын бичсэнээр “Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн авахгүй талаар Улсын Их Хурлаас гаргасан шийдвэр эцсийн байдаг”²² тул хоригоос татгалзсан тогтоолд хориг тавихгүй байхаар хуульчлах шаардлагатай байна. Учир нь, Татварын багц хуулийн зарим заалтад тавьсан хоригийг хүлээн авах боломжгүй гэж УИХ-ын 2019.05.24-ны 51 дүгээр тогтоолыг баталжээ. Гэтэл, энэ тогтоолыг батлахдаа хууль зөрчсөн гэж үзээд Ерөнхийлөгч Х.Баттулга уг тогтоолд өөрт нь хориг тавьсан.²³ Хориг хэлэлцэхдээ УИХ хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр дахин дахин хориг тавибал эцэс төгсгөлгүй маргаан үүсэж, хоригийг хүлээн авахаас татгалзах, хууль тогтоох УИХ-ын бүрэн эрх хэрэгжих боломжгүй болно. Харин хориг хэлэлцсэн процесс эсхүл хоригт дурдсан хууль, бусад шийдвэрийн агуулга Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзвэл Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн цэцэд хандах нь зүйтэй юм.

Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг УИХ хүлээн зөвшөөрөөгүй бөгөөд тухайн хууль, бусад шийдвэр нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзвэл Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн 66.1-д заасны дагуу Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гарган хянан шийдвэрлүүлдэг. Ийм байдлаар Цэцэд хандсан тохиолдол гурван удаа гарсан.²⁴ Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Х.Баттулгаас Шүүхийн тухай хуулийн зарим заалтын эсрэг 2021.01.25-нд тавьсан хоригийг УИХ хүлээн зөвшөөрөөгүй тул Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж улмаар Үндсэн хуулийн цэц дунд суудлын хуралдаанаараа тухайн

²² Г.Совд, “Гучин гуравдугаар зүйл,” 168.

²³ “Хоригийг хүлээж авахгүй гэсэн УИХ-ын шийдвэрт Ерөнхийлөгч дахин хориг тавив,” *Нийслэл таймс*, 2019.06.04, <http://niisleltimes.mn/content/78847>

²⁴ Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн аваагүй асуудалтай холбоотойгоор Ерөнхийлөгчийн хоёр удаа Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргаж байсныг дараах бүтээлд дурджээ: Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг* (МУИС Пресс, 2018), 99.

хуулийн заалт Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэсэн.²⁵ УИХ уг дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тухай 41 дүгээр тогтоол гаргасан.²⁶ УИХ-ын түүхэнд Цэцийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөөгүй тогтоол гаргахдаа 2021 оны 41 дүгээр тогтоолд заасан шиг үндэслэлээ дэлгэрэнгүй бичиж байгаагүй юм. Үндсэн хуулийн цэц их суудлын хуралдаанаараа энэхүү маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх байсан. Гэвч, Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль бүхэлдээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг зөрчсөн талаарх Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын хүсэлтээс бүхэлд нь татгалзах тухай Ерөнхийлөгч У.Хүрэлсүхийн хүсэлтийг Цэц хүлээн авч, үүнтэй холбогдуулан Цэцийн 2021 оны 03 дугаар дүгнэлт, УИХ-ын 2021 оны 41 дүгээр тогтоолыг тус тус хүчингүй болгосон.²⁷

УИХ-ын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Ерөнхийлөгч заримдаа хориг тавьдаг нь Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх нь эргэлзээтэй. Жишээлбэл, “Шүүх байгуулах тухай хууль Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн тухай Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 14 дүгээр дүгнэлтийг хүлээн авах тухай” УИХ-ын 2015 оны 94 дүгээр тогтоолд Ерөнхийлөгч хориг тавьж байжээ. Мөн, “Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн тухай” Үндсэн хуулийн цэцийн 2021 оны 02 дугаар дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөх тухай УИХ-ын 2021 оны 38 дугаар тогтоолд Ерөнхийлөгч хориг тавьсан. “Үндсэн хуулийн маргааныг магадлан шийдвэрлэгч байгууллага болох Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн тухайд УИХ нь зөвхөн хүлээн авах эсэх асуудлаар тогтоол гаргах эрхтэй бөгөөд энэ бүрэн эрхийнхээ хүрээнд гаргасан тогтоолд ерөнхийлөгчийн зүгээс хориг тавьсан нь хэдийгээр өнөөгийн үйлчилж буй хууль тогтоомжоор “хэлбэрийн” хувьд боломжтой хэдий ч эрх зүйт ёсны үзэл санааны үүднээс авч үзвэл хууль дээдлэх зарчимд нийцэхгүй алхам болсон”²⁸ гэсэнтэй санал нэг байна.

Үндсэн хууль эсхүл бусад хуульд заасны дагуу улс төрийн албан тушаалтныг томилох тухай УИХ-ын шийдвэрт хориг тавихыг хориглож хуульчлах хэрэгтэй. Ерөнхийлөгч 2017.10.26-нд Ч.Хүрэлбаатарыг Засгийн газрын гишүүн-Сангийн сайдаар томилсон УИХ-ын 2017.10.20-ны 58-р тогтоолын холбогдох заалтад хэсэгчлэн хориг тавьж буруу жишиг тогтоосон. 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд Засгийн газрыг томилох, огцруулах, чөлөөлөх шийдвэрийг бие даан гаргахаар болсон ч цаашид Ерөнхий сайд зэрэг улс төрийн

²⁵ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 03, 2021.04.28.

²⁶ УИХ-ын тогтоол, Дугаар 41, 2021.05.06. Энэхүү тогтоолыг дэмжсэн нэмэлт тайлбарыг эндээс үзнэ үү: О.Мөнхсайхан: “Цэцийн гишүүд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон Шүүхийн сахилгын хороог бүрдүүлэхтэй холбоотой өмнөх байр сууриа эргэж харна гэж найдна,” 2021.05.03, <https://ikon.mn/n/27i2>

²⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, Дугаар 02, 2021.09.24.

²⁸ Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг* (МУИС Пресс, 2018), 92.

албан тушаалтны томилгоонд Ерөнхийлөгч хориг тавибал парламентын тогтолцоонд маш ноцтой аюул учруулна. Учир нь, парламентын тогтолцоотой улсад Ерөнхий сайд хэн байх вэ гэдгийг парламент дахь олонх мэддэг. Ерөнхий сайд хэн байх вэ гэдгийг 1992 оны Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхийлөгч УИХ дахь олонхтой зөвшилцөж шийдвэрлэдэг байсныг 2000, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр зөвхөн УИХ дахь олонх нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор УИХ-д заавал оруулдаг болсон. Иймээс, Ерөнхий сайдыг томилсон УИХ-ын тогтоол дээр Ерөнхийлөгч хориг тавихыг хуулиар хориглохгүй бол УИХ дахь олонх хэн Ерөнхий сайд байх вэ гэдгийг шийдэж чадахгүй, харин УИХ дахь цөөнх (чуулганы хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний гуравны нэг) болон Ерөнхийлөгч шийддэг болно гэсэн үг. Энэ бол парламентын тогтолцоонд байж болохгүй зүйл төдийгүй 2000, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зөрчил болно.²⁹

УИХ-аас байгуулж хараат бусаар бие даан ажиллах чиг үүрэгтэй байгууллагуудын бүрэлдэхүүний томилгоонд Ерөнхийлөгч хориг тавих нь мөн л эргэлзээтэй. Жишээлбэл, доктор Ш.Цогтоо 2013.12.26-нд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилогдож түүний зургаан жилийн бүрэн эрхийн хугацаа 2019.12.26-нд дууссан ч Улсын дээд шүүхээс орны хүнийг нь санал болгоогүйгээс тэрээр бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсээр байв. Шүүхийн тухай 2021 оны шинэ хуулийн 25.8.7-д Улсын дээд шүүх “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх, эгүүлэн татах хуульд заасан үндэслэл бий болсноос хойш 30 хоногийн дотор санал гаргах”-аар заасан. Үүний дагуу Улсын дээд шүүх нээлттэй нэр дэвшүүлж санал болгох ажиллагааг явуулсан. Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор (1) Ж.Эрдэнэбулганыг Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилох, (2) бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусгавар болсон Ш.Цогтоог Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээс чөлөөлөх тухай 2021 оны 31 дүгээр тогтоолыг УИХ баталсан. Гэтэл, Ерөнхийлөгч энэхүү 31 дүгээр тогтоолын “Бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусгавар болсон тул Шарын Цогтоог Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээс чөлөөлсүгэй” гэсэн 2 дахь хэсэгт хэсэгчлэн хориг тавьсан, үүний цаана Ж.Эрдэнэбулганг томилох тухай 1 дэх хэсэг ч хоригт шууд бусаар давхар хамрагдах үр дагавар үүссэн. Үндсэн хуулийн 65.1-д зааснаар Цэцийн есөн гишүүний гурвыг УИХ, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар томилох байдлаар Ерөнхийлөгчийн оролцоог хангаж өгсөн. Гэтэл, Ерөнхийлөгч

²⁹ Дэлгэрэнгүйг доорхоос уншина уу: О.Мөнхсайхан: Парламентын засаглалтай улсад Ерөнхийлөгч Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг мэддэг байх ёсгүй, 2017.10.30, <https://www.trends.mn/n/7270>

Улсын дээд шүүх болон УИХ-аас санал болгох 6 гишүүнийг томилсон УИХ-ын тогтоолд хориг тавих явдлыг зогсоохгүй бол Үндсэн хуулийн цэцэд Ерөнхийлөгч хэт нөлөөтэй болох эрсдэлтэй.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний томилгоонд хориг тавьсантай адилхан ШЕЗ-ийн болон Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч бус гишүүн, Сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүн, Хүний эрхийн Үндэсний комиссын гишүүн гэх мэт УИХ-аас байгуулдаг бие даасан бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнд хориг тавих магадлал байна. Энэ тохиолдолд эдгээр байгууллагад Ерөнхийлөгч хэт нөлөөтэй болох, бие даасан байдлыг нь алдагдуулах магадлалтай төдийгүй Үндсэн хуулийн 33.4-өөр Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг эдлэхгүй байх агуулга эвдэгдэнэ. УИХ-ын бүхий л томилгооны эрх мэдлийг зогсоох, саатуулах эрх мэдлийг Үндсэн хууль Ерөнхийлөгчид олгоогүй. Үндсэн хуулийн 33.1.1-д зааснаар Ерөнхийлөгчийн хоригийг УИХ-аар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүдийн гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ. УИХ-ын 76 гишүүн бүгд хуралдаанд оролцсон тохиолдолд 26 гишүүн Ерөнхийлөгчийн хоригийг дэмжиж байвал УИХ-ын бүх томилгоог эдгээр цөөнхийн гишүүд болон Ерөнхийлөгч зогсоодог, мэддэг, нөлөөлдөг болно. Үндсэн хуулийн 33.1.1-ийг үгчлэн туйлын утгаар ойлгох бус, харин Ерөнхийлөгчийн институтын төрийн эрх мэдэл хуваарилж, хяналт, тэнцэл хангасан тогтолцоонд эзлэх байр суурьд тулгуурлан тайлбарлах нь зүйтэй.

Монгол Улс нь парламентын тогтолцоотой, зарим судлаачийн хэлдгээр хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо (ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоо)-той учраас ийм тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн хоригийн гүйцэтгэдэг чиг үүргийг товч авч үзье. Ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн – үндэсний эв нэгдлийн бэлгэдэл боловч засгийн газрын тэргүүн биш байдаг тул улс төрийн гол манлайлагч байх үүрэг хүлээдэггүй, харин тодорхой, ноцтой нөхцөл байдал бий болбол оролцдог. Ийм тогтолцоонд үндсэн хуулийн зөрчил болон хууль тогтоомж батлах процедурын зөрчлөөс хамгаалах нь ерөнхийлөгчийн хоригийн гол зорилго байдаг.³⁰ Парламентын эсхүл хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд парламентын гишүүдийн туйлын олонх (нийт гишүүний олонх)-оор ерөнхийлөгчийн хоригийг давах нь түгээмэл (Чехийн Үндсэн хууль, 50; Болгарын Үндсэн хууль, 101) боловч тавны гурвын олонх (Польшийн Үндсэн хууль) эсхүл гуравны хоёрын олонх гэсэн өндөр босго тавьсан улс цөөн ч гэсэн бий. Тухайлбал, Португалид гадаад харилцааны, сонгуулийн тогтолцооны, улсын эдийн засгийн суурь бүтцийн

³⁰ Elliot Bulmer, *Presidential Veto Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 14 (2017), 11.

тухай зэрэг органик хуульд тавьсан хоригийг гуравны хоёрын олонхоор, бусад хуульд тавьсан хоригийг туйлын олонхоор давдаг (Үндсэн хууль, 136). Ерөнхийлөгчийн хориг тавьж болох хууль тогтоомж дээр дараах төрлийн хязгаарлалт тавих жишиг бий:³¹

- Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд дээр хориг тавих эрхгүй байх;
- Ерөнхийлөгч зөвхөн тодорхой төрлийн суурь хууль тогтоомжид хориг тавихыг зөвшөөрөх (Сингапур);
- Ерөнхийлөгчийн хоригийг парламент давсан бол тухайн хууль тогтоомж дээр хоёр дахь удаагаа хориг тавихыг хориглох (Румын).

Зарим улсад ерөнхийлөгч нь хориг тавих эрхгүй ч хуульд гарын үсэг зурж батламжлах бүрэн эрхтэй. Хуульд гарын үсэг зурах нь хууль тогтоох ажиллагааны эцсийн шат бөгөөд хууль хүчин төгөлдөр болоход зайлшгүй хийх алхам. Жишээлбэл, Австрийн Ерөнхийлөгч хууль батлах ажиллагаа нь Үндсэн хуулийн шаардлага (ирц болон олонх)-ыг хангасан эсэхийг нягталж гарын үсэг зурдаг ч ийм зөрчил гарч гарын үсэг зурахаас татгалзсан тохиолдол гарч байгаагүй.³² Австрийн Ерөнхийлөгч улс төрийн шалтгаанаар хуульд гарын үсэг зурахаас татгалзах эрхгүй ажээ.³³

Ерөнхий сайдыг томилоход бэлгэдлийн шинжтэй оролцох

2000, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшүүлэх ажиллагаа дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо нь зөвшилцөх шинжтэй нөлөө бүхий бүрэн эрхээс бэлгэдлийн шинжтэй үүрэг болж өөрчлөгдсөн гэдгийг бүтээлийн энэ хэсэгт авч үзнэ.

1992 оны Үндсэн хуулийн 33.1.2-т Ерөнхийлөгч “Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан намтай, аль ч нам олонхийн суудал аваагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан намуудтай зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох санал, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах” бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэсэн заалт байсан. Энэ заалтад буй зөвшилцөл нь “тохиролцоо” гэсэн утгаар ойлгож хэрэгжүүлсэн учраас Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр

³¹ Мөн тэнд, 13, 31.

³² Wolfgang C. Muller, “Austria” in *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie (Oxford University Press, 1999), 38.

³³ “Limiting each other's Power: Parliament and the Federal President,” Republic of Austria: Parliament, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/POL/ParluBP/index.shtml>

дэвшигчийн талаар УИХ дахь олонх суудал авсан нам эсвэл намуудтай тохиролцох, намын саналаас үзэмжээрээ татгалзах боломжтой байв. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Н.Багабанди 1998-1999 оны хооронд УИХ дахь олонх суудал авсан (76-аас 50 суудал авсан) Үндэсний ардчилсан нам болон Социал-демократ намын Ардчилсан холбоо эвслээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн Г.Ганхуяг, Д.Ганболд нарын нэрийг удаа дараа буцааж байсан.

2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.1.2-т заасан Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөх бүрэн эрхийг хасаж, УИХ дахь олонх Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн хүнээ Ерөнхийлөгчөөр дамжуулан УИХ руу оруулах боломжийг нээсэн: Ерөнхийлөгч “[1] Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; [2] аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг; [3] хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхиороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах” бүрэн эрхтэй. Энэ заалтад Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг гурван янзаар тодруулж болохоор заасан бөгөөд эхний хоёр нь практикт хэрэгжсэн бол сүүлийнх нь хэрэгжээгүй байв. Жишээлбэл, 2008 онд МАХН УИХ-ын 76 суудлын 46-г авч С.Баярыг Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн. 2004 онд МАХН 36, Эх орон-Ардчилал эвсэл 36 (34) суудал авч аль нь ч УИХ-ын олонх суудлыг авч чадаагүй боловч хамгийн олон суудалтай нам, эвсэл болох хувьдаа хоорондоо зөвшилцөж Ц.Элбэгдоржийг Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлсэн. Мөн, 2012 оны сонгуулиар аль ч нам УИХ-ын нийт суудлын олонхыг аваагүй боловч Ардчилсан нам хамгийн олон суудал авсан учраас 2012 онд Шударга ёс эсвэл (МАХН болон МҮАН), ИЗНН-тай зөвшилцөж Ерөнхий сайдад Н.Алтанхуягийн нэрийг дэвшүүлсэн, 2014 онд АН-аас МАН, Шударга ёс эсвэл (МАХН болон МҮАН), ИЗН-тай зөвшилцөж Ерөнхий сайдад Ч.Сайханбилэгийн нэрийг дэвшүүлсэн. УИХ-д дийлэнх олонхын суудал авсан МАН 2016 онд Ж.Эрдэнэбатыг, 2017, 2020 онд У.Хүрэлсүхийг, 2021 онд Л.Оюун-Эрдэнийг тус тус нэр дэвшүүлсэн. Хэрэв УИХ-д хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж чадаагүй бол УИХ дахь аль ч нам, эвсэл зөвшилцөж олонхоороо нэр дэвшүүлэх боломж нээгддэг. Энэ тохиолдолд хамгийн олон суудал авсан намаас бусад нам, эвсэл хоорондоо зөвшилцөж Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж болно. 2000 оноос хойш ийм тохиолдол гараагүй.

2000 оны нэмэлт өөрчлөлтийг дараах байдлаар шүүмжилдэг: “Ерөнхийлөгч хийдэг зарим ажил, шийддэг асуудлыг намтай урьдчилан

зөвшилцөх эрхийг хасаж зарчмыг гуйвуулсан. Тэрээр зөвхөн намуудын хүсэл зоригт захирагдах болсноор, болзошгүй хуйвалдаан гарч, бүлгийн сонирхлыг Төрийн тэргүүнд тулгах суваг нээгдэв.”³⁴ Бусад судлаач үүнийг зөвшөөрдөггүй:

Ерөнхийлөгч Н.Багабанди эвслийн Засгийн газрын тэргүүнд нэр дэвшигчийг удаа дараа томилохоос татгалзсан байдлыг залруулах зорилгоор Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх бүрэн эрхийг 33.2 дугаар зүйлээс хассанаар энэ асуудалд Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ хандах байдлыг зогсоосон байна. Уг нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийн эрх нь үүрэг болон хувирч, Ерөнхийлөгч олонхиос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулахаар зохицуулжээ.³⁵

2000 оны нэмэлт, өөрчлөлт нь ардчилсан сонгуулиар бий болсон парламентын олонхоос Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэхэд Ерөнхийлөгчийн зүгээс үзэмжээрээ саад учруулж байсан явдлыг таслан зогсоож парламентын олонход нэр дэвшүүлэх эрх мэдлийг өгснөөрөө парламентын тогтолцооны шинжийг нэмэгдүүлсэн ач холбогдолтой. Мөн, Ерөнхийлөгч зөвхөн УИХ дахь нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулах саналыг УИХ-д оруулах бүрэн эрхтэй байгаа нь Ерөнхийлөгчөөс оруулж байгаа нэр дэвшигч УИХ-ын олонхын дэмжлэг авах урьдач нөхцөл болсон. Тийм ч учраас, 2000 оноос хойш 2020 он хүртэл Ерөнхийлөгч УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ руу татгалзалгүйгээр оруулж байсан төдийгүй УИХ түүнийг Ерөнхий сайдаар томилж ирсэн. Үндсэн хуулийн 25.1.6-д заасны дагуу УИХ Ерөнхийлөгчөөс оруулсан нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох эсэхийг шийдвэрлэдэг.

Ерөнхийлөгч УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ руу оруулна гэж 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийг ойлгож ирсэн. Гэхдээ, энэ зохицуулалтыг тодорхой болгохгүй бол ирээдүйд асуудал үүсэж магадгүй гэж шүүмжлэгдэж байв.³⁶ Тодруулбал, Ерөнхийлөгч УИХ дахь нам, эвслээс гарч ирсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилуулах саналыг УИХ-д оруулахгүй байж болох эсэх нь тодорхойгүй. Олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар

³⁴ Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал: Хоёрдугаар дэвтэр* (УБ: Адмон Принт, 2008), 197.

³⁵ Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээний тайлан* (УБ: Монгол Улсын Их Хурал, НҮБХХ, 2014), 22; Ч.Энхбаатар, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик,” *Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт)* (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2017), 74.

³⁶ О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 14-53.

томилох саналыг тав хоногийн дотор УИХ-д оруулах асуудал нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамаардаг (МУҮХ, 33.1.2). Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх гэдэгт хууль тогтоомжид хориг тавих зэргийг багтаасан. Тиймээс, Ерөнхий сайдад томилох саналыг тав хоногийн дотор оруулах нь Ерөнхийлөгчийн үүрэг гэж шууд ойлгогдохгүй байж магадгүй байв. Ерөнхийлөгч уг саналыг УИХ руу тав хоног дотор оруулалгүй удаах эсвэл ерөөсөө оруулахгүй гацаа үүсвэл яах вэ гэдэг талаар зохицуулалт байхгүй байна. УИХ дахь олонх бие даагаад Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Үндсэн хуульд заагаагүй. Энэ зохицуулалтгүй байдал нь Ерөнхий сайдад хэнийг нэр дэвшүүлэх вэ гэдэгт үзэмжээрээ нөлөөлөх боломжийг Ерөнхийлөгчид олгож болзошгүй байсан.

2019.11.14-нд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 39.2-т “Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг; бусад тохиолдолд Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулна” гэсэн заалт батлагдсан. Энэхүү заалт нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх, байгуулахтай холбоотой бусад заалттай хамт Үндсэн хуулийн 39-р зүйлд шилжиж байршсаны зэрэгцээ агуулгын хувьд 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөс хоёр зүйл өөрчлөгдсөн. Нэгд, УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ-д заавал оруулах үүргийг Ерөнхийлөгчид хүлээлгэсэн учраас Ерөнхийлөгчийн оролцоо бэлгэдлийн шинжтэй болсон. Үүнтэй холбогдуулан Үндсэн хуулийн 33.1.2-т буй Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн заалт хүчингүй болсонд тооцсон. Хоёрт, аль ч тохиолдолд УИХ дахь нам, эвслээс нэр дэвшүүлэх хүн заавал олонхын дэмжлэг авсан байх агуулга нэмэгдсэн. Энэ шаардлага УИХ дахь олонхын дэмжлэг авч, илүү тогтвортой Засгийн газар байгуулахад ач холбогдолтой гэж үзсэн.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Засгийн газрыг огцруулах бүрэн эрх зөвхөн УИХ-д хадгалагдаж байсан ч түүнийг огцруулах санаачилга гаргах маш олон боломж байсан, ердийн олонхоор огцруулдаг байсан нь Засгийн газрыг хүч султай болгож байв. Иймээс, 1992 оны Үндсэн хуулийн 33.1.2, 43.3-аар Ерөнхийлөгч Засгийн газрыг огцруулах саналыг УИХ-д оруулах боломжтой байсан ч ийм саналыг Ерөнхийлөгчийн

зүгээс санаачлан тавьж байгаагүй.³⁷ 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.1.2-т байсан “Засгийн газрыг огцруулах саналыг УИХ-д оруулах” Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хассан ч Үндсэн хуулийн 43.3-т УИХ Засгийн газрыг огцруулах тухай “Ерөнхийлөгчийн санал” хүлээн авснаас хойш 15 хоногийг дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ гэх заалтыг өөрчлөөгүй үлдээсэн байв.

2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 43.3-аас Засгийн газрыг огцруулах тухай “Ерөнхийлөгчийн санал” оруулах заалтыг бүр мөсөн халсан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12.15-д “Улсын Их Хурлаас тодорхойлсон Монгол Улсын дотоод, гадаад бодлогод нийцээгүй үйл ажиллагаа явуулсан болон үйл ажиллагааныхаа хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхгүй байгаа, түүнчлэн Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Засгийн газар хэрэгжүүлээгүй нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд саад болсон гэж үзвэл Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулна” гэж заасан байсныг 2020.05.13-ны хуулиар хүчингүй болгосонд тооцсон. Мөн, 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 43.2-т байсан “Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно” гэх заалтыг хасаж, Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг зөвхөн УИХ-ын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь гаргах, УИХ-ын нийт гишүүний олонхоор огцруулах болгосон нь Засгийн газрын тогтвортой байдлыг дээшлүүлэхэд тустай.³⁸

2000, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд хэн байх вэ гэдийг Ерөнхийлөгч биш, УИХ дахь олонх шийддэг болж Засгийн газрын гишүүдийг томилох бүрэн эрхийг Ерөнхий сайдад өгсөн нь Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж Ерөнхийлөгчөөс хараат бус, бие даан ажиллах нөхцөлийг дээшлүүлсэн. “Засгийн газрыг сонгох, байгуулахад ерөнхийлөгчийн оролцоог хязгаарлах нь ерөнхий сайд болон засгийн газар ерөнхийлөгчөөс хараат бусаар байж ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээгээ хэтрүүлсэн үйл ажиллагааг хянах, өөр өөр намуудын дунд гүйцэтгэх эрх мэдлийг хувааж хэрэгжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлдэг.”³⁹ Мөн, ерөнхий сайд өөрийн засгийн газрын гишүүдийг томилох, чөлөөлөх, огцруулах бүрэн эрхтэй байх нь танхимаа илүү сайн

³⁷ Л.Хангай, “Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар,” *Ерөнхийлөгчийн институтыг боловсронгуй болгох нь* “онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 53.

³⁸ О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 14-53.

³⁹ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 44.

хянаж удирдах, ерөнхийлөгчийн эсхүл парламентын зүй бус оролцоог хязгаарлаж Засгийн газар нь илүү нэгдмэл, үр нөлөөтэй, хариуцлагатай ажилладаг.⁴⁰ Ийм зохицуулалт нь парламентын тогтолцоо болон ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд түгээмэл байна.

Парламентын тогтолцооны гол шинж бол Ерөнхий сайд эсхүл Засгийн газрыг зөвхөн парламентын олонх огцруулдаг байх бөгөөд ерөнхийлөгчид ийм бүрэн эрх өгөхөөс татгалзах явдал юм. Ерөнхий сайд-ерөнхийлөгчийн дэглэмд ерөнхийлөгч засгийн газрыг огцруулах бүрэн эрхгүй, зөвхөн парламентад энэ бүрэн эрх хадгалагддаг учраас ерөнхий сайд ерөнхийлөгчтэй эн тэнцүү харилцдаг. Ийм тогтолцоонд засгийн газрыг огцруулах бүрэн эрхгүй учраас ерөнхийлөгч хууль тогтоогчтой хамтран ажиллахыг хичээж институт хоорондын зөрчлийг илүү бууруулдаг.⁴¹

Дээрхээс дүгнэвэл, Монгол Улс нь парламентын тогтолцоон дахь гүйцэтгэх эрх мэдлийн институтийн хэв шинжийг Үндсэн хуулиар төлөвшүүлж, парламентат ёсны хөгжлийг гүнзгийрүүлж байгаа нь сайшаалтай байна.

Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшигчтэй танилцах

1992 оны Үндсэн хуулийн 39.2-т “Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ,” 25.1.6-д УИХ “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд... ийг томилох, өөрчлөх, огцруулах” онцгой бүрэн эрхтэй гэж заасан. 1992-2000 оны хооронд Үндсэн хуулийн 39.2, 25.1.6-д заасны дагуу Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д өргөн мэдүүлж УИХ уг саналыг шийдвэрлэдэг байв. Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналыг бие даан гаргах эрхгүй бөгөөд заавал Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж, дараа нь УИХ-аар шийдвэрлүүлж байсан. Ерөнхийлөгч болон УИХ нь Засгийн газрын гишүүн болгохоор Ерөнхий сайдаас санал болгосон нэр дэвшигчээс татгалзсанаас өөр хүнийг нэр дэвшүүлж байсан тохиолдол гарч байв. Жишээлбэл, 1998.04.23-нд Ц.Элбэгдорж Ерөнхий сайдаар томилогдоод Батлан хамгаалахын болон Боловсролын сайдад

⁴⁰ Мөн тэнд, 52, 60.

⁴¹ Мөн тэнд, 56-57.

нэр дэвшүүлсэн хүмүүс нь дэмжигдээгүй тул өөр хүмүүсийг нэр дэвшүүлэн томилуулж байсан удаатай.⁴²

1992-2000 онд Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг томилох эсвэл огцруулах асуудлыг бие даан шийдвэрлэх бүрэн эрхгүй бөгөөд энэ талаар Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх, УИХ-аар зөвшөөрүүлэх шаардлагатай байв. Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний (сайдыг томилуулах эсвэл огцруулах) тухай саналаа эхлээд Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцдөг байсан. Үндсэн хуулийн 39.2-т 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний саналаа долоо хоногийн дотор Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж чадаагүй бол уг саналаа УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлнэ” гэсэн заалтыг нэмсэн. Ингэснээр Ерөнхий сайд уг саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр УИХ-д өргөн мэдүүлэх боломжтой болсон. Гэвч, Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдын сайдаар томилуулах саналаас татгалзах тохиолдол гарч байсан нь сайдын томилгоонд Ерөнхийлөгчийн нөлөө хүчтэй байгааг харуулсан. Жишээ нь, Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж Үйлдвэр, хөдөө аж, ахуйн сайдаар УИХ-ын гишүүн Ш.Түвдэндоржийг томилох асуудлыг зөвшилцөхийг хүссэн Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийн саналтай 2014.06.02-нд танилцаад, уг саналаас татгалзсан тохиолдлыг дурдаж болно.⁴³ Харин, 2017 онд Ерөнхийлөгч Х.Баттулга Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхийн Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшигчийг зөвшилцөх саналтай танилцаад Сангийн сайдад нэр дэвшигч Ч.Хүрэлбаатарыг томилохыг дэмжээгүй боловч Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүх түүнийг санал болгосны дагуу УИХ Сангийн сайдаар томилсон.

Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцсөний дараа УИХ-д өргөн мэдүүлдэг байв. УИХ Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр сайдад нэр дэвшигч бүрийг хэлэлцэж илээр санал хурааж, ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэдэг бөгөөд нэр дэвшигчээс татгалзаж болдог (МУҮХ, 25.1, 27.6, 39.3). Ерөнхий сайд томилогдсоноосоо хойш 14 хоногийн дотор сайд нарыг томилуулах саналаа УИХ-д өргөн мэдүүлэхээр зохицуулсан байжээ:

Байнгын хороод өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах нэр дэвшигчийг өргөн мэдүүлснээс хойш 3 хоногийн дотор хэлэлцэж санал, дүгнэлт гаргах, үүний дараа нэгдсэн хуралдаан хуралдаж хүн бүрээр хэлэлцэн тус тусад нь ил санал хураалт явуулж олонхийн дэмжлэг авсан нэр дэвшигчийг Засгийн газрын гишүүнээр томилох тухай тогтоол батлах учиртай. Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаан дээр Улсын Их Хурлын

⁴² Nizam Ahmed and Philip Norton, *Parliaments in Asia* (Routledge, 2013), 154.

⁴³ “Ерөнхийлөгч Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн сайдаар УИХ-ын гишүүн Ш.Түвдэндоржийг томилох Н.Алтанхуягийн саналыг дэмжсэнгүй,” *Sonin.mn*, 2015.03.21-нд үзсэн, <http://sonin.mn/news/politics-economy/27497>.

гишүүд Ерөнхий сайд болон нэр дэвшигчээс чөлөөтэй асуулт асууж, өөрийн үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлж, үг хэлэх эрхээр хангагдана. Нэр дэвшигч олонхийн дэмжлэг авч чадаагүй бол Ерөнхий сайд 7 хоногийн дотор өөр хүний нэр дэвшүүлнэ. Энэ тохиолдолд дээрх процедураар асуудлыг шийдвэрлэнэ.⁴⁴

УИХ Ерөнхий сайдыг томилоод зогсохгүй түүний Засгийн газарт хэн сайдаар ажиллах вэ гэдгийг нэг бүрчлэн хэлэлцэж шийдвэрлэж байв. Мөн, Ерөнхий сайд сайдыг бие даан огцруулах боломжгүй, заавал УИХ-аар зөвшөөрүүлэх шаардлагатай байв. Энэ бүгд нь Ерөнхий сайд болон сайдыг УИХ-аас хэт хараат болгож, улстөрийн бодлого, хөтөлбөрийг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх багаа бүрдүүлэх боломжийг Ерөнхий сайдад өгдөггүй байсан.⁴⁵

2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 39 дүгээр зүйлийг бүхэлд нь өөрчлөн найруулсан. 1992 оны Үндсэн хуулийн 39.2-д 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн 39.3 болгон дараах байдлаар өөрчилсөн: “Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Ерөнхий сайд энэ асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ.” Үүний гол агуулга нь Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүрэлдэхүүн буюу сайдад нэр дэвшигчийн талаар Ерөнхийлөгчтэй ерөөсөө зөвшилцөхгүй, харин зөвхөн Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний тухай хууль эсхүл түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг зөвшилцөх, 7 хоногийн дотор ийнхүү зөвшилцөж чадаагүй бол УИХ-д өөрөө бие даан өргөн мэдүүлэх агуулгатай болсон.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.1.6-д “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах” нь УИХ-ын онцгой бүрэн эрх гэж заасан байв. 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэхүү заалтыг “Ерөнхий сайд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах” гэж өөрчилсөн тул УИХ Засгийн газрын гишүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах бүрэн эрхээ алдсан юм. Үүнтэй холбогдуулан 2019 онд Үндсэн хуулийн 39.4-т “Засгийн газрын гишүүнийг Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчид танилцуулснаар

⁴⁴ Ч.Энхбаатар, “Гучин есдүгээр зүйл,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар* дотор (УБ: Ханнс Зайделийн Сан, 2009), 200.

⁴⁵ О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 14-53.

Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлж, огцруулна. Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хуралд тангараг өргөнө” гэсэн заалт оруулсан. Үүний дагуу Ерөнхий сайд Засгийн газрын гишүүнийг томилох, чөлөөлөх, огцруулах асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ. Ерөнхий сайд энэхүү шийдвэрээ гаргахаасаа өмнө УИХ болон Ерөнхийлөгчид танилцуулах бөгөөд УИХ, Ерөнхийлөгчийн зүгээс Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшигчийн талаар зөвшилцөх, эсхүл түүнээс татгалзах, эсхүл томилох ямар нэгэн бүрэн эрх хэрэгжүүлэхгүй болсон. Энэхүү шинэ зохицуулалтын дагуу 2020.07.08-нд Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүх, 2021.01.29-нд Ерөнхий сайд Л.Оюун-Эрдэнэ тус тус өөрийн удирдах Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч болон УИХ-д танилцуулснаар томилж, Засгийн газрын гишүүд УИХ-д тангараг өргөсөн.

Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолын үүднээс парламентын тогтолцоон дахь эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн зохист байдлыг хангаж, төрийн тогтвортой байдлын үндэс болох гүйцэтгэх эрх мэдлийн институт нь бие даан, гүнзгийрэн хөгжих боломжийг нэмэгдүүлжээ.

Ерөнхий сайдыг хугацаанд нь томилоогүй бол УИХ-ыг тараах

1992 оны Үндсэн хууль болон 2000, 2019 онд түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах процесст хоёр янзаар оролцдог. Юуны өмнө, УИХ-аас өөрөө тарах шийдвэр гаргах тухай саналыг Ерөнхийлөгч УИХ-ын даргатай зөвшилцөн санал болгох боломжтой. 1992 оны Үндсэн хуулийн 22.2-т “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно” гэж заасан байв. УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэсэн шалтгаанаар УИХ-ыг тараах санал оруулж буй нь Ерөнхийлөгч “ард түмний эв нэгдлийн баталгаа, төрийн тэргүүний хувьд” зохицуулагч буюу арбитрч болж буйн илрэл гэж УБХ-ын гишүүн С.Баяр хэлж байжээ.⁴⁶ 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 22.2-ыг “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол Улсын Их Хурлын нийт

⁴⁶ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 50.

гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно” гэж тодруулсан.

Ерөнхий сайдыг томилох нь УИХ-ын нэг чухал бүрэн эрх. УИХ энэхүү бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй бол түүнийг тараах тухай зохицуулалт 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуульд анх байхгүй байв. Харин, 2000, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт* өөрчлөлтөөр УИХ тогтоосон хугацаанд Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол УИХ-ыг тараах шийдвэрийг Ерөнхийлөгч гаргахаар зохицуулсан юм.⁴⁷ 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн ач холбогдол юу байсан, түүний сул талыг хэрхэн 2019 онд зассан талаар авч үзье.⁴⁸

2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 22.2-т “...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” гэж заасан.⁴⁹ Энэхүү шинэ заалтын ач холбогдлыг профессор Д.Лүндээжанцан хэлэхдээ: “Парламентын засагт парламент нь засгийн газраа байгуулж чадахгүй байна гэдэг бол парламентын засгийн шинжээ алдаж байгаа явдал учир үүнийхээ хариуцлагыг парламент институтийн хувьд дангаараа хүлээх ёстой агаад хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хооронд зуучлах үүрэгтэй төрийн тэргүүн энэ хариуцлагыг хөндлөнгөөс тооцож, парламентыг тараадаг жишигтэйг ХБНГУ, БНЧУ, БНУУ гэх мэт олон орны жишээн дээр харж болно” гэжээ.⁵⁰

2000-2020 онд Ерөнхийлөгчийн УИХ руу оруулсан Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ ердийн олонхоороо байнга дэмжиж Ерөнхий сайдыг томилж ирсэн. Үндсэн хуулийн 22, 33-р зүйлд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт батлагдсанаасаа хойш нэг ч удаа хэрэглэгдээгүй учраас түүний утгыг хэрхэн ойлгох талаар нэгдмэл ойлголт бүрэлдээгүй байв. 2000 онд Үндсэн хуулийн 22.2-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ ердийн олонхоороо дэмжихгүй бол хэрхэх вэ, ялангуяа дахин санал хураалт явуулж болох уу гэдэг нь Үндсэн

⁴⁷ Үндсэн хуулийн 22.2, 22.3-т заасны дагуу шийдвэр гаргаснаас хойш “Улсын Их Хурал арав хоногийн дотор сонгуулийг товлон зарлаж, жар хоногийн дотор явуулна. Шинэ сонгогдсон гишүүд тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хадгална” (МУҮХ, 22.4).

⁴⁸ Энэ тайлбар нь дараах өгүүлэлд тулгуурлан бичигдсэн: О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 14-53.

⁴⁹ 1999.12.24-нд баталсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 22.2-т энэ өгүүлбэрийг нэмсэн бөгөөд уг нэмэлтийг Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон. Мөн яг адил өгүүлбэрийг 2000.12.14-нд баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр нэмсэн. Энэ хэсгийг 2019.11.14-нд баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан.

⁵⁰ Д.Лүндээжанцан, *Эрх мэдэл ба ардчилал* (УБ, 2015), 15.

хуулийн 33, 22-р зүйлээс тийм ч тодорхой бус байсан. Нэг талаас, Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилох тухай саналыг нэг л удаа УИХ руу оруулах бөгөөд уг саналыг дэмжих эсэхийг УИХ 45 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ гэсэн утгатай гэж үзвэл дахин нэр дэвшүүлэх боломжийг олгохгүй, засгийн газрыг байгуулах бүх боломжийг эрэлхийлж чадахгүй байдалд орох байв. Нөгөө талаас, УИХ Ерөнхий сайдыг томилох саналыг дэмжээгүй бол Үндсэн хуулийн 33.1.2-т заасны дагуу Ерөнхийлөгч өөр нэр дэвшигчийг УИХ руу оруулж уг нэр дэвшигч дээр УИХ дахин санал хураана гэж тайлбарлах боломж байв. Энэ тайлбарыг хүлээн зөвшөөрвөл Ерөнхийлөгч шинэ нэр дэвшигчийг оруулж ирэх боловч УИХ дотроосоо Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж болох эсэх нь эргэлзээтэй. Учир нь, УИХ-д Ерөнхий сайдыг томилох бүрэн эрхийг өгсөн боловч өөрөө Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Үндсэн хуульд заагаагүй. Энэ тайлбар нь дахин нэр дэвшүүлэх боломжийг олгох боловч энэ ажиллагаа хэдэн удаа явагдах боломжтой вэ гэдэг нь Үндсэн хуулийн 22.2-т 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт дэх 45 хоногийн хязгаарлалт хэрхэн үйлчлэхээс хамаарч байв.

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

2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь 2000 онд Үндсэн хуулийн 22.2-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн утгыг тодруулаад зогсохгүй агуулгыг өргөжүүлсэн. 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 22.3-т “Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд анх оруулснаас хойш дөчин тав хоногийн дотор, эсхүл Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцруулснаас, түүнчлэн дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцоноос хойш гуч хоногийн дотор Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргана” гэсэн заалт шинээр нэмсэн. Энэ заалтын дагуу Ерөнхийлөгч гурван нөхцөлийн аль нэг үүсвэл УИХ-ыг тараана.

Нэгд, Үндсэн хуулийн 39.2-т зааснаар “Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг; бусад тохиолдолд Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулна.” Энд заасны дагуу Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ-д анх оруулснаас хойш дөчин тав хоногийн дотор УИХ Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах шийдвэр гаргана.

Хоёрт, Үндсэн хуулийн 43.1-д “Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор шийдвэрлэнэ. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонх уг саналыг дэмжсэн бол Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай Улсын Их Хурлын тогтоол баталсанд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно” гэж заасан. Энд заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцруулснаас хойш гуч хоногийн дотор УИХ Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах шийдвэр гаргана.

Гуравт, Үндсэн хуулийн 44.1-т “Ерөнхий сайд улсын төсвийн болон бодлогын тодорхой асуудлаар өөрт нь итгэл хүлээлгэх тогтоолын төслийг оруулбал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхийн саналаар шийдвэрлэнэ,” 44.2-т “Улсын Их Хурал тогтоолыг баталсан бол Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлж, тухайн асуудлыг дэмжсэнд тооцно. Тогтоолыг батлаагүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно.” Үндсэн хуулийн 44.2-т заасны дагуу Ерөнхий

сайдыг огцорсонд тооцоноос хойш гуч хоногийн дотор УИХ Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах шийдвэр гаргана.

Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ-д анх оруулснаас хойш 45 хоногийн дотор, эсхүл Ерөнхий сайдыг огцруулснаас, түүнчлэн итгэл хүлээлгэх тогтоолын төслийг батлаагүйгээс Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцоноос хойш гуч хоногийн дотор УИХ Ерөнхий сайдыг томилоогүй нь өөрөө УИХ доторх намууд зөрөлдөж хямрал үүссэний илрэл. Ийм тохиолдолд Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах шийдвэрийг заавал гаргах бөгөөд энэ нь түүний ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлж арбитрчийн чиг үүргээ гүйцэтгэж буй хэлбэр юм. УИХ-ыг тарааж дахин сонгууль явуулснаар УИХ-д ойлголцож чадах олонх бүрдэж Ерөнхий сайдыг томилох, Засгийн газрыг байгуулах боломж олгож байгаа юм.

УИХ Засгийн газрыг өөрийн санаачилгаар огцруулбал (итгэл эс үзүүлбэл) Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдын саналаар УИХ-ыг тараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй, ингэснээр Засгийн газрын бие даасан, тогтвортой байдал дээшилнэ гэж цөөнгүй судлаачид үзэж үүнийгээ дэмжих хүчтэй үндэслэлүүдийг дэвшүүлдэг. Жишээлбэл, профессор Ч.Энхбаатар “Парламент гишүүдийнхээ олонхийн саналаар Засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэх шийдвэр гаргавал Ерөнхий сайдын санал болгосноор парламентыг тараах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгох” асуудал шийдлээ хүлээж байна гээд “Засгийн газраар оролдох нь парламентын гишүүдэд халтай тул Засгийн газар зохих түвшинд хамгаалалттай болж, өөртөө илүү итгэлтэй, алсын хараатай ажиллах болно. Нөгөөтээгүүр, Засгийн газрын төлөө парламентын хүлээх хариуцлага нэмэгдэнэ” хэмээн олон жил бичсэн.⁵¹ Ийм байр суурийг О.Машбат,⁵² Ч.Өнөрбаяр,⁵³ П.Амаржаргал⁵⁴ нар илэрхийлжээ.

УИХ-ыг тараах илүү өргөн боломжийг Ерөнхийлөгчид олгох эсэх дээр “туйлын болгоомжтой хандах” хэрэгтэй гэж профессор Д.Лүндээжанцан бичсэн: Монгол Улсын Үндсэн хуульд УИХ тарах, тараах механизм хязгаарлагдмал байгаа нь “төрийн эрх барих дээд байгууллага,

⁵¹ Ч.Энхбаатар, “Төрийн байгууллын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал,” *Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль (эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл)* дотор (УБ, 2020), 36; Ч.Энхбаатар, “Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба өнөөгийн практик,” *Хууль дээдлэх ёс*, №1 (36) (2012), 29-30.

⁵² О.Машбат, *Бонноос Вестминистерийн зүг* (2007), 82-85; О.Машбат, *Үндсэн хууль: улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл* (Эрх зүйт ёс сан, 2015), 111-118; О.Машбат, “Парламентыг тараах үндэслэл ба конструктив механизм,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 96-111.

⁵³ Ч.Өнөрбаяр, “Үндсэн хуульд ардчилалд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн инстүүцийн гүйцэтгэх үүрэг,” 77.

⁵⁴ П.Амаржаргал, *Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага* (УБ, 2016), 212, 214.

хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч Улсын Их Хурал бүрэн эрхийн хугацаанд тогтвортой ажиллах шаардлагаар нөхцөлдөж байгаа юм.”⁵⁵ Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол ард түмнээс шууд сонгогддог төдийгүй хууль санаачлах, хууль тогтоомжид хориг тавих зэрэг олон бүрэн эрхтэй, парламентын тогтолцоотой бусад улсын ерөнхийлөгчтэй харьцуулахад хүчтэй Ерөнхийлөгчийн тоонд багтдаг. Ерөнхийлөгч ийм олон бүрэн эрх хэвээр хадгалагдаж буй нөхцөлд Ерөнхий сайдын саналаар УИХ-ыг үзэмжээрээ тараах бүрэн эрх нэмж өгөх нь парламентыг түүний нөлөөнд оруулж хэт хүчгүйдүүлэх, тогтворгүй байдлыг өдөөх, эрх мэдлийн төвлөрөл буй болох, улмаар хяналт, тэнцэл алдагдах эрсдэл учруулж магадгүй. Парламентыг тараах үндэслэл, нөхцөл парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улсад олон янз байдаг.⁵⁶ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн өнөөгийн эрх зүйн байдал хэвээр хадгалагдаж буй нөхцөлд ийм үндэслэл, нөхцөлийг илүү өргөжүүлж УИХ-ыг тараах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид нэмж өгөх эсэхэд шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий тусгайлсан судалгаа хийх шаардлагатай.

2000, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэсэн үндэслэлээр УИХ-ын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болох төдийгүй Ерөнхий сайдыг тогтоосон хугацаанд томилохгүй бол УИХ-ыг тараах шийдвэрийг Ерөнхийлөгч гаргахаар зохицуулсан. Үүнтэй төстэй цөөн үндэслэлээр парламентыг тараахаар зохицуулсан улсууд бий. Жишээлбэл, Нэгдсэн вант улсад Ерөнхий сайд парламентыг тарааж хүссэн үедээ сонгууль зарладаг байсан. Ерөнхий сайдын энэ бүрэн эрх нь ялах боломжтой гэсэн үедээ ээлжит бус сонгуулийг товлон зарлахыг зөвшөөрч байсан бөгөөд олон нийтийн санаа бодолд үүссэн эерэг байдал, эдийн засгийн таатай нөхцөл, сөрөг хүчний бэлэн биш байдлыг урвуулан ашиглаж сонгуулийг яг хэзээ явуулахыг шийдвэрлэдэг байв.⁵⁷ Ийм шударга бус байдлыг таслан зогсоох зорилгоор Парламентын бүрэн эрхийн хугацааны тухай хуулийг 2011 онд баталж,⁵⁸ парламентын ээлжит сонгууль хоорондын хугацаа таван жил байх боловч дараах хоёр нөхцөлийн аль нэг бий болбол уул хугацаанаас өмнө ээлжит бус сонгуулийг явуулахаар заажээ: (1) ээлжит бус сонгууль явуулах саналыг

⁵⁵ Д.Лүндээжанцан, *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*, Хоёр дахь хэвлэл (УБ, 2014), 247.

⁵⁶ Elliot Bulmer, *Dissolution of Parliament*, International IDEA Constitution-Building Primer 16 (2017).

⁵⁷ Thomas Fleming and Petra Schleiter, “How could the Fixed-term Parliaments Act 2011 be improved?,” *The Constitution Society*, 2020.12.01, <https://consoc.org.uk/how-could-the-fixed-term-parliaments-act-2011-be-improved/>

⁵⁸ Fixed-term Parliaments Act 2011, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted>

танхимын нийт гишүүдийн гуравны хоёр нь эсхүл санал нэгтэйгээр дэмжсэн бол, эсхүл (2) итгэл үл үзүүлэх саналыг баталсан бөгөөд дараагийн засгийн газрыг Нийтийн танхим 14 хоногийн дотор батлаагүй. Энэхүү хоёр нөхцөлөөс гадна (3) Парламентын бүрэн эрхийн хугацааны тухай 2011 оны хуулийг тойрч гарах замаар ээлжит бус сонгуулийг 2019 оны 12 сард зарлаж байжээ.⁵⁹ Энд дурдсан гурван нөхцөлийн аль нэг үүссэнээс бусад тохиолдолд парламентыг тарааж ээлжит бус сонгууль зарлахыг Нэгдсэн вант улсад хориглож байна. Парламентын бүрэн эрхийн хугацааны тухай 2011 оны хууль нь ерөнхий сайд өөрт тааламжтай үедээ сонгуулийг зарлаж, сөрөг намуудаасаа шударга бус, давуу байдал олж авдаг байсныг зогсоох зорилгодоо хүрсэн гэж үздэг⁶⁰ бөгөөд уг хуулийг сайжруулах талаар хэлэлцүүлэг өрнөж байна.⁶¹

Парламентыг тараах эсхүл тарах талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалттай төстэй зохицуулалт бусад улсад бий. Ерөнхий сайдыг томилоогүй буюу засгийн газрыг байгуулж чадаагүй бол парламент тарах зохицуулалт парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд олон бий. Жишээлбэл, Засгийн газраа байгуулж чадаагүй бол Польш (Үндсэн хууль, 98, 155), Словени (Үндсэн хууль, 111, 117), Болгар (Үндсэн хууль, 99) зэрэг улсад парламентыг тараах үүргийг Ерөнхийлөгчид хүлээлгэдэг бол Литва (Үндсэн хууль, 58), Румын (Үндсэн хууль, 89), Словени (Үндсэн хууль, 102) зэрэг улсад парламентыг тараах эсхийг Ерөнхийлөгч өөрөө үзэмжээрээ шийдвэрлэдэг. Мөн, парламент өөрөө тарах боломжийг зарим улсын Үндсэн хуулиар олгосон байдаг. Жишээлбэл, Польшид парламентын гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүйн саналаар, Литвын парламентыг гишүүдийн тавны гурвын саналаар тус тус парламент тардаг байна.



⁵⁹ Early Parliamentary General Election Act 2019, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/29/enacted/data.htm>

⁶⁰ Thomas Fleming and Petra Schleiter, "How could the Fixed-term Parliaments Act 2011 be improved?," *The Constitution Society*, 2020.12.01, <https://consoc.org.uk/how-could-the-fixed-term-parliaments-act-2011-be-improved/>

⁶¹ Richard Kelly, "Fixed-term Parliaments Act 2011," House of Commons Briefing Paper, Number 6111, March 29, 2021, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06111/SN06111.pdf>; "Informing the Review of the Fixed Term Parliaments Act with Comparative Evidence," Department of Politics and International Relations, University of Oxford, February 8, 2021, <https://www.politics.ox.ac.uk/news/informing-the-review-of-the-fixed-term-parliaments-act-with-comparative-evidence.html>

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

IV. Ерөнхийлөгч ба гүйцэтгэх эрх мэдэл

Ерөнхийлөгч нь Засгийн газрыг байгуулахад бэлгэдлийн шинжтэй оролцоотой. УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг УИХ-д оруулах, тогтоосон хугацаанд Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол УИХ-ыг тараах үүрэг хүлээдэг (МУҮХ, 22.3, 39.2). Мөн, Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний тухай болон түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д өргөн мэдүүлдэг боловч Ерөнхий сайд энэ асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлнэ (МУҮХ, 39.3). Түүнчлэн, Засгийн газрын гишүүнийг УИХ, Ерөнхийлөгчид танилцуулснаар Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлж, огцруулна (МУҮХ, 39.4).

Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд буй Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн дийлэнх нь гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой. Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрх тус бүрийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн алинд хамаарахыг судлаад дараах дүгнэлт хийжээ: “Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрх нь Үндсэн хуулийн [33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн] 12 заалт бөгөөд эдгээрээс дийлэнх олонхи буюу 9 бүрэн эрх нь гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд,” “үлдсэн бүрэн эрх нь УИХ болон шүүх эрх мэдэлтэй харилцахтай холбоотой.”¹ Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд Ерөнхийлөгчийн эдлэх үндсэн бүрэн эрхийг гурав ангилж болно:

1. Гадаад харилцаанд холбогдох бүрэн эрх: гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, УИХ-тай зөвшилцөн олон улсын гэрээ байгуулах (МУҮХ, 33.1.4); Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг УИХ-тай зөвшилцөн томилох

¹ Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ,” 39.

буюу эгүүлэн татах (МУҮХ, 33.1.5); Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах (МУҮХ, 33.1.6);

2. Үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой бүрэн эрх: ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх (МУҮХ, 33.1.10); цэргийн дайчилгаа зарлах (МУҮХ, 33.1.11); УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх (МУҮХ, 33.1.12). Ерөнхийлөгч Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна (МУҮХ, 33.2).
3. Бусад бүрэн эрх: улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах (МУҮХ, 33.1.7); Ерөнхийлөгч уучлал үзүүлэх² (МУҮХ, 33.1.8); Монгол Улсын харьяат болох, харьяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх (МУҮХ, 33.1.9). Эдгээр бүрэн эрх нь гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой учраас Засгийн газрын саналд үндэслэн хэрэгжүүлбэл зохистой³ бөгөөд энэ талаар уг судалгаанд авч үзэхгүй.⁴

Гадаад харилцаанд холбогдох болон үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой бүрэн эрх, түүний хүрээ, тулгамдсан асуудлыг бүтээлийн энэ бүлэгт авч үзнэ. Үүний өмнө гүйцэтгэх эрх мэдэлд холбогдох эдгээр бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч Засгийн газрын саналаар хэрэгжүүлэх эсхүл хэрэгжүүлээд гаргасан зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурж байж хүчин

² Ерөнхийлөгч ялтанд уучлал үзүүлсэн нь шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагааг дуусгавар болгосонд тооцох үндэслэл болдог бөгөөд шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажиллагаа нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаардаг тул уучлал үзүүлэх бүрэн эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хамаарна гэж үзэв. Төстэй байр суурьтай судлаачид бас бий. Я.Төгөлдөр, "Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ," 34. Гэвч, дараах бүтээлд уучлал үзүүлэх бүрэн эрхийг шүүх эрх мэдлийн салбарт багтаажээ: Ч.Ганбат, "Ерөнхийлөгч ба Шүүх эрх мэдэл," *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь* " онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 59, 61; П.Очирбат, "Гучдугаар зүйл," *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар* дотор (Ханс-Зайделийн сан, 2009), 151.

³ Жишээлбэл, Финландын Ерөнхийлөгч Засгийн газрын саналд үндэслэн уучлал үзүүлэх, цол, одон, медалиар шагнах шийдвэр гаргадаг байна. Уучлал хүсэх тухай өргөдлийг Хууль зүйн яамд гаргаж, Хууль зүйн яам нь уг өргөдлийн талаар Дээд шүүхийн саналыг авах зэргээр хянан үзсэний үндсэн дээр Ерөнхийлөгчид уламжилдаг. Ерөнхийлөгчийн тамгын газар нь уучлал хүсэх тухай өргөдлийг хүлээн авдаггүй, хянан үздэггүй, өргөдлийн талаарх асуултад хариулдаггүй. Өргөдлийг хүлээн авч хянан үзэх ажиллагааг Хууль зүйн яам нь хариуцдаг. Мөн, Финландын Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдын саналд үндэслэн цол, одон, медалиар шагнадаг. Цол, одон, медаль хүсэх тухай өргөдлийг Ерөнхийлөгчийн тамгын газар бус, харин Ерөнхий сайдын тэргүүлдэг тусгай хороо хүлээн авч хянан үздэг. "President of the Republic of Finland," Office of the President of the Republic of Finland, 2012.03.01,

<https://www.presidentti.fi/halonen/public/default2ed7.html?nodeid=41436&contentlan=2&culture=en-US>

⁴ Эдгээр гурван бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг дараах тайлангаас уншина уу: Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 53-56.

төгөлдөр болох шаардлага Үндсэн хуульд бий гэдгийг нотолж, энэ шаардлага нь гадаад харилцаа болон үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд хэрхэн хэрэгжих талаар жишээлэн танилцуулна.

Засгийн газарт чиглэл өгөх ба зарлиг гаргах ойлголтыг эргэн харах нь

Үндсэн хуулийн 33.1.3-т Ерөнхийлөгч “өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно” гэж заасан.⁵ Профессор Ч.Энхбаатар ахлагчтай судалгааны баг 1993-2019 онд үе үеийн Ерөнхийлөгч нар нийтдээ 70 удаа Засгийн газарт чиглэл өгсөн зарлиг гаргасан гэж тооцсон бөгөөд “Монгол Улстай төстэй тогтолцоо бүхий 16 улсын үндсэн хуулийн зохицуулалтад харьцуулсан судалгаа хийхэд өгүүлж буй бүрэн эрхийг төрийн тэргүүндээ олгосон улс байсангүй” гэж үзжээ.⁶ Мөн өөр нэгэн судалгаанд парламентын тогтолцоотой 11 улсын үндсэн хуульд Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрх тусгагдаагүй гэж дүгнэжээ.⁷ Засгийн газрыг Ерөнхийлөгчөөс хамааралтай болгож, Ерөнхийлөгчийг “ихээхэн хүчтэй төрийн тэргүүн” болгож буй хүчин зүйлийн нэг бол Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрх тул Ерөнхийлөгч “мөрийн хөтөлбөрөө Засгийн газарт чиглэл өгөх замаар хэрэгжүүлдгийг

⁵ 1991.04.18-ны Үндсэн хуулийн төслийн 34.1-д Ерөнхийлөгч “өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгнө” гэж заасан байв. Комиссын хуралдаанаар хэлэлцэж УБХ-д өргөн барьсан Үндсэн хуулийн төсөл (1991.10.05)-ийн 33.1.3-т Ерөнхийлөгч “өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгнө. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно” гэж заасан байсан ч УБХ-ын хуралдаанаар уг заалтыг хасах саналыг Д.Батсүх нарын гишүүд гаргаж улмаар дэмжигдсэн (БНМАУ-ын Бага Хурлын 1991 оны намрын чуулганы 10 дугаар сарын 16-ны өдрийн хуралдааны протокол, 125). Иймээс, УБХ-аас АИХ-д өргөн барьсан Үндсэн хуулийн төсөл (1991.11.07)-д ийм заалт байхгүй байсан. Гэвч, АИХ дээр уг заалтыг сэргээх саналыг С.Чулуунбаатар гаргаж, үүнийгээ “парламентын засаглал”-ын төлөө гэдгээ хэлсэн бөгөөд уг саналыг нэлээн хэлэлцсэний эцэст Үндсэн хуулийн төсөлд оруулахыг дэмжиж баталжээ (БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11; БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1992.01.06, 121).

⁶ Австри, Болгар, Албани, Герман, Грек, Сомали, Итали, Киргиз, Молдав, Серби, Унгар, Финланд, Хорват, Чех, Балба зэрэг. Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 51.

⁷ *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа, эмхэтгэсэн Д.Халиун, Г.Билгээ, Д.Жигваагүнсэл, Р.Оргилмаа (УИХТГ, Судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны алба, 2017), 197.*

болиулах” асуудал шийдлээ хүлээж байна гэж дүгнэдэг.⁸ Эдгээр болон бусад үндэслэлээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн эхний хувилбар (2017.05.25)-т Ерөнхийлөгчийн чиглэл өгөх бүрэн эрхийг хасах заалт байсан.⁹ Гэвч, 2019.06.06-нд УИХ-д өргөн барьсан төсөлд уг заалт багтаагүй бөгөөд 2019.11.14-нд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр энэ асуудлыг хөндөөгүй өнгөрсөн.

Үндсэн хуулийн 33.1.3-ыг анх баталсан үзэл баримтлалаар нь ойлгож хэрэгжүүлбэл парламентын тогтолцоотой улсын мөн чанарт нийцэх төдийгүй гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэгдмэл байдлыг хангана. Өөрөөр хэлбэл, Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд Засгийн газарт чиглэл өгөх агуулга дандаа байдаг учраас Үндсэн хуулийн 33.1.3-ын дагуу энэ тухай заавал зарлиг гаргаж, уг зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно, Ерөнхий сайдын гарын үсэг зураагүй зарлигийг биелүүлэх үүргийг Засгийн газар, Ерөнхий сайд, сайд эсхүл түүний харьяа байгууллага, албан тушаалтан хүлээхгүй гэсэн үзэл баримтлалаар анх батлагдсан гэдгийг бүтээлийн энэ хэсэгт зорилгоор тайлбарлах арга зүйн үүднээс харуулна.

Монгол Улсад Засгийн газар төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага байхын зэрэгцээ Ерөнхийлөгчид гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой зарим бүрэн эрхийг өгсөн. Иймээс, Засгийн газар болон Ерөнхийлөгчийг уялдуулж, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэгдмэл байдлыг хангах механизм нь Ерөнхийлөгч зөвхөн өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх талаар зарлиг гаргаж түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох заалт гэж ойлгосон бөгөөд “ингэснээр гүйцэтгэх засаг дотроо зөрчил байхгүй” гэдэг талаас нь авч үзжээ.¹⁰ УБХ-ын дарга Р.Гончигдорж хэлэхдээ: “Ажлын хэсэг дээр яриад Ерөнхийлөгч чиглэл өгөөд тодорхой зүйл гаргадаг. Дараачаар нь тэр бүтэх бүтэхгүй нь хариуцлагыг эргээд Ерөнхийлөгч хүлээдэггүй. Тийм учраас нэгэнд гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцох оролцооны тодорхой хэлбэр дээр тэрний дараачаар Ерөнхий сайд зурж хүчин төгөлдөр болгосноороо хариуцлагыг Ерөнхий сайд дараа нь хүлээх учиртай болж байгаа.”¹¹ УБХ-ын гишүүн С.Баяр илүү дэлгэрэнгүй тайлбар өгчээ:

Засгийн газар өөрөө хийсэн үйл ажиллагааны талаар хариуцлагаа Парламентын өмнө хүлээх учиртай. Парламентын тогтолцооны гол шинж чанар маань тэр шүү дээ... Ямар ч

⁸ Ч.Энхбаатар, “Төрийн байгууллын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал,” *Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль (эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл)* дотор (УБ, 2020), 30, 31, 36.

⁹ *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* (Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2019), 80-82.

¹⁰ С.Баяр, БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 50.

¹¹ БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 85.

байсан энийг комисс дээр яриад Ерөнхийлөгч маань гүйцэтгэх засаглал тал руугаа юм байна. Засгийн газартаа шууд чиглэл өгөх шаардлага гарахыг үгүйсгэх арга байхгүй юм. Гэхдээ Засгийн газрын Ерөнхий сайд уг бичигт гарын үсэг зурснаар түүний төлөө, биелэлтийн төлөө хариуцлагыг Ерөнхий сайдынхаа хэмжээнд хүлээн авч байна. Тэрнээс хүлээн авч чадахгүй юман дээр гарын үсэг зурахгүй байна гэсэн үг. Ингэхээр Ерөнхий сайдын гарын үсэг зураагүй тэр чиглэл, тодорхой албан бичгийг ярьж байна шүү дээ. Тэрэнд зураагүй бол энэ хүчин төгөлдөр болохгүй. Ерөнхий сайд өөрөө тэрэнд гарын үсэг зурснаар хариуцлагыг өөрөө хүлээнэ. Ямар ч байсан тэрнээс гарах эерэг бөгөөд сөрөг үр дүнгийн талаар Засгийн газар, Ерөнхий сайд хариуцлага хүлээх энэ хариуцлагын механизм нь энүүгээр орж ирж байгаа байхгүй юм уу гэж бодож байгаа юм. ...Польшийн Үндсэн хуулийг хэлэлцэж байгаа явцын талаар нэг мэдээ авсан. Энд бол яг ийм асуудал орсон байгаа. Ерөнхийлөгч Засгийн газарт чиглэл даалгавар өгнө гэсэн. Энэ дээр баахан маргаж байгаад үнэхээр бидний энэ шийдсэн шийдлээр шийдсэн байна. Заавал Ерөнхий сайдын Контрастигнция өөрөөр хэлбэл, гарын үсэг зурж байж хүчин төгөлдөр болно гэдэг шийдвэрийг дашрамд мэдээлэл болгоод хэлэхэд Польшийн Үндсэн хууль хэлэлцэж байх яг энэ явцад бас ийм тодотгол хийсэн юм байна лээ... Яагаад гэвэл, эцсийн дүнд улсын төсвийг Парламент батлаад өгч байгаа. Засгийн газрын явуулах үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийг батлаад өгч байгаа. Энэ хүрээндээ явагдана. Энээс гажаад юмуу хэрэв хэтэрсэн юм байх юм бол энэ чинь эцсийн дүнд хэний өмнө юугаа хариуцах билээ гэдэг хариуцлага нь.¹²

С.Баярын энд хэлсэнчлэн 1992 оны Польшийн Үндсэн хуулийн 46-р зүйлд “Ерөнхийлөгчийн гаргасан хууль зүйн акт нь хүчин төгөлдөр болохын тулд ерөнхий сайд эсхүл тухайн асуудлыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлсэн холбогдох сайд гарын үсэг зурна (countersign)” гэж заасан байжээ.¹³ Уг Үндсэн хуулийн 47-р зүйлд Төлөөлөгчдийн танхим болон Сенатын анхдугаар чуулганыг товлон зарлах, Төлөөлөгчдийн танхимыг тараах, хууль санаачлах, Үндсэн хуулийн шүүхэд хүсэлт гаргах, Ерөнхий сайдад санал болгох, Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчийг томилох зэрэг тохиолдолд Ерөнхий сайд эсхүл холбогдох сайд гарын үсэг зурахгүй гэж бичсэн байв. Өөрөөр хэлбэл, гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоогүй бүрэн эрхийг хэрэгжүүлсэн нөхцөлд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурахгүй.

Гүйцэтгэх эрх мэдэлд чиглэсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж гаргасан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зураагүй бол Засгийн газар эсхүл түүний харьяа байгууллага, албан тушаалтан хэрэгжүүлэх үүрэггүй. АИХ-ын Д.Баттулга “Ерөнхийлөгч тухайн өөрийн

¹² Мөн тэнд, 95-96.

¹³ The Constitution of Poland, Adopted on Oct 17, 1992, https://www.servat.unibe.ch/icl/pl02000_.html#A046

бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар зарлиг гаргаад энийг нь Засгийн газар хэрэгжүүлнэ шүү дээ. Тэрүүгээр заавал өгөөд тэрийг Ерөнхий сайдаар зуруулах ямар шаардлага байна аа” гэж хэлэхэд С.Баяр үүнийг нь дараах байдлаар няцаажээ:

Нэгдүгээрт өөрийн бүрэн эрхэд үл хамаарах асуудлаар юу ч өгч болохгүй... [Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар] зарлиг гарах юм бол ер нь Ерөнхий сайд нь батламжилна гэдэг маань...Засгийн газар үүний төлөө явна, энийг хэрэгжүүлэх мөнгө төгрөг, элдэв юм нь байна гэдэг талаас л өөр дээрээ хариуцдаг үүргээ хүлээж авч байгаа... Гарын үсэг зурахгүй бол зарлиг гарахгүй... Би энэний чинь баталгааг өгч чадахгүй байна аа. Эрхэм ерөнхийлөгчөө гээд суучихвал тэгээд л гүйцнэ шүү дээ. Гарахгүй шүү дээ. Тэр тухайн асуудлаараа. ...заавал Ерөнхий сайдтайгаа зөвлөлдөж, ард талд нь мөнгөтэй, төгрөгтэй юм байвал тэдэнд чинь Ерөнхий сайд л зурахгүй бол энэний эдийн засгийн баталгаа Засгийн газар гаргаж өгч чадахгүй нь ээ л гэсэн үг...

Юутай ч байлаа гэсэн тэр нь зөвлөмж ч бай, тушаал ч бай, ямар ч байсан энийг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй гээд Засгийн газарт хэлж байгаа бол энийг биелүүлнэ гэсэн үндэслэлийг Засгийн газар гаргаж өгөх ёстой. Эс тэгвээс Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын хооронд зөрчил гарахыг үгүйсгэх арга байхгүй.¹⁴

Түүнчлэн, АИХ-ын гишүүн С.Чулуунбаатар “Бусад улсын хуульд ч иймэрхүү утга агуулгатай заалтууд бий... Ерөнхийлөгчийн гаргасан тэр зарлигийг хэрэгжүүлэх асуудлаар Засгийн газар, Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар баталгаажуулж, өөрөөр хэлбэл, баталгаа өгч байгаа... хариуцлага хүлээж авч байгаагаа илэрхийлж байгаа юм. Энэ утгаараа аваачээ” гэжээ.¹⁵ Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын тэргүүн дэд дарга асан Л.Хангай энэ талаар хожим бичихдээ: “Ерөнхийлөгчийн зүгээс Засгийн газарт чиглэл өгсөн зарлигийг Ерөнхий сайд батламжилж байгаа нь улс төрийн тогтвортой байдлыг хангахад тодорхой хэмжээгээр эерэг нөлөө үзүүлж байна гэж үзэж болно. Энэ нь Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын хоорондын харилцаанд үл ойлголцох байдал үүссэнээс улбаалан Засгийн газарт хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй асуудлаар чиглэл өгсөн тохиолдолд Засгийн газрын зүгээс түүнийг зохицуулах боломж олгож байгаа зохистой хэлбэр болж байна.”¹⁶

Ерөнхийлөгчийн зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурах шаардлагын талаар Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид УБХ дээр ингэж тайлбарлаж байв:

¹⁴ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 55, 60.

¹⁵ Мөн тэнд, 60.

¹⁶ Л.Хангай, “Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 54.

Контр гэдэг юм байгаа шүү дээ. Тэрийг бол Засгийн газарт ч хийсэн, Ерөнхийлөгчид ч хийсэн. Өөрөөр хэлбэл, тэр шийдвэрийг хүлээн авч биелүүлэхээ илэрхийлж хариуцсан сайд нь гарын үсэг зурдаг. Гарын үсэг зурахгүй бол биелүүлэхгүй. Биелүүлээгүйн хариуцлага ч хүлээхгүй. Хууль зүйн тусдаа ойлголт. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газарт, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын эрхэлдэг аливаа асуудлаар биш зөвхөн өөрийн эрх хэмжээнд хамаарсан асуудлаар шийдвэр гаргах талаар Засгийн газарт үүрэг өгнө. ...би хүлээн авч биелүүлэхгүй гэвэл гарын үсэг зурахгүй. Гарын үсэг зурахгүй бол Ерөнхийлөгчийн зарлиг биелэхгүй.¹⁷

Энэ байр сууриа АИХ дээр тэрээр ийнхүү тодруулжээ: “угаасаа Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын өдөр тутмын ажиллагаанд оролцохгүй. Хэрвээ оролцож, чиглэл даалгавар өгвөл гаргасан шийдвэрт нь ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар тэр шийдвэр хүчин төгөлдөр болж үйлчилдэг гэдэг ийм зарчим бол Парламентын засаглалтай нийт орнуудын, түүнээс гадна Хаант засагтай орны Ерөнхий сайдын үйл ажиллагаанд аль алинд нь байдаг зүйл. Тийм учраас контрассигнац гэдэг юм уу, юу гэдэг юм бэ, тэгэхгүй бол Ерөнхийлөгч өөрийнхөө шийдвэрт давхар ойлчдог аюултай юмаа. Ерөнхий сайд гарын үсэг зурчихаад Ерөнхийлөгчийн зарлиг гарсан байвал буруудвал Ерөнхий сайд унахаас биш, Ерөнхийлөгч унахгүй.”¹⁸

Гадаад харилцаатай холбоотой, үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой болон гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бусад нэрлэсэн бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан. Гэтэл, Үндсэн хуулийн 38.1-д “Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн” гэж заасан. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед “төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага” гэдгийн утгыг “төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хадгалж хэрэгжүүлдэг” хэмээн тайлбарласан.¹⁹ “Дэлхийн аливаа улс орны гүйцэтгэх дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага нь Засгийн газар байдаг бөгөөд энэ тухай Монгол Улсын Үндсэн хуульд ‘Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн’ гэж заажээ.”²⁰ Ийм учраас, Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага бөгөөд ингэж ойлгох нь Үндсэн хууль тогтоогчдын сонгосон парламентын засгийн үзэл баримтлалд нийцдэг. Тийм ч учраас, Засгийн газар “төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу” Үндсэн

¹⁷ БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 122-123.

¹⁸ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1992.01.06, 129.

¹⁹ П.Очирбат, “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай,” 1991.11.13; “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийн талаар БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын дарга П.Очирбатын УБХ-ын чуулганы хуралдаанд хэлсэн үг,” 1991.05.17.

²⁰ Д.Лүндээжанцан, Ч.Энхбаатар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Хоёр дахь хэвлэл* (УБ, 2000), 174.

хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах, улсыг батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлэх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, төрийн гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэх зэрэг үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг (МУҮХ, 38.2). БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай 1990 оны хуулийн 17.6-д Ерөнхийлөгч “БНМАУ-ын Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байж, улсын батлан хамгаалалт, аюулгүй байдлыг хангана” гэж заасан байсан ч 1992 оны Үндсэн хуулийн 38.2-т зааснаар “улсыг батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлэх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах”-ыг Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх болгон шилжүүлсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн 33.2-т зааснаар Ерөнхийлөгч “Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч” байна. Засгийн газар Ерөнхий сайд, гишүүдээс бүрдэж, Ерөнхий сайд засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцдаг (МУҮХ 39.1, 41.1) бөгөөд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд Ерөнхийлөгч багтдаггүй, Засгийн газрын хуралдааныг даргалдаггүй. Ерөнхий сайд болон түүний Засгийн газар танхимаараа УИХ-ын өмнө хариуцлага хүлээх (МУҮХ, 25.1.6, 41.1, 43.1) ч Ерөнхийлөгчийн өмнө ийм хариуцлага хүлээдэггүй. Мөн, Засгийн газар “төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага” болохын хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийг бие даан хэрэгжүүлэх үзэл баримтлал барьсан. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс “Засгийн газар төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхэд нь Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч болон Улсын Дээд Шүүхээс эрх хэмжээнийх нь асуудлыг авч шийдвэрлэх оролдлого хийх, шахалт үзүүлэх, дотоод хэрэгт нь хутгалдах зэргээр төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллагын эрх мэдлийг хязгаарлах явдал гаргуулахгүй байж, ингэснээр Засгийн газрын бие даасан бүрэн эрхийг нь хүчтэй байлгах зарчмыг энэ төсөлд тусгасан болно” гэж үзжээ.²¹ Иймээс, Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой зарим тодорхой асуудлаар Үндсэн хуулиар олгосон бүрэн эрх хэрэгжүүлэх боловч түүний зүгээс Засгийн газраас гүйцэтгэх эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхэд эрх хэмжээнийх нь асуудлыг авч шийдвэрлэх, шахалт үзүүлэх, дотоод хэрэгт нь оролцож болохгүй ажээ.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бүрэн эрхийг дангаараа хэрэгжүүлэхгүй, харин Засгийн газрын саналд үндэслэн түүний зөвшөөрлөөр хэрэгжүүлнэ гэж ойлговол Засгийн газар төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага байх тухай Үндсэн хуулийн 38.1-д нийцэх төдийгүй арбитрч/удирдагчийн загварын үндсэн шинж хангагдана. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлээр гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд

²¹ К.Зардыхан, “Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийн тухай Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын илтгэл,” 1990.07.02.

Ерөнхийлөгчид олгосон бүрэн эрх нь Засгийн газарт хамаатай үүрэг, даалгавар ямагт үүсгэх тул тухайн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхийн өмнө болон дараа Засгийн газраас оролцож хүлээн зөвшөөрсөн байх учиртай. Үндсэн хуулийн 33.1.3-т Ерөнхийлөгч “өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх...” гэж заасан нь Ерөнхийлөгч зөвхөн өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх гэсэн илэрхий агуулга. Үндсэн хуулийн 33.1.4, 33.1.5, 33.1.6, 33.1.7, 33.1.8, 33.1.9, 33.1.10, 33.1.11, 33.1.12, 33.2-т буй гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бүрэн эрхийн хэрэгжилт бүр нь Засгийн газарт ямар нэгэн байдлаар чиглэл өгсөн шинжтэй. Иймээс, Ерөнхийлөгч эдгээр бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх бүртээ зарлиг гаргаж, түүнд нь Ерөнхий сайд гарыг үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох бөгөөд ийнхүү гарын үсэг зуруулахын тулд Ерөнхийлөгч эхлээд Засгийн газар (Ерөнхий сайд буюу тухайн салбарын сайд)-ын саналд үндэслэн зарлиг гаргасан байх хэрэгтэй. Гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бүрэн эрхээ Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлэхдээ заавал Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай зарлиг гаргаж түүнд нь Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох тул ийм зарлиг гаргахаасаа өмнө Ерөнхий сайдтай урьдчилан зөвшилцөх хэрэгтэй. Үүний тулд Засгийн газарт чиглэл өгөх зарлигийн төслөө Засгийн газарт урьдчилан хүргүүлж, Ерөнхий сайд гарын үсэг зурсны дараа Ерөнхийлөгч гарын үсгээ зурж ёсчлон хэрэгжүүлэх учиртай.²²

Үндсэн хуулийн цэцийн анхны дарга Г.Совд 2003 онд төстэй санааг бичиж байв: “Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрхийн асуудлаар гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийн хүрээнд гарч байгаа бүх зарлигуудад Ерөнхий сайд хариуцан баталгаа /контроссигнатуур/ гарын үсэг зурж байх шаардлагатай гэж үзэж байна. Ингэснээр тэр зарлигийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон эцсийн хариуцлагыг Ерөнхий сайд хүлээх ёстой.”²³ Тодорхой бүрэн эрх гэдгээр Үндсэн хуулиар олгоогүй аливаа бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид хуулиар нэмж өгөхгүй бөгөөд тодорхой бүрэн эрх нь үндсэн бүрэн эрхийг тодруулж буй хэлбэр тул агуулгын хувьд түүнтэй адил. Ийм үзэл баримтлалыг 1992 оны Үндсэн хууль илэрхийлж, 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.4-т дахин тодотгож заасан (уг асуудлыг энэ бүтээлийн VI бүлэгт дэлгэрэнгүй хэлэлцэнэ). Тиймээс, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээний аливаа асуудлаар үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ гаргасан Ерөнхийлөгчийн зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурна гэсэн үг.

²² Г.Совд, “Гучин гуравдугаар зүйл,” 173.

²³ Г.Совд, “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигийн үйлчлэх хүчин чадал,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 82.

Дээрх дүгнэлттэй холбогдуулан хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Тухайлбал, Засгийн газрын тухай хуульд дараах заалтууд байна:

7.4. “Ерөнхийлөгчийн зарлиг”-ийн биелэлтийг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага, улсын үйлдвэрийн газар, байгууллага, төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжид хянан шалгаж, шаардлагатай бол тэдгээрийн удирдлагын илтгэл, мэдээллийг хэлэлцэнэ.

18.9. Төрийн нарийн бичгийн дарга эрх хэмжээнийхээ хүрээнд “Ерөнхийлөгчийн зарлиг”-т нийцүүлэн тушаал гаргаж, биелэлтийг хангуулна.

24.1.1. Засгийн газрын гишүүн “Ерөнхийлөгчийн зарлиг”-ийг биелүүлэх ажлыг Засгийн газрын өмнөөс эрхлэн гүйцэтгэнэ.

24.1.6. Засгийн газрын гишүүн “Ерөнхийлөгчийн зарлиг”-ийн биелэлтийг холбогдох байгууллага, аж ахуйн нэгжид шалган танилцаж, биелэлтийг нь бүрэн хангах талаар шуурхай даалгавар өгч гүйцэтгүүлнэ.

24.2. Монгол Улсын сайд эрх хэмжээнийхээ асуудлаар “Ерөнхийлөгчийн зарлиг,” “бусад шийдвэр”-т нийцүүлэн тушаал гаргаж, биелэлтийг хангана.

27.1. “Засгийн газар Ерөнхийлөгчийн зарлиг, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн шийдвэрийг биелүүлэх арга хэмжээ авч, энэ тухай Ерөнхийлөгчид мэдээлж байна.”

29.2. Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэх асуудлаар гарах шийдвэрийн төсөл нь “Ерөнхийлөгчийн зарлигт нийцсэн” байвал зохино.

Энд дурдсан “Ерөнхийлөгчийн зарлиг,” “Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр” гэдгийг зөвхөн “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай Ерөнхийлөгчийн зарлиг” гэж, мөн ҮАБЗ-ийн шийдвэр нь зөвхөн “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай Ерөнхийлөгчийн зарлиг” хэлбэрээр гарна гэж тус тус өөрчлөх хэрэгтэй. Үгүй бол Ерөнхийлөгч Засгийн газарт чиглэл өгөх гэсэн үгтэй зарлиг гаргаагүй ч ийм агуулгатай “зарлиг” гаргах замаар Засгийн газрын ажилд дураараа оролцож, гүйцэтгэх эрх мэдлийг салаалуулж, “гүйцэтгэх дээд байгууллага” байх мөн чанарыг алдагдуулдаг. Жишээлбэл, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын тэргүүн дэд дарга асан Л.Хангай Ерөнхийлөгчийн зарлиг, ҮАБЗ-ийн зөвлөмжийн хэрэгжилтийг зохион байгуулсан талаар бичсэн байх бөгөөд тэдгээр асуудал нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд холбоотой асуудлууд байжээ.²⁴

Өнгөрсөн хугацаанд гарсан Ерөнхийлөгчийн зарим зарлиг Засгийн газарт эсхүл түүний харьяа байгууллагад чиглэл өгсөн шинжтэй ч чиглэл өгсөн тухай бичээгүй, Ерөнхий сайд гарын үсэг зураагүй байжээ.²⁵

²⁴ Л.Хангай, “Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 56-57.

²⁵ Дээр жишээ болгон дурдсанаас өөр олон зарлигаар Ерөнхийлөгч Засгийн газар эсхүл түүний харьяа байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг, даалгавар өгсөн нь Үндсэн хуульд

Жишээлбэл, “Эх хэлний өдөр зарлах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2017.08.25-ны Дугаар 25 зарлигийн 1-д “Жил бүрийн 9 дүгээр сарын 01-ний өдрийг “Эх хэлний өдөр” болгон зарласугай,” 3-т “...Монгол Улсын их, дээд сургууль, мэргэжлийн боловсрол, сургалтын байгууллага, ерөнхий боловсролын сургууль болон сургуулийн өмнөх боловсролын байгууллагууд жил бүрийн “Эх хэлний өдөр”-ийн хичээлийн нэгдүгээр цагийг монгол хэл, монгол уран зохиол, Монголын түүхийн хичээлийн сэдэв агуулгад багтаан явуулахыг Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад даалгасугай” гэжээ. Ерөнхийлөгчийн энэхүү зарлигт Ерөнхий сайд эсхүл тухайн сайд гарын үсэг зураагүй боловч тодорхой арга хэмжээ авахыг Боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад даалгасан. Монгол хэний тухай 2015 оны хуулийн 9.1.3-т Ерөнхийлөгч “монгол хэл, бичиг үсгээ хэрэглэх, эзэмших, хамгаалах, хөгжүүлэх чиглэлээр зарлиг гаргах, төрийн холбогдох байгууллагад чиглэл өгөх” үүрэг хүлээнэ гэж заасан нь Ерөнхийлөгчийн 2017 оны 25 дугаар зарлигийн нэг үндэслэл болсон байх боловч уг заалт нь Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй бүрэн эрхийг нэмж өгсөн шинжтэй байх тул 2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу түүнийг хүчингүй болгох хэрэгтэй. 1992 оноос 2019 он хүртэл Ерөнхийлөгчид хуулиар бүрэн эрх нэмж өгөхийг зөвшөөрч байсан учраас хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд зарлиг гаргаж байсан байх. Гэвч, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгч зөвхөн Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд зарлиг гаргах бөгөөд тэдгээр нь гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бол Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно.

Ерөнхийлөгч “өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар” Засгийн газарт чиглэл өгсөн зарлиг гаргавал Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болохоор Үндсэн хуулийн 33.1.3-т маргаангүйгээр заасан бөгөөд Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхэд үл хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл ерөөсөө өгөхгүй гэж Үндсэн хууль тогтоогчид ойлгож хэлж

нийцэхгүй. Тухайлбал, “Газрын тостой холбогдсон үйл ажиллагаанд хяналт тавих тухай” Ерөнхийлөгчийн 1995.02.22-ний 39 дугаар зарлиг, “Монгол Улсын Төрийн тугийг хүндэтгэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2017.06.16-ны 136 дугаар зарлиг, “Нутаг орны газар зүйн нэрийг хамгаалах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2017.07.10-ны 186 дугаар зарлиг, “Монгол баатарлаг туульсаа дээдлэн дэлгэрүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2019.01.29-ний 13 дугаар зарлиг, “Монгол бичгийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2018.05.03-ны 46 дугаар зарлиг, “Эрдэнийн судрыг дээдлэн залах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2020.12.22-ны 149 дугаар зарлиг. Түүнчлэн, төрийн болон бусад байгууллага, албан тушаалтан, иргэнд үүрэг, даалгавар болгосон шинжтэй зарлигууд гаргаж байжээ. Жишээлбэл, “Монгол Улсын түүхийг шинээр туурвин хэвлүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 1998.01.09-ны 08 дугаар зарлиг, “Монгол Улсын төрийн дууллыг дуулан эгшиглүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2005.09.30-ны 37 дугаар зарлиг, “Монгол хөөмийн урлагийг хөгжүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2006.01.05-ны 01 дугаар зарлиг, “Монгол төрийн галыг бадраах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2011.12.26-ны 239 дугаар зарлиг.

байсан.²⁶ Гэвч, Ерөнхийлөгч нар өөрийн бүрэн эрхэд хамаарахгүй асуудлаар чиглэл өгч байв.²⁷ Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж 2013.05.20-ны 78 дугаартай дараах зарлиг гаргаж, түүнд нь Ерөнхий сайд Н.Алтанхуяаг гарын үсэг зуржээ:

Дэлхийн шилдэг их сургуульд суралцах оюутан залуучуудыг дэмжих зорилгоор Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлийн 1

²⁶ Жишээлбэл, яг ийм байр суурийг С.Баяр, Б.Чимид нар илэрхийлж байсан. БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 122-123; БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 55, 60.

²⁷ “Улсын мөрдөн байцаах байгууллагыг бэхжүүлэх талаар авах чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 1993.06.03-ны 76 дугаар зарлиг, “Архивын талаар авах арга хэмжээний тухай” Ерөнхийлөгчийн 1994.08.29-ны 103 дугаар зарлиг, “Архидан согтуурахтай хийх тэмцлийг хүчтэй болгох тухай” Ерөнхийлөгчийн 1994.11.29-ны 151 дугаар зарлиг, “Зарим сүм хийдийг сэргээн ажиллуулах тухай” Ерөнхийлөгчийн 1997.04.30-ны 71 дугаар зарлиг, “Хувийн хэвшлийн хөгжлийн стратеги боловсруулж хэрэгжүүлэх чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2006.03.01-ний 49 дугаар зарлиг, “Их эзэн Чингис хааныг дээдлэн хүндэтгэх, зарлигласан онол сургаалиас нь суралцах, түүний хөшөө, төрийн ёслол хүндэтгэлийн өргөө цогцолборт төрийн хүндэтгэл үзүүлж байх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2007.05.24-ний 98 дугаар зарлиг, “Дайнд оролцсон ахмад настнуудын талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Ерөнхийлөгчийн 2008.06.06-ны 170 дугаар зарлиг, “Дэлхийн сонгодог утга зохиолын 50 боть хэвлүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2008.06.12-ны 172 дугаар зарлиг, “Монгол Улсын Үндэсний номын сан байгуулах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2008.06.12-ны 173 дугаар зарлиг, “Нийтийн биеийн тамир, спортыг хөгжүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.03.26-ний 53 дугаар зарлиг, “Монголын уламжлалт сэтгэлгээ, арга билгийн ухааны үндэс хичээлийн тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.05.21-ний 103 дугаар зарлиг, “Монгол бичгийн албан хэрэглээг нэмэгдүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.07.06-ний 155 дугаар зарлиг, “Бурхан Халдуну тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.09.20-ны 203 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.11.29-ний 250 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2011.02.14-ний 21 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2011.06.13-ны 117 дугаар зарлиг, “Монгол судлалыг дэмжих сан байгуулах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2012.01.17-ны 14 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2012.08.16-ны 151 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2013.03.29-ний 42 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2013.06.10-ний 88 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2013.06.28-ны 92 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.01.08-ний 01 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.03.04-ний 27 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.04.16-ний 48 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.05.02-ний 50 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.07.09-ний 98 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.09.16-ны 121 дугаар зарлиг, “1945 оны Чөлөөлөх дайны ялалтын” тухай Ерөнхийлөгчийн 2015.01.11-ний 01 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2015.08.13-ны 144 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2019.04.09-ний 60 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2019.05.30-ний 104 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2019.09.06-ны 153 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2020.02.12-ний 10 дугаар зарлиг. Засгийн газарт чиглэл болгосон гэж бичсэн ч Ерөнхий сайд гарын үсэг зурсан талаар дурдаагүй зарлигууд бас байна: “Багш нарын талаар авах зарим арга хэмжээтэй холбогдуулан Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 1996.12.13-ны 235 дугаар зарлиг, “Дайн, байлдаанд оролцсон ахмад настнуудын талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Ерөнхийлөгчийн 1993.07.06-ны 33 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 1996.11.30-ны 219 дугаар зарлиг.

дэх хэсгийн 3 дахь заалт, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12 дахь хэсгийг баримтлан ЗАРЛИГ БОЛГОХ нь:

Монгол Улсын иргэдийг Сургалтын төрийн сангийн санхүүжилтээр дэлхийн шилдэг их сургуульд суралцуулах шалгуур нөхцөлийг дараах байдлаар тогтоож хэрэгжүүлэхийг Монгол Улсын Засгийн газар (Ерөнхий сайд Н.Алтанхуяг) – т чиглэл болгосугай. Үүнд:

1. Дэлхийн шилдэг их сургуулийн зэрэглэлийн эхний 20-д багтсан сургуульд суралцагчид хүсэлтийг нь үндэслэн суралцаж буй мэргэжлийн чиглэлийг харгалзахгүйгээр санхүүжилт олгох,

2. Дэлхийн шилдэг их сургуулийн зэрэглэлийн 21-100-д багтсан сургуульд суралцагчид Монгол Улсын Засгийн газраас зарласан мэргэжлийн чиглэлийг харгалзан хүсэлтийг нь үндэслэн санхүүжилт олгох,

3. Монгол Улсын Засгийн газар дэлхийн шилдэг их сургуулиудад суралцуулах мэргэжлийн чиглэлийг өмнөх оны эхний хагас жилд, суралцуулах хүний тоог тухайн оны 2 дугаар сард багтаан өөрийн цахим хуудас болон олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр зарлах,

4. Монгол Улсын иргэдийг Сургалтын төрийн сангийн санхүүжилтээр дэлхийн шилдэг их сургуульд суралцуулахад шаардагдах зардлыг улсын төсөвт жил бүр тусгаж байх,

5. Дэлхийн шилдэг их сургуулийн зэрэглэлийг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн байгууллагын тогтоосон зэрэглэлээр тооцох.

Дэлхийн шилдэг их сургуульд оюутан суралцуулах асуудал нь Ерөнхийлөгчийн бус, Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрхэд хамаарна. 2013 оны 78 дугаар зарлигийн баримтлал болсон Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12.12-ын “Үндэсний аюулгүй байдал, эв нэгдлийг хангах болон өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах бусад асуудлаар Үндсэн хуульд заасны дагуу Засгийн газарт чиглэл өгнө” гэсэн заалт нь Үндсэн хууль зөрчсөн шинжтэй. Юуны өмнө, Үндсэн хуулийн 38.2.6-д зааснаар “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх тул ийм бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч хэрэгжүүлэхгүй. Мөн, “үндэсний эв нэгдлийг хангах” нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх биш юм. Ерөнхийлөгч “Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч” гэдэг нь бүрэн эрх биш, харин “ард түмний эв нэгдлийн бэлгэдэл” гэсэн утгатай бөгөөд зөвхөн өөрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх замаар л үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлнэ. Түүнчлэн, 2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “үндэсний аюулгүй байдал, эв нэгдлийг хангах” эсхүл Үндсэн хуульд заагаагүй бусад аливаа бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид хуулиар нэмж өгөх хориотой. Иймд, Ерөнхийлөгч нь өөрийн үндсэн бүрэн эрхэд хамаарахгүй асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөхийг Үндсэн хууль зөвшөөрөөгүй тул ийм чиглэл өгөхийг хуулиар хориглох хэрэгтэй.

Ерөнхийлөгч нь хориг тавих (МУҮХ, 33.1.1), хууль санаачлах (МУҮХ, 26.1), УИХ-ын ээлжит бус чуулганыг УИХ-ын даргын хамт санаачлах

(МУҮХ, 27.3), УИХ-д болон ард түмэндээ хандан илгээлт гаргаж, чуулганд өөрийн тааллаар оролцон улс орны дотоод, гадаад байдлын нэн чухал асуудлаар мэдээлж, саналаа оруулах (МУҮХ, 33.3), Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний тухай болон түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг зөвшилцөх (МУИХ, 39.3), Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг УИХ-тай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч томилох (МУҮХ, 56.2), Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний гурвыг УИХ-д санал болгох (МУҮХ, 65.1), Үндсэн хууль зөрчсөн тухай хүсэлт гаргах (МУҮХ, 66.1) зэрэг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхтэй холбоотой гаргасан Ерөнхийлөгчийн зарлигт Ерөнхий сайдын гарын үсэг шаардлагагүй бөгөөд Ерөнхий сайдын гарын үсэггүйгээр хүчин төгөлдөр болно. Учир нь, эдгээр бүрэн эрх нь гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоогүй тул Засгийн газарт чиглэл өгсөн шинжгүй юм.

Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн 22.3-т заасан нөхцөлд УИХ-ыг тараах (МУҮХ, 22.3), УИХ дахь олонхоос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор УИХ-д оруулах (МУҮХ, 39.2), ШЕЗ-өөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг УИХ-д танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг ШЕЗ-ийн санал болгосноор тус тус томилох (МУҮХ, 51.2), Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар томилох (МУҮХ, 51.2) үүрэгтэй. Учир нь, эдгээр нь Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйл болон бусад зүйлд заасан шиг бүрэн эрх маягаар бичигдээгүй, харин үүрэгжүүлсэн шинжтэй бичигдсэн, төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч бэлгэдлийн шинжтэй оролцоо юм.

Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргана (МУҮХ, 34.1). Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилох зэрэг тухайлсан асуудлаар олон зарлиг гаргаж ирсэн, харин хэм хэмжээ тогтоосон зарлигийн тоог профессор Ч.Энхбаатараар ахлуулсан судалгааны баг дараах байдлаар гаргажээ:



Хүснэгт 1. Ерөнхийлөгчийн хэм хэмжээ тогтоосон зарлигууд (1993-2019)²⁸

	П.Очирбат	Н.Багабанди	Н.Энхбаяр	Элбэгдорж	Х.Баттулга
Бүх нийтийг уриалсан	5	5	7	11	3
Дүрэм, журам баталсан	16	21	9	12	7
Бодлого, үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлах, бүтэц батлах, эрх олгох	2	1	2	3	1

Үндсэн хуулийн 34.1-д гурван илэрхий шаардлага байна. Нэгд, Ерөнхийлөгч зөвхөн Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийн хүрээнд зарлиг гаргана. Үндсэн хуульд тодорхой заагаагүй асуудлаар зарлиг гаргахыг Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулийн 34.1 төдийгүй 33.4-өөр хориглосон. Жишээлбэл, аливаа асуудлаар хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг гаргах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгоогүй тул ийм бүрэн эрхийг хуулиар Ерөнхийлөгчид олгох нь хориотой. Иймд, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн дараах заалтаас татгалзах хэрэгтэй:

7.3.Ерөнхийлөгч хуулиар тусгайлан эрх олгосон тохиолдолд хуульд нийцүүлэн бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг гаргана.

7.4.Ерөнхийлөгч хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг гаргахдаа тусгайлан эрх олгосон хуулийг эш үндэс болгох бөгөөд Захиргааны ерөнхий хуулийн үйлчлэлд хамаарах хэм хэмжээ тогтоосон зарлигийг Улсын Их Хуралд хүргүүлнэ.

7.5.Зарлигт Ерөнхийлөгч гарын үсэг зурахын өмнө тухайн шийдвэр хуульд нийцэж байгааг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын дарга, эсхүл асуудал хариуцсан Ерөнхийлөгчийн зөвлөх нотолсон байвал зохино.

7.9.Төрийн нууцад хамаарахаас бусад Ерөнхийлөгчийн зарлигийг гаргасан өдрөөс нь хойш ажлын гурван өдрийн дотор цахимаар, хууль тогтоомжид заасан хугацаанд “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлд албан ёсоор бүрэн эхээр нь нийтэлнэ.

7.10.Эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон Ерөнхийлөгчийн зарлигт өөрөөр заагаагүй бол уг зарлиг “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлд албан ёсоор нийтлэгдсэнээс хойш 10 хоногийн дараа, бусад

²⁸ Ч.Энхбаатар нар, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ, 58-58.

зарлигт өөрөөр заагаагүй бол зарлиг гарсан өдрөөсөө эхлэн хүчин төгөлдөр болно.

7.11.Эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон Ерөнхийлөгчийн зарлигийг Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 45.3-т заасан эрх зүйн мэдээллийн албан ёсны цахим хуудсанд байршуулна.

Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг дагаж батлуулахаар боловсруулсан хуулийн төслөөр Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн доорх заалтад буй журмыг Ерөнхийлөгч бус, Засгийн газар батлахаар тусгасан нь Үндсэн хуульд нийцэж байна:

1.Төрийн холбогдох байгууллагууд Зөвлөлийг шаардагдах мэдээллээр тогтоосон журмын дагуу хангана. Энэхүү журмыг Зөвлөлийн шийдвэрийн үндсэн дээр Ерөнхийлөгчийн зарлигаар Засгийн газар тогтооно.

3.Зөвлөлийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн бүтэц, зохион байгуулалт, бүрдүүлэлт, ашиглалтын журмыг Ерөнхийлөгчийн зарлигаар Зөвлөлийн шийдвэрийг үндэслэн Засгийн газар тогтооно. Зөвлөлийн дэргэдэх мэдээллийн нэгдсэн сан нь төрийн нууцад хамаарах бөгөөд тусгай хамгаалалтад байна.

Хоёрт, өмнө өгүүлсэнчлэн Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой бүрэн эрхийнхээ хүрээ (МУҮХ, 33.1.4, 33.1.5, 33.1.6, 33.1.7, 33.1.8, 33.1.9, 33.1.10, 33.1.11, 33.1.12)-нд гаргасан аливаа зарлиг нь түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно. Гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоогүй үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж гаргасан зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурахгүйгээр хүчин төгөлдөр болно.

Гуравт, Ерөнхийлөгчийн аливаа зарлиг хуульд нийцсэн байх шаардлагатай. Үндсэн хуульд шууд нэрлэн заасан заасан бүрэн эрх (үндсэн бүрэн эрх)-ийн хүрээнд хуулиар тусгайлан тодорхой заасан тохиолдолд зарлигийг Үндсэн хууль, бусад хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргана гэсэн үг.²⁹ Энэ шаардлагыг зөрчсөн тохиолдол гарч байсан. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгчийн 2021.06.14-ний 171 дугаар зарлигт “Монголын Бурханы шашинтны төвийн Тэргүүн лам нарын шийдвэрээр Монголын Бурханы шашинтны төв Гандантэгчэнлин хийдийн Тэргүүн Их Хамба ламд “Хамба номун хан” цол өргөмжилснийг соёрхон батламжилсугай” гэсэн³⁰ нь Үндсэн хууль зөрчсөн шинжтэй. Учир нь, шашны аливаа цол, улсын цол, одон, медальд багтахгүй тул “Хамба номун хан” гэх шашны цол соёрхон батламжилсан нь Үндсэн хуулийн 33.4-ийг ноцтой зөрчжээ. Үндсэн хуулийн 25.1.13-т зааснаар УИХ “улсын цол, одон, медаль, цэргийн дээд цол бий болгох, төрийн албаны зарим

²⁹ Ерөнхийлөгчийн зарлиг хуульд нийцээгүй бол Ерөнхийлөгч өөрөө буюу УИХ хүчингүй болгоно (МУҮХ, 34.2). Ерөнхийлөгчийн зарлиг захиргааны хэргийн шүүхийн харьяалалд хамаарч буй бол уг шүүхээс хууль бусыг тогтоох, хүчингүй болгох боломжтой. Зарлиг, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг Үндсэн хуулийн цэц хянан шийдвэрлэж хүчингүй болгодог.

³⁰ “Х.Баттулга Ерөнхийлөгчөөс буухаас өмнө Д.Чойжамц хамбад “Номун хан” цол батламжилжээ,” 2021.07.11, <https://eguur.mn/223544/>

тусгай салбарын албан тушаалын зэрэг дэвийг тогтоох” онцгой бүрэн эрхтэй бөгөөд УИХ-аас ийнхүү тогтоосны дагуу “улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах” бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн 33.1.7-д заасны дагуу хэрэгжүүлдэг.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой асуудлаар Ерөнхий сайдын зөвшөөрөл (гарын үсэг)-гүйгээр дураараа зарлиг гаргахыг Ерөнхийлөгчид зөвшөөрөх нь эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг алдагдуулах ноцтой үр дагавартай. “Ерөнхийлөгчийн зарлиг гаргах бүрэн эрх нь хууль тогтоогч болон хууль тогтоох процессыг тойрон гарч хэмжээгүй эрхт (autocracy) болох замыг нээдэг... засгийн газар хууль тогтоогчийн өмнө шууд хариуцлага хүлээж итгэл эс үзүүлэх санал хураалтаар харьцангуй амархан огцордог учраас засгийн газрын зарлиг гаргах бүрэн эрх нь бүрэн эрхийг төвлөрүүлж, хэмжээгүй эрхт болох тал дээр ерөнхийлөгчийн зарлиг гаргах бүрэн эрхээс бага зовнил үүсгэдэг.”³¹

Парламентын болон хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улсад зарлиг гаргах замаар дураар авирлахаас сэргийлэх үүднээс ерөнхийлөгчийн зарлигт ерөнхий сайд эсхүл хариуцсан сайд нь гарыг үсэг зурж хүчин төгөлдөр болдог зохицуулалт түгээмэл байдаг. Жишээлбэл, Болгарын Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд зарлиг гаргах, үг хэлэх, зурвас илгээх бөгөөд ерөнхийлөгчийн зарлигт Ерөнхий сайд эсхүл хариуцсан сайд гарын үсэг хамтран зурдаг (Үндсэн хууль, 102.1, 102.2).³² Мөн, Австрийн Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс сонгогддог ч парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг (Үндсэн хууль, 60, 68.1). Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Ерөнхийлөгчийн бүх үйл ажиллагаа нь Засгийн газрын эсхүл холбогдох сайдын саналд үндэслэн явагддаг (Австрийн Үндсэн хууль, 67.1). Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Австрийн Ерөнхийлөгчийн бүх шийдвэр нь хүчин төгөлдөр болохын тулд Ерөнхий сайдын эсхүл холбогдох сайдын гарын үсэг зурагдах ёстой (Үндсэн хууль, 67.2).

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

³¹ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 96.

³² Үүрэг гүйцэтгэгч засгийн газрыг томилох, Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг томилох, Нэгдсэн ассамблейг тараах, хуулийн төслийг дахин хэлэлцүүлэхээр Нэгдсэн ассамблейд буцаах, Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хэлбэрийг тодорхойлох, ажиллагсдын томилгоог хийх, сонгууль эсхүл ард нийтийн санал асуулгыг товлох, хуулийг батламжлахтай холбоотой зарлигт хамтран гарын үсэг зурахыг шаарддаггүй байна.

Гадаад харилцаанд холбогдох бүрэн эрх

Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх болон үүнтэй холбоотой зарим бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлэх нь түүний улс төрөөс дээгүүр гарч, төрийн тэргүүн, үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгч байх статуст нийцдэг. Иймээс, Ерөнхийлөгч гадаад харилцаатай холбоотой дараах гурван үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуульд заасныг өмнө авч үзсэн: (1) гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, УИХ-тай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах (МУҮХ, 33.1.4); (2) Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг УИХ-тай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах (МУҮХ, 33.1.5); (3) Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах (МУҮХ, 33.1.6). Эдгээр бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн бусад заалтад нийцүүлэн тайлбарлаж хэрэгжүүлэх шаардлагатай юм. “Төрийн дотоод, гадаад бодлогын үндсийг тодорхойлох” асуудлыг УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэдэг (МУҮХ, 25.1.2). Мөн, Үндсэн хуулийн 38.1-д “төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага” гэж заасан бөгөөд гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэх нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн асуудал. Иймд, “төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу” “Үндсэн хууль, бусад хуулийн биелэлтийг улс даяар зохион байгуулж хангах,” “төрийн гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэх” зэрэг нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх (МУҮХ, 38.2.8). Үндсэн хуулийн 25.1.2, 38.1, 38.1.8-д заасан зарчмын шаардлагад нийцүүлэн Ерөнхийлөгчийн гадаад харилцаатай холбоотой бүрэн эрхийг ойлгож тодорхойлохоос аргагүй. Ерөнхийлөгч гадаад бодлого тодорхойлохгүй, Засгийн газрын зөвшөөрөлгүйгээр гадаад бодлогыг бие даан хэрэгжүүлэхгүй гэсэн үг. Ерөнхийлөгчөөс Үндсэн хуулийн 33.1.4, 33.1.5, 33.1.6-д заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх нь УИХ-аас тогтоосон бодлогын үндэстэй зөрчилдөж болохгүй, Засгийн газрын хэрэгжүүлэх гадаад бодлогын хүрээнээс хальж болохгүй гэсэн ойлголт юм.

Монгол Улсад гадаад бодлого нэг байх бөгөөд түүний хэрэгжилт нь нэгдмэл, тууштай, зөрчилгүй байх шаардлагатай. “Улс орнууд гадаад харилцаандаа “нэг дуугаар ярьдаг” байхын төлөө яаж чармайж ирснийг гадаад бодлого судлал харуулдаг. Ялангуяа, дотоодод санал зөрөх нь олон улсын хэлэлцээрт үндэсний зорилтоо хэрэгжүүлэхэд саад болдог учраас шийдвэр гаргагчид үндэсний эв нэгдлийг онцгойлон анхаардаг аюулгүй байдлын бодлогод энэ нь тусгайлан хамаатай.”³³ Иймд, гадаад

³³ Tapio Raunio and Thomas Sedelius, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe: Executive*

харилцаа, батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлын салбарт Ерөнхийлөгч болон Засгийн газар зөвшилцөж дуугаа нэгтгэдэг байх нь чухал. Үүний тулд гадаад бодлоготой холбоотой Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх Засгийн газрын урьдчилсан зөвшөөрөлгүйгээр эсхүл Ерөнхий сайдын гарын үсэггүйгээр явагдахгүй байхаар хуульчлах хэрэгтэй.

Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх (МУҮХ, 33.1.4) гэдэг нь төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд бэлгэдлийн агуулга юм. Иймд, гадаад харилцаанд улсаа төлөөлж буй Ерөнхийлөгчийн аливаа арга хэмжээ нь УИХ-аас тодорхойлж, Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагаанд нийцэх ёстой бөгөөд эдгээр бодлого, үйл ажиллагаанд үл нийцэх арга хэмжээг Ерөнхийлөгч өөрийн санаачилгаар хэрэгжүүлбэл Үндсэн хуулийн 25.1.2, 38.1, 38.1.8-ыг зөрчсөн хэрэг болно. Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх нэрийн дор Ерөнхийлөгч УИХ-ын баталсан гадаад бодлогын үндэстэй нийцэхгүй, УИХ болон Засгийн газраар шийдвэрлүүлээгүй асуудлыг өөрийн санаачилгаар илэрхийлж, хэрэгжүүлж болохгүй. Жишээлбэл, “УИХ нь шийдээгүй байхад Монгол Улсын Ерөнхийлөгч НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн чуулганы индрээс Монгол Улс байнга төвийг сахих тухай зарлан тунхагласан. Гадаад бодлого боловсруулах үүрэгтэй ГХЯ нь үүнд оролцоогүй байсан.”³⁴ Мөн, Ерөнхийлөгч Х.Баттулгаас Монгол Улс Хамтын аюулгүй байдлын гэрээний байгууллага (ХАБГБ) гэх цэрэг-улс төрийн байгууллагад элсэх тухай захидлыг Засгийн газрын шийдвэргүйгээр илгээсэн тухай яриа гарсан бөгөөд энэ үнэн бол Засгийн газрын хэрэгжүүлж буй гадаад бодлого,³⁵ Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай зөрчилдөнө.

“Төрийн гадаад бодлогын үндсийг тодорхойлох” УИХ-ын онцгой бүрэн эрх, “төрийн гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэх” Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрхэд халдсан, төрийн гадаад бодлогыг салаалж Монгол Улсад итгэх итгэлийг унагасан шинжтэй дээрх жишээнд дурдсан шиг явдал гаргахаас сэргийлэх үүднээс уг харилцааг хуулиар нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай. Жишээлбэл, зөвхөн Засгийн газрын шийдвэрээр Ерөнхийлөгч гадаад улсад айлчлах, мэдэгдэл хийх, айлчлалын бодлого, зорилгын талаар Засгийн газрын хуралдаанаар урьдчилан хэлэлцэх

Coordination and Political Leadership (Palgrave Macmillan, 2020), 157.

³⁴ Н.Соёл-Эрдэнэ, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах нь” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 19.

³⁵ Ийм яриа гарсны дараа Гадаад харилцааны сайд Б.Батцэцэг Монгол Улс ШХАБ-ын ажиглагчийн статусаа хадгалах нь илүү оновчтой, ХАБГБ гэх мэт цэрэг-улс төрийн байгууллагад элсэх шаардлагагүй гэсэн ярилцлага өгсөн юм. Б.Батцэцэг: “Бид ОХУ, БНХАУ-ын дунд аюулгүй байгаагаа мэдэрдэг,” 2021.06.02, <https://www.sonin.mn/news/economy/121845>

бөгөөд үүний үндсэн дээр Ерөнхийлөгч айлчлал, мэдэгдэл хийх, айлчлалын үр дүнгийн талаар Ерөнхийлөгч УИХ-д эсхүл Засгийн газарт мэдээлэл хийхээр зохицуулбал зохилтой. Мөн, Ерөнхийлөгч зөвхөн Засгийн газрын шийдвэрээр хэлэлцээр хийх, захидал, цахилгаан, илгээлт явуулахаар хуульчлах хэрэгтэй. Дээр дурдсан үндэслэлүүдээр Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн дараах заалтын агуулгыг дэмжиж байна:

11.5.Ерөнхийлөгчийн төрийн дээд түвшинд хийх айлчлал, олон улсын хуралд оролцохтой холбоотой гадаад арга хэмжээг Засгийн газартай зөвшилцөн зохион байгуулах бөгөөд Ерөнхийлөгчийн төрийн дээд түвшний гадаад арга хэмжээнд гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын албан тушаалтныг оролцуулах үүрэгтэй.

13.1.Ерөнхийлөгч гадаад харилцааны талаарх бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг дээдэлж, гадаад бодлогын нэгдмэл байдлыг хангах үүрэгтэй ба гадаад улсын төрийн байгууллага, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, хувь хүнтэй уулзалт, хэлэлцээ хийхэд гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын төлөөллийг оролцуулна.

13.2.Ерөнхийлөгч гадаад бодлогын асуудлаар санал, санаачилга гаргах бол гадаад харилцааны асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлж, Засгийн газраар шийдвэрлүүлнэ.

13.3.Ерөнхийлөгч гадаад бодлогын байр суурийг Засгийн газартай зөвшилцөн илэрхийлж болно.

13.4.Ерөнхийлөгч төрийн дээд түвшний гадаад арга хэмжээнд оролцох, зохион байгуулах төлөвлөгөөг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар жил бүрийн 12 дугаар сарын 15-ны дотор Засгийн газарт уламжилж батлуулна.

Үндсэн хуулийн 10.3-д зааснаар “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ.” “Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын олон улсын гэрээг соёрхон батлах, цуцлах, гадаад улстай дипломат харилцаа тогтоох, цуцлах” асуудлыг УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэдэг (МУҮХ, 25.1.15). Засгийн газар нь “Улсын Их Хуралтай зөвшилцөж дараа соёрхон батлуулахаар Монгол Улсын олон улсын гэрээ байгуулах, хэрэгжүүлэх, түүнчлэн Засгийн газар хоорондын гэрээ байгуулах, цуцлах” үндсэн бүрэн эрхтэй (МУҮХ, 38.1.9). Эдгээр заалтад нийцүүлэн Ерөнхийлөгч “гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах” (МУҮХ, 33.1.4) үндсэн бүрэн эрхийг ойлгож хэрэгжүүлнэ. Иймд, Засгийн газар УИХ-тай зөвшилцөж дараа соёрхон батлуулахаар Монгол Улсын олон улсын гэрээ байгуулах, УИХ-д өргөн мэдүүлэх, хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй учраас Ерөнхийлөгч УИХ-тай

зөвшилцөж Засгийн газрын саналаар эсхүл Ерөнхий сайдын гарын үсэг зурснаар олон улсын гэрээг байгуулах утгатай. Олон улсын гэрээний тухай 2016 оны хуулийн 18.1-т зааснаар Ерөнхийлөгч санаачлан олон улсын гэрээ байгуулах, олон улсын гэрээнд нэгдэн орох саналыг хэлэлцүүлэх, УИХ-тай зөвшилцөх, олон улсын гэрээг соёрхон батлуулахад энэ хуулийн 9-17 дугаар зүйлд заасан зохицуулалт болон холбогдох бусад хууль тогтоомжийн зохицуулалтыг мөрдлөг болгодог.

Үндсэн хуулийн төсөл хэлэлцэж байхад Үндсэн хуулийн 33.1.5-д заасны дагуу Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг томилоход Засгийн газрыг заавал оролцуулах талаар нэмж тусгах хэрэгтэй, “Засгийн газар гадаад харилцаанд өөрийн бодлого чиглэлээ барьсан төлөөлөгчийг төлөөлүүлээд суулгах болзлоор хангаж өгье” гэх мэтээр М.Гантөмөр, С.Харжаубай, Б.Гүнджалам зэрэг олон гишүүн ярьсан.³⁶ Гэхдээ, элчин сайдыг томилоход Засгийн газар өөрөө өргөн мэдүүлдэг тул Засгийн газартай зөвшилцөнө гэж Үндсэн хуульд заавал бичих шаардлага үгүй гэж үзжээ. Жишээлбэл, УБХ-ын гишүүн С.Баяр “манай улсаас гадаад улсад суух элчин сайд нарын ажил бол Засгийн газарт байгаа тухайн хариуцсан Гадаад харилцааны яам... биечлэн гүйцэтгэж байдаг ажил учраас ...Засгийн газрынхаа өргөн мэдүүлж байгаа хүнийг л Ерөнхийлөгч томилж байгаа асуудал” гэжээ.³⁷ Засгийн газраас элчин сайдад өргөн мэдүүлсэн хүнийг Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд УИХ-тайгаа зөвшилцөөд томилж буй нь улсаа төлөөлөх хүнийг тохоон томилох процедур гэж тэрээр тайлбарлажээ. Мөн, Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид “элчин сайдыг томилоход Гадаад яамаар орж ирээд Засгийн газраар ороод, Засгийн газраас Ерөнхийлөгчид өргөмжлөөд” явах процессыг Засгийн газрын тухай, Ерөнхийлөгчийн тухай, УИХ-ын тухай хуульд тусгана гэдгийг хэлжээ.³⁸

Ерөнхий сайд гадаад хэргийн сайдыг бие даан томилох, огцруулах, харин Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг томилох, эгүүлэн татах шийдвэрийг Ерөнхийлөгч Засгийн газрын саналд үндэслэн УИХ-тай зөвшилцөж гаргах, мөн Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах шийдвэрийг Ерөнхийлөгч Засгийн газрын саналд үндэслэн гарах агуулгатай. Учир нь:

Хамтран томилох нь ерөнхийлөгч болон ерөнхий сайдад элчин сайдыг сонгоход үг хэлэх боломж олгож, олон улсын төвшинд улс төрийн хувьд хөндлөнгийн байдлыг хамгаалах, хамтран ажиллахад дэм өгдөг. Түүнчлэн, гадаад хэргийн сайдууд шиг

³⁶ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 39, 45-46.

³⁷ Ч.Дашдэмбэрэл гишүүн бас ийм байр суурь хэлжээ. Мөн тэнд, 47, 50.

³⁸ Мөн тэнд, 53.

элчин сайдууд нь гадаад бодлогын агуулга, чиглэлд нөлөөлдөг. Засгийн газар эсхүл парламенттай зөвшилцөхгүйгээр дипломатуудыг томилох бүрэн эрхийг ерөнхийлөгчид олгох нь ерөнхийлөгч гадаад бодлого тодорхойлох ажлыг хулгайлах эрсдэлийг өндөрсгөнө.³⁹

Иймээс, Засгийн газрын шийдвэргүйгээр Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг УИХ-тай зөвшилцөж томилохгүй, бас эгүүлэн татахгүй. Мөн, Засгийн газрын шийдвэргүйгээр Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авахгүй.

Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн (“бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн” гэх)⁴⁰-ийг томилох, эгүүлэн татах асуудлыг Засгийн газар, УИХ, Ерөнхийлөгч хамтран шийдвэрлэдэг. Засгийн газар нь бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг томилох, эгүүлэн татах саналыг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх бөгөөд Ерөнхийлөгч түүнийг томилох, эгүүлэн татах саналыг УИХ-д зөвшилцөхөөр өргөн мэдүүлсэн бол УИХ-ын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороо 7 хоногийн дотор хуралдаанаараа хэлэлцэж санал, дүгнэлт гаргана (Засгийн газрын тухай хуулийн 15.4, УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль, 106.1). УИХ-ын нэгдсэн хуралдаан Ерөнхийлөгчийн санал, байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг сонсож, ил санал хураалт явуулж, дүнг УИХ-ын дарга Ерөнхийлөгчид бичгээр мэдэгдэнэ (Засгийн газрын тухай хуулийн 15.4, УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль, 106.2, 106.4). Бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнээр томилуулахаар санал болгосон нэр дэвшигч хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний олонхын дэмжлэг авч чадаагүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч дахин өөр санал оруулах бөгөөд өмнө нь олонхын дэмжлэг авч чадаагүй нэр дэвшигчийг тухайн албан тушаалд томилох буюу дахин нэр дэвшүүлэхийг хориглоно (УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль, 106.3; Ерөнхийлөгчийн тухай хууль, 14.3). Энд заасан “дахин өөр санал оруулах” гэдэг нь Ерөнхийлөгч Засгийн газрын зөвшөөрөлгүйгээр өөр хүнийг үзэмжээрээ нэр дэвшүүлнэ гэсэн үг биш юм. Иймд, Үндсэн хуулийн зарчмын дагуу бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнээр томилуулахаар санал болгосон нэр дэвшигчийг УИХ

³⁹ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 92.

⁴⁰ Үүнд Монгол Улсаас гадаад улсад суух Онц бөгөөд Бүрэн эрхт элчин сайд, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын дэргэд суух Байнгын төлөөлөгчийг болон олон улсын бусад байгууллагын дэргэд суух Байнгын төлөөлөгч нь гадаад улсад суух Онц бөгөөд Бүрэн эрхт элчин сайдын үүргийг хавсран гүйцэтгэх тохиолдолд түүнийг багтаан ойлгоно (Дипломат албаны тухай хуулийн 16.1).

дэмжээгүй бол Ерөнхийлөгч Засгийн газрын санал болгосны дагуу өөр нэр дэвшигчийг УИХ-д дахин оруулахаар ойлгож хэрэгжүүлбэл зохилтой.

Эндээс харвал “зөвшилцөх” гэдэг нь тохиролцох буюу “зөвшилцөөнд хүрч санал нэгдэх”⁴¹ гэсэн агуулгатай хуульчлагдсан. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-ын гаргасан санал, дүгнэлт (дэмжсэн эсхүл дэмжээгүй)-ээс бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнд нэр дэвшигч томилогдох эсэх нь шууд хамаардаг тул заавал биелэгдэх шинжтэй зөвшилцөл юм.⁴² Зөвшилцөх гэдгийг УИХ-д саналаа танилцуулах төдийгөөр ойлгосны улмаас “Ерөнхийлөгч зарим элчин сайдыг томилохдоо Улсын Их Хурлын байр суурийг харгалзалгүй томилсон тохиолдол гарч байсан”⁴³ гэж УИХ-ын гишүүн, профессор Д.Лүндээжанцан 2003 онд бичиж байжээ. Ингээд эцсийн шийдвэр гаргах эрх нь Ерөнхийлөгчид хадгалагддаг учир “гадаад орнуудад суугаа бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн нь юуны өмнө Төрийн тэргүүний төлөөлөгч байдаг жишиг тогтож,” “иймэрхүү тодорхой бус байдал нь төрийн эрх мэдлийн салаа мөчрийн бүрэн эрх, эрхлэх ажлын хүрээ давхардах, тэдгээрийн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны ялгаа бүдгэрэх зэрэг сөрөг хандлага ч үүсэхэд хүргэж байна” гэжээ.⁴⁴

Монгол Улс гадаадад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг зөвшилцөж томилж чадахгүй уддагаас Монгол Улсын гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэхэд болон гадаад улстай хэвийн харилцахад саад болж, тус улсын нэр хүндийг олон улсад унагадаг. Жишээлбэл, 2017 онд Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон Х.Баттулга нь өмнөх Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдоржоос санал болгож УИХ-аас дэмжигдэж АНУ, Япон, Канадаас агремен хүлээн авсан гурван хүнийг томилоогүйгээс Монгол Улсын гуравдагч хөршид тооцогдох эдгээр гурван улсад элчин сайдгүй байсан бөгөөд эдгээр элчин сайдад нэр дэвшигчид нь гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэхэд оролцож байсан туршлагатай, бэлтгэгдсэн байхад томилоогүй нь улс төржиж буйн шинж гэж профессор Диркс шүүмжилжээ.⁴⁵ Мөн, Монгол Улсаас Болгарт суух Онц бөгөөд бүрэн эрхт элчин сайдаар Ц.Цэнгэлийг Ерөнхийлөгч дэмжээгүй, МАН-ын бүлэг Ерөнхийлөгчийн санал болгосон Энэтхэг Улсад суух Элчин сайдаар Ч.Бүрэнбаярыг “хэтэрхий өндөр настай” гэж, БНСУ-д суух Онц бөгөөд бүрэн эрхт элчин сайдаар Ц.Өнөрзаяаг “туршлагагүй” хэмээн

⁴¹ Г.Совд, “Гучин гуравдугаар зүйл,” 169-170.

⁴² Д.Солонго, *Төрийн эрх зүйн тайлбар толь* (МУИС, Хууль зүйн сургууль, 2003), 39.

⁴³ Д.Лүндээжанцан, “Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн харилцааны төлөвшлийн асуудал,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003), 45.

⁴⁴ Д.Лүндээжанцан, *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*, Хоёр дахь хэвлэл (УБ, 2014), 311-312.

⁴⁵ Julian Dierkes, “Risking Foreign Relations out of (Partisan) Pettiness,” *Mongolia Focus*, November 8, 2017, <http://blogs.ubc.ca/mongolia/2017/fallow-bilateral-relations-us-canada-uk-japan/>

дэмжээгүйгээс үүдэн Ерөнхийлөгч УИХ-тай зөвшилцөх саналаа буцаан татсанаар элчин сайдуудын томилгоо хоёр жил гацсан.⁴⁶ 2021.07.02-ыг хүртэл “Чех, Киргиз, Беларусь, Эмират зэрэг улс Монгол Улсыг төлөөлөх элчин сайдгүй,” “Сингапур, Австрали, Энэтхэг, Лаос, Египетийн элчин сайдуудын хугацаа дуусаад гурван жил, Бельги, Казак, Австри, Кувейт, Туркийн элчин сайдуудын хугацаа жил гаруйн өмнө дууссан” байв.⁴⁷ Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын үед энэ мэт томилгоо хийгдэхгүй байж байгаад Ерөнхийлөгч У.Хүрэлсүх сонгогдож тангараг өргөсний дараа Засгийн газраас санал болгосны дагуу 24 хүнийг зөвшилцөх саналаа УИХ-д нэгэн зэрэг хүргүүлсэн. УИХ эдгээр нэр дэвшигчдээс 23-ыг нь Монгол Улсаас гадаадад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнээр томилохыг дэмжиж, нэгийг нь татгалзсан байна.⁴⁸

Бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнээр томилох тухай Засгийн газрын санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч дэмжихгүй байх эсхүл Ерөнхийлөгчийн дэмжсэн хүнийг УИХ дэмжихгүй байх тохиолдол гардаг тул дахин санал болгох, зөвшилцөх ажиллагаа явагдаж цаг авдаг. Бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг томилох, эгүүлэн татах асуудлыг гурван этгээд хамтран шийдвэрлэдэг төдийгүй энэ процесст тодорхой хугацаа заагаагүй учраас элчин сайдыг томилохгүй удах тохиолдол удаа дараа гардаг. Иймд, бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнээр томилох, эгүүлэн татах тухай саналыг Засгийн газраас Ерөнхийлөгчид өргөн барьж, Ерөнхийлөгч уг саналыг тодорхой хугацааны дотор УИХ-тай зөвшилцөж, зөвшилцсөнөөс хойш тодорхой хугацааны дотор томилох буюу эгүүлэн татахаар тодруулж хуульчлах нь зүйтэй. Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн дараах заалтын агуулгыг дэмжиж байна

13.6.Ерөнхийлөгч Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг хууль тогтоомжид заасны дагуу Улсын Их Хуралтай зөвшилцөж, агреман ирснээс хойш 14 хоногийн дотор томилно. Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнээр томилуулахаар санал болгосон нэр дэвшигч нь Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний олонхийн дэмжлэг авч чадаагүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч дахин өөр санал оруулна. Өмнө нь олонхийн дэмжлэг авч чадаагүй нэр дэвшигчийг тухайн албан тушаалд томилох буюу дахин нэр дэвшүүлэхгүй.

Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 14.5-д “Тодорхой асуудлаар өөрийн бие төлөөлөгчийг гадаад улсад түр хугацаагаар томилон ажиллуулна” гэж

⁴⁶ “Элчин сайдуудыг гацаагч Ерөнхийлөгч,” 2021.03.11, <https://news.mn/r/2409524/>

⁴⁷ “Х.Баттулгын тарьсан балгийг У.Хүрэлсүх цэвэрлэнэ,” 2021.07.02, <https://news.mn/r/2449419/>

⁴⁸ “УИХ 23 элчин сайдыг томилохыг дэмжиж, нэг нэр дэвшигчийг дэмжсэнгүй,” 2021.07.02, <https://montsame.mn/mn/read/268915>

заасныг хүчингүй болгох хэрэгтэй. “Ерөнхийлөгч П.Очирбат 1994 оны 7 сард дэд сайд Ж.Чойнхорыг, 1994 онд гадаад хэргийн сайд Ц.Гомбосүрэнг, ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн дарга Ж.Энхсайханыг, 2014 онд Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж ОХУ-тай худалдаа, дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалтын асуудал хариуцсан бие төлөөлөгчөөр тус улсад Онц бөгөөд бүрэн эрхт элчин сайдаар ажиллаж байсан Л.Хангайг томилж байв. 2017 онд Зам тээврийн сайд асан А.Гансүх, Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, гавьяат тамирчин Д.Дагвадорж нарыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулга бие төлөөлөгчөөрөө томилжээ.”⁴⁹ Үндсэн хуулиар гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийг дангаараа томилох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгоогүй тул Үндсэн хуулийн 33.4-өөр ийм Үндсэн хуулийн бус бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгохыг хориглосон төдийгүй энэ нь Үндсэн хуулийн 33.1.5-д буй гадаадад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг УИХ-тай зөвшилцөн томилох заалт, 38.2.8-т заасан “төрийн гадаад бодлогыг хэрэгжүүлэх” Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрхийг зөрчсөн шинжтэй байна. Учир нь, Ерөнхийлөгчийн томилсон бүрэн эрхт төлөөлөгч нь гадаадад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний чиг үүрэгтэй давхацсан ажил хийх эсхүл түүний эрх хэмжээнд халдах, гадаад бодлогын хэрэгжилтийг салаалуулах магадлалтай.

Гадаад бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх гол бүрэн эрхийг ерөнхий сайд болон засгийн газарт хариуцуулж, харин үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд хэрэгжүүлэх тодорхой нэрлэгдсэн бэлгэдлийн шинжтэй бүрэн эрхийг ерөнхийлөгчид эдлүүлэх нь арбитрч/удирдагчийн загварт болон бэлгэдэл/төлөөлүүлэгчийн загварт тохирдог.⁵⁰ Тодруулбал, олон улсын төвшинд улсаа төлөөлөх (олон улсын хурал болон байгууллагад төлөөлөх), парламенттай зөвшилцөж дараа соёрхон батлуулахаар олон улсын гэрээ байгуулах, гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг хүлээн авах нь ерөнхийлөгчийн бэлгэдлийн шинжтэй бүрэн эрх бөгөөд эдгээр бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ ерөнхий сайдтай зөвшилцдөг (хамтран шийдвэрлэдэг) эсхүл засгийн газрын шийдвэрийг батламжилдаг. Жишээлбэл, Болгарын Ерөнхийлөгч нь үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлж, олон улсын харилцаанд улсаа төлөөлнө, парламенттай зөвшилцөж дараа соёрхон батлуулахаар олон улсын гэрээ байгуулна, Засгийн газрын саналд үндэслэн гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг томилж, эгүүлэн татна,

⁴⁹ Ч.Энхбаатар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 63.

⁵⁰ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 18, 93.

гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг хүлээн авна (Үндсэн хууль 92(1), 98(6), 158(2)).

Австрийн Ерөнхийлөгч гадаад харилцаанд улсаа төлөөлнө, гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авна, гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг томилно, олон улсын гэрээг байгуулна (Үндсэн хууль, 65). Гэхдээ, гадаад харилцаа дахь Австрийн Ерөнхийлөгчийн эдгээр бүрэн эрх нь бэлгэдлийн шинжтэй бөгөөд түүний аливаа шийдвэрт сайдын гарын үсэг зурсан байх шаардлагатай.⁵¹ Үүний тулд “ерөнхийлөгчийн гадаад бодлоготой холбоотой бүх шийдвэр нь кабинетын эсхүл кабинетаас итгэл хүлээлгэсэн сайдын саналд үндэслэсэн байх шаардлагатай. Тиймээс, ерөнхийлөгч гадаад бодлогыг санаачлахыг зөвшөөрдөггүй. Үүний оронд тэрээр санал ирэхийг хүлээж, ирсэн саналыг зөвшөөрөх эсхүл татгалзах боломжтой.”⁵² Иймээс, Австрид гадаад бодлогыг ерөнхийлөгч биш, Засгийн газар боловсруулдаг гэж тус улсын ерөнхийлөгч Киршлагер хэлж байжээ. Мөн, Австрийн Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйлд заасны дагуу Ерөнхийлөгч нь гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн болон бусад төрийн зарим өндөр албан тушаалтныг кабинетын саналаар томилох бөгөөд Ерөнхийлөгч кабинетын саналгүйгээр томилгоо хийх эрхгүй ч түүнийг заавал зөвшөөрөх албагүй.⁵³ Шаардлага хангаагүй хүнийг эсхүл сайд өөрийн намын нөхдийг санал болгосон эсэхийг нягталж, ийм зүйл тогтоогдвол томилохоос татгалзсан тохиолдол гардаг тухай Миллер бичжээ.

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх

БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай 1990 оны хуульд Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх талаар заалт байхгүй байсан, харин уг хуулийн 17.6-д Ерөнхийлөгч “БНМАУ-ын Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байж, улсын батлан хамгаалалт, аюулгүй байдлыг хангана” гэж бичсэн байв. Мөн, 1991.04.18-ны Үндсэн хуулийн төслийн 34-р зүйлд Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийг заасны дотор “Үндэсний аюулгүй

⁵¹ Juliet Edeson, “Powers of Presidents in Republics,” *Papers on Parliament*, No. 31, June 1998, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/pops/~link.aspx?_id=AF3D784BD9F049F7A5CF720B531FF829&_z=z

⁵² Wolfgang C. Muller, “Austria” in *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie (Oxford University Press, 1999), 35.

⁵³ Мөн тэнд, 36; “Limiting each other's Power: Parliament and the Federal President,” *Republic of Austria: Parliament*, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/POL/ParluBP/index.shtml>

байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” тухай байгаагүй юм. Гэвч, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын хуралдаанаар хэлэлцэж УБХ-д өргөн барьсан Үндсэн хуулийн төсөл (1991.10.05)-ийн 33.1.10-т Ерөнхийлөгч “Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлнэ” гэж, УБХ-аас АИХ-д өргөн барьсан Үндсэн хуулийн төсөл (1991.11.07)-ийн 33.1.9-д Ерөнхийлөгч “Монгол улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” гэж тус тус зааж хэлэлцэгдээд 1992 оны Үндсэн хуулийн 33.1.10-т уг заалт орж эцэслэн батлагдсан. Гэвч, уг зөвлөлийн чиг үүрэг, бүрэн эрх, бүрэлдэхүүний талаар нарийвчилсан заалтыг 1992 оны Үндсэн хуульд тусгаагүй.

ҮАБЗ-ийг хуучин байсан “Батлан хамгаалах зөвлөл”-ийн оронд бий болгосон бөгөөд ҮАБЗ-ийг тэргүүлж байгаагийн хувьд Ерөнхийлөгч “онц болон дайны байдал зарлах,” “цэрэг хөдөлгөх” бүрэн эрх хэрэгжүүлнэ гэж ойлгож ярьжээ.⁵⁴ УБХ-ын дарга Р.Гончигдорж ҮАБЗ бол “босоо шугамын дагуу шийдвэр гаргадаггүй. Энэ бол хэлэлцээд зохих асуудлуудаар тэрийг хариуцсан чиглэл чиглэлийн газрууд нь зөвлөмж болгодог ийм үйл ажиллагааны зохион байгуулалттай юм... үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл дээр шаардлагатай чухал үеүдэд нарийвчлан ярьж зөвлөлдөөд энэний дагуу авах арга хэмжээний зөвлөмжүүдийг тодорхой, Засгийн газарт шийдвэр гаргах, Их Хуралд оруулж шийдвэрлүүлэх, санал болгох ийм л түвшний зөвлөлдөх шинжтэй ийм хүрээнд байгаа юм.” гэж тайлбарлажээ.⁵⁵ Мөн, тэрээр “Энэ зөвлөл... мэдээж хэрэг Ерөнхий сайд болон бусад улсуудыг өөртөө бүрэлдэхүүндээ багтаана. Энэ зөвлөлийн гол үйл ажиллагаа нь улс орны энэ асуудалтай холбоотой асуудлуудыг ярьж зөвлөлдөөд нэгэнт тэнд оролцсон хүмүүсийнхээ хувьд өөр өөрийн чиглэлээр энэ дагуу ямар арга хэмжээ, ямар асуудал шийдвэрлэх ёстой вэ гэдгээ харилцан ойлголцож, өөр өөрсдийн чиг үүргийн дагуу түүндээ асуудлыг гүйцэтгэн шийдвэрлэх ийм л харилцаатайгаар.. хуралдаж, Ерөнхийлөгчөөр толгойлуулна” гэжээ.⁵⁶

1992 оны Үндсэн хуулийн 25.1.10-д УИХ “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрхийг тогтоох” онцгой бүрэн эрхтэй гэж заасан. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн УБХ нь Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийг 1992.05.29-нд баталсан. Энэ хуулийн 2 дугаар зүйлд ҮАБЗ нь “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлого боловсруулах үйл ажиллагаа болон түүнийг хэрэгжүүлэх явдлыг уялдуулан зохицуулах, энэхүү зохицуулалт нь хэрхэн хангагдаж байгаад хяналт тавих төрийн

⁵⁴ Л.Одончимэд, БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 43.

⁵⁵ БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 124.

⁵⁶ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 57.

зөвлөлдөх байгууллага мөн” гэжээ. Уг зөвлөл нь дараах асуудлаар үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн нэгдмэл бодлого боловсруулах үйл ажиллагааг болон түүнийг хэрэгжүүлэх явдлыг уялдуулан зохицуулах, энэхүү зохицуулалтад хяналт тавих чиг үүрэгтэй гэжээ (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 4.1):

1/ өөрийн орны улс төр, нийгмийн амьдралд дүн шинжилгээ хийж, Монгол Улсын оршин тогтнохын аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх, Үндсэн хуулиар тодорхойлсон төр, нийгмийн байгууллыг бататгах, үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулах, хүн ам, удмын сангийн аюулгүй байдлыг хамгаалах;

2/ Монгол Улсын үндэсний баялгийг зүй зохистой ашиглах, үндэсний технологийг хамгаалж орчин үеийн ололтоор баяжуулан хөгжүүлэх, дэлхийн аж ахуйн хэлхээ холбоонд идэвхтэй, уян хатан оролцох зэргээр эдийн засгаа дотоод нөөц бололцоондоо тулгуурлан бие даан хөгжих чадавхийг нэмэгдүүлэх;

3/ үндэсний соёл иргэншил, окуны өв уламжлал, чадавхийг хамгаалан хөгжүүлэх;

4/ Монгол Улсын байгалийн баялгаа эзэмших бүрэн эрх, экологийн аюулгүй байдлыг хангах;

5/ гадаад орон, олон улсын байгууллагатай төр, засгийн дээд хэмжээний хэлэлцээрийн үед баримтлах чиглэл, гадаад орон, олон улсын байгууллагад тодорхой асуудлаар төр, засгийн дээд хэмжээнд байр сууриа илэрхийлэхдээ төрийн гадаад бодлогод нийцүүлж зөвлөлдөн тогтох;

6/ төрийн батлан хамгаалах бодлогыг тодорхойлж, зэвсэгт хүчний бүтэц, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгон бэхжүүлэх, улс төрийн гадаад нөхцөл байдлыг харгалзан төрийн цэргийн бодлогын үндсийн талаарх саналыг бэлтгэж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөр уламжлан Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх;

7/ Монгол Улсын үндэсний ашиг сонирхол, аюулгүй байдлын ашиг сонирхлын үүднээс олон улсын нийгэм, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, технологи, цэрэг, улс төрийн байдалд дүн шинжилгээ хийж, шаардлагатай арга хэмжээг тодорхойлох.

ҮАБЗ нь дээрх долоон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ дараах бүрэн эрхийг эдлэх бөгөөд түүнд бусад бүрэн эрхийг УИХ олгож болохоор зохицуулжээ (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 7.1, 7.2):

1/ үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, холбогдох хуулийн биелэлтийн явцыг хэлэлцэж дүгнэлт гаргах;

2/ үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн дотоод, гадаад, батлан хамгаалах бодлогын үндсийг боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон онц чухал асуудлыг шийдвэрлэх чиглэл өгөх;

3/ зөвлөлийн чиг үүрэгт хамаарах асуудлаар холбогдох байгууллагад шалган танилцаж, тэдгээрийн удирдагчдын илтгэл, мэдээллийг сонсож, зөвлөмж, заалт, чиглэл өгөх;

4/ үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байгууллагад эрх хэмжээнийхээ дагуу үүрэг даалгавар өгөх, шаардлага тавих;

5/ даалгавар, зөвлөмж болон гэрээний үндсэн дээр холбогдох байгууллагаас шаардлагатай судалгаа, мэдээ гаргуулан авах, үндэсний ашиг сонирхол, аюулгүй байдалд онцгой ач холбогдол бүхий асуудлаар стратегийн судалгаа хийх ажлыг ивээл, хяналтдаа авах, эрдэм шинжилгээний төслийн хэлбэрээр санхүүжүүлэх.

Үүнээс гадна, Үндсэн хуулийн 25.2-т заасан онцгой нөхцөл бий болсны улмаас онц байдал зарлах тухай шийдвэр буюу Ерөнхийлөгчийн зарлиг хүчин төгөлдөр болсон үеэс эхлэн онц байдал үргэлжлэх хугацаанд Зөвлөл онц байдлыг хэрэгжүүлэх ажлыг удирдан зохион байгуулах онцгой чиг үүрэг гүйцэтгэнэ (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 7¹.1).

Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд ҮАБЗ-ийн гишүүн байхаар хуульчилсан (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 5.1). Зөвлөл нь “эрх хэмжээнийхээ асуудлыг хамтран хэлэлцэж санал нэгтгэйгээр шийдвэрлэх” зарчмыг баримтлах (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 3.1) тул гурван гишүүний аль нэг нь санал зөрвөл шийдвэр гарахгүй. Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд гэсэн өндөр албан тушаалтны дунд эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангаж, тэдгээрийн аль нэг нь эрх мэдлийг монополчлохгүй байх зорилгоор ҮАБЗ-ийн бүрэлдэхүүнийг тогтоожээ.⁵⁷

Үндсэн хуулийн 33.1.10-т “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэсэн ч уг зөвлөлийн тэргүүн нь Ерөнхийлөгч байхаар Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуульд заажээ. Ерөнхийлөгч “Зөвлөлийн ажлыг бүхэлд нь удирдаж,” дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр заасан нь ҮАБЗ-ийн бусад гишүүдээсээ давуу байдалтай болгож байна: (1) Зөвлөлийн хуралдаанд хэлэлцэх асуудлыг тодорхойлж, хуралдааныг товлох, даргалах; (2) Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнийг нэмэгдүүлэх саналыг УИХ-д оруулах; (3) төрийн гадаад, дотоод бодлогыг хэрэгжүүлэхэд Зөвлөлийг төлөөлөх; (4) Зөвлөлийн ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах; (5) хуульд заасан бусад бүрэн эрх (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 5.3). Түүнчлэн, хууль тогтоомжид заасан үндэслэлээр Зөвлөлийн гишүүдийн бүрэлдэхүүнд Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор УИХ зохих өөрчлөлт оруулж болно (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 5.2). Мөн, ҮАБЗ-ийн бүтцэд Зөвлөлийн гишүүд, нарийн бичгийн

⁵⁷ Thomas C. Bruneau, Florina Cristiana (Cris) Matei, Sak Sakoda, “National security councils: their potential functions in democratic civil-military relations,” *Defense & Security Analysis*, Vol.25, No.3 (September 2009), 259.

дарга, зөвлөх, илтгэгч, шинжээчийн хэсэг хамаарах боловч эдгээр нь Ажлын албаны хамт Ерөнхийлөгчийн мэдэлд байдаг. Учир нь, Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн дарга болон шинжээчийг томилдог (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 6.1, 6.2, 6.5). Мөн, төрийн холбогдох байгууллагууд Зөвлөлийг шаардагдах мэдээллээр тогтоосон журмын дагуу хангах журмыг болон Зөвлөлийн мэдээллийн нэгдсэн сангийн бүтэц, зохион байгуулалт, бүрдүүлэлт, ашиглалтын журмыг Зөвлөлийн шийдвэрийн үндсэн дээр Ерөнхийлөгчийн зарлигаар тогтоодог (Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 10.1, 10.3).

1992-2021 онд Ерөнхийлөгч эрх мэдлээ ҮАБЗ-өөр дамжуулан тэлж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл рүү халдаж, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг алдагдуулах болсон. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Х.Баттулга УИХ-ын гишүүдийн олонхын саналаар УИХ-ын даргыг чөлөөлөх агуулгатай нэмэлт, өөрчлөлтийг УИХ-ын тухай болон чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулиудад оруулах хуулийн төслийг 2019.01.03-нд санаачилж УИХ-д өргөн мэдүүлсэн.⁵⁸ Энэ хуулийн төслийг 2019.01.10-нд багтаан хэлэлцэж батлах тухай 02/02 зөвлөмжийг ҮАБЗ 2019.01.10-нд гаргаж, улмаар уг хуулийг УИХ 2019.01.18-нд баталж, УИХ-ын дарга М.Энхболдыг 2019.01.29-нд чөлөөлсөн.⁵⁹ Энэ мэт жишээнээс үзэхэд ҮАБЗ тодорхой даалгаврыг УИХ-д өгч шийдвэр гаргуулж дуртай асуудалдаа хутгалдаж ордог болов.

ҮАБЗ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг салаалж, Засгийн газар “төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага” байх тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал гажихад хүрч байна. ҮАБЗ-ийн зөвлөмжүүдийг уншвал УИХ-ын бүрэн эрхэд халдсанаас гадна дийлэнхдээ Засгийн газарт үүрэг хүлээлгэсэн шинжтэй байна.⁶⁰ Зөвлөмжийн агуулга нь халдварт өвчин, шүүх эрх мэдэл, нүүрсний орд газар, төмөр зам, эрчим хүч, хот байгуулалт, төлөвлөлт, байгалийн гамшиг, гадаад харилцаа зэрэг дотоод гадаад бодлогын хүрээнд Засгийн газрын эрх хэмжээний асуудал руу орсон шинжтэй байна. Жишээлбэл, 2017.01.10-нд гаргасан “Нийслэлийн агаар, орчны бохирдлын тухай” зөвлөмжид УИХ, ЗГ-т агаар, орчны бохирдлыг бууруулахтай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхийг үүрэг

⁵⁸ “Ерөнхийлөгчийн санаачилсан УИХ-ын даргыг огцруулах тухай хуулийн төслийг хүлээж авлаа,” 2019.01.04, <https://ikon.mn/n/1qzt>

⁵⁹ “ҮАБЗ-өөс УИХ-ын даргыг огцруулах эсэх хуулийн төслийг нэн яаралтай шийдэх чиглэлийг гаргасан гэв,” 2019.01.10, <https://ikon.mn/n/1h6f>; “ЧУУЛГАН: М.Энхболдыг 66.2 хувийн саналаар УИХ-ын даргаас чөлөөллөө,” 2019.01.29, <https://ikon.mn/n/1hof>

⁶⁰ 2010.03.18-2017.06.20-нд ҮАБЗ-өөс гаргасан зөвлөмжийг дараах линкээр унших боломжтой бөгөөд үүнээс хойш зөвлөмжийг байршуулаагүй байна: “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж,” <https://nsc.gov.mn/mn/c/7/list>

болгожээ.⁶¹ Энэ мэтээр Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийн нэрээр улс төр, эрх зүйн үр дагавар бүхий аливаа санаачилга бие даан гаргах явдал Үндсэн хуулийг зөрчсөн хэрэг юм. ҮАБЗ-ийн эрх мэдэл сүүлийн жилүүдэд ихээхэн өргөжиж “хоёр дахь” Засгийн газрын үүрэг гүйцэтгэх болсныг онцолж Фокус бүлгийн ярилцлагад оролцогчид шүүмжлэлтэй байсныг судлаач Н.Соёл-Эрдэнэ онцлон тэмдэглэжээ.⁶² Профессор Д.Лүндээжанцан “Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийг тэргүүлж байгаа ч гэсэн энэ бол давхар Засгийн газар болж болохгүй тул олон юм руу хутгалдаж орохыг зохистой гэж үздэггүй” гэж анхааруулжээ.⁶³

Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийн тэргүүнд хуулиар олгосон давуу эрхээ ашиглаж Засгийн газрын ажил руу хутгалдсан. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын удирдлагуудтай удаа дараа уулзаж, үүрэг чиглэл өгч ирсэн бөгөөд уг чиглэлд нь Ерөнхий сайд гарын үсэг зурсан талаар дурдагддаггүй.⁶⁴ Экспертүүдтэй хийсэн ярилцлагын тэмдэглэлд дараах байдлаар бичсэн нь оргүй биш: “Өнөөдөр манай ҮАБЗ Ерөнхийлөгчийн амбицыг ямар ч шүүлтүүргүйгээр тусгадаг байгууллага болоод байна. Хэдийгээр ҮАБЗ нь гурван гишүүнтэй, гишүүд нь тэргүүний саналыг үгүйсгэх боломжтой боловч үргэлж Ерөнхийлөгчийн хүссэн асуудлыг ҮАБЗ хэлэлцдэг. Хуралдахгүйгээр ажлын шугамаар шийдвэрлэдэг асуудлууд ч бий.”⁶⁵ “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхээс гадна ҮАБ-ын тухай хуулиар олгогдсон ҮАБ-н зөвлөлийн тэргүүний эрхээр тэлж, өргөжсөн байдал харагдаж байна.”⁶⁶

ҮАБЗ нь шүүх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдал руу халддаг болсон. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай 2012 оны хуулийн

⁶¹ “Нийслэлийн агаар, орчны бохирдлын тухай,” ҮАБЗ-ийн зөвлөмж, Дугаар 03/03, 2017.01.10, <https://nsc.gov.mn/mn/i/936>

⁶² Н.Соёл-Эрдэнэ, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах нь” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 18.

⁶³ Д.Лүндээжанцан, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тангараг өргөх ёслолд зориулсан шууд ярилцлага, *MNB Монголын мэдээ* 2021.06.25, https://www.youtube.com/watch?v=Cn_w3P6pbq8

⁶⁴ “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын удирдлагуудад үүрэг, чиглэл өгөв,” 2019.05.06, <https://nsc.gov.mn/mn/i/828>; “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын удирдлагуудад үүрэг, чиглэл өглөө,” 2018.03.30, <https://nsc.gov.mn/mn/i/874>

⁶⁵ Н.Соёл-Эрдэнэ, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах нь” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 15.

⁶⁶ Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, “Ерөнхийлөгч, түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл (Тойм судалгааны тайлан)” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 29.

17.1.5-д зааснаар шүүгч “эрүүгийн хариуцлагад татагдсан” бол Ерөнхийлөгч ШЕЗ-ийн саналаар тухайн шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэхээр тусгасан байсан бөгөөд энэ хүрээнд эрүүгийн гэмт хэрэгт яллагдагчаар татагдсан бол шүүгчийг түдгэлзүүлж байв. Гэтэл, ҮАБЗ-өөс зөвлөмж гарвал ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр шүүгчийг хугацаагүй түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулж, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, АТГ-ын дарга, дэд дарга нарын бүрэн эрхийг ч ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр дуусгавар болгох хуулиудыг Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын санаачилсны дагуу 2019.03.27-нд УИХ баталсан нь эдгээр албан тушаалтны хараат бус байдлыг аюулд оруулсан.⁶⁷ Жишээлбэл, уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр ҮАБЗ-ийн зөвлөмж гарсан бол ШЕЗ-ийн саналыг үндэслэн Ерөнхийлөгч шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулах боломжтой болсон (Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль, 17.1.8, 18.5). 2012-2021 онд ШЕЗ-ийн таван гишүүн, даргыг бүгдийг нь Ерөнхийлөгч томилдог байсан тул Ерөнхийлөгч өөрийн тэргүүлдэг ҮАБЗ-өөрөө зөвлөмж гаргуулж, өөрийнхөө томилсон ШЕЗ-д зөвлөмжөө хүргүүлж аливаа шүүгчийг түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулах шийдвэрийг өөрөө гаргах хэт төвлөрсөн эрх мэдэлтэй болсноороо шүүгчид айдас үүсгэн зүй бусаар нөлөөлөх эрсдэл үүсгэж, шүүгчийн хараат бус байдлыг зөрчсөн.⁶⁸ Энэхүү хуулийн өөрчлөлтийн дагуу гарсан ҮАБЗ-ийн зөвлөмж, ШЕЗ-ийн саналыг үндэслэн Ерөнхийлөгч Х.Баттулга 2019.06.26-нд 17 шүүгчийн бүрэн эрхийг ямар ч үндэслэл дурдалгүйгээр түдгэлзүүлсэн.⁶⁹ Эдгээр 17 шүүгчийн гурван шүүгч нь гэмт буруутай нь шүүхээр тогтоогдсон⁷⁰ боловч тэдгээрийн долоогийнх нь бүрэн эрхийг 2020.01.10-нд сэргээснээс⁷¹ харвал хангалттай үндэслэлгүйгээр долоон шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлсэн гэж ойлгогддог.

Монгол Улсын ҮАБЗ нь ямар ч асуудал руу орж зааварлаж үүрэг хүлээлгэдэг болсноороо эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг алдагдуулсан, Үндсэн хууль зөрчдөг байгууллага болсон. Уг сэдвийг дагнан судалсан хүмүүс ч ийм дүгнэлтийг санал нэгтгэйгээр хийжээ.

⁶⁷ О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн цэц ардчиллаа авч үлдэх эцсийн найдвар, 2019.03.26, <https://ikon.mn/n/1j6z>

⁶⁸ О.Мөнхсайхан: ҮАБЗ сүүлийн үед зөвлөмж нэртэй даалгавар УИХ-д өгдөг болсон, 2019.03.28, <https://www.24tsag.mn/a/171003>

⁶⁹ “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч зарлиг гаргаж зарим шүүхийн шүүгч, Ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүллээ,” 2019.06.26, <https://president.mn/9749/>

⁷⁰ “Ш.Мөнгөншагай нарт холбогдох хэргийг хянан хэлэлцэв,” 2020.10.16,

<<http://www.supremecourt.mn/news/538>>; “Салхитын мөнгөний орд”-ын гэх хэрэгт

холбогдсон шүүгч нарт хоёр жил хорих ял оноов,” 2020.07.30, <https://qereg.mn/news/60099>

⁷¹ “Бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлсэн 17 шүүгчийн долоогийнх нь эрхийг сэргээжээ,” 2020.01.13, <https://ikon.mn/n/1rni>

Жишээлбэл, МУИС-ийн ШУС-ийн Ардчилал судлалын төвийн судалгааны тайланд бичихдээ:

Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг Ерөнхий сайд бус Ерөнхийлөгч тэргүүлж, Үндсэн хуулийн бусад зүйл, хэсгийн дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн үндсэн буюу хамаарал бүхий үйл ажиллагаанд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гурван гишүүн шууд оролцоотой буюу нөлөөтэй байгаа нь Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцвэрийг алдагдуулах эрсдэлтэй болсон байна.⁷²

Монгол Улсын ҮАБЗ-ийн эрх мэдэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл рүү орж тэлсээр Казахстан, ОХУ-д гарч буй шиг дараах хандлага илэрч байна гэж судлаач Н.Соёл-Эрдэнэ дүгнэжээ:

сүүлийн жилүүдэд ОХУ, Казахстаны авторитар удирдагчид нь эрх мэдлээ удаан хугацаанд хадгалах, улмаар бэхжүүлэх хэрэгсэл болгон ҮАБЗ-ийг ашиглах болсон бөгөөд эдгээр улсад ҮАБЗ нь засаглалын үндсэн салбар болох хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн зарим хэсгийг өөртөө авч, эрх мэдлийн хувьд бусад институцуудынхаа “дээр гарах” үйл явц ажиглагдах болсон. Энэ нь нэр төдий оршиж ардчиллын зарчмуудыг сулруулах, цаашлаад нэг хүний засаглал руу эргэлт буцалтгүй шилжих үйл явцыг түргэтгэж байгааг дурдах хэрэгтэй.⁷³

Иймд, ҮАБЗ-ийн эрх мэдлийг хумих, түүнд Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх үүргийг хязгаарлах замаар Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцлийг хангах хэрэгтэй.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38.1-д “Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн,” 38.2.1-д Засгийн газар “улсын батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” үндсэн бүрэн эрхтэй гэж маш тодорхой заасан. Иймээс, Ерөнхий сайдын удирддаг Засгийн газар нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангаж, үүнтэй холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ, үүнд нийцүүлэн үндэсний аюулгүй байдал болон батлан хамгаалахтай холбоотой Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх тодорхойлогдоно. ҮАБЗ нь Ерөнхий сайд болон Засгийн газарт “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах”-тай холбоотой зөвлөмж өгөх бүтэц болно. Иймээс, ҮАБЗ-өөс гарч буй зөвлөмж нь Засгийн газарт чиглэл болох тул

⁷² МУИС-ийн ШУС-ийн Ардчилал судлалын төв, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн /ҮАБЗ/ гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 29.

⁷³ Н.Соёл-Эрдэнэ, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах нь” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 9, 20, 21.

түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болохоор хуульчлах нь зүйтэй.

Үндсэн хуулийн 33.1.10-т “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэж заасан. Энэ заалтыг Ерөнхийлөгч бол “ҮАБЗ-ийн тэргүүн” учир энэ байгууллагыг удирдах бүрэн эрхтэй хэмээн алдаатай тайлбарласаар ирсэн гэж судлаач О.Машбат шүүмжлээд “тэргүүлэх,” “тэргүүн” гэсэн ойлголтыг үгчлэн тайлбарлах арга зүйн үүднээс тайлбарласныг авч үзье.

Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгч бол ҮАБЗ-ийг тэргүүлнэ гэж бичсэн ч ҮАБЗ-ийн тэргүүн гэж бичээгүй. Тиймээс, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол “ҮАБЗ-ийн тэргүүн” биш, харин “ҮАБЗ-ийг тэргүүлдэг” этгээд юм. “Тэргүүлэх” гэдэг үгийг “тэргүүн” гэдэг агуулгаар тайлбарлах нь эргэлзээтэй тул “тэргүүлэх” гэдгийг “хуралдаан даргалах” гэдэг агуулгаар ойлгох нь зүйтэй гэж судлаач О.Машбат тайлбарладаг. ҮАБЗ-ийн үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр нь хуралдаан тул уг зөвлөлийг Ерөнхийлөгч тэргүүлдгийн хувьд хуралдааныг даргалах боловч үүнээс илүү бүрэн эрхийг эдэлбэл Үндсэн хуулийн 38.1-тэй зөрчилдөнө.⁷⁴ Үндсэн хуулийн 33.2-т “Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байна” хэмээн заасан бөгөөд ерөнхий командлагчийн хувиар ямар бүрэн эрх эдлэхийг 33.1.7-д “цэргийн дээд цол хүртээх,” 33.1.11-т “цэргийн дайчилгаа зарлах,” 33.1.12-т УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт хойшлуулшгүй тохиолдолд “онц болон дайны байдал зарлах, цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх” хэмээн тодорхой тоочжээ. Гэтэл, Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх хүрээнд ямар бүрэн эдлэхийг тоочиж заагаагүй байна. ҮАБЗ ямар ч тохиолдолд зөвлөх үүрэгтэй байгууллага байх бөгөөд эцсийн шийдвэр гаргадаг байх тохиолдолд мөн л Үндсэн хуулийн 38.1, 38.2.1-тэй зөрчилдөнө.

Үндсэн хуульд “тэргүүн” гэдэг үгийг хоёр агуулгаар дурдсан боловч “тэргүүлэх” гэдэг үгийг ганц удаа дурдсаныг анхаарах хэрэгтэй гэж судлаач О.Машбат хэлсэн. “Тэргүүн” гэдэг үг Үндсэн хуульд (1) төрийн тэргүүн; (2) Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн (мөн, Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн) гэсэн хоёр агуулгаар туссан. Ерөнхийлөгч Үндсэн хуульд тусгайлан нэрлэн зааснаас бусад тохиолдолд төрийн тэргүүний хувьд бие даан шийдвэр гаргах, аливаа албан тушаалд санал болгох эсхүл томилох эрхгүй. Мөн, аль ч улсын “бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүн” тус төлөөлөгчийнхөө газрын бүрэлдэхүүнийг өөрийн үзэмжээр томилж, чөлөөлж, огцруулдаггүй: тухайн төлөөлөгчийн газрын бүрэлдэхүүнийг тухайн улсын засгийн газар, гадаад хэргийн яам томилж,

⁷⁴ Судлаач О.Машбаттай хийсэн ярилцлага, 2021.04.25.

чөлөөлж, огцруулдаг.⁷⁵ Үндсэн хуульд дурдсан “тэргүүн” гэдэг үгийг үүгээр жишиг болгон үзсэн ч Ерөнхийлөгч “ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх” нь ҮАБЗ-ийн ажлын албаны бүрэлдэхүүнийг томилж, чөлөөлж, огцруулах эрхгүй.

ҮАБЗ-тэй холбоотой эрх зүйн орчныг Үндсэн хуульд нийцүүлэхийн тулд дээрх агуулгаар дараах хууль тогтоомжийн шинэчлэл хийх хэрэгтэй. Нэгд, ҮАБЗ-ийн тухай хуулийн 13.2-т Ерөнхийлөгч “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон мэдээллийг зохих байгууллагаас гаргуулан авч, шаардлагатай асуудлыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанд санаачлан оруулж, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг, даалгавар өгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжийн биелэлтэд хяналт тавина” гэж заасныг хүчингүй болгох хэрэгтэй. ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх нэрээр энэ мэт бүрэн эрхийг Үндсэн хуулийн гадуур Ерөнхийлөгчид өгөх нь Үндсэн хуулийн 33.4-ийг зөрчөөд зогсохгүй Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрхэд шууд халдаж, гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэгдмэл байдлыг алдагдуулах шалтгаан болж байна. Ийм зохицуулалт нь алсдаа Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг алдагдуулж магадгүй.

Хоёрт, ҮАБЗ-ийн хуралдааныг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч зарлан хуралдуулах бөгөөд хэлэлцэх асуудлыг Ерөнхий сайд танилцуулахаар хуульчлах хэрэгтэй. Иймд, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг дагаж батлагдах хуулийн төсөл (2021.06.16)-өөр Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 5.3-т “Зөвлөлийн тэргүүн нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч байна. Зөвлөлийн тэргүүн нь Зөвлөлийн ажлыг бүхэлд нь удирдаж, дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гэж заасныг хүчингүй болгож, оронд нь “Зөвлөлийн үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байна. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Зөвлөлийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч тэргүүлж, хуралдааныг даргална. Зөвлөлийн хуралдааныг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч зарлан хуралдуулах бөгөөд хэлэлцэх асуудлыг Ерөнхий сайд танилцуулна.” гэж заасныг дэмжиж байна. Мөн, ҮАБЗ-ийн шийдвэрийг үндэслэн Ерөнхийлөгч зарлиг гаргах бөгөөд Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэж, Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар уг зарлиг хүчин төгөлдөр болно гэж тус тус хуульчлах нь зүйтэй. ҮАБЗ-ийн хуралдааныг зарлан хуралдуулах, хэлэлцэх асуудлыг танилцуулах, түүний шийдвэр хүчин төгөлдөр болох нь Ерөнхий сайдын бүрэн эрхэд хамаарна. Учир нь, Үндсэн хуулийн 38.2.6-аар “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх. Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирддагийн хувьд ямар асуудлыг ҮАБЗ-д оруулахыг

⁷⁵ Мөн тэнд.

шийдвэрлэж, уг зөвлөлөөс гарсан зөвлөмжийн биелэлтэд хяналт тавих нь Үндсэн хуульд нийцнэ. Түүнчлэн, Ерөнхийлөгч Засгийн газрын зөвшөөрөлгүйгээр асуудлыг ҮАБЗ-д оруулах, зөвлөмжийн биелэлтийг хянах нь Засгийн газрын бүрэн эрхтэй давхцаж гүйцэтгэх эрх мэдлийг салаалж, үр нөлөөг бууруулна. ҮАБЗ-ийн шийдвэрийг үндэслэн Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд Үндсэн хуулийн 33.3-т заасны дагуу УИХ-д хандан илгээлт гаргаж болох юм.

Гуравт, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг дагаж батлагдах хуулийн төсөл (2021.06.16)-өөр Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуульд 5.2-ыг “Зөвлөлийн шийдвэрийг үндэслэн Зөвлөлийн гишүүдийн бүрэлдэхүүнд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зохих өөрчлөлт оруулж болно” гэж өөрчлөхөөр заасан нь уг асуудлыг Ерөнхийлөгч дангаар санаачилж байснаас дээр зохицуулалт боловч үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бүрэн эрх бүхий Засгийн газрыг удирддагийн хувьд Ерөнхий сайд ҮАБЗ-ийн бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах асуудлыг өөрөө санаачилж УИХ-аар шийдвэрлүүлдэг байх нь илүү зохистой. Учир нь, Үндсэн хуулийн 33.1.10-т зааснаар “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” гэж заасан боловч үүнтэй холбоотой өөр бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгоогүй.

Дөрөвт, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай 1992 оны хуулийн 6.2-т “Зөвлөлийн нарийн бичгийн даргыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч томилно” гэж заасныг хүчингүй болгох шаардлагатай. Учир нь, Үндсэн хуулийн 33.1.10-т зааснаар “Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” гэж заасан боловч үүнтэй холбоотой аливаа томилгоо хийх бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгоогүй. Иймээс, Үндсэн хуулийн 33.4-т заасны дагуу уг зөвлөлийн нарийн бичгийн даргыг Ерөнхийлөгч томилох зохицуулалтыг хуулиас хасах шаардлагатай. Мөн, ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн даргыг Ерөнхийлөгч санал болгох эсхүл томилох тохиолдолд Засгийн газрын “үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” бүрэн эрхтэй давхцаж гүйцэтгэх эрх мэдлийг салаалах, үр нөлөөг бууруулах үр дагавартай.

ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн дарга хэн байх вэ гэдгийг Ерөнхий сайд шийддэг байх хэрэгтэй. Үндсэн хуулийн 38.1-ийн дагуу Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийг төвлөрүүлэн хэрэгжүүлэх дээд байгууллага, 38.2.6-д заасны дагуу “улсыг батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлэх, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” нь Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрх мөн. Тиймээс, ҮАБЗ нь ямар ч тохиолдолд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага байж, бүтцийн хувьд “дээд байгууллага” болох Засгийн газрын системд байх хэрэгтэй. Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийн хуралдааныг тэргүүлэх (МУҮХ, 33.1.10) боловч ҮАБЗ, түүний ажлын алба бүтцийн хувьд

Засгийн газрын хүрээнд (МУҮХ, 38.1, 38.2.6) ажиллах ёстой. Тиймээс Ерөнхий сайд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үндсэн бүрэн эрхтэй “төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага” болох Засгийн газрыг удирддаг тул гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болохын хувьд нь ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн даргыг Ерөнхий сайд томилдог, чөлөөлдөг, огцруулдаг байх, гэхдээ тус зөвлөлийг тэргүүлдгийн хувьд Ерөнхийлөгч томилохоос нь өмнө танилцаж саналаа хэлдэг байвал Үндсэн хуульд илүү нийцнэ. Иймд, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 12.3-т “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн нарийн бичгийн даргыг ...Ерөнхийлөгчид танилцуулснаар Ерөнхий сайд томилж, чөлөөлнө” гэж заасныг хууль зүйн үндэслэлтэй гэж үзэж дэмжиж байна. Мөн адил үндэслэлээр ҮАБЗ-ийн шинжээчийг Ерөнхийлөгч бус, харин Зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга томилохоор хуульчлах нь зүйтэй. ҮАБЗ-ийн шинжээчээр өндөр мэргэшлийн эрдэмтэн, мэргэжилтнийг орон тооны ба орон тооны бус журмаар томилон ажиллуулах бөгөөд тэдгээр нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тодорхой асуудлаар болон Зөвлөлийн шийдвэрийн төслийн талаар шинжилгээ, судалгаа хийж, мэргэжлийн дүгнэлт гаргаж, түүний үндэслэлийг хариуцна.

Сайн туршлага

Орчин үед олон улсын террорист халдлага, хар тамхины худалдаа, хүний наймаа зэрэг нь өөрөө ийм аюулын эсрэг ажилладаг өөр өөр чиглэлийн байгууллагууд (зэвсэгт хүчин, цагдаа, тагнуул)-ыг улс төрийн хариуцлага хүлээдэг байгууллагуудтай уялдуулах шаардлагыг бий болгож байна. Энэ шаардлагыг хангах нэгэн арга зам бол Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл ажээ. ҮАБЗ гэдэг байгууллага нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд байж маш бага эрх мэдэлтэй, засгийн газрын тэргүүнд зөвлөх үүрэгтэй, орон тооны бус байдаг. ҮАБЗ-ийг ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ерөнхийлөгчийн мэдэлд байж түүнд зөвлөдөг, харин парламентын тогтолцоонд Ерөнхий сайдын мэдэлд ажиллаж түүнд зөвлөдөг нийтлэг жишиг бий. ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн даргыг Засгийн газрын тэргүүн (Ерөнхийлөгч эсхүл Ерөнхий сайд) томилдог.⁷⁶

ҮАБЗ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүрэлдэхүүнд багтдаг бөгөөд үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой эцсийн шийдвэрийг Засгийн газрын тэргүүн гаргадаг гэсэн дүгнэлтийг АНУ, ХБНГУ, ИБУИНВУ, БНСУ, Япон, Энэтхэг, Израил зэрэг улсын ҮАБЗ-ийг харьцуулан судалсан

⁷⁶ Н.Соёл-Эрдэнэ, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах нь” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 12.

судалгаанууд хийжээ.⁷⁷ Жишээлбэл, 1947 онд байгуулагдсан АНУ-ын ҮАБЗ нь үндэсний аюулгүй байдалд учрах аюулын эсрэг хариу арга хэмжээг уялдуулан зохицуулахын тулд байгуулагдсан бөгөөд үндэсний аюулгүй байдлын бодлогыг уялдуулан зохицуулж Ерөнхийлөгчид зөвлөдөг боловч түүний хэрэгжилтийг хангадаггүй.⁷⁸ Энэ зөвлөлийг АНУ-ын Ерөнхийлөгч тэргүүлж, гишүүдэд Төрийн нарийн бичгийн дарга, Батлан хамгаалахын сайд, Сангийн сайд, Дэд Ерөнхийлөгч, Ерөнхийлөгчийн Үндэсний аюулгүй байдлын харилцааны туслах буюу Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөх, Нэгдсэн зэвсэгт хүчний дарга, Тагнуулын төв газрын дарга нар багтана.⁷⁹ АНУ нь ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой бөгөөд Ерөнхийлөгч нь ард түмнээс сонгогдож, Засгийн газрын тэргүүний зэрэгцээ төрийн тэргүүний албыг нэгэн зэрэг хашдаг.

ХБНГУ-ын Холбооны аюулгүй байдлын зөвлөл нь Холбооны засгийн бүтцэд хамаарах Засгийн газрын хороо юм. Тус байгууллага нь “аюулгүй байдлын бодлогын талаар, зэвсэг хураах, зэвсгийн хяналт тавих зэрэг батлан хамгаалахын бүх салбарын асуудлаар зөвлөгөө” өгч, “харьяалах асуудлаар боломжит урьдчилсан шийдвэр гаргах буюу Холбооны канцлер эсвэл Холбооны засгийн газрын холбогдох улс төрийн шийдвэрийг бэлтгэх” бөгөөд зөвлөлийн үйл ажиллагаа Засгийн газар болон түүний сайд нар, төрийн нарийн бичгийн дарга нарын хүрээнд хязгаарлагддаг.⁸⁰ Энэ судалгаанд өгүүлснээр уг зөвлөлийг Холбооны канцлер тэргүүлж, гишүүдэд Холбооны гадаад хэргийн сайд, Холбооны дотоод хэргийн сайд, Холбооны хууль зүй, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах сайд, Холбооны сангийн сайд, Холбооны эдийн засаг, эрчим хүчний сайд, Холбооны батлан хамгаалахын сайд, Холбооны эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн сайд, Холбооны канцлерын хэрэг эрхлэх газрын дарга байх бөгөөд Холбооны засгийн газрын бусад гишүүдийн хувьд тэдний хариуцсан салбарт хамаарах асуудлаар Холбооны аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанаар хэлэлцэх үед уригдаж оролцдог байна.

⁷⁷ МУИС-ийн ШУС-ийн Ардчилал судлалын төв, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн /ҮАБЗ/ гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 25; Н.Соёл-Эрдэнэ, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах нь” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 11.

⁷⁸ Susanna Bearne, Olga Olikier, Kevin A. O'Brien, Andrew Rathmell, *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform* (RAND Corporation, 2005), 16.

⁷⁹ МУИС-ийн ШУС-ийн Ардчилал судлалын төв, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн /ҮАБЗ/ гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021), 29.

⁸⁰ Мөн тэнд, 36, 38.

Австрид Холбооны Ерөнхий сайдын удирдаж захирдаг Холбооны Ерөнхий сайдын алба нь үндэсний, Европын болон олон улсын төвшин дэх аюулгүй байдлын стратегийг уялдуулан зохицуулдаг байна. Австрийн ҮАБЗ бол гадаад бодлого, аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлогын асуудлаар Холбооны Засгийн газарт зөвлөх төв байгууллага ажээ.⁸¹ ҮАБЗ-ийн тэргүүн нь Ерөнхий сайд, саналын эрхтэй гишүүн нь Шадар сайд, Гадаад хэргийн сайд, Батлан хамгаалахын сайд, Дотоод хэргийн сайд, Хууль зүйн сайд, Үндэсний зөвлөл (парламентын доод танхим) дэх нам бүрээс хоёр төлөөлөл, Үндэсний зөвлөлийн гол хороо дахь намуудын хүчний харьцаанд үндэслэн тодруулсан найман төлөөлөл байдаг.⁸² Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын ажилтан, гадаад харилцааны ерөнхий нарийн бичгийн дарга зэрэг нь байнгын зөвлөх эрхтэй гишүүн юм.

Парламентын тогтолцоо дахь ҮАБЗ-ийн бүрэлдэхүүнд Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын холбогдох гишүүд голчлон багтдаг. Жишээлбэл, ХБНГУ, Исланд, Испани, Нэгдсэн Вант Улсад ҮАБЗ нь засгийн газрын гишүүдээс бүрдэж, заримдаа холбогдох байгууллагын удирдлагууд нэмэгдэн ордог.⁸³ Уг зөвлөлийн чиг үүрэг нь аюулгүй байдлын бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлж хэрэгжилтийг чиглүүлэх (Болгар, Испани, ХБНГУ, Нэгдсэн Вант Улс) эсхүл хэрэгжилтийг үнэлж хяналт тавих (Австри, Канад, Исланд, Швед)⁸⁴ бөгөөд хамгийн нийтлэг нь өөр өөр байгууллагын уялдааг хангах юм.⁸⁵

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ҮАБЗ нь эрх мэдлийг урвуулан ашиглахаас сэргийлэх болон итгэлцлийг бий болгох зорилгоор ерөнхий сайд болон ерөнхийлөгчийн хоорондоо хамтран шийдвэр гаргах, зөвлөлдөх, ил тод байдлыг хангах ач холбогдолтой гэжээ.⁸⁶ Жишээлбэл, Болгарын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлдөх зөвлөл нь үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой гадаад, дотоод бодлогын болон аюулгүй байдалд учрах эрсдэлийг зогсоох, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний

⁸¹ Security Policy, Federal Chancellery, Republic of Austria, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/topics/security-policy.html>

⁸² Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates, Fassung vom 26.07.2021, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001603>

⁸³ Celia McKeon, *Contrasting Narratives: A Comparative Study of European and North American National Security Strategies* (Rethinking Security, 2018), 24.

⁸⁴ Мөн тэнд.

⁸⁵ ҮАБЗ нь долоон янзын оройл гүйцэтгэж болно гэж үзсэн. Thomas C. Bruneau, Florina Cristiana (Cris) Matei, Sak Sakoda, "National security councils: their potential functions in democratic civil-military relations," *Defense & Security Analysis*, Vol.25, No.3 (September 2009), 257-259.

⁸⁶ Sujit Choudhry, Thomas Sedelius and Julia Kyrychenko, *Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine, Reflections for Constitutional Reform* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 65.

талаар хэлэлцэж, санал, зөвлөмж гаргадаг. Энэ зөвлөлийг ард түмнээс шууд сонгогдсон Ерөнхийлөгч (Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч) тэргүүлдэг (Үндсэн хууль, 100.3) боловч уг зөвлөлд Үндэсний ассамблейн ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Батлан хамгаалахын сайд, Дотоод хэргийн сайд, Гадаад хэргийн сайд, Сангийн сайд, Зэвсэгт хүчний жанжин штабын дарга, парламентын бүлэг бүрээс нэг төлөөлөл ордог.⁸⁷

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд үндэсний аюулгүй байдлыг жинхэнэ агуулгаас нь хэт өргөнөөр тодорхойлж уг зөвлөлийн шийдвэр ерөнхийлөгчийн зарлигаар гарч хүчин төгөлдөр болбол ҮАБЗ нь кабинет болон парламентаа давж гардаг параллель засгийн газар болж хувирдаг жишээгээр Украиныг нэрлэжээ.⁸⁸ Украин (Үндсэн хууль, 106, 107)-аас ялгаатай нь Монгол Улсад Ерөнхийлөгч Батлан хамгаалахын сайд болон Гадаад хэргийн сайдыг томилдоггүй, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нь Ерөнхийлөгчийн биш, Засгийн газрын үүрэг юм.

Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 11.1-т “Эх орныхоо тусгаар тогтнолыг батлан хамгаалж, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журмыг хангах нь төрийн үүрэг мөн,” 11.2-т “Монгол Улс өөрийгөө хамгаалах зэвсэгт хүчинтэй байна. Зэвсэгт хүчний бүтэц, зохион байгуулалт, түүнд алба хаах журмыг хуулиар тогтооно” гэж тус тус заасан. Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуулийн 33.2-т зааснаар “Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч.” Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч нь онц болон дайны байдал, дайн бүхий байдал үүссэн нөхцөлд дотоод гадаадад зэвсэгт хүчийг хэрхэн ашиглах тухай шийдвэрийг гаргадаг. Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд хэрэгжүүлэх бүрэн эрх нь “цэргийн дээд цол хүртээх,” “бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах,” “цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх” (МУҮХ, 33.1.7, 33.1.11, 33.1.12) болно. Цэрэг хөдөлгөх гэдэг бол “нэгэнт дайны байдал бий болсон үед зэвсэгт хүчнийг байлдаанд оруулах тухай эцсийн шийдвэр өгөх асуудал” бөгөөд энэ нь бусад улсын хуульд байдаг жишгээр ерөнхий командлагчийн бүрэн эрх юм.⁸⁹

⁸⁷ Consultative Council on National Security Act (Bulgaria), State Gazette, issue 13, February 11 1994, <https://m.president.bg/en/cat70/Consultative-Council-for-National-Security>

⁸⁸ Sujit Choudhry, Thomas Sedelius and Julia Kyrychenko, *Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine, Reflections for Constitutional Reform* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 65.

⁸⁹ Б.Чимид, БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 53.

Монгол Улс парламентын тогтолцоотой тул Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуулиар олгосон бүрэн эрхийнхээ хязгаарлагдмал хүрээнд бэлгэдлийн болон арбитрагийн чиг үүргээр зэвсэгт хүчинтэй хөндлөнгөөс харьцах учиртай. Академич Ж.Амарсанаа “Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсуудад Ерөнхийлөгч нь Зэвсэгт хүчний командлал руугаа их ордог,” харин “Парламентын бүгд найрамдах улсад бол нэлээн хөндлөнгөөс харьцдаг” гэжээ.⁹⁰ Мөн, Үндсэн хуулийн 38.1-д “Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн,” 38.2.1-д Засгийн газар “улсын батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” үндсэн бүрэн эрхтэй гэж маш тодорхой заасан. Эдгээр заалтын нийцлийг хангах үүднээс юуны өмнө гурван янзын зохицуулалтыг хуульчлах хэрэгтэй.

Нэгд, Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд гаргасан аливаа шийдвэр (зарлиг) нь Засгийн газрын саналаар эсхүл Үндсэн хуулийн 33.1.3-т заасны дагуу Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болдог байх хэрэгтэй. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 12.4-т “Ерөнхийлөгч Монгол Улсын батлан хамгаалах бодлогын үндэс, зэвсэгт хүчний бүтэц, зохион байгуулалтыг Засгийн газартай санал нэгдсэнээр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ,” 12.7-т “Ерөнхийлөгч бүх нийтийн, эсхүл хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгааг Ерөнхий сайдын саналаар хууль тогтоомжид заасны дагуу зарлана” гэж заасныг агуулгын хувьд дэмжиж байна. Мөн, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг дагаж батлуулахаар боловсруулсан хуулийн төслөөр Дайны байдлын тухай хуулийн 13.1.2, 15.5.1-д Ерөнхийлөгч тайван цагт “улс орныг дайны байдалд шилжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөг Монгол Улсын Ерөнхий сайдын санал болгосноор батлах;” Засгийн газар уг ерөнхий төлөвлөгөөний төслийг Ерөнхийлөгчид уламжилж, батлагдсан төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх бэлтгэлийг хангах ажлыг зохион байгуулахаар зохицуулсан нь Үндсэн хуульд нийцэж байна. Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд гаргасан шийдвэр нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарч Засгийн газарт чиглэл өгсөн шинжтэй байдаг тул Ерөнхий сайдын эсхүл түүний Засгийн газрын зөвшөөрөл, оролцоо зайлшгүй.

Хоёрт, Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргыг томилж болох ч энэ шийдвэрийг дангаар гаргах ёсгүй. Учир нь, зэвсэгт хүчний өндөр албан тушаалтныг ерөнхийлөгч дангаар томилбол зөвхөн өөрт үнэнч хүмүүсийг томилох, зэвсэгт хүчин өөртөө зориулан урвуулан ашиглах замаар эрх мэдлийг

⁹⁰ Ж.Амарсанаа, *Ардчилсан эрх зүйт ёс* (УБ, 2009), 47.

өөртөө төвлөрүүлэх эрсдэлтэй.⁹¹ Иймээс, Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргыг томилох шийдвэр нь хамтын шийдвэр байвал энэхүү эрсдэл буурна. Энэ шийдвэрийг гаргах гурван хувилбар байна. Нэг дэх хувилбар нь Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргыг УИХ-тай зөвшилцөж томилдог одоогийн зохицуулалтыг хадгалах. Хоёр дахь хувилбар нь Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргыг Ерөнхий сайдын эсхүл Батлан хамгаалахын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнтэй зөвшилцөж Ерөнхийлөгч томилох. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 13.8-д 1997.01.9-нд өөрчлөлт орохоос өмнө Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргыг Батлан хамгаалахын асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнтэй зөвшилцөж томилдог байжээ. Гурав дахь хувилбар нь Зэвсэгт хүчний Жанжин штабын даргыг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж Ерөнхий сайд томилох. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 12.6-т “Зэвсэгт хүчний Жанжин штабын даргыг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд танилцуулснаар Засгийн газар томилно” гэж заасан.

Гуравт, Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх нь зэвсэгт хүчний бодлогын асуудал шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй гэсэн үг биш юм. Жишээлбэл, Зэвсэгт хүчний нийтлэг дүрмийг Ерөнхийлөгч бие даан баталбал Үндсэн хуулийн 38.2.6-д заасны дагуу Засгийн газрын “улсын батлан хамгаалах хүчин чадлыг бэхжүүлж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах” үндсэн бүрэн эрх рүү халдсан хэрэг болно. Үүний оронд Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 12.8-д “Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний нийтлэг дүрмийг Засгийн газрын санал болгосноор батална” гэж заасан шиг эсхүл Засгийн газар бие даан батлахаар зохицуулах боломжтой. Арбитрч/удирдагч загварт “Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч нь аюулгүй байдлын эсхүл батлан хамгаалах бодлого тодорхойлох эсхүл цэргийн номлол батлах бүрэн эрхтэй байх хэрэггүй; эдгээр бүрэн эрх нь засгийн газрын эрх хэмжээнд хамаарна.”⁹²

Парламентын тогтолцоо эсхүл хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ерөнхийлөгч нь зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх тохиолдол бий ч гадаад бодлого хэрэгжүүлэх, батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах хариуцлагыг ерөнхий сайд хүлээдэг. Иймээс, зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд хэрэгжүүлэх бүрэн эрх нь ерөнхий сайд болон засгийн газрын бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх тэргүүлэх байр сууриар хязгаарлагддаг, улмаар онц эсхүл хямралт байдал зэвсэгт

⁹¹ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 122.

⁹² Мөн тэнд, 150.

хүчнийг байршуулахыг зайлшгүй шаардсан тохиолдолд л ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг.⁹³ Жишээлбэл, Финландын Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч мөн боловч цэргийн командлалтай холбоотой шийдвэрийг Ерөнхийлөгч батлан хамгаалахын сайдтай хамтран гаргадаг (Үндсэн хууль, 58, 128).⁹⁴ Зэвсэгт хүчний дээд командлагчийг Болгарын Ерөнхийлөгч Засгийн газрын саналд үндэслэн томилдог (Үндсэн хууль, 100.2) бол Литвын Ерөнхийлөгч парламентын доод танхимтай зөвшилцөж томилдог (Үндсэн хууль, 84.14).

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж батлахад ард түмнээс сонгогддог ерөнхийлөгч бүхий парламентын тогтолцооны жишээ болгон Австрийг олон удаа эш татаж ярьсан⁹⁵ тул Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч гэсэн байр суурийн утгыг тодорхойлоход Австрийг жишиг болгох боломжтой. Австрийн Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч мөн боловч бэлгэдлийн шинжтэй оройл гүйцэтгэдэг⁹⁶ бөгөөд зэвсэгт хүчнийг командлах бүрэн эрхийг хариуцсан сайд хэрэгжүүлдэг (Үндсэн хууль, 80). Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч боловч түүний шийдвэрийг батлан хамгаалахын сайд хамтран гаргасан байх ёстой.⁹⁷ Иймээс, ерөнхийлөгч батлан хамгаалахын асуудлаар харьцангуй мэдээлэлтэй байдаг боловч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн чиг үүрэг нь “хоосон хальс (empty shell)” юм гэж Австрийн Ерөнхийлөгч Киршлагер хэлжээ.⁹⁸ Австрийн Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйлд заасны дагуу Ерөнхийлөгч нь зэвсэгт хүчний өндөр албан тушаалтныг кабинетын саналаар томилох бөгөөд Ерөнхийлөгч кабинетын саналгүйгээр томилгоо хийх эрхгүй ч түүнийг

⁹³ Мөн тэнд, 92.

⁹⁴ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Opinion On The Constitution Of Finland,” CDL-AD(2008)010, 11.

⁹⁵ Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед Австрийг олон удаа жишээ болгон хэлсэн. БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 10-11. Мөн, АИХ-ын гишүүн П.Улаанхүү ингэж хэлжээ:

“...ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс сонгодог тохиолдол байна л даа. Австри зэрэг улсад. Тэр тохиолдолд ерөнхийлөгчийн эрхийг бол бүр хасч өгдөг.” БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 39.

⁹⁶ Juliet Edeson, “Powers of Presidents in Republics,” *Papers on Parliament*, No. 31, June 1998, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/pops/~link.aspx?i_d=AF3D784BD9F049F7A5CF720B531FF829&_z=z

⁹⁷ “Limiting each other's Power: Parliament and the Federal President,” Republic of Austria: Parliament, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/POL/ParluBP/index.shtml>

⁹⁸ Wolfgang C. Muller, “Austria” in *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie (Oxford University Press, 1999), 36.

заавал зөвшөөрөх албагүй, шаардлага хангаагүй бол томилохоос татгалздаг.⁹⁹

Онц болон дайны байдалтай холбоотой бүрэн эрх

Монгол Улсын Үндсэн хуульд дайн бүхий байдал, онц байдал, дайны байдал гэсэн гурван ялгаатай ойлголт бий. Ерөнхийлөгч эсхүл Ерөнхий сайд ийм онцгой нөхцөлийг урвуулан ашиглаж Үндсэн хуулийн хязгаарлалтыг давж эрх мэдлээ тэлэх, зарлигаар удирдах, сөрөг хүчнийг намнах, улмаар ардчилсан дэглэмийг устгах эрсдэлтэйг бусад улсын туршлага харуулдаг. Иймээс, эдгээр онцгой нөхцөл тус бүрийн мөн чанар, хүрээ, хязгаарыг тодруулах нь зүйтэй.

Зөвхөн УИХ “Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд бусад улсаас аюул занал учруулж, зэвсэглэн халдвал дайн бүхий байдал зарлах, цуцлах” (МУҮХ, 25.1.17) онцгой бүрэн эрхтэй. “Дайн бүхий байдал” гэж Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд аюул занал учруулж, зэвсэглэн халдсан улс, түүний холбоотонтой дайн бүхий байдал зарласан мөчөөс түүнийг цуцлах хүртэл харилцах харилцааны онцгой хэлбэрийг хэлдэг (Дайн бүхий байдлын тухай 1998 оны хууль, 3.1). ҮАБЗ-өөс дайн бүхий байдал зарлах нөхцөл бүрдсэн тухай оруулсан санал, дүгнэлтийг Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлснээр УИХ хэлэлцэж, дайн бүхий байдлыг зарлах эсэх талаар шийдвэр гаргах бөгөөд УИХ дайн бүхий байдал зарлах нөхцөл бүрдсэн гэж үзвэл өөрийн онцгой бүрэн эрхийн дагуу дайн бүхий байдал зарлана (Дайн бүхий байдлын тухай 1998 оны хууль, 5.1, 5.2). Энэхүү зохицуулалт нь хоёр талаар эрх мэдлийг урвуулан ашиглахаас сэргийлсэн шинжтэй. Нэгд, ҮАБЗ-өөс дайн бүхий байдал зарлах нөхцөл бүрдсэн тухай оруулсан санал, дүгнэлтийг Ерөнхийлөгч эсхүл Ерөнхий сайд дангаар гаргахгүй, харин ҮАБЗ гэсэн хамтын бүтцээс санал нэгтгэйгээр гаргах тул дур зоргоор хандах эрсдэлийг бууруулж байна. ҮАБЗ-ийн гаргасан санал, дүгнэлтийг УИХ-д Ерөнхийлөгч уламжилж буй нь хямралт нөхцөл байдалд үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэх бэлгэдлийн шинжтэй үйл ажиллагаа юм. Хоёрт, ҮАБЗ-ийн санал, дүгнэлтийг УИХ хэлэлцэж, дайн бүхий байдлыг зарлах эсэх талаар шийдвэр гаргах нь өөрөө хууль тогтоох эрх мэдлийг хяналтад байлгах ач холбогдолтой.

⁹⁹ Мөн тэнд, 36; “Limiting each other's Power: Parliament and the Federal President,” Republic of Austria: Parliament, <https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/POL/ParluBP/index.shtml>

Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд онц болон дайны байдлыг тодорхойлж, ялгасан. Үндсэн хуулийн 25.2-т онц байдлыг тодорхойлохдоо: “Дараахь онцгой нөхцөл бий болсон үед үр дагаврыг нь арилгах, хүн ам, нийгмийн амьдралыг хэвийн болгохын тулд онц байдал зарлаж болно: 1/улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь оршин суугаа хүн амын амь нас, эрүүл мэнд, аж амьдрал, нийтийн аюулгүй байдалд шууд аюул учруулсан буюу учруулахуйц байгалийн гамшиг, гэнэтийн бусад аюул тохиолдсон; 2/Үндсэн хуулийн дэг журам, нийгмийн хууль ёсны тогтолцоо оршин тогтноход заналхийлсэн аливаа байгууллага, бүлэг хүний зохион байгуулалт бүхий хүч хэрэглэсэн хууль бус үйл ажиллагааны улмаас үүссэн нийтийн эмх замбараагүй байдлыг төрийн байгууллага эрх хэмжээнийхээ дотор ердийн арга хэрэгслээр тохинуулах боломжгүй болсон.” Үндсэн хуулийн 25.3-т “Улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсч, зэвсэгт мөргөлдөөнд хүрсэн, тийм мөргөлдөөн гарах бодит аюул бий болсон, бусад улсаас цэргийн хүчээр түрэмгийлэн халдсан, эсхүл тийнхүү халдах нь бодитой болсон үед дайны байдал зарлаж болно” гэжээ.

Онц болон дайны байдал, дайн бүхий байдлыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодорхойлж өгсөн нь ийм нөхцөл үүсээгүй байхад эдгээр онцгой нөхцөлийг зарлах, Ерөнхийлөгчид эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэх, зарлигаар удирдахаас сэргийлэх зорилготой. Үүнийг сайн туршлагад тооцдог. Жишээлбэл, Португалийн Үндсэн хууль (19)-д онцгой нөхцөлүүдийг ялгаж тодорхойлсон. Онцгой нөхцөлийг тогтоож хязгаарлах нь гүйцэтгэх эрх мэдэл тухайн онцгой нөхцөлийг ашиглаж өөрийн эрх мэдлийг цементлэх, зарлиг, тогтоолоор удирдахаар урвуулан ашиглахаас сэргийлдэг ч тухайн онцгой нөхцөлийн шинжүүд нь тайлбар шаардах тул урвуулан ашиглах эрсдэл бүрэн арилахгүй.¹⁰⁰

Онц болон дайны байдлын талаарх Үндсэн хуулийн болон бусад хуулийн зохицуулалт нь Ерөнхийлөгч эдгээр онцгой нөхцөлийг ашиглан эрх мэдлийг төвлөрүүлж урвуулан ашиглахаас сэргийлэх учиртай. Онц болон дайны байдлыг зарлах, цуцлах тухай процедурын заалтууд Үндсэн хуульд адил бичигдсэн боловч онц байдлыг Онц байдлын тухай хуулиар, дайны байдлыг Дайны байдлын тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд зарим ялгаа бий. Юуны өмнө, онц болон дайны байдал зарлах бүрэн эрхийг парламентад хадгалуулах нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих хяналтын чухал хэлбэр юм. Үндсэн хуулийн 25.2, 25.3-т заасан онцгой нөхцөлд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах

¹⁰⁰ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 141.

онцгой бүрэн эрхийг УИХ хэрэгжүүлдэг (МУҮХ, 25.1.18). Үндсэн хуулийн 25.2-т заасан онцгой нөхцөл УИХ-ын ээлжит болон ээлжит бус чуулган чуулж байх үед бий болсон бол УИХ онц байдал зарлах тухай асуудлыг Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, эсхүл УИХ-ын нийт гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүйн санаачилгаар хэлэлцэж шийдвэрлэнэ гэж нарийвчлан зохицуулжээ (Онц байдлын тухай 1995 оны хууль, 5.1). Дайны байдал зарлах тухай асуудлыг ҮАБЗ хэлэлцэж гаргасан шийдвэрийг Ерөнхийлөгч УИХ-д өргөн мэдүүлж, дайны байдал зарлах эсэхийг УИХ хэлэлцэн шийдвэрлэнэ (Дайны байдлын тухай 1998 оны хууль, 5.1).

Үндсэн хуулийн 25.2, 25.3-т заасан онцгой нөхцөл бий болбол УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг (МУҮХ, 33.1.12). Гэхдээ, онц байдал зарлах асуудлыг Ерөнхийлөгч дангаар шийдвэрлэхгүй байхаар хуульчилсан нь нэг этгээдэд хэт их эрх мэдэл төвлөрч урвуулан ашиглах эрсдэлийг бууруулах сайн талтай: Үндсэн хуулийн 25.2-т заасан онцгой нөхцөл УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт бий болсон бөгөөд үйл явцын өрнөлт нь онц байдал нэн даруй зарлахыг шаардаж байгаа хойшлуулшгүй тохиолдолд ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр Ерөнхийлөгч онц байдал зарлах тухай зарлиг гаргана (Онц байдлын тухай 1995 оны хууль, 5.3). ҮАБЗ нь санал нэгтгэйгээр шийдвэрлэх зарчмыг баримталдаг (Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хууль, 3.1) учраас онц байдал зарлах тухай зөвлөмжийг Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд гурвуул санал нэгдсэн байх шаардлагатай. Онц байдал зарлахыг дангаар шийдэхийг нэг хүнд зөвшөөрөхгүй гэсэн санаа нь Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэж байх үед ч яригдаж байсан тул ийнхүү хуульчилсан: Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид “төрийн эргэлт” хийхээс сэргийлэхийн зэрэгцээ “үнэхээр онц байдал тогтоох шаардлага гараад УИХ хуралдаж чадахаа байсан юм уу, тарж бутраад тохирч чадахаа байсан нөхцөлд” улс орныг аврахын тэнцвэрийг олох хэрэгтэй талаар анхааруулж, “онц байдал тогтоохыг нэг хүнд өгөхгүй, нэг хүнд төр өгөхдөө хязгааргүй тавихгүй” гэсэн хашир байр суурь баримталбал зохино гэжээ.¹⁰¹ Онц байдлыг зарлах тухай шийдвэрийг ерөнхийлөгч засгийн газартай зөвшилцөж гаргах эсхүл энэ тухай ерөнхийлөгчийн зарлигт ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаас хүчин төгөлдөр болох зохицуулалт нь ерөнхийлөгч дангаар онц байдал зарлах зохицуулалтаас эрсдэл багатай, сайн туршлагад тооцогддог.¹⁰² УИХ-ын

¹⁰¹ БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 88.

¹⁰² Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 137.

чуулганы чөлөө цагт ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр Ерөнхийлөгч онц байдал зарлахаар хуульчилсан тул энэ шаардлага хангагдаж буй боловч дайны байдал дээр хангагдахгүй байна. Үндсэн хуулийн 25.3-т заасан онцгой нөхцөл бий болбол УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч дайны байдал зарлах тухай зарлиг гаргахаар Дайны байдлын тухай 1998 оны хуулийн 5.2-т заажээ. Энэхүү эрх мэдэл нь урвуулан ашиглагдах эрсдэлийг үүсгэж байх тул дайны байдал зарлах тухай Ерөнхийлөгчийн зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болохоор эсхүл ҮАБЗ-ийн Ерөнхийлөгч дайны байдал зарлахаар зохицуулах хэрэгтэй.

Ерөнхийлөгч онц болон дайны байдал зарлавал түүнээс хойш далан хоёр цагийн дотор УИХ онцгой чуулганаа тусгайлан товлохгүйгээр чуулна (МУҮХ, 27.5). Онц болон дайны байдал зарласан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг УИХ уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хүчингүй болгох бөгөөд хэрэв УИХ шийдвэр гаргаагүй бол уул зарлиг хүчингүй болно (МУҮХ, 25.1.18, 33.1.12). Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимидийн хэлснээр “Ерөнхийлөгчийн зарлиг хязгааргүй үргэлжлэх нөхцөлийг хаахын тулд 7 хоног гэж тавьсан”¹⁰³ бөгөөд УИХ хуралдаж чадахгүй бол хэрхэх зэрэг нарийн асуудлыг тусгай хуулиар зохицуулна. Тодорхой хугацааны дотор онц байдал зарласан зарлигийг парламент батлах буюу хүчингүй болгох, үгүй бол тухайн зарлиг автоматаар хүчингүй болох нь сайн туршлагад тооцогдог бөгөөд Монголтой төстэй зохицуулалт бүхий сайн жишээнд Румын, Намиби зэрэг улсыг тооцогддог.¹⁰⁴

Үндсэн хуулийн 19.2-т “Онц болон дайны байдал зарласан тохиолдолд Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан хүний эрх, эрх чөлөөг гагцхүү хуулиар хязгаарлаж болно. Тийнхүү хязгаарласан хууль нь хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, түүнчлэн хэнд боловч эрүү шүүлт тулгах, хүнлэг бус, хэрцгий хандахыг хориглосон хуулийн заалтыг үл хөндөнө” гэж заасан. Нэг талаас, онц болон дайны байдал зарласан үед хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг зөвхөн хуулиар хязгаарлахыг зөвшөөрчээ. Хуульд тодорхой заасан үндэслэл, журамгүйгээр хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хязгаарлахыг хориглож буй нь үзэмж, дур зоргын хязгаарлалт тавихаас сэргийлэх зорилготой. Нөгөө талаас, онц болон дайны байдал зарласан үед ч хүний амьд явах эрх, итгэл үнэмшилтэй байх, шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөө, эрүү шүүлт,

¹⁰³ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 53.

¹⁰⁴ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 137.

хүнлэг бус, хэрцгий хандлагаас ангид байх эрхийг хөндөхгүй буюу зөрчихгүй байх шаардлага Үндсэн хуулиар тавьдаг.

Хууль зүйн туслалцаа авах, өөрийн эсрэг мэдүүлэг өгөхгүй байх зэрэг шударга шүүхээр шүүлгэх эрхүүд, шүүхийн зөвшөөрөлгүйгээр баривчлахыг хориглох зэрэг халдашгүй чөлөөтэй байх эрхийн баталгааг онц болон дайны байдлын үед хязгаарлахгүй байх талаар бусад улсын Үндсэн хуульд тусгасан байдаг.¹⁰⁵ Эдгээр эрх нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19.2-т заасан хөндөж үл болох эрхэд нэрлэгдэн багтаагүй боловч онц болон дайны байдал зарласан үед тэдгээрийг хөндөж үл болох заалтыг Онц байдлын тухай, Дайны байдлын тухай болон бусад хуульд тусгах нь Үндсэн хуулийн 19.1-д буй хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц баталгааг бүрдүүлэх төрийн үүрэгт нийцнэ. Ийм эрх зүйн орчин бүрдүүлэхгүй бол онц болон дайны байдал зарласан үед дур мэдэн баривчлах зэргээр хүний үндсэн эрхийг зөрчих, сөрөг хүчний дуу хоолойг хааж боох, эрх мэдлийг төвлөрүүлж цементлэх, нэг намын дарангуйлалд шилжих эрсдэлтэй.¹⁰⁶ Иймээс, Онц байдлын тухай хуулийн 14.1-д “Онц байдал тогтоосон нутаг дэвсгэрт шүүн таслах ажиллагааг зөвхөн Үндсэн хууль, Шүүхийн тухай хуулийн дагуу байгуулагдсан шүүх хэрэгжүүлнэ. Бүх шатны шүүх шүүн таслах ажиллагааг онц байдал зарлах үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан хуулийн дагуу явуулна” гэж заасан нь энэ эрсдэлийг бууруулах ач холбогдолтой.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 10.1-д “Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна,” 10.2-д “Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ,” 10.3-т “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” гэж тус тус заасан. Иймд, Монгол Улс Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактыг 1974.11.18-нд соёрхон баталсан тул онц болон дайны байдал зарласан үед уг пактын 4 дүгээр зүйлийн дараах заалт тус улсад хүчин төгөлдөр үйлчилнэ:

1. Улс үндэстний амьдралд аюул занал тулгарч, энэ тухай албан ёсоор зарлаж нийтийг хамарсан онц байдал тогтоосон үед энэхүү Пактад оролцогч улс уг Пактаар хүлээсэн үүргээсээ тухайн нөхцөл байдлын хурцадмал шинжид дүйх хэмжээгээр ухарсан арга хэмжээ авч болох бөгөөд тэр нь олон улсын эрх

¹⁰⁵ Армен (Үндсэн хууль, 44), Болгар (Үндсэн хууль, 57), Финланд (Үндсэн хууль, 23), Ирланд (Үндсэн хууль, 28), Словак (Үндсэн хууль, 51, 102(3)), Словени (Үндсэн хууль, 16), Литв (Үндсэн хууль, 144, 145).

¹⁰⁶ Sujit Choudhry and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014), 144.

зүйгээр хүлээсэн бусад үүрэгт нь харшлах ёсгүйгээс гадна зөвхөн арьс үндэс, арьсны өнгө, хүйс, хэл, шашин шүтлэг буюу нийгмийн гарлаар алагчилах явдалд хүргэхгүй байх ёстой.

2. Энэ заалт нь 6, 7, 8, /1, 2 дахь хэсэг/, 11, 15, 16, 18 дугаар зүйлээс ямар нэгэн байдлаар ухрах үндэслэл болохгүй.

3. Ухрах эрхээ хэрэгжүүлж буй, энэхүү Пактад оролцогч аливаа улс ухарч байгаа заалт болон ухрах болсон шалтгааны талаар уг Пактад оролцогч бусад улсад Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Ерөнхий нарийн бичгийн даргаар уламжлан даруй мэдэгдэх ёстой. Түүнчлэн ухарсан үүргээ сэргээсэн хугацааг мөнхүү зуучлагчаар уламжлан мэдэгдсэн байх ёстой.

Онц байдал тогтоосон шийдвэрийг хэрэгжүүлэх ажлыг удирдан зохион байгуулах онцгой чиг үүргийг ҮАБЗ хэрэгжүүлэхээр Онц байдлын тухай хуулийн 8.1, 9.1-д тус тус заажээ. Уг хуулийн 9.2-д дараах байдлаар тусгажээ: “Зөвлөл хэлэлцсэн асуудлыг олонхийн саналаар шийдвэрлэж тогтоол гаргана. Зөвлөлийн тогтоолд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч гарын үсэг зурна. Санал зөрвөл Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ. Энэ тохиолдолд Ерөнхийлөгч зарлиг гаргана.” Энэ заалтын дагуу Зөвлөл асуудлыг олонхоороо шийдвэрлэнэ гэхээр түүний гурван гишүүний хоёр нь санал нэгдвэл шийдвэр гарна гэсэн үг боловч санал зөрвөл Ерөнхийлөгчийн саналаар шийдвэрлэнэ гэсэн нь Ерөнхийлөгчид давуу эрх олгосон шинжтэй байна. Жишээлбэл, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд нар санал нэгдсэн, харин Ерөнхийлөгч өөр саналтай бол Ерөнхийлөгчийн саналаар асуудлыг шийдвэрлэнэ гэж ойлгогдох магадлалтай. Мөн, ҮАБЗ-ийн гурван гишүүний нэг нь хуралдаанд оролцоогүй бөгөөд оролцсон хоёр нь санал зөрвөл Ерөнхийлөгчийнхөөр шийдвэрлэхээр байна. Онц байдлын үеийн зарлиг нь гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой учраас энэ талаарх Ерөнхийлөгчийн зарлиг нь Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох эсхүл Ерөнхий сайдын саналаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргахаар хуульчлах нь Үндсэн хуульд илүү нийцэхийн зэрэгцээ эрх мэдлийг урвуулан ашиглахаас сэргийлэх ач холбогдолтой

Онц болон дайны байдал зарласан үед УИХ чуулж хуулийн биелэлтэд хяналт тавих чиг үүргээ тасралтгүй хэрэгжүүлэх ёстой. Үндсэн хуулийн 22.1-т “Улсын нийт нутаг дэвсгэр буюу зарим хэсгийг нь хамарсан гэнэтийн аюул тохиолдсон, дайны ба нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн зэрэг онцгой нөхцөлийн улмаас ээлжит сонгууль явуулах боломжгүй бол мөнхүү нөхцөл арилж, шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлнэ” гэж заасан.

1992 оны Үндсэн хууль үйлчлэх хугацаанд нэг удаа онц байдал зарлаж байсан. 2008.6.29-нд болсон УИХ-ын сонгуулийн дүнтэй холбоотой иргэд болон иргэний хөдөлгөөнөөс жагсаал, цуглаан хийсэн. 2008.07.01-нд Нийслэлийн Сүхбаатар дүүргийн нутаг дэвсгэрт бүлэг хүмүүсийн хүч

хэрэглэсэн хууль бус үйл ажиллагааны улмаас нийтийн эмх замбараагүй байдал үүсэж, хууль сахиулах байгууллагын ажилтнуудад халдан амь насанд нь заналхийлж, эд хөрөнгө устгах, галдан шатаах үйл ажиллагаа даамжирч нийтийн эмх замбараагүй байдал бий болсон тул энэхүү онцгой нөхцөл, үр дагаврыг арилгах, хүн ам, нийгмийн амьдралыг хэвийн болгох зорилгоор Үндсэн хуулийн 33.1.12-т заасан бүрэн эрхийнхээ дагуу, Онц байдлын тухай хуулийн 5.3, 5.6-г баримтлан нийслэл Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэрт 2008.07.01-ний 24.00 цагаас эхлэн 4 хоногийн хугацаанд онц байдал зарлах тухай 194 дугаартай зарлигийг Ерөнхийлөгч Н.Энхбаяр 2008.07.01-нд гаргажээ. Онц байдлыг зарласан хугацаанд хууль тогтоомж зөрчиж зохион байгуулсан жагсаал, цуглаан, олон нийтийн бусад арга хэмжээг хуульд заасан арга, хүч хэрэгслээр шууд албадан тараах, Улаанбаатар хотын төвийн хэсэгт тээврийн хэрэгслийн хөдөлгөөнийг хязгаарлах, тэдгээрт үзлэг хийх, нийтийн эмх замбараагүй байдал бий болгож хүч хэрэглэсэн үйл ажиллагаа явуулсан буюу явуулж байгаа бүлэг хүмүүсийг албадан тараах, албадан саатуулах, тэдгээрийн зэвсэг, техник хэрэгслийг хураан авах, Улаанбаатар хотын төвийн хэсэг /Бага тойруу/ 22.00-08.00 цагийн хооронд хөл хорьж, зөрчсөн этгээдийг цагдаа буюу цэргийн эргүүл хөл хорих цаг дуустал, иргэний үнэмлэх, түүнтэй адилтгах баримт бичиггүй бол хэн болохыг нь тогтоох хүртэл, гэхдээ 72 цагаас илүүгүй хугацаагаар албадан саатуулах зэрэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсүгэй, мөн энэхүү зарлигийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах арга хэмжээг Онц байдлын тухай хууль болон бусад хуулийн хүрээнд холбогдох байгууллагуудын хүч хэрэгслийг дайчлан удирдан зохион байгуулж ажиллахыг Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд /Ц.Мөнх-Оргил/-д үүрэг болгосугай гэжээ.

Онц байдлын үед ерөнхийлөгч засгийн газрын саналд үндэслэн зарлиг гаргаж түүнд нь ерөнхий сайд гарын үсэг зурах зохицуулалт эрсдэл багатай. Жишээлбэл, Австрийн Ерөнхийлөгч “онц байдалтай холбоотой зарлигийг засгийн газрын саналд үндэслэн гаргахаас гадна Үндэсний хурлын гол байнгын хороо санал нэгдсэн байх шаардлага тавьдаг. Зарлигт засгийн газар давхар гарын үсэг зурах шаардлагатай бөгөөд дөрвөн долоо хоногийн дотор Үндэсний хурал дээр санал хураагдах ёстой.”¹⁰⁷ Португалийн Ерөнхийлөгчийн бүхий л зарлиг нь ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болдог (Үндсэн хууль, 140), парламент чуулж чадахгүй тохиолдолд ерөнхийлөгч засгийн газрын саналд үндэслэн зарим бүрэн эрх хэрэгжүүлдэг (Словенийн Үндсэн хууль, 92, 108; Польшийн Үндсэн хууль, 234).

¹⁰⁷ Wolfgang C. Muller, “Austria” in *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie (Oxford University Press, 1999), 38.

V. Ерөнхийлөгч ба шүүх эрх мэдэл

Ерөнхийлөгч шүүх эрх мэдлийн хяналтад байдаг. Үндсэн хуулийн цэц зарлиг, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх маргаантай асуудлыг хянан шийдвэрлэх бөгөөд Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргавал зохих зарлиг, шийдвэр хүчингүй болно (МУҮХ, 66.2, 66.3, 66.4). Мөн, Цэц Ерөнхийлөгч Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх эсхүл Ерөнхийлөгчийг огцруулах үндэслэл байгаа эсэх маргаантай асуудлаар дүгнэлт гаргаж УИХ-д оруулдаг. Үндсэн хуулийн 35.2-т “Ерөнхийлөгч тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг зөрчвөл Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг үндэслэн Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж чуулганд оролцсон нийт гишүүний дийлэнх олонхийн саналаар огцруулна” гэж заасан. Түүнчлэн, хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш (МУҮХ, 14.1) учраас Ерөнхийлөгчийн холбогдсон хэргийг эрүү, иргэн, захиргааны хэргийн шүүх харьяаллын дагуу хянан шийдвэрлэх боломжтой.

Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч бэлгэдлийн хувьд шүүх эрх мэдлийг бүрдүүлэхэд оролцох боловч “шүүгчээс шүүн таслах үүргээ хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгөөс оролцож болохгүй” (МУҮХ, 49.2). Тодруулбал, Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуульд заасны дагуу ердийн шүүх, Үндсэн хуулийн цэц, Улсын ерөнхий прокурор гэсэн институтийг бүрдүүлэхэд оролцдог талаар бүтээлийн энэ бүлэгт авч үзнэ. Үүний зэрэгцээ Үндсэн хуулийн цэцэд хүсэлт гаргах (МУҮХ, 66.2) бүрэн эрхийг шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хэрэгжүүлдэг боловч үүнийг энэ судалгаанд тусгайлан хэлэлцэхгүй.

Шүүгчийн томилгоо

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 51.2-т “Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно” гэж заажээ. Хууль дахь “тэгнэ,” “ингэнэ” гэсэн хэллэг үүрэгжүүлсэн утгатай хэрэглэгддэг ёс бий тул “...Ерөнхийлөгч томилно” гэсэн нь Ерөнхийлөгч томилохоос үзэмжээрээ татгалзаж болохгүй гэсэн утгатай. Тийм ч учраас, Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид хэлэхдээ:

Эцсийн дүндээ шүүгчийг Ерөнхийлөгч томилох гэдгийг “хэн томилсон бол тэр харьяалан захирна” гэсэн захиргаадлын сэтгэлгээгээр ойлгож болохгүй гэдэгт тэр шинэ үзэл баримтлал оршиж байгаа юм. Зохих журмаараа шалгараад, эрх бүхий газар нь дэвшүүлээд ирсэн хуульчийг шүүгч байх бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрч, тэгснээрээ бусдын нөлөөнөөс хамгаалах баталгаа нь болно гэж ойлгоно. Харин шүүгчдэд тавих хууль зүйн шаардлагад ноцтой харш “нуугдмал” зөрчил уг хүнээс хожим илэрвэл өөр хэрэг бөгөөд эрт цагт хариуцлагыг Ерөнхийлөгч бус Шүүхийн ерөнхий зөвлөл хүлээх ёстой.¹

Шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэсэн ноцтой үндэслэл байгааг бичгээр илэрхийлснээс бусад тохиолдолд ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч заавал томилох үүрэгтэй. Хэрэв шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэсэн үндэслэл харуулахгүйгээр ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг томилохоос Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ татгалздаг байвал Ерөнхийлөгч болон ШЕЗ-ийн хооронд зөрчил үүсэж, шүүгчийг шилж олох, томилох ажиллагааг бэрхшээлтэй болгоод зогсохгүй шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдалд итгэх олон нийтийн итгэлийг алдана. Үндсэн хуулийн 49.4-ийн дагуу хуульчдаас шүүгчийг шилж олох ажлыг зөвхөн ШЕЗ-д хариуцуулсан учраас ШЕЗ-ийн санал шийдвэрлэх үүрэгтэй бөгөөд үүнд Ерөнхийлөгчийн зүгээс хутгалдан орж болохгүй.

Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай 2012 оны хуулийн 15.2-т “Ерөнхийлөгч Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигчийг судлан үзэж, түүнийг томилох буюу томилохоос татгалзах шийдвэрийн аль нэгийг гаргана” гэж бүрхэг заасан байв. Энэ заалтад Ерөнхийлөгч ШЕЗ-өөс санал болгосон нэр дэвшигчийг ямар хугацаанд томилох вэ гэдгийг заагаагүй байснаас шийдвэр гаргалгүй удах тохиолдол гарч байсан. Мөн, Ерөнхийлөгч нэр дэвшигчийг томилохоос ямар үндэслэлээр

¹ Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, Хоёрдугаар дэвтэр (УБ, 2004) 129.

татгалзаж болохыг заагаагүйн дээр томилохоос татгалзсан тохиолдолд үндэслэлээ бичихийг шаардаагүйгээс үзэмжээрээ татгалзсан гэж шүүмжлэгддэг.² Учир нь, Ерөнхийлөгч шүүгчийг томилох эсэхийг шийдвэрлэхэд баримтлах тодорхой шалгуурыг хуульчлаагүй байсан учраас зөвхөн өөрийн байр суурийг дэмждэг үү гэх мэтээр үзэмжээрээ шийдвэрлэх буюу тэгж ойлгогдох эрсдэл өндөр байсан.

Дээд шүүхэд эсхүл бусад шүүхэд нэр дэвшигчийн талаар заримдаа сөрөг зүйлс яригддаг боловч тэр нь албан ёсны хэлэлцүүлэгт огт ордоггүй, энэ талаар нь нэр дэвшигчдээс тайлбар авдаггүй. Жишээ нь, бэлгийн дарамт үзүүлдэг гэж яригддаг нэгэн хуульч Дээд шүүхийн шүүгчээр томилогдоход энэ талаар нь нийтийн дунд нухацтай хэлэлцүүлэг огт өрнөөгүй бөгөөд ийм асуудал сөхөгдөх цаг хугацаа ч байгаагүй. Мөн, 2015 онд нэг шүүгч Шүүхийн мэргэшлийн хороонд гишүүнээр ажиллаж байхдаа давж заалдах шатны шүүхийнхээ ерөнхий шүүгчид нэр дэвшиж томилогдсон, дараа нь Дээд шүүхийн орон тоо зарлагдангуут Шүүхийн мэргэшлийн хорооныхоо ажлыг өгч нэр дэвшээд Дээд шүүхэд томилогдсон.³ Хууль дээдлэх зарчим төлөвшсөн оронд шүүгчийг сонгон шалгаруулах бүрэлдэхүүн (Шүүхийн мэргэшлийн хороо эсхүл ШЕЗ)-ний гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд аливаа шүүгч эсхүл Ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд нэр дэвшдэггүй бөгөөд бүрэн эрх нь дууссаны дараа хэдэн жилдээ ч нэр дэвшдэггүй.⁴ Учир нь, шүүгчийг сонгон шалгаруулах бүрэлдэхүүний гишүүн тухайн сонгон шалгаруулалтын бүх нарийн ширийн зүйлийг мэддэг, бусад гишүүдийг нь таньдаг болсон байдаг. Ийм хүн шүүгчид нэр дэвших нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй харагдаж, бусад нэр дэвшигчээс шударга бус давуу байдал олж авдаг учраас нэр дэвшихийг нь хориглодог. Дээрх нэр дэвшигчийн талаар тухайн үед нэр дэвшигчдийн болон хуульчдын дунд яригдаад л байсан. Уг нь, Шүүхийн захиргааны тухай 2012 оны хуулийн 29.3 болон Шүүхийн мэргэшлийн хорооны гишүүний ёс зүйн дүрмийн 3.1, 4.3-т үүнийг ерөнхий зарчмын хувьд хориглосон байдаг ч ШЕЗ үүнийг тоогоогүй, УИХ болон Ерөнхийлөгч огт юу ч хэлээгүй томилчихсон.

² Энэ талаар дараах ном, өгүүллээс үзнэ үү: Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо* (УБ, 2015), 74-77; О.Мөнхсайхан, "Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн талаарх хөндлөнгийн судалгаа, дүн шинжилгээ" илтгэл, *"Шүүхийн захиргааны хөгжлийн чиг хандлага: чиг үүрэг ба загвар"* олон улсын бага хурлын эмтхэтгэл дотор (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2018), 41-71.

³ Энэ талаар дараах номоос үзнэ үү: О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам* (Нээлттэй нийгэм форум 2015), 93-94.

⁴ АНУ-ын Шүүгчийг сонгон шалгаруулах хорооны гишүүд ийм хориглолт байдаг тухай дараах номоос уншина уу: О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (Нээлттэй нийгэм форум, 2015), 67.

2021 онд УИХ Шүүхийн тухай хуулийг батлахдаа шүүгчийн сонгон шалгаруулалт, томилгоо, сахилгатай холбоотой тулгамдсан асуудлуудыг судалгаанд үндэслэн шийдвэрлэсэн. Жишээлбэл, Шүүхийн мэргэшлийн хороог татан буулгаж шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд хариуцуулсан бөгөөд уг хуулийн 82.2.1 нь “Ерөнхий зөвлөлийн бүрэн эрхийн хугацаанд болон уг хугацаа дуусгавар болсноос хойш нэг жилийн дотор шүүгчид нэр дэвших”-ийг ШЕЗ-ийн дарга, гишүүнд хориглосон. Мөн, ШЕЗ-өөс санал болгосон хүнийг Ерөнхийлөгч дур зоргоороо томилдоггүй эсхүл томилохоос татгалздаг байсан бурангуй явдлыг таслан зогсоох алхмуудыг Шүүхийн тухай 2021 оны хуулиар Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн хийсэн. Нэгд, анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн шүүгчийг Ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор, хяналтын шатны шүүхийн шүүгчийг Ерөнхий зөвлөл УИХ-д танилцуулснаар Ерөнхийлөгч 14 хоногийн дотор томилно хэмээн хугацаажуулсан нь томилгоо хийхийг үүрэгжүүлэхийн зэрэгцээ томилохгүй дардаг байдлыг зогсоосон (Шүүхийн тухай хууль, 36.1).

Хоёрт, УИХ Улсын дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчтэй УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 104 дүгээр зүйлд заасан журмын дагуу сонсгол хийж танилцах⁵ зохицуулалт орсон (Шүүхийн тухай хууль, 36.2) байв:

104.1.Улсын дээд шүүхийн шүүгчийн сонгон шалгаруулалтад тэнцсэн нэр дэвшигчийн танилцуулгыг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл Улсын Их Хуралд ирүүлнэ.

104.2.Нэр дэвшигчийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга Хууль зүйн байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаанд танилцуулна.

104.3.Улсын Их Хурал нэр дэвшигчтэй дараах журмаар танилцана:

104.3.1.шүүгчид нэр дэвшигчийн танилцуулга, холбогдох баримт бичгийг Улсын Их Хурал чуулганы үеэр хүлээн авсан бол 14 хоногийн дотор, чуулганы чөлөө цагт хүлээн авсан бол ээлжит чуулган эхэлсэн өдрөөс хойш 14 хоногийн дотор Хууль зүйн байнгын хороо нэр дэвшигчийн талаарх танилцах сонсголын товыг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд зарлаж, нэр дэвшигчийн танилцуулга, холбогдох баримт бичгийг Улсын Их Хурлын цахим хуудаст байршуулах бөгөөд хувь хүний нууцад хамаарах мэдээллийг нийтлэхгүй;

104.3.2.энэ хуулийн 104.3.1-д заасны дагуу танилцах сонсголын товыг нийтэд зарласнаас хойш 14 хоногийн дотор сонирхсон этгээд шүүгчид нэр дэвшигчээс асуух асуулт, саналаа Хууль зүйн байнгын хороонд ирүүлж болох бөгөөд нэргүй асуулт, саналыг хүлээн авахгүй;

⁵ Дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх танилцах сонсголыг зохион байгуулах журмыг УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо батална (Шүүхийн тухай хууль, 36.6).

104.3.3.Хууль зүйн байнгын хороо энэ хуулийн 104.3.2-т заасан хугацаа өнгөрснөөс хойш 60 хоногийн дотор танилцах сонголыг зохион байгуулах;

104.3.4.энэ хуулийн 104.3.3-т заасны дагуу танилцах сонгол зохион байгуулснаас хойш 14 хоногийн дотор шүүгчид нэр дэвшигч болон сонсголын тайланг Хууль зүйн байнгын хороогоор хэлэлцэж, Улсын Их Хурлын чуулганы нэгдсэн хуралдаанд танилцуулах;

104.3.5.энэ хуулийн 104.3.4-т заасны дагуу чуулганы нэгдсэн хуралдаанд танилцуулснаас хойш ажлын гурван өдрийн дотор Улсын Их Хурлын дарга нэр дэвшигчийг Улсын Их Хуралд танилцуулсан талаар Шүүхийн ерөнхий зөвлөлд албан бичгээр мэдэгдэх.

104.4.Хууль зүйн байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаанд гишүүд Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн дарга болон нэр дэвшигчээс асуулт асууж, үг хэлж болно.

104.5.Хууль зүйн байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаанд нэр дэвшигчийн талаар санал хураалт явуулахгүй.

Энэ зүйлд зааснаар Дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчийн талаарх нэр дэвшигчийн танилцуулга, холбогдох баримт бичгийг нийтлэх, 14-өөс доошгүй хоногийн хугацаанд иргэдээс асуулт, санал авах зэрэг шаардлагыг хангасан танилцах сонголыг УИХ заавал зохион байгуулах тул иргэдийн болон мэргэжлийн оролцоо, ил тод байдлыг хангахад тустай. УИХ-аас ингэж сонсголоор танилцсан нэр дэвшигчийг ШЕЗ долоо хоногийн дотор Улсын дээд шүүхийн шүүгчээр томилуулах саналыг Ерөнхийлөгчид хүргүүлнэ (Шүүхийн тухай хууль, 36.3). Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 104.3-ыг 2021.12.24-нд өөрчлөн найруулж, УИХ-аас зохион байгуулах нэр дэвшигчийн сонголыг уг хуулийн Арван гуравдугаар бүлгийн Нэгдүгээр дэд бүлгээр нарийвчлан зохицуулсан.

Гуравт, шүүгчид нэр дэвшигчийг томилохоос үзэмжээрээ татгалзахыг Ерөнхийлөгчид хориглосон. Ерөнхий зөвлөлөөс санал болгосон нэр дэвшигч Шүүхийн тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлд⁶ заасан шүүгчид тавих болзол, шаардлага хангаагүй гэж үзвэл Ерөнхийлөгч энэ тухай Ерөнхий зөвлөлд албан бичгээр мэдэгдэнэ. Ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчийн

⁶ Үндсэн хуулийн 51.3: “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.” Шүүхийн тухай хуулийн 31.1: Шүүгч Үндсэн хуулийн 51.3-т заасан болзол болон дараах шаардлагыг хангасан байна: 31.1.1.эрүүгийн хариуцлага хүлээж байгаагүй; 31.1.2.шүүгчид нэр дэвших үед яллагдагчаар татагдаагүй; 31.1.3.шүүгчээр ажиллахад харшлах өвчин, сэтгэцийн эмгэггүй болохыг тогтоосон эрх бүхий эмнэлгийн мэргэшсэн эмчийн магадалгаатай байх; 31.1.4.хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөлтэй байх; 31.1.5.шүүгчээр ажиллах мэдлэг, чадвар, ёс зүйтэй байх.

саналыг дахин нягталж, томилохоос татгалзсан үндэслэл тогтоогдоогүй тохиолдолд тухайн нэр дэвшигчийг дахин санал болгох бөгөөд Ерөнхийлөгч уг нэр дэвшигчийг шүүгчээр томилохоос татгалзах эрхгүй юм. Ерөнхийлөгчийн томилохоос татгалзсан үндэслэл нотлогдсон тохиолдолд Үндсэн хууль, Шүүхийн тухай хуульд заасан журмаар өөр нэр дэвшигчийг санал болгоно (Шүүхийн тухай хууль, 36.4, 36.5).

Олон улсын сайн туршлагаар мөн шүүгчид нэр дэвшигчийг шилж олохоос томилох хүртэлх бүх шийдвэр объектив шалгуурт үндэслэх, аль болох улс төрийн байгууллага бус, харин бие даасан байгууллага (шүүхийн зөвлөл)-аар шийдвэрлүүлж байхыг илүүд үздэг. Жишээлбэл, Венецийн комисс ингэж зөвлөжээ: “Энэ процессод голлох үүргийг бие даасан байгууллага-шүүхийн зөвлөл гүйцэтгэх баталгааг хангах хэрэгтэй. Энэхүү зөвлөлийн шийдвэрийг зөвхөн онцгой үндэслэл бүхий тохиолдолд татгалзаж болох ч зөвлөлийн санал болгосон жагсаалтад байхгүй нэр дэвшигчийг томилохыг Ерөнхийлөгчид хэрхэвч зөвшөөрч болохгүй. Бие даасан, хараат бус шүүхийн зөвлөлийн саналд Ерөнхийлөгч захирагдаж буй тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн томилгоо асуудал үүсгэхгүй.”⁷ Жишээлбэл, Ирланд, Грек, Литва, Люксембург, Словак зэрэг улсад шүүгчийг шилж олох чиг үүрэгтэй байгууллага (шүүхийн зөвлөл, комисс зэрэг)-ын шүүгчээр томилуулах саналыг гүйцэтгэх эрх мэдлийн албан тушаалтан хэлбэрийн хувьд ёсчилж томилдог бөгөөд практикт уг байгууллагын саналыг байнга дагадаг.⁸ Хууль тогтоох эсхүл гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс шүүгчийг томилох зохицуулалттай улсын хувьд ч шүүх эрх мэдлээс голлон бүрдсэн, бие даасан, мэргэжлийн чадамж бүхий байгууллагын саналыг томилох эрх бүхий этгээд дагадаг байх хэрэгтэй.⁹ Мөн, ЕАБХАБ-ын Ардчилсан институт, хүний эрхийн газраас Германы Макс Планк институттэй хамтран Зүүн Европ, Өмнөд Кавказ, Төв Ази дахь шүүхийн хараат бус байдлыг судалж 2010 онд гаргасан зөвлөмж (цаашид “Киевийн зөвлөмж” гэх)-д¹⁰ ингэж бичжээ: “Ерөнхийлөгч Шүүхийн зөвлөлийн нэр дэвшүүлсэн хүнийг томилохоос татгалзсан шийдвэр нь зөвхөн процедурын шалтгаантай байж болох бөгөөд заавал үндэслэгдсэн

⁷ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Judicial Appointments,” CDL-AD(2007)028, 4; European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Report On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges,” CDL-AD(2010)004, 6.

⁸ *EU Justice Scoreboard* (2017), 41, <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/indexen.htm>

⁹ Recommendation No. R (94)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, para. 47.

¹⁰ Энэхүү зөвлөмжийг гаргасан судалгаанд ЕАБХАБ-ын 19 оролцогч улсыг төлөөлсөн 27 эрдэмтэд, практик хуульчдыг оролцуулсан. OSCE ODIHR and Max Planck, *Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability*, (Kyiv, 23-25 June 2010), 5.

байх хэрэгтэй. Энэ тохиолдолд сонгон шалгаруулах байгууллага шийдвэрээ дахин хянан үзнэ. Уг байгууллага гуравны хоёрын саналаар Ерөнхийлөгчийн хоригийг давах бүрэн эрхтэй байхаар зохицуулах нь нэг хувилбар. Бүхий л шийдвэр хуулиар тогтоосон, үндэслэл бүхий богино хугацааны дотор гардаг байх ёстой.”¹¹

2013, 2015 онд шүүхийг өөрчлөн зохион байгуулж анхан болон давж заалдах шатны шүүхийн бүх шүүгчийг чөлөөлж, өөрчлөн байгуулагдсан шүүхэд нь буцаан томилсон. Энэ үед өөрчлөн байгуулагдсан шүүхэд нь буцаан томилох боломжтой орон тоо байсаар байхад Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж зарим шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр шүүх рүү шилжүүлсэн, 13 шүүгчийг огт буцаан томилоогүй.¹² Ийм замаар шүүгчийн хараат бус байдалд ноцтой халдсан тохиолдол дахин гарахаас сэргийлэх үүднээс зөвхөн шүүгчийн өөрийнх нь зөвшөөрлөөр шилжүүлэн томилох, ийнхүү томилохоос Ерөнхийлөгч татгалзахгүй байх хууль зүйн баталгаа шаардлагатай. Ийм баталгааны хэлбэр болгон Шүүхийн тухай 2021 оны хуулийн 43.1-т “Шүүхийг татан буулгасан, өөрчлөн зохион байгуулсан, тухайн шүүхийн шүүгчийн орон тоо цөөрсөн тохиолдолд шүүгчийн өөрийнх нь зөвшөөрлийг үндэслэн орон тоо дутуу байгаа адил шатны шүүхэд, адил шатны шүүхэд орон тоо байхгүй бол доод шатны шүүхэд шилжүүлэн томилж болно,” 43.2-т “Шүүгчийг энэ хуулийн 43.1-д заасан үндэслэлээр шилжүүлэн томилуулах тухай саналаа Ерөнхий зөвлөл Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэх бөгөөд Ерөнхийлөгч саналыг хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор тухайн шүүгчийг шилжүүлэн томилно,” мөн 42.3.2-т “шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр албан тушаалд болон өөр шүүхэд шилжүүлэх, эсхүл сэлгэн ажиллуулахыг” хориглоно гэж тус тус заасан.

Шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөл авахгүйгээр өөр шүүхэд шилжүүлэхийг хориглож буй нь шүүгчийн хараат бус байдлыг хамгаалах сайн туршлагад нийцнэ. “Шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан эсхүл шүүхийн бүтэц, зохион байгуулалтын шинэчлэлийн онцгой нөхцөлөөс бусад тохиолдолд шүүгчийг өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр өөр шүүхэд шинээр томилох, шилжүүлэх ёсгүй.”¹³ Онцгой шалтгаантайгаас бусад

¹¹ OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations on Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), 6.

¹² Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо* (УБ, 2015), 81-94; О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, Монгол Улс дахь Шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам (УБ: Нээлттэй нийгэм форум, 2015), 65–69.

¹³ Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee Of Ministers To Member States On Judges: Independence, Efficiency And Responsibilities, 6.

тохиолдолд шүүгчийн хүсэл зоригийнх нь эсрэг шилжүүлж болохгүй гэсэн байр суурийг Венецийн комисс мөн баримталдаг.¹⁴

Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн томилгоо

1990-2020 онд Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчээр зургаан хуульч ажилласан байх бөгөөд тэдгээрийн бүрэн эрхийн хугацаа зарим талаар тухайн үед ажиллаж байсан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаатай давхацсан байдалтай байна.

Хүснэгт 2. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч ба Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрхийн хугацааны давхцал¹⁵

№	Монгол Улсын Ерөнхийлөгч		Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч	
	Нэр	Бүрэн эрхийн хугацаа	Нэр	Бүрэн эрхийн хугацаа
1	П.Очирбат	1993-1997	Д.Дэмбэрэлцэрэн	1990-1999
2	Н.Багабанди	1997-2005	Ч.Ганбат	1999-2005
3	Н.Энхбаяр	2005-2009	С.Батдэлгэр	2005-2010
4	Ц.Элбэгдорж	2009-2017	Ц.Зориг	2010-2019
5	Х.Баттулга	2017-2021	Х.Батсүрэн	2019- 2020
			Д.Ганзориг	2020-

Үндсэн хуулийн 51.2-т заасны дагуу Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно гэж үүрэгжүүлсэн тул Ерөнхийлөгч санал болгосны дагуу Ерөнхий шүүгчээр томилохоос татгалзаж болохгүй. Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай 2012 оны хуулийн 15.3-т “Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор шүүгчдийнх нь дотроос Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно” гэж заасан байсан бөгөөд өмнөх Шүүхийн тухай хуулиудад ч төстэй заалт байв. Энэ заалт нь Улсын дээд шүүхээс санал болгосон шүүгчийг Ерөнхий шүүгчээр томилохоос татгалзаж болохгүй, заавал томилох гэж ойлгогдож болох байсан ч ингэж хэрэгжүүлээгүй юм. Ерөнхийлөгч Улсын дээд шүүхийн санал болгосон шүүгчийг томилохоос үзэмжээрээ татгалзаж Үндсэн хуулийн 1.2-т буй “хууль дээдлэх” зарчим, 49-р зүйлд буй шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг

¹⁴ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Report On The Independence Of The Judicial System Part I: The Independence Of Judges,” CDL-AD(2010)004, 9.

¹⁵ Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 63.

эрсдэлд оруулж байв. Жишээлбэл, Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр есөн жил ажилласан Ц.Зориг 2019.03.28-нд уг албан тушаалаас чөлөөлөгдсөн. Улмаар, 2019.04.03-нд Дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаан болж, Д.Ганзориг тус шүүхийн Ерөнхий шүүгчид нэр дэвшин, шүүгчдийн олонхын санал авсан ч Ерөнхийлөгч Х.Баттулгын зүгээс Д.Ганзоригийг Ерөнхий шүүгчээр томилохоос татгалзсан бөгөөд ийнхүү татгалзахдаа ямар ч үндэслэлийг олон нийтэд илэрхийлээгүй нь шүүхийн бие даасан байдалд үл нийцнэ.¹⁶ 2019.05.07-нд Дээд шүүхийн зөвлөгөөнийг дахин зохион байгуулж, Ерөнхий шүүгчийн албан тушаалд Х.Батсүрэнг санал болгохыг олонхын саналаар шийдвэрлэж, улмаар түүнийг Ерөнхий шүүгчээр томилох зарлигийг Ерөнхийлөгч Х.Баттулга 2019.05.09-нд гаргасан.

Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын вэбсайтад 2020.05.20-ны оройн 8.46 цагт буюу ажлын цаг дууссаны дараа “Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Х.Батсүрэн өөрийн хүсэлтээр чөлөөлөгдөх хүсэлтээ гаргасан тул Ерөнхийлөгч Х.Баттулга өнөөдөр зарлиг гаргаж албан тушаалаас нь чөлөөллөө” гэсэн мэдээг нийтэлж, цахим хуудсуудаар тарсан.¹⁷ Томилогдоод ганцхан жил болж буй Х.Батсүрэн яагаад Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээс чөлөөлөгдөх хүсэлт өгсөн юм бол гэсэн асуулт гарч ирсэн. Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч ямар ч үндэслэл хэлэхгүйгээр чөлөөлөгдөх нь шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдалд аюул учирсан мэт ойлголтыг төрүүлсэн. Яагаад ийм хүсэлт өгсөн бэ гэдгээ Х.Батсүрэн шүүгч өөрөө олон нийтэд тайлбарлаагүй бөгөөд түүнд ямар нэг шахалт, дарамт байв уу гэж иргэд, хуульчид хардаж, бүр “Х.Батсүрэнг Ерөнхий шүүгчээр томилохдоо чөлөөлөгдөх хүсэлт дээр нь гарын үсэг зуруулж авсан байсан” гэх цуу яриа ч сонсогдсон. 2019.03.26-нд Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр аливаа шүүхийн ерөнхий шүүгчийг огцруулах, шүүгчийг түдгэлзүүлэх боломжтой болсон тул шүүгчийн хараат бус байдалд халдсан энэ зохицуулалт нь Х.Батсүрэн Ерөнхий шүүгчээс чөлөөлөгдөх хүсэлтээ өгөхөд нөлөөлсөн байхыг үгүйсгэхгүй.

2020.05.21-нд “Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнийг яаралтай хуралдуулж, шинээр томилогдох Ерөнхий шүүгчийн нэрийг Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхийг чиглэл болголоо” гэсэн мэдээг Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар өөрийн вэбсайтад нийтэлж,¹⁸ түүнийг нь яг энэ хэллэгээр ikon.mn, gogo.mn, news.mn, sonin.mn, zarig.mn зэрэг

¹⁶ О.Мөнхсайхан, “Ерөнхий шүүгчийн томилгоо шүүхийн бие даасан байдлыг аюулд оруулж байна!,” trends.mn, 2020.05.22, <https://www.trends.mn/n/9465>

¹⁷ Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2020.05.20, <https://president.mn/14518/>; Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Х.Батсүрэнг чөлөөллөө,” 2020.05.20, <https://ikon.mn/n/1vzh>

¹⁸ Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2020.05.21, <https://president.mn/14526/>

вэбсайтууд түгээсэн.¹⁹ Ийм чиглэлийг Ерөнхийлөгч Дээд шүүхэд өгсөн эсхүл Ерөнхийлөгчийн тамгын газраас ингэж мэдээлсэн нь Үндсэн хуулийн зөрчил юм. Нэгд, Дээд шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөнийг хуралдуулах, тодорхой асуудлаар шийдвэр гаргах чиглэлийг өгнө гэдэг бол шүүхийн бие даасан байдалд халдсан шинжтэй үйлдэл. Хоёрт, ийм чиглэл өгөх бүрэн эрх Ерөнхийлөгчид байхгүй. Хуулиар зөвшөөрснөөс бусдыг албан тушаалтанд хориглодог нь эрх зүйт төрийн шаардлага гэж үзээд ийм зүйл хийсэн албан тушаалтныг огцруулахаар Үндсэн хуулийн цэц 2007 онд шийдэж байв.²⁰ Дээд шүүхэд чиглэл өгөх бүрэн эрх Ерөнхийлөгчид хуулиар олгоогүй тул энэ үйлдэл нь эрх зүйт төрийн шаардлага, ялангуяа үүний илрэл болсон Үндсэн хуулийн 1.2-т заасан “хууль дээдлэх” зарчмыг зөрчсөн. Гуравт, Шүүхийн тухай 2012 оны хуулийн 13.1.2-т Ерөнхий шүүгч “шүүгчдийн зөвлөгөөнийг товлон зарлах, хуралдуулах” бүрэн эрхтэй гэж тодорхой заасан. Гэтэл, Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчийг чөлөөлөөд зогсохгүй түүний энэ бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч өөрөө хэрэгжүүлэх маягтай ийм чиглэл өгөөд байна уу гэж ойлгогдсон.

Ерөнхийлөгчийн өгсөн “чиглэл” нөлөөлсөн эсэх нь тодорхойгүй ч Дээд шүүх яаралтай хуралдаж шийдвэр гаргасан. Дээд шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөн 2020.05.22-нд болж, хуралдаанаас шүүгчдийн олонхын санал авсан Д.Ганзоригийг Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр томилуулахаар Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлэхээр тогтжээ.²¹ Улмаар Д.Ганзоригийг Дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчээр томилуулах саналыг Ерөнхийлөгч Х.Баттулгад хүргүүлсэн байдаг. 2019 оных шигээ Ерөнхийлөгч Д.Ганзоригийг Ерөнхий шүүгчээр томилохоос үзэмжээрээ татгалзах уу гэсэн эргэлзээг олон нийтэд үүсгэж байсан ч 2020.06.02-нд буюу 10 гаран хоногийн дараа түүнийг Ерөнхий шүүгчээр томилох зарлиг гаргасныг Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын дарга нийтэд танилцуулсан.²²

2021.01.15-нд УИХ-аас баталсан Шүүхийн тухай хуулийн 36.7-д “Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүх санал

¹⁹ 2020.05.21-ний орой Дээд шүүхэд аливаа чиглэл өгөх бүрэн эрх Ерөнхийлөгчид байхгүй гэсэн шүүмжлэл олон нийтийн зүгээс гармагц ЕТГ вебсайтын мэдээгээ дараах байдлаар засаж өөрчилсөн: “Улсын дээд шүүхийн зүгээс Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт хэрэгжиж эхлэх гэж байгаатай холбогдуулан Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийн зөвлөгөөн яаралтай хуралдаж, шинээр томилогдох Ерөнхий шүүгчийн нэрийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн мэдүүлнэ гэв.” Гэвч, дээр дурдсан вэбсайтуудын мэдээ нь Дээд шүүхэд чиглэл өгсөн тухай ЕТГ-ийн анхны мэдээний текст хэвээр хадгалагдаж байна.

²⁰ Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 06, 2007.05.23. Энэ дүгнэлтийн ач холбогдлыг дараах номоос уншина уу: Munkhsaikhan Odonkhoo, *Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation*, CALE Books 4 (Center for Asian Legal Exchange & Graduate School of Law, Nagoya University, 2014), 165-171.

²¹ Улсын дээд шүүх, 2020.05.22, <http://www.supremecourt.mn/news/529>

²² “Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр Д.Ганзоригийг томиллоо,” 2020.06.02, <https://ikon.mn/n/1wdy>

болгосноос хойш Ерөнхийлөгч 14 хоногийн дотор зургаан жилийн хугацаагаар, зөвхөн нэг удаа томилно” гэж заасан. Энэ заалтад зарчмын ач холбогдолтой гурван агуулга орсон. Нэгд, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүх санал болгосноос хойш Ерөнхийлөгч 14 хоногийн дотор томилно гэж заасан нь томилохгүй удахаас сэргийлсэн бөгөөд энэ хугацаанд томилохгүй бол Ерөнхийлөгч Үндсэн хууль зөрчсөнд тооцогдож Үндсэн хуулийн цэцэд түүнийг өгөх үндэслэл болно. Хоёрт, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч “зургаан жилийн хугацаагаар, зөвхөн нэг удаа” томилогдож ажиллана. Дахин томилогдохын тулд өөрийг нь санал болгосон шүүгч нарт эсхүл томилсон Ерөнхийлөгчид таалагдах гэх боломжийг хааж, Ерөнхий шүүгчийн хараат бус байдлыг дээшлүүлсэн. Гуравт, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүх санал болгосон хүнийг томилохоос татгалзахыг Ерөнхийлөгчид зөвшөөрөөгүй бөгөөд Ерөнхийлөгч түүнийг заавал томилох үүрэгтэй. Ерөнхий шүүгчийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс томилж буй тохиолдолд зөвхөн үндэслэл бүхий татгалзал хийхийг Киевийн зөвлөмжид тусгажээ.²³ Шүүхийн тухай хуулийн төслийн 36.7-д “Ерөнхийлөгч зөвхөн үндэслэл бүхий тохиолдолд Улсын дээд шүүхийн ерөнхий шүүгчийг томилохоос татгалзах, уг үндэслэлээ шийдвэртээ бичгээр тусгах, улмаар Улсын дээд шүүх Ерөнхийлөгчийн татгалзлыг үндэслэлгүй гэж үзвэл хуралдаанд оролцсон гишүүний дийлэнх олонхийн саналаар дахин нэр дэвшүүлэх, үндэслэлтэй гэж үзвэл өөр шүүгчийг томилуулахаар нэр дэвшүүлэхээр хуульчлах” санал тухайн үед гаргасан ч дэмжигдээгүй. Учир нь, Шүүхийн тухай хуулийн төслийн ажлын хэсэг нь Улсын дээд шүүхээс санал болгосон хүнийг Ерөнхий шүүгчээр томилохоос Ерөнхийлөгч ерөөсөө татгалзах эрхгүй гэж үзсэн. Дээд шүүхийн шүүгчид өөрсдөө дотроосоо нэгийгээ Ерөнхий шүүгчээр томилуулахаар Ерөнхийлөгчид санал болгож буй учраас тухайн нэр дэвшигч нь аль хэдийнэ Дээд шүүхийн шүүгчид тавих мэдлэг, чадвар, ёс зүй, манлайллын шаардлагыг хангасан байх тул ийм шалтгаанаар томилохоос татгалзах боломжгүй.

Тодорхойгүй шалтгаанаар Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч өөрийн хүсэлтээр чөлөөлөгдөж байсан нь түүний хараат бус байдалд халдсанаас болсон эсэх тодорхойгүй байдаг. Ийм эрсдэл үүсэхээс сэргийлж Шүүхийн тухай хуулийн 40.6-д “Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч өөрийн хүсэлтээр албан тушаалаас чөлөөлөгдөх бол хүсэлтээ Улсын дээд шүүхийн Зөвлөгөөнд гаргах бөгөөд Зөвлөгөөн хүсэлтийг үндэслэлтэй гэж үзвэл Ерөнхийлөгчид

²³ Энэхүү зөвлөмжийг гаргасан судалгаанд ЕАБХАБ-ын 19 оролцогч улсыг төлөөлсөн 27 эрдэмтэд, практик хуульчдыг оролцуулсан. OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), 5.

уламжилна. Ерөнхий шүүгч албан тушаалаас чөлөөлөгдөх хүсэлтийн үндэслэлээ олон нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй” гэж заасан.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу 2021.01.15-нд УИХ-аас баталсан Шүүхийн тухай хуулиар шүүхийн хараат бус, бие даасан эрхийг хангаж, Ерөнхийлөгч болон шүүх эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийн эрх зүйн орчинг сайжруулсан юм.

Улсын ерөнхий прокурор болон түүний орлогч нарын томилгоо

Үндсэн хуулийн 56.2-т зааснаар “Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч нарыг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч зургаан жилийн хугацаагаар томилно.” 2002-2017 онд үйлчилж байсан Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 9.1-д “Прокурорын байгууллагыг Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн зургаан жилийн хугацаагаар томилсон Улсын ерөнхий прокурор толгойлно,” 9.2-д “Ерөнхийлөгчийн санал болгосон хүнийг Улсын Их Хурал дэмжихгүй бол нэг удаа өөр хүний нэрийг дэвшүүлнэ,” 9.3-д “Ерөнхийлөгч Улсын ерөнхий прокурорын саналыг үндэслэн түүний орлогчийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн зургаан жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд тэр нь Улсын ерөнхий прокурорын өмнө ажлаа хариуцна” гэж заасан байв. Үүнээс үзвэл УИХ Ерөнхийлөгчийн санал болгосон хүнээс зөвхөн нэг удаа татгалзахаар байжээ.

1992 онд Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш нийт таван хүн Ерөнхий прокуророор томилогдон ажиллаж байна. Профессор Ч.Энхбаатарын судалгааны баг аль Ерөнхийлөгчийн үед хэн Ерөнхий прокуророор ажиллаж байсныг хүснэгтэлжээ:

Хүснэгт 3. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч ба Улсын Ерөнхий прокурорын бүрэн эрхийн хугацааны давхцал²⁴

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч		Улсын Ерөнхий прокурор	
Нэр	Бүрэн эрхийн хугацаа	Нэр	Бүрэн эрхийн хугацаа
П.Очирбат	1993-1997	Н.Ганбаяр	1993-1999
Н.Багабанди	1997-2005	М.Алтанхуяг	1999-2010
Н.Энхбаяр	2005-2009	Д.Дорлигжав	2010-2015
Ц.Элбэгдорж	2009-2017	М.Энх-Амгалан	2015-2019
Х.Баттулга	2017-2021	Б.Жаргалсайхан	2019.04.05-аас

²⁴ Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 63.

Дээрх хүснэгтээс харахад, Үндсэн хуулийн 56.2-т заасны дагуу Улсын ерөнхий прокурор зургаан жилээр ажиллах ч Ерөнхийлөгч шинээр сонгогдох бүрт Улсын ерөнхий прокурорын бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болж, өөр хүнийг томилж байжээ. Жишээлбэл, Н.Багабанди Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсоны дараа Н.Ганбаяр бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусахаас 2 жилийн өмнө, Ц.Элбэгдорж Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсоны дараа М.Алтанхуяг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас 1 жилийн өмнө Ерөнхий прокурорын албан тушаалаас тус тус чөлөөлөгдсөн. Х.Баттулга Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсоны дараа М.Энх-Амгалан бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас 2 жилийн өмнө огцорсон.

2002 оны Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 39.3-т “Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчоор гучин таван нас хүрсэн, хуульчийн мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажилласан Монгол Улсын иргэнийг томилно” гэж заасан байсан боловч Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж энэхүү шаардлагыг хангасан эсэх нь эргэлзээтэй томилгоог хоёр удаа хийсэн.

Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж Ерөнхий прокурор М.Алтанхуягийн албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлтийг хүлээн авсан тухайгаа 2010.05.10-нд мэдэгджээ. Тэрээр Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын дарга Д.Дорлигжавыг Ерөнхий прокуророор томилох саналыг зөвшилцөхөөр УИХ-д 2010.05.11-нд хүргүүлж, 2010.05.14-нд УИХ Д.Дорлигжавыг Ерөнхий прокуророор томилохыг дэмжсэн.²⁵ Энэхүү томилгоо нь гуравхан өдрийн дотор явагдсан тул “хуульчийн мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажилласан” байх шаардлагыг хангасан эсэх хэлэлцүүлэг гүнзгий өрнөх боломж хязгаарлагдмал байсан. Ер нь, УИХ-аас албан тушаалд нэр дэвшигчийн талаар зөвшилцөх, танилцах, томилох ажиллагаа тухайн нэр дэвшигчийг санал болгосноос хойш 3-5 хоногт хийгддэг байсан тул УИХ-ын гишүүд нэр дэвшигчтэй танилцах, мэдээлэлтэй санал хураах боломж хязгаарлагдмал байдгаас нэр дэвшигчийг санал болгосон албан тушаалтанд давуу байдал болдог. Иймд, Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нар төдийгүй бие даасан байгууллагад ажиллахаар нэр дэвшигч зохих шаардлага хангасан эсэхийг нээлттэй, олон нийтийн оролцоотой нягталсны үндсэн дээр УИХ-ын гишүүд дэмжих эсэх саналаа өгөх боломж олгох үүднээс эдгээр албан тушаалд нэр дэвшигчийг сонголд оруулдаг болох нь зүйтэй талаар энэ бүтээлийн VI бүлэгт танилцуулна.

Ерөнхий прокуророор томилогдсон Д.Дорлигжав нь өөрийн намтартаа 1975-1978 онд Ховд аймгийн ХАА-н техникум, 1980-1983 онд ЗХУ-ын Москва хотын “Цэргийн улс төрийн” дээд сургууль, 1983-1987 онд

²⁵ “Д.Дорлигжавыг Улсын Ерөнхий Прокуророор томиллоо,” 2010.05.14, <https://news.mn/r/11787/>

МУИС-ын НУФ-ын “хууль”-ийн ангид суралцсан гэж бичсэн ч Ерөнхий прокуророор томилогдох үедээ хуульч байсан эсэх эргэлзээтэй. Учир нь, Монгол Улс Хуульчдаас сонгон шалгаруулах тухай хууль анх 2003 онд баталж, хуульчийн сонгон шалгаруулалтад орж, тэнцсэнээр хуульч болдог болсон. Мөн, “Нийслэлийн Сүхбаатар дүүргийн прокурорт ажилтан” гэж бичсэнээс өөрөөр мэргэжлийн ажил хийж байгаагүй бөгөөд Ерөнхий прокуророор томилогдохоосоо өмнөх 20 гаран жилийн турш дандаа улс төрийн албан тушаал хашжээ.²⁶ Иймд, Д.Дорлигжав нь “хуульчийн мэргэжлээр арваас доошгүй жил ажилласан” гэх хуулийн шаардлагыг хангаагүй төдийгүй хэт улс төржсөн томилгоо болсон. Ийнхүү томилогдсон Д.Дорлигжавыг өөрийнх нь хүсэлтийн дагуу 2014.12.05-нд Ерөнхий прокурорын албан тушаалаас чөлөөлж, дараахан нь тэрээр Хууль зүйн сайдаар томилогдсон.

Ерөнхийлөгч Ц.Элбэгдорж нь М.Энх-Амгаланг Ерөнхий прокуророор томилохоор зөвшилцөх саналыг хүргүүлсэн бөгөөд УИХ 2015.02.14-нд хэлэлцэж дэмжсэн. М.Энх-Амгалан мөрдөн байцаагчаар ажиллаж байсан төдийгүй мөрдөн байцаагчийн сургууль төгссөн бололтой²⁷ бөгөөд хуульчийн зөвшөөрөлтэй эсэх нь тодорхойгүй байв. Ерөнхий прокуророор томилогдохоосоо өмнө М.Энх-Амгалан нь мөрдөн байцаагчийн болон энэ чиглэлийг удирдах алба насаараа шахуу хашсан учраас тэрээр хуульчийн зөвшөөрөлтэй байсан ч энэ албан тушаалын шаардлага хангаагүй гэж хэлэх үндэслэлтэй. Хуульч хүн мөрдөн байцаагчаар ажиллаж болох ч мөрдөн байцаагчийн ажил бол хуульчийн ажил биш гэсэн олон улсын жишиг бий. Тиймээс, энэ хоёр ажил хоёр өөр мэдлэг, чадвар, ёс зүй, туршлага шаарддаг. Мөрдөн байцаагч гэмт хэрэг гарсан эсэх нотлох баримт цуглуулдаг бол прокурор хууль хэрэглэдэг. Цагдаагийн дарга энэ хүн Улсын ерөнхий прокурор болоод дараа нь хэд хэдэн цагдааг прокурорын удирдлагад томилсон. Жишээ нь, Улсын ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан 2015.04.01-ний өдөр тушаал гаргаж, Улсын ерөнхий прокурорын туслах, Тамгын газрын дарга Б.Үнэнбатыг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлж, түүний оронд мөрдөн байцаагч Ц.Арвинбуудайг томилох шийдвэр гаргасан. Нийслэлийн прокурорын албан тушаалд сонгон шалгаруулалт зарлаад байсан ч сонгон шалгаруулалтыг буцааж, Улсын ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан цагдаагийн хурандаа Б.Амгаланбаатарыг томилсон тухай хэвлэлээр мэдээлж байв.

²⁶ Д.Дорлигжав нь БНМАУ-ын АИХ-ын депутат, Улсын бага хурлын гишүүн, Засгийн газрын шадар сайд, Батлан хамгаалах яамны сайд, Уулын баяжуулах “Эрдэнэт” үйлдвэрийн ерөнхий захирал, Ардчилсан намын дарга, Ерөнхий сайдын зөвлөх, Засгийн газрын гишүүн, Мэргэжлийн хяналтын асуудал эрхэлсэн сайд, Ардчилсан намын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын даргаар ажиллаж байжээ.

²⁷ “Улсын ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан,” 2015.02.14, <http://www.assa.mn/a/28743>

Цагдаад хяналт тавих чиг үүрэгтэй Ерөнхий прокуророор цагдааг томилсон тул цагдаа – Ерөнхий прокурор хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаанд хууль ягштал мөрдөгдөж, хүний эрх баталгаатай хамгаалагдаж байгаад сайн хяналт тавьж чадах эсэхэд эргэлзээ үүсгэсэн.

2017.06.09-нд шинэчлэн баталсан Прокурорын тухай хууль өнөөдөр үйлчилж байна. Энэ хуулийн 46.1-д зааснаар “Прокурорын байгууллагыг Улсын ерөнхий прокурор тэргүүлнэ. Улсын ерөнхий прокурорыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн зургаан жилийн хугацаагаар томилно,” 46.2-д “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын ерөнхий прокурорын саналыг үндэслэн түүний орлогчийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн зургаан жилийн хугацаагаар томилно” гэжээ. Уг хуулийн 46.3-д “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосон хүнийг Улсын Их Хурал дэмжихгүй бол нэг удаа өөр хүний нэрийг дэвшүүлнэ” гэж заасан нь Ерөнхийлөгчөөс санал болгосон дараагийн хүнийг УИХ татгалзах боломжгүй мэт ойлгогдож байх тул энэ заалт нь Үндсэн хуулийн 56.2-т УИХ-тай зөвшилцөн томилох заалтад нийцсэн эсэх эргэлзээтэй.

Д.Дорлигжав, М.Энх-Амгалан нар шиг хуулийн шаардлага бүрэн хангасан эсэх нь тодорхойгүй хүнийг Ерөнхий прокуророор томилохоос сэргийлэх зохицуулалтыг Прокурорын тухай шинэ хуульд дараах байдлаар тусгажээ:

45.1.Хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авч, хуульчийн мэргэжлээр 3-аас доошгүй жил, эсхүл прокурорын туслах ажилтнаар 2-оос доошгүй жил ажилласан, гэмт хэрэг үйлдэж, гэм буруутайд тооцогдож байгаагүй, мэргэжлийн шаардлага хангасан, хорин таван насанд хүрсэн Монгол Улсын иргэнийг прокуророор томилно.

45.2.Прокурорыг мэргэжлийн ёс зүй, мэргэшсэн байдал, ур чадвар, дадлага туршлагыг харгалзан албан тушаалд сонгон шалгаруулах, дэвшүүлэх, эсхүл бууруулан томилох, сэлгүүлэн ажиллуулах журмыг Улсын ерөнхий прокурор батална.

45.3.Прокуророор 5-аас доошгүй жил ажилласан Монгол Улсын иргэнийг дээд шатны прокуророор томилно.

45.4.Хуульчийн мэргэжлээр 10-аас доошгүй жил ажилласан, гучин таван насанд хүрсэн прокурорыг Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчоор томилно.

Эндээс харвал прокурор болохын тулд заавал хуульчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авсан байх төдийгүй хуульчийн мэргэжлээр 3-аас доошгүй жил, эсхүл прокурорын туслах ажилтнаар 2-оос доошгүй жил ажилласан байхаар байна. Мөн прокуророор 5-аас доошгүй жил ажилласан иргэнийг дээд шатны прокуророор томилох тул Ерөнхий прокурор, түүний орлогч нь өмнө нь заавал прокуророор 5-аас доошгүй жил ажилласан байх шаардлагатай болжээ. Энэ шинэ шаардлага, зохицуулалтын дагуу Ерөнхийлөгч Х.Баттулга 1988-2018 онд шат шатны төвшинд прокуророор ажилласан туршлагатай Б.Жаргалсайханг томилох

асуудлыг зөвшилцөхөөр нэр дэвшүүлж, УИХ дэмжиж тэрээр Ерөнхий прокуророор 2019.04.05-нд томилогдсон.

Прокурорын тухай хуулийн 46.6.4-т Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрх “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан” тохиолдолд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн шийдвэр гарснаар хугацаанаас өмнө дуусгавар болно гэсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг Ерөнхийлөгч Х.Баттулга санаачилж УИХ 2019.03.27-нд баталсан бөгөөд энэ заалт өнөөдөр ч хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт батлагдсаны маргааш буюу 2019.03.28-нд Ерөнхийлөгч Х.Баттулга “Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 9.1, Прокурорын тухай хуулийн 46.6.4, ҮАБЗ-ийн 2019 оны 10/09 дүгээр зөвлөмжийг үндэслэн” М.Энх-Амгаланг Ерөнхий прокурорын албан тушаалаас, Г.Эрдэнэбатыг Ерөнхий прокурорын орлогчийн албан тушаалаас тус тус огцруулах зарлиг гаргасан.²⁸ ҮАБЗ ямар үндэслэлээр огцруулах зөвлөмж гаргасан бэ гэдгээ дурдахыг хуулиар шаарддаггүй учраас Ерөнхий прокурор, түүний орлогчийг яагаад огцруулсан нь өнөөдөр ч тодорхойгүй.

Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёс хэрэгжиж байгаа бол Үндсэн хуулиар эрх, үүрэг хүлээсэн төрийн аль ч институт хууль ёсыг дээдлэх зарчмыг хэлбэрэлтгүй дагаж мөрдөх шаардлагатай юм.

Үндсэн хуулийн цэцийн есөн гишүүний гурвыг санал болгох

1992 оны Үндсэн хуулиар Үндсэн хуулийн цэц (цаашид “Цэц” гэх) гэсэн оноосон нэртэй үндсэн хуулийн шүүхийг Монгол Улсад анх удаа байгуулж үндсэн хуулийн хяналтын чиг үүргийг хариуцуулсан. Үндсэн хуулийн 66-р зүйлд заасны дагуу Монгол Улсын олон улсын гэрээ, хууль, УИХ-ын бусад шийдвэр, Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, сонгуулийн төв байгууллагын шийдвэр Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж Цэц шийдвэр гаргавал тухайн хууль, шийдвэр хүчингүй болдог. Мөн, Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх, тодорхой дурдсан албан тушаалтан Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар Цэц дүгнэлт гаргадаг. Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай маргааныг иргэдийн өргөдөл, мэдээллийн дагуу өөрийн санаачилгаар буюу УИХ, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Улсын дээд шүүх, Улсын ерөнхий прокурорын хүсэлтээр хянан шийдвэрлэдэг.

²⁸ “Ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан, түүний орлогч Г.Эрдэнэбат нарыг албан тушаалаас нь огцрууллаа,” 2019.03.28, <https://newspress.mn/v1/p/news/9290>

1992-2020 оны хооронд Цэц 216 маргааныг хянан шийдвэрлэсний талаас илүү хувьд нь Үндсэн хуулийн зөрчлийг олж тогтоосон, мөн үндсэн эрх, эрх чөлөө, төрийн үйл ажиллагааны үндсэн болон бусад зарчмуудтай холбоотой шийдвэрүүд байна. Үндсэн хуулийн асуудлаар гаргасан Цэцийн шийдвэр нь гармагц хүчин төгөлдөр болж, заавал биелэгдэх шинжтэй учраас иргэдийн амьдрал болон улс төрд шууд нөлөөлдөг.²⁹

Цэцийн бүрэлдэхүүний талаар Үндсэн хуулийн 65 дугаар зүйлд ингэж заасан:

1. Үндсэн хуулийн цэц есөн гишүүнээс бүрдэнэ. Тэдгээрийн гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.

2. Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэнийг томилно.

3. Үндсэн хуулийн цэцийн даргаар есөн гишүүний аль нэгийг гурван жилийн хугацаагаар гишүүдийн олонхийн саналаар сонгоно. Түүнийг нэг удаа улируулан сонгож болно.

4. Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, гишүүн хууль зөрчвөл Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, анх илгээсэн байгууллагын саналыг үндэслэн Улсын Их Хурал эгүүлэн татаж болно.

5. Үндсэн хуулийн цэцийн бүрэлдэхүүнд Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн шүүгч орж үл болно.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийг гурван өөр этгээдээс санал болгож буй нь аль нэг институт Цэцэд хэт нөлөөтэй болохоос сэргийлэх, УИХ-аас томилж буй нь санал болгосон нэр дэвшигч “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” эсэхийг нээлттэй, ил тодоор сайн нягтлах зорилготой.

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3.2-т “Цэцийн гишүүнээр томилох хүний тухай Улсын Их Хуралд санал болгохдоо Улсын Их Хурлын дарга зохих байнгын хороодын санал дүгнэлтийг үндэслэн захирамж, Ерөнхийлөгч захирамж, Улсын Дээд шүүх гишүүдийнхээ олонхийн саналыг үндэслэн зохих шийдвэр гаргана,” 3.3-т “Санал болгосон хүнийг

²⁹ Үндсэн хуулийн шүүхийн гол чиг үүрэг бол Үндсэн хуулийг, ялангуяа үндсэн эрх, эрх чөлөө болон үндсэн зарчмуудыг хамгаалах явдал юм. Цэц нь байгуулагдсанаасаа хойш энэхүү чиг үүргээ тодорхой хэмжээнд хэрэгжүүлж Монгол Улсад үндсэн хуультай эс бэхжихэд хувь нэмэр оруулж ирсэн. Гэхдээ, Цэц Үндсэн хуулийг хамгаалах чиг үүргээ хангалттай хэрэгжүүлэхгүй байгаа нь Цэцийн хянан шийдвэрлэсэн маргааны тоо, шийдвэрийн чанар, Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн төлөв байдал зэргээс харагддаг. Үүний шалтгаан нь нэг талаас институцийн хувьд боловсронгуй биш зохицуулалттайгаас, нөгөө талаас Цэцээс ихэнх шийдвэртэй хангалттай сайн үндэслэгээ хийдэггүй, Үндсэн хуулийг оновчтой тайлбарладаггүйгээс үүдэлтэй. Энэ талаар дараах номоос уншина уу: Munkhsaikhan Odonkhuu, *Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation*, CALE Books 4 (Center for Asian Legal Exchange & Graduate School of Law, Nagoya University, 2014).

Улсын Их Хурал Цэцийн гишүүнээр томилохоос татгалзсан бол санал оруулсан байгууллага, албан тушаалтан долоо хоногийн дотор энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан журмаар өөр хүний нэр дэвшүүлнэ,” 3.4-т “Цэцийн гишүүнийг нөхөн томилохдоо орон гарсан гишүүнийг урьд томилох санал болгосон эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан саналаа арван дөрвөн хоногийн дотор гаргах бөгөөд түүнийг Улсын Их Хурал гуч хоногийн дотор шийдвэрлэнэ” гэж тус тус заасан.

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3.1-т “Цэцийн есөн гишүүний гурвыг Улсын Их Хурал, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилох” гэж зааснаас үзэхэд Цэцийн гишүүн зургаан жилийн хугацаагаар томилогдох агуулга байна. Гэвч, УИХ, Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүхээс Цэцийн гишүүнд хэзээ санал болгох талаар хуульчлаагүйгээс үүдэн Цэцийн гишүүнд санал болгохгүй удах, улмаар Цэцийн гишүүн зургаан жилээс урт хугацаагаар ажиллах байдал үүсдэг. Жишээлбэл, Н.Жанцан нь Ерөнхийлөгчөөс дөрвөн удаа санал болгосны дагуу 1992.07.01-ээс эхлэн Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр томилогдсон учраас 2016.07.01 хүртэл 24 жил ажиллах ёстой байсан боловч 2018.05.24 хүртэл 26 жил ажиллаж бүрэн эрхийн хугацаа нь 2 жилээр хэтэрсэн. Иймд, Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болохоос нь өмнө эсхүл дуусгавар болсноос хойш тодорхой хугацааны дотор Ерөнхийлөгч болон УИХ-аас тухайн гишүүний орны гишүүнийг санал болгох талаар хуульчлах шаардлагатай байна.³⁰ Иймд, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 19.1-т “Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг томилуулах саналаа цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсноос хойш, эсхүл бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болсноос хойш 30 хоногийн дотор холбогдох хуульд заасан журмын дагуу захирамж гарган Улсын Их Хуралд оруулна” гэж тусгасныг хууль зүйн үндэслэлтэй гэж үзэж дэмжиж байна.

Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 3.2-т “Цэцийн гишүүнээр томилох хүний тухай Улсын Их Хуралд санал болгохдоо Улсын Их Хурлын дарга зохих байнгын хороодын санал дүгнэлтийг үндэслэн захирамж, Ерөнхийлөгч захирамж, Улсын Дээд шүүх гишүүдийнхээ олонхийн саналыг үндэслэн зохих шийдвэр гаргана” гэж заасан нь хэрэгжиж байгаа ч Үндсэн хуулийн үзэл санаанд нийцэхгүй байна. Тухайлбал, УИХ-ын

³⁰ Улсын дээд шүүхээс санал болгох хуулийн хугацаа байгаагүйгээс Цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дууссанаас хойш 2 жил хүртэл санал болголгүй уддаг байсан. Шүүхийн тухай 2021 оны хуулийн 25.8.7-т Улсын дээд шүүх “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх, эгүүлэн татах хуульд заасан үндэслэл бий болсноос хойш 30 хоногийн дотор санал гаргах”-аар зааж санал болгох ажиллагаа тухай бүр хугацаандаа хийгдэж эхэлсэн.

болон Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүхийн³¹ алинаас нь ч Цэцийн гишүүнд санал болгох ажиллагаа нээлттэй явагддаггүй, Цэцийн гишүүний орон тоог олон нийтэд зарладаггүй, зохих шаардлага хангасан хүмүүс нэр дэвшүүлэх боломж олгодоггүй байна. Мөн, УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 40.1-т “Улсын Их Хурал ...Цэцийн гишүүнээр томилуулахаар санал болгосон нэр дэвшигчийг Хууль зүйн байнгын хороо ажлын 5 өдрийн дотор хэлэлцэж санал, дүгнэлт гаргана” гэж заасан нь хэт богино хугацаанд Цэцийн гишүүнийг томилох шалтгаан болж байна. Цэцийн гишүүнийг санал болгосноос хойш цөөн өдөрт томилж буй байдал нь нэр дэвшигч “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” эсэх талаар нягталж олон нийтийн хэлэлцүүлэг хийх болон УИХ-ын гишүүдэд мэдээлэл очих боломж олгохгүй байгаагаас Үндсэн хуулийн 1.2-т буй ардчилсан ёс хангагдахгүй байна.

Эрх бүхий байгууллагаас Цэцийн гишүүнд санал болгох болон УИХ-аас томилох хоорондын завсрын хугацааг хуульчлаагүй байснаас болж Цэцийн гишүүний талаар олон нийт шүүн хэлэлцэх боломж олгогдохгүйгээр УИХ дээр мэдээлэлгүй санал хураахад хүрдгийг харуулсан сүүлийн жишээг танилцуулъя. Жишээлбэл, УИХ-ын 2018 оны 33 дугаар тогтоолын хүрээнд УИХ-ын даргын 2018.05.21-нд 107 тоот захирамж гарган Цэцийн гишүүнд Ш.Солонгыг нэр дэвшүүлсэн бөгөөд 2018.05.22-нд УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо,³² 2018.05.23-нд Хууль зүйн байнгын хороо³³ тус тус хэлэлцэж дэмжээд, 2018.05.24-ний 12:11 цагт баталсан 33 дугаар тогтоолоор томилжээ. Ерөнхийлөгчөөс Б.Буяндэлгэр, Ц.Нанзаддорж, Г.Туулхүү нарыг Цэцийн гишүүнд санал болгох тухай зарлигийг 2018.05.18-нд гаргасан гэх боловч хожуу буюу 2018.05.21-нд эдгээр хүмүүсийн нэрс олон нийтэд ил болж, УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо 2018.05.23-нд хэлэлцэж дэмжээд,³⁴ 2018.05.24-ны 11:30 минутад баталсан 35 дугаар тогтоолоор бүгдийг нь Цэцийн гишүүнээр томилсон. Ерөнхийлөгч Х.Баттулга эдгээр гурван хүний нэрийг Цэцэд санал болгосон талаар 2018.05.21-нд олон нийтэд анх мэдээлсэн ч эдгээрийн товч намтрыг бүрэн хэмжээгээр ил тод болгоогүй байж байгаад

³¹ Шүүхийн тухай 2021 оны хуулийн дагуу Улсын дээд шүүх “Монгол Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдаанаар хэлэлцэх зарим асуудлын бэлтгэл хангах журам”-ыг 3 сард баталж, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвших тухай хүсэлтийг нээлттэй хүлээн авч, бүхий л үйл явцыг мэдээлдэг болсон. Энэхүү нээлттэй процессын дагуу анх удаа хүсэлт гаргагчдаас Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн олонх Ж.Эрдэнэбулган, Д.Гангабаатар нарыг дэмжиж, тэднийг УИХ томилсон. “Дээд шүүх Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх асуудлыг хэлэлцэнэ, 2021.03.18, <http://www.supremecourt.mn/news/585>

³² “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшигч Ш.Солонгыг Байнгын хороо дэмжлээ,” Монгол Улсын Их Хурал, 2018.05.22, <http://www.parliament.mn/n/npij>

³³ “Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигч Б.Буяндэлгэр, Ц.Нанзаддорж, Ш.Солонго, Г.Туулхүү нарыг дэмжлээ,” Монгол Улсын Их Хурал, 2018.05.23, <http://www.parliament.mn/n/rfij>

³⁴ Мөн тэнд.

томилгоог хийлгэсэн юм. Цэцийн дөрвөн гишүүний албан тушаалд санал болгосон хүмүүсийг олон нийтэд мэдээлснээс хойш гурван өдөр хүрэхгүй хугацаанд багтаан томилсноос болж олон нийт эдгээр нэр дэвшигч “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” эсэх талаарх мэдээлэл авах, хэлэлцэх боломж олдоогүй. Энэ талаарх хуульчид болон судлаачдын эхний ярилцлага хэвлэгдэх мөчид эдгээр хүмүүс аль хэдийнэ томилогдсон байв.³⁵ Мөн, Монголын Хуульчдын холбооны Хууль зүйн шинжлэх ухаан, боловсролыг дэмжих хороо гурван нэр дэвшигчийн тухай мэдээлэл авснаас хойш хамгийн ойрын боломжит хугацаанд буюу 2018.05.25-нд хэлэлцүүлэг хийхээр товлож хийсэн ч энэ өдрийн өмнөх өдөр эдгээр гурван хүн Цэцийн гишүүнээр аль хэдийнэ томилогдчихсон байсан.

1992-2021 онд Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнээр нийт 38 хүн томилогдсон бөгөөд эдгээрээс нэг нь дөрвөн удаа, нэг нь гурван удаа, дөрөв нь хоёр удаа тус бүр дахин томилогдсон. Үндсэн хууль тогтоогчдоос бүрдсэн УБХ 1992.05.08-нд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийг батлахдаа Үндсэн хуулийн 65.2-т заасан “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” гэдэг шаардлагыг задалж нарийвчлан тодорхойлоогүйгээс уг хууль үйлчилж эхэлснээс хойш Цэцийн гишүүн нь эрх зүйч эсхүл өөр мэргэжлийн хүн байхыг зөвшөөрч ирсэн бөгөөд мэргэшсэн, мэргэжлийн байх шаардлага тавьдаггүй практик тогтсон. 1992-2021 онд Цэцэд томилогдсон 38 гишүүнээс наад зах нь таван гишүүн хуульч ч биш, эрх зүйч ч биш байсан бөгөөд тэдний хоёр нь Ерөнхийлөгчөөс санал болгосон түүхч, хоёр нь УИХ-аас санал болгосон геологич, нэг нь дипломатч байв. Үлдсэн 33 хүний нэлээд нь хууль зүйн сургуульд сурч эрх зүйн мэргэжил эзэмшсэн ч мэргэжлээрээ бараг ажиллаагүй бөгөөд улс төрийн албан тушаал хашиж байсан хүмүүс Үндсэн хуулийн цэц рүү томилогдож байв. Эдгээр улс төрчдийг ихэнхдээ Ерөнхийлөгч болон УИХ санал болгож Цэцийн гишүүнээр томилуулсан.

Ерөнхийлөгчийн санал болгосны дагуу Цэцийн гишүүнээр 2018.05.24-нд томилогдсон гурван хүн нь эрх зүйч мөн боловч мэргэжлээрээ бараг ажиллаагүй ажээ. Жишээлбэл, Цэцийн гишүүн Ц.Нанзаддорж нь 1987 онд ОХУ-ын Эрхүү хотын Улс ардын аж ахуйн дээд сургуулийг, 2007 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн оройн ангийг төгсөж эрх зүйч мэргэжил эзэмшсэн. 1984-1994 онд Говь-Алтай аймгийн АДХ-ын гүйцэтгэх захиргаа, Өмч хувьчлалын комисст ахлах мэргэжилтэн, 1994-1996, 2000-2004, 2010-2012, 2013-2015 онд (нийт 8 жил) хувийн компанид менежер, дэд захирал, 1996-2000, 2004-2010, 2012-2013, 2015-

³⁵ О.Мөнхсайхан: “Үндсэн хуулийн шүүгч нарын томилгоо ба УИХ-ын гишүүдийн хайнга байдал нотлогдов,” 2018.05.24, ikon.mn, <https://ikon.mn/opinion/1aqu>; Б.Гүнбилэг: “УИХ өнөөдөр Ерөнхийлөгчийн зааснаар буруу шийдвэр гаргачихлаа,” 2018.05.24, ikon.mn, <https://ikon.mn/n/1ars>

2016 онд (нийт 14 жил) Төрийн өмчийн хороонд ахлах мэргэжилтэн, газрын орлогч дарга, газрын дарга, хорооны дарга, 2016-2018 онд “BOD” ХХН хуулийн фирмд хуулийн зөвлөхийн ажил хийсэн гэж Үндсэн хуулийн цэцийн вэбсайт дахь танилцуулгадаа бичжээ. Энэ хүний сүүлийн 20 гаран жил хийсэн гол ажил болох компанийн болон Төрийн өмчийн хорооны ажлуудын аль нь ч хууль хэрэглэдэг ажил биш учраас хууль зүйн мэргэжлээр ажилласан гэж үзэх боломжгүй. Ерөнхийдөө Үндсэн хуулийн маргаан эцэслэн шийдэх чадвар бүхий туршлага түүнд байгаа эсэх нь эргэлзээтэй. Мөн энэ хүн ёс зүйн хувьд олон асуудал яригддагийг хэвлэлүүд олон жил нийтэлжээ. Тухайлбал, 20 шахам жил төрийн албанд ажилласан мөртлөө хэдэн тэрбум төгрөг бүхий хөрөнгөтэй, үүнийгээ хөрөнгө орлогын мэдүүлэгтээ мэдүүлдэггүй байсан, мөн шударга явагдсан эсэх нь эргэлзээтэй өмч хувьчлалуудыг явуулахад шууд болон шууд бусаар оролцсон гэж хэвлэлээр бичигддэг. Тэгэхээр үүнийг нь асууж, тодруулж, үнэнийг нь олж нягталсны дараа Цэцийн гишүүнээр томилох эсэхийг шийдвэрлэх хэрэгтэй байв. Ийм хэлэлцүүлэг өрнөлгүйгээр томилогдсон учраас Цэцийн гишүүний хувьд Үндсэн хуульд үнэнч шударга, зарчимч ажиллана гэх итгэл төрүүлдэггүй.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Б.Буяндэлгэр нь 1984 онд ЗХУ-ын Эрхүү хотын Улсын их сургууль төгсөж эрх зүйч мэргэжил эзэмшсэн боловч хууль зүйн мэргэжлийн ажил хийж байгаагүй ажээ. Тодруулбал, 1984-1989 онд Дорнод аймгийн АДХ-ын гүйцэтгэх захиргааны Зохион зааварлах хэлтэст референт, 1989-1991 онд Дорнод аймгийн ХЗЭ-ийн хорооны дарга, 1990-1992 онд БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын депутат, 1991-1993 онд Дорнод аймгийн Залуучуудын холбооны тэргүүнээр ажиллажээ. 2008-2012 онд УИХ-ын Тамгын газрын Судалгаа, шинжилгээ, олон нийттэй харилцах хэлтэст ахлах референтээр ажилласан гэжээ. Хэдийгээр энэ хугацаанд зарим улсын талаарх лавлагаа гаргасан гэх боловч Үндсэн хуулийн чиглэлээр хийсэн дорвитой судалгаанд оролцсон талаарх мэдээлэл алга байна. 1993-2008, 2012-2015, 2015-2018 онд хувийн компанид захирал, менежерээр ажиллаж байжээ. Ардчилсан дэглэмд шилжсэнээс хойших 28 жилийн 21 жилд нь буюу дийлэнх хугацаанд нь бизнес хийж байсан, 3 жилд нь аймгийн залуучуудын холбооны тэргүүнээр ажиллаж байжээ. Эдгээр бүгд хуулийн мэргэжлийн ажил биш нь тодорхой. Мөн, Дорнод аймгийн иргэдийн хурлын төлөөлөгчөөр дөрвөн жил ажилласан улс төрч бөгөөд Цэцэд томилогдох хүртлээ АН-ын идэвхтэй гишүүн. Зарчмын хувьд бол Цэцэд томилогдох хүн нь нэр дэвшихээсээ өмнөх дөрвөөс доошгүй жил улс төрийн албан тушаал хашаагүй байх хэрэгтэй байдаг бөгөөд ингэснээр хараат бус, шударгаар ажиллах итгэл төрүүлнэ.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Г.Туулхүү 1982-1983 онд Инженер хайгуулын товчоонд техникч геологичоор ажиллаж байсан бөгөөд 1990 онд МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийг төгсөж эрх зүйч мэргэжил эзэмшээд 1990-1998 онд Дархан хотын Давж заалдах шатны шүүхэд ардын шүүгч, шүүгчээр ажиллажээ. 1998-2001 онд Гаалийн ерөнхий газрын Хяналт шалгалт, хэрэг бүртгэлийн хэлтсийн дарга, 2001-2018 онд Шийдвэр гүйцэтгэлийн газар (Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ерөнхий газар)-т ерөнхий гүйцэтгэгч, тасгийн дарга, тэргүүн дэд дарга, дэд даргаар ажиллажээ. Ардчилсан дэглэм рүү шилжсэнээс хойш эхний 8 жил шүүгчээр ажиллаж хууль хэрэглэсэн боловч үүнээс хойш 20 жилд Гаалийн ерөнхий газар болон Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газарт хашсан алба нь хууль хэрэглэх биш, хууль сахиулах ажилд хамаарна. Шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх ажил гэдэг нь цагдаатай адил буюу гарсан шийдвэрийг л хэрэгжүүлдэг хууль сахиулагч гэсэн үг. Өөрөөр хэлбэл, энэ хүн Цэцэд томилогдохоосоо өмнөх 20 жилд өөрөө хууль зүйн дүгнэлт гаргаад, бие даан, хараат бусаар үндэслэл бичиж шийдвэр гаргах мэргэжлийн ажил эрхэлж байсан гэж үзэх боломжгүй.

Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигч заавал хууль зүйн мэргэжилтэй байх ёстой гэсэн явцуу үзэл баримтлалыг Цэцийн тухай хуульд оруулахыг Үндсэн хууль шаарддаг. Үндсэн хуулийн 65.2-т “улс төр, хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй” гэж заасан. Хэрэв үндсэн хууль тогтоогч Цэцийн гишүүний талаарх өргөн үзэл баримтлалыг баталж хуульч төдийгүй улс төрчид Цэцэд томилогдох боломжтой гэж үзсэн бол “улс төрийн эсхүл хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй” гэж бичих байсан ч ингэж бичээгүй. Тиймээс, хууль зүйн өндөр мэргэшилгүй хүнийг томилохыг зөвшөөрсөн гэж шууд үзэх нь учир дутагдалтай. “Улс төр, хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй” гэсэн хэллэг дэх таслал нь “болон” хийгээд “эсхүл” гэсэн холбоосны аль алиныг илэрхийлэх боломжтой. Цэцийн чиг үүрэг болон бусад орны жишгийг харгалзаж үзвэл энэ таслал нь “болон” гэсэн утгатай гэж тайлбарлахаас аргагүй. Өөрөөр хэлбэл, Цэцийн гишүүн бол улс төрийн болон хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй байх ёстой гэж ойлгох нь зүйтэй. Юуны өмнө, Цэцийг үндсэн хуулийн шүүх гэж Цэцийн гишүүд өөрсдөө болон Монголын үндсэн хууль судлаачид нэгдмэл үзэл санаагаар хүлээн зөвшөөрдөг. Цэц шүүх юм бол түүнд ажиллах гишүүн нь шүүгчээр ажиллах наад захын шаардлага хангасан байх ёстой. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрлэдэг үндсэн хуулийн маргаан бол хууль зүйн маргааны нэг төрөл бөгөөд түүнийг зөв шийдвэрлэхийн тулд хууль зүйн мэдлэг, ур чадвараас гадна үндсэн хуулийн онол, философийг мэддэг байх хэрэгтэй учраас Цэцийн гишүүн хуульч эсхүл ядаж эрх зүйч байх нь зохистой. Хууль зүйн өндөр мэргэшил гэдэг бол хуульч эсхүл эрх зүйч байгаад зогсохгүй тухайн мэргэжлээрээ тодорхой хугацаанд ажиллаж туршлага хуримтлуулсныг

ойлгоно. Тиймээс, Цэцийн гишүүн ядаж хууль зүйн мэргэшилтэй байна гэсэн явцуу үзэл баримтлалыг үндсэн хууль судлаачдын дийлэнх дэмждэг.³⁶ Цэцийн гишүүд Цэцийн бүтэц, бүрэлдэхүүн, бүрэн эрх, журмыг зохицуулсан хуулиудын төслийг өөрсдөө боловсруулж 2015 онд Ерөнхийлөгчөөр дамжуулан УИХ-д өргөн бариулсан. Энэ төсөлд анх зөвхөн хууль зүйн мэргэшилтэй хүн Цэцийн гишүүнээр томилогдох санааг оруулсан байсан³⁷ ч яг өргөн барьсан төслөөсөө уг санааг хассан байсан бөгөөд энэ хуулийн төсөл хэлэлцэгдээгүй дарагдсан. УИХ-ын сүүлийн гурван удаагийн бүрэлдэхүүний үед Засгийн газраас Цэцийн хууль тогтоомжийг шинэчлэх зорилт тавьсан ч биелэгдэхгүй өдий хүрч байна.

Ардчилсан улсууд дахь Үндсэн хуулийн шүүхийн гишүүд нь шүүгчид тавигдах шаардлагыг хангасан байх ёстой гэсэн нийтлэг чиг хандлага бий. Жишээлбэл, ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид тавих шаардлагын талаар 1949 оны Үндсэн хуульд заагдаагүй боловч 1951 оны Германы Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 3-р зүйлд үндсэн хуулийн шүүгч ердийн шүүгчийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд тавигдах шаардлагыг хангасан байх талаар тусгасан. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгч хууль зүйн мэргэжилтэй байх шаардлагыг Үндсэн хуульд эсхүл Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуульд зааж өгч болдог.³⁸ Тиймээс, Монгол Улсын хувьд “улс төр, хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй” гэдгийг хуульч эсхүл ядаж эрх зүйч байна, энэ мэргэжлээрээ тодорхой хугацаанд ажилласан туршлагатай байна гэдгийг Цэцийн тухай хуульд тусгаж болно.

Цэцийн гишүүд зургаан жилийн хугацаатай томилогдож, заримдаа дахин томилогдож, үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэдэг учраас Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийн талаар шүүмжлэлт хэлэлцүүлэг өрнөдөг байх шаардлагатай. Нэр дэвшигч Цэцийн гишүүнээр ажиллах төвшний “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” эсэхийг нээлттэй, олон нийтийн оролцоотой нягталсны үндсэн дээр УИХ-ын гишүүд томилох эсэх саналаа өгөх боломж олгох үүднээс нэр дэвшигчийг сонголд оруулдаг болох хэрэгтэй гэдгийг энэ бүтээлийн VI бүлэгт авч үзнэ. Ард түмний төлөөлөгчдийн баталсан хуулийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэдгээр хүчингүй болгох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг Цэцийн гишүүнд нэр дэвшиж буй хүний

³⁶ Ц.Сарантуяа, *Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал* (УБ, 2005), 71–72; Sarantuya Ts., “Abstract of the Thesis for Doctor of Juridical Science: Origin, Development and Urgent Tasks of the Constitutional Procedure Law in Mongolia” (Sc.D, National University of Mongolia, 2008), 14–15; Ж.Амарсанаа, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц ба захиргааны хэргийн шүүх,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, нийтлэлийн эмхтгэл)* дотор, ред. Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа (УБ, 2007), 321–22; Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн мэдлэг* (УБ, 2008), 402.

³⁷ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн төсөл (шинэчилсэн найруулга), 5-р зүйлийн 5.1, 2014.11.05.

³⁸ О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуулийн хяналтын хоёр загвар: онцлог ба төстэй тал,” *Эрх зүй №1* (31) (МУИС-Хууль зүйн сургууль 2015), 9-38.

эрх зүйн философи, зарчим, хандлага, ёс зүйн талаар иргэд мэдэх эрхтэй. Хуулийн талаар үндэслэл бүхий үзэл баримтлал, философитой, шүүгчээр ажиллах ёс зүй, зан төлөвтэй хүн нь Цэцэд томилогдвол үндсэн хуулийн маргааныг зөв хянан шийдвэрлэж, үндэслэл бүхий, сайн шийдвэр бичих магадлалтай. Тиймээс, Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийн эрх зүйн философи, зан төлөвийн талаар хуулийн судлаачид болон сэтгүүлчид сайн бичиж хэвлүүлдэг байх хэрэгтэй.

Цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлагыг нэр дэвшигч хангасан эсэх шүүмж, хэлэлцүүлэг бараг өрнөдөггүй. Үүний үр дагавар болж Цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлага хангаагүй хүмүүс заримдаа Цэцэд томилогддог. 2007 оноос хойших Цэцийн гишүүний томилгоог ажиглахад эрх бүхий субъектээс Цэцийн гишүүнд хэнийг нэр дэвшүүлсэн, хэнийг томилсон талаар товч мэдээ хэвлэлд тавигддаг боловч үндсэн хуулийн маргаантай хэргийн талаар нэр дэвшигч ямар бодолтой вэ, ёс зүй, зан төлөвийн хувьд шаардлага хангасан уу, үндсэн хуулийн талаар ямар мэдлэг, ойлголттой вэ зэрэг асуудлыг хөндөж бичиж, ярьсан судлаач бараг байгаагүй. Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийн талаар судлаачид нухацтай хэлэлцдэггүй учраас улс төрчид өөрсдийн хүссэн нэр дэвшигчийг амархан томилдог, дахин томилдог. Үүний нэг илэрхий жишээ бол мэргэжлийн биш эсхүл шаардлага хангаагүй хүмүүс Цэц рүү томилогдох үед хуульчдаас болон судлаачдаас шүүмж гардаггүй явдал. Цэцэд ажиллаж байсан мэргэжлийн бус гишүүдээс цөөнгүй нь улиран томилогдож байсан. Хэрэв судлаачид, хуульчид Цэцийн гишүүнд тавигдах шаардлага хангаагүй нэр дэвшигчийг хүчтэй шүүмжилдэг болбол мэргэжлийн бус хүмүүс Цэц рүү томилогдох, дахин томилогдохоос сэргийлэх, ядахдаа тоог нь цөөрүүлэхэд хувь нэмэр оруулна.



VI. Үндсэн хуулийн бус бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгохыг хориглосон нь

1992 оны Үндсэн хуулийн 33.4-т “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно” гэж заасан байв. Энэ заалт нь анхнаасаа Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд түүнийг нарийвчлан журамласан тодорхой бүрэн эрхийг л хуульчлах агуулгатай байсан ч ийм байдлаар хэрэгжээгүйгээс Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олноор нэмж өгсөн нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцэлд сөргөөр нөлөөлсөн. Иймд, 2019.11.14-ний нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.4-ийн анхны үзэл баримтлалыг нь сэргээн “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэж өөрчилсөн. Энэ өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан хүрээнээс гадуур ямар ч бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид хуулиар олгож болохгүй гэх агуулгатай бөгөөд энэ чухал өөрчлөлтийг хэрэгжүүлж буй явц ямар байгааг бүтээлийн энэ бүлэгт авч үзнэ. Мөн, УИХ-аас байгуулдаг бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгчийн оролцоог Үндсэн хуулийн 33.4-т заасны дагуу халахдаа УИХ дахь олонх, цөөнхийн төлөөлөл, мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн оролцоо, ил тод, нээлттэй байдлыг хэрхэн хангах талаар авч үзнэ.

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт: тодорхой бүрэн эрх

1992 оны Үндсэн хуулийн 33.4-т “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно” гэж тусгах талаар УБХ, АИХ дээр

ямар хэлэлцүүлэг өрнөсөн нь түүний үзэл баримтлалыг ойлгоход тустай. Энэ заалт Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийг тодруулж хүрээнээс нь халиулахгүйгээр хуульчлах агуулгатай гэж ойлгогдож байсан ч түүний анхны бичилт маргаан дагуулсан. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс хуралдаанаар хэлэлцэж УБХ-д өргөн барьсан Үндсэн хуулийн төсөл (1991.10.05)-ийн 33.3-т “Ерөнхийлөгчид өөр тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно,” УБХ-аас АИХ-д өргөн барьсан Үндсэн хуулийн төсөл (1991.11.07)-ийн 33.4-т “Ерөнхийлөгчид бусад тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно” гэж бичсэн байжээ. Эдгээр томъёолол дахь “өөр тодорхой бүрэн эрх,” “бусад тодорхой бүрэн эрх” олгох тухай бичвэр нь Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнээс халихаар ойлгогдох эрсдэлтэйг АИХ-ын олон гишүүн шүүмжилсэн. Жишээлбэл, Э.Бат-Үүл “ялсан нам нь Ерөнхийлөгчийн эрхийг өргөтгөхдөө идэж явсаар байгаад гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх 3 засаглалаа гурвууланг нь идэж болно шүү... Тийм учраас тэр бүрэн эрх рүү халдахгүй байхыг энд нэмээд заагаад өгчихвөл өөр байж болно л доо.” гэжээ.¹ Үүний хариуд УБХ-ын дарга Р.Гончигдорж “энд бараг тайлбар хэрэггүй юм л даа. Бид нар нөгөө төрийн гурван эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа өөрт нь онцгойлон олгосон эрх мэдэл гэж байгаа шүү дээ. Тэр эрх мэдлээс бол хэн ч тэрийг авч тэр эрхийг эдлэх ёсгүй гэдэг утгаараа тэр гурван эрх мэдэл рүү бол орохгүй л дээ” гэсэн тайлбар хэлжээ.² Ингэж ойлголцсоны эцэст Үндсэн хуулийн 33.4-т буй текстээс “өөр,” “бусад” гэсэн үгийг хасаж арай тодорхой болгон эцэслэн баталжээ.

Үндсэн хууль хэлэлцэх үеэр 1991.10.16-нд Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид ийм үзэл баримтлалыг хэлж байв: “Ерөнхийлөгч бол тодорхой бүрэн эрхийг энэ дотор нь олгоно гэсэн санаатай юм. Энд дурдсан 13 зүйлийн дотор тодруулж тогтоох юм байвал хуулиар тогтооно гэсэн үг... Ерөнхийлөгч юм нэмэхгүй гээд байна шүү дээ, энэ дотор нь ярина.”³ Тэрээр энэ заалтын үзэл баримтлалыг хожим 2008 онд ингэж бичиж үлдээжээ:

Тодорхой бүрэн эрх нь үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд түүний хууль зүйн хувьд нарийвчлан журамласан (процедурчилсан) амьдралын тодорхой нөхцөл байдалд (гипотезид) уг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхойлж үйлдэл, арга замаар (диспозици-ээр) дэлгэрүүлсэн байдаг. Жишээ нь, Ерөнхийлөгчөөс хуульд ямар үндэслэлээр хэдийд хориг тавьж болох, түүнийг УИХ хүлээн зөвшөөрөхгүй бол хэрхэх, зөвшилцөөд тохирохгүй бол яах, уучлалыг ямар үндэслэлээр

¹ БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11, 74, 76, 77.

² Мөн тэнд, 76.

³ БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16, 91.

үзүүлэх, төрийн дээд ямар цолыг ямар болзлоор хэдийд хүртээх гэх мэт. Энэ мэт мянга мянган бичил асуудлыг Үндсэн хуульд л чихэж оруулаад байж болох уу даа.⁴

Үндсэн хуулийн 33.4 анхны үзэл баримтлалаараа хэрэгжээгүй, харин уг заалтыг гажуудах замаар Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээнээс хальсан бусад маш олон бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид нэмж олгож, Ерөнхийлөгчийн зүгээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн олон асуудалд хөндлөнгөөс хутгалдан орох, нөлөөлөх нөхцөл үүсгэж, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцэл алдагдахад хүргэсэн. Ерөнхийлөгч хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хүрээнд олон бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуульд заасан ч эдгээр дээр нэмээд Үндсэн хуулиар нэрлэн заагаагүй маш олон бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид өгсөн.

1992-2020 онд Ерөнхийлөгчийн зүгээс хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд нөлөөлөх хэмжээний хэт их эрх мэдлийг Үндсэн хуулиас гадуур төвлөрүүлсэн байв. Энэ хугацаанд шүүх эрх мэдэлтэй холбоотой Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхээс гадуур Үндсэн хуульд заагаагүй маш олон бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид ердийн хуулиар өгчээ. Тухайлбал, Улсын дээд шүүхийнхээс бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийг томилох (1993 оноос), шүүгчийг түдгэлзүүлэх, огцруулах, чөлөөлөх (1993 оноос), Шүүхийн сахилгын хороо (2012 оноос Шүүхийн ёс зүйн хороо)-ны дарга, гишүүнийг томилох (2002 оноос), ШЕЗ-ийн дарга, гишүүнийг томилох (2012 оноос) гэх мэт бүрэн эрхийг ердийн хуулиар Ерөнхийлөгчид шилжүүлсэн байв. Мөн, 2019 онд ҮАБЗ-өөс зөвлөмж гарвал ямар ч үндэслэл дурдахгүйгээр шүүгчийг хугацаагүй түдгэлзүүлэх, ерөнхий шүүгчийг огцруулж, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, АТГ-ын дарга, дэд дарга нарын бүрэн эрхийг ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр дуусгавар болгодог болсон. ҮАБЗ-ийг Ерөнхийлөгч тэргүүлдэг, Ажлын албыг нь томилж удирддаг. Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхэд хамаарахгүй маш олон ийм бүрэн эрхийг хэтрүүлж өгснөөс болж Ерөнхийлөгчид хэт их эрх мэдэл төвлөрч төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцэл алдагдахад хүрсэн. Жишээлбэл, авлигын гэмт хэргийг шалгах үүрэгтэй АТГ-ын удирдлагыг Ерөнхийлөгч нэр дэвшүүлдэг, тэр гэмт хэргийг шалгаж байгаа процесс хуульд нийцэж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг Улсын ерөнхий прокурорыг Ерөнхийлөгч томилдог байв. Дээрээс нь тэр маргааныг шийддэг шүүгч, ерөнхий шүүгчдийг томилох, хариуцлага тооцоход Ерөнхийлөгч үлэмж нөлөөтэй. Энэ нөхцөлд олон нийтийн хардаж хэлээд байгаа шиг тодорхой хэрэг,

⁴ Б.Чимид, *Төр ба эрх зүйн шинэтгэлийн эгзээгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008), 152-153.

маргаанд Ерөнхийлөгчийн институтийн зүгээс зүй бусаар нөлөөлөх бодитой эрсдэл үүссэн.

Ихээхэн мөнгөн дүнтэй эсвэл улс төрийн том ашиг сонирхлыг хөндсөн маргааныг шийдэхэд зөвхөн хууль, нотлох баримтаар биш, харин улс төрийн болон бусад зүй бус нөлөө орох эрсдэл байгааг “шударга бусын хонгил” гэж улс төрийн хэллэгээр хэлж байгаа гэж ойлгодог. Үндсэн хуульд заасан болон заагаагүй олон бүрэн эрх Ерөнхийлөгчид төвлөрсөн нь үнэхээр ийм эрсдэл үүсэх шалтгааны нэг болсон. Зарим тодорхой хэргийг шийдэж байгаа байдал, тэр шийдвэр гаргаж байгаа цаг үе зэргээс ийм эрсдэл байна гэж хардах хүмүүс байна. Үүнээс гадна олон улсын судалгаанаас иймэрхүү дүр зураг ч харагддаг. Жишээлбэл, Дэлхийн өрсөлдөх чадварын индексийн хүрээнд 140 гаруй улс дахь шүүхийн хараат бус байдлыг үнэлж жил бүр эрэмбэлдэг. Манай Улсын хувьд 2011 онд 2.6 үнэлгээ авч 122-т жагсаж байсан ч уг үнэлгээ баг багаар нэмэгдэж 2016 онд гэхэд 3.2 үнэлгээ авч 100-д жагссан. Гэвч, 2017 ондоо 3 үнэлгээ авч 110-т, 2018 онд 2.8 үнэлгээ авч 113-т, 2019 онд 2.6 үнэлгээ авч 120-т жагсаж буурсан. Шүүхийн хараат бус байдлын энэ судалгааг бизнес эрхэлж байгаа хүмүүсээс авч дүгнэдэг тул бизнес эрхлэгчид өөрсөдтэй нь холбоотой маргаан шударгаар шийдэгдэж байгаа эсэх дээр тун хангалтгүй гэжээ.

1993 онд баталсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай болон бусад олон хуульд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг энэ мэтээр нэмэгдүүлж өгчээ. 2018 оны судалгаагаар “Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрх үндсэн бүрэн эрхээсээ хэд дахин өргөн хүрээтэй, төрийн олон байгууллагуудтай харилцахтай холбоотой 70 орчим эрхүүд, 40 орчим хуулийн зүйл, заалтаар зохицуулагдаж байна” гэж дүгнэжээ.⁵ 2021 оны хавар хийгдсэн судалгаагаар нийт 70 хуулиар Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг зохицуулж байна.⁶ Жишээлбэл, шүүх эрх мэдлээс бусад хүрээнд ч Сонгуулийн ерөнхий хорооны есөн гишүүний хоёр, Олон нийтийн радио, телевизийн үндэсний зөвлөлийн 15 гишүүний дөрөв, Хүний эрхийн үндэсний комиссын гурван гишүүний нэг, Төрийн албаны зөвлөлийн дарга зэргийг нэр дэвшүүлэх, мөн ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн дарга, шинжээч, Хэлний бодлогын үндэсний зөвлөлийн 9 гишүүн, дарга, Авлигатай тэмцэх газрын дэргэдэх олон нийтийн зөвлөлийн бүх гишүүдийг дангаар томилох гэх мэт Үндсэн хуулиар олгоогүй олон бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид ердийн хуулиар өгсөн.

⁵ Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ,” 39.

⁶ *Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн талаархи холбогдох хуулиудын судалгаа* (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021), 24.

Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл нь хуулиар нэмэгдэх замаар уулаас өнхөрч байгаа цас шиг улам л томроод, тэлж, хүчирхэгжээд эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг алдагдуулаад байгаа нь парламентын тогтолцоонд тохиромжгүй, Үндсэн хуулийн бус байв. Иймээс, 2016-2019 онд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл хэлэлцэгдэх үед Үндсэн хуулийн 33.4-ийг хасах эсхүл анхны үзэл баримтлалд нь нийцүүлж Үндсэн хуулиас гадуур бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгохгүй байхаар тодруулах саналууд гарч байв.⁷ Жишээлбэл, профессор Ч.Энхбаатар “ердийн хуулиар Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг өргөтгөдөг практикийг эцэс болгох зэрэг томилгоотой холбоотой тулгамдсан асуудлыг Үндсэн хуулийн төвшинд шийдвэрлэх нь ...парламентын засаглалыг сонгодог утгаар нь зохицуулахад эерэг нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй” гэж хэлж байв.⁸ Мөн, хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ерөнхийлөгчид томилгооны бүрэн эрхийг олныг өгөх нь ерөнхийлөгч өөртөө үнэнч хүмүүсийг албан тушаалуудад байршуулах зармаар эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлж урвуулан ашиглах, ардчиллыг сулруулах нөхцөл болсон гэдгийг бусад пост коммунист улсуудын туршлага харуулдаг.⁹

2019.11.14-ний нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.4-ийн анхны үзэл баримтлалыг нь сэргээн “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэж өөрчилсөн. Энэ өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан хүрээнээс гадуур Ерөнхийлөгчид хуулиар ямар ч бүрэн эрх олгож болохгүй гэх тодорхой үзэл баримтлалаар орсон. 2019.06.06-нд өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлалд “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгохоор өөрчлөн найруулна” гэж бичсэн. Тийм ч учраас, энэхүү үзэл баримтлалыг тодотгох үүднээс УИХ-ын 2020.01.09-ний 02 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд хууль тогтоомжийг нийцүүлэх хуваарь”-ийн 2.3.2-т “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид зөвхөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үндсэн бүрэн эрхийнх нь хүрээнд тодорхой бүрэн эрх олгож байхаар зохицуулах,” “Ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон бүрэн

⁷ О.Мөнхсайхан: Ерөнхийлөгчид хуулиар нэмж бүрэн эрх олгох заалтыг Үндсэн хуулиас хасахад л Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл хумигдана, 2017.07.31, <https://www.trends.mn/n/6866>; О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хууль ба эрх мэдлийн хяналт, тэнцэл: өнөөгийн тулгамдсан асуудал,” Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн асуудал: Монгол улсын жишээ дотор (УБ, 2018), 52-83.

⁸ Ч.Энхбаатар, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик,” *Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт)* (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2017), 80.

⁹ Oleh Protsyk, “Semi-Presidentialism Under Post-Communism,” in *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (Palgrave Macmillan, 2011), 106.

эрх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлд заасан хүрээнд байх нэмэлт, өөрчлөлтийг холбогдох хууль тогтоомжид оруулах” гэж бичжээ.¹⁰

2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.4-т орсон заалтыг боловсруулж баталсан хүмүүс тодорхой ойлгож, илэрхийлж байсан. УИХ-ын дарга Г.Занданшатар Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан хүрээнээс гадуур Ерөнхийлөгчид хуулиар бүрэн эрх олгохыг хориглох заалт Үндсэн хуулийн 33.4-т орсноор түүний дагуу Ерөнхийлөгч дээр хэт төвлөрсөн бүрэн эрхүүд хасагдаж, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг буцаан сэргээж “шударга бусын хонгил” нуран унана гэж 2019.07.10-нд олон нийтэд тайлбарласан.¹¹ 2019 онд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн эхийг баригч, УИХ-ын гишүүн асан Д.Лүндээжанцан уг заалтын ач холбогдлыг дараах байдлаар тайлбарласан:

...Үндсэн хууль тогтоогчид төрийн эрх мэдлийг тэнцвэртэй байлгах байдлаар хуваарилаад өгсөн учраас Монголд дарангуйлал тогтох үндэс байхгүй, эцэстээ энэ бүхэн улс орны хөгжлийг зогсолтгүй урагшлуулах, иргэдийнхээ аж амьдралыг дээшлүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад л чиглэсэн. Төр гэдэг бол аймар том хар хүч, энийг задалж хооронд нь хяналт тэнцвэртэйгээр хуваарилаад зохицуулж өгч байгаа юм. Энэний нэг гол төв цэг нь Ерөнхийлөгч. Ерөнхийлөгч бүхнийг мэдэгч, Ерөнхийлөгч бүхнийг чиглүүлэгч дарга нь байна гэсэн утгаар хэлээгүй. Бүгдийг эхлүүлэх, байр байранд нь байлгахад Ерөнхийлөгчийн үүрэг оройл маш их. Тэмээн жингээр гэхэд ачаа нь тэнцвэртэй байх ёстой биз дээ. Тэнгий нь зөв тааруулна гэдэг шиг Үндсэн хуульд эрх мэдлийн хуваарилалтыг хийж өгсөн...

[2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг парламентын засаглалтай улсынхад нийцүүлсэн гэж үзэж байгаа.] Өөрөөр хэлбэл, Их хурал өөрийнхөө асуудлыг шийдвэрлэж байх ёстой. Засгийн газар өөрсдийнхөө асуудлыг шийдвэрлэж байх ёстой. Шүүх ч шийдэж байх ёстой. Гэтэл, жоохон маргаад болохгүй болохоор Ерөнхийлөгчид л гэж хуваарилсаар байгаад... Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд “тодорхой бүрэн эрхийг хуулиар олгож болно” гэдэг нэг уут байсан учраас юм л бол Ерөнхийлөгчид бүрэн эрх хуваарилаад байсан. Тэгэхээр Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч... Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх, Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч байх, улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх, УИХ-аас зөвшөөрөл авч олон улсын гэрээ байгуулах зэрэг бүрэн эрхтэй... үүндээ л гол анхаарлаа чиглүүлж байх хэрэгтэй. Ийм өргөн эрх эдэлж байхад дээр нь өөр олон зүйл нэмж өгөхөөр

¹⁰ Төрийн мэдээлэл, 2020 он №03 /1105/, 110-111.

¹¹ УИХ-н дарга Г.Занданшатар, “IN OUT ярилцлага” (2019.08.26-нд онлайн хэвлэсэн), https://www.youtube.com/watch?v=Cn_w3P6pbg8

жигжиг сажиг юм руу хутгалдаад байдаг. Ерөнхийлөгч бол олон юм дээр самгардаж болохгүй. Иймээс Ерөнхийлөгчийг өөр элдэв юмаар дараад байх шаардлагагүй гэж үздэг... Хийх ёстой ажлаа л хийнэ.

[2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн хуулийг шинэчлэх шаардлага үүсэж байгаа.] Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн эцэст байсан “тодорхой бүрэн эрхийг хуулиар олгож болно” гэсэн заалтыг хасаж, энэ зүйлд заасан гэж найруулсан. Тийм учраас, Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан тэр бүрэн эрхүүдийнхээ хүрээнд хуулиуд нь задарч гарна. Өөрөөр хэлбэл, улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах, Монгол Улсын харьяат болгох, харьяатаас гаргах, орогнох эрх олгох, түүнчлэн уучлал үзүүлэх гэх мэтчинлэнгээр...¹²

Мөн, 2019.11.14-нд Үндсэн хуулийн 33.4-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхээс нь гадуур нэмж бүрэн эрхийг хуулиар олгож болохгүй хэмээн Ажлын дэд хэсгийн гишүүд ойлгож, хэвлэлээр илэрхийлж байв.¹³

2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг хуулиар Ерөнхийлөгчид нэмж өгөхийг хориглосон агуулгатай болсон гэж хөндлөнгийн олон судлаачид дүгнэдэг. Жишээлбэл, профессор Ч.Энхбаатар нарын судлаачдынхаар “2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрхийг эмх замбараагүй нэмэгдүүлэх явдал эцэс төгсгөл болгох алхам болжээ.”¹⁴ Мөн, “энэ өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчийн тодорхой бүрэн эрх нь зөвхөн Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд байх, үндсэн бүрэн эрхээс давсан тодорхой бүрэн эрхийг шинээр олгохгүй байх агуулгатай” гээд Үндсэн хуульд дурдаагүй бүрэн эрхийг зарим хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосныг хасах саналыг олон судлаач илэрхийлжээ.¹⁵ Түүнчлэн, 2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-т орсон өөрчлөлт нь “цаашид Ерөнхийлөгчийн эрхийн тэлэлтийг багасгах хөшүүрэг болох заалт” гэж үзжээ.¹⁶

¹² Д.Лүндээжанцан, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тангараг өргөх ёслолд зориулсан шууд ярилцлага, *MNB Монголын мэдээ* 2021.06.25, https://www.youtube.com/watch?v=Cn_w3P6pbqg

¹³ А.Бямбажаргал: “Онцгой нөхцөл мөн гэж үзвэл эдийн засгаас хамаарахгүйгээр сонгууль хойшилно,” *Өдрийн сонин*, 2020.05.04; О.Мөнхсайхан: “УИХ-ын сонгуультай ард нийтийн санал асуулгыг хамт явуулбал Үндсэн хуулийн өөрчлөлт унах магадлалтай,” *Ikon.mn* 2019.09.23, <https://ikon.mn/opinion/1ohj>; О.Мөнхсайхан: Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа, *Өдрийн сонин*, 2019.11.18.

¹⁴ Ч.Энхбаатар нар, *Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ*, 9, 77, 112.

¹⁵ *Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ: судалгааны тайлан* (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021), 28-30.

¹⁶ Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, “Ерөнхийлөгч, түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл (Тойм судалгааны тайлан),” 14.

Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй бүрэн эрхийг хасах явц

Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг томилох, түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, чөлөөлөх, огцруулах, ШЕЗ-ийн болон Шүүхийн сахилгын хорооны дарга, гишүүнийг санал болгох, томилох зэрэг бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулийн 33 болон бусад зүйлээр олгоогүй. Эдгээр бүх бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид хуулиар олгосон байсан нь Үндсэн хуулийн 33.4-д зааснаас хальж уг заалтыг зөрчиж, Үндсэн хуулийн 49 дүгээр зүйлд заасан шүүгчийн хараат бус байдлын зарчмыг алдагдуулж байв. Иймээс, 2021.01.15-нд батлагдсан Шүүхийн тухай хууль нь Үндсэн хуулийн 33.4-ийн дагуу эдгээр бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлэхээс татгалзсан.

Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийг тодруулах асуудлыг УИХ онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хуулиар шийдвэрлэх боловч Үндсэн хуулийн 1.2-т заасан “хууль дээдлэх” зарчим,¹⁷ 49-р зүйлд заасан “шүүгчийн хараат бус, шүүхийн бие даасан байдал”-д нийцүүлэн зохицуулах үүрэгтэй. Жишээлбэл, Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн ерөнхий шүүгчийг тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо сонгодог байх нь олон улсын сайн туршлага юм. Киевийн зөвлөмжид “Тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо ерөнхий шүүгчээ сонгодог байх нь сайн хувилбар”¹⁸ гэж заасан. Венецийн комисс мөн тухайн шүүхийн шүүгчид дотроосоо ерөнхий шүүгчээ сонгохыг дэмжиж ирсэн.¹⁹ Иймээс, Шүүхийн тухай 2021 оны хуулийн 36.8-т “Улсын дээд шүүхээс бусад шүүхийн Ерөнхий шүүгчийг тухайн шүүхийн Зөвлөгөөнөөс нууц санал хураалтаар гурван жилийн хугацаагаар олонхийн саналаар сонгох бөгөөд нэг удаа улируулан сонгож болно,” харин энэ дагуу Ерөнхий шүүгчийг сонгоогүй бол шүүгчээр хамгийн олон жил ажилласан шүүгчийг гурван жилийн хугацаагаар тухайн шүүхийн Зөвлөгөөнөөс томилно гэж заасан. Энэ нь олон улсын сайн туршлагад болон шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын зарчимд нийцэж байна.

¹⁷ Хууль дээдлэх зарчим нь эрх зүйт төрийн илэрхийлэл. “Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдал нь эрх зүйт төрийн салшгүй нэг хэсэг” гэдгийг Үндсэн хуулийн цэц хүлээн зөвшөөрсөн: Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 10, 2016.09.28; Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, Дугаар 5, 2016.11.16.

¹⁸ OSCE ODIHR and Max Planck, Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability, (Kyiv, 23-25 June 2010), 5.

¹⁹ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), “Bulgaria Opinion On The Judicial System Act,” CDL-AD(2017)018, 7.

Хүний эрхийн үндэсний комисс, Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга, ШЕЗ, Шүүхийн сахилгын хороо, Төрийн албаны зөвлөлийг бүрдүүлэхэд болон даргыг нь томилоход Ерөнхийлөгч санал болгох эсхүл томилох байдлаар оролцохгүй байх хуулийн шинэчлэлийг хийсэн. Жишээлбэл, Хүний эрхийн үндэсний комиссын 6 гишүүнийг нээлттэй сонгон шалгаруулах зохицуулалт ХЭҮК-ийн тухай 2020 оны хуульд туссан бөгөөд уг комиссын таван гишүүнийг 2020 онд амжилттай сонгон шалгаруулаад байна.²⁰ Энэхүү сонгон шалгаруулалтыг УИХ дахь олонх, цөөнх, бусад бие даасан байгууллагууд төдийгүй иргэний нийгмийн болон мэргэжлийн байгууллагуудын төлөөллийг тэнцвэртэй оролцуулсан ажлын хэсгээр эрхлүүлэн явуулж, сонголд оруулсны үндсэн дээр УИХ томилохоор тогтоосон. Мөн, 2020.12.31-нд баталсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Авлигын эсрэг хуулийн 21.1-д “Авлигатай тэмцэх газрын даргыг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Улсын Их Хурал томилгооны сонголт хийж 6 жилийн хугацаагаар томилно,” 21.2-т “Авлигатай тэмцэх газар дэд даргатай байна. Дэд даргыг Авлигатай тэмцэх газрын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал томилгооны сонголт хийж 6 жилийн хугацаагаар томилно” гэж тус тус заасан бөгөөд УИХ 2021.06.31-нд Томилгооны сонголт зохион байгуулах журмыг баталжээ. Үүний дагуу 2021.07.06-нд Хууль зүйн байнгын хороо АТГ-ын дэд даргад нэр дэвшигчийн томилгооны сонголыг анх удаа зохион байгуулсны үндсэн дээр түүнийг томилсон. Түүнчлэн, 2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон 2021 онд баталсан Шүүхийн тухай хуулиар Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь 10 гишүүнтэй байх бөгөөд тэдгээрийн таван нь шүүгч гишүүн, үлдсэн тав нь шүүгч бус гишүүн байна. Шүүхийн сахилгын хороо нь 9 гишүүнтэй байх бөгөөд тэдгээрийн дөрөв нь шүүгч гишүүн, үлдсэн тав нь шүүгч бус гишүүн байна. Эдгээр байгууллага тус бүртээ даргаа дотроосоо сонгох тул бие даасан байдал нь дээшилсэн. Мөн, ШЕЗ болон Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч гишүүдийг шүүгчид өөрсдөө шууд сонгож эцэслэн шийдвэрлэнэ. Харин, тэдгээрийн шүүгч бус гишүүнийг тал талын тэнцвэртэй төлөөлөл бүхий ажлын хэсэг нээлттэй сонгон шалгаруулж, УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо дээр сонголт оруулж, УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар томилохоор Шүүхийн тухай хуульд зохицуулсан.²¹

²⁰ Энэ зохицуулалтын агуулга, ач холбогдлыг дараах өгүүлээс уншина уу: О.Мөнхсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний комиссын болон эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны бие даасан, хараат бус байдал: сонгон шалгаруулалт ба төсөв,” *Хууль дээдлэх ёс*, №03 (82) (ХЗҮХ, 2021), 21-53.

²¹ Энэ зохицуулалтын агуулга, ач холбогдлыг дараахаас уншина уу: О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт (2019): шүүх эрх мэдэл,” *Эрх зүй* №3 (51) (МУИС-Хууль зүйн сургууль 2020), 125-126; О.Мөнхсайхан, “Шүүхийн тухай хуулийн төслийн хүрээнд шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь,” *Хууль дээдлэх ёс*,

Олон янзын дүрэм, журам батлах бүрэн эрхийг хуулиар Ерөнхийлөгчид өгч ирсэн байдаг. Жишээлбэл, Шүүгчид тавих болзол, шаардлагыг хангасан эсэхийг үнэлж дүгнэх, шалгаруулах журмыг ШЕЗ Шүүхийн мэргэшлийн хороотой хамтран боловсруулж, Ерөнхийлөгч батлахаар Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай 2012 оны хуулийн 8.1-т заасан байв. Шүүхийн тухай 2021 оны хуулиар шүүгчийн сонгон шалгаруулалтыг илүү нарийвчлан зохицуулахын зэрэгцээ холбогдох журмыг батлах бүрэн эрхийг ШЕЗ-д олгосон. Шүүхийн захиргааны тухай 2012 оны хуулийн 32.4-т Шүүхийн ёс зүйн хорооны дүрэм, бүрэлдэхүүнийг Ерөнхийлөгч батлахаар заасан байсан бол Шүүхийн тухай 2021 оны хуулиар Ерөнхийлөгчийн энэ бүрэн эрхийг хасаж, шүүгчийн сахилгын хэргийг хянан шийдвэрлэх процедурыг маш нарийвчлан зохицуулсан нь хууль дээдлэх зарчим, шүүгчийн хараат бус байдалд илүү нийцсэн алхам болсон.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 70 хуулиар Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг зохицуулж буй. Эдгээр хуульд дүрэм, журам батлах зэрэг Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлж байх тул Үндсэн хуулийн 33.4-т нийцүүлэн Ерөнхийлөгчөөс хасаж, зохих бусад этгээдэд шилжүүлэн хуульчлах ажил хүлээгдэж байна. Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхэд хамаарахгүй олон бүрэн эрхийг хуулиар нэмж өгснийг Академич Ж.Амарсанаа ийнхүү буруушаажээ:

Ерөнхийлөгчид янз бүрийн ажил өгсөөр байгаад Монгол Улсын “Ерөнхий дизайнер” болгочихсон харагдаад байгаа юм. Цагдаагийн байгууллагын тугны загвар, дүрэмт хувцасны загварыг батална, цэргийн дүрэмт хувцасны ялгах тэмдгийн загварыг батална, шүүгчийн өмсгөлийг батална, прокурорын энгэрийн тэмдэг, ялгах тэмдэг, өмсгөлийг батална гээд баахан хувцас, загвар баталдаг хүн болсон байна. Энэ бол Ерөнхийлөгчийн ажил биш. Томилж болно. Энэ бол Дотоод хэргийн сайдын Монгол Улсын хэмжээнд нэгтгээд аль нь ямар хувцас хэрэглэлтэй байх юм шийдчиг болохоор асуудал. Энэ бүрэн эрх гэдгийг хавтгайруулж ойлгож болмооргүй санагдаад байна...²²

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн 70 хуулиар олгосон бүрэн эрхээс аль аль нь Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон бүрэн эрхийн хүрээнээс хальсныг дүгнэж хасах зөвлөмж өгсөн байх бөгөөд Хууль зүй, дотоод хэргийн яам (цаашид “ХЗДХЯ” гэх)-аас байгуулсан Ажлын хэсгийн боловсруулсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай болон холбогдох

№04 (79) (ХЗҮХ, 2020), 11-113; Munkhsaikhan Odonkhuu, “Judicial independence and accountability in Mongolia,” in *Dynamics of Contemporary Constitutionalism in Eurasia: Local Legacies and Global Trends*, ed. H. Kuepper, K. Obata, A. Ismatov (the Munich Institute for East European Law, 2021).

²² Ж.Амарсанаа, *Ардчилсан эрх зүйт ёс* (УБ, 2009), 48.

бусад хуулийн төсөлд тэдгээрийг тусгажээ.²³ Эдгээр судалгаа, төсөлд буй саналуудын дийлэнхтэй санал нэг байгаа боловч дахин нягталж Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй бүрэн эрхүүдийг хуулиас хасах хэрэгтэй байна. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгчийн тухай 1993 оны хуулийн 13.10-т заасан Ерөнхийлөгч “Зэвсэгт хүчний нийтлэг дүрмүүдийг батална” гэснийг хасах хэрэгтэй. Энэ мэт хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах бүрэн эрхийг Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид зөвшөөрөөгүй бөгөөд ийм хэм хэмжээний актыг гүйцэтгэх дээд байгууллага болох Засгийн газар Захиргааны ерөнхий хуульд нийцүүлэн боловсруулж батлах, захиргааны хэргийн шүүхийн хяналтад оруулах нь Үндсэн хууль болон парламентын тогтолцооны мөн чанарт илүү нийцнэ. Иймд, Ерөнхийлөгч Цэргийн дүрэм зэрэг хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргах эрхгүй байх эсхүл “Ерөнхийлөгч хуулиар тусгайлан эрх олгосон тохиолдолд хуульд нийцүүлэн Захиргааны ерөнхий хуулийг удирдлага болгон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг гаргах бөгөөд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар уг зарлиг хүчин төгөлдөр болно” гэж хуульчлах хэрэгтэй.

Бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд олонх, цөөнх тэнцвэртэй оролцох

Зохицуулалт хийх болон хяналт тавих чиг үүргийг хараат бусаар хэрэгжүүлэх бие даасан байгууллагууд (independent regulatory and oversight organization – цаашид “бие даасан байгууллагууд” гэх) нь ардчилсан засаглалын чанарыг сайжруулж шударга, зарчимч байдлыг хангах, үндсэн хуульд ардчиллыг бэхжүүлэх зорилготой. Эхэн үеийн ардчилсан үндсэн хуулиудад төрийн эрх мэдлийг гурван салаа (branch)-нд хуваарилж, хяналт, тэнцэл хангах байдлаар батлагдсан бөгөөд тэр үед бие даасан байгууллагууд өнөөдрийнх шиг хөгжөөгүй байв. Жишээлбэл, АНУ-ын Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн гурван салаанд хуваарилсан. Гэвч, сүүлийн 100 орчим жил ардчилсан улсуудын Үндсэн хууль эсхүл хуульд бие даасан байгууллагууд тусгалаа олж, хяналт, тэнцлийн салшгүй хэсэг, төрийн эрх мэдлийн дөрөв дэх салаа хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдсөн юм.²⁴ Бие даасан байгууллагуудын мөн чанар нь гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусдаа

²³ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн талаархи холбогдох хуулиудын судалгаа (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021).

²⁴ Elliot Bulmer, *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*, International IDEA Constitution-Building Primer 19 (2019), 9.

байгуулагдаж, бүрэлдэхүүний, төсвийн, зохион байгуулалтын хувьд хараат бусаар ажиллахыг шаарддаг.

Монгол Улсын хувьд бие даасан байгууллагад ШЕЗ, Шүүхийн сахилгын хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Улсын ерөнхий аудитор, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөл зэрэг багтдаг. Эдгээр бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд УИХ, Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүх зэрэг тал талын оролцоо (санал болгох, зөвшилцөх, томилох)-г хангаж түүний бие даасан, тэнцвэртэй, төвийг сахисан байдлыг баталгаажуулахыг зорьж ирсэн байдаг. Зарим бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгчийг оролцуулж байсан нь тэнцвэртэй, бие даасан бүрэлдэхүүн гаргахад чиглэж байсан ч энэ нь Ерөнхийлөгчид эрх мэдлийн хэт төвлөрлийг бий болгож, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг алдагдуулж, Үндсэн хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн парламентын тогтолцооны мөн чанарт тохиромжгүй байсан. 2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгч Үндсэн хуульд илэрхий нэрлэн заагаагүй бүрэн эрхийг хуулиар Ерөнхийлөгчид нэмж олгохыг хориглосон тул бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч шийдвэрлэх буюу санал болгох, зөвшилцөх, томилох байдлаар оролцох боломжгүй болсон. Өөрөөр хэлбэл, зарим бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч оролцдог байсныг болиулах шаардлага үүссэн. Сонгуулийн ерөнхий хороо, Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөл, Авлигатай тэмцэх газрын Олон нийтийн зөвлөлийг бүрдүүлэх ажиллагаа дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоог халах зохицуулалт ХЗДХЯ-ны ажлын хэсгийн боловсруулсан Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн болон түүнийг дагалдах хуулийн төслүүдэд хэрхэн тусгасан гэдгийг бүтээлийн энэ хэсэгт товч танилцуулж зарчмын хувьд дэмжинэ.²⁵ ШЕЗ, Шүүхийн сахилгын хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Улсын ерөнхий аудиторовын хараат бус, бие даасан байдлаар ажиллахад чиглэсэн хууль тогтоомж 2020-2021 онд батлагдсан бөгөөд эдгээрийг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч оролцдоггүй (эсхүл оролцдоггүй болсон) тул энэ бүтээлд авч үзэхгүй.

Бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэх зохицуулалтыг Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр хийхдээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлал, үндсэн зарчмыг баримтлах нь зүйтэй. Төрийн эрх мэдлийг аливаа этгээдэд төвлөрүүлэх бус, харин хуваарилах, хяналт, тэнцлийг хангах нь хэзээ ч өөрчилж үл болох гол

²⁵ ХЗДХЯ-ны энэ төслөөр Ирээдүй өв сангийн хяналтын зөвлөлийн бүрэлдэхүүний зарим гишүүнийг Ерөнхийлөгч санал болгодог зохицуулалтыг өөрчилж уг эрхийг УИХ дахь цөөнхийн бүлэгт шилжүүлж буй ч энэ судалгаанд тэр бүхний талаар бичих боломжгүй байна.

зарчмуудын нэг учраас Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд²⁶ багтдаг. Үндсэн хуулийн эх баригч Б.Чимид багш хэлэхдээ: “1990 онд Ардчилсан хувьсгал хийж, улс оронд шинэ дэглэм тогтоож эхэлсэн цагаас төрийн байгууллагын шинэ тогтолцоог бүрдүүлж эхлэхэд “эрх мэдэл хуваарилах зарчим”-ыг баримтлахыг зайлшгүйг танин мэдэж Үндсэн хуульдаа гол агуулгаар нь тусгав.”²⁷ Мөн, Б.Чимид багш тэргүүтэй хүмүүсийн боловсруулж батлуулсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.1-д Улсын Их Хурал, хууль санаачлагч нь Үндсэн хуулийг дээдлэн сахих, түүний тогтвортой байдлыг хамгаалах үндсэн зарчмыг баримталж, үүний тулд “Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл /цаашид “төсөл” гэх/ нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд харшлахгүй байх” арга замыг хангах үүрэгтэй гэж заасан. Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцэл нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл хооронд төдийгүй тэдгээрээс хараат бусаар ажиллах бие даасан байгууллагуудыг тэнцвэртэй бүрдүүлэх, ийм байгууллагуудыг бүрдүүлэх болон бусад чухал шийдвэрийг парламентаас гаргахад олонх болон цөөнхийг тэнцвэртэй оролцуулах зэргийг шаарддаг. Парламентын тогтолцоонд бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд ерөнхийлөгчийг оролцуулах бус, харин парламент дахь олонх болон цөөнхийн тэнцвэртэй оролцоог хангаж, мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудыг татан оролцуулж тэдгээрийн харилцан хүлээн зөвшөөрөл, үндэслэл бүхий буултын үр дүнд томилгоо хийгдэх хэрэгтэй. УИХ дахь олонх болон цөөнх бол Үндсэн хуулийн статус бүхий ардчилсан сонгуулийн үр дүнд бий болдог бүтэц юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 24.1, 27.3, 28.2, 43.1 зэрэг заалтад цөөнхийн хэрэгжүүлэх бүрэн эрхүүдийг баталгаажуулсан нь цөөнхийг УИХ-ын шийдвэр гаргах түвшний бүтэц гэдгийг хүлээн зөвшөөрсөн хэрэг юм. Тийм ч учраас, өнгөрсөн 30 шахам жилд УИХ-ын тухай болон УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд эдгээр болон бусад олон бүрэн эрхийг цөөнхөд эдлүүлэхээр хуульчилж ирсэн байдаг.

Бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд УИХ дахь олонх болон түүний байгуулсан Засгийн газар давамгайлбал эдгээр байгууллага бие

²⁶ “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үндсэн бүтэцэд нийцүүлэн Үндсэн хуульт ёсыг хамгаалж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих бүрэн эрхтэй” гэдгийг Үндсэн хуулийн цэцийн удаа дараагийн шийдвэрээр хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 01, 2020.04.15. Мөн, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн Д.Одбаярынхаар “Аль ч Үндсэн хуульд хэзээ ч өөрчилж үл болох гол гол зарчмууд байдаг гэдэг үзэл санааг Үндсэн хуулийн Үндсэн бүтцийн номлол гэдэг.” Д.Одбаяр, “Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн номлол,” *Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт)* дотор (УБ, 2017), 103.

²⁷ Б.Чимид, *Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил)* (УБ, 2006), 89.

даасан байдлаа алдаж тал засаж ажиллах, улмаар парламентын сонгуульд ялсан нам, эвсэлд хяналтгүйгээр эрх мэдэл төвлөрч, төрийн эрх мэдэл хуваарилалт, хяналт, тэнцэл алдагдах, цаашлаад ардчилсан үндсэн хуульт байгуулал үгүй болох эрсдэл үүснэ. Венецийн комисс бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэх зохицуулалтыг тогтооход ямар зарчим баримтлахыг ийнхүү хэлжээ: “Засгийн газраас гадуур ажилладаг өндөр албан тушаалтнууд эсхүл бие даан ажиллах хамтын удирдлага бүхий байгууллагуудын томилгоо нь улс төржилтийг сааруулж хийгдэх хэрэгтэй. Иймээс, шилж олох, санал болгох, томилох процедур нь боломжит хэмжээнд намууд хоорондын зөвшилцөлд тулгуурлавал зохино. Тэрхүү хамтын удирдлагын байгууллага доторх парламентын олонхийн давамгайлыг бууруулах эсхүл эрх баригч нам, эвсэлд харьяалагддаг хүнийг албан тушаалд томилох явдлыг хязгаарлах механизмыг ядахдаа бүрдүүлэх хэрэгтэй.”²⁸

Бие даасан байгууллагыг олон янзаар бүрдүүлж тэнцвэрийг хангаж болно. Тэдгээр байгууллагын хамтын удирдлагыг (1) парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох, (2) олонх цөөнхийн хувь тэнцүүлж томилох эсхүл тус тусад нь квот өгч томилох, (3) мэргэжлийн холбоо, иргэний нийгмийн байгууллага зэрэг бие даасан этгээдээс санал болгох гэсэн гурван аргаар бүрдүүлэх боломжтой гэж Венецийн комисс үзсэн.²⁹ Мөн, Ардчилал болон сонгуулийн туслалцааны олон улсын институт дараах зургаан аргаар бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэх боломжтой гэдэг: (1) олонх болон цөөнх хамтран томилох, (2) нэр дэвшүүлэх эсхүл томилох бүрэн эрхийг парламентад суудалтай болон бусад намд хувь тэнцүүлэн олгох, (3) парламент дийлэнх олонхын саналаар томилох, (4) нэг институт санал болгож өөр нэгэн институт томилох, (5) томилгоо хийх үүргийг тал талын төлөөлөлтэй тусгай комисст хариуцуулах, (6) бие даасан нэг байгууллага нь нөгөө бие даасан байгууллагаа томилох, (7) шүүх эрх мэдлийн байгууллагаас томилох.³⁰ Эдгээр аргуудыг дангаар нь эсхүл хослуулж хэрэглэж болох бөгөөд арга тус бүр нь давуу сул талтай тул Монголын нөхцөлд аль нь илүү тохирох уу гэдэг талаар дагнасан судалгаа хийх хэрэгтэй.

Сонгуулийн ерөнхий хороо, Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөл, Авлигатай тэмцэх газрын Олон нийтийн зөвлөл зэрэг бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд УИХ дахь олонх болон

²⁸ “Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist,” Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion No. 845/2016, CDL-AD(2019)015, §139.

²⁹ Мөн тэнд, §139-146.

³⁰ Elliot Bulmer, *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*, International IDEA Constitution-Building Primer 19 (2019), 24-29.

цөөнхийг тэнцвэртэй оролцуулах, мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн оролцоог хангах хувилбарыг ХЗДХЯ-ны Ажлын хэсгийн боловсруулсан Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг дагах хуулиудын төсөл (2021.06.16)-д тусгасан. Энэ хувилбар нь Монгол Улсад хамгийн тохиромжтой байх хувилбаруудын нэг мөн. Учир нь, төслийн энэ хувилбар нь одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийн загварыг зарчмын хувьд эвдээгүй (одоогийн загварт баригдахгүй гэвэл өөр хувилбаруудыг бүтээлчээр судалж танилцуулах боломжтой) бөгөөд Ерөнхийлөгчийн оролцоог УИХ дахь цөөнхийн оролцоогоор сольж Үндсэн хуулийн 33.4-т нийцүүлсэн. Түүнчлэн, Монгол Улс цаашид сонгуулийн мажоритар тогтолцоогоо хэвээр байлгах нөхцөлд парламентад хоёр гол нам (МАН, АН)-ын нэг нь олонх эсхүл дийлэнх олонх болдог байдал давтагдсаар байх нь дамжиггүй. Ийм нөхцөлд олонх, цөөнхийг тэнцвэртэй оролцуулах нь дийлэнх олонхын суудалтай нам, эсвэл бүх томилгоог дангаараа шийдэхээс сэргийлнэ. Мөн, УИХ дахь олонх болон Ерөнхийлөгч адилхан нэг намаас нэр дэвшиж сонгогдсон тохиолдолд ч бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд тухайн нам дангаар шахуу шийддэг байдал ХЗДХЯ-ны Ажлын хэсгийн боловсруулсан төслөөр үгүй болно. УИХ-д аль нэг нам, эвсэл дийлэнх олонх болсон эсхүл цөөнх хэт цөөхүүлээ эсэхээс үл хамааран тухайн байгууллага олонх болон цөөнхийн тэнцвэртэй оролцоогоор бий болсон бүрэлдэхүүнтэй байх тул төвийг сахиж, хараат бусаар, бие даан ажиллах магадлал нэмэгдэнэ.

Сонгуулийн мажоритар тогтолцоотой тохиолдолд парламент дахь олонх болон цөөнхийн тэнцвэртэй оролцоог хангах квотыг хэрэглэх нь олон улсын сайн туршлагад тооцогддог.³¹ Жишээлбэл, Австрийн Үндсэн хуулийн 148G-д зааснаар Үндэсний зөвлөл (парламентын доод танхим) Омбудсманы зөвлөлийн гишүүдийг сонгох боловч Үндэсний зөвлөлийн хамгийн том гурван нам тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлэх эрхтэй. Түүнчлэн, Доминикийн Үндсэн хуулийн 56-р зүйлд зааснаар Сонгуулийн тойргийн комисс нь ерөнхий сайдаас санал болгосон 2, сөрөг хүчний лидерээс санал болгосон 2 гишүүнтэй бөгөөд комиссын дарга нь парламентын спийкер (нам бус) байдаг байна. Мөн, Бахамын Үндсэн хуулийн 69-р зүйлд зааснаар Сонгуулийн тойргийн комиссын дарга нь парламентын спийкер, ерөнхий шүүгчийн санал болгосноор шүүх эрх мэдлээс томилогдсон нам бус, төвийг сахисан дэд дарга, Ерөнхий сайдын саналаар томилогдсон 2 гишүүн, сөрөг хүчний лидерийн томилсон нэг гишүүнээс бүрддэг.

³¹ Мөн тэнд, 24-25; "Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist," Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion No. 845/2016, CDL-AD(2019)015, §143.

Сонгуулийн ерөнхий хороо. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн 4.2-оор Сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүний тавыг УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, хоёрыг Ерөнхийлөгч, хоёрыг Улсын дээд шүүх төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар томилдог. 2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-д оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Сонгуулийн ерөнхий хороог бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч оролцдог байдлыг хуулиас хасах шаардлага үүссэн. УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо нь олонхоороо шийдвэрлэх тул гол шийдвэрийг УИХ дахь олонх нам, эвсэл гаргадаг. Мөн, Засгийн газар нь УИХ дахь олонх нам, эвслээс байгуулагддаг тул Ерөнхийлөгчийн санал болгодог байсан хоёр төлөөллийг Засгийн газар санал болговол тэдгээр нь олонхын төлөөлөлд тооцогдоно. Сонгуулийн ерөнхий хорооны 9 гишүүний 7-г УИХ дахь олонх санал болгодог болбол уг хорооны бие даасан байдал алдагдаж, олонх болсон нам, эвслийн давамгайлал зүй бус нөлөө үүсгэж, улмаар сонгуулийн дүнд итгэх олон нийтийн итгэл, хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг сулруулна.

ХЗДХЯ-ны Ажлын хэсэг Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн 4.2-ыг “хорооны гишүүний дөрвийг УИХ дахь олонхын бүлэг, гурвыг УИХ дахь цөөнхийн бүлэг /хэрэв хэд хэдэн цөөнхийн бүлэг байгаа бол хамгийн олон гишүүнтэй цөөнхийн бүлэг, хэрэв цөөнхийн бүлгүүдийн гишүүдийн тоо тэнцүү бол хамтран хуралдаж олонхоороо, хэрэв цөөнхийн бүлэг байгуулах гишүүний тоо хүрэлцэхгүй бол цөөнхийн гишүүд хуралдаж олонхоороо/, хоёрыг Улсын дээд шүүх төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар томилно” гэж өөрчлөх заалтыг Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл (2021.06.16)-д тусгасныг дэмжиж байна. УИХ дахь олонх Сонгуулийн ерөнхий хороонд хамгийн олон буюу дөрвөн гишүүн, цөөнх гурван гишүүн санал болгох боловч аль нэг нь дангаар давамгайлахгүй тул бие даасан, тэнцвэртэй байдал дээшилнэ. Улсын дээд шүүхээс Сонгуулийн ерөнхий хорооны хоёр гишүүнийг санал болгож ирсэн уламжлал нь уг хороонд хөндлөнгийн хараат бус гишүүнийг оролцуулах, тэнцвэрийг хангахад тустай.

Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөл. Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 3.1-т “Олон нийтийн радио, телевиз энэ хуулийн дагуу байгуулагдаж, гагцхүү олон нийтийн эрх ашигт үйлчилдэг, тэдний өмнө хариуцлага хүлээж, хяналт дор нь үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд мөн,” мөн хуулийн 4.1-т “Олон нийтийн радио, телевиз үйл ажиллагаандаа хараат бус байх, бодит

мэдээлэл олж авах иргэний эрхийг хүндэтгэх, олон ургалч үзэл, ил тод байдлыг эрхэмлэх, аж ахуйн нэгж, байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүн, улс төрийн намын эрх ашгийг бус нийт үндэсний эрх ашгийг дээдлэх үндсэн зарчмыг баримтална” гэж заасан.

Олон нийтийн радио, телевизийн мөн чанар, үндсэн зарчим хэрэгжих эсэх нь түүний Үндэсний зөвлөлийг хэрхэн бүрдүүлэхээс шууд хамаардаг. Олон нийтийн радио, телевизийн удирдах дээд байгууллага нь олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөл (цаашид “Үндэсний зөвлөл” гэх) бөгөөд энэ нь 15 гишүүнтэй. Одоогийн хуулиар холбогдох ТББ-уудын саналаас сонголт хийх замаар Ерөнхийлөгч 4 хүн, УИХ 7 хүн, Засгийн газар 4 хүнийг Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлж УИХ 6 жилийн хугацаагаар томилдог (Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21.2, 21.5, 21.6, 21.7, 21.8, 21.9). Энэ зохицуулалт нь иргэний нийгмийн оролцоог хангасан мэт боловч олон нийтэд хаалттайн дээр УИХ-д олонх болсон нам, эвсэл өөрийн хүмүүсээр Үндэсний зөвлөлийг бүрдүүлэх боломжийг үеийн үед олгож ирсэн. ТББ-ууд нь үнэхээр тухайн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг эсэх шалгуурыг хуульчлаагүй тул тухайн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаггүй байгууллагууд Үндэсний зөвлөлд санал болгох боломжтой.

Үндэсний зөвлөлийг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгчийн оролцоог Үндсэн хуулийн 33.4-т заасны дагуу халахдаа сонгож болох хувилбаруудаас ХЗДХЯ-ны Ажлын хэсэг алийг нь сонгосныг харъя.³² Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21.5-ийг дараах байдлаар өөрчлөх заалт Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл (2021.06.16)-д туссан:

21.5.Энэ хуулийн 21.3, 21.4-т³³ заасан шалгуурыг удирдлага болгон дор дурдсан байгууллага, албан тушаалтан Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлж, санал болгоно:

21.5.1.Монгол Улсын Их Хурал дахь олонхийн бүлэг дөрвөн хүн;

21.5.2.Монгол Улсын Их Хурал дахь цөөнхийн бүлэг /хэд хэдэн цөөнхийн бүлэг байгаа бол хамгийн олон гишүүнтэй цөөнхийн

³² Өөр нэгэн хувилбар нь Үндэсний зөвлөлийг гишүүнийг нээлттэй сонгон шалгаруулах, ингэхдээ тал талын тэнцвэртэй төлөөлөл бүхий Ажлын хэсэгт уг ажлыг хариуцуулах, Ажлын хэсгээр нэр дэвшүүлсэн хүнийг сонголд оруулж томилох боломжтой. Энэ хувилбарыг сонговол ядаж Шүүхийн тухай 2021 оны хуулийн 77-р зүйлд заасан шиг эсхүл үүнээс илүү нарийвчлан хуульчилж, үзэмж, зүй бус нөлөөлөл орох эрсдэлийг бууруулах хэрэгтэй.

³³ Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21.3-т ингэж заажээ: Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд дараахь этгээдийг нэр дэвшүүлэхгүй: төрийн улс төрийн болон төрийн жинхэнэ албан хаагч; улс төрийн намын удирдах албан тушаалтан; бусад радио, телевизэд ажиллаж байгаа, түүнчлэн ажилладаггүй боловч хөтөлбөрийн бодлогыг тодорхойлоход нь оролцдог этгээд; бусад радио, телевизэд хөрөнгө оруулалт хийсэн этгээд, эсхүл олон нийтийн радио, телевизийн санхүүгийн хараат бус байдалд нөлөөлж болох этгээд. Уг хуулийн 21.4-т “Үндэсний зөвлөлийн гишүүнээр ял шийтгэлгүй, иргэний нийгмийн төлөөллөөс санал болгосон Монгол Улсын иргэнийг томилно” гэжээ.

бүлэг, цөөнхийн бүлгүүдийн гишүүдийн тоо тэнцүү бол олонхоороо сонгосон, цөөнхийн бүлэг байгуулах гишүүний тоо хүрэлцэхгүй бол цөөнхийн гишүүдээс олонхоороо сонгосон/ дөрвөн хүн;

21.5.3.Монгол Улсын Засгийн газар гурван хүн;

21.5.4.олон нийтийн радио, телевизийн байгууллагын хамт олны дундаас дөрвөн хүн.

Энэ зохицуулалт нь одоогийн хуулийн зохицуулалтын үзэл баримтлалыг хэвээр хадгалахын зэрэгцээ төлөөллийг тэнцвэртэй хангаж өмнөхөөс илүү сайжрах магадлалтай. Олон нийтийн радио, телевизийн байгууллагын хамт олон дундаас хэрхэн дөрвөн хүнийг санал болгох талаар нарийвчилсан процедурыг хуульд тусгахгүй бол өмнөх шиг зүй бус нөлөөлөл орох эрсдэл бий. Олон нийтийн радио, телевизийн байгууллагын хамт олны төлөөллийг оролцуулахгүй гэвэл дараах харьцаатай санал болговол Үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тэнцвэр алдагдахгүй: холбогдох ТББ-уудын саналаас сонголт хийж УИХ дахь олонхын бүлэг 4 хүн, УИХ дахь цөөнхийн бүлэг 7 хүн, Засгийн газар 4 хүнийг Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлж, УИХ 6 жилийн хугацаагаар томилох эсэхийг шийдвэрлэдэг байхаар заах зэрэг хувилбарыг судлах хэрэгтэй.

Үндэсний зөвлөлийн 15 гишүүнд нэр дэвшигчийг томилох эсэх нь УИХ олонх учраас энэхүү процесст олонхыг жинтэй оролцоо хэвээр хадгалагдах тул нэр дэвшигчдийг УИХ-д санал болгоход УИХ дахь олонх давамгайлж болохгүй, эс тэгвэл уг байгууллага улс төрийн хувьд төвийг сахиж чадахгүй хэвээр байх болно. Ажлын хэсгийн төслөөр олонхын бүлэг, цөөнхийн бүлэг, Засгийн газарт ТББ-ууд юугаар мэргэшсэн хүнийг санал болгохыг заагаад зогсохгүй тухайн ТББ-уудын шалгуурыг нарийвчилж өгснөөрөө иргэний нийгмийн төлөөллийг жинхэнээр хангахад тус болно.³⁴

³⁴ ХЗДХЯ-ны ажлын хэсгийн төслөөр Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21.6-г дараах байдлаар өөрчлөхөөр туссан: “Үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд оруулахаар түүх уламжлал, ёс заншил, соёл урлаг, утга зохиол, шинжлэх ухааны чиглэлээр гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагууд тухайн чиглэлээр мэргэшсэн хүний нэрийг Улсын Их Хурал дахь олонхийн бүлэгт; эрх зүй, гадаад харилцаа, сэтгүүл зүй, эрүүл мэнд, боловсрол, биеийн тамир, спорт, байгаль орчин, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын чиглэлээр гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагууд тухайн чиглэлээр мэргэшсэн хүний нэрийг Улсын Их Хурал дахь цөөнхийн бүлэгт; эдийн засаг, бизнес, техник технологи, удирдлага менежментийн чиглэлээр гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагууд тухайн чиглэлээр мэргэшсэн хүний нэрийг Засгийн газарт, олон нийтийн радио, телевизийн байгууллагын хамт олны дундаас нэр дэвшигчийг дотроосоо тус тус санал болгоно.” Мөн төслөөр Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21.7-г дараах байдлаар өөрчлөхөөр заажээ: “Энэ хуулийн 21.5-д заасан байгууллага, албан тушаалтан энэ хуулийн 21.6-д заасан төрийн бус байгууллагуудын санал болон олон нийтийн радио, телевизийн байгууллагаас нэр дэвшүүлсэн хүнээс сонголт хийн, Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Төрийн бус

АТГ-ын дэргэдэх Олон нийтийн зөвлөл. Авлигын эсрэг хуулийн 27.2-т “Олон нийтийн зөвлөл 15 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх ба зөвлөлийн гишүүнээр ял шийтгэлгүй, иргэний нийгмийг төлөөлөх иргэнийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 4 жилийн хугацаагаар томилно” гэж заасан тул уг зөвлөл бүхэлдээ Ерөнхийлөгчөөс хамааралтай ажиллаж ирсэн. Сүүлийн жилүүдэд зөвхөн Ерөнхийлөгч гэсэн улс төрчийн ойрын хүрээллийн дэмжигчид ихэнхдээ тус зөвлөлд томилогддог болж, олон нийтийн төлөөлж дуу хоолойг нь илэрхийлэх гэхээс илүүтэйгээр улс төрийн шинжтэй мэдэгдэл хийх зэргээр тал засаж ажиллах болсон. 2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу АТГ-ын дэргэдэх олон нийтийн зөвлөлийг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч оролцохгүй болж түүний оролцоог халж буйг тохиолдуулан тухайн зөвлөлийг олон нийтийг төлөөлж ажиллахаар бүрдүүлэх хуулийн өөрчлөлт хийх хэрэгтэй.

ХЗДХЯ-ны Ажлын хэсэг нь Авлигын эсрэг хуулийн 27.2-ыг дараах байдлаар өөрчлөхөөр нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл (2021.06.16)-д тусгасан: “Олон нийтийн зөвлөл ял шийтгэлгүй, иргэний нийгмийн төлөөлөл бүхий 11 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх ба гурван гишүүнийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, дөрвөн гишүүнийг Улсын Их Хурал дахь олонхын бүлэг, дөрвөн гишүүнийг Улсын Их Хурал дахь цөөнхийн бүлэг /хэрэв хэд хэдэн цөөнхийн бүлэг байгаа бол хамгийн олон гишүүнтэй цөөнхийн бүлэг, хэрэв цөөнхийн бүлгүүдийн гишүүдийн тоо тэнцүү бол хамтран хуралдаж олонхоороо, хэрэв цөөнхийн бүлэг байгуулах гишүүний тоо хүрэлцэхгүй бол цөөнхийн гишүүд хуралдаж олонхоороо/ тус тус санал болгосны үндсэн дээр Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно.” Энэ хувилбар нь өмнөх шиг Олон нийтийн зөвлөлийг нэг улс төрийн албан тушаалтан бүгдийг дангаар томилдог байдлаас илүү дээр бөгөөд УИХ дахь цөөнхийн оролцоог хангаснаараа ач холбогдолтой. Энэ хувилбарыг илүү сайжруулъя гэвэл олонх болон цөөнхийн төлөөллийг тэнцүү болгохын зэрэгцээ иргэний нийгмийн болон мэргэжлийн байгууллагуудын төлөөллийг оролцуулах боломжийг нээх хэрэгтэй. Жишээлбэл, тухайн чиглэлээр тогтвортой ажилласан зэрэг тодорхой шалгуурыг хангасан ТББ-уудаас нэр дэвшүүлсэн хүмүүсээс УИХ дахь олонх гурван хүнийг, цөөнх гурван хүнийг, Хуульчдын холбооны зөвлөл, Өмгөөлөгчдийн холбооны Удирдах

байгууллага нь тухайн чиглэлээр гурваас доошгүй жил тогтвортой үйл ажиллагаа явуулсан эсэхийг тухайн байгууллагын гэрчилгээ, дүрэм, улсын бүртгэлийн байгууллагад гаргаж өгсөн сүүлийн гурван жилийн үйл ажиллагааны тайлан, татварын байгууллагын сүүлийн гурван жилийн тодорхойлолт, нийгмийн даатгалын байгууллагын ажил олгогчийн нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлтийн сүүлийн гурван жилийн тодорхойлолт болон бусад баримтаар нотолно.”

зөвлөл, Хүний эрхийн үндэсний комиссын хуралдаан, ШЕЗ-ийн хуралдаан, Төрийн албаны зөвлөлийн хуралдаан тус бүр нэг хүнийг санал болгохоор зохицуулж болно.

Нэр дэвшигчийн сонсгол зохион байгуулах шаардлага

Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхийлөгч болон УИХ-ын оролцоотой томилогддог албан тушаалтнууд болон УИХ-аас байгуулдаг бие даасан байгууллагын бүрэлдэхүүнд нэр дэвшигчийн сонсголыг заавал хийдэг болох үндэслэл, ач холбогдлыг бүтээлийн энэ хэсэгт авч үзнэ.

ШЕЗ Улсын дээд шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчийг сонгон шалгаруулаад УИХ-д танилцуулсны дараа Ерөнхийлөгч томилдог. Ерөнхийлөгч Улсын ерөнхий прокурор болон түүний орлогч нарыг УИХ-тай зөвшилцөж томилдог. УИХ, Ерөнхийлөгч, Улсын дээд шүүхээс санал болгосон хүнийг Цэцийн гишүүнээр томилох эсэхийг УИХ шийдвэрлэдэг. Үндсэн хуульт ардчилалд чухал үүрэгтэй эдгээр албан тушаалтныг Ерөнхийлөгч болон УИХ-ын оролцоотой томилох процессыг Үндсэн хуульд заасан нь хэт нэг талыг баримталж хараат ажиллахгүй байх төдийгүй зохих шаардлагыг хамгийн сайн хангах өндөр мэдлэг, чадвар, ёс зүй, зан төлөвтэй хүнийг уг албан тушаалд тавих зорилготой. Гэвч ийм өндөр шаардлага хангасан хүнийг дандаа томилж чадахгүй байгааг энэ бүтээлийн V бүлэгт хэлэлцсэн жишээнүүд харуулдаг. Нэр дэвшигч өндөр шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг мэдэх нэг арга бол тэднийг нийтийн сонсголоор хэлэлцүүлсний дараа томилох эсэхийг шийдвэрлэгдэх юм.³⁵

УИХ нэр дэвшигч Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор эсхүл түүний орлогч, Цэцийн гишүүний албан тушаал хаших өндөр мэргэшилтэй эсэхийг нийтийн сонсголоор хэлэлцсэний дараа томилох эсэхийг шийдвэрлэдэг болох нь хууль зүйн мэргэжлийн бус эсхүл шаардлага хангаагүй хүн томилогдохоос сэргийлэхэд ач холбогдолтой. Дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор болон түүний орлогч, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг Үндсэн хууль болон хуульд үнэнч байгаасай гэсэн шалтгаанаар ард түмнээр сонгуулдаггүй. Гэхдээ, тэднийг томилох, танилцах, зөвшилцөх бүрэн эрх бүхий этгээд нь нэр дэвшигч хэн нь хэн бэ гэдгийг нээлттэй хэлэлцүүлж мэдээлэл авсны дараа томилдог болохгүй бол шаардагдах мэдлэггүй, ур чадваргүй, ёс зүйгүй хүмүүс

³⁵ О.Мөнхсайхан, Цэцийн гишүүн төдийгүй Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурорыг нийтийн сонсголоор томилох нь хуулийн засаглал тогтоход тустай, TRENDS.MN Мэдээллийн цахим хуудас, 2015.06.29, <http://www.trends.mn/n/3527>

эдгээр албан тушаалд очиж нийтээрээ хохирдог. Хуулийн засаглал бол хүний засаглал биш. Хуулийн амин сүнснийг ойлгодог хүмүүс хууль хэрэглэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа тохиолдолд л хууль амилж, хуулийн засаглал жинхэнэ утгаар тогтдог. Хууль зүйн мэдлэггүй, ур чадваргүй эсхүл ёс зүйгүй хүнд ийм эрх мэдэл өгвөл хуулийн биш хүний засаглал тогтох магадлалтай.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн зэрэг УИХ-аас томилдог албан тушаалд нэр дэвшигч дээр сонсгол хийх боломж 2015 оноос бий болсон ч хэрэгжихэд хүндрэлтэй байсан. Нийтийн сонсголын тухай 2015 оны хуулийн 4.2.5-т заасны дагуу УИХ-аас томилогдох албан тушаалд нэр дэвшигчийн талаар нийтийн сонсголыг зохион байгуулах боломжтой байсан бөгөөд энэ тохиолдолд уг хуулийн 12, 13 дугаар зүйлд заасны дагуу иргэн (оролцох эрхтэй), мэргэжлийн холбоо, төрийн бус байгууллагуудыг томилгооны сонсголд оролцуулж хэлэлцүүлэг өрнүүлэхээр зохицуулсан. Гэвч, энэ хуульд хоёр ноцтой асуудал байсан. Нэгд, зөвхөн УИХ-аас томилдог албан тушаалтнууд дээр нийтийн сонсгол хийхээр хуульчилсан нь хэтэрхий явцуу болжээ. Жишээлбэл, хуульчдынхаа дунд нэр хүндтэй, хүлээн зөвшөөрөгдсөн, хууль зүйн мэдлэг, ур чадвар, туршлага төдийгүй ёс зүй, зан төлөвөөрөө хамгийн шилдэг хуульчид л Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор эсхүл түүний орлогчоор томилогддог байх нь Үндсэн хуулийн зарчмын шаардлага. Гэтэл, Ерөнхийлөгчөөс эсхүл бусад этгээдээс УИХ-д танилцуулж эсхүл зөвшилцөж томилдог албан тушаалд нэр дэвшигчийн талаар нээлттэй сонсгол хийх зохицуулалт байхгүй байсан. Хоёрт, Нийтийн сонсголын тухай хуулийн 10.1-т “Улсын Их Хурлаас албан тушаалтныг томилохтой холбогдуулан Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй гишүүд хүсэлт гаргасан бол томилгооны сонсголыг явуулна” хэмээн заасан. 19-өөс доошгүй УИХ-ын гишүүн санаачлах гэсэн маш өндөр босгыг давж байж томилгооны сонсгол хийнэ гэсэн үг. Үүний улмаас 2020 оныг дуустал Цэцийн гишүүд болон УИХ-ын томилдог бусад албан тушаалд нэр дэвшигчийн талаар нийтийн сонсгол хийж байсан тохиолдол үгүй.

2020-2021 онд хийгдсэн хууль тогтоомжийн шинэчлэлээр Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Хүний эрхийн үндэсний комиссын гишүүн, Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн, АТГ-ын дарга, дэд даргын албан тушаалд нэр дэвшигч дээр заавал сонсгол зохион байгуулах зохицуулалт батлагдаж хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг дагаж батлуулахаар боловсруулсан УИХ-ын чуулганы дэгийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл (2021.06.16)-өөр Улсын ерөнхий прокурорт нэр дэвшигчийг заавал сонсголд оруулж, Дээд

шүүхийн шүүгчид нэр дэвшигчийн сонсголтой адил журмаар зохицуулагдахаар туссан.

УИХ-ын гишүүн С.Бямбацогт нарын 15 гишүүн Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай анхдагч хуулийн болон дагалдах хуулийн төслүүдийг 2021.07.02-нд өргөн мэдүүлж, тэдгээр төслийг хэлэлцэхийг УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар 2021.07.07-нд дэмжсэн.³⁶ УИХ 2021.12.24-нд Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай анхдагч хуулийг баталж, УИХ-аас томилох, танилцах, зөвшилцөхөөр хуульчилсан бөгөөд хараат бусаар, бие даан ажиллах албан тушаалд нэр дэвшигчийн талаар сонсгол явуулах хүрээг өргөтгөх чухал шинэчлэлийг хийсэн. Уг хуульд энэ талаар дараах байдлаар заажээ:

29.1.Эрх бүхий этгээдээс хуульд заасны дагуу санал болгосон нэр дэвшигчтэй холбогдуулан Улсын Их Хурлаас дараах нэр дэвшигчийн сонсгол явуулна:

29.1.1.Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүгч бус гишүүн, Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч бус гишүүн, Хүний эрхийн Үндэсний Комиссын гишүүн, Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх асуудал эрхэлсэн гишүүн, Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд дарга, Сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүн, Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн гишүүн, Төрийн албаны зөвлөлийн гишүүн, Монгол Улсын Ерөнхий аудитор, Монголбанкны Ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд, Дэд ерөнхийлөгч, Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга, гишүүн, Санхүүгийн зохицуулах хорооны Хяналтын зөвлөлийн дарга, Үндэсний статистикийн хорооны дарга, Монголбанкны Хяналтын зөвлөлийн даргын албан тушаалд томилуулахаар Улсын Их Хуралд санал болгосон нэр дэвшигчийн талаарх томилгооны сонсгол;

29.1.2.Улсын Их Хурлаас нэр дэвшигчийн сонсгол явуулахаар хуульд тусгайлан заасан, эсхүл Улсын Их Хурал танилцах, зөвшилцөх, томилохоор хуульд заасан албан тушаалтны хувьд танилцах, зөвшилцөх, томилгооны сонсгол явуулахаар Улсын Их Хурлын есөөс доошгүй гишүүн хүсэлт гаргасан бол.

29.2.Нэр дэвшигчийн сонсгол нь баримт, мэдээлэлд үндэслэсэн, талуудын оролцоог тэнцвэртэй хангасан байх бөгөөд нэр дэвшигч тухайн албан тушаалд тавигдах боловсрол, мэргэжил, мэргэшил, туршлага, мэдлэг, ур чадвар, ёс зүй, хуульд заасан бусад шаардлага хангасан эсэхийг нээлттэй хэлэлцэж, олон нийт нэр дэвшигчийн талаар мэдэх эрхийг хангахад чиглэнэ.

29.3.Нэр дэвшигчийн сонсголыг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд заасан эрхлэх асуудлын хүрээнд холбогдох Байнгын хороо /цаашид "Байнгын хороо" гэх/ явуулна.

29.4.Нэр дэвшигчийн сонсгол явуулахад энэ хууль, Нийтийн сонсголын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы

³⁶ “ Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай анхдагч хуулийн төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд,” 2021.07.02, <http://forum.parliament.mn/projects/11162>

хуралдааны дэгийн тухай болон холбогдох бусад хууль тогтоомжийг удирдлага болгоно.

29.5.Байнгын хорооноос нэр дэвшигчийн сонсгол /цаашид энэ бүлэгт "сонсгол" гэх/ явуулах үйл ажиллагаанд Тамгын газар мэргэжил, арга зүй, техник, зохион байгуулалтын туслалцаа үзүүлнэ.

29.6.Нэр дэвшигчийн дэлгэрэнгүй танилцуулга, томилогдсон тохиолдолд хийх ажил, нэр дэвшсэн үндэслэл, тухайн албан тушаалд тавих нийтлэг болон тусгай шаардлага зэрэг мэдээллийг авах маягтын загварыг холбогдох Байнгын хороо батална.

29.7.Энэ хуулийн 29.6-д заасан загварт дурдсан мэдээллийг нэр дэвшигчээс өөрөөс нь гаргуулна.

Эдгээр болон дээр дурдсан бусад албан тушаалтан нь тус тусын чиг үүргээ хараат бусаар хэрэгжүүлж, бие даан ажиллах үүрэгтэй тул тэдгээрт нэр дэвшигч бүр дээр сонсголыг заавал зохион байгуулахаар хуульчилжээ. Мөн, Улсын Их Хурлаас нэр дэвшигчийн сонсгол явуулахаар хуульд тусгайлан заасан, эсхүл Улсын Их Хурал танилцах, зөвшилцөх, томилохоор хуульд заасан албан тушаалтны хувьд танилцах, зөвшилцөх, томилгооны сонсгол явуулахаар Улсын Их Хурлын есөөс доошгүй гишүүн хүсэлт гаргасан бол нэр дэвшигчийн сонсголыг зохион байгуулахаар болсон.

Нэр дэвшигчийн сонсгол нь олон талын тэнцвэртэй оролцоо, баримт, судалгаанд үндэслэн нэр дэвшигч тухайн албан тушаалд тавих шаардлагыг хангасан эсэх, зохих мэдлэг, чадвар, туршлага, мэргэшилтэй эсэхийг олон нийтэд танилцуулах; нэр дэвшигч хараат бусаар ажиллах, ёс зүйн шаардлага хангасан эсэхийг нээлттэй, ил тодоор хэлэлцэх; нэр дэвшигчийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангах зорилготой. Ийм зорилгоор нэр дэвшигчийн сонсголыг эрхлэх асуудлын хүрээнд УИХ-ын холбогдох Байнгын хороо зохион байгуулах бөгөөд уг сонсголыг дараах үе шаттай байхаар УИХ-ын хяналт шалгалтын тухай хуулийн 31 дүгээр зүйл болон УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн Арван гуравдугаар бүлгийн Нэгдүгээр дэд бүлгээр нарийвчлан зохицуулсан: (1) нэр дэвшигчийг санал болгох; (2) сонсголын тов тогтоох, зарлах; (3) сонсголын бэлтгэл хангах; (4) сонсголыг явуулах; (5) сонсголын тайлан гаргах; (6) сонсголын тайланг нэгдсэн хуралдаанд танилцуулах. Эдгээр үе шат нь тухайн албан тушаалд тавих нийтлэг болон тусгай шаардлагыг хангасан эсэх зэрэг агуулга бүхий дэлгэрэнгүй мэдээллийг нэр дэвшигчээс гаргуулан авах, нэр дэвшигчийн мэдлэг, чадвар, ёс зүй, мэргэшил, туршлагын талаар мэргэжлийн, хараат бус дүгнэлт гаргах үүрэг бүхий шинжээчийг томилох зэргээр судалж, УИХ-ын гишүүд илүү бодитой, олон талын мэдээлэл, судалгаатайгаар сонсголд оролцох, шийдвэр гаргахад хувь нэмэр оруулахаар байна.

Нэр дэвшигчийн танилцуулгыг цахим хуудаст байрлуулснаас хойш 14-өөс доошгүй хоногийн хугацаанд оролцогч, ажиглагчийг нээлттэй зарлаж бүртгэх, нэр дэвшигчээс асуух асуулт, санал хүлээн авах зэргээр иргэн, судлаач, мэргэжлийн холбоо, төрийн бус байгууллага сонсголд бодитой оролцох боломж олгохоор заажээ. Сонсголын үеэр нэр дэвшигчээс асуулт асуух Байнгын хорооны гишүүдийн дарааллыг тогтоохдоо олонх, цөөнхийн төлөөлөл ээлжлэн асуух боломж олгох бөгөөд Байнгын хорооны гишүүн нэр дэвшигчээс асуулт асуух, хариулт авах хугацаа 20 хүртэл минут байж, энэ хугацаанд багтаан хэдэн ч асуулт асууж, хариулт авч болно, хариулт хангалтгүй гэж үзвэл нэмэлт хугацаа олгох эсэхийг сонсгол даргалагч шийдвэрлэнэ. Мөн, Асуулт, хариулт дууссаны дараа нэр дэвшигчтэй холбогдуулан сонсгол даргалагч, гишүүн, оролцогч үг хэлж болох бөгөөд нэр дэвшигч тухайн албан тушаалд тавих шаардлага хангасан, хангаагүй болон төвийг сахисан байр суурь бүхий оролцогчид байгаа бол тэдгээрийг тэнцвэртэй сонсох, Байнгын хорооны бүрэлдэхүүн дэх олонх, цөөнхийн төлөөлөл ээлжлэн үг хэлэх зарчмыг баримтална. Сонсголыг хэвлэл мэдээллийн болон нийгмийн сүлжээний хэрэгслээр бүрэн хэмжээгээр нийтэд шууд дамжуулах, сонсголын тайланг цахим хуудаст нийтлэх зэргээр ил тод байх, олон нийтийн оролцоог хангах зарчмыг хэрэгжүүлэх зохицуулалт хуульчлагдсан. Эдгээр болон бусад гол зохицуулалт нь томилгооны болон зөвшилцөх сонсголын талаарх АНУ зэрэг улсын сайн туршлага, танилцах сонсголын талаарх Их Британийн сайн туршлагыг тусгажээ.³⁷

УИХ-ын гишүүдийн зүгээр нэг асуулт асуусан болоод өнгөрөх болон судалгаа, мэдээлэл бүхий хүмүүсийг оролцуулсан сонсгол хийх хоёр бол зарчмын ялгаатай. Нийтийн сонсголоор томилогдох албан тушаалд хамаарах ажлаар мэргэшсэн судлаач эсхүл эдгээр хүмүүстэй холбоотой тодорхой фактыг мэддэг хүмүүсээс үнэнийг хэлнэ гэсэн баталгаа авч мэдээлэл сонсоно. Жишээ нь, үндсэн хууль судлаачид Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигч дээр үндсэн хуулийн мэдлэг, хууль тайлбарлах ур чадвар, туршлага, ёс зүй, үнэт зүйл дээр нь мэргэжлийн дүгнэлт гаргаж танилцуулж болно. Эсхүл, нэр дэвшигч өмнө нь ноцтой ёс зүйн зөрчил

³⁷ Нээлттэй сонсголын талаар Монголд зориулан бичсэн анхны цогц гарын авлагууд нь Трой Сонненберг, Д.Энхцэцэг нарын дараах номууд юм: *Нээлттэй сонсгол: бодлого боловсруулах үйл явцад оролцох иргэдийн гарын авлага* (Нээлттэй нийгэм форум, 2009); *Public Hearings: A Guide for Government* (Open Society Forum, 2009). Олон улсын сайн туршлагын талаар дараахаас уншина уу: "The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and the United States," (the National Democratic Institute for International Affairs, 2000); Sir Gerry Grimstone, *Better Public Appointments: A Review Of The Public Appointments Process* (the UK Cabinet Office, March 2016); *Supreme Court Appointment Process: Consideration By The Senate Judiciary Committee* (Congressional Research Service, February 22, 2021); *Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure* (Congressional Research Service, March 18, 2010).

гаргаж байсан тухай мэддэг хүнээр үг хэлүүлнэ. Тэгээд УИХ-ын холбогдох байнгын хорооны гишүүд эргэлзээгээ тайлах хүртлээ асуулт асууж, “байцааж” болно. Энэ бүх мэдээлэл нь УИХ эсхүл Ерөнхийлөгч тухайн этгээдийг томилох эсэх шийдвэр гаргахад тустай бөгөөд нотолгоо бүхий үндэслэлээр томилохоос татгалзах боломжтой болно.

Бүх насаараа эсхүл урт хугацаагаар хуулийн өндөр албан тушаалд томилогдох хүмүүсийн мэдлэг, ур чадвар төдийгүй зан чанар, ёс зүй гээд бүх талын мэдээллийг хангалттай сонсож, уг албан тушаалд тэнцэхгүй нэр дэвшигчийг томилдоггүй жишиг тогтох хандлагатай. АНУ, Их Британи зэрэг оронд нийтийн сонсгол ингэж ажилладаг. Жишээ нь, 1987 онд тус улсын Ерөнхийлөгч Роналд Реган Роберт Борк гэж хуульчийг АНУ-ын Дээд шүүхэд нэр дэвшүүлсэн ч Сенат (парламентын дээд танхим) дээрх зөвшилцөх сонсголоор түүний хуулийн тухай хэт туйлширсан үзэл ил болж, эцэстээ түүнийг томилохоос татгалзахад хүрсэн. Дээд шүүхийн шүүгч Кларанс Томас залуу байхдаа өөрийн туслахад бэлгийн дарамт үзүүлж байсан нь ил болж бараг томилогдож чадахгүй байдалд хүрч байв. Монголд ийм тохиолдол гарч байгаагүйн нэг шалтгаан нийтийн сонсгол хийдэггүйтэй холбоотой.

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

VII. Дүгнэлт, санал

Үндсэн хуульт ёсыг хөгжүүлэхэд Үндсэн хуулийг, түүний үзэл баримтлалын үүднээс ойлгож, хэлбэрэлтгүй сахин хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа өнөөгийн нөхцөлд төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийн зохист байдлыг судалсан судалгааны бүтээл багагүй байгаа ч, тусгайлан ерөнхийлөгчийн институтийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрхийг үндсэн хуулийн онол, арга зүйн үүднээс судалж дүн шинжилгээ хийсэн бүтээл хомс байхаас гадна парламентын тогтолцооны ерөнхийлөгчийн институтийг хөгжүүлэх шаардлагатай байна. Иймд төрийн эрх мэдлийг хуваарилах онолыг суурь болгож, үндсэн хуулийг тайлбарлах онол – арга зүйд тулгуурлан, түүхэн эх сурвалжуудыг ашиглаж Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал, бүрэн эрхийг судалсан. Энэ судалгааны бүтээл нь ерөнхийлөгчийн институтийг хөгжүүлэх, улмаар эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг сайжруулахад онол – практикийн ач холбогдолтой.

Монгол Улс нь 1992 онд ардчилсан Үндсэн хуулийг баталж, парламентын тогтолцоог хөгжүүлж байгаа ч төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцэл алдагдах, эрх мэдэл хэтрүүлэх үзэгдэл байсан нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагыг бий болгож байв. 1992 онд баталсан Монгол Улсын анхны ардчилсан Үндсэн хууль, 2000, 2019 онд түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр төрийн удирдлагын парламентын хэлбэр буюу парламентын тогтолцоог бий болгож, бэхжүүлсэн. Ерөнхий сайдыг нэр дэвшүүлж томилох, огцруулах шийдвэрийг зөвхөн парламентын олонх буюу УИХ дахь олонх гаргах бөгөөд Ерөнхий сайд нь танхимын гишүүдээ бие даан томилж, огцруулдаг. Засгийн газрыг байгуулах энэ үйл явцад Ерөнхийлөгч зөвхөн төрийн тэргүүний хувьд хэлбэрийн шинжтэй оролцдог. Ерөнхийлөгч ард түмнээс шууд сонгогдож зургаан жилийн бүрэн эрхийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа ажиллах бөгөөд хориг тавих зэрэг үндсэн бүрэн эрх (Үндсэн хуульд шууд нэрлэн заасан бүрэн эрх)-тэй боловч Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгоогүй

бүрэн эрхийг нэмж олгохыг хориглодог тул түүний эрх мэдэл хязгаарлагдмал юм.

Парламентын болон холимог тогтолцоонд (1) ерөнхийлөгч нь төлөөлүүлэгч, ерөнхий сайд нь түүний төлөөлөгч байх загвар; (2) ерөнхийлөгч нь бэлгэдэл, ерөнхий сайд нь төлөөлүүлэгч байх загвар; (3) ерөнхийлөгч нь арбитрч, ерөнхий сайд нь удирдагч байх загвар байдаг. Эдгээр гурван загварыг харьцуулж үнэлсний дагуу Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгч нь бэлгэдлийн болон арбитрчийн аль алины шинжтэй чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх, Ерөнхий сайд нь Засгийн газрыг удирддаг манлайлагч байхаар зохицуулсан гэж дүгнэсэн. Иймд, Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал, түүний бүрэн эрхийг парламентын тогтолцоотой улсын ерөнхийлөгчийнхтэй аль болох дүйхүйцээр, мөн Ерөнхийлөгчийн бэлгэдлийн болон арбитрчийн чиг үүрэгт нийцэхүйцээр тайлбарлах нь зүйтэй гэдгийг энэ бүтээлд нотолж дараах саналыг дэвшүүлж байна.

1. Үндсэн хуулийн 26.1-д хууль санаачлах эрхийн “хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтооно” гэсэн заалт 2019.11.14-ний нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан. Иймээс, УИХ-ын гишүүн, Засгийн газарт тусгайлан харьяалуулснаас бусад асуудлаар хууль санаачлахыг Ерөнхийлөгчид зөвшөөрсөн бөгөөд Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнээс гадуур тодорхой бүрэн эрхийг хуулиар олж авах хуулийн төслийг санаачлахыг Ерөнхийлөгчид хуулиар хориглосон. Хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг цаашид хөгжүүлэхэд Үндсэн хуулийн бусад зарчимд тулгуурлах хэрэгтэй. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн 25.1.7-д “...Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлж үл болно” гэсэн шинэ заалтыг 2019 онд нэмсэн, мөн УИХ-ын тогтоолын төслийг санаачлах эрхийг Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй гэдгийг харгалзаж дараах саналтай байна:

- Улсын төсвийн хөрөнгийн бүрдүүлэлтийг бууруулах, зарцуулалтын шинэ төрөл үүсгэх, зарцуулалтыг нэмэгдүүлэх үр дагавартай хуулийн төслийг Засгийн газрын зөвшөөрөлгүйгээр санаачлахыг Ерөнхийлөгчид хориглох;
- УИХ-ын бусад шийдвэр (тогтоол)-ийг санаачлахыг Ерөнхийлөгчид хориглох.

2. Үндсэн хуулийн 33.1.1-т зааснаар Ерөнхийлөгч “Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих” үндсэн бүрэн эрхтэй боловч УИХ-ын баталсан ямар шийдвэрт Ерөнхийлөгч хориг тавихгүй вэ гэдгийг хууль зүйн үүднээс тодорхойлон

хуульчлах хэрэгтэй. Иймд, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн дараах заалтыг батлагдвал Ерөнхийлөгч болон УИХ-ын хоорондын зөрчилдөөн буурна:

- хууль, УИХ-ын бусад шийдвэр нь Үндсэн хууль, бусад хуульд харшилсан, Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд нийцээгүй, хүний эрх, эрх чөлөөг дордуулсан гэж үзвэл Ерөнхийлөгч уул үндэслэлээр хориг тавих эрхтэй бөгөөд хориг тавихдаа үндэслэлийг тодорхой зааж, тайлбарласан байх үүргийг хуульчлах;
- Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрөх тухай хууль, УИХ-ын баталсан хууль, бусад шийдвэрт тавьсан Ерөнхийлөгчийн хоригийг хэлэлцэж гаргасан шийдвэр, Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хэлэлцэж гаргасан шийдвэр, Ерөнхий сайд зэрэг улс төрийн албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх, огцруулах тухай шийдвэр, УИХ-ын дотоод зохион байгуулалтын талаар гаргасан шийдвэр, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн болон Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч бус гишүүн, Сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүн, Хүний эрхийн Үндэсний комиссын гишүүн зэрэг бие даасан байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох тухай шийдвэр зэрэгт хориг тавихыг Ерөнхийлөгчид хориглох.

3. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Ерөнхийлөгч нь бэлгэдлийн болон арбитражийн чиг үүрэг, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх тул гүйцэтгэх эрх мэдэлд холбогдох бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгч дангаараа хэрэгжүүлэхгүй, зөвхөн Засгийн газрын саналаар эсхүл зөвшөөрлөөр хэрэгжүүлэх нь зохистой юм. Иймд Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын хоорондын хяналт, тэнцлийн хууль зүйн үндэслэлийг хангах үүднээс Ерөнхийлөгчийн тухай, Засгийн газрын тухай болон бусад хуульд дараах заалтуудыг тусгах нь зүйтэй:

- Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоотой үндсэн бүрэн эрх (МУУХ, 33.1.4, 33.1.5, 33.1.6, 33.1.7, 33.1.8, 33.1.9, 33.1.10, 33.1.11, 33.1.12)-ээ хэрэгжүүлж гаргасан аливаа шийдвэр нь Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай зарлиг байх бөгөөд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар уул зарлиг хүчин төгөлдөр болох;
- Өөрийн үндсэн бүрэн эрхэд үл хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөхийг Ерөнхийлөгчид хориглох;
- Засгийн газар, түүний харьяа байгууллага, албан тушаалтан (Ерөнхий сайд, сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга зэрэг) зөвхөн Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай Ерөнхий сайдын гарын үсэг бүхий зарлигт шийдвэр, үйл ажиллагаагаа нийцүүлэх, биелэлтийг хангах,

хангуулах, биелүүлэх арга хэмжээ авах, энэ тухай Ерөнхийлөгчид мэдээлэх үүрэг хүлээх бөгөөд Ерөнхий сайд гарын үсэг зураагүй аливаа зарлигийн талаар ийм үүргийг хүлээхгүй;

- Гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй холбоогүй үндсэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж гаргасан зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурахгүйгээр хүчин төгөлдөр болох;
- Ерөнхийлөгч зөвхөн өөрийн үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд хуулиар тусгайлан тодорхой заасан асуудлаар Үндсэн хууль, хуульд нийцүүлэн зарлиг гаргах;
- үндсэн бүрэн эрхэд үл хамаарах асуудлаар зарлиг гаргахыг Ерөнхийлөгчид хориглох.

4. Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх болон үүнтэй холбоотой бүрэн эрх (МУҮХ, 33.1.4, 33.1.5, 33.1.6)-ийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлэхээр заасан нь төрийн тэргүүн, үндэсний эв нэгдлийг илэрхийлэгчийн хувьд улс төрөөс дээгүүр гарч, бэлгэдлийн болон арбитражийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд зориулагдсан учраас Ерөнхийлөгч гадаад бодлого тодорхойлохгүй, гадаад бодлогыг бие даан хэрэгжүүлэхгүй юм. Монгол Улсад гадаад бодлого нэг байж хэрэгжилт нь нэгдмэл, тууштай, зөрчилгүй байх ёстой тул Ерөнхийлөгч болон Засгийн газар зөвшилцөж нэгтгэдэг байх үүднээс дараах заалтуудыг Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, түүнийг дагаж батлагдах хуулиудад тусгахыг дэмжинэ:

- зөвхөн Засгийн газрын шийдвэрээр Ерөнхийлөгч гадаад улсад айлчлах, мэдэгдэл хийх (айлчлалын бодлого, зорилгын талаар Засгийн газрын хуралдаанаар урьдчилан хэлэлцэх бөгөөд үүний үндсэн дээр Ерөнхийлөгч айлчлал, мэдэгдэл хийх, айлчлалын үр дүнгийн талаар Ерөнхийлөгч УИХ-д эсхүл Засгийн газарт мэдээлэл хийх);
- Ерөнхийлөгч Засгийн газрын шийдвэргүйгээр айлчлал, мэдэгдэл, хэлэлцээр хийх, захидал, цахилгаан, илгээлт явуулах зэргээр улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх шинжтэй аливаа арга хэмжээ авахыг хориглох;
- Үндсэн хуулийн 25.1.15, 33.1.4, 38.1, 38.2.8, 38.2.9-д заасны дагуу Засгийн газар УИХ-тай зөвшилцөж дараа соёрхон батлуулахаар Монгол Улсын олон улсын гэрээ байгуулах, УИХ-д өргөн мэдүүлэх, хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй учраас Ерөнхийлөгч Засгийн газрын саналаар эсхүл Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар УИХ-тай зөвшилцөж олон улсын гэрээг байгуулах;

- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 14.5-д “Тодорхой асуудлаар өөрийн бие төлөөлөгчийг гадаад улсад түр хугацаагаар томилон ажиллуулна” гэж заасныг хүчингүй болгох;
- Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнээр томилох, эгүүлэн татах тухай саналыг Засгийн газраас Ерөнхийлөгчид өргөн барьж, Ерөнхийлөгч уг саналыг тодорхой хугацаа (14 хоног)-ны дотор УИХ-тай зөвшилцөж, зөвшилцсөнөөс хойш тодорхой хугацаа (14 хоног)-ны дотор томилох буюу эгүүлэн татах;
- Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах шийдвэрийг Ерөнхийлөгч Засгийн газрын саналд үндэслэн гарах.

5. Үндсэн хуулийн 33.1.10-т “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх” гэж бичсэн байх тул Ерөнхийлөгч нь Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүн биш байна. Иймд хууль дээдлэх зарчмын үүднээс ҮАБЗ-тэй холбоотой эрх зүйн орчныг Үндсэн хуульд нийцүүлэх шаардлагатай тул дараах заалтуудыг холбогдох хууль тогтоомжид тусгах хэрэгтэй:

- Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тухай хуулийн 5.3-т “Зөвлөлийн тэргүүн нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч байна. Зөвлөлийн тэргүүн нь Зөвлөлийн ажлыг бүхэлд нь удирдаж, дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ,” 13.2-т Ерөнхийлөгч “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон мэдээллийг зохих байгууллагаас гаргуулан авч, шаардлагатай асуудлыг Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн хуралдаанд санаачлан оруулж, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг, даалгавар өгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмжийн биелэлтэд хяналт тавина” гэж тус тус заасныг хүчингүй болгох, ҮАБЗ болон Ерөнхийлөгчөөс Засгийн газрын ажилд хутгалдах орох боломж олгосон бусад заалтыг хасах, өөрчлөх;
- Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх гэдгийг зөвхөн уг зөвлөлийн хуралдааныг даргалах гэдгээр хязгаарлах;
- ҮАБЗ-ийн хуралдааныг Ерөнхий сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч зарлах бөгөөд хэлэлцэх асуудлыг Ерөнхий сайд танилцуулах;
- ҮАБЗ-ийг тэргүүлэх нэрээр ямар нэгэн шийдвэрийг Ерөнхий сайдын зөвшөөрөлгүйгээр гаргахыг Ерөнхийлөгчид хориглох;

- ҮАБЗ-ийн шийдвэрийг үндэслэн Ерөнхийлөгч зарлиг гаргах бөгөөд Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцэж, Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар уг зарлиг хүчин төгөлдөр болох;
- Ерөнхий сайд ҮАБЗ-ийн бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах асуудлыг санаачилж УИХ-аар шийдвэрлүүлдэг байх;
- ҮАБЗ-ийн нарийн бичгийн даргыг Ерөнхийлөгчид танилцуулснаар Ерөнхий сайд томилох, чөлөөлөх;
- ҮАБЗ-ийн шинжээчийг тус зөвлөлийн нарийн бичгийн дарга томилохоор заах.

6. Монгол Улс парламентын тогтолцоотой тул Ерөнхийлөгч нь зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч мөн ч гадаад бодлого хэрэгжүүлэх, батлан хамгаалах болон аюулгүй байдлыг хангах хариуцлагыг Ерөнхий сайд болон түүний Засгийн газар хүлээдэг учраас Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд хэрэгжүүлэх бүрэн эрх нь Засгийн газрын бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэх тэргүүлэх байр сууриар хязгаарлагдаж, улмаар онцгой нөхцөлд зэвсэгт хүчнийг байршуулахыг зайлшгүй шаардсан тохиолдолд л бэлгэдлийн болон арбитражийн агуулгаар хэрэгжүүлнэ. Үндсэн хуулийн шаардлагын нийцлийг хангах үүднээс дараах гурван зохицуулалтыг хуульчлах зүйтэй:

- Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд гаргасан аливаа шийдвэр (зарлиг) нь Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох;
- Зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргыг томилж болох ч энэ шийдвэрийг дангаар гаргах ёсгүй тул Ерөнхийлөгч Зэвсэгт хүчний жанжин штабын даргыг УИХ-тай зөвшилцөж томилдог одоогийн зохицуулалтыг хадгалах (эсхүл Ерөнхий сайд болон Ерөнхийлөгч зөвшилцөж томилох өөр хувилбар байх боломжтой);
- Зэвсэгт хүчний нийтлэг дүрмийг батлах зэрэг зэвсэгт хүчний бодлогын шийдвэр гаргах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид өгөхөөс татгалзаж Засгийн газарт хариуцуулах.

7. Ерөнхийлөгч эсхүл Ерөнхий сайд онц байдлын нөхцөлийг урвуулан ашиглаж Үндсэн хуулийн хязгаарлалтыг давж эрх мэдлээ тэлэх, зарлигаар удирдах, сөрөг хүчнийг намнах, улмаар ардчилсан дэглэмийг устгах эрсдэлтэйг бусад улсын туршлага харуулдаг. Ийм эрсдэлийг бууруулах үүднээс онц болон дайны байдал, дайн бүхий байдлыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд ялгамжтай тодорхойлж процессжуулж өгсөн нь сайшаалтай ч Үндсэн хуулийн 25.3-т заасан онцгой нөхцөл бий болбол УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч

дайны байдал зарлах тухай зарлиг гаргахаар Дайны байдлын тухай хуулийн 5.2-т заасан нь эрсдэл үүсгэж байна. Иймд онц болон дайны байдалтай холбоотой зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх үүднээс дараах заалтуудыг хуульд тусган хэрэгжүүлэх шаардлагатай:

- УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч дайны байдал зарлах тухай зарлиг гаргах, уул зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох;
- Онц байдлын үеийн Ерөнхийлөгчийн зарлиг нь Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болох эсхүл Ерөнхий сайдын саналаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргах.

8. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болон Шүүхийн тухай 2021 оны хуулиар Ерөнхийлөгчийн шүүх эрх мэдлийн хүрэн дэх бүрэн эрхийн гажуудлыг арилгасан нь сайн талтай байна. Гэвч зарим эрх мэдлийг хэтрүүлсэн заалт үйлчилсээр байх тул дараах заалтуудыг холбогдох хуульд тусгах шаардлагатай байна:

- Прокурорын тухай хуулийн 46.3-д “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосон хүнийг Улсын Их Хурал дэмжихгүй бол нэг удаа өөр хүний нэрийг дэвшүүлнэ” гэж зааснаас “нэг удаа” гэдгийг хасах;
- Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрх “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж гарсан” тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн шийдвэр гарснаар хугацаанаас өмнө дуусгавар болох зохицуулалт (Прокурорын тухай хуулийн 46.6.4)-ыг хүчингүй болгох;
- Үндсэн хуулийн 33.4-т заасны дагуу Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, дуусгавар болгох зэрэгтэй холбоотой Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхүүдийг хуулиас хасах.

9. Үндсэн хуулийн 65.1, 65.2-т зааснаар Үндсэн хуулийн цэцийн 9 гишүүний гурвыг УИХ, гурвыг Ерөнхийлөгч, гурвыг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд Цэцийн гишүүнээр “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй, Монгол Улсын дөчин нас хүрсэн иргэнийг томилно.” Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигчийг гурван өөр этгээдээс санал болгож буй нь аль нэг институт Цэцэд хэт нөлөөтэй болохоос сэргийлэх, УИХ-аас томилж буй нь нэр дэвшигч “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” эсэхийг нээлттэй, ил тодоор сайн нягтлах зорилготой боловч Цэцийн гишүүнийг санал болгож томилохтой холбоотой хэд хэдэн тулгамдсан асуудал байсаар байгаа тул дараах заалтуудыг холбогдох хуульд тусган хэрэгжүүлэх нь зүйтэй:

- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2021.06.16)-ийн 19.1-т “Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнийг томилуулах саналаа цэцийн гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсноос хойш, эсхүл бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болсноос хойш 30 хоногийн дотор холбогдох хуульд заасан журмын дагуу захирамж гарган Улсын Их Хуралд оруулна” гэж тусгасныг батлах;
- Цэцийн гишүүнээр ажиллах “хууль зүй, улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” байх болзлын агуулгыг нэр дэвшигч заавал хууль зүйн өндөр мэргэшилтэй байх гэсэн явцуу агуулгаар хуульчлах.

10. 1992 оны Үндсэн хуулийн 33.4-т “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно” гэж заасан байв. Энэ заалт нь анхнаасаа Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгосон үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд түүнийг нарийвчлан журамласан тодорхой бүрэн эрхийг л хуульчлах агуулгатай байсан ч ийм байдлаар хэрэгжээгүйгээс Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олноор нэмж өгч, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцэлд сөргөөр нөлөөлсөн тул 2019.11.14-ний нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 33.4-ийн анхны үзэл баримтлалыг нь сэргээн “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэж өөрчилж, Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан хүрээнээс гадуур бүрэн эрхийг хуулиар Ерөнхийлөгчид нэмж олгож болохгүй гэх энэ шаардлагыг биелүүлэх зарим алхам хийгдсэн нь сайшаалтай байна. Гэвч хуулийн заримд нь Үндсэн хуулиар олгоогүй бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид эдлүүлж байх тул Үндсэн хуулийн 33.4-т нийцүүлэн Ерөнхийлөгчөөс хасаж, зохих бусад этгээдэд шилжүүлэх шаардлагатай. Үүнд:

- Хэм хэмжээ тогтоосон зарлиг гаргахыг Ерөнхийлөгчид хориглох эсхүл ийм зарлигт Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болохоор зохицуулах;
- Хүчин төгөлдөр 70 орчим хуулиар Ерөнхийлөгчид олгосон бүрэн эрхээс Үндсэн хуулиар түүнд нэрлэн заасан бүрэн эрхэд хамаарахгүйг нь хасах ажлыг яаралтай, бүрэн гүйцэт хийх.

11. УИХ-аас байгуулдаг бие даасан байгууллагууд нь ардчилсан засаглалын чанарыг сайжруулж шударга, зарчимч байдлыг хангах, үндсэн хуульд ардчиллыг бэхжүүлэх зорилготой тул гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусдаа байгуулагдаж, бүрэлдэхүүний, төсвийн, зохион байгуулалтын хувьд хараат бусаар ажиллах нөхцөл бүрдэх хэрэгтэй юм. Бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгчийг оролцуулж байсан нь тэнцвэртэй, бие даасан байдлыг хангахад чиглэж байсан ч энэ нь

Ерөнхийлөгчид эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлж, хяналт, тэнцлийг алдагдуулж, парламентын тогтолцооны мөн чанарт тохиромжгүй байсан нь судалгаагаар нотлогдож байгаа бөгөөд 2019 онд Үндсэн хуулийн 33.4-т оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу Үндсэн хуульд илэрхий нэрлэн заагаагүй бүрэн эрхийг хуулиар Ерөнхийлөгчид нэмж олгохыг хориглосон тул бие даасан байгууллагуудыг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч санал болгох, зөвшилцөх, томилох байдлаар оролцох боломжгүй болсон. ШЕЗ, Шүүхийн сахилгын хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Улсын ерөнхий аудиторын хараат бус, бие даасан байдлаар ажиллахад чиглэсэн хууль тогтоомж 2020-2021 онд батлагдсан бөгөөд эдгээрийг бүрдүүлэхэд Ерөнхийлөгч оролцдоггүй (эсхүл оролцдоггүй болсон). Эдгээрээс бусад бие даасан байгууллагыг бүрдүүлэхэд УИХ дахь олонх болон цөөнх тэнцвэртэй оролцуулах, мэргэжлийн болон иргэний нийгмийн оролцоог хангах нь Монгол Улсад хамгийн тохиромжтой байх хувилбаруудын нэг мөн.¹ Иймд, Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг дагалдах хуулийн төслүүд (2021.06.16)-д туссан дараах агуулгыг зарчмын хувьд дэмжиж байна:

- Сонгуулийн төв байгууллагын тухай хуулийн 4.2-ыг “хорооны гишүүний дөрвийг УИХ дахь олонхийн бүлэг, гурвыг УИХ дахь цөөнхийн бүлэг, хоёрыг Улсын дээд шүүх төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас санал болгосноор УИХ зургаан жилийн хугацаагаар томилно” гэж өөрчлөх;
- Зохих шаардлага хангасан ТББ-уудын саналаас сонголт хийх замаар УИХ дахь олонхийн бүлэг 4 хүн, УИХ дахь цөөнхийн бүлэг 4 хүн, Засгийн газар 3 хүн, олон нийтийн радио, телевизийн байгууллагын хамт олон 4 хүнийг Үндэсний зөвлөлийн гишүүнд нэр дэвшүүлж УИХ 6 жилийн хугацаагаар томилох агуулгыг Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулийн 21.5, 21.6-д оруулах;
- Авлигын эсрэг хуулийн 27.2-ыг “Олон нийтийн зөвлөл ял шийтгэлгүй, иргэний нийгмийн төлөөлөл бүхий 11 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй байх ба гурван гишүүнийг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, дөрвөн гишүүнийг Улсын Их Хурал дахь олонхийн бүлэг, дөрвөн гишүүнийг Улсын Их Хурал дахь цөөнхийн бүлэг тус тус санал болгосны үндсэн дээр Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хороо дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно” гэж өөрчлөх.

12. Үндсэн хуульт ардчилалд чухал үүрэгтэй албан тушаалтан (Улсын дээд шүүхийн шүүгчид, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч,

¹ Бие даасан байгууллагыг олон янзаар бүрдүүлж тэнцвэрийг хангах аргууд байдаг бөгөөд тэдгээрээс аль нь Монголын нөхцөлд илүү тохирох уу гэдэг талаар дагнасан судалгаа хийх хэрэгтэй.

Цэцийн гурван гишүүн зэрэг)-ыг Ерөнхийлөгч болон УИХ-ын оролцоотой томилох процессыг Үндсэн хуульд заасан нь өндөр мэдлэг, чадвар, ёс зүй, зан төлөвтэй хүнийг уг албан тушаалд тавих зорилготой боловч өндөр шаардлага хангасан хүнийг томилж чадахгүй байх тохиолдол цөөнгүй байна. Иймд, Цэцийн гишүүн, Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн шүүгч бус гишүүн, Шүүхийн сахилгын хорооны шүүгч бус гишүүн, Сонгуулийн ерөнхий хорооны гишүүн, Олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн гишүүн, Улсын ерөнхий прокурор, түүний орлогч, Улсын дээд шүүхийн шүүгч зэрэг хараат бусаар ажиллах үүрэг бүхий албан тушаалд нэр дэвшигчийн сонголт явуулж, шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг хэлэлцүүлэх шинэчлэлийг 2020-2021 онд Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай анхдагч хууль болон бусад хуулиар хийсэн нь ардчилсан ёс болон шударга ёсны зарчимтай нийцэж байна.



Ном зүй

Үндсэн хууль

Албанийн Үндсэн хууль
Арменийн Үндсэн хууль
Болгарын Үндсэн хууль
Ирландын Үндсэн хууль
Монгол Улсын Үндсэн хууль
Литвын Үндсэн хууль
Польшийн Үндсэн хууль (1992)
Польшийн Үндсэн хууль (1992)
Словакийн Үндсэн хууль
Словенийн Үндсэн хууль
Финландын Үндсэн хууль

Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрүүд

Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 06, 2007.05.23.
Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 10, 2016.09.28.
Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 01, 2020.04.15.
Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 02, 2021.04.16.
Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Дугаар 03, 2021.04.28.

Хууль тогтоомж

Дипломат албаны тухай хууль
Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль
Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль (2021)
Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль (2012)
УИХ-ын тогтоол, Дугаар 41, 2021.05.06.
Fixed-term Parliaments Act 2011,
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted>

СН.МН
СУДАЛГААНЫ САН

Early Parliamentary General Election Act 2019,
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/29/enacted/data.htm>

Анхдагч эх сурвалж

- БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1991.12.11.
БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын хуралдааны протокол, 1992.01.06.
БНМАУ-ын Бага Хурлын хуралдааны протокол, 1991.10.16.
БНМАУ-ын Ардын Их Хурал ба Монгол Улсын Үндсэн хууль: 1990-1992
(Баримт бичгийн эмхэтгэл) (УИХТГ, 2016).
К.Зардыхан, “Монгол Улсын Их цааз /Үндсэн хууль/-ын төслийн тухай
Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын
илтгэл,” 1990.07.02.
Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төсөл (1991.10.05).
Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төсөл (1991.11.07).
“Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төслийн талаар БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч,
Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын
дарга П.Очирбатын УБХ-ын чуулганы хуралдаанд хэлсэн үг,”
1991.05.17.
“Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсантай холбогдуулан Ардын Их
Хурлын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдаан дээр Ерөнхийлөгч
П.Очирбатын хэлсэн үг (1992.01.13)”
“Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ
төслийн тухай (1991.11.13),” БНМАУ-ын Ардын Их Хурал ба Монгол
Улсын Үндсэн хууль: 1990-1992 (Баримт бичгийн эмхэтгэл) дотор
(УИХТГ, 2016).
П.Очирбат, “Монгол Улсын Их цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн
дүн, шинэ төслийн тухай,” 1991.11.13.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлиг

- “Газрын тостой холбогдсон үйл ажиллагаанд хяналт тавих тухай”
Ерөнхийлөгчийн 1995.02.22-ний 39 дугаар зарлиг
“Монгол Улсын Төрийн тугийг хүндэтгэх тухай” Ерөнхийлөгчийн
2017.06.16-ны 136 дугаар зарлиг
“Нутаг орны газар зүйн нэрийг хамгаалах тухай” Ерөнхийлөгчийн
2017.07.10-ны 186 дугаар зарлиг
“Монгол баатарлаг туульсаа дээдлэн дэлгэрүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн
2019.01.29-ний 13 дугаар зарлиг
“Монгол бичгийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх ажлыг эрчимжүүлэх тухай”
Ерөнхийлөгчийн 2018.05.03-ны 46 дугаар зарлиг
“Эрдэнийн судрыг дээдлэн залах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2020.12.22-ны
149 дугаар зарлиг
“Монгол Улсын түүхийг шинээр туурвин хэвлүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн
1998.01.09-ны 08 дугаар зарлиг

- “Монгол Улсын төрийн дууллыг дуулан эгшиглүүлэх тухай”
Ерөнхийлөгчийн 2005.09.30-ны 37 дугаар зарлиг
- “Монгол хөөмийн урлагийг хөгжүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2006.01.05-
ны 01 дугаар зарлиг
- “Монгол төрийн галыг бадраах тухай” Ерөнхийлөгчийн 2011.12.26-ны 239
дугаар зарлиг
- “Улсын мөрдөн байцаах байгууллагыг бэхжүүлэх талаар авах чиглэл өгөх
тухай” Ерөнхийлөгчийн 1993.06.03-ны 76 дугаар зарлиг
- “Архивын талаар авах арга хэмжээний тухай” Ерөнхийлөгчийн 1994.08.29-
ны 103 дугаар зарлиг
- “Архидан согтуурахтай хийх тэмцлийг хүчтэй болгох тухай”
Ерөнхийлөгчийн 1994.11.29-ны 151 дугаар зарлиг
- “Зарим сүм хийдийг сэргээн ажиллуулах тухай” Ерөнхийлөгчийн
1997.04.30-ны 71 дугаар зарлиг
- “Хувийн хэвшлийн хөгжлийн стратеги боловсруулж хэрэгжүүлэх чиглэл
өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2006.03.01-ний 49 дугаар зарлиг
- “Их эзэн Чингис хааныг дээдлэн хүндэтгэх, зарлигласан онол сургаалиас
нь суралцах, түүний хөшөө, төрийн ёслол хүндэтгэлийн өргөө
цогцолборт төрийн хүндэтгэл үзүүлж байх тухай” Ерөнхийлөгчийн
2007.05.24-ний 98 дугаар зарлиг
- “Дайнд оролцсон ахмад настнуудын талаар авах зарим арга хэмжээний
тухай” Ерөнхийлөгчийн 2008.06.06-ны 170 дугаар зарлиг
- “Дэлхийн сонгодог утга зохиолын 50 боть хэвлүүлэх тухай”
Ерөнхийлөгчийн 2008.06.12-ны 172 дугаар зарлиг
- “Монгол Улсын Үндэсний номын сан байгуулах тухай” Ерөнхийлөгчийн
2008.06.12-ны 173 дугаар зарлиг
- “Нийтийн биеийн тамир, спортыг хөгжүүлэх тухай” Ерөнхийлөгчийн
2010.03.26-ний 53 дугаар зарлиг
- “Монголын уламжлалт сэтгэлгээ, арга билгийн ухааны үндэс хичээлийн
тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.05.21-ний 103 дугаар зарлиг
- “Монгол бичгийн албан хэрэглээг нэмэгдүүлэх зарим арга хэмжээний
тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.07.06-ний 155 дугаар зарлиг
- “Бурхан Халдуны тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.09.20-ны 203 дугаар зарлиг
- “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2010.11.29-ний 250
дугаар зарлиг
- “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2011.02.14-ний 21
дугаар зарлиг
- “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2011.06.13-ны 117
дугаар зарлиг
- “Монгол судлалыг дэмжих сан байгуулах тухай” Ерөнхийлөгчийн
2012.01.17-ны 14 дугаар зарлиг
- “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2012.08.16-ны 151
дугаар зарлиг
- “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2013.03.29-ний 42
дугаар зарлиг
- “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2013.06.10-ний 88
дугаар зарлиг

“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2013.06.28-ны 92 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.01.08-ний 01 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.03.04-ний 27 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.04.16-ний 48 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.05.02-ний 50 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.07.09-ний 98 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2014.09.16-ны 121 дугаар зарлиг
“1945 оны Чөлөөлөх дайны ялалтын” тухай Ерөнхийлөгчийн 2015.01.11-ний 01 дугаар зарлиг, “Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2015.08.13-ны 144 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2019.04.09-ний 60 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2019.05.30-ний 104 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2019.09.06-ны 153 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 2020.02.12-ний 10 дугаар зарлиг
“Багш нарын талаар авах зарим арга хэмжээтэй холбогдуулан Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 1996.12.13-ны 235 дугаар зарлиг
“Дайн, байлдаанд оролцсон ахмад настнуудын талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” Ерөнхийлөгчийн 1993.07.06-ны 33 дугаар зарлиг
“Засгийн газарт чиглэл өгөх тухай” Ерөнхийлөгчийн 1996.11.30-ны 219 дугаар зарлиг

Монгол хэлээр

Ж.Амарсанаа, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц ба захиргааны хэргийн шүүх,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, нийтлэлийн эмхтгэл)* дотор, ред. Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа (УБ, 2007).

Ж.Амарсанаа, *Ардчилсан эрх зүйт ёс* (УБ, 2009).

П.Амаржаргал, *Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага* (УБ, 2016).

П.Амаржаргал, “Улсын Их Хурлын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь Ерөнхийлөгчийн оролцоо: хууль тогтоомжид тавих хориг,” *Үндсэн хуулийн эрх зүй: парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал (эрдэм шинжилгээний илтгэл, өгүүлэл)* дотор, (УБ, 2015).

Анхны ардчилсан сонгууль болж байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 25 жилийн ойг тохиолдуулан өршөөл үзүүлэх тухай хууль, 2015.08.11.

Аренд Лийпхарт, *Ардчиллын хэв загвар: Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл* (Yale University Press, 1999; УБ, 2007).

Ц.Батболд, “Монгол Улсын төрийн засаглалын тогтолцооны асуудалд,” Парламентын институтийн улс төр, эрх зүйн шинжилгээ, МУИС-ын Улс төр судлалын тэнхим, ХЗҮХ-ээс зохион байгуулсан эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл, (2019).

Б.Батцэцэг: “Бид ОХУ, БНХАУ-ын дунд аюулгүй байгаагаа мэдэрдэг,” 2021.06.02, <https://www.sonin.mn/news/peconomy/121845>

“Бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлсэн 17 шүүгчийн долоогийнх нь эрхийг сэргээжээ,” 2020.01.13, <https://ikon.mn/n/1rni>

А.Бямбажаргал: “Онцгой нөхцөл мөн гэж үзвэл эдийн засгаас хамаарахгүйгээр сонгууль хойшилно,” *Өдрийн сонин*, 2020.05.04

А.Бямбажаргал, “Албан тушаалтны хувьд үндсэн хуульд хүлээн зөвшөөрөөгүй л бол хориглоно гэж ойлгох учиртай,” *Өнөөдөр сонин*, 2021.01.13, <https://unuudur.mn/?p=138760>

Ч.Ганбат, “Ерөнхийлөгч ба Шүүх эрх мэдэл,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь* онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003).

Б.Гүнбилэг: “УИХ өнөөдөр Ерөнхийлөгчийн зааснаар буруу шийдвэр гаргачихлаа,” 2018.05.24, [ikon.mn](https://ikon.mn/n/1ars), <https://ikon.mn/n/1ars>

“Д.Дорлигжавыг Улсын Ерөнхий Прокуророор томиллоо,” 2010.05.14, <https://news.mn/r/11787/>

Я.Долгоржав, “Нээж хэлсэн үг,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь* онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003).

“Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчээр Д.Ганзоригийг томиллоо,” 2020.06.02, <https://ikon.mn/n/1wdy>

“Дээд шүүх Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх асуудлыг хэлэлцэнэ,” 2021.03.18, <http://www.supremecourt.mn/news/585>

Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2020.05.20, <https://president.mn/14518/>;

Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2020.05.21, <https://president.mn/14526/>

Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ: судалгааны тайлан (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021), 28-30.

“Ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан, түүний орлогч Г.Эрдэнэбат нарыг албан тушаалаас нь огцрууллаа,” 2019.03.28, <https://newspress.mn/v1/p/news/9290>

“Ерөнхийлөгчийн санаачилсан УИХ-ын даргыг огцруулах тухай хуулийн төслийг хүлээж авлаа,” 2019.01.04, <https://ikon.mn/n/1gzt>

- “Ерөнхийлөгч Үйлдвэр, хөдөө аж ахуйн сайдаар УИХ-ын гишүүн Ш.Түвдэндоржийг томилох Н.Алтанхуягийн саналыг дэмжсэнгүй,” Sonin.mn, <http://sonin.mn/news/politics-economy/27497>.
- “Ерөнхийлөгч 7 сарын 30-ны өдөр ээлжит бус чуулган зарлах саналыг УИХ-ын даргад хүргүүлэв,” 2018.07.26, <https://gogo.mn/r/228632?i=>
- “Ерөнхийлөгчийн засаглалтай байх уу, Парламентын байх уу гэдгийг ард түмнээсээ асууж шийдвэрлэх шаардлагатай байна,” 2019.09.09, <https://ikon.mn/n/1o20>
- Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ: судалгааны тайлан (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021).
- Н.Лүндэндорж, *Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал* (УБ, 2010).
- Н.Лүндэндорж, *Төрийн онол*, Нэмж засварласан 4 дэх хэвлэл, (УБ, 2020).
- Д.Лүндээжанцан, “Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн харилцааны төлөвшлийн асуудал,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003).
- Д.Лүндээжанцан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, Хоёр дахь хэвлэл (УБ, 2014).
- Д.Лүндээжанцан, *Эрх мэдэл ба ардчилал* (УБ, 2015).
- Д.Лүндээжанцан, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тангараг өргөх ёслолд зориулсан шууд ярилцлага, *MNB Монголын мэдээ* 2021.06.25, https://www.youtube.com/watch?v=Cn_w3P6pbg8
- Д.Лүндээжанцан, Ч.Энхбаатар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй*, Хоёр дах хэвлэл (УБ, 2000).
- Маркус Бөкенфордэ, *Үндсэн хууль бүтээх гарын авлага: гүйцэтгэх эрх мэдлийн загвар*, Орчуулсан С.Энх-Амгалан, (Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын хүрээлэн, 2011).
- О.Машбат, *Бонноос Вестминистерийн зүг* (2007).
- О.Машбат, *Үндсэн хууль: улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл* (Эрх зүйт ёс сан, 2015).
- О.Машбат, “ Парламентыг тараах үндэслэл ба конструктив механизм,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016), 96-11.
- “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч зарлиг гаргаж зарим шүүхийн шүүгч, Ерөнхий шүүгчийн бүрэн эрхийг түдгэлзүүллээ,” 2019.06.26, <https://president.mn/9749/>
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн талаархи холбогдох хуулиудын судалгаа (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021), 24.

- “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулга оффшор бүсээс орж ирсэн хөрөнгөөр өрх бүрд нэг сая төгрөгийн дэмжлэг үзүүлэх УИХ-ын тогтоолын төсөл өргөн барилаа,” 2021.01.08, <https://president.mn/17061/>
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа*, мэдээлэл, лавлагаа, эмхэтгэсэн Д.Халиун, Г.Билгээ, Д.Жигваагүнсэл, Р.Оргилмаа (УИХТГ, Судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны алба, 2017).
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн талаархи холбогдох хуулиудын судалгаа (Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, 2021).
- “Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай анхдагч хуулийн төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүд,” 2021.07.02, <http://forum.parliament.mn/projects/11162>
- “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал,” 2019.06.06.
- Г.Мөнхболд, Г.Мөнхтулга, *Ерөнхийлөгчийн хориг* (МУИС Пресс, 2018).
- О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн цэц ардчиллаа авч үлдэх эцсийн найдвар, 2019.03.26, <https://ikon.mn/n/1j6z>
- О.Мөнхсайхан: ҮАБЗ сүүлийн үед зөвлөмж нэртэй даалгавар УИХ-д өгдөг болсон, 2019.03.28, <https://www.24tsag.mn/a/171003>
- О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуулийн хяналтын хоёр загвар: онцлог ба төстэй тал,” *Эрх зүй №1 (31)* (МУИС-Хууль зүйн сургууль 2015), 9-38.
- О.Мөнхсайхан: “Үндсэн хуулийн шүүгч нарын томилгоо ба УИХ-ын гишүүдийн хайнга байдал нотлогдов,” 2018.05.24, [ikon.mn](https://ikon.mn/opinion/1a9u), <https://ikon.mn/opinion/1a9u>
- О.Мөнхсайхан: Парламентын засаглалтай улсад Ерөнхийлөгч Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг мэддэг байх ёсгүй, 2017.10.30, <https://www.trends.mn/n/7270>
- О.Мөнхсайхан, “Засгийн газрыг байгуулах,” *Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл* дотор (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв, 2016).
- О.Мөнхсайхан: Ерөнхийлөгчид хуулиар нэмж бүрэн эрх олгох заалтыг Үндсэн хуулиас хасахад л Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл хумигдана, 2017.07.31, <https://www.trends.mn/n/6866>;
- О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хууль ба эрх мэдлийн хяналт, тэнцэл: өнөөгийн тулгамдсан асуудал,” Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн асуудал: Монгол улсын жишээ дотор (УБ, 2018).
- О.Мөнхсайхан: “УИХ-ын сонгуультай ард нийтийн санал асуулгыг хамт явуулбал Үндсэн хуулийн өөрчлөлт унах магадлалтай,” [ikon.mn](https://ikon.mn/opinion/1ohj) 2019.09.23, <https://ikon.mn/opinion/1ohj>;
- О.Мөнхсайхан: Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа, Өдрийн сонин, 2019.11.18.

- О.Мөнхсайхан: “Цэцийн гишүүд Шүүхийн ерөнхий зөвлөл болон Шүүхийн сахилгын хороог бүрдүүлэхтэй холбоотой өмнөх байр сууриа эргэж харна гэж найдна,” 2021.05.03, <https://ikon.mn/n/27i2>
- О.Мөнхсайхан, Цэцийн гишүүн төдийгүй Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурорыг нийтийн сонсголоор томилох нь хуулийн засаглал тогтоход тустай, Trends.mn Мэдээллийн цахим хуудас, 2015.06.29, <http://www.trends.mn/n/3527>
- О.Мөнхсайхан, “Хүний эрхийн үндэсний комиссын болон эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны бие даасан, хараат бус байдал: сонгон шалгаруулалт ба төсөв,” Хууль дээдлэх ёс, №03 (82) (ХЗҮХ, 2021).
- О.Мөнхсайхан, “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт (2019): шүүх эрх мэдэл,” *Эрх зүй* №3 (51) (МУИС-Хууль зүйн сургууль 2020).
- О.Мөнхсайхан, “Шүүхийн тухай хуулийн төслийн хүрээнд шүүхийн хараат бус, хариуцлагатай байдлыг хангах нь,” *Хууль дээдлэх ёс*, №04 (79) (ХЗҮХ, 2020).
- О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргах нь,” 2021.02.04.
- О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд гаргасан мэдээллийн шаардлагыг нэмэгдүүлж, нэмэлт тайлбар гаргах нь,” 2021.04.15.
- О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд нэмэлт тайлбар гаргах нь,” 2020.04.16.
- О.Мөнхсайхан: “Гурван парламент дамжсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг баталлаа,” *Өдрийн сонин*, 2019.11.18.
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар* (Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2019).
- О.Мөнхсайхан: Парламентын засаглалтай улсад Ерөнхийлөгч Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг мэддэг байх ёсгүй, 2017.10.30, <https://www.trends.mn/n/7270>
- О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн цэц ардчиллаа авч үлдэх эцсийн найдвар, 2019.03.26, <https://ikon.mn/n/1j6z>
- О.Мөнхсайхан, “Ерөнхий шүүгчийн томилгоо шүүхийн бие даасан байдлыг аюулд оруулж байна,” 2020.05.22, <https://ikon.mn/opinion/1w2d>
- О.Мөнхсайхан, “Ерөнхий шүүгчийн томилгоо шүүхийн бие даасан байдлыг аюулд оруулж байна!,” trends.mn, 2020.05.22, <https://www.trends.mn/n/9465>
- О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн цэц ардчиллаа авч үлдэх эцсийн найдвар, 2019.03.26, <https://ikon.mn/n/1j6z>
- О.Мөнхсайхан, “Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн талаарх хөндлөнгийн судалгаа, дүн шинжилгээ” илтгэл, “Шүүхийн захиргааны хөгжлийн чиг

- хандлага: чиг үүрэг ба загвар” олон улсын бага хурлын эмтхэтгэл дотор (Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, 2018).
- О.Мөнхсайхан, *Монгол Улс дахь шүүгчийн сонгон шалгаруулалт: шүүгчид нэр дэвшигчийг үнэлэх ажиллагааг сайжруулах нь* (Нээлттэй нийгэм форум, 2015).
- О.Мөнхсайхан, Г.Цагаанбаяр, Ж.Алтансүх, *Монгол Улс дахь шүүхийн захиргааны загвар: тулгамдсан асуудал, шийдвэрлэх арга зам* (Нээлттэй нийгэм форум 2015).
- МУИС-ийн ШУС-ийн Ардчилал судлалын төв, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн /ҮАБЗ/ гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021)
- “Нийслэлийн агаар, орчны бохирдлын тухай,” ҮАБЗ-ийн зөвлөмж, Дугаар 03/03, 2017.01.10, <https://nsc.gov.mn/mn/i/936>
- Д.Одбаяр, “Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн номлол,” *Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт)* дотор (УБ, 2017).
- П.Очирбат, *Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх анхны зам мөн* (УБ, 2001).
- П.Очирбат, “Гучдугаар зүйл,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар* дотор (Ханс-Зайделийн сан, 2009).
- Ч.Өнөрбаяр, “Үндсэн хуульт ардчилалд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн инстүүцийн гүйцэтгэх үүрэг,” *Монгол Улсын Үндсэн хууль – 25 жил, Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл* дотор (УИХ болон НХХ, 2017).
- “Өршөөлийн хуульд тавьсан Ерөнхийлөгчийн хориг бүрэн эхээрээ,” 2015.08.18, itoim.mn
- УИХ-н дарга Г.Занданшатар, “IN OUT ярилцлага” (2019.08.26-нд онлайн хэвлэсэн), https://www.youtube.com/watch?v=Cn_w3P6pbq8
- “УИХ 23 элчин сайдыг томилохыг дэмжиж, нэг нэр дэвшигчийг дэмжсэнгүй,” 2021.07.02, <https://montsame.mn/mn/read/268915>
- Удирдлагын академийн судалгааны тайлан 018 (УБ, 2019).
- Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч Х.Батсүрэнг чөлөөллөө,” 2020.05.20, <https://ikon.mn/n/1vzh>
- Улсын дээд шүүх, 2020.05.22, <http://www.supremecourt.mn/news/529>
- “Улсын ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан,” 2015.02.14, <http://www.assa.mn/a/28743>
- “ҮАБЗ-өөс УИХ-ын даргыг огцруулах эсэх хуулийн төслийг нэн яаралтай шийдэх чиглэлийг гаргасан гэв,” 2019.01.10, <https://ikon.mn/n/1h6f>

- “Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүнд нэр дэвшигч Ш.Солонгыг Байнгын хороо дэмжлээ,” Монгол Улсын Их Хурал, 2018.05.22,
<http://www.parliament.mn/n/npjy>
- “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн зөвлөмж,”
<https://nsc.gov.mn/mn/c/7/list>
- “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын удирдлагуудад үүрэг, чиглэл өгөв,” 2019.05.06,
<https://nsc.gov.mn/mn/i/828>
- “Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тусгайлсан чиг үүрэгтэй байгууллагуудын удирдлагуудад үүрэг, чиглэл өглөө,” 2018.03.30, <https://nsc.gov.mn/mn/i/874>
- “Х.Баттулгын тарьсан балгийг У.Хүрэлсүх цэвэрлэнэ,” 2021.07.02,
<https://news.mn/r/2449419/>
- “Х.Баттулга Ерөнхийлөгчөөс буухаас өмнө Д.Чойжамц хамбад “Номун хан” цол батламжилжээ,” 2021.07.11, <https://leguur.mn/223544/>
- Л.Хангай, “Ерөнхийлөгч ба Засгийн газар,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003).
- Ж.Хунан, П.Баттулга, М.Мөнхжаргал, *Шүүхийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлын баталгаа: шүүгчийн томилгоо* (УБ: ННФ 2015).
- “Хоригийг хүлээж авахгүй гэсэн УИХ-ын шийдвэрт Ерөнхийлөгч дахин хориг тавив,” Нийслэл таймс, 2019.06.04,
<http://niisleltimes.mn/content/78847>
- “Салхитын мөнгөний орд”-ын гэх хэрэгт холбогдсон шүүгч нарт хоёр жил хорих ял оноов,” 2020.07.30, <https://gereg.mn/news/60099>
- Ц.Сарантуяа, *Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал* (УБ, 2005)
- Ц.Сарантуяа, *Төрийн ерөнхий онол* (УБ, 1998).
- Г.Совд, “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигийн үйлчлэх хүчин чадал,” *Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003).
- Г.Совд, “Гучин гуравдугаар зүйл,” *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар* дотор (УБ, 2000).
- Н.Соёл-Эрдэнэ, “Ардчилсан төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчмын хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн гүйцэтгэх чиг үүрэг, эрх мэдлийн асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулж судлах нь” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021).
- Д.Солонго, *Төрийн эрх зүйн тайлбар толь* (МУИС, Хууль зүйн сургууль, 2003).

- “ЧУУЛГАН: М.Энхболдыг 66.2 хувийн саналаар УИХ-ын даргаас чөлөөллөө,” 2019.01.29, <https://ikon.mn/n/1hof>
- Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзээгтэй асуудал*, Нэгдүгээр дэвтэр (УБ, 2008).
- Б.Чимид, *Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзээгтэй асуудал*, Хоёрдугаар дэвтэр (УБ: Адмон Принт, 2008).
- Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: хүний эрх, шүүх эрх мэдэл*, Хоёрдугаар дэвтэр (УБ, 2004).
- Б.Чимид, *Үндсэн хуулийн мэдлэг* (УБ, 2008).
- Б.Чимид, *Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил)* (УБ, 2006).
- “Цэцийн гишүүнд нэр дэвшигч Б.Буяндэлгэр, Ц.Нанзаддорж, Ш.Солонго, Г.Туулхүү нарыг дэмжлээ,” Монгол Улсын Их Хурал, 2018.05.23, <http://www.parliament.mn/n/rfjy>
- “Ш.Мөнгөншагай нарт холбогдох хэргийг хянан хэлэлцэв,” 2020.10.16, <http://www.supremecourt.mn/news/538>
- Я.Төгөлдөр, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институтын байр суурь, эрх мэдлийн хэрэгжилтийн шинжилгээ,” *Монгол Улсын төрийн байгуулал дахь засаглалын институтын талаарх судалгаа* (Конрад-Аденауэр-Сан, 2018).
- Я.Төгөлдөр, Д.Бумдарь, “Ерөнхийлөгч, түүний бүрэн эрхийн талаар сонгогчийн мэдэх ёстой зүйл (Тойм судалгааны тайлан)” (Нээлттэй нийгэм форум, 2021).
- Трой Сонненберг, Д.Энхцэцэг, *Нээлттэй сонсгол: бодлого боловсруулах үйл явцад оролцох иргэдийн гарын авлага* (Нээлттэй нийгэм форум, 2009).
- Х.Тэмүүжин, *Jus frast буюу Ёст үг* (МУИС, Хууль зүйн сургууль, 2003).
- Ч.Энхбаатар, “Гучин есдүгээр зүйл,” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар дотор (УБ: Ханнс Зайделийн Сан, 2009).
- Ч.Энхбаатар, “Төрийн байгууллын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал,” Тогтвортой хөгжил ба Үндсэн хууль (эрдэм шинжилгээний бага хурлын эмхэтгэл) дотор (УБ, 2020).
- Ч.Энхбаатар, “Бүрэн эрхээр илэрхийлэгдсэн ерөнхийлөгчийн хүч, нөлөөг хэмжих асуудалд (Эрх зүйн харьцуулсан судалгааны үр дүнгээс),” *Төрийн удирдлага, эрх зүйн онол-практикийн өгүүллэгүүд* дотор, (Удирдлагын академи).
- Ч.Энхбаатар, “Монгол Улсын төрийн тогтолцоо: эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик,” *Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт)* (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц, 2017).

- Ч.Энхбаатар, “Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт ба өнөөгийн практик,” *Хууль дээдлэх ёс*, №1 (36) (2012), 29-30.
- Ч.Энхбаатар, А.Алтанзул, П.Амаржаргал, Р.Мухийт, Г.Дугаржав, Б.Ариунтуул, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ,
- Ч.Энхбаатар, Д.Солонго, П.Амаржаргал, Том Гинсбүрг, Ц.Даваадулам, Г.Золжаргал, *Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээний тайлан* (УБ: Монгол Улсын Их Хурал, Нэгдсэн Үндэсний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2014).
- “Элчин сайдуудыг гацаагч Ерөнхийлөгч,” 2021.03.11,
<https://news.mn/r/2409524/>
- Ж.Ядамсүрэн, “Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухайд,” *Ерөнхийлөгчийн институтыг боловсронгуй болгох нь*” онол практикийн бага хурал эмхэтгэл дотор (Ерөнхийлөгчийн тамгын газар, 2003).

Англи хэлээр

- Ahmed, Nizam and Philip Norton, *Parliaments in Asia* (Routledge, 2013).
- Bearne, Susanna, Olga Oliker, Kevin A. O'Brien, Andrew Rathmell, *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform* (RAND Corporation, 2005).
- Beume, Klaus von, “Institutional Engineering and Transition to Democracy” in *Democratic consolidation in Eastern Europe*, Volume 1, edited by Jan Zielonka (Oxford University Press, 2001).
- Bruneau, Thomas C., Florina Cristiana (Cris) Matei, Sak Sakoda, “National security councils: their potential functions in democratic civil-military relations,” *Defense & Security Analysis*, Vol.25, No.3 (September 2009).
- Bulmer, Elliot, *Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*, International IDEA Constitution-Building Primer 6 (2017).
- Bulmer, Elliot, *Dissolution of Parliament*, International IDEA Constitution-Building Primer 16 (2017).
- Bulmer, Elliot, *Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*, International IDEA Constitution-Building Primer 19 (2019).
- Bulmer, Elliot, *Presidential Veto Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 14 (2017).
- Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Errichtung eines Nationalen Sicherheitsrates, Fassung vom 26.07.2021,
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001603>

- Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy* (Cambridge University Press, 2007).
- Consultative Council on National Security Act (Bulgaria), *State Gazette*, issue 13, February 11 1994, <https://m.president.bg/en/cat70/Consultative-Council-for-National-Security>
- Grimstone, Sir Gerry, *Better Public Appointments: A Review Of The Public Appointments Process* (the UK Cabinet Office, March 2016).
- Choudhry, Sujit and Richard Stancey, *Semi-Presidentialism As Power Sharing: Constitutional Reform After The Arab Spring* (Center For Constitutional Transitions And International IDEA, 2014).
- Dierkes, Julian, "Risking Foreign Relations out of (Partisan) Pettiness," *Mongolia Focus*, November 8, 2017, <http://blogs.ubc.ca/mongolia/2017/fallow-bilateral-relations-us-canada-uk-japan/>
- Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research* 8(2).
- Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism" in *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by Robert Elgie (Oxford University Press, 1999).
- Elgie, Robert, "A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme," *Journal of Democracy*, 16/3 (2005).
- Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford University Press, 2011).
- Elgie, Robert and Petra Schleiter, "Variation in the Durability of Semi-Presidentialism Democracies," in *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (Palgrave Macmillan, 2011), 42-60;
- Fleming, Thomas and Petra Schleiter, "How could the Fixed-term Parliaments Act 2011 be improved?," *The Constitution Society*, 2020.12.01, <https://consoc.org.uk/how-could-the-fixed-term-parliaments-act-2011-be-improved/>
- Edeson, Juliet, "Powers of Presidents in Republics," *Papers on Parliament*, No. 31, June 1998, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/pops/~/link.aspx?_id=AF3D784BD9F049F7A5CF720B531FF829&_z=z
- EU Justice Scoreboard(2017), 41, <http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/indexen.htm>
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), "Opinion On The Draft Constitution Of The Kyrgyz Republic," CDL-AD(2010)015.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), "Opinion On The Constitution Of Finland," CDL-AD(2008)010.

- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
 “Report On Term-Limits Part I – Presidents,” CDL-AD(2018)010.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
 “Compilation Of Venice Commission Opinions And Reports Concerning
 Separation Of Powers(*),” CDL-PI(2020)012.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
 “Azerbaijan - Opinion On The Draft Modifications To The Constitution
 Submitted To The Referendum Of 26 September 2016,” CDL-AD(2016)029.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
 “Russian Federation - Interim Opinion On Constitutional Amendments And
 The Procedure For Their Adoption,” CDL-AD(2021)005.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
 “Judicial Appointments,” CDL-AD(2007)028b
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
 “Report On The Independence Of The Judicial System Part I: The
 Independence Of Judges,” CDL-AD(2010)004.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission),
 “Bulgaria Opinion On The Judicial System Act,” CDL-AD(2017)018.
- Hearings in the U.S. Senate: A Guide for Preparation and Procedure*
 (Congressional Research Service, March 18, 2010).
- Heun, Werner, *The Constitution of Germany: A Contextual Analysis* (Hart
 Publishing, 2011).
- “Informing the Review of the Fixed Term Parliaments Act with Comparative
 Evidence,” Department of Politics and International Relations, University of
 Oxford, February 8, 2021, [https://www.politics.ox.ac.uk/news/informing-the-
 review-of-the-fixed-term-parliaments-act-with-comparative-evidence.html](https://www.politics.ox.ac.uk/news/informing-the-review-of-the-fixed-term-parliaments-act-with-comparative-evidence.html)
- Kelly, Richard, “Fixed-term Parliaments Act 2011,” *House of Commons Briefing
 Paper*, Number 6111, March 29, 2021,
[https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06111/SN06111.
 pdf](https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06111/SN06111.pdf)
- “Limiting each other’s Power: Parliament and the Federal President,” Republic
 of Austria: Parliament,
<https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/PARL/POL/ParluBP/index.shtml>
- Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, 1/4
 (1990), 51-69.
- McKeon, Celia, *Contrasting Narratives: A Comparative Study of European and
 North American National Security Strategies* (Rethinking Security, 2018),
 24.
- Muller, Wolfgang C., “Austria” in *Semi-Presidentialism in Europe*, edited by
 Robert Elgie (Oxford University Press, 1999).

Munkhsaikhan Odonkhoo, *Towards Better Protection of Fundamental Rights in Mongolia: Constitutional Review and Interpretation*, CALE Books 4 (Center for Asian Legal Exchange & Graduate School of Law, Nagoya University, 2014).

Munkhsaikhan Odonkhoo, "Judicial independence and accountability in Mongolia," in *Dynamics of Contemporary Constitutionalism in Eurasia: Local Legacies and Global Trends*, ed. H. Kuepper, K. Obata, A. Ismatov (the Munich Institute for East European Law, 2021).

OSCE ODIHR and Max Planck, "Kyiv Recommendations On Judicial Independence In Eastern Europe, South Caucasus And Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability," (Kyiv, 23-25 June 2010).

"Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist," Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019), Opinion No. 845/2016, CDL-AD(2019)015.

"President of the Republic of Finland," Office of the President of the Republic of Finland, 2012.03.01,
<https://www.presidentti.fi/halonen/public/default2ed7.html?nodeid=41436&contentlan=2&culture=en-US>

Protsyk, Oleh, "Semi-Presidentialism Under Post-Communism," in *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (Palgrave Macmillan, 2011), 98-116.

Public Hearings: A Guide For Government (Open Society Forum, 2009).

Raunio, Tapio, and Thomas Sedelius, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe: Executive Coordination and Political Leadership* (Palgrave Macmillan, 2020).

Recommendation No. R (94)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, para. 47.

Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee Of Ministers To Member States On Judges: Independence, Efficiency And Responsibilities, 6.

Reilly, Benjamin, "Semi-Presidentialism and Democratic Development in East Asia," in *Semi-Presidentialism and Democracy*, edited by Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu (Palgrave Macmillan, 2011), 118-119.

Sarantuya Ts., "Abstract of the Thesis for Doctor of Juridical Science: Origin, Development and Urgent Tasks of the Constitutional Procedure Law in Mongolia" (Sc.D, National University of Mongolia, 2008).

Security Policy, "Federal Chancellery, Republic of Austria,"
<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/en/topics/security-policy.html>

Shugart, Matthew Soberg, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns," *French Politics*, 2005.

- Shugart, Matthew Soberg, “Comparative Executive-Legislative Relations” in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman (2008).
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey, *Presidents And Assemblies: Constitutional Design And Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992).
- Supreme Court Appointment Process: Consideration By The Senate Judiciary Committee* (Congressional Research Service, February 22, 2021).
- “The Role and Practice of Legislative Hearings in Democracies: Examples from Germany and the United States,” (the National Democratic Institute for International Affairs, 2000).

