



УДИРДАГЫН  
АКАДЕМИ

**МОНГОЛ УЛСЫН ПАРЛАМЕНТ,  
ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХАРИЛЦАН  
ХАМААРАЛ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ  
УЯЛДАА ХОЛБООГ ҮНДСЭН  
ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН  
ХҮРЭЭНД ШИНЖЛЭХ НЬ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН  
002

Улаанбаатар хот  
2017 он

ННА 67  
ДАА 340  
М-692

## МОНГОЛ УЛСЫН ПАРЛАМЕНТ, ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ УЯЛДАА ХОЛБООГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛЫН ХҮРЭЭНД ШИНЖЛЭХ НЬ

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, микрофильм хийх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

### СУДАЛГААНЫ БАГ:

#### Удирдагч:

Ч.Энхбаатар Удирдлагын академийн Эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч,  
доктор, профессор

#### Судлаачид:

В.Удвал Удирдлагын академийн Эрх зүйн тэнхимийн багш,  
магистр

Р.Мухийт Удирдлагын академийн Эрх зүйн тэнхимийн багш,  
магистр

Д.Энхтуяа Удирдлагын академийн Эрх зүйн тэнхимийн ажилтан

“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

ISBN: 978-99978-881-3-6

## СУДАЛГААНЫ АЖЛЫН АГУУЛГА

ӨМНӨХ ҮГ .....	VI
<b>1. УДИРТГАЛ .....</b>	<b>1</b>
1.1 Судалгааны хэрэгцээ, шаардлага .....	1
1.2 Судалгааны ажлын зорилго, зорилт .....	1
1.3. Судалгааны хамрах хүрээ .....	2
1.4. Эх сурвалж .....	2
1.5. Судалгааны арга .....	3
<b>2. СЭДВИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ .....</b>	<b>4</b>
2.1. Үндсэн судлагдахуунууд: ойлголт, нэр томъёо .....	4
2.2. Засгийн газрыг байгуулах асуудал .....	17
2.3. Парламентын томилгооны эрх мэдлийн тухайд .....	21
2.4. Төсөв батлах үйл явц дахь парламентын оролцоо .....	23
<b>3. ПАРЛАМЕНТ, ЗАСГИЙН ГАЗАР ХООРОНДЫН ХАРИЛЦААНД ИЛЭРЧ БУЙ СӨРӨГ ХҮЧИН ЗҮЙЛИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ .....</b>	<b>26</b>
3.1. Засгийн газрыг байгуулах үйл явц болон сайдыг томилох, огцруулахтай холбоотой Ерөнхий сайдын эрх мэдэл .....	26
3.1.1. Оршил .....	26
3.1.2. Гадаад орнуудын туршлага .....	27
3.1.3. Эрх зүйн зохицуулалт ба улс төрийн практик .....	35
3.1.4. Үндсэн хуулийн Цэцийн үүрэг роль .....	47
3.2. Парламентын томилгооны эрх мэдэл .....	52
3.2.1. Оршил .....	52
3.2.2. Олон улсын чиг хандлага .....	53
3.2.3. Эрх зүйн зохицуулалт ба улс төрийн практик .....	63
3.3. Төсөв батлах үйл явц дахь парламентын оролцоо .....	77
3.3.1. Оршил .....	77
3.3.2. Олон улсын чиг хандлага .....	78
3.3.3. Эрх зүйн зохицуулалт ба улс төрийн практик .....	81
3.3.4. Үндсэн хуулийн Цэцийн оролцоо .....	88
<b>4. ПАРЛАМЕНТ, ЗАСГИЙН ГАЗАР ХООРОНДЫН ХАРИЛЦААГ ТӨГӨЛДӨРЖҮҮЛЭХ БОЛОМЖ, АРГА ЗАМ: ЗАРИМ ДҮГНЭЛТ, САНАЛ .....</b>	<b>91</b>
<b>5. НОМ ЗҮЙ .....</b>	<b>94</b>

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АИХ- Ардын Их Хурал  
АН -Ардчилсан Нам  
АНУ –Америкийн Нэгдсэн Улс  
БНМАУ- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс  
ДНБ- Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн  
ЕС – Ерөнхий сайд  
ЗГ- Засгийн газар  
МАН- Монгол Ардын Нам  
МАХН –Монгол Ардын Хувьсгалт Нам  
МУИС –Монгол Улсын Их Сургууль  
ОХУ –Оросын Холбооны Улс  
СТ- судалгааны тайлан  
СЯ- Сангийн яам  
УИХ – Улсын Их Хурал  
УИХТГ- Улсын Их Хурлын Тамгын газар  
ҮСХ –Үндэсний статистикийн хороо  
ХБНГУ- Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс  
ХЗС- Хууль зүйн сургууль

## **ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ**

Зураг 1.	Засгийн газрыг байгуулахад төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын оролцоо .....	16
Зураг 2.	Парламентын засагтай оронд засгийн газрыг байгуулах үйл явц, шаталбар .....	30
Зураг 3.	Төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл (улсын дүн) .....	88

## **ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ**

Хүснэгт 1.	Дэлхийн бусад орны Засгийн газраа байгуулдаг, ажиллуулдаг, огцруулдаг журам .....	28
Хүснэгт 2.	Парламентыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө тараах үндэслэл, журам .....	33
Хүснэгт 3.	1999, 2000 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтийн харьцуулсан судалгаа .....	37
Хүснэгт 4.	Засгийн газрын ажилласан хугацаа .....	39
Хүснэгт 5.	Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж байсан байдал .....	40
Хүснэгт 6.	Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг УИХ хэлэлцэж шийдвэрлэсэн байдал .....	41
Хүснэгт 7.	Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэсэн байдал (1992-2017 он) .....	45
Хүснэгт 8.	Хараат бус байгууллагын талаарх гадаад улсын үндсэн хуулийн зохицуулалт .....	57
Хүснэгт 9.	Парламентын томилгооны бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар зохицуулсан нь .....	64
Хүснэгт 10.	УИХ-аас томилдог албан тушаалтан болон томилгооны эрх зүйн үндэслэл (холбогдох хуулийн зүйл, заалтууд) .....	69
Хүснэгт 11.	УИХ-аас томилогддог байгууллагын удирдлагын томилгооны байдал .....	72
Хүснэгт 12.	Парламентад төсвийн төсөл өргөн мэдүүлэх хугацаа (цагалбар) .....	78
Хүснэгт 13.	Парламентад төсөв хэлэлцэгдэх явцад түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломж .....	80
Хүснэгт 14.	Тэнцвэржүүлсэн орлого, зарлага (1990-2016, сая төгрөг) .....	87

## ӨМНӨХ ҮГ

Монгол Улсын нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн ардчилсан тогтолцооны суурь үндсийг тунхаглан бэхжүүлсэн Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш 26 жил улиран одлоо. Энэ хугацаанд Үндсэн хуулийн үзэл санаа амьдралд биеллээ олж, ардчилсан засаглалын бат бэх суурийг бий болгосны үр дүнд Монгол Улсын нэр хүнд олон улсын тавцанд өсч, тусгаар тогтнол баталгаажиж, хүний эрх, эрх чөлөө хангагдаж, улс төрийн болон төрийн институцүүд хөгжин бэхжсэн. Нөгөөтэйгүүр практик дээр Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн явцад төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хоорондын харилцан хяналт тэнцэл зарим талаар доголдсон байдал ажиглагдлаа. Иймд сүүлийн жилүүдэд нийгэм, эдийн засгийн өрнүүн хөгжил, цаг үеийн шаардлагад нийцүүлэн Үндсэн хуулийг боловсронгуй болгох тодорхой санал санаачлагыг улс төрчид, эрдэмтэн судлаачид, олон нийтийн зүгээс гаргах болсон юм. Эдгээр санал санаачлагын нэлээд хэсэг нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчмыг сонгодог утгаар нь тууштай хэрэгжүүлэх, парламент, Засгийн газрын чиг үүргийн давхцал арилгах, парламентын ардчилал, Засгийн газрын бие даасан, тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх, харилцан хяналтын дэглэмийг хэрэгжүүлэх асуудалд чиглэгдэж байна.

Энэ бүхэн өнгөрсөн хугацааны практикт тулгуурлан төрийн байгуулалтын шинэтгэлийн үйл явцад олсон ололт амжилтыг дүгнэн цэгнэж, тохиолдсон сорил бэрхшээлийг дэнсэлж, цаашдын хандлагыг тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага тулгарч байгааг харуулж байна. Үүнийг иш үндэс болгон, “Монгол Улсын парламент, Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь” сэдэвт судалгааг Удирдлагын академийн судалгааны баг гүйцэтгэлээ.

Судалгааны онол, арга зүйн хүрээнд Монголын парламент, Засгийн газрын гар нийлж ажиллах үндэс суурийг дэлхийн практиктай харьцуулах замаар институцлалын түвшинд судлан дүгнэж, төрийн бодлого, эрх зүйн түвшинд хэрхэн тусгасныг тодруулж, цаашид төгөлдөршүүлэн хөгжүүлэх, харилцан ажиллагааны оновчтой хэлбэрийг төлөвшүүлэх талаар санал, дүгнэлт боловсруулав.

Энэхүү судалгаа нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэржилтийн харьцааг бэхжүүлэх, тухайлбал парламент ба Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбооны хүрээнд илэрч байгаа сөрөг хандлагуудын нөлөөллийг арилгах арга замыг эрэлхийлэх талаар илүү сайн ойлголт бий болгох, мэтгэлцээн өрнүүлэхэд онол, арга зүйн ач холбогдолтой байх болно гэдэгт найдаж байна.

Судалгааны багийн ахлагч,  
доктор, профессор Ч.Энхбаатар

# 1. УДИРТГАЛ

## 1.1. Судалгааны хэрэгцээ, шаардлага

Өнөө цагт ардчилсан төрийн гол шинж нь төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулж, хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаатай хангах зарчмыг үндэс болгодогт оршино. Үүний тулд төрийн эрх мэдлийг зохистой хуваарилж, төрийн дээд байгууллагууд бие биенээ хянаж, тогтоон барих замаар тэнцвэрт байдлаа хангах асуудлыг эрх зүйн хувьд нарийвчилсан зохицуулалтад хамруулах учиртай. 1992 оны Үндсэн хуулийн дагуу Монгол Улсын төрийн тогтолцоонд хийгдсэн өөрчлөлт шинэчлэлт нь төрийн дээд байгууллагуудын бүтэц, тэдгээрийн хооронд эрх мэдэл, үйл ажиллагаа, үүрэг хариуцлагын зохистой харьцааг тогтоож, тэдгээрийн үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, эрх зүйн үндсийг бүрэлдүүлэхэд чиглэгдсэн юм. Гэтэл Үндсэн хууль хэрэгжиж ирсэн 25 жилийн хугацаанд хамгийн их маргаан дагуулсан, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэржилтийн харьцааг сулруулж байгаа асуудал бол парламент, Засгийн газар хоорондын харилцааны эрх зүйн зохицуулалтын асуудал байлаа.

Үндсэн хуулийн хэрэгжилт, Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг зэрэг асуудлаар судалгаа хийх нь нэлээд эрчимжиж байгаа боловч дээрх маргаантай асуудлаар Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны түвшинд хийгдсэн дорвитой судалгаа харьцангуй хомс байна.

Монгол Улсад сүүлийн 25 жилийн практикт тулгуурлан төрийн дээд байгууллагуудын үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, харилцан хамаарлын хүрээнд илэрч байгаа сөрөг ба эерэг хандлага, тодорхой хүчин зүйлийн нөлөөллийг үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд судлаж, дүгнэлт өгөх, шинэтгэлийн цаашдын хандлагыг тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага тулгарч байна.

## 1.2. Судалгааны ажлын зорилго, зорилт

Үндсэн хуулиар тогтоосон хууль тогтоох (парламент) болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллагын (Засгийн газар) чиг үүрэг, үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, харилцан хамаарлын шинжилгээ хийж, түүний үр дүнд тулгуурлан тэдгээрийн хоорондын харилцааны эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэржилтийг хангахад шүүх эрх мэдлийн (Үндсэн хуулийн цэцийн) эрх зүйн зохицуулалтыг судлаж, үндэслэл бүхий санал, дүгнэлт боловсруулахад судалгааны зорилго оршино.

Зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн ажиллав. Үүнд:

- Судалгаанд ач холбогдолтой асуудлын хүрээг нарийвчлан тодорхойлох, судалгаа хийх үе шат, дэс дарааллыг нарийвчлан тогтоох
- Парламент, Засгийн газар, Үндсэн хуулийн цэц, Ерөнхийлөгч хоорондын харилцааны эрх зүйн зохицуулалтад шинжилгээ хийж, эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэржилтийг хангах зүй тогтлыг судлах
- Судалгаанд холбогдох хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичгүүдийг судалж, тэдгээрийн хэрэгжилт, үр дүнг шинээр батлагдсан хууль тогтоомжийн холбогдох заалтуудтай харьцуулан шинжлэх
- Тухайн асуудлуудаар санал, дүгнэлт гаргах

### 1.3. Судалгааны хамрах хүрээ

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага, Үндсэн хуулийн цэц, УИХ-д ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг зарим агентлаг.

### 1.4. Эх сурвалж

Судалгааны ажлын хүрээнд дараах эх сурвалжуудад тулгуурлан ажилласан болно. Үүнд:

- Парламент, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч, Үндсэн хуулийн цэц зэрэг институцийн төрийн тогтолцоон дахь харилцан хамаарал, тэдгээрийн хөгжил төлөвшлийн талаарх улс төр, хууль зүйн бүтээл туурвил, бусад эх сурвалж
- Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд хэрхэн авч үзсэн эх сурвалжууд: Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль боловсруулж, хэлэлцэж, батлахтай холбогдсон баримт бичгүүд зэрэг судалгааны эх сурвалж (БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хууль (1990 он), БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын есдүгээр чуулганы хуралдаанд БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга П. Очирбатын тавьсан “БНМАУ-ын төрийн эрх барих дээд байгууллагын бүтцийг өөрчлөн шинэчлэх тухай БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулийн төсөл” илтгэл, БНМАУ-ын Бага Хурлын гуравдугаар чуулганы хуралдаанд “Монгол Улсын Их Цааз (Үндсэн хууль)-ын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэчилсэн төслийн тухай” БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч П. Очирбатын тавьсан илтгэл, БНМАУ-ын Бага Хурлын дөрөвдүгээр чуулганд “Монгол Улсын Их Цааз (Үндсэн хууль)-ын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэчилсэн төслийн тухай” БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч П. Очирбатын тавьсан илтгэл, БНМАУ-

ын Ардын Их Хурлын чуулганы хоёрдугаар хуралдаанд “Монгол Улсын Их Цаазын төслийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн дүн, шинэ төслийн тухай” БНМАУ-ын Ерөнхийлөгч П. Очирбатын тавьсан илтгэл, Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсантай холбогдуулан Ардын Их Хурлын 12 дахь удаагийн сонгуулийн хоёрдугаар хуралдаанд Ерөнхийлөгч П. Очирбатын хэлсэн үг зэрэг).

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх (1992 он), Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт (2000 он), Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хавсралт хууль (1992 он), Монгол Улсын Их Хурлын тухай (Шинэчилсэн найруулга 2006 он), Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай (1993 он), Монгол Улсын Засгийн газрын тухай (1993), Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай (1992 он), Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай (1997 он), Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2000 он), Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай (2010 он), Хууль тогтоомжийн тухай (Шинэчилсэн найруулга 2015 он) зэрэг хуулиудын холбогдох заалтууд.
- 1992 онд П.Жасрайгийн тэргүүлсэн Засгийн газар байгуулагдах үеэс 2017 оны 10 дугаар сард У.Хүрэлсүхийн тэргүүлсэн Засгийн газар байгуулагдах үеийн 16 Засгийн газрыг байгуулж, Ерөнхий сайдыг огцруулж, өөрчилсөн Улсын Их Хурлын чуулганы дэлгэрэнгүй тэмдэглэл: жишээ нь, Монгол Улсын Их Хурлын 2005 оны намрын ээлжит чуулганы 2006 оны 1 дүгээр сарын 13-ны өдрийн хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл (82 хуудас архивын нэгж).

### 1.5. Судалгааны арга зүй

Судалгааны арга зүйн үндэс нь онолын эх сурвалж, хууль тогтоомж, улс төрийн практикт цогц шинжилгээ хийх явдал юм.

Судалгааны ажлыг гүйцэтгэхдээ:

- а) Судалгааны асуудалтай холбоотой хууль тогтоомж, онол, арга зүйн бүтээл, түүнчлэн судалгааны тайлан зэрэг хоёрдогч эх сурвалжуудыг шинжлэхдээ *баримт бичгийн судалгааны* аргыг голлов.
- б) Харьцуулсан эрх зүй судлалын аргыг хэрэглэж гадаадын зарим улсын хууль тогтоомж, үйл ажиллагааны практик, номлолыг *харьцуулан шинжлэх аргын* тусламжтайгаар судлав.
- в) Сонирхогч талуудыг оролцуулан фокус бүлгийн ярилцлага, хэлэлцүүлэг, сурвалжлага зэрэг *социологийн аргуудыг* ашиглан судлав.
- д) Мөн *задлан шинжлэх, нэтгэн дүгнэх, түүхчилсэн* зэрэг судалгааны аргуудыг хэрэглэсэн болно.

## 2. СЭДВИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ

### 2.1. Үндсэн судлагдахуунууд: ойлголт, нэр томъёо

Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаан нь төрийн бүтэц, тогтолцоог зөв танин мэдэж, нийгмийг зүй зохистой удирдахад чухал ач холбогдолтой. Түүнчлэн бусад орны Үндсэн хуулиудтай өөрийн орны Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг харьцуулан судалж тодорхой ойлголтыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны үндсэн зарчимд тулгуурлан хөгжүүлэх явдал чухлаар тавигдаж байгаа энэ үед парламент, Засгийн газар, Үндсэн хуулийн цэцийн харилцааны асуудлыг төрийн эрх мэдлийг хуваарилах үндсэн зарчимд тулгуурлан судлан шинжилж, ирээдүйн хандлагыг зөв тодорхойлоход энэхүү судалгааны ажлын ач холбогдол оршино. Энэ агуулгаар авч үзвэл сэдвийн үндсэн судлагдахуун нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны суурь ойлголт, зарчим дээр тулгуурлаж, түүнийг улам боловсронгуй болгон хөгжүүлэх асуудал байх болно.

Монгол Улс дэлхийн үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны суурь зарчимд тулгуурлан боловсруулж, 1992 онд баталсан шинэ Үндсэн хуулиараа төрийн ардчилсан хөгжлийн замыг эргэлт буцалтгүй сонгосон билээ. Монгол Улсын Үндсэн хууль хэрэгжиж ирсэн 25 жилийн хугацаанд тодорхой асуудлуудыг Үндсэн хуулийн концепцээс зөрүүлж авч үзэх, шинжлэх ухааны зүй тогтлыг үл харгалзах, Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг гажуудуулах, ардчилсан зарчмаас ухрах оролдлого мэр сэр гарсаар байна. Иймд үндсэн хуулийн эрх зүй судлалыг зөв гольдролд байлгахын тулд өөрийн орны улс төр, нийгмийн амьдралын практикийг дэлхийн бусад орны туршлагатай харьцуулж судлах замаар улс төр, эрх зүйн тогтолцоог боловсронгуй болгох, Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны зарим ойлголтыг тодруулан хөгжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдсаар байна.

**Төрийн удирдлагын хэлбэрийн тухайд.** Судалгаатай холбоотой, түүний үр дүнд голлон нөлөөлөх үндсэн ухагдахуун нь *төрийн удирдлагын хэлбэрийн* асуудал юм. Учир нь аливаа улсын төрийн эрх мэдлийн байгууллагуудын хоорондын харилцан хамаарал, уялдаа холбоо тухайн улсын төрийн удирдлагын хэлбэрээс шалтгаалж зохицуулагдана. Иймд судалгаандаа Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудлыг нарийвчлан авч үзэх нь үндсэн судлагдахуун, ойлголт, нэр томъёог тодруулахад чухал ач холбогдолтой болно.

Эрх зүйн толь бичигт “Засаг төр - (англи. Government, орос. Власть) УИХ, Засгийн газар, шүүх зэргийг бүгдийг багтаасан ухагдахууны нэр томъёо”

гэж томъёолсон (С.Нарангэрэл, 2007, 204 дэх тал) бол удирдлагын хэлбэрийг “Засаглалын хэлбэр - (англи. Form of government, орос. Форма правления)” гээд “Эрх мэдлийн зохион байгуулалт, тэдгээрийн албан ёсны эх сурвалжийг тодорхойлдог үндсэн хуулийн эрх зүйн цогц институт юм. Засаг төрийн дээд байгууллагын (төрийн тэргүүн, парламент, засгийн газар) бүтэц эрх зүйн байдал, тэдгээрийн хоорондын харилцааны талаар тогтоосон журам мөн. Засаглалын хэлбэрийг тодорхойлогч гол шинж нь төрийн тэргүүний эрх зүйн байдал (бүгд найрамдах улсад сонгогддог ба өөрчлөгддөг, харин хаант засаглалд үе залгамжилна) юм” гэж тайлбарлажээ (мөн тэнд). Зарим нэвтэрхий тольд энэ нэр томъёог “төрийн байгуулал” (“государственный строй”) гэдэгтэй адилтгасан байдаг (Г.Г.Арутюнян, М.В.Баглай, 2006, с. 513). Тэгвэл Монгол Улс 1921 оноос бүгд найрамдах улс болсон юм. Бүгд найрамдах улсыг (латин. Respublica, англи. Republic, орос. Республика) “Засаг төрийн бүх дээд байгууллага сонгогддог, эсхүл түүнийг нийт улсын хэмжээний төлөөлөгчдийн байгууллага (парламент) бүрдүүлдэг, харин иргэд нь хувийн ба улс төрийн эрх эдэлдэг төрийн засаглалын хэлбэр” юм гэж тодорхойлоод (мөн тэнд, 92-93 дахь тал) “Өнөө үед 190 гаруй улсаас 140 гаруй улс нь БНУ-ын засаглалын хэлбэртэй байгаа юм. БНУ-ын хүрээнд засаглалын хэлбэрийн ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс, парламентын бүгд найрамдах улс ба холимог хэв шинжийн бүгд найрамдах улс (хагас ерөнхийлөгчийн) гэж ангилдаг” гэсэн байна (С.Нарангэрэл, 2007, 92-93 дахь тал).

Төрийн удирдлагын хэлбэрээр бүгд найрамдах улсыг ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс, парламентын бүгд найрамдах улс, удирдлагын холимог хэлбэр бүхий бүгд найрамдах улс хэмээн ангилдаг.<sup>1</sup> Тэгвэл Монгол Улсыг энэхүү ангиллын алинд нь хамааруулах вэ гэсэн асуудал гарч ирнэ.

Монголын дийлэнх судлаачид, улс төрчид Монгол Улсыг парламентын бүгд найрамдах улс гэдэг дээр санал нэгддэг. Судлаач О.Машбат “Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн тухай зарим нэг маргаан байдаг ч сүүлийн үед манайх бол парламентын засагтай улс юм гэдэг дээр онолын хувьд бүгд санал нийлээд байна” гэжээ (О.Машбат, 2015 он. 21 дэх тал). Үндсэн хуулийн 15 жилийн ойн хурал дээр МУИС-ийн ХЗС-ийн зөвлөх профессор Т.Сэнгэдорж “Үндсэн хуулинд засаглалын хэлбэрийн тухай бол Монгол Улс парламентын

<sup>1</sup> Төрийн удирдлагын хэлбэр гэдэг нь төрийн дээд байгууллагын зохион байгуулалтын тогтолцоо, тэдгээрийг байгуулах журам, бүрэн эрхийн хугацаа, эрх мэдэл, түүнчлэн эдгээр байгууллагаас хүн амтай болон өөр хоорондоо харилцах журам, хүн амаас тэдгээрийг байгуулахад оролцох оролцооны түвшин зэргийг тодорхойлсон өргөн хүрээтэй ойлголт юм. Иймд төрийн удирдлагын хэлбэрийг тодорхойлохдоо засгийн дээд эрхийг шилжүүлэх арга, дээд байгууллага, институтуудад эрд түмний өмнө хариуцлага хүлээдэг эсэх, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хоорондахь эрх мэдлийн хуваарилалт зэрэг олон шалгуурыг харгалзах шаардлагатай. Эдгээр шалгуураар төрийн удирдлагын хэлбэрийг хаант улс ба бүгд найрамдах улс, хаант улсыг дотор нь хэмжээлшгүй эрхт хаант улс, хэмжээт эрхт хаант улс (үндсэн хуульт хаант улс, тэр нь дотроо дуалист хаант улс, парламентын хаант улс гэж хуваагдана), харин бүгд найрамдах улсыг парламентын бүгд найрамдах улс (54 улс), ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс (65 улс), холимог засаглалтай улс (хагас ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс) (26 улс) гэж ангилдаг. Эдгээр үндсэн хэлбэрээс гадна сонгуульт хаант засаг, супер ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс, шашинт (теократ) улс зэрэг төрийн удирдлагын уламжлалт бус хэлбэрүүд ч байдаг.

засаглалтай гэдгийг заачихсан. Парламентын засаглал гэнэт цоо шинээр гараад ирсэн зүйл биш, урьд үр хөврөл нь байсан, тэр суурин дээр одоо парламентын засаглал хөгжсөн барууны орнуудын туршлагаар баяжуулж гаргаж ирсэн байх, тэгэхлээр парламентын засаглал, үүргээ хэр зэрэг биелүүлж байна гэдгийг авч үзэж байна. Өнөөгийн байдлаар иргэдийн ердийн эрх зүйн түвшинд авч үзвэл ийм байдлаар Монголд парламентын засаглал хэрэг байна уу. Монгол шиг орны нөхцөлд засаглалын өөр хэлбэр хэрэгтэй юм биш байгаа. Ийм санал олон түмний зүгээс цухалзаж байгаа. Үүнийг бид анхааралдаа аваад засаглалынхаа хэлбэрийг солих тухай асуудлыг гол нь биш Үндсэн хуульд заасан парламентын засаглалаа улам хөгжүүлж сайжруулах олон түмний хүссэн хэмжээнд нь хүргэж ажиллахад анхааралдаа авч ажиллах нь зөв болов уу” гэжээ (Азийн сан. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, 2005 он, 124 дэх тал).

Эдүгээ төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудал Монгол Улсын хувьд ямар нэг маргаангүй мэт харагдах боловч хэрэг дээрээ тийм биш юм. Учир нь Монгол Улсыг хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс гэж тодорхойлдог гадаад, дотоодын олон судлаач байдаг (Д.Чулуунжав. 2009, 317-326 дахь тал). Нөгөөтэйгүүр, зарим судлаач улсаа парламентын бүгд найрамдах улс гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг атлаа хүчтэй ерөнхийлөгч бүхий парламентын бүгд найрамдах улс гэж онцолдог. Эдгээр байр суурийг бид хүлээн зөвшөөрөхгүй байж болно, гэхдээ үгүй ядахдаа мэтгэлцээний журмаар үндэслэлийг нь авч үзэх нь судлаачдын үүрэг мөн учраас төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудлаар байр сууриа илэрхийлэх нь зүйтэй гэж үзсэн юм.

Төрийн удирдлагын хэлбэрийг тодорхойлохдоо ерөнхийлөгчөөс парламент, засгийн газартай харилцах харилцааны онцлог, мөн чанарыг иш үндэс болгох учиртай. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцаа, засгийн газрыг бүрдүүлж байгаа байдал, бүр тодруулбал засгийн газрыг хэн толгойлж байгаа эсэх асуудал нь үлэмж чухал байдаг. Хэрэв ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүн нь нэгэн зэрэг засгийн газрыг тэргүүлдэг (ийм улсад ерөнхий сайдын албан тушаал байдаггүй) бол холимог (хагас ерөнхийлөгчийн) засаглалтай улсад төрийн тэргүүн нь засгийн газрыг шууд тэргүүлдэггүй боловч түүнийг бүрдүүлэх, огцруулахад идэвхтэй оролцохын зэрэгцээ гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд жинтэй үүрэг гүйцэтгэдэг. Харин парламентын бүгд найрамдах улсын онцлог нь төрийн тэргүүн улс үндэстнийхээ бүрэн эрхт байдал, эв нэгдлийн илэрхийлэгч байдаг бөгөөд засгийн газрын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд тэр бүр хутгалдаад байдаггүй.

“Парламентын бүгд найрамдах улсад парламент нь ерөнхийлөгчийг сонгох, ерөнхий сайдыг томилох, засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг батлах зэрэг үлэмж өргөн эрх мэдэлтэй байдаг. Ийм улсад засгийн газар нь парламентад ажлаа хариуцан тайлагнах бөгөөд бэлгэдлийн цөөн бүрэн эрхтэй, сулхан

ерөнхийлөгч нь улс төрд төдийлөн жин дардаггүй” (Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар. “Ардчилсан Үндсэн хууль-20” эрдэм шинжилгээний хурлын материал. 2012 он. 88-89 дэх тал<sup>1</sup>. Тийм ч учраас ерөнхийлөгчийн болон хагас ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүн хүчтэйд тооцогддог бол парламентын бүгд найрамдах улсын ерөнхийлөгч нь хумигдмал бүрэн эрхтэй байдаг.

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийн анхны хувилбар нь сонгодог парламентын засаглалын хэлбэрээр бүтээгдсэн юм (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2009, 155 дахь тал; Б.Чимид, 2008, 133 дахь тал). Гэвч хэлэлцүүлгийн явцад Ардын Их Хурлын депутатуудын дийлэнх олонхийн саналаар Ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгодог болгосны дээр түүнд Засгийн газрыг байгуулахад Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөл хүчтэй байх, хууль санаачлах болон хуульд хориг тавих зэрэг олон бүрэн эрх олгосон билээ. Нөгөөтэйгүүр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин нэгдүгээр дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар “Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам... Ерөнхийлөгчид тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлнэ”, мөн Гучин тавдугаар дугаар зүйлийн 1-д: “Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна”, Үндсэн хуулийн Гучин долдугаар дугаар зүйлийн 1-д: “Ерөнхийлөгчийн түр эзгүйд бүрэн эрхийг нь Улсын Их Хурлын дарга хэрэгжүүлнэ”, мөн зүйлийн 2-т, Ерөнхийлөгч огцорсон, нас нөгчсөн, хүсэлтээрээ чөлөөлөгдсөн бол бүрэн эрхийг нь шинэ Ерөнхийлөгч сонгогдтол Улсын Их Хурлын дарга хэрэгжүүлэх гэх зэргээр томъёолсон нь Улсын Их Хурлаас Ерөнхийлөгчийг сонгох тухай өмнөх үзэл баримтлалтай холбоотой заалтууд хадгалагдан үлдсэнийг нотолдог.

Эдгээр зохицуулалтыг шинжлэвээс, парламентын болон ерөнхийлөгчийн засаглалын хувилбарыг хольж хутгасан юмуу гэсэн дүгнэлт хийхээр байна. Учир нь Засгийн газрыг парламентаас томилсон Ерөнхий сайд толгойлдог бөгөөд Ерөнхий сайд болон Засгийн газарт итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг парламент шийдвэрлэх бөгөөд тэдгээрт итгэл хүлээлгэхгүй гэж үзвэл парламент Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүдийг огцруулах, эгүүлэн татах эрхтэй байх зэрэг парламентын бүгд найрамдах улсын гол шинжүүдийг Ерөнхийлөгч нь нийт ард түмний сонгуулиар мандатаа авдаг, парламентын сонгуульд ялж олонхи болсон нам болон эвслийн намын удирдлагуудтай зөвшилцөж Ерөнхий сайдын нэрийг дэвшүүлж, парламентаар томилуулах, зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагч болон үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүн байх, гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх, шүүгчдийг томилох бүрэн эрхтэй байх зэрэг ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын төрийн удирдлагын гол шинжүүдтэй давхцуулан хэрэглэхээр тогтоосон нь Монгол Улсыг цэвэр парламентын биш, цэвэр ерөнхийлөгчийн ч биш хосолмол бүгд найрамдах төрийн удирдлагатай (засаглалтай) өвөрмөц төрийн удирдлагын хэлбэртэй болгожээ (“Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”, 2009, 13 дахь тал; “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”, 2000, 26 дахь тал).

Үндсэн хуулиар тогтоосон энэхүү тогтолцооны зарим согог 1997 онд засгийн газрын тэргүүнд нэр дэвшигч өөрт нь таалагдсангүй гэсэн шалтгаанаар Ерөнхийлөгч долоон удаа буцааж байсанд тод илрэлээ олсон юм. Энэчлэнгээр, хэрэв Үндсэн хуулийн анхны зохицуулалт хэвээр байгаад, парламентад олонх болсон намын дарга Ерөнхий сайд болох зохицуулалтыг хэрэглэвэл үнэн хэрэгтээ сонгуульд ялсан намын дарга хэн байхыг өөр намаас нэр дэвшиж сонгогдсон Ерөнхийлөгч мэдэж болох улс төрийн сонин нөхцөл байдал үүсч болохоор байлаа (хэрэв аль нэг намаас дэвшиж сонгогдсон Ерөнхийлөгч өөр намын даргыг Ерөнхий сайдаар томилохоос цааргалаад, гэдийгээд суугаад байвал яах вэ? Ийм байдал улс төрийн гүн хямралд шууд хүргэж болзошгүй).<sup>2</sup>

Монгол Улс засаглалын холимог хэлбэртэй буюу хагас ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс гэдгийг нотлогчид дараах үндэслэлүүдийг гаргадаг: *нэгд*, холимог засаглалтай улсад ерөнхийлөгч нь парламентаас бус харин ард түмэн, сонгогчдын олонхийн саналаар шууд сонгогддог учраас түүний хүч, нөлөө их байдаг; *хоёрдугаарт*, холимог засаглалтай улсад ерөнхийлөгч парламентын баталсан ямар хуульд хориг тавих эрхээр хангагдсан байдаг; *гуравдугаарт*, Ерөнхий сайд ба Засгийн газрын гишүүдийг томилох, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтооход Ерөнхийлөгч гол төлөв хөтлөх эрхтэйгээр парламент дахь олонхитой зөвшилцөх эрхээр хангагдсан байдаг; *дөрөвдүгээрт*, засаглалын холимог хэлбэртэй улсын нэг өвөрмөц онцлог нь парламент ч, ерөнхийлөгч ч бүх нийтийн сонгуулиар бүрэн эрхийн мандатаа авдаг тул ерөнхийлөгч ба парламент дахь олонх нь өөр өөр намын гишүүд байх боломжтой. Иймээс холимог засаглалтай зарим оронд ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон хүн намын харъяаллаасаа татгалзахаар хуульчлагдсан байдаг. Эдгээрээс гуравдахь шинж нь Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр үндсэндээ үгүй болсон боловч бусад шинж нь байсаар байгаа.

Хэдийгээр Монгол Улсыг холимог засаглалтай гэж үзэж байгаа судлаачид олон бодууштай үндэслэлийг гаргаж байгаа боловч төслийн судалгааны баг үүнтэй хараахан санал нийлж чадахгүй байна. Учир нь холимог засаглалын үндсэн шинжид ерөнхийлөгч засгийн газрыг бүрдүүлэх, огцруулахад шийдвэрлэх эрхтэй оролцох нь хамаардаг боловч үүний цаана өөр, ач холбогдлоороо дурдсан бүрэн эрхээс илүү бүрэн эрхүүд байдгийг анзааралгүй өнгөрч болохгүй. Тухайлбал, ерөнхийлөгч хуулийн хүчинтэй эрх зүйн акт гаргах эрхтэй төдийгүй, Засгийн газарт хэлбэрийн төдий биш, бодитой

2 Энэ дашрамд тэмдэглэхэд, парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүн парламентаас сонгогдог журам зонхилдог нь чухам ийм байдал гарахаас урьдчилан сэргийлсэн ухаалаг зохицуулалт юм. Харин Ардын Их Хурлын депутатууд “төрийн тэргүүнээ сонгож чаддаггүй ард түмэн байхдаа яадаг юм” гэсэн популист уриан дор энэ журмыг хүлээж аваагүйгээс болж парламент ба Ерөнхийлөгч нэг нэгэндээ амбицлаж, төрийн ажлыг удаан хугацаагаар гацаанд оруулж байсан гашуун туршлага бий. Үүнээс гарахын тулд Үндсэн хуульдаа гар хүрч байсан. Энэ нь бид аливаа үзэл баримтлал, зохицуулалт, зарчим, журмыг бусдаас зээлдэхдээ тэдгээрийн цаана эрх зүйн гүн философи, түүхэн туршлага, олон зуун жилийн практик туршилт, нарийн утга начир байгааг иш үндэс болгож, цогцоор хандах шаардлагатай гэрчилж байна.

нөлөө үзүүлэх, тухайлбал Засгийн газрын эрх хэмжээний хамгийн гол буюу бодлогын чанартай асуудлыг хэлэлцэх хуралдааныг өөрөө даргалах, асуудлыг кабинетын зарчмаар шийдвэрлэх явцад биечлэн оролцох, санал өгөх зэрэг эрх хэмжээ байдаг.<sup>3</sup> Өөрөөр хэлбэл, холимог засаглалын хэлбэрийг тогтоосон улсад ерөнхийлөгч нь парламент болон засгийн газраас хараат бус байж, харин парламентыг ч тараах, Засгийн газрыг ч огцруулах эрхтэй учраас жинхэнэ утгаар хүчтэй ерөнхийлөгч байдаг. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн дээд байгууллагуудын эрх хэмжээ, харилцан хамаарал, уялдаа холбооны эрх зүйн зохицуулалт үүнээс зарчмын ялгаатай. Ерөнхийлөгч бүх нийтийн сонгуулиар эрхийн мандатаа авдагийг эс тооцвол парламентыг тараах боломж хомс, нөгөө талаар Засгийн газрыг тараах эрхгүй (энэ талаар зөвхөн Улсын Их Хуралд саналаа оруулах эрхтэй), Засгийн газрыг бодитойгоор удирдах эрхгүй (Засгийн газрын хуралдаанд тааллаараа оролцох эрхтэй боловч шийдвэр гаргах үйл явцад оролцдоггүй) гэх зэрэг билэгдлийн шинжтэй зарим бүрэн эрхтэй билээ.

Энэ бүгдэд үндэслэн дүгнэлт хийвэл, Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдлын зарим зохицуулалтыг сугалж авахгүйгээр төрийн дээд байгууллагуудын хоорондын харьцаа, үйл ажиллагааны уялдаа, харилцан хамаарал, шийдвэр гаргах үйл явц зэргийг нэгдмэл цогцоор авч үзвэл *Монгол Улс парламентын засаглалтай улс* гэсэн дүгнэлт хийх нь гарцаагүй.

**Парламентын бүгд найрамдах улсын онцлог.** Түүхэн талаас авч үзвэл бүгд найрамдах улсын энэ хэлбэр нь Европт зонхилдог байсан боловч эдүгээ нилээд тархах хандлагатай болжээ. Энэ тогтолцооны гол онцлог нь төрийн тэргүүн, гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний үүргийг өөр өөр субъектэд хариуцуулсан, засгийн газрыг парламентаас байгуулж, хариуцлага хүлээлгэдэг төрийн удирдлагын ардчилсан хэлбэр юм. Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улстай харьцуулахад нийгмийн улс төрийн практикт харьцангуй бага дэлгэрсэн хэлбэр бөгөөд түүнийг улс төрийн соёл, ардчилал, иргэний нийгэм өндөр хөгжсөн, олон намын хүчтэй, тогтвортой тогтолцоо бүхий орнууд сонгодог байна. Парламентын засаглалын хэлбэрийг тухайлбал ХБНГУ, Итали, Грек, Энэтхэг зэрэг улс сонгожээ (Конституционное право зарубежных стран (под ред. М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо и Л.М.Энтина), 2005, 151 дэх тал). Ийм улсад парламент нь хууль тогтоох, төсөв батлах бүрэн эрхээс гадна үүсгэн байгуулах эрхийг хэрэгжүүлнэ.

Профессор Ц.Сарантуяа парламентын засаглалын үндсэн шинжийг дараах байдлаар гаргасан байна. Үүнд:

3 Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын сонгодог жишээ болсон Францын V Бүгд Найрамдах улсын төрийн байгуулалтын тогтолцоог авч үзвэл Ерөнхий сайд, түүний тэргүүлсэн Засгийн газар нь Ерөнхийлөгчийн ч, парламентын ч өмнө үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнах үүрэгтэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдыг томилж, түүний саналд үндэслэн Засгийн газрын бусад сайд нарыг томилдог. Түүнчлэн Сайд нарын Зөвлөлийг даргалах, улс төрийн зарим албан тушаалтныг томилох эрхтэй. Ерөнхийлөгч гадаад улс төрийн харилцаа, бодлого хэрэгжүүлэхэд голлон оролцдог бол Ерөнхий сайд улс орны дотоод улс төрийн харилцаанд зонхилох үүрэгтэй.



- Парламентыг дээдлэх зарчим үйлчилдэг тул Засгийн газар түүнд ажлаа хариуцан тайлагнадаг
- Засгийн газрыг парламентад олонхийн суудал эзэлсэн намаас байгуулна
- Төрийн тэргүүнийг мөн парламентаас сонгоно гэжээ (Ц.Сарантуяа, 2008 он, 86-87 дахь тал).

Парламентын засаглал дахь эрх мэдлийн хувиарлалтын тухай асуудал олон судлаачийн анхаарлын төвд байдаг юм. Судлаач Ч.Нямсүрэн парламентын засаглалын онцлогийг “Дэлхийн улс орнуудын туршлагаас үзэхэд эрх баригч нам буюу парламентад олонхийн суудал авсан нам нь Засгийн газраа бүрдүүлдэг. Энэ нь төрийн бүх эрх мэдэл тэр намын гарт шилждэг. Гэвч энэ нь бүх ард түмний саналыг авсан мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэхтэй холбоотой” (Ч.Нямсүрэн, 1998 он, 108 дахь тал) гэж тодорхойлжээ.

2010 онд Удирдлагын академиас хэрэгжүүлсэн “Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам” судалгааны ажилд “Парламентын тогтолцооны гол онцлог нь төрийн тэргүүн, гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний үүргийг өөр өөр субъектэд хариуцуулсан, засгийн газрыг парламентаас байгуулж, хариуцлага хүлээлгэдэг төрийн удирдлагын ардчилсан хэлбэр юм. Ийм улсад парламент нь хууль тогтоох, төсөв батлах бүрэн эрхээс гадна үүсгэн байгуулах эрхийг хэрэгжүүлнэ” гээд ХБНГУ болон Итали Улсын төрийн байгуулалтын жишээн дээр харьцуулан тодорхойлжээ (“Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам” судалгааны тайлан. 2011 он, 24 дэх тал). Харьцуулсан судалгааны үр дүнд парламентын бүгд найрамдах улсын үндсэн шинжийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах эрх бүхий субъект нь шууд ардчилсан, чөлөөт сонгуулийн үр дүнд бүрэлдсэн хууль тогтоох байгууллага буюу парламент юм. Үүгээр түүний үүсгэн байгуулах бүрэн эрх илэрнэ. Улс төрийн аль нэг нам, хүчин, эвсэл сонгуульд дангаараа ялалт байгуулж чадаагүй бол бусад нам, улс төрийн хүчинтэй хамтран эвслийн засгийн газар байгуулна. Нэгэнт парламентаас байгуулагдсан засгийн газар нь түүний өмнө улс төрийн хариуцлага хүлээнэ. Парламент нь засгийн газрын тэргүүн (ерөнхий сайд, канцлер), түүний кабинетэд (зарим улсад сайд нарын зөвлөл гэж нэрлэдэг) итгэл хүлээлгэх, хэрэв итгэл хүлээлгэхгүй бол огцруулах бүрэн эрхтэй.
- Нийтлэг журмаар ерөнхий сайд, засгийн газрын гишүүд нэгэн зэрэг парламентын гишүүн байхыг зөвшөөрдөг. Гэхдээ зарим улсад гүйцэтгэх байгууллагын гишүүд нэгэн зэрэг парламентын гишүүн байх боломжит хязгаарлалт (квот) тогтоох, эсхүл энэ хоёр үүргийг хавсрахыг хориглох журам тогтоосон байдаг.

- Төрийн тэргүүн нь нийтлэг журмаар парламентаас сонгогддог бөгөөд улс орны эв нэгдлийн илэрхийлэл болж, төрийн дээд байгууллагуудын хооронд тэнцвэртэй харьцааг хадгалах үүрэг хүлээж, улс төрийн харилцаанд үндсэндээ билэгдлийн үүргийг гүйцэтгэх сулхан ерөнхийлөгч байна. Нэгэнт ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог тул түүний легитим (хүлээн зөвшөөрөгдсөн) шинж нь бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдсон ерөнхийлөгчийнхөөс хязгаарлагдмал байдаг.
- Кабинет нь хамтын хариуцлага хүлээнэ. Өөрөөр хэлбэл засгийн газрын тэргүүн огцорсон тохиолдолд түүний бүрдүүлсэн кабинетын гишүүний эрх, үүрэг мөн адил дуусгавар болно. Засгийн газар үйл ажиллагаагаа танхимын зохион байгуулалтаар хэрэгжүүлнэ.
- Парламентын засаглалтай улсад засгийн газрыг бүрдүүлэх, түүнээс мөрийн хөтөлбөр, үйл ажиллагаандаа дэмжлэг авах нэг үндэс нь улс төрийн нам байна. Улс төрийн намуудыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс салгаж ойлгох аргагүй юм. Ардчилсан дэглэмтэй дийлэнх оронд хоёр намын, эсхүл олон намын буюу гурваас дээш улс төрийн намын тогтолцоо төлөвшсөн байдаг гэсэн байна (“Монгол Улсын төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам” судалгааны тайлан, 2011 он. 27 дахь тал).
- Үүн дээр нэмж тэмдэглэхэд, парламент нь засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх тухай шийдвэр гаргасан тохиолдолд төрийн тэргүүн нь засгийн газрын хүсэлтээр парламентыг хугацаанаас нь өмнө тараах журмыг нилээд орон нэвтрүүлсэн байдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Энэ нь төрийн тогтолцоог тэнцвэржүүлэх механизм болдог.

Хэдийгээр гадаад, дотоодын судлаачид ба улс төрчид парламентын засаглалыг ерөнхийлөгчийнхтэй харьцуулбал илүү давуу талтайг хүлээн зөвшөөрдөг боловч түүний дараах сул талыг тэмдэглэсэн байдаг. Үүнд: *нэгдүгээрт*, парламент нь төрийн байгууллагууд дотор яах аргагүй хамгийн хүчтэй нь байдаг тул яваандаа түүний гарт төрийн бүх эрх мэдэл төвлөрөхийг үгүйсгэдэггүй. Энэ тохиолдолд парламентаас байгуулагддаг засгийн газар нь түүнээс бүрэн хараат болох боломж бий (В.В.Маклаков, 2006, 415 дахь тал). Ялангуяа парламентыг тодорхой үндэслэлээр тараах эрхийг төрийн тэргүүндээ олгоогүй манайх шиг улсад ингэх магадлал өндөр байдаг. Үүнээс үүдээд *хоёрдахь дутагдалтай тал* нь засгийн газрын тогтворгүй байдал байдаг (Т.Я.Хабриева, В.Е.Чиркин, 2007, 71 дэх тал). Энэ нь ялангуяа эвслийн засгийн газарт хамаарна (М.Воскенфорде, 2011, р. 8). *Гуравдугаарт*, парламентын бүгд найрамдах улсад эрх мэдэл хуваарилах, түүнийг тэнцвэржүүлэх зарчим зарим талаар алдагдаж болзошгүй юм. Нэн ялангуяа засгийн газрын эрх мэдэл данхайж хууль тогтоох, шүүх засаглалын эрх мэдэл түүнтэй харьцуулахад хумигдах тал бий. Учир нь парламентын засаглалд намын тогтолцоо чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Олон намын төлөөлөлтэй байвал парламент засгийн



газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлж чадна. Харин аль нэг нам, эсхүл хоёр нам парламентад зонхилж байгаа тохиолдолд нэг намаас байгуулагдсан засгийн газрыг тэргүүлсэн намын лидер нь парламентыг хяналтандаа байлгана (В.В.Маклаков, 2006, 415 дахь тал). *Дөрөвдүгээрт*, парламентын гишүүдийн мэргэжлийн түвшин дутагдалтай байдгийг судлаачид тэмдэглэжээ (Т.Я.Хабриева, В.Е.Чиркин, 2007, 71 дэх тал).

**Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим, түүний мөн чанар.** Эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь үндсэн хуульт ёсны үндэс болсон зарчим бөгөөд түүний дагуу төрийн нэгдсэн эрх мэдэл нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх (үүн дээр заримдаа үүсгэн байгуулах, сонгуулийн буюу хяналтын эрх мэдлийг нэмдэг) гэсэн бие даасан, нэг нэгнээсээ хараат бус хэсэгт хуваагдана. Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг улс төрийн практикт анх удаа АНУ-ын Үндсэн хуульд нэлээд тууштай тусгаж, гурван эрх мэдлийг тусгаарласан төдийгүй бие биетэйгээ харилцан тэнцвэртэй, тэрчлэн нэг нэгэндээ хяналт тавьж байхаар тогтоожээ.

Дэлхий нийтийн жишгийг дагаж төрийн эрх мэдлийг үндсэн хуулиар хязгаарлах асуудал Монголд яригдаж эхэлсэн үеэс түүний утгыг “засаглал хуваах онол буюу үзэл баримтлал” гэсэн нэр томъёогоор илэрхийлэх болсон. Энэ нэр томъёо нэгэн үе нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөж байсан боловч эдүгээ “төрийн эх мэдлийг хуваарилах зарчим буюу үзэл баримтлал” хэмээн өөрөөр томъёологдож байгаа. Үүнд: засаглал хуваах гэвэл Монгол Улс гурван засаг буюу засаглалтай болчихсон мэт ойлголт төрүүлдэг. Гэтэл энэ нь парламентын бүгд найрамдах засагтай нэгдмэл төрийн эрх мэдлийг, өөрөөр хэлбэл төрийн эрхэлж хэрэгжүүлдэг ажил (“чиг үүрэг”, “эрх хэмжээ”, улмаар түүний агуулга болсон бүрэн эрх)-ыг төрийн харьцангуй бие даан салаалсан гурван төрлийн байгууллагад хуваарилан хариуцуулж, хооронд нь харилцан хамаарал, хяналт, тэнцэлтэй болгох гэсэнд гол зорилго оршино (Б.Чимид, 2002, 15 дахь тал). Иймд “эрх мэдэл хуваарилах” гэсэн ойлголтыг хэрэглэх нь Үндсэн хуулийн агуулгад илүү нийцнэ гэсэн зарим судлаачдын шүүмжлэл нөлөөлсөн юм (Ц.Сарантуяа. 1998, 129-135 дахь тал; Н.Лүндэндорж. 1997, 55-66 дахь тал). Зарим тайлбар тольд энэ ухагдахууныг засаглах төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим гэж томъёолсон байдаг (Хууль зүйн тайлбар толь, 2003, 111-112 дахь тал).

Монгол улсад 1992 оны Үндсэн хуулиар эрх мэдэл хуваарилах үзэл баримтлалыг төрийн байгуулалтын нэгэн үндсэн зарчим болгожээ. Судлаачид төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй байгууллагуудын хоорондын харилцаа, уялдаа холбоо, хамаарлыг авч үзэхдээ төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим, түүний мөн чанарыг байнга хөнддөг нь санамсаргүй зүйл биш юм. Угтаа төрийн эрх мэдлийг Үндсэн хуулиар л хуульчлан хуваарилж, эрх мэдлийн тэнцвэрийг мөн л Үндсэн хуулиар зохицуулж, Үндсэн хуулиар олгосон эрх мэдлийг аль нэг нь өргөтгөх, эсхүл бусдын эрх мэдлээс танах, хүрээ хэмжээнээс халих аль

аль нь Үндсэн хуулийн зөрчил болдог. Тухайн улс орны иргэдийн үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангахын тулд ардчиллын баталгаа болгон төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хяналт тэнцвэрийг хангах зарчмыг үндсэн хуульд ёсны гол цөм гэж үзэх хандлага өнөөдөр ч үнэ цэнээ алдаагүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хүчтэй институтийн хүчийг сааруулах, хумигдмал бүрэн эрхтэй институтийг төрийн бусад институттэй тэнцвэржүүлэх механизмыг өнөө цагт төрийн тогтолцоог эмхлэн байгуулах ерөнхий зарчим болсон төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтаар хангадаг. Эл зарчим нь нэг талаас төрийн эрх мэдлийг төрийн засаглалын гурван салаа болох хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх байгууллагад хуваарилах, нөгөө талаас эдгээр институтээс бие биедээ хяналт тавих, тогтоон барих замаар төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг хангахад үйлчлэх зорилготой. Товчоор хэлбэл, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын мөн чанар нь эрх зүйн арга хэрэгслийн тусламжтайгаар төрийн эрх мэдэл гартаа төвлөрүүлж, төрийн тогтолцоонд давамгайлахаас урьдчилан сэргийлэхэд оршино (Хууль зүйн тайлбар толь, 2003, 111-112 дахь тал; С.Нарангэрэл, 2007, 651 дэх тал).

Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим аль ч төрийн удирдлагын хэлбэрт хамаардаг боловч тухайн хэлбэрийн үндсэн шинжээс шалтгаалж харилцан адилгүй үйлчилдгийг тэмдэглэх хэрэгтэй. Хэрэв ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад энэхүү зарчмын тусгаарлах шинж нь илүүтэй үйлчилдэг бол, парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн институтүүдээс бие биенээ харилцан хянах, тогтоон барих шинж нь давамгайлдаг. Жишээ нь ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын сонгодог жишиг болсон АНУ-д ерөнхийлөгч нь төр, засгийг тэргүүлдэгийн хувьд гартаа ихээхэн эрх мэдлийг төвлөрүүлдэг. Энэ тохиолдолд төрийн тогтолцооны тэнцвэрийг хангахын тулд түүний нөлөөллөөс бусад институтийг хамгаалах шаардлага үүсдэг. Иймд энэ улсад төрийн тэргүүний зүгээс бусад институцийг дарамтлах бүх нүх сүвийг хаах нь чухал байдаг бөгөөд үүнийг эрх мэдлийг хатуу хуваарилах загвараар хангадаг. Тодруулбал, ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад засаглалын институцүүд хоорондоо заагтай байдаг бөгөөд ерөнхийлөгч нь парламентыг тараах бүрэн эрхийг эдлэхгүй, засгийн газар нь парламентын өмнө хариуцлага хүлээхгүй. Гэхдээ хуульд заасан нөхцөл байдал бүрдсэн тохиолдолд парламент ерөнхийлөгчийг импичментын журмаар хариуцлагад татаж болно. Өөрөөр хэлбэл, хүчтэй нь хүчгүйдээ бус, хүчгүй нь хүчтэйдээ хууль зүйн аргаар нөлөөлөх ухаалаг зохицуулалтыг нэвтрүүлжээ. Ингэснээр хүчтэй ерөнхийлөгч, хязгаарлагдмал бүрэн эрхтэй парламент хоёрын хоорондын тэнцвэр хангагдана.

Тэгвэл парламентын бүгд найрамдах улсад парламент засгийн газрыг бүрдүүлэхэд шийдвэрлэх эрх, үүрэгтэй оролцдог, засгийн газар нь парламентын өмнө үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнадаг, парламентын гишүүд засгийн газраас явуулж байгаа бодлогыг дэмжихгүй бол засгийн газар огцордог, ерөнхийлөгч нь парламентаас сонгогддог зэргээр төрийн институцүүд өөр

хоорондоо ихээхэн харилцан хамааралтай байдаг. Олон орны туршлагаас харахад эдгээр байгууллагууд хоорондоо хэдийчинээ уялдаа холбоо хүчтэй, нэгдмэл нягт, харилцан шүтэлцээтэй байна, төрийн үйл ажиллагаа төдийчинээ хэвийн явагддаг юм. Парламентын ардчилалыг харьцуулан судалсан Род Хааг, Мартин Харроп нар "Вестминистер маягийн парламентын системд эрх мэдэл хоорондоо нэвчин төвлөрч Ерөнхий сайд, түүний танхим гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэргүүлэх төдийгүй хууль тогтоох байгууллагад байгаа сахилга баттай олонхийн бүлгийг захирдаг" (Rod Hague and Martin Harrop, 1991. 168 дахь тал) гэж тэмдэглэсэн нь сонирхол татдаг юм.

Парламентын бүгд найрамдах улсын дээрх шинжүүд нь тус улсад хамгийн хүчтэй институт нь парламент байдгийг яруу тодоор харуулж байна. Өөрийн бүрэн эрхээрээ парламент нь засгийн газрыг ч, төрийн тэргүүнийг ч эрхшээлдээ байлгах бололцоотой байдаг. Энэ нөхцөлд төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг хэрхэн хангах вэ, үүний тулд парламентын бүхнийг шийдэх энэхүү их бүрэн эрхэд юуг сөргүүлэн тавьж, хэрхэн тогтоон барих вэ гэдэг нь тулгамдсан асуудал болох нь дамжиггүй. Тэгвэл хуульд заасан тодорхой үндэслэлээр засгийн газраас тавьсан хүсэлтийн дагуу парламентыг хугацаанаас өмнө тараах ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх нь парламентын хүчийг сааруулан тэнцвэржүүлэх механизм болдог (энэ талаар дараагийн хэсгээс дэлгэрүүлж үзнэ үү). Өөрөөр хэлбэл, хамгийн хүчтэй институтэд нөлөөлөх хүчирхэг эрх зүйн "зэвсэг" буюу арга хэрэгслийг хамгийн сулхан институтэд олгосон байна.

Үүнээс үзвэл, ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт нь төрийн бусад институцийг хүчтэй ерөнхийлөгчөөс хөндий байлгах, түүнээс хамгаалахад чиглэгддэг бол парламентын бүгд найрамдах улсад засгийн газар ерөнхийлөгчийн тусламжтайгаар хүчтэй парламентын эсрэг хариу арга хэмжээ авах бололцоотой байдаг. Ийм зохицуулалтын ачаар удирдлагын аль ч хэлбэрт засаглалын институцүүд нэг нэгнээсээ хараат бус байдаг, улбаалаад төрийн тогтолцоо нь тэнцвэртэй, төр нь тогтвортой байдаг юм.

**Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллагуудын харилцан хамаарлын эрх зүйн зохицуулалт.** Энэхүү судалгааны ажилд дээрх үндэслэл, тайлбарыг харгалзан үзсэн боловч Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нийтлэг жишгээр төрийн удирдлагын (засаглалын) хэлбэр гэдэг ойлголтод Засгийн газрыг парламентаас байгуулж байна уу? Ерөнхийлөгчөөс эхтэйгээр байгуулж байна уу? гэдгээс ихэвчлэн хамааруулан утгыг нь тайлдаг ойлголтыг гүнзгийрүүлэн судлаж, Монгол Улсын Үндсэн хуулиар болон бусад хуулиар хэрхэн зохицуулсныг харьцуулан судалсан болно.

Засгийн газрыг хаанаас байгуулж байгаа байдал, мөн засгийн газрыг толгойлох Ерөнхий сайд төрийн тогтолцоонд ямар байр суурьтай байдаг болон Ерөнхий сайд Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд ямар үүрэг рольтой, түүнчлэн

кабинетын зарчмаар ажиллах Засгийн газрын онцлог зэргийг Үндсэн хуулийн болон бусад хуулийн зохицуулалтын хүрээнд судлан эерэг болон сөрөг хандлагыг тодорхойлох нь ихээхэн чухал ач холбогдолтой.

Монгол Улсын хувьд төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх байгууллагуудыг 1992 онд баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд шууд зааж өгсөн байдаг билээ. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 1-д “Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн”, мөн зүйлийн 2-т “Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг *удирдах нийтлэг чиг үүргийн* дагуу дараах үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” гээд Засгийн газрын үндсэн бүрэн эрхүүдийг тоочсон байдаг. Энэхүү чиг үүргүүдийн 5-д “төрийн захиргааны төв байгууллагыг шуурхай удирдаж, нутгийн захиргааны байгууллагын үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх” хэмээн тодорхойлсон байгаа нь парламентаас байгуулагдсан Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлдэг болох нь тодорхой байна. Мөн Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлийн 1-д “Монгол Улсын засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг *төрийн удирдлагатай* хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэсэн байдаг билээ. Мөн хуулийн Жардугаар зүйлийн 1-д “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт *төрийн удирдлагыг* тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ” гэж хоёрдмол утгагүйгээр зааж өгсөн байна.

Монгол Улсад Засгийн газрыг байгуулахад парламент, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд ямар оролцоотой байдгийг бүдүүвчлэн авч үзэж болох юм.



төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд парламентын засаглалыг тогтоож, төлөвшүүлэхэд чухал хувь нэмрийг оруулсаар байна. Монгол Улсад гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч Засгийн газрыг эмхлэн байгуулах процесс өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой байгааг дээр дурдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн заалтуудаас харж болох юм.

Монгол Улс төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд парламентын засаглалтай улсуудаас ялгагдах нэг онцлог нь Ерөнхийлөгч парламентаас бус бүх ард түмнээс сонгогддогт оршино. Монгол Улсад Үндсэн хуулиараа нэг танхимтай парламентыг тогтоохдоо, хүн амын төлөөлөл харьцангуй цөөн (2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар 1 800 000 орчим сонгогчтой байв) байдгийг харгалзан төрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг хангах механизмыг эрэлхийлж, Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс сонгож байхаар тогтоохын зэрэгцээ Үндсэн хуулийн Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 1, 2-т заасны дагуу “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцаж, Засгийн газар үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнадаг” механизмыг хуульчилсан байна.

## **2.2. Засгийн газрыг байгуулах асуудал**

Засгийн газрыг байгуулах асуудлаар бусад оронд нилээд өргөн хүрээнд судалгаа хийгдсэн байдаг бөгөөд манай орны хувьд ч судлаачдын анхаарлын төвд тухайн асуудал байсаар байна.

Үндсэн хуулийн 15 жилийн ойн хурал дээр Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, Ардын багш, гавьяат хуульч, доктор, профессор Б. Чимид “Үндсэн хуульд байгаа заалтаа ойлгож хэрэглээгүйгээс төр гацаанд орсон явдал бий. Жишээ нь, Элбэгдоржийн Засгийн газрыг огцруулахдаа Үндсэн хуульд заасан үл итгэх тухай заалт байсаар байхад түүнийг хэрэглэлгүйгээр шууд аваад хаячихсан чинь маргааш нь Ерөнхий сайдаар тавих хүн байдаггүй. Тэгээд 5 сар маргасан. Уг нь бол огцруулахад итгэх үү, үгүй юу гэдэг дээр санал хураагаад итгэхгүй гэвэл огцрох нь тодорхой болох учраас намууд хэнийгээ тавих вэ гэдгээ ярилцаж байгаад бэлэн болмогц огцруулах бололцоотой байсан. Иймэрхүү юм бол хуульчдын мэргэжлийн ажил юм” (Азийн сан. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, 2005 он. 127 дахь тал) гэсэн байна. Тэрээр цааш нь хэлэхдээ, “Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын экспертүүд Монгол дахь шинэчлэлтийн 1997 он хүртэлх байдлыг судлаж үзээд тавьсан 100 хуудас тайланд Монгол дахь шинэчлэл Үндсэн хуулийнхаа концепцийн дагуу нэг багц болж тавигдсангүй, хэсэг жижиг сажиг төслөөр тал талаас нь зөрчилтэй олон шийдвэрээр явуулж байгаа учраас нэгдсэн бодлого муутай байна. Тийм учраас Үндсэн хуулийн эрхэлсэн байгууллага байгуулж нэг зохицуулалттай болгоё гэсэн саналыг Монголын Засгийн газарт тавьсан. Түүнийг үндэслээд Ерөнхийлөгч П.Очирбат Улсын Их Хуралд Үндсэн хуулийн реформын хороо байгуулж Үндсэн хуулийн концепцийн дагуу Монголын улс төр, эдийн засаг,

нийгэм оюуны амьдралыг өөрөөр хэлбэл, дөрвөн талын үндсийг шинэчлэх ажлыг мэргэжлийн үндсэн дээр эрхлэх зохицуулах байгууллага байгуулж ажиллуулъя. Программжуулья санхүүжүүлье, олон улсад хандая гэсэн санал тавьсан. Үүнийг хүлээж аваагүй. Ингээд 12 жил Үндсэн хуулийн сургалтгүй явж ирлээ. Үндсэн хуулийн шинэтгэл гэдэг нь юу гэж байна вэ гэвэл, энэ хуулиа шинэчлэх биш Үндсэн хуулийн дагуух шинэтгэл гэдгийг орхигдуулсан. Энэ дээр алдаад байна” (мөн тэнд. 127-128 дахь тал) гэснийг ч судлаачид анхааран судлах хэрэгтэй байна.

2012 онд болсон “Ардчилсан Үндсэн хууль – 20” эрдэм шинжилгээний хуралд Б.Чимид багш тавьсан илтгэлдээ “Хэрэв Үндсэн хуулийнхаа онолын үндэс, үзэл баримтлалыг улам гүнзгий ухаарч, бусад хууль, ялангуяа органик (Үндсэн хуульчилсан) хуулиудаар үнэн зөв нарийвчлан хөгжүүлж, гуйвалтгүй сахин мөрдөж чадваас түүний үр нөлөө шавхагдашгүй юм. Засгийн эрхийн төлөө өөрсдийн атгаг сонирхлын үүднээс Үндсэн хуульд байгууллыг эвдлэн нураах гэсэн хорлонтой үгүйсгэл, өөрөөр хэлбэл улаан цайм гүтгэлгийг илчлэн няцаах хэрэгцээ тулгамдаж буйг анхаарахгүй байхын аргагүй гэжээ (Б.Чимид, 2012 он. 12 дахь тал). Тэрээр цааш нь Үндсэн хуулийн үгүйсгэлийн цаана олон зүйл бодит хийгээд зохиомол шалтгаан шалтаг байгааг тодорхойлохдоо, үндсэн хуульд байгууллын бүхий л салбар хүрээнд хэрэглэж болох янз янзын хувилбар бий бөгөөд тэдгээрээс сонирхлын бүлэг бүр өөр өөрийн хүслэнг тулгаж хүлээлгэх гэсэн оролдлого (субъектив шалтгаан) бий. Энэ нь ялангуяа хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагаанд илэрдэг гэсэн байна (мөн тэнд. 30 дахь тал).

Тухайн хурлын хэлэлцүүлгийн үер АИХ-ын депутат асан Л.Пүрэвдорж хэлэхдээ, “Намын удирдах зөвлөл нь юм уу намын дээд байгууллага нь шийдвэр гаргаад засгийн газраа огцруулчихаж байна. Энэ чинь төрийн эрх мэдэл намын гарт шилжсэн байна гэсэн үг шүү дээ. Энэ маш осолтой, одоогийн Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах чиглэлээр явах санаархал байна шүү. ...Намын гишүүн, Засгийн газрын гишүүдийг огцор гэж хэлэхээр Засгийн газрын гишүүдийн тал хувиас илүү нь огцорчихдог. Засгийн газар уначихаж байна ш дээ” (“Ардчилсан Үндсэн хууль-20” |Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл|, 2012 он, 62 дахь тал) хэмээн Засгийн газар субъектив хандлагаар огцорч байсныг илэрхийлсэн байна. Түүнчлэн Ардын Их Хурлын депутат, Улсын Бага Хурлын гишүүн асан Л.Цог “Үндсэн хуулийн 20 жилийн түүх өөрөө Үндсэн хууль нураах 20 жилийн түүх болж хувирсан. Тэр 7 нэмэлтийн гол цөм болох зүйл бол УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын гишүүн болох тэмүүлэл байсан. 2000 оноос өмнө ийм тэмүүлэл 3 дахин гарсан байдаг юм. УИХ-ын тухай хуулинд нэг удаа орсон, Цэц хүчингүй болгосон байдаг. Дараа нь Дэгийн тухай хуульд орсон мөн л хүчингүй болсон. Эцсийн утгаараа 1999 онд оруулсан 7 нэмэлтийг Цэц хүчингүй болгосон. Гэтэл МАХН тэр үеийн олонх болохдоо Цэцийн дүгнэлтийг нулимаад дахиад бүрэн текстээр нь гаргаад тавьсан.

Өөрөөр хэлбэл, Цэцийн дүгнэлт эцсийн байх ёстой боловч өнөөдөр хүртэл 7 нэмэлтийг мөрдөж яваа нь Үндсэн хуулийг үндсэндээ нугаслаж байгаа хэрэг юм. Үүнийг хэн ч ярьдаггүй, ярьсан ч эсэргүүцдэг ийм байдалтайгаар 20 жил боллоо гэсэн байна (мөн тэнд, 66 дахь тал).

Дээрх хурал дээр тавьсан илтгэлдээ доктор, профессор Ч.Энхбаатар: Үндсэн хууль ёсоор Ерөнхий сайд ба Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг томилох, тогтооход Ерөнхийлөгч парламент дахь олонхитой зөвшилцөх замаар гол төлөв хөтлөх эрхтэйгээр оролцож байсныг тэмдэглээд, тиймээс улс төрийн хүчнүүд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хумих гарц хайсны үр дүнд Ерөнхий сайдыг томилоход намуудтай зөвшилцдөг эрх, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах санал оруулах Ерөнхийлөгчийн эрхийг тус тус үгүй хийсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулсныг онцлов. Улмаар энэхүү өөрчлөлтийн шалтаг нь Засгийн газрын эрх зүйн үндсийг сайжруулах буюу Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байж болох тухай асуудал байсан боловч бай нь Засгийн газрыг байгуулахад оролцох Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл байсан нь өөрчлөгдсөн заалтуудын агуулгаас тодорхой харагдаж байгаа юм гэсэн дүгнэлт хийжээ (мөн тэнд, 99-101 дэх тал).

Мөн 2013 оны “Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ”, 2016 оны “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” судалгааны ажлын тайланд Засгийн газрыг байгуулах асуудлыг дэлгэрэнгүй авч үзсэн байна.

Түүнчлэн Д.Лүндээжанцан “Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт” бүтээлдээ “Парламентын засаглалтай улсуудын засгийн газрын бүрэн эрхийг хэд хэдэн бүлэг болгон хуваан авч үзэж болно. Тухайлбал, Испанийн Үндсэн хуульд зааснаар Засгийн газар нь дотоод гадаад улс төрийн бодлогыг удирдан чиглүүлнэ гэж заасан. Засгийн газар нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжийн дагуу хэрэгжүүлдэг. Түүнээс оруулж буй хөтөлбөр нь парламентаар сайшаагдан батлагдах шаардлагатай. Энэ тохиолдолд харилцан тэнцлийн механизм ажиллана. Хэрэв парламент нь Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн мөрийн хөтөлбөрийг сайшаагаагүй байлаа ч Засгийн газрын чиг үүргийг өөрчилж чадахгүй. Огцорсон Засгийн газрын оронд шинэ Засгийн газар шинэ мөрийн хөтөлбөр дэвшүүлнэ. Нөгөө талаар Засгийн газар нь тодорхой улс төрийн бодлого боловсруулан дэвшүүлж, Парламент түүнийг баталж Засгийн газар түүнийг амьдралд хэрэгжүүлдэг. ...Парламентын засаглалтай улсад эрх мэдлийн харилцан тэнцлийн механизмын нэг чухал элемент бол *хариуцлагын тухай асуудал* байдаг. Тухайлбал, парламент Засгийн газарт итгэл хүлээлгэхээс татгалзах эрхтэй. Үүний нөгөө талд Засгийн газар парламентын доод танхимд олонхи депутатуудын дэмжлэгийг алдсан ч төрийн тэргүүнтэй зөвлөлдөж доод танхимыг тарааж болно. Базаж дүгнэхэд парламентын засаглалтай улсуудын Засгийн газрын үйл ажиллагаанд парламентаас тавих хяналт хүчтэй, Хууль

тогтоох болоод Гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондоо илүү уялдаа шүтэлцээтэй байдаг гэж үзэж болно” (Д. Лүндээжанцан, 2014 он. 149-150 дахь тал) гэсэн байна.

Ер нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудал сүүлийн жилүүдэд хүчтэй яригдаж, энэ талаар практик алхмууд хийгдэж ирсэнтэй холбогдож гол хуулиа боловсронгуй болгох санаа оноо улс төрчид, эрдэмтэн, мэргэд, иргэдээс ихээр гарах болсон. Эдгээрт Засгийн газар болон парламентын хоорондын харилцааны асуудал зонхилох байр суурь эзэлж байна. Эдгээрийг тоймловол: төрийн тэргүүн болон парламентаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн ажилд хутгалдан орж, Засгийн газар ажлаа хийхэд саад болж байна (Х.Тэмүүжин, 2016), тогтолцооны хямралтай болсон, Ерөнхийлөгч, гүйцэтгэх эрх мэдэл, парламентын эрх мэдэл, шүүх эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэр алдагдсан байна (Г.Занданшатар, 2016), парламентын улсын жишгээр Ерөнхийлөгч Засгийн газраа парламентын хууль бус улс төрийн довтолгооноос хамгаалж, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэгчийн үүрэг гүйцэтгэх учиртай (Н.Лүндэндорж, 2016), Үндсэн хуулийн зарчмаар гагцхүү Ерөнхий сайд л парламентын өмнө хариуцлага хүлээх ёстой ба танхим дотроо тэр л эцсийн шийдвэр гаргах учиртай. Сайд нарыг огцруулах, солих явдал нь зөвхөн Ерөнхий сайдад хамаатай, бүрэн эрхийнх нь асуудал юм (Баабар, 2017), хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын хооронд үүсдэг зөрчлүүд энэ 25 жилд Үндсэн хуульд оруулах гэсэн, оруулсан өөрчлөлтүүдийн шалтаг, шалтгаан нь болж байсан. Улс төрийн намын тэргүүн нь Засгийн газраа тойлгойлохоор Улсын Их Хурлын дээр гараад суучихдаг зүй бус алдаа бишгүй гарсан. Гүйцэтгэх засаглал хүч муутай байвал парламент нь татаад унагачихдагийг ч бид харсан (Л.Болд, 2017), Засгийн газар нь бяд, хүчгүй, бие даасан бус хамаарал бүхий институц болж хувирсан (Л.Оюун-Эрдэнэ, 2017), сонгодог парламентын засаглалтай улс оронд намын дарга нь Ерөнхий сайдаар ажилладаг (Н.Учрал, 2017), 1999, 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүнийг хязгааргүйгээр хавсрах нэмэлтийг оруулсан. Энэ нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг нэг гарт сонгуульд ялсан намын удирдагчийн эрхшээлд оруулж, улмаар Засгийн газар нь хууль тогтоох дээд байгууллагынхаа дээр нь гарчихсан. Улсын Их Хурал Засгийн газарт хяналт тавьж чадахаа байсан... Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох байгууллага шиг, Засгийн газар нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага шиг ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх ёстой (С.Нарангэрэл, 2017), ер нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд хэн орж ажиллах вэ гэдэг асуудал цэвэр Ерөнхий сайдын шийдвэр байх ёстой. Тэгж чадвал Засгийн газар хүчтэй байна. Өмнөх Засгийн газруудын сул тал нь олон фракц, бүлэглэлийн эрх ашгийг хангах гэж сайд нараа бүрдүүлдэг байсантай холбоотой. Тийм хүмүүс баг болж танхимын зарчмаар ажиллаж чаддаггүй (Б.Жавхлан, 2017), УИХ-ын гишүүдээс хамааралгүй, бодлого хэрэгжүүлдэг, түүнийгээ хамгаалж чаддаг сайн хүнийг тавьж, зоригтой ажиллуулах хэрэгтэй (Д.Тэрбишдагва, 2017) гэж тус тус үзсэн байна.

### 2.3. Парламентын томилгооны эрх мэдлийн тухайд

Тодорхой албан тушаалтныг томилоход парламент ямар хэмжээний оролцоотой байх талаарх асуудал нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн харилцааны нэг чухал хэсэг нь болдог бөгөөд улс төрийн эрх мэдлийн хүчний харьцааг харгалзан улс орон бүр нөхцөл байдалдаа тохируулан өөр өөрөөр хэрэгжүүлдэг байна.

Гэсэн хэдий ч парламентын томилгооны эрх мэдлийн тухай асуудлыг тухайн улс орны Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд дагнан институтчлэн судлах нь ховор байна. Харин парламентын бүрэн эрх, тэр дундаа парламентын хяналтын асуудлыг хөндөхөд тооцооны танхим, омбудсмен зэрэг байгууллагыг байгуулан ажиллуулдаг талаар дурдах нь элбэг байна. Үүний учир нь нэгдүгээрт, Үндсэн хуульд эдгээр байгууллагын эрх зүйн байдлыг тэр бүр нарийн тусгадаггүй “бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны дэгийг хуулиар тодорхойлно” гээд орхидог, хоёрдугаарт, ердийн хуулиар тогтоосон нарийн ширийн асуудлыг захиргааны эрх зүйн шинжлэх ухаан, мөн улс төрийн болон захиргааны шинжлэх (administrative science, public administration зэрэг) ухаанд хамааруулан авч үздэгтэй холбоотой гэж дүгнэж болно.

Иймээс энэ сэдвээр үндсэн хуулийн эрх зүйн томоохон харьцуулсан судалгаа дагнан хийгдээгүй бөгөөд улс орон бүр өөрийн онцлогтой “хараат бус агентлаг” (independent agency)-ийн шинжээр илэрхийлэгдэж байна. Улмаар тухайн улс бүр өөрийн гэсэн “өвөрмөц” онолтой гэж үзэж болох бөгөөд эдгээрийг үндсэн хуулийн эрх зүйгээр тухайлан судлахгүй байгаа нь анзаарагдлаа.

Харин парламентын бүрэн эрхүүд нь үндсэн хуулийн эрх зүйн гол институтчийн нэг болохын хувьд нэлээд сайн судлагдсан байдаг. Тэр дундаа ОХУ-ын харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүй судлаачдын бүтээлд нэлээд нарийн авч үзжээ (тухайлбал, судлаач В.Е.Чиркин; В.В.Маклаков; А.С.Автономов; Г.Н.Андреева; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. (под редакцией М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина) Общая часть.–М, 2012; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб.– М, 2006; Сравнительное конституционное право. –М.: Изд-во Юриспруденция, 2011 зэрэг олон бүтээлд энэ асуудал тусгагдсан байна). Эдгээр бүтээлд парламентын бүрэн эрхийн хүрээнд үүсгэн байгуулах, хяналтын чиг үүргүүд байх тул энэ хэрэгцээнд тулгуурлан тодорхой албан тушаалтныг томилох, сонгох бололцоо байна гэж үзжээ.

Бидний судалгааны гол аспект нь парламент болон Засгийн газрын харилцааны асуудал бөгөөд судалгааны энэ хэсэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4-т болон 6-д заасан Улсын Их Хурал нь ... хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, өөрчлөх; бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн



эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ гэсэн заалтын нөлөөллийг судалсан.

Дээр дурдсан “хараат бус агентлаг” гэж юу болох тухайд гэхээс илүү энэхүү томилгоо нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтад хэрхэн нөлөөлж байгаатай холбогдож байгаагаараа илүү ач холбогдолтой байлаа.

Энэ өнцгөөс авч үзвэл гадаад улс орны эрдэмтэн мэргэдийн судалгаа нь өөрийн орныхоо төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг илүүтэй хөндөж байгаа тул “парламент албан тушаалтныг томилдог боломжтой эсэх” тухай ерөнхий төсөөлөл гарахаас хэтрэхгүй байна.

Харин монголын судлаачдаас энэ асуудлыг профессор Б.Чимид, Н.Лүндэндорж, доктор П.Амаржаргал нар тодорхой хэмжээнд нарийвчлан судалжээ. Түүнчлэн Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ [2016]; Удирдлагын академи. Монгол Улсын Төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам [2011] судалгааны ажлуудад парламентын томилгооны бүрэн эрх зарим байдлаар хөндөгдсөн байна.

Тухайлбал, Н.Лүндэндорж “Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал” [2010] бүтээлдээ “албан тушаалтныг томилох шийдвэрийг зөвхөн засаг төлөөлсөн субъект гаргадаг учир нь томилгооноос үүсэх хариуцлагыг нийт үндэстнийг төлөөлж байгаа төлөөлөгчдийн дээд байгууллага хүлээх ёсгүй”; П.Амаржаргалын “Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага” бүтээлд, мөн Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ [2016] судалгааны ажилд “Ерөнхий тогтолцоон дахь УИХ-ын эрх мэдлийн хүрээ хэт өргөн байна ... Улсын Их Хурлын албан тушаалтныг томилох бүрэн эрх нь олон улсад нэгэнт тогтсон чиг хандлага, онолын үзэл баримтлалаас зөрсөн тогтолцоо”; Монгол Улсын Төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам [2011] судалгаанд “Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын удирдлагад ямар хүн байхыг УИХ-ын дарга санал оруулдаг нь улс төрийн нөлөөлөл орохгүй гэсэн баталгаа байхгүй байна ... Иймд Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг эдгээр байгууллагуудын чиг үүргээс хамааралтайгаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь (Ерөнхийлөгч, эсхүл Засгийн газар) томилдог болох боломжтой” гэж дор бүрнээ дүгнэлт хийжээ. Харин профессор Б.Чимид “Засгийн газраас хараат бусаар ажиллах албан тушаалтныг парламент эсвэл ерөнхийлөгч, эсвэл хэд хэдэн субъект “хувь оролцон” байгуулдаг нь жам ёсны бөгөөд ардчилсан нэлээд орны жишиг юм. Түүнээс биш Их Хурал өөртөө салбарууд нээгээд зарж ажиллуулаад байгаа юм биш” гээд “УИХ-ын харьяа байгууллага” гэж нэрлэж заншиж байгаа нь уг ойлголтыг ихээхэн будлиулж байгааг дурдсан байна (Б.Чимид, 2017, 2008 он).

Түүнчлэн Улсын Их Хурлын Тамгын газраас “Парламентын засаглалтай зарим оронд Төрийн албаны зөвлөлийн дарга, гишүүдийг хэрхэн томилдог талаарх эрх зүйн зохицуулалт” сэдэвт харьцуулсан судалгаа (Улсын Их Хурлын

Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл XX боть. УБ, 2015. 86-89 дэх тал); “Дэлхийн бусад орнуудын төв банк, тэдгээрийн харьяалал, чиг үүрэг” сэдэвт харьцуулсан судалгаа (Улсын Их Хурлын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа шинжилгээ XIII боть. УБ, 2012. 123-134 дэх тал) тус тус хийжээ. Эдгээр судалгаагаар Төрийн албаны зөвлөл болон Төв банкны удирдлагыг хаанаас томилдог талаарх хуулийн зохицуулалтыг судлан лавлагаа бэлдсэн бөгөөд тодорхой дүгнэлт хийгээгүй байна.

#### **2.4. Төсөв батлах үйл явц дахь парламентын оролцоо**

Улсын төсөв боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх үйл явц болон төсөв батлах, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавихад парламентын оролцооны асуудал нь гадаад дотоодын судлаачдын анхаарлыг татдаг юм.

Нэлээд хэдэн судлаач харьцуулсан судалгаагаар төсвийн үйл явц, түүнд парламентын оролцооны байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйлүүдийг авч үзсэн байна. Тухайлбал, эрдэмтэн Венер 43 орны харьцуулсан судалгаанд үндэслэн төсвийн биелэлтэд хяналт тавих үйл явцын зохицуулалтыг судалсны үндсэн дээр төсвийн асуудлаар хэрэгжүүлэх хууль тогтоох ба гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүрэн эрхийг төрийн удирдлагын хэлбэрээсээ илүү мэдээллийн хүртээмж, тухайн улсын төрийн байгууламж болон үндсэн хуулийн зохицуулалт нөлөөлдөг гэсэн санал дэвшүүлсэн байна (*Joachim Wehner, 2005*). Харин зарим судлаач нь түүнтэй санал нийлэхгүй байгаа нь ажиглагдаж байна. Тэдний үзсэнээр, үндсэн хуулиудаар тогтоосон хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлага нь төсвийн үйл явцад гол нөлөө үзүүлдэг. АНУ зэрэг засаглалыг хатуу хуваасан ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад парламент нь бодлого боловсруулах, төсөв удирдахад ихээхэн эрхтэй байдаг бол Вестминстер системд (Их Британи маягийн) гүйцэтгэх эрх мэдлийн удирдлага нь парламентын гишүүдээс бүрддэг бөгөөд, парламент нь гүйцэтгэх эрх мэдлээ улс төрийн хувьд дэмжих үүрэг хүлээдэг тул түүний төсвийн бүрэн эрх харьцангуй сул байдаг. Харин энэ хоёр туйлын хооронд хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо (Франц, Өмнөд Солонгос), парламентын бүгд найрамдах улс (Герман, Итали) ба Вестминстер бус парламентын хаант улс (Нидерланд, Швед) байна (*Lienert, Ian, 2005, 16 дахь тал*).

Чех улсын парламентад явагдаж буй зөвшилцлийн үйл явцын судалгаа нь сүүлийн жилүүдэд тус улс дахь төсвийн үйл явц ихээхэн өөрчлөлтөд өртсөнийг тодорхойлжээ (*Zdenka Mansfeldová And Petra Rakušanová, 2005*). Хэдийгээр парламент болон төсвийн байнгын хороон дахь нам-улс төрийн эрх мэдлийн харьцаа нь үлэмж чухал хэвээр байгаа боловч Европын Холбоонд нэгдэн орсон нь нэг талаас парламентыг түүний хяналтын үүрэг болон төсвийн байнгын хорооны гишүүдийн мэргэжлийн ур чадварыг нэмэгдүүлэхэд хүргэсэн төдийгүй тус хорооны нэр хүнд болон нөлөөг үлэмж дээшлүүлсэн юм.

Зарим судлаач институтийн зохицуулалт болон улс төрийн нөхцөл байдал парламентын төсвийн бүрэн эрхэд хэрхэн нөлөөлдгийг тогтоох зорилгоор Италийн парламентын үүрэг ролийг судалсан байна (Carolyn Forestiere And Riccardo Pelizzo, 2005). Инститүүцийн болон намын тогтолцооны онолд тулгуурлан, эдгээр судлаачид үндэсний төсвийг батлах явцад намын өөр өөр бодлого засгийн газрыг санал нэгтэй дэмжихээс хууль тогтоогчдыг зарим талаар зайлсхийхэд хүргэж болохыг тэмдэглэсэн байдаг. Мөн төсвийн үйл явцын ил тод байдал, түүний бодит үндэслэл болон оролцогчдын хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд парламентын дэргэдэх судалгаа шинжилгээний хараат бус нэгжийн ач холбогдол судлаачдын хараанаас мултарсангүй (Barry Anderson, 2005). Зарим орныг тусгайлан кейс болгон судлаж хийсэн тэдний дүгнэлтээр, ийм нэгж өмнөө тавигдсан үүргээ амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд наад зах нь намын нөлөөнөөс ангид, хараат бус, шударга байх учиртай.

Түүнчлэн парламентын гишүүд нь засгийн газрын түшмэдүүд шиг нарийн мэдлэг мэргэжилгүй учир төсвийн төсөлд нарийвчилсан судалгаа дүгнэлт хийх боломжгүй байдгийг (Schick, Allen, 2002), тийм учраас төсвийн төслийг хянах бүх үүрэг хариуцлагыг төсвийн байнгын хороо, эсхүл хэд хэдэн байнгын хороонд хариуцуулдагийг судлаачид тус тус тэмдэглэсэн байдаг (мөн тэнд, 29 дэх тал). Зарим судлаачдын тэмдэглэснээр, ихэнх парламент нь засгийн газрын үйл ажиллагаа, үүний дотор төсөвтэй холбоотой үйл ажиллагаанд хяналт тавихдаа янз бүрийн арга хэрэглэдэг байна. 83 орноос авсан мэдээллийг ашиглан парламентаас хяналт тавих хэлбэрүүд болон тэдгээрийг хэрэглэх давтамжийг дараах байдлаар тодорхойлжээ (World Bank Institute “Trends in Parliamentary Oversight”, 2004):

- Засгийн газрын холбогдох албан тушаалтанд асуулга тавих: 96%
- Байнгын хороон дээр тайлан, мэдээллийг сонсох: 95%
- Байнгын хорооны шалгалт явуулах: 95%
- Чуулган дээр сонсгол тавиулах: 90%
- Омбудсманаар шалгуулах: 72%

Монгол судлаачид төсөв батлахад парламентын оролцооны асуудлаар нилээд судалгаа хийсэн байна. Судлаач Энхгэрэл Монгол дахь парламентын төсвийн эрх мэдлийг бусад орны жишигтэй харьцуулан дэлгэрэнгүй судалсны үндсэн дээр өөрийн орны улс төрийн практикийг, тухайлбал Улсын Их Хурлын гишүүд Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөлд үзэмжээрээ өөрчлөлт оруулдаг нь гадаад орны практикаас хазайсан төдийгүй, гүйцэтгэх эрх мэдэлд ноцтойгоор халдсан үр дүнд хүргэдгийг зүй ёсоор шүүмжилжээ (О.Мөнхсайхан, О.Машбат, Д.Үүрцайх, Э.Энхгэрэл, 2016, 93 дахь тал). Мөн судлаач О.Машбат парламентаас төсвийг хуулиар тогтоосон хугацаанд батлаагүй бол түүнийг хугацаанаас өмнө тараах үндэслэл болдгийг олон орны жишээн дээр авч үзэж манайд институтийн хувьд нь Улсын Их Хуралтай энэ мэтийн хариуцлага

тооцох боломж туйлын хомс байгаа нь хууль тогтоох-гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцэл алдагдах нэг шалтгаан болсон гэсэн дүгнэлт хийжээ (мөн тэнд, 98-99 дэх тал).

Судлаач М.Батчимэг парламентын төсвийн бүрэн эрхийг үндэсний аюулгүй байдалтай холбон судалжээ. Судлаачийн дүгнэлтээр, улсын төсөв, санхүүтэй холбоотой парламентын шийдвэрүүд нь төсвийн алдагдал, өрийн хэмжээг нэмэгдүүлэхэд сөрөг нөлөөлөл үзүүлжээ (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016, 37 дахь тал). Гадаад орны энэ талын зохицуулалтаар парламент төсвийг зөвхөн хянах, батлах үүрэгтэй байхад Монгол Улсын Үндсэн хуульд эдийн засаг, төсөв, санхүүтэй холбоотой Улсын Их Хурал, Засгийн газрын эрх үүргийг хэт ерөнхий тусгаснаас тэдгээрийн эрх мэдлийн зааг ялгааг бүдгэрүүлсэнтэй холбон тайлбарласан байна (мөн тэнд, 37-38 дахь тал).

Түүнчлэн Улсын Их Хурлын судалгааны төв УИХ-ын гишүүдийн даалгавараар “Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт” (СТ-17|2005) болон “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн тухай ойлголт, гадаадын зарим улс орны үндсэн хуульд эдийн засгийн эрхийн талаарх асуудлыг хуульчилсан байдал” зэрэг судалгаа хэрэгжүүлжээ.

## 3. ПАРЛАМЕНТ, ЗАСГИЙН ГАЗАР ХООРОНДЫН ХАРИЛЦААНД ИЛЭРЧ БУЙ СӨРӨГ ХҮЧИН ЗҮЙЛИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

### 3.1. Засгийн газрыг байгуулах үйл явц болон сайдыг томилох, огцруулахтай холбоотой Ерөнхий сайдын эрх мэдэл

#### 3.1.1. Оршил

Засгийн газрыг байгуулах тухай Үндсэн хуулийн зохицуулалтад дараах тулгамдсан асуудал байгааг судлаачид тэмдэглэжээ. Үүнд: а) Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг томилох эсэхийг нууц санал хураалтаар ердийн олонхийн саналаар шийдвэрлэдэг. Ерөнхий сайдыг сонгох биш томилж байгаа нь олон улсад төдийлөн байдаггүй жишиг болохын дээр Улсын Их Хурлын хүчтэй дэмжлэггүй хүн Ерөнхий сайд болох шалтгаан болж байна. Харин парламентад олонх суудал авсан намын дарга Ерөнхий сайд болдог жишгийг (энэ тохиолдолд сонгууль явуулах шаардлагагүй байдаг бөгөөд Ерөнхий сайдыг ихэвчлэн төрийн тэргүүн-Ерөнхийлөгч шууд томилдог) хэрэгжүүлбэл байдал арай дээрдэх боломжтой.<sup>4</sup> б) Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүрэлдэхүүний талаар заавал Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцдөг байсан журмыг арай зөөлрүүлсэн боловч, Улсын Их Хурал сайдад нэр дэвшигчдийг хүн тус бүрээр хэлэлцэн баталдаг, хүссэн үедээ хувь сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцдэг журам хэвээр үлдсэн юм. Ерөнхий сайд Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөхгүйгээр, Улсын Их Хурлын батламжгүйгээр танхимынхаа гишүүнийг томилох, огцруулах боломжгүй байгаа нь түүнээс багаа бүрдүүлж, түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх боломжгүй болгосны дээр Засгийн газар танхимын зарчмаар өөртөө итгэлтэй, тууштай ажиллаж, урт хугацааны үр нөлөөтэй бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх бололцоог хумиж байна. в) Улсын Их Хурал Засгийн газарт үл итгэх асуудлыг ердийн олонхийн саналаар шийдвэрлж байгаа нь угтаа УИХ дуртай цагтаа түүнийг огцруулах боломжийг нээж байгаа тул Засгийн газрыг парламентаас хэт хараат болгож байна хэмээн дүгнэсэн байна (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. 2016 он. 132 дахь тал).

Иймээс өнөөдөр улс төрийн амьдралд болж байгаа үйл явцыг ажиглахад УИХ-д аль нам олонх байгаагаас үл хамааран Улсын Их Хурлын тодорхой тооны гишүүд нэгдэн Ерөнхий сайдыг огцруулах санал гаргах боломжтой байна. Энэ

4 Нийтлэг жишгийг харвал, парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн тэргүүн нь парламентын сонгуульд ялсан нам(эвсэл)-ын тэргүүнийг Ерөнхий сайдаар, түүний зөвлөснөөр бусад сайдыг томилдог (Грек, Энэтхэг, Итали). Зарим оронд Засгийн газрын тэргүүн нь парламентын санал хураалтаар тодорч, улмаар төрийн тэргүүний зарлигаар томилогддог (Герман, Финлянд).

нь парламентад олонхийг бүрдүүлж байгаа нам, эвслийн нэгдмэл бодлого хэрэгжүүлэх зарчмыг алдагдуулж, Засгийн газрыг тогтвортой ажиллах боломжгүй болгон парламентат ёсны үндсэн мөн чанарыг алдагдуулж байна.

### **3.1.2. Гадаад орнуудын туршлага**

**Засгийн газрыг байгуулах асуудал.** Онолын хувьд олон улсын жишгийн талаасаа төрийн тэргүүн гүйцэтгэх эрх мэдэлдээ багтаж, тэрхүү байгууллагыг байгуулах, хариуцлага хүлээлгэх гол субъектийн нэг байдаг юм.

Одоо үүнийг парламентын улсын сонгодог хэлбэр ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас харъя. ХБНГУ-ын Холбооны Канцлер нь Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестагаас хэлэлцүүлэггүйгээр гишүүдийнх нь олонхийн санал авснаар сонгогдоно (ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63.1, 63.2).

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлээр Засгийн газрын гишүүдийг Канцлерын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлдөг. Энд парламентын оролцоо байхгүй. Энэ бол хууль тогтоогчдыг томилгооны буюу албан тушаалын наймаа, ашиг сонирхлын зөрчлөөс чөлөөлж буй ухаалаг зохицуулалт юм (Н.Лүндэндорж. 2010 он, 34 дэх тал)..

Япон улс нь Парламентын засаглалтай хаант улс. Тус улсын Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлийн дагуу парламент гишүүдийнхээ дотроос Ерөнхий сайдын нэрийг дэвшүүлнэ. Парламент хоёр танхимтай бөгөөд танхимууд санал зөрж нэгдсэн хуралдаанаар шийдвэрлэж чадаагүй, эсхүл төлөөлөгчдийн танхим шийдвэрээ гаргаснаас хойш 10 хоногийн дотор Зөвлөхүүдийн танхим нь шийдвэрээ гаргаагүй тохиолдолд Төлөөлөгчдийн танхимын шийдвэр нь парламентын шийдвэр болдог. Сонгогдсон нэр дэвшигчийг Эзэн хаан Ерөнхий сайдын албан тушаалд томилно. Ерөнхий сайдын санал болгосноор Эзэн хаан бусад сайдуудыг томилно (нам доторх бүлэг болгон нэр дэвшигчийнхээ жагсаалтыг Ерөнхий сайдад хүргүүлнэ). Сайд нарын танхим нь парламентын өмнө хамтын хариуцлага хүлээнэ (Японы Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 3). Ерөнхий сайд огцорход Засгийн газар огцорно.



**Хүснэгт 1. Дэлхийн бусад орны Засгийн газраа байгуулдаг, ажиллуулдаг, огцруулдаг журам**

№	Ямар улс	Тухайн орны төрийн удирдлагын хэлбэр	Ерөнхий сайдыг хэрхэн томилдог (Үндсэн хуулийн заалт), сонгодог болон Засгийн газрыг байгуулах журам	Засгийн газрын бүрэлдэхүүн буюу гишүүдийг хэрхэн томилдог, сонгодог (Үндсэн хуулийн заалт) журам	Засгийн газрын ажиллах болон огцрох журам (Үндсэн хуулийн заалт)
1.	Казахстан	Ерөнхийлөгчийн засаглалтай	<p>Ерөнхийлөгч өөрөө Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг гаргаж (подбирает) парламент дахь улс төрийн нам, эвслүүдтэй зөвшилцөн, ерөнхий сайдыг Мажилисаар хэлэлцүүлэхээр оруулдаг. Мажилисын зөвшөөрсөнөөр Ерөнхий сайдыг, түүний орлогч, Хэрэг эрхлэх газрын дарга, сайдууд, улсын хороодын тэргүүний хамт Ерөнхийлөгч батладаг (утверждает).</p>	<p>Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд Ерөнхий сайд, түүний орлогч, гишүүд, бусад албан тушаалтан (иные должностные лица Республики) ордог. Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүний талаарх саналаа Ерөнхий сайд томилогдсоноосоо (после его назначения) хойш 10 хоногийн дотор гаргана.</p> <p>2007 оны 5 сарын 21-ний Хуулиар Парламентын шинээр сонгогдсон Мажилисын өмнө Ерөнхий сайд итгэл үзүүлэх эсэхийг нь асуудаг зохицуулалт оржээ. Хэрвээ Мажилис итгэл үзүүлвэл Засгийн газар бүрэн эрхээ үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлнэ. Хэрвээ өөрөөр шийдэгдвэл Ерөнхийлөгч шийдэхгүй (если иное не будет решено Президентом). Энэ нь парламент болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хугацаа давхцдаггүйтэй холбоотой. Хэдийгээр Мажилистай зөвшилцөн Ерөнхийлөгч ЕС-ыг томилдог ч гэсэн Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа дуусдаггүй, шинээр сонгогдсон Мажилис ЕС-ыг томилох зөвшөөрөл өгөх эрхтэй</p>	<p>Засгийн газар Ерөнхийлөгчийн сонгогдсон хугацаагаар ажиллана. Бүрэн эрхийн хугацаа нь шинэ Засгийн газар батлагдтал үргэлжлэнэ. Ерөнхийлөгч өөрийн санаачлагаар Засгийн газрын бүрэн эрхийг зогсоох шийдвэр гаргаж болох бөгөөд Засгийн газрын гишүүнийг чөлөөлөх эрхтэй. Ерөнхий сайдыг албан тушаалаас нь чөлөөлөх нь Засгийн газар огцрох үндэслэл болно. Ерөнхий сайд огцорвол Засгийн газар бүхэлдээ огцорно. Засгийн газарт Парламент итгэл үзүүлээгүй тохиолдолд Үндсэн хуульд заасны дагуу мөн Засгийн газрын өргөн барьсан хуулийн төслийг парламент эс зөвшөөрч татгалзсан бол Засгийн газар огцрох тухайгаа Ерөнхийлөгчид мэдэгдэнэ (61-р зүйлийн 7-д). Ерөнхийлөгч 10 хоногийн дотор огцруулах эсэхээ шийдэнэ.</p>

2.	ХБНГУ Парламентын засаглалтай	Канцлер Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Бундестагаас хэлэлцүүлэггүйгээр (без прений) гишүүдийнх нь олонхийн санал авснаар сонгогдоно. (63.1, 63.2). Сонгогдсон хүнийг Ерөнхийлөгч томилно. Хэрвээ санал болгосон этгээдийг сонгохгүй бол Бундестаг сонгуулиас хойш 14 хоногийн дотор, гишүүдийнхээ харьцангуй олонхийн саналаар Холбооны Канцлерыг сонгоно. 63.4 –д заасан нөхцөлд Канцлерыг сонгож чадахгүй бол Ерөнхийлөгч Бундестагийг тараана.	Холбооны сайд нарыг Канцлерын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлнө.	
3.	Япон улс Парламентын засаглалтай улс	Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлийн дагуу парламент гишүүдийнхээ дотроос Ерөнхий сайдын нэрийг дэвшүүлнэ. Парламент 2 танхимтай бөгөөд танхимууд санал зөрж нэгдсэн хуралдаанаар шийдвэрлэж чадаагүй, эсвэл төлөөлөгчдийн танхим шийдвэрээ гаргаснаас хойш 10 хоногийн дотор Зөвлөхүүдийн танхим нь шийдвэрээ гаргаагүй тохиолдолд Төлөөлөгчдийн танхимын шийдвэр нь парламентын шийдвэр болдог. Сонгогдсон нэр дэвшигчийг Эзэн хаан Ерөнхий сайдын албан тушаалд томилно.	Ерөнхий сайдын санал болгосноор Эзэн хаан бусад сайдуудыг томилно(нам доторх бүлэг болгон нэр дэвшигчийнхээ жагсаалтыг Ерөнхий сайдад хүргүүлнэ).	Сайд нарын танхим нь парламентын өмнө хамтын хариуцлага хүлээнэ(Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 3). Ерөнхий сайд огцорход Засгийн газар огцорно.

**Онцлог: 1. Казахстанд** Засгийн газрын гишүүн – төлөөллийн байгууллагын депутат байж болохгүй

- Багшлах, эрдэм шинжилгээ судалгааны ажлаас бусад цалинтай ажил эрхлэж болохгүй

- Худалдаа, үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаа эрхлэж болохгүй
- Бизнесийн байгууллагын удирдах бүрэлдэхүүн болон хяналтын зөвлөлд ажиллаж болохгүй

**1. ХБНГУ-д** Гүйцэтгэх засаглалын хувьд “сул” Ерөнхийлөгч, “хүчтэй” Канцлер зарчмаар үйл ажиллагаа явна.

Парламентын засаглалтай орнуудад засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх журмаар дамжуулан тухайн улсад хэрэгжиж байгаа улс төрийн бодлогын талаар парламент ба засгийн газар өөр хоорондоо нэгдмэл байр суурьтай байхыг хангадаг. Өөрөөр хэлбэл, парламентын итгэлийг хүлээж байгаа тохиолдолд засгийн газар улс орныг удирдана. Дараах зургаар парламентын засагтай оронд засгийн газрыг байгуулах үйл явц хэрхэн явагддагийг дүрслэн харуулав.

## Зураг 2. Парламентын засагтай оронд засгийн газрыг байгуулах үйл явц, шаталбар



Дээрх зургаас харвал парламентын засагтай оронд засгийн газрыг байгуулах *эхний шат* нь засгийн газрын тэргүүнийг тодруулах асуудал байдаг. Үүнийг хэрэгжүүлэгч үндсэн субъект нь тэргүүн тэргүүн юм. Хэдийгээр төрийн тэргүүн ерөнхий сайд/зарим тохиолдолд ерөнхий сайдад нэр дэвшигч|-ийг тодруулж байгаа боловч ирээдүйн засгийн газрын үйл ажиллагаагаа эхлүүлэх үндсэн болзол нь заавал парламентын дэмжлэгийг авах явдал байдаг тул аль болох парламентын олонх гишүүдийн дэмжлэг авах хүнийг сонгох учиртай. Үүний тулд нэлээд оронд төрийн тэргүүн тодорхой нэр дэвшигчийн талаар

шийдвэр гаргахаасаа өмнө парламентад суудалтай намуудын лидерүүдтэй зөвлөлддөг.

Ийнхүү ерөнхий сайд/ерөнхий сайдад нэр дэвшигч тодорсны дараа засгийн газар парламентын дэмжлэг авах *хоёр дахь шат* эхэлдэг. Энэ нь хоёр хувилбартай байдаг. Эхнийхээр бол ерөнхий сайд/ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг сонсож, түүнд болон түүний бүрдүүлэх засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар парламентад шууд санал хураалт явагдах бөгөөд итгэл авсан ерөнхий сайд засгийн газраа бүрдүүлэх ажилдаа орно. Энэ тохиолдолд засгийн газарт бүхэлд нь итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар санал хураалт явагдахгүй бөгөөд, засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний асуудлыг түүний мэдэлд үлдээнэ гэсэн үг. Хоёрдахь хувилбараар парламент шинээр байгуулагдсан засгийн газарт бүхэлд нь итгэл үзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Иймд томилогдсон ерөнхий сайд/ерөнхий сайдад нэр дэвшигч нь юуны өмнө засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тодорхойлох, үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийг зохиох ажилд орно. Цаана нь парламентын босгыг давах шалгуур байгаа тул ерөнхий сайд/ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийн гол үүрэг нь парламентаас дэмжлэг авч чадах хүмүүсээр засгийн газраа бүрдүүлэхэд чиглэгдэнэ. Хэрэв аль нэг нам парламентад үнэмлэхүй олонх болсон бол энэ нь төвөг багатай асуудал байх нь ойлгомжтой. Харин аль ч нам дангаараа засгийн газрыг байгуулах хэмжээний олонх болж чадаагүй бол ерөнхий сайд/ерөнхий сайдад нэр дэвшигч парламентад суудалтай намын удирдлагуудтай зөвшилцсөний үндсэн дээр эвслийн засгийн газарт сайдын суудал хуваарилах хүндхэн зорилттой тулгарах нь дамжиггүй. Энэ тохиолдолд ихэвчлэн эвсэлд орсон намын лидерүүдийн дунд суудал хуваарилах шаардлагатай тулгарна. Эвсэлд орж буй намын лидерүүд бүгд өөр өөрийн амбицтай, голлох яамдын сайдын суудлыг горилох, намынхаа эрх ашгийг тулгах хандлагатай байх нь зайлбаргүй тул эвсэл дотроосоо задрах магадлал өндөр байдаг, ийм ч учраас эвслийн засгийн газар харьцангуй хэврэг байдаг юм.

Хэрэв төрийн тэргүүний томилсон ерөнхий сайд, ерөнхий сайдад нэр дэвшигч, эсхүл засгийн газар бүхэлдээ парламентын дэмжлэгийг авч чадаагүй бол засгийн газар байгуулах асуудал дээрх шаталбараар эхнээсээ явагдана. Харин дэмжлэг авсан бол шинэ засгийн газар үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулж эхэлнэ.

Дээрх журмыг том зургаар харвал *нэгдүгээрт*, төрийн тэргүүн засгийн газрыг ирээдүйд авч явах хүнийг тодруулж байгаа боловч засгийн газрыг байгуулахад парламент шийдвэрлэх үүрэгтэй оролцдог нь тодорхой юм. Иймд төрийн тэргүүн засгийн газрыг тэргүүлэх хүнийг сонгохдоо үзэмжээрээ хандах боломж хязгаарлагдмал байдаг. *Хоёрдугаарт*, парламентаас шинэ засгийн газарт итгэл үзүүлэх/эс үзүүлэх энэхүү журам ихээхэн ач холбогдолтой. Үүгээр парламент засгийн газарт итгэл үзүүлж байгаа төдийгүй түүнд болон өөртөө

улс төрийн хариуцлага ноогдуулж байна гэж үздэг. Анхнаасаа парламентын дэмжлэг авсан засгийн газар үйл ажиллагаагаа тогтвортой явуулах боломжтой болдог. Гагцхүү үйл ажиллагааны хөтөлбөрөөсөө ухарсан, нэгэнт дэвшүүлсэн бодлогоосоо гажсан гэж үзсэн тохиолдолд парламентын тодорхой тооны гишүүд засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар дахин санал хураах санаачлагыг гаргаж болно. Харин энд нэг зүйлийг онцлон тэмдэглэвээс, энэхүү арга хэмжээ цэвэр улс төрийн шинжтэй байдгаараа засгийн газарт алдаа, дутагдал гаргасны төлөө парламентын буруушаах тогтоолоор хариуцлага хүлээлгэдэг журмаас ялгаатай. *Гуравдугаарт*, энэ журмыг хэрэглэхэд ээлжит сонгуулиар парламентад бүрэлдсэн улс төрийн хүчний харьцаа ихээхэн ач холбогдолтой. Үүнээс хамаарч засгийн газар нь нэг намынх, эвслийн буюу зөвшилцлийн байх төдийгүй, түүний тогтвортой байдал шалтгаална.

Энэ бол парламентын засагтай улсад засгийн газрыг байгуулах үйл явц хэрхэн явдагийг харуулсан ерөнхий бүдүүвч юм. Мэдээж, улс орон бүр өөр өөрийн онцлогтой байдаг нь ойлгомжтой. Зарим оронд (Итали, Энэтхэг, Грек, Канад зэрэг) төрийн тэргүүн ерөнхий сайдыг шууд томилдог бол зарим оронд нэр дэвшигчийг тодруулж, парламентын итгэлийг олсны дараа албан тушаалд томилдог. ХБНГУ, Испани, Японд парламентаас сонгосон хүнийг төрийн тэргүүн батламжилдаг (P.B.Енгибарян, 2007, 437 дахь тал).

**Засгийн газрыг огцруулах асуудал.** Засгийн газрыг парламентаас огцруулах хэд хэдэн журам байдаг. Эхний журам нь засгийн газарт хууль зүйн хариуцлага оногдуулах журам юм. Өөрөөр хэлбэл, хэрэв засгийн газрын илэрхий буруу буюу хууль зөрчсөн үйл ажиллагаанаас болж улсад эдийн засгийн ихээхэн хохирол учирсан, нийгэм-эдийн засгийн байдал уруудсан, ард түмний аж байдал доройтсон, үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолд аюул учирсан бол парламентаас буруушаах тогтоол (motion of censure/reprimand; резолюция порицания) гаргаж бүхэлд нь, эсхүл сайдуудаас гол буруутан гэснийг огцруулдаг.

Хоёр дахь журмаар хэрэв засгийн газар үйл ажиллагаагаараа үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг үндсэн хуулийн шүүх гаргавал түүнийг огцруулах асуудлыг парламент шийдвэрлэх учиртай (импичмент). Энэхүү журам нь дээрх журмын нэгэн адил засгийн газраас буруутай үйл ажиллагаа явуулсныг эрх бүхий байгууллага тогтоосон байхыг шаарддагаараа хууль зүйн хариуцлага оногдуулахын нэг хэлбэр болдог.

Харин засгийн газрыг огцруулах гуравдахь хэлбэр нь дээрх хоёр журмаас зарчмын ялгаатай. Өмнөх хэсэгт засгийн газар үйл ажиллагаа явуулах үндсэн нөхцөл нь парламентын итгэл олж авах явдал гэдгийг тэмдэглэсэн. Хэрэв үйл ажиллагааны явцдаа засгийн газар парламентын итгэлийг алдах юм бол түүнийг парламент огцруулах журам үйлчилнэ. Энэ нь засгийн газраас заавал хууль зөрчсөн буруутай үйл ажиллагаа явуулсан байхыг шаардахгүй бөгөөд улс төрийн хариуцлагын шинжтэй юм. Үүний үндэс нь засгийн газар,

парламент хоёрын хооронд үүссэн үл ойлголцох байдал, маргаан нь энэ хоёр институцийн гар нийлж ажиллах бололцоог хааснаар парламентаас засгийн газарт итгэх итгэлийг хөсөрдүүлсэн гэж үздэгтэй холбоотой.

Энэхүү журам парламентын засаг бүхий ихэнх улсад үйлчилдэг. Харин засгийн газар, парламент хоёрын хооронд үүссэн маргааныг шийдвэрлэх эрхийг маргааны нэг тал болох парламентад олгосон нь түүнд шударга бус давуу байдал олгоход хүргэсэн гэсэн үзэл олон жил дагасныг дурдах хэрэгтэй. Үүний уршгаар парламентын гарт хэт их эрх мэдэл төвлөрөхөд хүргэсэн төдийгүй, төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдалд сөргөөр нөлөөлсөн.

Үүнээс гарах нэг арга нь парламентын засаглалтай олон улсад хэрэгждэг парламентыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө тараах журам юм. Дараах хүснэгтэнд парламентыг тараах субъект, тараах үндэслэл болон тухайн журмыг үндсэн хуульдаа тусгасан орнуудыг жагсаав (Хүснэгт 2).

## Хүснэгт 2. Парламентыг бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө тараах үндэслэл, журам

	Парламентыг тараах эрх бүхий институц	Парламентыг тараах үндэслэл	Энэхүү журмыг Үндсэн хуульдаа суулгасан орнууд
1	Парламент өөрөө тарах	Гишүүдийн олонхийн саналаар	Хорват, Унгар, Ирак, Израиль, Киргизстан, Литв, Македони, Польш, <b>Монгол</b>
2	Спикер тараах	Ерөнхийлөгчийн зөвлөснөөр	Науру
3	Бүх нийтийн санал асуулгаар тараах		Латви
4	Ерөнхий сайд тараах	Парламентын гишүүдийн санал, зөвшөөрлөөр	Этиоп, Ирак, Ливан
5	Ерөнхийлөгч тараах	Гишүүд олонхийн саналаар Засгийн газарт итгэл үзүүлэх саналыг дэмжээгүй бол Ерөнхий сайдын санаачлагаар	Албани, Бангладеш, Ботсван, Хорват, Чех, Доминик, Эстон, Фижи, Финлянд, Герман, Ирланд, Кирибати, Косово, Киргизстан, Ливан, Литв, Мальта, Маршаллын Арлууд, Мавритани, Молдав, Пакистан, Польш, Самоа, Серби, Сингапур, Словак, Словен, Тунис, Турк
		Хэрэв хуульд заасан хугацаанд шинэ Ерөнхий сайдыг томилж (эсхүл Засгийн газрыг бүрдүүлж) чадаагүй бол	Албани, Болгар, Фижи, Герман, Грек, Унгар, Израиль, Косово, Киргизстан, Мальта, Маршаллын Арлууд, Молдав, <b>Монгол</b> , Монтенегро, Польш, Самоа, Серби, Сингапур, Словен, Сомали, Тунис, Турк

	Парламентын гишүүдийн олонхийн саналаар	Фижи, Косово, Сингапур, Өмнөд Африк, <b>Монгол</b>
	Парламент хуульд заасан хугацаанд төсөв баталж чадаагүй бол (ихэвчлэн Засгийн газрын саналаар)	Хорват, Эстон, Унгар, Израиль, Польш
	Хэрэв Засгийн газрын чухал хуулийн төсөл, хөтөлбөр батлаагүй бол Засгийн газрын (Ерөнхий сайдын) саналаар	Чех, Эстон, Грек, Литв, Словак
	Хэрэв парламент хуульд зааснаас илүү хугацаагаар завсарласан бол (үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлээгүй бол)	Чех, Монтенегро, Словак
	Өөрийн үзэмжээр	Австри, Исланд, Энэтхэг, Итали, Латви, Тринидад ба Тобаго, Вануату

Эх сурвалж: Судлаач Ч.Энхбаатарын судалгаа

Хүснэгтийн дүн мэдээнд тулгуурлан дараах дүгнэлт хийж болохоор байна.

*Нэгдүгээрт*, энэ бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх үндсэн субъект нь төрийн тэргүүн байдаг нь харагдаж байна. Парламентыг тараах эрхийг ерөнхийлөгчид олгосон зохицуулалт давхардсан тоогоор 77 улсад хэрэгжиж байхад дөнгөж 14 улс энэ эрхийг бусад институтууд болон парламентад өөрт нь итгэн хариуцуулснаас харж болно. Ерөнхийлөгч нь үндэсний эв нэгдлийг хангах үүрэг бүхий төрийн дээд албан тушаалтан, нөгөө талаас тухайн маргаанд ямар нэг холбогдолгүй, сонирхлын зөрчилгүй учир ийм шийдэлд хүрсэн гэж харж болохоор байна. *Хоёрдугаарт*, төрийн тэргүүнээс парламентыг тараах бүрэн эрхийн хэрэгжилтийг дийлэнх тохиолдолд парламент болон засгийн газрын хооронд зөрчилдөөн үүссэнтэй уялдуулсан байдаг. Тухайлбал, парламент засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэсэн бол парламент засгийн газрыг огцруулах санал тавихын зэрэгцээ засгийн газар үүнийг сэргүүлэн парламентыг тараах саналыг төрийн тэргүүнд тавьдаг, сонголтыг ерөнхийлөгч хийдэг журмыг парламентын засаглалтай тавин орны гуч нь (60 хувь) сонгожээ. *Гуравдугаарт*, парламентыг тараах эрх нь төрийн тэргүүнд хадгалагдах боловч зөвхөн засгийн газрын хүсэлтээр хэрэгждэгээрээ засгийн газрын төлөө парламентын хүлээх хариуцлагыг дээшлүүлэх механизм болдог (С.Нарангэрэл. 2007, 368 дахь тал; Б.Дэлгэрмаа. 1999 он, 77 дахь тал; Д.Ганбат. 2000 он, 8 дахь тал). Нэгэнт засгийн газраар хэт их оролдох нь парламентын гишүүдэд өөрсдөд нь эрсдэл дагуулдаг<sup>5</sup> учир ийм зохицуулалт хэрэгждэг оронд төр нь тогтвортой

<sup>5</sup> Энэ журмыг ашиглан ерөнхийлөгч ба засгийн газар хамтран парламентыг дарамталж болохыг үгүйсгэх аргагүй тул үндсэн хуулиудад ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах боломжийг зарим талаар хязгаарласан байдаг. Тухайлбал, парламент нь хоёр танхимтай улсад дээд танхимыг тараадаггүй, онцгой байдал буюу дайны байдал үйлчилж байгаа үед парламентыг тараахыг хориглодог (Франц, ОХУ, Итали, Польш), Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн сүүлийн зургаан сарын хугацаанд (ОХУ, Итали, Литв)

байдаг.<sup>6</sup>

*Тоймловол*, парламентын бүгд найрамдах улсад засгийн газар ерөнхийлөгчөөр дамжуулан хүчтэй парламентын эсрэг дорвитой хариу арга хэмжээ авах бодит бололцоогоор хангагдах бөгөөд ингэснээр засаглалын институцүүдийн нэг нэгнээ тогтоон барих замаар төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг хангахад чиглэгдсэн төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын зорилго хэрэгждэг.

Төрийн тэргүүнээс парламентыг тараах эрх нь төрийн институцүүдийн уялдаатай үйл ажиллагааг дэмжих, тэдгээрийн хоорондын сөргөлдөөнийг намжааж, улс төрийн хямрал үүсэх нөхцөл бололцоог хумихад үйлчилснээрээ төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг нь тодорхой байна.

### 3.1.3. Эрх зүйн зохицуулалт ба улс төрийн практик

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Монгол Улс төрийн удирдлагын ямар хэлбэртэй болохыг заагаагүй ч түүний зүйл, заалтуудад дүн шинжилгээ хийвэл парламентын засаглалтай гэдэг нь харагддаг. Нийтийн жишгээр парламентын бүгд найрамдах улсад хууль тогтоох дээд байгууллага-парламент нь хууль тогтоох ажиллагааныхаа зэрэгцээ улсын төсвийг батлах, тодорхой хараат бус байгууллагыг байгуулах, томилгоо хийх, засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих өргөн бүрэн эрхтэй байдаг. Европын ихэнх орон парламентын засаглалтай бөгөөд зарим оронд парламенттай зөвшилцсөнөөр ерөнхийлөгч засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг томилдог байна. Дээр тэмдэглэсэнчлэн, ерөнхийлөгчийн санал болгосон ерөнхий сайдад нэр дэвшигч болон зарим тохиолдолд Засгийн газрын нийт бүрэлдэхүүнд парламент итгэл үзүүлсэний дараа ерөнхийлөгч засгийн газрыг томилдог байна. Парламент итгэл үзүүлэхгүй байгаа тохиолдолд засгийн газар огцорч дараагийн шинэ засгийн газрыг бүрдүүлэх, эсхүл парламентын сонгуулиас өмнө парламентыг тараах үр дагаварт хүргэдэг байна. Хамгийн гол нь парламентад олонхи болсон нам, эвслээс засгийн газрыг парламентын шийдвэрээр ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөж байгуулдаг. Ихэвчлэн сонгуульд ялсан нам, эвслийн лидер болох ирээдүйн Засгийн газрын тэргүүнд нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгч парламентад оруулдаг байна.



---

буюу парламентын бүрэн эрхийн эхний зургаан сарын хугацаанд (Литв), эхний нэг жилд (Франц, ОХУ) тарааж болохгүй, хэд хэдэн улсад парламентыг тодорхой хугацаанд төчнөөн удаа (жишээлбэл, Румынд нэг жилд нэгээс илүүгүй) тараахыг хориглох зэрэг журмыг тус тус тогтоосон.

<sup>6</sup> Парламентын засаглалтай улсууд дотор засгийн газрынхаа саналаар парламентыг тараах эрхийг төрийн тэргүүндээ олгосон нь тооны хувьд давамгайлж байгаа нь засгийн газрын тогтвортой байдалд эдгээр улс ямар их ач холбогдол өгдөгийн нэгэн тод үзүүлэлт юм. Харин ийм эрхийг төрийн тэргүүндээ олгоогүй улс хуруу дарам цөөн байдаг (Монголоос гадна Босни-Герцеговин, Болгар, Этиоп, Ирак, Македон, Сомали зэрэг улс).



Тэгвэл Монгол Улсын Үндсэн хуульд Засгийн газрыг байгуулах үйл явцыг хэрхэн зохицуулсныг эргэн харъя. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучдугаар зүйлийн 1-д “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” хэмээн заасан байдаг. Ерөнхийлөгчийн институцээс төрийн удирдлагыг бүрэлдүүлэхэд тодорхой бүрэн эрхтэй байх боломжийг Монгол Улсын Үндсэн хуулиар анх бүрдүүлсэн байдаг. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийг зохицуулсан Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2-т “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” гэж заагаад, Ерөнхийлөгчийн оруулсан саналын дагуу парламент Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 6-д заасны дагуу “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах”-аар заасан байв. Дээрх зохицуулалтаас харвал, төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг хангахад Ерөнхийлөгч бусдаас хараат бус хэрэгжүүлэх чиг үүргийн нэг нь Засгийн газрыг байгуулахад оролцох оролцоо бөгөөд улс төрийн нам, эвсэлтэй зөвшилцөн Ерөнхий сайдыг томилох санал болон Засгийн газрыг огцруулах саналыг Улсын Их Хуралд оруулах эрхийг эдлэх замаар хангаж байхаар заажээ. Өөрөөр хэлбэл, бүх ард түмнээс мандат авч сонгогдсон Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралтай тэнцлээ хангах үүднээс Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд оруулах ба Үндсэн хуулийн Дөчин гуравдугаар зүйлийн 3-д зааснаар Засгийн газрыг огцруулах саналыг парламентад оруулах эрхтэй байсан юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1-д заасны дагуу “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдлэнэ” гэсэн байдаг учир сонгогчид сонгож байгуулсан парламентаараа дамжуулан төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх Засгийн газрыг байгуулж, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх боломжийг бий болгодог байна. Гэхдээ Ерөнхийлөгчийн эдгээр бүрэн эрхийг 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр нилээд бүдгэрүүлснийг тэмдэглэх хэрэгтэй.

Монгол Улсын хувьд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1-ийн 6-д Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах асуудлыг парламентын онцгой бүрэн эрхэд хамааруулсан байна.

### Хүснэгт 3. 1999, 2000 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтийн харьцуулсан судалгаа

д/д	Хуучин заалт	Шинээр орсон нэмэлт, өөрчлөлт	Төрийн үйл ажиллагаанд үзүүлсэн эерэг болон сөрөг хүчин зүйл
1.	<b>Гучин гуравдугаар зүйл.</b> 1-ын 2.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.	<b>Өөрчилсөн:</b> 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 5 хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах.	Хэдийгээр хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалыг хязгаарлаж парламентын засаглалыг бэхжүүлсэн гэж үздэг ч төрийн эрх мэдлийг хянаж, тэнцвэржүүлэх зарчмыг алдагдуулахад хүргэсэн зохицуулалт болсон.
2.	<b>Гучин есдүгээр зүйл.</b> 2.Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ.	2.Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. <b>Нэмсэн:</b> Ерөнхий сайд уул асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй 7 хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол Улсын Их Хуралд өөрөө өргөн мэдүүлнэ.	Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар Ерөнхий сайд Ерөнхийлөгчтэй заавал зөвшилцөх шаардлагагүй болсон. Өөрөөр хэлбэл эхний хэсэг нь үнэн хэрэгтэй ёс төдий, хоосон заалт болж хувирсан.

Эх сурвалж: Судлаач В.Удвалын судалгаа

1990-ээд оны сүүлээр Ерөнхийлөгч Н. Багабанди парламентад олонх болсон эвслийн Засгийн газрын тэргүүнд нэр дэвшигчийг удаа дараа томилохоос татгалзсан байдлыг залруулах зорилгоор Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөх бүрэн эрхийг Гучин гуравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгээс хассанаар энэ асуудалд Ерөнхийлөгч



үзэмжээрээ хандах байдлыг зогсоосон гэж үздэг. Уг нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу Ерөнхийлөгчийн эрх нь үүрэг болон хувирч, Ерөнхийлөгч олонхиос нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг 5 хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулахаар зохицуулжээ. Цаашлаад Гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр өргөн мэдүүлэх боломж олгожээ. Судлаачдын дүгнэснээр, эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг танахад чиглэсэн бөгөөд Засгийн газрыг байгуулахтай холбоотой зарим тулгамдсан асуудлыг цогцоор шийдвэрлэхэд чиглэгдээгүй болно (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. 2016 он. 131 дэх тал).

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг 1999 онд баталсан боловч Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны 2 дугаар тогтоолоор хүчингүй болсонд тооцсон, гэвч 2000 онд Улсын Их Хурлын өөр (шинэ сонгуулиар бүрдсэн) бүрэлдэхүүн Үндсэн хуульд оруулсан (өмнөх нэмэлт өөрчлөлтийг дахин баталсан) нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүдийг томилоход Улсын Их Хурал ба Ерөнхийлөгчийн эдлэх бүрэн эрхтэй холбоотой зохицуулалтыг хийсэн билээ.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа Засгийн газрыг байгуулах асуудлыг Монгол Улсын Үндсэн хууль бусад хуулийн хүрээнд хэрхэн зохицуулсныг авч үзвэл Ерөнхийлөгч УИХ-д суудал авсан нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхиороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулах зохицуулалтыг хийсэн байна. Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1-ийн 6-д зааснаар “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилох, өөрчлөх, огцруулах” асуудлыг бүрэн эрхийнхээ хүрээнд шийдвэрлэнэ. Мөн энэ асуудлыг 2007 онд батлагдсан “Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай” хуулийн 37 дугаар зүйлээр Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилох асуудлыг хэлэлцэх журмыг тогтоосон байдаг. Энэ хуулийн 37.1-д Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилуулах саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш Төрийн байгуулалтын байнгийн хороо 3 хоногийн дотор хуралдаж санал, дүгнэлт гаргана. Мөн зүйлийн 2-т “Нэгдсэн хуралдаан Ерөнхийлөгчийн танилцуулга, Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаан дээр гишүүд Ерөнхийлөгчийн танилцуулга, Байнгын хорооны санал, дүгнэлттэй холбогдуулан, түүнчлэн нэр дэвшигчээс асуулт асууж, үг хэлж болно” гэжээ. Засгийн газрын гишүүн сайдыг хүн нэг бүрээр хэлэлцэж санал хурааж байгаа нь кабинетын зарчимд сөрөг нөлөө үзүүлсээр байна. Улмаар энэ нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй хүн болон Улс Их Хурал доторх бүлэг, фракцын төлөөллийг томилуулах боломжийг бүрдүүлдэг байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн болон холбогдох бусад хуулийн эдгээр заалтыг бид амьдралд хэрхэн танин мэдэж хэрэгжүүлж байна вэ? 1992 онд

батлагдсан зарчмын хувьд шинэ Үндсэн хууль мөрдөгдөж эхэлснээс хойших 25 жилд өнөөдрийг хүртэл 14 Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг Ерөнхийлөгч улс төрийн намуудтай зөвшилцөн Улсын Их Хуралд нэр дэвшүүлж, Улсын Их Хурал тухайн танхимыг бүрдүүлсэн билээ. Эдгээрийг судлаж үзвэл:

#### Хүснэгт 4. Засгийн газрын ажилласан хугацаа

д/д	Ерөнхий сайд	Засгийн газрыг байгуулж Ерөнхий сайдыг томилсон огноо	Огцорсон, өөрчлөгдсөн огноо	Үйл ажиллагаа явуулсан хугацаа
1.	П. Жасрай	1992	1996.07.19	4 жил
2.	М. Энхсайхан	1996.07.19	1998.04.13	1 жил 9 сар
3.	Ц. Элбэгдорж	1998.04.23	1998.12.09	8 сар
4.	Ж. Наранцацралт	1998.12.09	1999.07.22	8 сар
5.	Р. Амаржаргал	1999.07.22	2000.07.26	1 жил 4 хоног
6.	Н. Энхбаяр	2000.07.26	2004.08.20	4 жил
7.	Ц. Элбэгдорж	2004.08.20	2006.01.13	2 жил 5 сар
8.	М. Энхболд	2006.01.13	2007.11.22	1 жил 10 сар
9.	С. Баяр	2007.11.22	2009.10.28	1 жил 11 сар
10.	С. Батболд	2009.10.28	2012.08.09	2 жил 7 сар
11.	Н. Алтанхуяг	2012.08.09	2014.11.05	2 жил 6 сар
12.	Ч. Сайханбилэг	2014.11.21	2016.07.08	1 жил 8 сар
13.	Ж. Эрдэнэбат	2016.07.08	2017.09.07	1 жил 2 сар
14.	У. Хүрэлсүх	2017.10.06		

Эх сурвалж: Судлаач В.Удвалын судалгаа

Энэхүү хүснэгтийн дүн мэдээнд дүн шинжилгээ хийвэл зөвхөн хоёр Засгийн газар буюу П.Жасрай, Н.Энхбаяр нарын тэргүүлсэн Засгийн газар бүрэн эрхийнхээ хугацаа (4 жил)-г дуусгаж, ээлжит сонгуулийн дүнгээр өөрчлөгдсөн, гурван Засгийн газар буюу Р.Амаржаргалын тэргүүлсэн Засгийн газар 1 жил 4 хоног ажиллаад, С.Батболдын тэргүүлсэн Засгийн газар 2 жил 7 сар, Ч.Сайханбилэгийн тэргүүлсэн Засгийн газар 1 жил 8 сар ажиллаад УИХ-ын ээлжит сонгуулийн дүнгээр бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусаж байсан байна. Харин зургаан Засгийн газар (6 дахь Засгийн газрыг 2017 оны 9 сарын 7-нд)-ыг хугацаанаас нь өмнө өөрчилж, огцруулсан байна. Тэдгээрийн нийтэд зарлагдсан өөрчлөх, огцруулах үндэслэлийг судлаж үзвэл, 1998 оны 4 дүгээр сарын 13-нд М.Энхсайхан Ерөнхий сайд байсан Засгийн газрыг "Ардчилсан холбоо" эвслийн тэргүүн нь Ерөнхий сайд байх ёстой гэдэг үндэслэлээр, 1998 оны 12 дугаар сарын 9-нд Ц.Элбэгдорж Ерөнхий сайд байсан Засгийн газрыг Голомт банкинд Сэргээн босголт хөгжлийн банкийг нэгтгэсэн гэх үндэслэлээр, 1999 оны 7 дугаар сарын 22-нд Ж.Наранцацралтын

Ерөнхий сайдаар ажилласан Засгийн газрыг “Эрдэнэт” үйлдвэрийн Оросын талын хувьцааг зарахыг завдсан захиаг ОХУ-ын Ерөнхий сайдад илгээсэн гэх үндэслэлээр (дараа нь энэ захидал олдоогүй), 2006 оны 1 сарын 13-нд Ц.Элбэгдоржийн тэргүүлж байсан хамтарсан Засгийн газрын МАН-ыг төлөөлж байсан сайд нар огцрох өргөдлөө гаргасныг бусад намын сайд нар дэмжиж, Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь огцорсон үндэслэлээр, 2014 оны 11 дүгээр сарын 5-нд Н.Алтанхуягийн тэргүүлж байсан Засгийн газрыг Улсын Их Хурлын 28 гишүүн огцруулахаар гаргасан саналыг УИХ дахь АН-ын нэр бүхий гишүүд дэмжсэнээр, 2017 оны 9 дүгээр сарын 7-нд Ж.Эрдэнэбатын тэргүүлсэн Засгийн газрыг УИХ дахь МАН-ын бүлгийн 31 гишүүний саналыг АН-ын бүлэг дэмжсэнээр тус тус огцруулж, өөрчилж байжээ. Мөн Ерөнхий сайд М.Энхболд 2006 оны 1 сарын 13-аас 2007 оны 11 сарын 22-ны өдрийг хүртэл ажиллаж С.Баяр МАХН-ын дарга болж Ерөнхий сайдын албыг давхар хаших болсноор чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргаж, 2007 оны 11 сарын 22-оос 2009 оны 10 сарын 28-ны өдрийг хүртэл ажилласан Ерөнхий сайд С.Баяр эрүүл мэндийн байдлын улмаас ажлаа өгч байжээ.

Улсын Их Хурлаар дээрх Засгийн газрыг хугацаанаас өмнө огцруулж байснаас гадна, ингэж огцруулах оролдлогыг удаа дараа хийсэн байдаг. Засгийн газар болон Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг УИХ-ын чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцсэн практикийг судалсан судалгааны үр дүн сонирхол татаж байна.

#### **Хүснэгт 5. Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж байсан байдал**

д\д	Огноо	Өргөн мэдүүлсэн гишүүн, хэнийг огцруулах тухай	Хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай
1.	1997.10.17	Цөөнх буюу МАХН-ын УИХ дахь 24 гишүүн М.Энхсайханы Засгийн газрыг огцруулах санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах үндэслэлгүй гэж үзсэн тухай УИХ-ын 1997.10.17-ны 78 дугаар тогтоол батлагдсан.
2.	2006.10.25-26	Засгийн газрыг огцруулах тухай Ардчилсан намын зөвлөлийн гишүүд санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах шаардлагагүй гэж олонхи үзсэн.
3.	2007.07.24	Засгийн газрыг огцруулах тухай Ардчилсан намын Зөвлөлийн гишүүд санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах шаардлагагүй гэж олонхи үзсэн.
4.	2008.07.17	УИХ-ын гишүүн Л.Гансүх нарын нэр бүхий 26 гишүүнээс Засгийн газрыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Засгийн газрыг огцруулах шаардлагагүй гэж олонхи үзсэн.
5.	2013.04.18	УИХ-ын гишүүн Н.Энхболд нарын 25 гишүүн Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийг огцруулах тухай санал гаргасан	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.

*Эх сурвалж:* “Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” 2016 он, 133-134 дэх тал (хүснэгтнээс түүвэрлэв)

Өнгөрсөн хугацаанд Улсын Их Хурлаас Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг хэлэлцэх төдийгүй, Засгийн газрын зарим гишүүнийг огцруулах асуудлыг хагас жил тутамд хэлэлцэн шийдвэрлэж байжээ. Үүнийг дараах хүснэгтээс харна уу.

**Хүснэгт 6. Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг УИХ хэлэлцэж шийдвэрлэсэн байдал**

д/д	Огноо	Өргөн мэдүүлсэн гишүүн, хэнийг огцруулах тухай	Хэрхэн шийдвэрлэсэн тухай
1.	2006.12.21	Иргэний зориг намын төлөөлөл болох М.Зоригт, С.Оюун нарын гишүүдээс Зам тээвэр аялал жуулчлалын сайд С.Цэнгэлийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
2.	2007.01.04	Ерөнхий сайд М.Энхболдоос Эрүүл мэндийн сайд Л.Гүндалайг огцруулах тухай санал гаргасан.	Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах тухай УИХ-ын 2007.01.04-ний 01 дүгээр тогтоол батлагдсан.
3.	2007.01.19	УИХ-ын гишүүн А.Мурат нарын гишүүдээс Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайд Л.Одончимидийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй
4.	2007.02.06	УИХ-ын гишүүн Л.Гүндалай Үйлдвэр худалдааны сайд Б.Жаргалсайханыг огцруулах тухай санал гаргасан	Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах тухай УИХ-ын 2007.02.06-ны 22 дугаар тогтоол батлагдсан.
5.	2007.05	УИХ-ын гишүүн Л.Гансүх, М.Зоригт гишүүдээс Түлш, эрчим хүчний сайд Б.Эрдэнэбаатарыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
6.	2008.05.15	УИХ-ын гишүүн З.Энхболд, Р.Эрдэнэбүрэн нарын гишүүдээс Хүнс, хөдөө аж ахуйн сайд Д.Ганхуягийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй
7.	2011.01.23	УИХ-ын гишүүн Ц.Батбаяр, Ц.Сэдванчиг, С.Эрдэнэ нарын гишүүдээс Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайд Д. Зоригтыг огцруулах тухай санал гаргасан	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
8.	2011.05.13	УИХ-ын гишүүн С.Эрдэнэ, Г.Баярсайхан, Д.Ганхуяг нарын гишүүдээс Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайд Д.Зоригтыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй.
9.	2012.04.27	УИХ-ын гишүүн Д.Загджав, Ч.Улаан нарын гишүүдээс Хууль зүй, дотоод хэргийн сайд Ц.Нямдоржийг огцруулах тухай санал гаргасан.	Байнгын хороо огцруулах шаардлагагүй гэж үзсэн. Нэгдсэн хуралдаанд АН-ын бүлэг завсарлага авсан
10.	2013.12.24	УИХ-ын гишүүн С.Бямбацогт нарын 26 гишүүн Эдийн засгийн хөгжлийн сайд Н.Батбаяр, Сангийн сайд Ч.Улаан нарыг огцруулах тухай санал гаргасан.	Огцруулах тухай саналыг дэмжээгүй

Эх сурвалж: "Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ" 2016 он, 133-134 дэх тал (хүснэгтнээс түүвэрлэв)



Хүснэгтээс харвал Улсын Их Хурал Засгийн газрын 11 гишүүнийг огцруулах асуудлыг хэлэлцэж, Эрүүл мэндийн сайд Л.Гүндалай, Үйлдвэр, худалдааны сайд Б.Жаргалсайхан нарыг огцруулж байжээ. Мөн Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг Байнгын хороо болон нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж байсан боловч чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж, шийдвэр гараагүй тохиолдлууд ч байна. Жишээ нь 2012 онд Батлан хамгаалахын сайд Ж.Энхбаярыг, 2014 онд Хууль зүйн сайд Х.Тэмүүжинг чуулганы хуралдаанаар хэлэлцүүлж байсан байна.

УИХ-ын гишүүдээс Засгийн газрын гишүүнийг огцруулж буй практикийг Үндсэн хуулийн Цэц иргэдийн мэдээллээр маргаан үүсгэж шийдвэрлэж байсан (энэ тухай дараагийн хэсгээс үзнэ үү).

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчдүгээр зүйлийн 2-т “Засгийн газрын бүрэн эрх Улсын Их Хурлаас Ерөнхий сайдыг томилсоноор эхэлж, шинэ Ерөнхий сайдыг томилсноор дуусгавар болно” гэсэн байдаг. Иймээс бүрэн эрхийн хугацаандаа хүрэлгүй өөрчлөгдөж байсан эдгээр 12 Засгийн газрыг тэргүүлсэн Ерөнхий сайд үйл ажиллагаагаа явуулсан хугацааг судлаж үзвэл 1,6 орчим жил байна. Мөн зүйлийн 1-д Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байна” гэсэн нь УИХ-ын сонгуулийн мөчлөг, хугацаагаар хэмжигдэж буй хэрэг билээ. Хэдийгээр зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны ороо бусгаа үетэй дээрх Засгийн газруудын ажиллах хугацаа давхцсан, мөн парламентын засаглалтай оронд байх ёстой үзэгдэл боловч Засгийн газрыг өөрчлөх огцруулах нэгдсэн шалгуур дутмагаас, намуудын доторх зөрчил, субъектив шалтгаануудын улмаас өөрчлөгдөж, огцорч байжээ гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна. Парламентын засаглалтай оронд Засгийн газарт хариуцлага тооцож өөрчлөх нь ердийн үзэгдэл боловч Засгийн газрыг тогтвортой ажиллуулах улс төр, эрх зүйн соёлыг парламентад төлөвшүүлэх шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна.

Мөн төрийн үйл ажиллагаанд баримтлах дэг, ёс алдагдаж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т буй “...хууль дээдлэх төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим”-ыг хэрэгжүүлэх шаардлага ч зүй ёсоор тавигдаж байна. Тухайлбал, хугацаанаасаа өмнө өөрчлөгдөж, огцорсон дээрх Засгийн газруудаас ямар ч Ерөнхий сайд нь Үндсэн хуулийн Дөчин дөрөвдүгээр зүйлд заасан “Өөрт нь итгэл хүлээлгэж байгаа эсэхийг илэрхийлж өгөхийг хүсч Засгийн газар тогтоолын төсөл оруулбал Улсын Их Хурал ...шийдвэрлэнэ” гэсэн боломжийг хэрэглээгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 1-д “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна” гэснийг хэрэгжүүлэхдээ алдаж эндэж байгаа эсэхээ (огцруулах асуудал өрнөсөн тохиолдолд) тогтоолын төсөл оруулах замаар УИХ-аар хэлэлцүүлж, итгэлийг нь хүлээх боломжтой байсан гэж үзэж байна.

**Улсын Их Хурлыг тараах боломж.** Монгол Улс нь парламентын бүгд найрамдах улсуудын зарим жишгийг дагаагүй нь Улсын Их Хурал ба Засгийн газрын хооронд үүссэн зөрчлийг шийдэх үүрэг, хариуцлагыг Ерөнхийлөгчид олгоогүйгээс харагдаж байна. Үүнийг Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас харж болно.

Үндсэн хуульд зааснаар, “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно” гэж анх заасан байв (Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг). Улмаар Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана” гэсэн заалтыг нэмсэн. Гэхдээ бусад улсын зохицуулалттай харьцуулбал энэ нь төдийлөн хангалттай биш байна. Тийм ч учраас сүүлийн үед өрнөсөн улс төрийн үйл явдлууд Монгол Улсад Улсын Их Хурал, Засгийн газрын хооронд үүссэн зөрчлийг шийдвэрлэх эрхийг өөрөө уг маргааны тал болж байгаа парламент цэг тавьж байгаа нь Засгийн газрыг мөнхийн золиос болгоод зогсохгүй, Улсын Их Хурлыг бүхнийг шийддэг, бүгдийг дарамталдаг, хэнд ч дийлдэшгүй институт болгосон хэвээр байгааг гэрчилж байна. Энэ нь төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг хэлтиллгэх төдийгүй, төрийн хэвийн үйл ажиллагааг гацаанд оруулж, нийгэм эдийн засгийг хойш нь татаж, ард түмний амьдралыг улам доройтуулж байна.

Иймд Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийг парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт улам ойртуулахын тулд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэлийг тодорхой болгоод, хэрэгжих боломжийг нээгээд өгчихвөл нэг талаас парламентыг гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллагын үйл ажиллагааны төлөө бодит хариуцлага хүлээдэг болгосноор Улсын Их Хурал сав л хийвэл Засгийн газрыг огцруулахаар заналхийлдгээ зогсоож, нөгөөтэйгүүр Засгийн газар ч улс төрийн золиос болохоос зохих түвшинд хамгаалагдах тул өөртөө илүү итгэлтэй, хариуцлагатай, алсын хараатай ажиллах болно (А.Цанжид. 1999 он, 32-33 дахь тал; Д.Ганбат. 2000 он, 8 дахь тал).

**Парламентад олонх болсон нам, эвслийн дарга Ерөнхий сайд болох асуудал.** Гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэргүүлж байгаа Ерөнхий сайд төрийн тогтолцоонд чухал байр эзэлдэг. Тийм ч учраас улс төрд нөлөөтэй байж улс орноо удирдах амаргүй ачааг үүрч чадна. Ерөнхий сайдын зангарга, хүчтэй байр сууриас Засгийн газрын тогтвортой байдал ихээхэн шалтгаалах нь дамжиггүй. Тийм ч учраас ерөнхий сайдын байр суурийг бэхжүүлэх зорилгоор парламентын бүгд найрамдах улсад тогтсон нэгэн жишиг нь парламентад



олонх суудал авч засгийн газрыг дангаараа байгуулж байгаа намын дарга, хэрэв эвслийн засгийн газрыг байгуулж байгаа бол эвсэл дотроо хамгийн олон суудал авсан намын дарга нь ерөнхий сайд болдогт оршино. Ийм журмыг парламентын дийлэнх орон хэрэглэж байгаа нь санамсаргүй хэрэг биш гэдгийг бидний туршлага ч харуулж байна.

Монгол Улсад МАХН-ын дарга Н.Энхбаяр 2000 онд Ерөнхий сайдаар томилогдсоноор энэ жишиг нутагшсан гэж хэлж болно. Үүний ачаар Засгийн газар харьцангуй тогтворжсон байдаг. Манайд бүрэн эрхийнхээ хугацаанд бүтэн ажилласан хоёр Засгийн газрын нэгийг намын дарга толгойлж байсан, Үүнээс хойш Ерөнхий сайдаар ажилласан Ц.Элбэгдорж (АН), М.Энхболд (МАХН), С.Баяр (МАХН), С.Батболд (МАХН), Н.Алтанхуяг (АН) нар бүгдээрээ тус тусынхаа намын дарга нар байв. Эдгээр Ерөнхий сайд нараас М.Энхболд МАХН-ын даргаас больсон тул Ерөнхий сайдын албан тушаалаас огцорсон, С.Баяр эрүүл мэндийн шалтгаанаар албаа өгсөн, С.Батболд ээлжит сонгуулийн дүнгээр өөрчлөгдсөн байдаг. Нөгөөтэйгүүр 1996-гаас 2000 он хүртэл ажилласан 4 Засгийн газар, 2012-2016 оны хооронд ажилласан хоёр Засгийн газар, 2016 онд байгуулагдаад нэг жил хоёр сар ажилласан Засгийн газрыг парламентад олонх болсон намын дарга толгойлоогүй нь тэдгээрийг огцроход тодорхой хэмжээгээр нөлөөлсөн болов уу. Харин намын дарга эдгээр Засгийн газрыг толгойлж байсан бол Ерөнхий сайдын бүрэн эрх дээр намын даргын зангарга нэмэгдээд, эрх биш намын сахилгаар Засгийн газраа тогтоон авч үлдэх байсан ч юм билүү. Иймд бид энэ жишгийг тууштай авч хэрэгжүүлснээр Засгийн газрын тогтвортой байдлыг хадгалах нэгэн эх үндэс нэмэгдэнэ. Гэвч зарим судлаачид намын дарга засгийн газрын тэргүүн байхыг тодорхой үндэслэлээр эсэргүүцдэг байна.

**Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний үүргийг давхар хэрэгжүүлэх боломж.** Анх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн нэгдэх хэсэгт: “Улсын Их Хурлын гишүүн хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэж заасан байв. Энэхүү заалт нь Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын гишүүнд хамаарах эсэх нь 1996 онд Ардчилсан эвсэл засгийн эрх мэдлийг авсны дараахан Цэцэд маргаан үүсгэснээр нийтийн анхаарлын төвд орж ирсэн юм. Засгийн газарт хэн орж ажиллах, ийнхүү ажиллахын тулд парламентын гишүүнээс чөлөөлөгдөх шаардлагатай эсэх нь улс төрчдийн болон судлаачдын маргаан мэтгэлцээний үндэс болсоор байна.

### Хүснэгт 7. Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэсэн байдал (1992-2017 он)

Засгийн газрын Ерөнхий сайд	Ажилласан хугацаа	Засгийн газрын нийт гишүүдийн тоо	УИХ-ын гишүүн сайдын тоо
П. Жасрай	1992.07.21 – 1996.07.19	19	5
М. Энхсайхан	1996.07.19 – 1998.04.23	10	0
Ц. Элбэгдорж	1998.04.23 – 1998.12.09	10	0
Ж. Наранцацралт	1998.12.09 – 1999.07.22	10	0
Р. Амаржаргал	1999.07.22 – 2000.07.26	10	0
Н. Энхбаяр	2000.07.26 – 2004.08.20	13	4
Ц. Элбэгдорж	2004.08.20 – 2006.01.13	18	13
М. Энхболд	2006.01.13 – 2007.11.22	17	15
С. Баяр	2007.11.22 – 2008.09.11	16	8
С. Баяр	2008.09.11 – 2009.10.28	15	11
С. Батболд	2009.10.28 – 2012.01.27	15	12
С. Батболд	2012.01.27 – 2012.08.09	14	9
Н.Алтанхуяг	2012.08.09 – 2014.11.05	19	17
Ч. Сайханбилэг	2014.11.05 – 2015.09.08	19	10
Ч. Сайханбилэг	2015.09.08 – 2016.07.21	19	14
Ж. Эрдэнэбат	2016.07.21 – 2017.09.06	16	8
У. Хүрэлсүх	2017.09.06 – нээс хойш	16	15

Эх сурвалж: Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, А.Түвшинтулга, Монгол Улсын Засгийн газар: түүхэн товчоон 1911-2012 (УБ., 2013); Монгол Улсын парламент 1990-2000 (УБ., 2000) судалгаа, тус судалгаагаар нэмсэн

Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)-ийн ардчилсан шинж нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилан хяналт, тэнцвэрийн механизмыг бий болгосонд оршиж байгаа гэдгийг нийт суудлаачид хүлээн зөвшөөрдөг. Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний асуудал Үндсэн хуулийн эрх зүйн чухал судлагдахууны нэг билээ. Тиймээс Үндсэн хуулиар хэрхэн яаж зохицуулах нь тухайн улсын онцлог, төрийн удирдлагын хэлбэрийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа зэргээс хамаарч янз бүр байдаг байна.

“Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” бүтээлд “Засгийн газраа парламентаас бүрдүүлдэг зарим хагас-ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд парламентын гишүүд засгийн газарт давхар ажиллахыг хориглодог. Бүрэн тусгаарласан улсуудад Тайвань (75 дугаар зүйл), Франц (23 дугаар зүйл), Португаль (154 дүгээр зүйл), Украин; зөвшөөрдөг улсуудад Польш (103, 108 дугаар зүйл), Чех (22 дугаар зүйл), Өмнөд Африк (47 дугаар зүйл) ба Румын (79 дүгээр зүйл) орж байна” гэсэн байна (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ., 2016 он. 125 дахь тал).

Парламентын сонгодог тогтолцоонд засгийн газрыг ихэвчлэн парламентын гишүүдээс бүрдүүлэх журам нилээн зонхилдог. Тухайлбал, Австрали, Энэтхэг, Шинэ Зеланд, Шри-Ланк, Балба зэрэг гол төлөв Их Британийн колони байсан орнууд, түүнчлэн европын зарим оронд сайд нар заавал парламентын гишүүн байх шаардлагыг үндсэн хуульдаа тусгадаг (Constitutions of the Countries of the World. The Commonwealth of Australia Constitution Act. NY., 1987; Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 75 дугаар зүйл; Балбын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйл). “Дэлхийн парламент” хэмээх бүтээлд: “засгийн газар нь парламентын гишүүнээс бүрддэг 34 орон, хавсарч үл болох албан тушаал гэж хатуу хориглосон 24 орон, дундаж байр суурийг барьдаг 24 орон” гэж бичсэнийг монголын судлаачид дам ишилсэн байдаг (Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. 2005, 129 дэх тал).

Харин Австри, Нидерланд, Норвег, Бельги (1995 оноос), Тайланд зэрэг парламентын засаглалтай нэлээд оронд засгийн газрын гишүүд парламентын гишүүн байхыг үндсэн хуулиараа шууд хоригложээ. Ийм байр суурийг засаглал хуваах зарчмыг илүү тууштай хэрэгжүүлэх, кабинет хэт улс төржихөөс сэргийлэх, хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байлгах зэрэг шаардлагаар тайлбарладаг. Р.Андевегийн тэмдэглэснээр, кабинетыг улс төрөөс ангид байлгах, улс орныг удирдахдаа амин хувийн явцуу эрх ашгийг бус харин үндэсний нийтлэг эрх ашгийг удирдлага болгох учиртайг харуулах зорилгоор Нидерландын үндсэн хуульд ийм заалт оруулжээ (Andeweg R. 1983.. 131 дэх тал).

Бусад орны туршлагаас харахад, энэ хоёр албан тушаалыг давхар хаших эсэх тухай сонголт нь ихэвчлэн тухайн улс орны парламентын нийт гишүүдийн тооноос болон тухайн парламент нэг, эсхүл хоёр танхимтай эсэхээс шууд хамаардаг. Энэ хоёр албан тушаалыг хослох сонголт хийсэн орнуудад парламентын гишүүдийн тоо нь ихэвчлэн 200-аас дээш тоотой,<sup>7</sup> нөгөө талаас парламент нь хоёр танхимтай бөгөөд засгийн газрын гишүүд зөвхөн доод танхимд харьяалагддаг юм.

Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллах сонирхол улс төрчдийн сонирхлын төвд байдаг асуудал боловч Үндсэн хуулийн эрх зүйн зүй тогтол, төрийн эрх мэдэл хуваарилалтын амин сүнс болох нэг нь нөгөөдөө хяналт тавих боломж буюу эрх мэдлийн хязгаарлалтын зарчмыг тооцож үзсэн нь өнөөг хүртэл байхгүй байна. Энэ асуудлаар Үндсэн хуулийн цэц удаа дараа шийдвэр гаргаж байсан юм (энэ тухай дараагийн хэсгээс үзнэ үү).

7 Засгийн газрын гишүүний үүргийг парламентын гишүүнийхтэй хавсруулдаг зарим орны парламентын гишүүдийн тоог жагсаавал: Австрали 226 (дээд танхим 76, доод танхим 150), ХБНГУ 691 (дээд танхим 69, доод танхим 622), Энэтхэг 790 (дээд танхим 245, доод танхим 545), Япон 722 (дээд танхим 242, доод танхим 480), Грек 330, Финлянд 200, Испани 609 (дээд танхим 259, доод танхим 350), Дани 175, Йордан 165 (дээд танхим 55, доод танхим 110), Шинэ Зеланд 120 гишүүнтэй байна. (Дэлхийн улс орнуудын парламент (хураангуй лавлах). УБ., 2010 он, холбогдох хэсгүүдээс үзнэ үү).

Түүнчлэн төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд парламентын засаглалтай Монгол Улсад 1992 оны Үндсэн хуулиараа төрийн эрх мэдлийг, хуваарилах, хянаж тэнцвэржүүлэх асуудлыг зохицуулсан зохицуулалтыг сэргээж, УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байх боломжийг хязгаарлах шаардлагатай байгаа нь сүүлийн 25 жилийн улс төрийн амьдралын практикаас харагдаж байна.

Дээрх тулгамдсан асуудлуудыг Үндсэн хуульд 1999, 2000 онд оруулсан Хорин есдүгээр зүйлийн нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй болгон анхны байдалд нь оруулж, төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд парламентын засаглалтай, Засгийн газар нь кабинетын зарчмаар ажиллах 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл санааг бэхжүүлэх нэмэлт өөрчлөлтийг Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуульд оруулах шаардлагатай болохыг өнгөрсөн хугацааны түүх харуулж байна. Энэ нь УИХ-ыг парламентын засаглалтай орны сонгодог утгаар ажиллуулах эрх зүйн соёлыг бүрдүүлж, УИХ-аас Засгийн газрыг байгуулах, хянах механизмыг бий болгоход эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой болно.

### **3.1.4. Үндсэн хуулийн цэцийн үүрэг роль**

Төрийн дээд байгууллагын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах талаар Үндсэн хуулийн цэц жинтэй үүрэгтэй оролцож ирсэн нь түүний үйл ажиллагааны практикаас тодхон харагдаж байна. Үүнтэй хамаарах асуудлаар иргэдийн өргөдөл, мэдээлэл, төрийн холбогдох албан тушаалтны хүсэлтээр Цэц удаа дараа маргаан үүсгэн шийдвэрлэж байсан юм. Эдгээрээс олны хамгийн их анхаарал татсан маргаан, түүний үр дүн нь Улсын Их Хурлын гишүүн нэгэн зэрэг Засгийн гишүүний албыг давхар хаших эсэхтэй холбоотой маргаан байсан юм.

Энэ маргааны эхлэл нь иргэн Д.Ламжавын 1996 онд гаргасан өргөдлөөр тавигдсан юм. Уг өргөдөлд, “Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 1-ийн “Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр томилогдвол гишүүнийхээ бүрэн эрхийг хэвээр хадгална. Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд байх Улсын Их Хурлын гишүүний тоо Засгийн газрын нийт гишүүний гуравны нэгээс хэтэрч болохгүй” гэсэн заалт нь Үндсэн хуулийн 29-ийн 1-ийг, тухайлбал: Улсын Их Хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй гэсэн заалтыг зөрчиж байна” гэжээ. Цэц тухайн үед уг асуудал Үндсэн хууль зөрчиж байна хэмээн эцсийн шийдвэр гаргаж байсан нь хавсарч ажиллах сонирхолтой УИХ-ын гишүүдийн сэтгэлийг гонсойлгож байсан билээ. Уг маргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тогтоолдоо Цэц “Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүний албан тушаал түүний үүргийг Улсын Их Хурлын гишүүний үүрэгт хамааруулан үзэх хууль зүйн үндэслэл Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоогдоогүй байна. Улсын Их Хурлын гишүүн нь ард түмний элч, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч парламентын бүрэлдэхүүн болох тухай заалт Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагджээ. УИХ-ын гишүүн Засгийн

газрын гишүүнээр томилогдвол гишүүнийхээ бүрэн эрхийг хэвээр хадгалах нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг тодорхой албан тушаалтан зэрэгцүүлэн хэрэгжүүлэх агуулгатай байна” гээд УИХ-ын тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн 1,2,3 дахь хэсгийг, Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн тухай УИХ-ын 1996 оны 7 дугаар сарын 30-ны өдрийн 23 дугаар тогтоолыг тус тус хүчингүй болгожээ.

УИХ парламентын гишүүн Засгийн газарт орж ажиллахыг хуулиар зохицуулах оролдлогыг 1996, 1998 онд хийсэн боловч үүнийг Цэц тухай бүр хүчингүй болгож байжээ<sup>8</sup>. Гэтэл Улсын Их Хурал 1999 онд Үндсэн хуульд долоон нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүн давхар байж болохоор дахин зохицуулсан байдаг. Үндсэн хуулийн Цэцэд хандсан иргэд нь энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь хэлэлцэх асуудлын төлөвлөгөөнд байгаагүй бөгөөд ганц өдрийн дотор хэлэлцэж баталсан, төслийг иргэд, сонгогчид шүүн тунгаах цаг хугацааны ямар ч боломж олгоогүй, Цэц санал гаргах эрх(Жаран наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг)-ийг зөрчсөн, Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийн зарчмыг төгс бус эрх болгож өөрчилсөн, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнийг томилох тухай асуудал, түүнчлэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол бусад асуудлыг саналаа илээр гаргаж шийдвэрлэнэ” гэсэн нь Үндсэн хуулийн Хорин гуравдугаар зүйлийн 1, Нэгдүгээр зүйлийн 2-т харшлах юм. Энэ нь төрийн дээд өндөрлөгүүдийн харилцан хяналт тавих бүтэн системийн чухал нэгэн шинжийг тасдаж, төрийн машинд тавих шаардлага, хяналтын мөрөөр авах арга хэмжээг үгүйсгэж байна. Иймд энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2-т заасан “Арчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, Жаран наймдугаар зүйлийн 1-д заасан “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачилгыг хууль санаачлах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан гаргах бөгөөд саналыг Үндсэн хуулийн Цэц УИХ-д өргөн мэдүүлж болно”, Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино” гэсэн заалтуудыг тус тус зөрчсөн байна гэжээ.

Үндсэн хуулийн Цэц Монгол Улсын Их Хурлаас 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт”-ийг бүхэлд нь хүчингүй болгосон ч 2000 онд дахин баталсан билээ. Энэ нь парламентаас Засгийн газрыг хянах боломжийг алдагдуулсан алдаатай зохицуулалт болсон төдийгүй улс төрчид хязгааргүй эрх мэдлийн төлөө тэмүүлдэгийн илэрхийлэл болон ард түмнээс “дордохын долоон

8 УИХ 1992 онд Улсын Их Хурлын тухай, 1993 онд Засгийн газрын тухай хуулийг батлахдаа Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албан тушаалыг хавсран гүйцэтгэж болох агуулгатай заалтууд оруулсныг Үндсэн хуулийн Цэц 1996 онд, мөн Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлын тухай хуульд энэ асуудлыг тусгасныг 1998 онд Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн үндэслэлээр тус тус хүчингүй болгож байв.

өөрчлөлт” нэрийг авсан байна. Зарим судлаачид энэ үйл явцыг “Үндсэн хуулийн институтууд хоорондын урт хугацааны тэмцэлд Улсын Их Хурал ялсан” гэж буруу дүгнэлт хийсэн байдаг. Энэ нь институтууд хоорондын ялах ялагдахын тухай асуудал биш бөгөөд нэг танхимтай парламенттай, УИХ-д төлөөлөх сонгогчдын тоо нь харьцангуй цөөн орны хувьд “УИХ-аас байгуулагдаж, түүний өмнө ажлаа хариуцан тайлагнадаг Засгийн газрыг хянах механизм”-ыг алдагдуулж буй хэрэг юм.

Засгийн газрыг байгуулахтай холбоотой асуудлыг ч Цэц авч үзэж байжээ. Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилох асуудлыг хэлэлцэх журам” гэсэн 37 дугаар зүйлд “37.4. Нэр дэвшигчийг гишүүдийн олонхи дэмжээгүй бол Ерөнхийлөгч 7 хоногийн дотор өөр хүний нэр дэвшүүлнэ.” гэсэн заалт оруулсан байгаа нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 6 дахь заалтад Улсын Их Хурал нь “Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах; ...”, мөн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь заалтад Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг “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;” гэсэн зүйл, заалтуудтай нийцэхгүй байна гэсэн үндэслэлээр гаргасан иргэдийн мэдээллээр маргаан үүсгэж тухайн зохицуулалт Үндсэн хуулийн тодорхой зүйл, заалтыг зөрчсөн гэж шийдвэрлэжээ. Цэц шийдвэртээ, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь заалтад зааснаар Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвслээс Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх бөгөөд түүнийг томилох саналыг Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд оруулах буюу уламжлах бүрэн эрхтэй байхаар заасныг Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлийн 37.4 дэх хэсэгт Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг Улсын Их Хурлын гишүүдийн олонхи дэмжээгүй бол Ерөнхийлөгч бие даан өөр хүний нэр дэвшүүлэхээр томъёолсон нь Үндсэн хуульд хэрэглэсэн нэр томъёоны агуулгыг өөрчилж, Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгоогүй бүрэн эрхийг хуульчилсан байна гэж тэмдэглэжээ.

2008 онд хэсэг иргэд Цэцэд хандаж, Монгол Улсын Их Хурлаас 2007 оны 10 дугаар сарын 11-ний өдөр баталсан “Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль”-ийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.4-т “Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилох,



чөлөөлөх, огцруулах, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв зэрэг асуудлыг хэлэлцэхэд гишүүн нам, эвсэлийн бүлэг дээр тогтсон бодлого, зарчмыг удирдлага болгох”, мөн 8.1.5-т “энэ хуулийн 8.1.4-т зааснаас бусад хууль, Улсын Их Хурлын шийдвэрийн төсөл, тодорхой асуудал хэлэлцэхэд гишүүн өөрийн байр сууринаас хандаж үг хэлэх, санал хураалтанд оролцох” гэсэн зохицуулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, Гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Монгол Улсад Засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ”, Хорин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхолыг эрхэмлэн баримтлана”, Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 7 дахь заалт “төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах” гэсэн хэм хэмжээг тус тус зөрчсөн байна гэжээ. Цэц тус маргааныг шийдвэрлэхдээ Улсын Их Хурлын гишүүн ард түмний элч, нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтлах Үндсэн хуулийн үүрэгтэй гэдгийг иш үндэс болгож, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.4-д заасан асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэхэд “гишүүн нам, эвслийн бүлэг дээр тогтсон бодлого, зарчмыг удирдлага болгож” гэж хуульчилсан нь Улсын Их Хурлын гишүүний бүрэн эрхийг хязгаарласан гэж үзжээ. Иймд Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.1.4 дэх заалт, 8.1.5 дахь заалтын “энэ хуулийн 8.1.4-т зааснаас бусад...” гэсэн хэсгийг тогтоолоороо хүчингүй болгож байжээ.

Түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулахтай холбоотой асуудал Цэцэд маргаан үүсгэх үндэслэл болж байсан юм. Засгийн газрын гишүүдийг Улсын Их Хурлын хэсэг бүлэг гишүүдийн санал, санаачилгаар ганц нэгээр нь огцруулдаг явдал Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах Үндсэн хуульд заасан үзэл санаатай зөрчилдөж байна гэж хэсэг иргэн Үндсэн хуулийн цэцэд 2015 онд ханджээ. Тэд: Үндсэн хуулийн Дөчдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Засгийн газрын бүрэн эрх Улсын Их Хурлаас Ерөнхий сайдыг томилсноор эхэлж, шинэ Ерөнхий сайдыг томилсноор дуусгавар болно.”, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна.”, Дөчин гуравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газрын гишүүдийн тэн хагас нь нэгэн зэрэг огцорвол Засгийн газар бүрэлдэхүүнээрээ огцорно” гэсэн нь Монгол Улсын Засгийн газар хамтын хариуцлага хүлээдэг кабинетын зарчмаар ажилладаг болохыг тодорхойлж байна. Засгийн газар кабинетын зарчмаар ажиллах гол

агуулга нь Ерөнхий сайд дангаараа салбарын сайд нарынхаа ажлын талаар парламентын өмнө хариуцах бөгөөд Ерөнхий сайд ямар багтай ажиллахаа өөрөө шийднэ гэсэн хууль зүйн логик байна” гэж үзжээ. Үндсэн хуулийн цэцээс иргэдийн өргөдлийн дагуу маргаан үүсгэсэн бөгөөд дүгнэлтдээ: “Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.12 дахь заалтад “Улсын Их Хурлаас сонгогдсон буюу томилогдсон албан тушаалтны илтгэл, сонсгол хэлэлцүүлэх, тэдгээрийг эгүүлэн татах, огцруулах санал гаргах. ...” гэсний “... томилогдсон ... огцруулах ...” гэсэн хэсэг нь Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах саналаа Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ.”, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна.” гэсэн заалтыг тус тус зөрчсөн байна” гэжээ. Үүний үндэслэл нь УИХ-ын гишүүн нь Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг УИХ-д тавьж, хэлэлцүүлж байгаа нь Засгийн газрын танхимын зарчмаар ажиллах Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг алдагдуулсан байна” гэж Үндсэн хуулийн цэц үзсэнтэй холбоотой байв. Ингэснээр Засгийн газрын гишүүнийг хэн нэгэн УИХ-ын гишүүн огцруулах санал гаргаж “мулталдаг” байдал эцэс болсон хэмээн Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд судалгаа хийсэн судалгааны баг тэмдэглэсэн байна (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. 2016 он. 135 дахь тал).

Цэц нь Үндсэн хууль зөрчсөн үндэслэлээр нэр бүхий төрийн дээд албан тушаалтныг огцруулах үндэслэл байгаа эсэхийг тогтоох бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Засгийн газрын Ерөнхий сайдтай холбоотой асуудлаар маргаан үүсгэн, шийдвэрлэж байжээ. 1995 онд иргэн Д.Ламжав, С.Зориг, А.Ганбаатар нар Монгол Улсын Засгийн газраас Айбекс групптэй 1993 оны 4 дүгээр сарын 17-нд байгуулсан Түншлэлийн гэрээ Монгол Улсын Үндсэн хуулийг зөрчсөнтэй холбогдуулан Ерөнхий сайд П.Жасрайг огцруулах үндэслэл байгаа эсэхийг тогтоохыг хүсч 1995 оны 6 дугаар сард Үндсэн хуулийн цэцэд өргөдөл өгсөн байна. Энэхүү асуудлыг хэлэлцээд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 1995 оны 12 дугаар сарын 07-ны өдөр 07 тоот дүгнэлт гаргасан байна. Уг дүгнэлтэд “АНУ дахь Айбекс групптэй байгуулсан Түншлэлийн гэрээ нь Монгол Улсын олон улсын гэрээ биш болох нь тэр үед болон одоо үйлчилж байгаа хууль тогтоомж, шинжээч нарын дүгнэлт, маргалдагч талуудын хүлээн зөвшөөрсөн байдал болон бусад нотлох баримтаар тогтоогдож байгаа тул уг гэрээ нь Үндсэн хуулийн цэцэд харъяалагдах маргаан биш байна. Иймд иргэдийн гаргасан хүсэлтийг хэрэгсэхгүй болгосугай” гэжээ. Түүнчлэн Айбекс групптэй байгуулсан Түншлэлийн гэрээтэй холбогдох Ерөнхий сайд П.Жасрайгийн үйл ажиллагаа Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх нь нотлогдохгүй байгаа тул П.Жасрайг энэ шалтгаанаар Ерөнхий сайдын албан тушаалаас огцруулах үндэслэл болохгүй гэж үзжээ.

Цэц 2006 онд иргэдээс ирүүлсэн өргөдлийн дагуу үүсгэсэн маргааныг шийдвэрлэхдээ Улсын Их Хурлын тухай хуулийн "7 дугаар зүйлийн 7.3.1. өөрийг нь Улсын Их Хурлын дарга, дэд дарга, байнгын, дэд, түр хорооны дарга, Засгийн газрын гишүүнээр сонгох, томилох санал хураалтын үед;... 7.3.3. өөрийнх нь бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, эгүүлэн татах эсэх асуудлаар санал хураах үед; 7.3.4. өөрийг нь гэмт хэрэгт холбогдуулан шалгах зөвшөөрлийг эрх бүхий байгууллагад өгөх асуудлаар санал хураах үед; 7.3.5. өөрийг нь сэжигтнээр албадан саатуулах, цагдан хорих, гэр, албан өөрөө, тээврийн хэрэгсэл болон биед нь үзлэг, нэгжлэг хийх, түүнчлэн өөрт нь шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл ногдуулах зөвшөөрлийг эрх бүхий байгууллагад өгөх асуудлаар санал хураах үед; 7.3.6. Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, түүнийг огцруулах асуудлаар санал хураах үед Засгийн газрын гишүүнээр томилогдсон Улсын Их Хурлын гишүүн тус тус энэ хуулийн 7.1.5 -д заасан таслах эрхийг эдлэхгүй" гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын эрх ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална, Хорин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална, Арван зургадугаар зүйлийн 14 дэх хэсгийн "...гэм буруутай нь хуулийн дагуу шүүхээр нотлогдох хүртэл хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож үл болно. Монгол Улсын иргэн энэхүү үндсэн эрхийг баталгаатай эдэлнэ" гэсэн заалтыг зөрчиж байна гэсэн дүгнэлт гаргаж байв.

## **3.2. Парламентын томилгооны эрх мэдэл**

### **3.2.1. Оршил**

Дэлхийн II дайны дараагаас парламентын хууль зүйн бүрэн эрх төрөл бүрийн байгууллага, албан тушаалтныг томилоход оролцох байдлаар, түүнчлэн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавих төрөл бүрийн журам нэмэгдэх зэргээр өргөжсөн. Гэхдээ энэ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн бүх албан хаагчтай холбоотой гэж өрөөсгөлөөр ойлгох нь буруу юм. Засгийн газарт төрийн аппарат дахь гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээрээс доод төвшний албан хаагчийг томилоход тодорхой хэмжээнд эрх чөлөөтэй байх боломжийг олгодог. Энэ нь тухайн улс орны эрх зүйн зохицуулалтаас ихээхэн хамааралтай. Тухайлбал, Францын Үндсэн хуулийн 37 дугаар зүйлд "хууль тогтоох хүрээнд хамаарахгүй асуудлууд регламентар шинжтэй байна" гэж заасан. Ингэснээр гүйцэтгэх эрх мэдэл яамдыг нэмэх, хасах гэх мэтээр өөрийн бүтцээ өөрчлөх өргөн эрхтэй байдаг. Харин зарим улсад нэлээд хязгаарлагдмал байна. Жишээ нь, АНУ-ын хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг байгуулах эрх зөвхөн Конгресст хадгалагддаг [В.В.Маклаков. 2012. С.568-569, 752-753].

Тухайлбал, АНУ-ын Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Ерөнхийлөгч "Сенатын зөвлөмжөөр буюу Сенат зөвшөөрснөөр" сайд,

Холбооны шүүхийн шүүгч, элчин сайд гэх мэт ойролцоогоор 300 орчим өндөр албан тушаалтныг томилдог [А.С.Автономов. 2006. С.374-375; В.Е.Чиркин. 2011. С.343, 353].

Италийн Үндсэн хуульд зааснаар парламент болон Засгийн газрын үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх тодорхой бүрэн эрх бүхий байгууллагыг байгуулж ажиллуулахаар заасан. Тухайлбал, Эдийн засаг, хөдөлмөрийн үндэсний зөвлөл (12 шинжээчтэй, Ерөнхийлөгчөөс 8, Сайд нарын зөвлөлөөс 4 нь томилогдоно), Төрийн зөвлөл (захиргааны салбарт шүүн таслах ажиллагаа эрхлэх боломжтой), Тооцооны танхим (500 гаруй албан хаагчтай, заримыг нь сонгон шалгаруулалтаар, заримыг нь Засгийн газраас томилно) нар байдаг [А.С.Автономов. 2006. С.458].

Харин Япон улсын хувьд парламентаас Ерөнхий сайд (эзэн хаан формаль байдлаар батламжилна), Засгийн газрын гишүүдийг (Ерөнхий сайдын эрх мэдэл их) томилохоос бусад байдлаар өөр албан тушаалтныг томилох эрх мэдэл маш хязгаарлагдмал байна (мөн тэнд, С.472, 475).

Энэтхэгт Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдыг болон Ерөнхий сайдын санал болгосноор төрийн бусад өндөр албан тушаалтныг (Засгийн газрын гишүүн, мужийн амбан захирагч, Ерөнхий прокурор, Ерөнхий аудитор зэрэг) томилж, чөлөөлөх эрхтэй. Мөн элчин сайдуудыг томилох, эргүүлэн татах эрхийг хэрэгжүүлнэ (мөн тэнд, С.539- 540).

Орчин цагт парламентын өмнө олон нарийн төвөгтэй зорилтууд тулгарч байгаа учраас парламентууд нь дэргэдээ тэдгээрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд туслах үүрэг бүхий тусгайлсан байгууллагыг байгуулах, албан тушаалтныг томилох (сонгох шаардлагатай болдог. Парламентууд хууль тогтоох ажиллагаа болон Засгийн газарт заримдаг хяналт тавих гол үүргээ хэрэгжүүлж, харин мэргэжлийн бэлтгэл болон үйл явдалд дүн шинжилгээ хийх, шийдвэр гаргахтай холбоотой байнгын ажиллагаа шаардсан өдөр тутмын зорилтуудыг эдгээр тусгай байгууллагад шилжүүлж байна. Эдгээр байгууллагууд нь зорилго, эрх мэдэл, бүрэлдүүлэх журам, үйл ажиллагааны журам, хариуцлагын зарчмын хувьд харилцан адилгүй. Зарим нь зөвлөх үүрэг хүлээдэг бол зарим нь засаглалын тодрхой бүрэн эрхтэй байдаг. Зарим нь парламентад төдийгүй, Засгийн газарт үйлчилгээ үзүүлдэг. Зарим нь олон оронд байдаг бол зарим нь зөвхөн цөөн оронд байдаг. Ихэнх тохиолдолд эдгээр байгууллага үндсэн хуулийн статустай бөгөөд энэ хандлага улам газар авах төлөвтэй байна.

### **3.2.2. Олон улсын чиг хандлага**

Парламентын чиг үүргийг тодорхойлоход олонх судлаачид зарчмын хувьд санал зөрдөг. Парламентын чиг үүрэг нь түүний бүрэн эрхээр тодорхойлогдох бөгөөд парламентын бүрэн эрхийг Үндсэн хуульд хуульчилсан байдаг.

Парламентын бүрэн эрхээс нь хамаарч хязгааргүй бүрэн эрхт,

хязгаарлагдмал бүрэн эрхт, зөвлөх бүрэн эрхт гэсэн 3 төрөлд хувааж үздэг (маш тодорхой эрх хэмжээтэй<sup>9</sup>, туйлын тодорхой бус эрх хэмжээтэй<sup>10</sup>, харьцангуй тодорхой эрх хэмжээтэй<sup>11</sup> парламент гэж ангилах нь ч бий) (В.В.Маклаков. 2012. С.633-634).

Хязгааргүй бүрэн эрхт парламент ихэвчлэн анлосаксоны эрх зүйн бүл бүхий улс орнуудад байдаг бөгөөд парламент ямар ч асуудлаар шийдвэр гаргах боломжтой. Иймээс ч эдгээр улс орнуудад хааны эрх хэмжээ байдаг нь санамсаргүй зүйл биш юм. Харин эрх мэдлийг ягштал хуваарилсан (АНУ г.м), мөн хуулийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэх боломжтой Үндсэн хуулийн хяналт бүхий орнуудад хязгааргүй бүрэн эрхт парламентын концепц дам байдлаар тодорхой хязгаарлалтад өртдөг байна.

Хязгааргүй бүрэн эрхт төлөөллийн дээд байгууллагын концепц тоталитар социалист орнуудад хүлээн зөвшөөрөгдсөн. Тухайн улс орнуудын Үндсэн хуульд уг байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарах асуудлуудыг тоочих бөгөөд "бусад" гэсэн бичвэрийг нэмсэнээр дурын асуудлыг хэлэлцэх боломжийг олж авдаг байв.

Хязгаарлагдмал бүрэн эрхт парламент Франц болон зарим франц хэлтэй Африкийн улс орнууд, Францын хуучин колони орнуудад байдаг. Ийм парламентын онцлог бол Үндсэн хуульдаа парламентаас хууль батлаж болох асуудлыг, мөн тухайн хуулийн хүрээг тодорхойлж өгөх ба бусад асуудлаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага шийдвэр гаргадаг байна.

Харин зөвлөх бүрэн эрхт парламент нь зарим мусульманы шашинтай улс оронд оршдог (Бахрейн, Катар г.м). Ийм парламент хааны зөвшөөрлөөр хууль баталдаг, заримдаа хууль батлах боломжгүй ч байдаг (Арабын нэгдсэн Эмират) (В.Е.Чиркин. 2011. С.308-310).

Профессор Фиш, Кроениг нарын боловсруулсан дэлхийн улсуудын парламентын эрх мэдлийн түвшинг харьцуулсан индексээр Монгол Улс парламентын эрх мэдлээрээ Итали, Герман улстай зэрэгцэн хамгийн дээгүүр байранд оржээ (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. 2016. 78 дахь тал).

М.Дюверже парламентын бүрэн эрхийг "хууль тогтоох", "санхүүгийн", "гадаад бодлогын", "гүйцэтгэх", "захиргааны", "шүүхийн", "Үндсэн хууль өөрчлөх" гэж ангилсан байна. Улмаар парламентын "захиргааны бүрэн эрх"-д гүйцэтгэх эрх мэдлийн зарим гишүүнийг томилох, түүнд хяналт тавих, онц байдал тогтоох, төрийн эд хөрөнгийг удирдах шийдвэр гаргах асуудал хамаарна гэж үзжээ.

Харин английн судлаач Д.Кумбс Засгийн газарт нөлөөлөх, хууль хэвлэн

9 АНУ-ын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 8 болон 9 дэх хэсэгт Конгресс юу хийж болох, болохгүйг заасан. Бразилийн Үндсэн хуулийн 48, 51, 52 дугаар зүйл. Францын Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйл.

10 Их Британи, Шинэ Зеланд, Японд бүх асуудлыг шийдэх боломжтойгоор зохицуулсан.

11 Германы Үндсэн хуулийн 70-72 дугаар зүйлээр тодорхой асуудлыг хатуу хязгаарлагдмал хүрээнд шийдвэрлэх боломжтой. Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 251 дүгээр зүйл.

нийтлэх, төсөв батлах, захиргаанд хяналт тавих, парламентын өөрийнх нь үйл ажиллагааг зохион байгуулах гэсэн 5 төрөлд бүрэн эрхийг ангилсан байна.

ОХУ-ын судлаачид парламентын чиг үүргийг тодорхойлох оролдлого хийснийг харуулбал:

- Хууль тогтоох чиг үүрэг
- Үүсгэн байгуулах чиг үүрэг
- Төсөв-санхүүгийн чиг үүрэг
- Төрийн зарим байгууллагыг бүрдүүлэх чиг үүрэг
- Хяналтын чиг үүрэг
- Нэг удаагийн шинжтэй хэм хэмжээний бус акт батлах
- Ёслолын чиг үүрэг гэсэн ангилал хийжээ (А.С.Автономов. 2006. С.263-268).

Төлөөллийн чиг үүрэг гэсэн ангилал байх ёстой гэж үзэн нь ч бий (Г.Н.Андреева. 2005. С.402)

Зарим судлаачид бүрэн эрх гэж тодорхойлдог. Тухайлбал Г.Н.Андреева парламент “хууль тогтоох; санхүүгийн; хяналтын; олон улсын гэрээнд нэгдэн орох; ард нийтийн санал хураалт явуулах; бусад байгууллагыг үүсгэн байгуулах буюу албан тушаалтныг томилох; батлан хамгаалах, аюулгүй байдлын; шүүхийн бүрэн эрх (импичмент)”-тэй байна гэж үзжээ (Г.Н.Андреева. 2005. С.403). Парламент хууль батлахаас гадна дээр дурдсан өөр бүрэн эрхүүдийг хэрэгжүүлэхдээ онцгой процедуртай байдаг (В.Е.Чиркин. 2011. С.324-325).

Парламентаас гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн өндөр албан тушаалтныг томилоход оролцох бүрэн эрхийн хүрээ хязгаар нь тухайн тодорхой улс орны төрийн удирдлагын хэлбэрээс ихээхэн хамааралтай байдаг. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад Төрийн тэргүүний санал болгосон нэр дэвшигчийг баталгаажуулах хэмжээнд хязгаарлагдаж байдаг бол парламентын бүгд найрамдах улсад оролцоо илүү өргөн хүрээтэй байдаг. Томилгоо бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хувьд нэгэн зэрэг хяналтын хэлбэр (хяналтын анхан шат нь) болох тул улс төрийн намын нөлөөг тооцох шаардлагатай (В.В.Маклаков., 2012. С.681).

Парламент өөрийн бүтцэд хамаардаггүй, танхимын дотоод байгууллага бус, гэхдээ парламентаас бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлдэг, эсхүл түүний даалгавраар ажилладаг төрөл бүрийн байгууллагыг үүсгэн байгуулдаг. Ялангуяа төсвийн сахилга, санхүүгийн, аж ахуйн үйл ажиллагааг хянадаг байгууллагууд (тооцооны танхим, хяналтын танхим, ерөнхий хянагч г.м), парламентын комиссарууд (омбудсмен, хүрээлэн буй орчин, төрийн албаны г.м) байдаг (В.Е.Чиркин. 2011. С.307).

Ийм байдлаар парламент нь Төрийн тэргүүн болон Засгийн газрын хамт улс орны дээд удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд оролцдог. Иймээс парламент төрийн

бусад дээд байгууллагыг бүхэлд нь, эсхүл зарим хэсгийг (үлдсэн хэсгийг нь хаан, Ерөнхийлөгч томилж болно) байгуулдаг (сонгох, томилох, бүрдүүлэх гэх мэт хэлбэрээр). Ингэхдээ парламент өөрөө бие дааж хийх, эсхүл төрийн бусад дээд байгууллагаас санал болгосон, нэр дэвшүүлсэн нэр дэвшигчдийг баталгаажуулах, зөвшөөрөн дэмжих байдлаар оролцдог. Парламентаас Засгийн газрыг бүрдүүлэх (парламентын бүгд найрамдах улс, парламентын хаант улсад), Ерөнхийлөгчид Засгийн газрын тэргүүнийг томилох зөвшөөрөл олгох (Казахстан, ОХУ), Үндсэн хуулийн шүүх, Улсын дээд шүүхийг бүрдүүлэх (эсхүл түүний зарим гишүүнийг томилох), Ерөнхий прокурор, Ерөнхий аудитор болон бусад өндөр албан тушаалтныг томилдог (мөн тэнд, 310-311).

Дэлхий нийтэд түгээмэл хэлбэр бол төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтад хяналт тавих тусгай бүрэн эрхтэй байгууллагыг парламент бий болгож, томилгоо хийдэг, эсхүл түүний томилгоонд маш идэвхтэй оролцдог явдал мөн. Хяналтын ийм хэлбэр ялангуяа ром-германы эрх зүйн тогтолцоотой улс орнуудад ихээхэн түгсэн бөгөөд энэ байгууллагын эрх зүйн байдлыг ихэвчлэн Үндсэн хуулиар тодорхойлсон (В.В.Маклаков. 2012. С.691).

*Тооцооны танхимууд.* Эдгээр байгуулагууд нь улсын төсөв, санхүүгийн бусад хуулийн биелэлтийг хянах, цөөнгүй тохиолдолд төрийн байгууллага, төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудын санхүүгийн болон аж ахуйн үйл ажиллагаанд хяналт тавихад парламентад туслах үүрэгтэй. Тэдгээрийг өөр өөрөөр нэрлэдэг: Гүржид Хяналтын танхим, Польшид Тооцооны дээд танхим, АНУ-д Конгрессийн төсвийн удирдах газар, Колумбид Бүгд найрамдах улсын ерөнхий хяналт, Филиппинд Аудитын комисс г.м. Ром-германы эрх зүйн бүлийн зарим оронд тэдгээрийг шүүхтэй ижил төстэй байгууллага гэж үздэг (Бразили, Испани, Румын, Итали). Алжирт эдгээр байгууллагыг Тооцооны шүүх гэж нэрлэдэг. Зарим тохиолдолд энэ үүргийг тодорхой албан тушаалтанд даалгадаг. Тухайлбал, Намибид энэ нь Ерөнхий аудитор байдаг (Үндсэн хуулийн 127 дугаар зүйл).

*Хүний эрхийн бүрэн эрхт төлөөлөгчид (омбудсманууд).* Омбудсман гэж төрийн аливаа байгууллага, ялангуяа гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд хүний эрхийг зөрчихгүй байх талаар хяналт тавьдаг албан тушаалтан юм. Энэ институт Швед улсад XIII зуунд бий болсон боловч түүнээс даруй 700-ад жилийн дараа энэхүү нэр томъёо бусад улсын Үндсэн хуульд орж ирсэн түүхтэй. Олон оронд энэ институтыг өөр өөрөөр нэрлэдэг юм. Тухайлбал Польш улсад Иргэний эрхийн бүрэн эрхт төлөөлөгч, Австрид Ард түмний эрхийн хамгаалалт, Румынд Ард түмний өмгөөлөгч, Их Британид Засаг захиргааны хэргийн парламентын комиссар, ХБНГУ-д "Бундестагийн бүрэн эрхт төлөөлөгч", Испанид Ард түмний хамгаалагч, Филиппинд Хүний эрхийн комисс, Францад 2008 оноос хойш "Эрх хамгаалагч" гэх мэтээр.

Омбудсман нь Үндсэн хуулийн эрх зөрчигдсөн тухай гомдлыг хуулийн бусад арга хэрэгслийг ашиглаад үр дүнд хүрээгүй тохиолдолд авч үзэж, шаардлагатай

гэж үзвэл төрийн зохих байгууллагад дахин хэрэг үүсгүүлэх, хүний эрхийн байдлыг улсын хэмжээнд дүн шинжилгээ хийж, парламентад мэдээлэл хийх, хууль тогтоомжийн зохих акт батлан гаргахыг санал болгох зэрэг бүрэн эрхтэй. Харин өөрөө шууд тухайн зөрчлийн асуудлыг шийдвэрлэхгүй.

Омбудсменийг парламентаас томилох явдлыг сонгодог (классик) арга гэж үздэг хэдий ч өөр журам хэрэглэх тохиолдол мэр сэр бий. Жишээ нь, Их Британид тухайн этгээдийг Засгийн газрын санал болгосноор Хаан томилох ба парламентын хоёр танхимын саналаар албан тушаалаас нь чөлөөлнө [В.В.Маклаков. 2012. С. 692-693]. Франц зэрэг зарим оронд түүнийг Засгийн газраас томилдог (Жишээ: Швед улс, Намиби).

Бусад байгууллага, албан тушаалтнууд. Парламентаас сонгогддог байгууллага, албан тушаалтан маш олон байдаг бөгөөд чиг үүргийн хувьд нь харилцан адилгүй байдаг тул тэдгээрийг тоочих боломж байхгүй. (Жишээ: Вьетнам, Итали, Колумби, Намиби, Румын, Швед, Филиппин).

Үүнийг Хүснэгт 8-д буй 23 улс орны Үндсэн хуулийн жишээгээр харуулж болох юм.

#### Хүснэгт 8. Хараат бус байгууллагын талаарх гадаад улсын үндсэн хуулийн зохицуулалт

№	Улсын нэр	Үндсэн хуулийн заалт, түүний агуулга
1	Австри	<a href="#">122 дугаар зүйл</a> Тооцооны танхим нь парламентад шууд харьяалагдана. Холбооны болон мужийн Засгийн газраас хараат бус байна. Танхимын даргыг парламентын Гол хорооны саналаар 12 жилийн хугацаатай сонгоно
2	Люксембург	<a href="#">105 дугаар зүйл</a> Тооцооны танхимын бүрэн эрх, зохион байгуулалт, гишүүдийг томилох журмыг хуулиар зохицуулна. Төрийн санхүүгийн ерөнхий тайланг Тооцооны танхимын дүгнэлтэй хамт парламентад танилцуулна.
3	Испани	<a href="#">136 дугаар зүйл</a> Тооцооны танхим нь төрийн болон нийтийн секторын санхүүгийн тайлан, эдийн засгийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих дээд байгууллага бөгөөд өөрийн болон парламентын өгсөн даалгаврыг хэрэгжүүлсэн үйл ажиллагааныхаа төлөө парламентын өмнө шууд хариуцлага хүлээнэ.
4	Нидерланд	<a href="#">77 дугаар зүйл</a> Тооцооны ерөнхий танхимын гишүүнийг парламентын санал болгосноор Хаан томилох бөгөөд албан тушаалаас нь огцруулах, чөлөөлөхдөө парламентын актыг үндэслэнэ. Танхимын гишүүний эрх зүйн байдалтай холбоотой бусад асуудлыг парламентын актаар зохицуулна.
5	Португал	<a href="#">107 дугаар зүйл</a> Төсвийн гүйцэтгэлийн хяналтыг Тооцооны танхим болон парламент хэрэгжүүлнэ.

6	Франц	<p><u>47 дугаар зүйл</u></p> <p>Тооцооны танхим парламентаас Засгийн газрыг хянахад туслана. Түүнчлэн парламент болон Засгийн газраас санхүүгийн хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянахад нь туслана.</p>
7	Польш	<p><u>35 дугаар зүйл</u></p> <p>Тооцооны дээд танхим нь Сеймд харьяалагдан ажиллах бөгөөд төрийн төсвийн гүйцэлгэлийн талаарх дүгнэлтийг танилцуулна. Тус байгууллагын даргыг Сенатай зөвшилцөн Сейм томилж, чөлөөлнө.</p>
8	Алжир	<p><u>170 дугаар зүйл</u></p> <p>Төрийн санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий тооцооны Шүүхийг байгуулах бөгөөд Ерөнхийлөгчид жил бүр санхүүгийн байдлын талаар тайлан танилцуулна. Энэ байгууллагын бүрэн эрх, зохион байгуулалтыг хуулиар тогтооно.</p>
9	Никарагуа	<p><u>148 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг</u></p> <p>Конгрессийн танхимууд дангаар хуралдахдаа албан тушаал бий болгох, хасах, цалин хөлс тогтоох эрхтэй.</p> <p><u>268 дугаар зүйл</u></p> <p>Тооцооны танхим нь автономи эрх зүйн байдалтай байх бөгөөд түүний гишүүдийг ноцтой шалтгааныг үндэслэсэн шийдвэр гаргахаас өөр байдлаар өөрчилж болохгүй.</p> <p><u>270 дугаар зүйл</u></p> <p>Тооцооны танхимын бүрэн эрх, зохион байгуулалтыг хуулиар тогтооно. IV бүлэг. Автономи байгууллага буюу төвлөрсөн бус алба</p>
10	Итали	<p>Туслах байгууллагууд</p> <p><u>99 дүгээр зүйл</u></p> <p>Эдийн засаг, хөдөлмөрийн Үндэсний зөвлөлийг хууль заасан журмын дагуу байгуулах бөгөөд шинжээч, үйлдвэрлэгчдийн төлөөллийг оруулна. Тус байгууллага нь парламент болон Засгийн газрын зөвлөх байгууллага болно.</p> <p><u>100 дугаар зүйл</u></p> <p>Төрийн зөвлөл нь захиргааны хүрээнд шүүн таслах ажиллагаа эрхлэх, түүнчлэн хууль зүй болон захиргааны салбарын зөвлөх байгууллага мөн.</p> <p>Тооцооны танхим нь Засгийн газрын актын хууль ёсны байдалд урьдчилсан хяналт хэрэгжүүлэх, мөн төрийн төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавих чиг үүргийг гүйцэтгэнэ. Энэ зүйлд дурдсан хоёр байгууллагын Засгийн газраас хараат бус байх нөхцлийг хуулиар хангана.</p>
11	Герман	<p><u>114 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг</u></p> <p>Холбооны тооцооны танхимын гишүүд шүүгчийн хараат бус байдлыг эдлэх ба төсөв, эдийн засгийн удирдлага зөв чиглэлд, үр ашигтай байгаа эсэхийг хянана. Танхим өөрийн үйл ажиллагааны талаар Засгийн газар, Бундестаг, Бундесратад мэдээлэх үүрэгтэй. Бусад бүрэн эрхийг Холбооны хууль тогтоомжоор тогтооно.</p>

12	ОХУ	<p><u>83 дугаар зүйл</u>                      Ерөнхийлөгч:                      г) Төв банкны даргаар томилуулахаар Төрийн думд нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэхээр санал гаргах  <u>102 дугаар зүйл</u>                      1. Холбооны зөвлөл:                      и) Тооцооны танхимын орлогч дарга болон түүний аудиторуудын тэн хагасыг томилох, чөлөөлөх  <u>103 дугаар зүйл</u>                      1. Төрийн Дум:                      г) Төв банкны даргыг томилж, чөлөөлөх                      д) Тооцооны танхимын дарга болон түүний аудиторуудын тэн хагасыг томилж, чөлөөлөх                      е) Холбооны Үндсэн хуульчилсан хуульд нийцүүлэн Хүний эрхийн бүрэн эрхт төлөөлөгчийг томилж, чөлөөлөх.</p>
13	Азербайжан	<p><u>95 дугаар зүйл</u>                      I. Азербайжаны Милли Меджлис дараахь бүрэн эрхтэй:                      15) Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Үндэсний банкны удирдлагын гишүүдийг томилж, чөлөөлөх</p>
14	Беларусь	<p><u>84 дүгээр зүйл</u>                      Беларусь улсын Ерөнхийлөгч:                      4) Сонгуулийн төв байгууллагын 6 гишүүнийг томилох                      9) Төрийн зөвлөлтэй зөвшилцөн ... Сонгуулийн төв байгууллагын дарга ... Үндэсний банкны удирдлагын дарга, гишүүнийг томилох                      11) Төрийн зөвлөлд танилцуулснаар ... Сонгуулийн төв байгууллагын дарга, гишүүн ... Үндэсний банкны удирдлагын дарга, гишүүнийг чөлөөлөх                      12) Төрийн хяналтын хорооны даргыг томилж, чөлөөлөх                      16) Төрийн удирдлагын байгууллагын удирдлагыг томилох, эрх зүйн байдлыг нь тогтоох, парламент дахь Ерөнхийлөгчийн төлөөлөгчийг томилох, хуульд зааснаар бусад албан тушаалтныг томилох  <u>98 дугаар зүйл</u>                      Төрийн зөвлөл:                      2) Төрийн зөвлөлтэй зөвшилцөн ... Сонгуулийн төв байгууллагын дарга ... Үндэсний банкны удирдлагын дарга, гишүүнийг томилох зөвшөөрөл олгох                      4) Сонгуулийн төв байгууллагын 6 гишүүнийг томилох  <u>129 дүгээр зүйл</u>                      Төрийн төсөв, өмчийн талаар гаргасан Ерөнхийлөгч, Парламент, Засгийн газар, төрийн бусад байгууллагын актын биелэлтэд тавих төрийн хяналтыг Төрийн хяналтын хороо хэрэгжүүлнэ.  <u>130 дугаар зүйл</u>                      Төрийн хяналтын хороог Ерөнхийлөгч байгуулж, даргыг нь томилно.  <u>131 дүгээр зүйл</u>                      Төрийн хяналтын хорооны эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хууль тогтоомжоор тодорхойлно.</p>



15	Гүрж	<p><u>43 дугаар зүйл</u></p> <p>1. Гүрж улсын нутаг дэвсгэрт хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх хяналтыг парламентын нийт гишүүдийн дийлэнх олонхийн саналаар 5 жилийн хугацаатай сонгогдсон Гүржийн ардын хамгаалагч хэрэгжүүлнэ.</p> <p>3. Гүржийн ардын хамгаалагчийн бүрэн эрхийг органик хуулиар тодорхойлно.</p> <p><u>73 дугаа зүйл</u></p> <p>1. Ерөнхийлөгч:</p> <p>е) Үндсэн хууль болон бусад хуульд тодорхойлсон тохиолдолд албан тушаалтныг томилуулах, чөлөөлүүлэхээр парламентад санал оруулах, албан тушаалтныг томилож, чөлөөлөх</p> <p><u>96 дугаар зүйл</u></p> <p>1. Үндэсний банкны дээд байгууллага нь Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор парламентын олонхийн саналаар гишүүдийг нь 7 жилийн хугацаатай сонгодог Зөвлөл байна. Зөвлөлийн гишүүдийг чөлөөлөхөд энэ хуулийн 64 дүгээр зүйлд зааснаар зөвхөн парламентын шийдвэр гарна.</p> <p>2. Үндэсний банкны Ерөнхийлөгчийг Зөвлөлийн санал болгосноор Зөвлөлийн гишүүдийн дундаас Ерөнхийлөгч томилж, чөлөөлнө.</p> <p>3. Үндэсний банк парламентад ажлаа хариуцан тайлагнана.</p> <p><u>97 дугаар зүйл</u></p> <p>1. Төрийн хөрөнгө, бусад материаллаг үнэт зүйлийн зарцуулалт, гүйцэтгэлд Хяналтын танхим хяналт тавина.</p> <p>2. Хяналтын танхим нь үйл ажиллагаа явуулахдаа хараат бус байх бөгөөд парламентад ажлаа хариуцан тайлагнана. Танхимын даргыг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор 5 жилийн хугацаагаар парламентын олонхийн саналаар томилоно. Түүнийг чөлөөлөхөд энэ хуулийн 64 дүгээр зүйлд зааснаар зөвхөн парламентын шийдвэр гарна.</p> <p>4. Хяналтын танхимын эрх хэмжээ, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хууль тогтоомжоор тодорхойлно.</p> <p>5. Төрийн хяналтын бусад байгууллагыг хуульд зааснаар байгуулна.</p>
16	Казахстан	<p><u>44 дүгээр зүйл</u></p> <p>Ерөнхийлөгч:</p> <p>4) Сенаттай зөвшилцсөний үндсэн дээр Үндэсний банкны дарга, Ерөнхий прокурор, Үндэсний аюулгүй байдлын хорооны даргыг томилох, чөлөөлөх</p> <p>5) Ерөнхийлөгчид шууд харьяалагддаг буюу тайлагнадаг төрийн байгууллагыг байгуулах, татан буулгах, өөрчлөн зохион байгуулах, тэдгээрийн удирдлагыг томилж, чөлөөлөх</p> <p>7) Сонгуулийн төв байгууллагын дарга, гишүүн, Тооцооны танхимын дарга, гишүүнийг 5 жилийн хугацаатай томилох</p> <p><u>55 дугаар зүйл</u></p> <p>Сенатын онцгой бүрэн эрх:</p> <p>2) Үндэсний банкны дарга, Ерөнхий прокурор, Үндэсний аюулгүй байдлын хорооны даргыг томилох талаар Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх</p> <p><u>57 дугаар зүйл</u></p> <p>Парламентын танхим бүр бие дааж шийдвэрлэх:</p> <p>1) Үндсэн хуулийн зөвлөлийн 2 гишүүнийг томилох, Сонгуулийн төв байгууллагын 2 гишүүнийг, Тооцооны танхимын 3 гишүүнийг 5 жилийн хугацаатай томилох.</p> <p>7) Үндсэн хуулийн зөвлөлийн гишүүнийг, Сонгуулийн төв байгууллагын гишүүнийг, Тооцооны танхимын гишүүнийг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх</p>

17	Киргизстан	<p><u>64 дүгээр зүйлийн 5 дахь хэсэг</u> Ерөнхийлөгч: 1) Үндэсний банкны даргыг сонгохоор парламентад санал болгох, Үндэсний банкны даргын санал болгосноор орлогч дарга, удирдлагын гишүүдийг томилох, хуульд заасан тохиолдолд чөлөөлөх 2) Сонгуулийн төв байгууллагын гишүүдийн 1/3-ийг сонгох, чөлөөлөхөөр парламентад санал болгох 3) Тооцооны танхимын гишүүдийн 1/3-ийг сонгох, чөлөөлөхөөр парламентад санал болгох 4) парламентаас сонгогдсон Тооцооны танхимын гишүүдийн дотроос Тооцооны танхимын даргыг томилох, хуульд заасан тохиолдолд түүнийг чөлөөлөх <u>74 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг</u> Жогорку Кенеш(парламент): 3) Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Үндэсний банкны даргыг томилох, хуульд заасан тохиолдолд чөлөөлөх 4) Сонгуулийн төв байгууллагын гишүүдийг дараахь байдлаар сонгоно: 1/3-ийг нь Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор, 1/3-ийг нь парламентын олонхиор, 1/3-ийг нь парламентын сөрөг хүчний саналаар. Хуульд заасан тохиолдолд чөлөөлөх. 5)Тооцооны танхимын гишүүдийг дараахь байдлаар сонгоно: 1/3-ийг нь Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор, 1/3-ийг нь парламентын олонхиор, 1/3-ийг нь парламентын сөрөг хүчний саналаар. Хуульд заасан тохиолдолд чөлөөлөх. 6) Омбудсмeныг сонгох, хуульд заасан тохиолдолд чөлөөлөх, түүнийг эрүүгийн хариуцлагад татах зөвшөөрөл олгох 7) Омбудсмeны санал болгосноор түүний орлогчийг сонгох, хуульд заасан тохиолдолд чөлөөлөх, түүнийг эрүүгийн хариуцлагад татах зөвшөөрөл олгох <u>105, 106, 107, 108 дугаар зүйлд</u> Үндэсний банк, Сонгуулийн төв байгууллага, Тооцооны танхим, Омбудсмeны үндсэн үүргийг тодорхойлсон.</p>
18	Молдав	<p><u>66 дугаар зүйл</u> Үндсэн бүрэн эрх Парламент дараахь үндсэн бүрэн эрхтэй: f) Үндсэн хуульд заасан хүрээнд гүйцэтгэх эрх мэдэлд парламентын хяналт хэрэгжүүлэх j) Хуульд заасан тохиолдолд төрийн албан тушаалтныг сонгох, томилох <u>88 дугаар зүйл</u> Бусад бүрэн эрх Ерөнхийлөгч дараахь бүрэн эрхтэй: d) Хуульд нийцүүлэн төрийн албан тушаалтын томилох <u>133 дугаар зүйл</u> Тооцооны танхим (2) Тооцооны танхим 7 гишүүнтэй байна. (3) Тооцооны танхимын даргыг парламентын даргын санал болгосноор парламентаас 5 жилийн хугацаатай томилно. Тооцооны танхимын гишүүнийг Тооцооны танхимын даргын санал болгосноор парламентаас томилно.</p>



19	Тажикстан	<p><u>49 дүгээр зүйл</u></p> <p>Парламентын бүрэн эрх:</p> <p>4) Сонгуулийн төв байгууллагыг байгуулах</p> <p>11) Үндэсний банкны дарга, түүний орлогчийг томилсон Ерөнхийлөгчийн зарлигийг батламжлах</p> <p><u>69 дүгээр зүйл</u></p> <p>Ерөнхийлөгч:</p> <p>4) Үндэсний банкны дарга, түүний орлогчийг томилж, чөлөөлөх буюу энэ тухай Ерөнхийлөгчийн зарлигийг парламентад оруулах</p>
20	Туркменстан	<p><u>67 дугаар зүйл</u></p> <p>Парламент:</p> <p>3) Сонгуулийн төв байгууллагыг байгуулах</p>
21	Узбекстан	<p><u>78 дугаар зүйл</u></p> <p>Парламентын онцгой бүрэн эрх:</p> <p>15) Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Байгаль хамгаалах төрийн хорооны даргыг томилж, чөлөөлөх</p> <p>18) Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Төв банкны удирдлагын даргыг томилж, чөлөөлөх</p> <p>19) Яам, төрийн хороо болон төрийн удирдлагын бусад байгууллага байгуулах, татан буулгах тухай Ерөнхийлөгчийн зарлигийг батламжлах</p> <p><u>93 дугаар зүйл</u></p> <p>Ерөнхийлөгч:</p> <p>10) Үндсэн хуулийн шүүхийн дарга, гишүүн, Улсын дээд шүүхийн дарга, гишүүн, Аж ахуйн дээд шүүхийн дарга, гишүүн, Төв банкны удирдлагын дарга, Байгаль хамгаалах төрийн хорооны дарга нарыг парламентад санал оруулах</p> <p>21) Үндэсний аюулгүй байдлын алба, төрий хяналтын байгууллагыг байгуулах, тэдгээрийн даргыг томилж, чөлөөлөх болон өөрийн эрх хэмжээнд хамаарах бусад асуудлыг шийдвэрлэх.</p>
22	Армен	<p><u>55 дугаар зүйл</u></p> <p>Ерөнхийлөгч</p> <p>5) Хуульд заасан тохиолдолд төрийн албан тушаалтныг томилж</p> <p>9) Ерөнхий прокурор, Үндэсний банкны дарга, Хяналтын танхимын даргад нэр дэвшүүлэн парламентад оруулах.</p> <p><u>83 дугаар зүйл</u></p> <p>83.1. Парламент нийт гишүүдийн 3/5-аас доошгүй саналаар нийгэмд өндөр нэр хүнд бүхий этгээдийг Хүний эрхийн хамгаалагчаар 6 жилийн хугацаатай сонгоно. Хүний эрхийн хамгаалагч нь хараат бус байх бөгөөд парламентын гишүүний эрх ямба эдэлнэ.</p> <p>83.2. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, хараат бус байдлыг хангах зорилгоор хараат бус зохицуулах байгууллагыг байгуулна. Түүний гишүүдийн тэн хагасыг 6 жилийн хугацаагаар парламент сонгоно. Нөгөө хагасыг нь Ерөнхийлөгч томилно.</p> <p>83.3. Төв банк хараат бус байх бөгөөд түүний даргыг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор парламент 6 жилийн хугацаагаар томилж, чөлөөлнө.</p> <p>83.4. Хяналтын танхим нь хараат бус байх бөгөөд түүний хөтөлбөрийг парламент батална ... Хяналтын танхимын даргыг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор 6 жилийн хугацаагаар парламент томилно.</p>

23	Украин	<p><u>85 дугаар зүйл</u></p> <p>Украины дээд Рад дараахь бүрэн эрхтэй:</p> <p>15) Үндсэн хуульд заасан тохиолдолд албан тушаалд томилох, сонгох, албан тушаалаас чөлөөлөх, албан тушаалд томилж, чөлөөлөх зөвшөөрөл олгох</p> <p>16) тооцооны танхимын дарга болон бусад гишүүнийг томилж, чөлөөлөх</p> <p>17) парламентын хүний эрхийн бүрэн эрхт төлөөлөгчийг томилж, чөлөөлөх</p> <p>18) Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Украины Үндэсний банкны даргыг томилж, чөлөөлөх</p> <p>19) Украины Үндэсний банкны Зөвлөлийн гишүүдийн тэн хагасыг томилох, чөлөөлөх</p> <p>20) Зурагт, радиогийн нэвтрүүлгийн асуудал хариуцсан Украины Үндэсний зөвлөлийн гишүүдийн тэн хагасыг томилох</p> <p>21) Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор УСонгуулийн төв комиссын гишүүдийг томилж, чөлөөлөх</p> <p>24) Монополын эсрэг байгууллагын дарга, Төрийн өмчийн фондын дарга, Зурагт, радиогийн нэвтрүүлгийн төрийн хорооны Үндсэн даргыг томилох талаар Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөх</p> <p>33) Үндсэн хуульд заасан хүрээнд парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх</p> <p><u>98 дугаар зүйл</u></p> <p>Төрийн төсвийн гүйцэлийн хяналтыг парламентын нэрийн өмнөөс Тооцооны танхим хэрэгжүүлнэ.</p> <p><u>101 дүгээр зүйл</u></p> <p>Иргэний болон хүний эрхийг хэрхэн хангаж байгаа талаарх парламентын хяналтыг Хүний эрхийн бүрэн эрхт төлөөлөгч хэрэгжүүлнэ.</p>
----	--------	--

Эндээс үзэхэд парламент тодорхой албан тушаалтныг томилох эрх хэмжээтэй байж болно гэдэг ерөнхий хандлага харагдаж байгааг дурдах нь зүйтэй бөгөөд тухайн байгууллагын удирдлагыг томилдоггүй юм гэхэд зөвшилцөх байдлаар оролцохын хамт гишүүдийнх нь тэн хагасыг нь өөрөө томилох (Беларусь, Казахстан, Киргиз г.м), эсхүл дарга, гишүүдийг чөлөөлөх асуудлыг шийдвэрлэх (Гүрж, Киргиз г.м) эрхтэй байна. Энэ нь тухайн байгууллагыг хараат бус байлгахад чиглэсэн зохицуулалт гэж үзэж байна.

### 3.2.3. Эрх зүйн зохицуулалт ба улс төрийн практик

Манай улсын хувьд парламентын томилгооны асуудлаарх гол маргаан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4-т болон 6-д заасан Улсын Их Хурал нь ... хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, өөрчлөх; бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ гэсэн заалттай холбоотой байна.

Парламентын томилгооны эрхтэй холбоотой эрх зүйн зохицуулалтыг Хүснэгт 9-т харуулав.



**Хүснэгт 9. Парламентын томилгооны бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуулиар зохицуулсан нь**

№	Монгол Улсын Үндсэн хууль	Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль	Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль
	<p><b>Хорин тавдугаар зүйл.</b> 1. Улсын Их Хурал төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэж болох бөгөөд дараахь асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ:</p> <p>4/ Улсын Их Хурлын Байнгын хороо, Засгийн газар, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, өөрчлөх;</p> <p>6/ Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах;</p>	<p><b>11 дүгээр зүйл. Улсын Их Хурлын даргын бүрэн эрх</b> 11.1. Улсын Их Хурлын дарга нь гишүүнд хууль тогтоомжоор олгосон бүрэн эрхээс гадна дараахь бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:</p> <p>11.1.16. хуульд өөрөөр заагаагүй бол Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын дарга, дэд даргыг <u>томилох санал гаргаж</u> Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцүүлэх;</p> <p><b>19 дүгээр зүйл. Байнгын хороо</b> 19.2. Байнгын хороо тус тусын эрхлэх асуудлын хүрээнд дараахь нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 19.2.6. Засгийн газар, түүний гишүүн, Улсын Их Хурлаас байгуулдаг бусад байгууллага, тэдгээрийн удирдлагын тайлан, мэдээллийг сонсож хэлэлцэх, тэднийг томилох, сонгох, чөлөөлөх, огцруулах тухай санал, дүгнэлт гаргах;</p>	<p><b>45 дугаар зүйл. Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын удирдах албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх асуудлыг хэлэлцэх журам</b> 45.1. Хууль тогтоомжоор эрх олгогдсон албан тушаалтан Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын удирдах албан тушаалтныг томилох, чөлөөлөх санал гаргасан бол холбогдох Байнгын хороо 7 хоногийн дотор хэлэлцэж санал, дүгнэлт гаргана. 45.2. Нэгдсэн хуралдаан эрх бүхий албан тушаалтны санал, холбогдох Байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг сонсож ил санал хураалт явуулж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхи томилох, чөлөөлөх саналыг дэмжсэн бол энэ тухай тогтоол батлагдсанд тооцно. 45.3. Томилогдох нэр дэвшигч гишүүдийн олонхийн дэмжлэг авч чадаагүй бол эрх бүхий албан тушаалтан өөр хүнийг санал болгох бөгөөд чөлөөлөх саналыг дэмжээгүй бол уг саналыг дахин оруулж болно. 45.4. Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаан дээр гишүүд эрх бүхий албан тушаалтны санал, Байнгын хорооны санал, дүгнэлттэй холбогдуулан, түүнчлэн нэр дэвшигчээс асуулт асууж, үг хэлж болно. 45.5. Хуульд заасны дагуу албан тушаалд томилуулах саналыг Улсын Их Хурал, Байнгын хороо, Улсын Их Хурлын дарга гаргах, нэр дэвшүүлэх бол холбогдох хуульд заасан журам, шаардлага, шалгуурыг үндэслэнэ. 45.6. Байнгын хороо хуульд заасны дагуу албан тушаалд томилуулахаар нэр дэвшүүлэхдээ гишүүдээс санал болгосон нэр дэвшигч нэг бүрээр санал хураалт явуулж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар нэр дэвшүүлэхийг дэмжсэнд тооцно.</p>

Судалгааны үр дүнд парламентын томилгооны асуудлыг манай судлаачид онолын хувьд үндсэн хоёр хандлагаар авч үзэж байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ. Нэгдүгээр хандлага бол парламентын томилгоог бүрэн, эсхүл зарим байдлаар үгүйсгэдэг бол хоёрдугаар хандлага нь парламентын томилгоог үгүйсгэдэггүй хандлага байна. Эдгээр хоёр хандлагыг товч байдлаар дараахь байдлаар харуулья.

#### **А. Парламентын томилгоог бүрэн, эсхүл зарим байдлаар үгүйсгэдэг хандлага**

Ийм байр суурь илэрхийлдэг судлаачдад профессор Н.Лүндэндорж, доктор П.Амаржаргал нар байна.

Тухайлбал, профессор Н.Лүндэндорж “Монгол Улсад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт бүрэн хийгдээгүй, гажсан. Учир нь УИХ-ыг төрийн эрх барих дээд байгууллага гэж томьёолсон тул бусад улсын парламент хэрэгжүүлдэггүй бүрэн эрхүүдтэй гээд үүнд Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 6 дахь заалтыг багтааж, энэ нь парламентыг парламент биш болгож байгаа ёс бус чиг үүрэг юм. Албан тушаалтныг томилох шийдвэрийг зөвхөн засаг төлөөлсөн субъект гаргадаг. Учир нь томилгооноос үүсэх хариуцлагыг нийт үндэстнийг төлөөлж байгаа төлөөлөгчдийн дээд байгууллага хүлээх ёсгүй, болоцоогүй гээд парламентын хууль тогтоох, төлөөлөх чиг үүргийг томилгоо хийх эрх мэдэл нь сулруулж, төрийн нэр барьж, наймаалцах хэрэгсэл болсон” гэжээ (Н.Лүндэндорж. 2010. 8-9, 16-17, 19-22 дахь тал).

Ингэснээр парламент өөрөө албан тушаалтны томилгоо хийхийг зарчмын хувьд бүрэн үгүйсгэсэн байна.

Харин доктор П.Амаржаргал “Монгол Улсын Их Хурлаас байгуулж, удирдлагыг нь томилдог Засгийн газрын бус албан тушаалтан, байгууллагын хувьд парламентын үндсэн бүрэн эрхтэй нь шууд холбоотой байгууллага байх ёстой учраас ардчилсан, Үндсэн хууль тогтолцоотой улс орнуудын жишиг болон түүний үндэслэл болсон онолын үзэл баримтлалтай зарим талаар таархагүй дүр зураг харагдаж байна.

Үндсэн хуулийн дээрх заалтыг парламентын төлөөллийн мөн чанартай нийцэх эсэхийг нягтлах хэрэгтэй байна. Ард түмэн сонголт хийхээс томилгоо хийхгүй гэж үзвэл ард түмнийг төлөөлөх үндсэн үүрэгтэй нь холбон үзвэл парламентаас албан тушаалтныг томилох боломжтой эсэх нь эргэлзээ төрүүлж байгаа юм гээд эдгээр байгууллагын удирдлагыг Улсын Их Хурлаас сонгох нь энэ талаарх чиг хандлагад ноцтой харшлахгүй боловч эдгээр байгууллагын үйл ажиллагаа нь албан тушаалтныг нь томилох, чөлөөлөхөөс бусад байдлаар парламентын хянан шалгах чиг үүрэгтэй хэрхэн холбогдож байгааг цаашид нарийвчлан судлах шаардлагатай асуудал хэвээр байна” гэжээ.

Ийм байдлаар парламент томилгоо хийх нь зохимжгүй гэсэн үндсэн байр суурьтай боловч парламент зөвхөн хянан шалгах бүрэн эрхтэй холбоотойгоор

зарим нэг албан тушаалтныг сонгож (томилох нь зохимжгүй гэж үзсэн) болох юм гэж үзсэн байна.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ(2016)-ний тайланд “зарим шууд томилгоо хийдэг парламентын практик нь эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулах талтай. Монгол Улсын “парламентын харьяа” гэдэг ангилалд Монгол банк, Төрийн албаны зөвлөл, Авлигатай тэмцэх газар, Сонгуулийн ерөнхий хороо, Хүний эрхийн үндэсний комисс, Үндэсний аудитын газар, Санхүүгийн зохицуулах хороо зэрэг бие даасан байгууллагууд багтдаг. Эдгээр байгууллагын даргыг Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилдог. Нөгөө талаас Ерөнхийлөгчийн томилгоо бол Үндсэн хуульд заасан байгууллагаар хязгаарлагддаг. Үнэн хэрэгтээ Ерөнхийлөгчийн цөөн томилгооны эрхээс бусад бүх томилгооны эрхийг парламент бусад олон бүрэн эрхийнхээ хамтаар хэрэгжүүлдэг байна.

Энэ бүгдээс дүгнэлт хийхэд, ерөнхий тогтолцоон дахь УИХ-ын эрх мэдлийн хүрээ хэт өргөн байна гэж хэлж болно. Тухайн институцийн эрх мэдэл хэдийчинээ их байна түүнд орох гэсэн өрсөлдөөн төдийчинээ их байдаг. Монгол Улсын улс төрийн намууд бодлогын асуудалд анхаарахаасаа илүү эрх мэдэл, дээд зиндааны суудлын төлөө өрсөлдөх болсон. Намууд ялгаатай байр суурьтай асуудлаар жинхэнэ бодлогоо уралдуулахын оронд өөр хоорондоо онцын ялгаагүй бодлого дэвшүүлдэг. Популизм өнөөдрийн Монголын улс төрийн дүр төрх болоод байна. Эдийн засгийн бүтэц өөрчлөгдөж байгаа өнөөгийн нөхцөлд энэ бол санаа зовоох асуудал мөн” (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Уб, 2016. 79-80 дахь тал).

Энэ судалгаагаар парламентаас албан тушаалтныг томилох нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулах талтай гээд ерөнхий тогтолцоон дахь УИХ-ын эрх мэдлийн хүрээ хэт өргөн байна гэсэн дүгнэлт хийжээ.

“Монгол Улсын Төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам” (2011) судалгаанд “Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын удирдлагад ямар хүн байхыг УИХ-ын дарга санал оруулдаг нь улс төрийн нөлөөлөл орохгүй гэсэн баталгаа байхгүй байна ... Иймд Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг эдгээр байгууллагуудын чиг үүргээс хамааралтайгаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нь (Ерөнхийлөгч, эсхүл Засгийн газар) томилдог болох боломжтой” гэжээ (Монгол Улсын Төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам. 2011. 110-111 дэх тал).

Ингэснээр “хараат бус агентлаг”-ийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс томилж болно гэсэн санаа дэвшүүлжээ.

## **Б. Парламентын томилгоог үгүйсгэдэггүй хандлага**

Энэ хандлагад профессор Б.Чимид, судлаач Х.Тэмүүжин нарын хамруулж болно.

Профессор Б.Чимид “Засгийн газраас хараат бусаар ажиллах албан тушаалтныг парламент эсвэл ерөнхийлөгч, эсвэл хэд хэдэн субъект “хувь оролцон” байгуулдаг нь жам ёсны бөгөөд ардчилсан нэлээд орны жишиг юм. Түүнээс биш Их Хурал өөртөө салбарууд нээгээд зарж ажиллуулаад байгаа юм биш. Түүнд Тамгын газраас өөр захиргааны бүтэц байхгүй (УИХ бол хууль тогтоох байгууллага болохоос бус нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн амьдралын нэг хэсгийг буюу зарим салбар, хүрээг эрхэлсэн удирдах газар биш. Түүнд өөрийн системийн байгууллага гэж байхгүй). Харин тэр дайтай санхүүгийн байцаан шалгах бүтэц байдаг жишиг зарим улсад бий” (Б.Чимид. 2008. 92 дахь тал).

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмаар Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн байгууллагын тогтолцоо, түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүд буюу салаа мөчрийн талаар нэгдсэн ойлголттой болж хараахан чадаагүй байна. Олны дотор ажиглагдаж буй нэг эргэлзээтэй буюу нэн будилсан ойлголт бол “УИХ-ын харьяа” байгууллага гэсэн утасны жагсаалтын хэмжээний ангилал<sup>12</sup> билээ. Захиргааны аль нэгэн тусгай эрх хэмжээтэй (гүйцэтгэх) байгууллагыг Засгийн газраас хараат биш эрх зүйн байдал (статус)-тай байлгахын тулд удирдагч буюу эрх баригчийг нь парламентаас томилдог, байгуулдаг ёс, зарчим (арга ч гэж болох) улс орнуудад байдаг. Жишээ нь, улс төрийн биш төрийн нарийн бичгийн даргыг хүртэл намаас, улс төрөөс ангид мэргэжлийн байнгын байлгахын тулд ийн томилдог гэх мэт. Монголд бол Төрийн албаны зөвлөл, Үнэт цаасны хороо, Монголбанк (захиргаа нь), Статистикийн газар мэтийг оролцуулан Сонгуулийн ерөнхий хороо хүртэл УИХ-аас даргыг нь томилж байгуулдаг, хэдэн «Төв байгууллага» бийг өнөө хэр «Улсын Их Хурлын байгууллага» гэж андууран бичих, ярих нь хавтгайрав.

Эдгээрийг аль нэг улс төрийн хүчин голлож бүрдүүлсэн Засгийн газраас дарамтлан угтаа өөрийн явцуу сонирхлоор ашиглуулахгүйн (жишээ нь, Статистикийн газраас Засгийн газрын үйл ажиллагааны үр дүнг хуурамч мэдээлэл гаргуулан худал магтуулж олныг төөрөгдүүлэхгүйн) тулд Ерөнхий болон бусад сайдаас бүрэн эрхийн талаар шууд хамааралгүй (“захирах захирагдах тогтолцоогүй”) байх арга хэрэглэдэг. Ингэснээр тэдгээр нь Засгийн газрын шууд командаас гарч түүнээс хараат бус байж зөвхөн хуулиар даргалуулах үндсэн дээр зохих хүрээнийхээ хуулийн биелэлтийг зохион байгуулах, хянан шалгаж, тохируулах үүрэгтэй (Б.Чимид. 2008. 91-93 дахь тал). Түүнээс биш тэдгээрийг парламентын хэсэг, Засгийн газраас “дээгүүр” байгууллага болгоод байгаа юм биш. Хууль зүйн үүрэг, үйлдлээрээ тэдгээр нь гүйцэтгэх эрх мэдлийнх шүү дээ. Жишээ нь, Үнэт цаасны хороо энэ тухай хуулийн биелэлтийг хариуцан хангах үүрэгтэй, үүний тулд энэ төрлийн зарим үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг иргэн, хуулийн этгээдэд олгох эрхтэй бөгөөд түүний дагуу “өөрөө мэдээд” л шийдвэр (акт) гаргадаг. Иймд

<sup>12</sup> Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 45 дугаар зүйлд “Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллага” гэж томьёолсон байдаг.

эдгээрийг Засгийн газраас “хараат биш агентлаг” гэж ангилбал зүйд нийцнэ (Б.Чимид. 2017. 312 дахь тал). Эдгээр байгууллагаар дамжуулан гүйцэтгэх хяналт шалгалт бол парламентын хяналт шалгалтын нэг хэлбэр мөн гэсэн байна (Б.Чимид. 2010. 67 дахь тал).

Ийнхүү дэлхий нийтийн ерөнхий хандлагыг өөрийн улстай харьцуулан тоймлон тодорхойлсон Монголын нэртэй эрдэмтний дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр аргагүй юм.

УИХ-ын гишүүн асан Х.Тэмүүжин “Бид парламентын агентлагуудын талаар байнга орхигдуулдаг. Энэ нь Засгийн газрын агентлагууд биш учраас парламент өөрийнхөө агентлагуудтай яаж харьцах вэ, томилгоо, хяналтын систем нь ямар байх вэ, үйлчилж байгаа хэм хэмжээнүүдийг тэдэнд яаж хуульчлах вэ гэх мэтчилэн олон асуудлуудыг хөндөж, энэ дэд бүтэц байхгүйгээр парламент өөрөө гар хөл мухар байдаг юм байна гэж ихээр чухалчлан ярьж байгаа ... Одоо бол дэлхий нийтэд парламентын автономи гэдэг ойлголтыг маш хүчтэй ярьж байгаа. Парламент хүчирхэг, мөнгөтэй, эрх мэдэлтэй Засгийн газрыг хянахын тулд өөртөө ямар дэд бүтэцтэй байх талаар ярьж байгаа ... энэнтэй холбоотой харилцааг яаж хуульчлах вэ гэдгээ ярилцах ёстой юм байна” гэжээ (Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил, хөгжил (онол, практикийн хурлын илтгэлүүдийн эмхэтгэл). 2010. 32-33 дахь тал).

Ингэснээр парламент Засгийн газраас хараат бус агентлаг байгуулан ажиллуулахыг дэмжсэн байна.

Эндээс бидний хувьд Засгийн газраас хараат бус агентлаг байх боломжтой гэсэн дүгнэлт хийж байна. Харин парламентаас томилгоог ямар хүрээнд, ямар зорилгоор хийдэг вэ, Монгол Улсад парламентын томилгоо чухамхүү зорилгодоо нийцэж байна уу гэдэгт гол асуудал байна.

УИХ-аас томилдог албан тушаалтан болон түүний эрх зүйн үндэслэлийг Хүснэгт 10-аар харуулав.

**Хүснэгт 10. УИХ-аас томилдог албан тушаалтан болон томилгооны эрх зүйн үндэслэл (холбогдох хуулийн зүйл, заалтууд)**

№	Томилогдох албан тушаалтан	Томилгооны хугацаа	Эрх зүйн үндэслэл
1	Авлигатай тэмцэх газрын дарга	6 жил	<p><b>АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ</b>  <b>21 дүгээр зүйл. Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд даргыг томилох, тэдгээрийн бүрэн эрхийн хугацаа</b>                  21.1. Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд даргыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилно.  <b>26 дугаар зүйл. Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагаанд тавих хяналт</b>                  26.1. Улсын Их Хурал авлигатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авлигын ерөнхий нөхцөл байдлын талаар Авлигатай тэмцэх газрын мэдээллийг жил бүр мэдээлнэ.</p>
2	Хүний эрхийн үндэсний комиссын дарга	3 жил	<p><b>МОНГОЛ УЛСЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ҮНДЭСНИЙ КОМИССЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ</b>  <b>5 дугаар зүйл. Комиссын гишүүнд нэр дэвшүүлэх, томилох</b>                  5.6. Комиссын даргыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Комиссын гишүүдээс Улсын Их Хурал гурван жилийн хугацаагаар томилно.  <b>20 дугаар зүйл. Комиссын илтгэл</b>                  20.1. Комисс нь Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаар жил бүрийн эхний улиралд багтаан Улсын Их Хуралд илтгэнэ.</p>
3	Сонгуулийн ерөнхий хорооны дарга	6 жил	<p><b>СОНГУУЛИЙН ТӨВ БАЙГУУЛЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ</b>  <b>4 дүгээр зүйл. Хорооны гишүүнд нэр дэвшүүлэх, томилох журам</b>                  4.3. Хорооны дарга, нарийн бичгийн даргыг Хорооны гишүүдийн дотроос Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал томилно.</p>
4	Үндэсний статистикийн хорооны дарга	6 жил	<p><b>СТАТИСТИКИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ</b>  <i>/Шинэчилсэн найруулга/</i>  <b>13 дугаар зүйл. Үндэсний статистикийн хорооны удирдлага</b>                  1. Үндэсний статистикийн хорооны даргыг Монгол Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурлаас зургаан жилийн хугацаагаар томилно.  <b>11 дүгээр зүйл. Статистикийн байгууллагын тогтолцоо</b>                  5. Үндэсний статистикийн хороо үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд жил бүр тайлагнана.</p>



5	Монголбанкны ерөнхийлөгч, Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч	6 жил	<p><b>ТӨВ БАНК /МОНГОЛБАНКНЫ/ ТУХАЙ ХУУЛЬ</b> <b>26 дугаар зүйл. Монголбанкны удирдлага</b></p> <p>1. Монголбанкийг Улсын Их Хурлаас томилогдсон Ерөнхийлөгч толгойлж үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хурлын өмнө хариуцан тайлагнана. Монголбанкны Ерөнхийлөгчийг Улсын Их Хурлын даргын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.</p> <p>2. Монголбанкны Тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, Дэд ерөнхийлөгч нарыг Монголбанкны Ерөнхийлөгчийн өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал зургаан жилийн хугацаагаар томилно.</p> <p><b>30 дугаар зүйл. Монголбанк Улсын Их Хуралтай харилцах</b></p> <p>1. Монголбанк төрийн мөнгөний бодлого, холбогдох хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, мөнгө, зээлийн байдлын талаар Улсын Их Хуралд улирал тутам танилцуулна.</p>
6	Төрийн албаны зөвлөлийн дарга	6 жил	<p><b>ТӨРИЙН АЛБАНЫ ТУХАЙ ХУУЛЬ</b> <b>34 дүгээр зүйл. Төрийн албаны төв байгууллага</b></p> <p>34.7.Зөвлөлийн даргыг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд нэр дэвшигч нь төрийн жинхэнэ албан тушаалд 15-аас доошгүй жил ажилласан, удирдах ажлын дадлага, туршлагатай, ял шийтгэлгүй, 45 нас хүрсэн Монгол Улсын иргэн байна.</p> <p><b>34 дүгээр зүйл. Төрийн албаны төв байгууллага</b></p> <p>34.1.Төрийн албаны төв байгууллага нь Төрийн албаны зөвлөл /цаашид "Зөвлөл" гэх/ мөн.</p> <p>34.2.Зөвлөл нь хараат бус бие даасан байгууллага бөгөөд үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнана.</p>
7	Монгол Улсын Ерөнхий аудитор	6 жил	<p><b>ТӨРИЙН АУДИТЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ</b> <b>13 дугаар зүйл.Ерөнхий аудитор</b></p> <p>13.1.Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг Улсын Их Хурлын даргын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд түүнийг нэг удаа улируулан томилж болно.</p> <p><b>26 дугаар зүйл.Үндэсний аудитын газрын үйл ажиллагааны тайлан</b></p> <p>26.1.Үндэсний аудитын газар үйл ажиллагаагаа жил бүр Улсын Их Хуралд тайлагнана. Үндэсний аудитын газрын жилийн тайланд тухайн жилийн бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтийн тайлан болон санхүүгийн тайлан тусгагдана.</p>

8	Нийгмийн даатгалын Үндэсний зөвлөлийн дарга	6 жил	<p><b>НИЙГМИЙН ДААТГАЛЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ</b>  <b>27 дугаар зүйл. Нийгмийн даатгалын Үндэсний зөвлөл</b>                  2. Үндэсний зөвлөлийн дарга, гишүүдийг талуудын санал болгосноор Улсын Их Хурал 6 жилийн хугацаагаар томилох бөгөөд Үндэсний зөвлөл нь дараахь бүрэлдэхүүнтэй байна:                  1/ Засгийн газрыг төлөөлж сангийн, хууль зүйн, нийгмийн хамгааллын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас тус бүр 1 хүн;                  2/ даатгуулагчийг төлөөлж нийт ажилтны дийлэнх олонхийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг төлөөлөн хамгаалсан үйлдвэрчний эвлэлийг төлөөлсөн 3 хүн;                  3/ ажил олгогчийг төлөөлсөн 3 хүн.</p>
9	Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга	5 жил	<p><b>САНХҮҮГИЙН ЗОХИЦУУЛАХ ХОРООНЫ ЭРХ ЗҮЙН БАЙДЛЫН ТУХАЙ ХУУЛЬ</b>  <b>9 дүгээр зүйл. Хороо Улсын Их Хуралтай харилцах</b>                  9.1. Хороо хуулийн хэрэгжилт, түүнчлэн өөрийн санхүүгийн болон үйл ажиллагааныхаа талаар жил тутам Улсын Их Хуралд тайлагнана.                  9.2. Хорооны үйл ажиллагаа хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэхэд Улсын Их Хурал зохих бүтцээрээ дамжуулан хяналт тавина.  <b>11 дүгээр зүйл. Хорооны дарга, гишүүн, түүнийг томилох</b>                  11.2. Хорооны даргад Улсын Их Хурлын дарга, гишүүдэд Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хороо хоёр хүний, Хууль зүйн болон Төсвийн байнгын хороо, санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн, Монголбанкны Ерөнхийлөгч тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлж, Улсын Их Хурлаас томилно.</p>
10	Олон нийтийн радио телевизийн Үндэсний зөвлөлийн гишүүн	3 жил	<p><b>ОЛОН НИЙТИЙН РАДИО, ТЕЛЕВИЗИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ</b>  <b>21 дүгээр зүйл. Үндэсний зөвлөлийн бүрэлдэхүүн, түүнийг томилгох</b>                  21.8. Энэ хуулийн 21.7-д заасны дагуу нэр дэвшсэн хүмүүсийг Улсын Их Хурал хэлэлцэж Үндэсний зөвлөлийн гишүүнээр томилно.</p>

Энэ хүснэгтээс харахад УИХ-аас нийт 10 байгууллагатай холбоотой томилгоог хуулийн дагуу хийж байна. Эдгээр томилгоо нь улс төрийн практикийн хувьд Засгийн газартай харьцуулахад нийтийн анхаарлыг бага татдаг тул томоохон хэмжээний дуулиан тарьдаггүй. Нийгэм хаанаас нэр дэвшүүлж, ямар процедураар томилж байгааг төдийлөн анзааралгүй өнгөрдөг гэж хэлж болно. Хэдийн тийм боловч эдгээр байгууллагын удирдлагыг томилохдоо Улсын Их Хурал хуулийн шаардлагыг ягштал дагаж мөрдөж байгаа эсэхийг нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай гэж судалгааны баг шийдвэрлэсэн болно. Учир нь дурьдсан байгууллагын зүйн байдал, удирдлагыг томилох журам, хугацааг хуулиар тогтоож байгаагийн учир шалтгаан нь тэдгээрийн

хараат бус байдлыг аль болох бүрэн дүүрэн хангах зорилготой юм. Хэдийгээр парламент бүрэн эрхийнхээ дагуу эдгээр томилгоо хийж байгаа боловч өөрөө хууль зөрчих ёсгүй.

**Хүснэгт 11. Улсын Их Хурлын-аас томилогддог байгууллагын удирдлагын томилгооны байдал**

№	Томилогдох албан тушаалтан	Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлсэн хугацаа	Чөлөөлөгдсөн шалтгаан
1	Монголбанкны ерөнхийлөгч	1991.5.22-1992.5.1 (Н.Жаргалсайхан -1 жил)	Ажил үүргээ хангалттай гүйцэтгээгүй.
		1992.5.19-1996.10.31 (Д.Моломжамц – 4 жил 5 сар)	Өөрийн хүсэлтээр
		1996.10.31-2000.8.30 (Ж.Үнэнбат – 3 жил 10 сар)	Ажил үүргээ хангалттай гүйцэтгээгүй
		2000.8.30-2006.11.2 (О.Чулуунбат – 6 жил 2 сар)	Бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон
		2006.11.2-2009.1.8 (А.Батсүх – 2 жил 2 сар)	Өөрийн хүсэлтээр
		2009.1.8-2012.9.14 (Л.Пүрэвдорж – 3 жил 8 сар)	Өөрийн хүсэлтээр
		2012.9.14-2016.7.21 (Н.Золжаргал – 3 жил 10 сар)	
2	Төрийн албаны зөвлөлийн дарга	1995.7.3- (Л.Лингов -?жил)	Төрийн захиргааны зөвлөлийн дарга
		2000.8.31-2008.12.31 (Ж.Норовсамбуу – 8 жил 4 сар)	Төрийн захиргааны зөвлөлийн даргыг нөхөн томилов
		2008.12.31-2013.1.10 (Д.Зүмбэрэллхам – 4 жил 1 сар)	Төрийн албаны зөвлөлийн дарга, өөрийн хүсэлтээр
		2013.1.10- (Б.Цогоо)	
3	Сонгуулийн ерөнхий хорооны дарга	1992.4.13-1997.4.11 (С.Лхагвасүрэн – 5 жил)	Бүрэн эрхийн хугацаа дууссан
		1997.4.12- (С.Лхагвасүрэн –2 сар)	1997 оны Ерөнхийлөгчийн сонгууль дуустал хугацаагаар сунгав
		1997.7.3-1998.1.1 (С.Лхагвасүрэн – 5 сар)	Энэ хугацаагаар сунгав
		1998.1.8-2001.2.1 (С.Лхагвасүрэн -3 жил)	Шинэ хууль батлагдаж, дарга, гишүүд томилогдох хүртэл хугацаагаар сунгав
		2001.2.1-2006.4.27 (Ж.Ядамсүрэн- 5 жил)	Бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон
		2006.4.27-2009.1.16 (Б.Баттулга- 2 жил 10 сар)	СЕХ-ны гишүүнээс чөлөөлсөн тул
2009.1.16-2012.10.5 (Н.Лувсанжав- 3 жил 9 сар)	Өөрийн хүсэлтээр		

3		2012.10.5-2015.2.18 (Ч.Содномцэрэн- 2 жил 4 сар)	
		2015.2.18- (Ч.Содномцэрэн)	Улируулан сонгов
4	Монгол Улсын Ерөнхий аудитор	1995.6.15-2001.6.21 (Л.Жавзмаа- 5 жил)	Төрийн хянан шалгах хорооны дарга
		2001.6.21-2003.1.10 (Л.Жавзмаа- 1 жил 6 сар)	
		2003.1.10-2009.1.16 (Л.Жавзмаа- 6 жил)	Ерөнхий аудитор
		2009.1.16-2012.10.11 (Ч.Раднаа-3 жил 9 сар)	-
		2012.10.11-2017.1.12 (А.Зангад- 4 жил 3 сар)	-
		2017.1.12- (Д.Хүрэлбаатар)	-
5	Хүний эрхийн үндэсний комиссын дарга	2001.1.11-2007.2.6 (С.Цэрэндорж-6 жил 1 сар)	Бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон
		2007.2.6-2010.11.11 (Д.Солонго- 3 жил 8 сар)	
		2010.11.11-2016.11.17 (Ж.Бямбадорж – 6 жил)	
		2016.11.17- (Ж.Бямбадорж)	
6	Үндэсний статистикийн хорооны дарга	1997.7.9-2002.12.20 (Ч.Даваасүрэн- 5 жил 5 сар)	Өөрийн хүсэлтээр
		2002.12.20-2009.1.16 (Д.Бямбацэрэн – 6 жил 1 сар)	Бүрэн эрхийн хугацаа дууссан
		2009.1.16-2015.2.11 (С.Мэндсайхан- 6 жил 1 сар)	
		2015.2.11-2016.1.1 (С.Мэндсайхан– 11 сар)	
		2016.1.1-2016.7.30 (6 сар)	Албан ёсны шийдвэр нийтлэгдээгүй
		2016.7.30- (А.Ариунзаяа)	
7	Авлигатай тэмцэх газрын дарга	2006.12.28-2007.12.28 (Б.Дангаасүрэн- 1 жил)	Нас барсан
		2007.12.28- (Ч.Сангарагчаа- 4 жил)	Чөлөөлсөн шийдвэр нийтлэгдээгүй учир дараагийн хүн томилогдсон хугацаагаар тооцов
		2011.11.17-2016.4.14 (Н.Ганболд- 4 жил 5 сар)	
		2016.7.8- (Х.Энхжаргал)	



8	Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга	1994.11.18-2000.9.1 (Ж.Ядамсүрэн- 5жил 10 сар)	Үнэт цаасны хорооны дарга
		2000.9.1-2006.1.25 (С.Гүндэнбал- 5 жил 4 сар)	Үнэт цаасны хорооны дарга, СЗХ байгуулагдаж байгаатай холбогдуулж
		2006.1.25-2006.7.20 (С.Бадраа- 6 сар)	Санхүүгийн зохицуулах хорооны дарга, нас барсан
		2006.7.20- (Д.Баярсайхан- 4 жил 10 сар)	Чөлөөлсөн шийдвэр нийтлэгдээгүй учир дараагийн хүн томилогдсон хугацаагаар тооцов
		2011.5.12-2014.12.25 (Д.Баярсайхан- 3 жил 7 сар)	-
		2014.12.25-2016.1.29 (З.Нарантуяа- 1 жил 1 сар)	-
		2016.1.29-2016.7.30 {6 сар}	Албан ёсны шийдвэр нийтлэгдээгүй
		2016.7.30- (С.Даваасүрэн)	

Эх сурвалж: 1991-2017 оны 9 дүгээр сар хүртэл нийлэгдсэн Төрийн мэдээлэл сэтгүүлийг эх сурвалж болгон ашиглав. Судлаач Р.Мухийтийн судалгаа.

Холбогдох хуулиудад хараат бус байгууллагын даргыг (зарим байгууллагын хувьд дарга, гишүүдийг) 6 жилийн хугацаагаар томилох тухай заасан нь тэдгээрийн бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил үргэлжлэх бөгөөд гагцхүү хуульд заасан үндэслэлээр энэ хугацаанаас өмнө чөлөөлж буюу огцруулж болно гэсэн агуулгатай байна. Гэтэл хүснэгтийн мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийвэл, Улсын Их Хурал энэ шаардлагыг огоорч, хэнээс ч хараат бус байх ёстой эдгээр байгууллагын удирдлагыг ихэнх тохиолдолд хугацаанаас өмнө чөлөөлдөг, огцруулдаг, нөгөөтэйгүүр энэхүү огцролт гол төлөв сонгуулийн үр дүнтэй холбогддог, нэг үгээр хэлбэл, Улсын Их Хурал эдгээр байгууллагын хуулиар хамгаалагдсан хараат бус байдлыг сахиулах нь битгий хэл өөрөө дураараа зөрчдөг нь тодорхой байна. Энэ нь сонгуулийн үр дүнгээр эрх баригч болсон нам төрийн гол албан тушаалд өөрийн хүнээ тавих хүсэл эрмэлзэлтэй холбоотой нь ойлгомжтой. Гэхдээ энэ хандлага нэгд, хуулийг уландаа гишгэсний илрэл, хоёрдугаарт, хуулийн дагуу хараат бус байх ёстой байгууллагыг халаасны байгууллага болгож, хүний эрх, эрх чөлөөний болон ардчилал, шудрага ёсны хамгаалалт, нийгэм, улс төрийн хариуцлагыг сулруулсан увайгүй үйлдэл учраас ийм зохисгүй практикийг даруй зогсоох нь тулгамдсан шаардлага мөн.

### **Шигтгээ: Экспертийн дүгнэлт**

2017 оны 12 дугаар сард өргөн мэдүүлж, УИХ-аар хэлэлцэж буй Төв банк (Монголбанк)-ны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн 27<sup>4</sup> дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Мөнгөний бодлогын зөвлөл нь Монголбанкны ерөнхийлөгч, тэргүүн дэд ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч болон Монголбанкны ерөнхийлөгчөөс нэр дэвшүүлж, УИХ-аас томилсон дөрвөн гишүүнийг оролцуулан нийт долоон гишүүнтэй байна” гэж заажээ

Энэ нь Монголбанкны мөнгөний бодлогын хараат бус байх зарчмыг сулруулж, улмаар алдагдуулах эрсдэлтэй болгох, түүний захиргаадгалтын боломжийг эрс нэмэгдүүлсэн.

Учир нь УИХ өөрийн томилсон дөрвөн гишүүнээр дамжуулан мөнгөний бодлогыг тодорхойлж, мөнгөний бодлогын хэрэгслийн хүүг тогтоон, мөнгөний бодлогын үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлөх сөрөг үр дагавартай. Ингэснээр УИХ мөнгөний бодлогод аливаа хэлбэрээр оролцохгүй байх зарчмыг алдагдуулж байна. Учир нь олонх болсон намын томилгоогоор УИХ-аас томилогдсон хүмүүс мөнгөний бодлогын өдөр тутмын үйл ажиллагаа, шийдвэрт оролцож, төрийн мөнгөний бодлогыг гажуудуулах, УИХ-аас томилогдсон Монголбанкны ерөнхийлөгч мөнгөний бодлогын шийдвэр бүрийг “хамтын шийдвэр байсан” гэдгээр халхавчлан үүрэг, хариуцлагаас зугтах эрсдэлтэй байна. Хэрэв УИХ-аас мөнгөний бодлогын зөвлөлд гишүүн томилдоггүй болж, зөвхөн Монголбанкны ерөнхийлөгчийн шийдвэрээр мөнгөний бодлогын зөвлөлийн гишүүдийг томилж, тэдгээр нь саналын ижил тэнцүү эрхтэй байна гэвэл УИХ-аас сонгогдсон Төв банкны ерөнхийлөгч, түүний тушаалаар ажилд томилогдсон Мөнгөний бодлогын зөвлөлийн гишүүн- Монголбанкны газрын захирлын эрх, үүрэг ялгаагүй болох утгагүй нөхцөл байдалд орохоор байна.

Мөнгөний бодлогын шийдвэр гаргалтын үйл явцыг сайжруулаагүй, мөнгөний бодлогын арга хэрэгслийг цөөлснөөр эдийн засгийн янз бүрийн орчинд Төв банк бодлогын хариу арга хэмжээ авах чадавхитай байх суурь зарчмыг алдагдуулсан. Улс төрийн хэт явцуу эрх ашигт нийцүүлсэн шинжтэй. Банкны системээ чанаржуулах, чадваржуулах, хадгаламж эзэмшигчдийн эрх ашгийг дээдлэхийг гучдугаарт тавьсан байна.

*Эх сурвалж:* УИХ-ын гишүүн, Ерөнхий сайд асан, эдийн засагч Р.Амаржаргал. “Банкны тухай болон дагалдан буй хуулиудын политэконом”. <http://www.olloo.mn/n/49376.html>. 2017.12.20-ны өдрийн хандалтаар

Харин энэ 10 байгууллага бүгд “хараат бус агентлаг” мөн үү, түүнчлэн хараат бус байдлыг хэрхэн хамгаалж буй талаарх хууль зүйн механизмыг цаашид байгууллага тус бүрээр нарийвчлан судлаж тогтоохыг хийхийг шаардсан асуудал юм.

Энэ бүгдээс үзэхэд Монгол Улсад парламентын томилгооны эрх мэдлийн харилцааны хүрээнд сөрөг нөлөө үзүүлж болохуйц дараахь асуудал байна гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4-т болон 6-д заасан Улсын Их Хурал нь ... хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, өөрчлөх; бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ гэсэн заалтыг Хүснэгт 8-д байгаа гадаад улс орны Үндсэн хуулийн заалттай харьцуулж үзвэл “Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллага” гэсэн нь УИХ өөрийн дураар хэдэн ч байгууллага үүсгэн байгуулж болохоор өргөн эрхтэй тодорхойлогдсон. Энэ нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын зарим элемент хөндөгдөхөд хүргэх магадлалтай байна. Гэтэл гадаад улс орнуудад парламентын хяналтын байгууллагын үндсэн чиг үүрэг болон тухайн байгууллагын удирдлагыг томилох, эсхүл түүний томилгоонд оролцохыг Үндсэн хуульдаа тусгасан байна.

2. Дээрхтэй шалтгаант холбоотойгоор “жинхэнэ” хараат бус агентлаг нь аль нь вэ гэдгийг тодорхойлох онол, практикийн хэрэгцээ шийдэгдээгүй үлдсэн байна. Иймээс парламентын хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хамаарал бүхий байгууллагын талаар тус бүрээр нь нарийвчлан судлаж тодорхойлох шаардлагатай. Энэ судалгаа бол зөвхөн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд байх нь учир дутагдалтай бөгөөд олон салбар шинжлэх ухааны уулзвар дээр авч үзвэл илүү ач холбогдолтой байж болох юм.

Тухайлбал, Ерөнхий сайд асан Д.Бямбасүрэн “Төрийн албаны зөвлөл, Удирдлагын академийг нэгтгэн нэг албаны 2 агентлаг болгож, тухайн албыг Ерөнхийлөгчид харьяалуулах нь төрийн тэргүүний ард нийтээр сонгосон статус хийгээд төр аль нэг намаас хараат биш нөхцөлийг хангана. Төрийн албаны зөвлөлийг бүрдүүлж буй одоогийн журмыг өөрчилж, түүнийг төрийн жинхэнэ албан хаагчдын Их хурлаас 11-15 хүнээр бүрдүүлж дарга, дэд даргыг Зөвлөлийн гишүүдээс Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн оруулсан саналыг хэлэлцэн нууц санал хураалтаар 7 жилийн хугацаагаар сонгох нь уг албаны тогтвортой, стратегийн чиг бодлоготой үйл ажиллагааг хангана” гэж үзсэн байдаг (Д.Бямбасүрэн. 28 дахь тал).

Харин УИХТГ-ын Судалгаа, шинжилгээний хэлтсээс хийсэн “Парламентын засаглалтай зарим оронд Төрийн албаны зөвлөлийн дарга, гишүүдийг хэрхэн томилдог талаарх эрх зүйн зохицуулалт” сэдэвт харьцуулсан судалгааны үр дүнгээс харахад парламентын засагтай 18 орноос 7 улсад Ерөнхийлөгч,

4 улсад Засгийн газар, 1 улсад парламент, 3 улсад Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Дээд шүүх тус тус тодорхой тооны гишүүдийг томилдог байна (Улсын Их Хурлын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл ХХ боть. 2015. 86-89 дэх тал)

Зөвхөн нэг л байгууллагын тухайд авч үзэхэд ийм байна. Тиймээс энэ асуудлыг олон талаас нь судлах шаардлагатай болж байгаа юм.

3. Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын удирдлагыг томилох журам нь хэдийгээр УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулиар зохицуулагдаж байгаа боловч судлаачдын үзсэнээр хууль батлах журамтай ижил байгаа нь цаашдаа Үндсэн хуулийн үнэ цэнийг буруулж байна гэсэн шүүмжлэл бий.

Тухайлбал, профессор Б.Чимид “Төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон төрийн өмчит үйлдвэр, албан газрыг байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах, бүрэлдэхүүнийг нь томилох, өөрчлөх албан ажил хүлээлцэх гэх зэргийн харилцааг зохицуулж буй процессын хууль тогтоомж урьд ч, одоо ч байхгүй. Сайндаа л тойм төдий заалт, хагас дутуу заавар, (“журам”) юмуу, заншлаар зохицуулагдаж ирсэн. Удирдлагын явцад шинжлэх ухааны зохих шалгуураар ангилан бүлэглэх үндсэн дээр төрөлжсөн болон дагнасан хуулиар зохицуулж амжаагүйгээс материаллаг хууль, түүний дотор *Үндсэн хууль хүртэл зөрчигдөж үнэ цэнийг нь бууруулах далим гарсаар байна.* “Бурууд нүд хурц” гэдэг. Захын жишээ гэвэл шийдвэр гаргах ажиллагааг хуулиар нарийн журамлаж, бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар процессын эрх зүйн баталгаа тогтоогүйтэй холбоотойгоор огцорсон Засгийн газрын оронд томилогдох Ерөнхий сайдын тухайд зөвшилцөх үйл явц хуулийнхаа хугацаанд багтах аа больж, түүний төлөө хариуцах эзэнгүй болсон зэргийг хэлж болно. Энэ мэт ихэнхдээ удирдах ажилтны эрх мэдэлдээ дулдуйдсан, хувийн арга барилаар ажил хэргийг хөтөлж байна” гэснийг анхаарууштай юм (Б.Чимид. 2017. 150-151 дэх тал; Б.Чимид. 2008. 92-93, 98-99 дэх тал).

4. Дурдсан 10 байгууллагын удирдлагыг томилоход 6-д нь УИХ-ын дарга, 2-т нь Ерөнхийлөгч, 2-т нь олон талын төлөөлөл санал болгох зохицуулалт байна. Олон талын төлөөлөл нь Олон нийтийн радио телевизийн Үндэсний зөвлөлийн гишүүн, Нийгмийн даатгалын Үндэсний зөвлөлийн даргын асуудал байна. Харин төрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг байгууллагын дийлэнхийг УИХ-ын даргын санал болгосноор томилж байгаа нь УИХ-ыг давамгайл шинжтэй болгож байна.

### **3.3. Төсөв батлах үйл явц дахь парламентын оролцоо**

#### **3.3.1. Оршил**

Парламентын санхүүгийн эрх мэдэл нь аливаа орны үндсэн хуулийн чухал хэсэг байдаг. Санхүү нь төрөөс нийгмийн хөгжлийн бүхий л талд нөлөөлдөг хүчирхэг зэвсгийн нэг юм. Тийм ч учраас санхүүгийн хууль тогтоомжийг

боловсруулах, батлах ажиллагаа нь өөрийн гэсэн онцлогтой байдаг. Эдгээр онцлогийг гол төлөв үндсэн хууль болон бусад органик хуулиар тогтоодог.

Эдгээр хуулиудын дотор улсын төсвийн тухай хуулийг юуны өмнө дурдах хэрэгтэй.

### 3.3.2. Олон улсын чиг хандлага

Улсын төсвийг боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтэд хяналт тавих үе шатуудаас парламентаар төсвийг батлах нь хамгийн чухалд тооцогддог. Төсвийг хуулиар батлах нь нийтлэг шаардлага байдаг. Дийлэнх орон төсвийг хуулиар баталдаг бөгөөд энэхүү шаардлагыг үндсэн хуульд заадаг юм. Тухайлбал, Польш улсын Үндсэн хуульд: “Сейм жилд зориулсан улсын төсвийг төсвийн тухай хуулиар батална” гэж заажээ (Үндсэн хуулийн 219 дүгээр зүйл). Энэхүү хуульд улсын төсвийг боловсруулах журам, зарчим болон түүнийг хэр зэрэг нарийвчлан боловсруулах зэрэг шаардлагуудыг тодорхойлно. Парламентад төсвийн тухай хуулийн төслийг оруулах нь засгийн газрын гол эрх мэдлийн нэг юм. АНУ-д түүнийг Ерөнхийлөгч, Хятад, Вьетнам, Италид засгийн газар, Их Британид сангийн сайд оруулдаг. Засгийн газраас парламентад төсвийн хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх хугацааг хуулиар нарийвчлан тогтоодог.

#### Хүснэгт 12. Парламентад төсвийн төсөл өргөн мэдүүлэх хугацаа (цагалбар)

Улс	Санхүүгийн жилийн эхлэл	Засгийн газраас хуулийн төсөл парламентад оруулах сүүлчийн хугацаа	Төсвийн төсөл боловсруулах дээд хугацаа	Хууль тогтоомжийн актын заалт
Франц	Нэгдүгээр сарын 1	10-р сарын эхний мягмар гараг	3 сар орчим	Төсвийн органик хууль Loi organique relative aux lois de finances
Япон	4-р сарын 1	Нэгдүгээр сар	3 сар гаруй	Нийтийн төсвийн хууль Public Finance Act
Өмнөд Солонгос	1-р сарын 1	10-р сарын 2	3 сар орчим	Үндсэн хууль
Мексик	1-р сарын 1	9-р сарын 8	4 сар орчим	Хууль
Нидерланд	1-р сарын 1	9-р сарын гуравдахь мягмар гараг	3 сар гаруй	Үндсэн хууль
Швед	1-р сарын 1	9-р сарын 20	3 сар гаруй	Парламентын тухай хууль Parliament Act
Их Британи	4-р сарын 1	Тодорхой хугацаагүй	Тодорхойгүй	
АНУ	10-р сарын 1	2-р сарын эхний Даваа гараг	8 сар орчим	Төсөв, Тооцооны хууль Law and Budget Act

Эх сурвалж: Paul Posner, Chung-Keun Park (2007) Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations, OESD Journal on Budgeting, Vol.7, #3.

Парламентаар төсвийг хэлэлцэх, батлах журмууд нь улс орнуудад өөр өөрийн онцлогтой байдаг. Хэдий тийм боловч нэгэн нийтлэг шинж нь парламентаас төсвийг хэлэлцэх, батлах журам нь шуурхай байх шаардлага юм. Энэ зорилгод хүрэхийн тулд ихэнх оронд төсвийн төслийг парламентаар дамжуулах тусгай, хурдавчилсан журам үйлчилдэг юм. Тухайлбал, төсвийн төслийг тэргүүн ээлжинд, дараалал харгалзахгүйгээр хэлэлцэх үүрэг парламентад оногддог. Тухайлбал, Туркийн Үндсэн хуулийн 162 дугаар зүйлд зааснаар, төсвийн төсөлд оруулахаар санал болгосон нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцүүлэхгүйгээр санал хураалтад оруулна. Мөн төсвийн хуулийг аль болох богино хугацаанд батлах шаардлагыг зарим үндсэн хууль тусгажээ (Ирландийн Үндсэн хуулийн 17 дугаар зүйл).

Үндсэн хуулиудаас гадна парламентын дэгийн хуулиуд нь төсвийн хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн хугацааг хязгаарладаг. Тухайлбал, төсвийг ихэвчлэн нэг уншилтаар хэлэлцдэг. Хэрэв зарим улсад хэд хэдэн уншилтаар хэлэлцэж баталдаг бол хоёр, гуравдахь уншилтыг хойшлуулахыг хориглоно (Данийн Үндсэн хуулийн 41 дүгээр зүйл). Түүнчлэн Франц Улсад жилийн орлого, зарлагыг тогтоосон санхүүгийн хуулийг батлан гаргах боломжтой хугацаанд оруулж ирээгүй бол Засгийн газар Үндэсний Хуралдайгаас татвар хураах зөвшөөрлийг нэн даруй хүсэж, төсвийн зүйл ангийг сайшаан дэмжсэн журмыг иш үндэс болгож тогтоол гаргаж зээл олгохоор заажээ. Мөн төсөв санхүүгийн хуулийн үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянахыг хориглох, эдгээр хуулиар санал хураалт явуулахыг хориглох зарим оронд тогтоосон журмууд нь энэ төрлийн төслийн хурдавчилсан байдлыг хангахад чиглэгдэж байв.

Хэлэлцүүлгийн хугацааг ч хязгаарладаг. Тухайлбал, Их Британий Нийтийн танхимд төсвийн хэлэлцүүлэг 26 хоног, Францын Үндэсний Хуралдайд 40 хоног, Францын Сенатад 15 хоногоос хэтэрч болохгүй.

Цөөн оронд төсвийн тухай хуулийн төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал гаргах парламентын гишүүний бүрэн эрх хязгаарлагддаггүй. Харин ихэнх оронд парламентын гишүүдийн энэ талын бүрэн эрхийг хуулиар хязгаарладаг. Тухайлбал, Испанийн Конгрессийн дэг хуулиар төсвийн тодорхой зарлага нэмэх тухай санал нь гагцхүү мөн хэмжээний орлого нэмэх саналтай хамт хэлэлцэх журамтай бөгөөд харин төсвийн орлогыг бууруулах тухай санал оруулахыг хориглодог. Их Британид хэрэв парламентын гишүүн нь нэгэн зэрэг засгийн газрын гишүүн биш бол төсвийн орлого, зарлага нэмэгдүүлэх буюу багасгах санал оруулах эрхгүй. ХБНГУ-д Бундесрат, Бундестагийн гишүүд зарлагыг гагцхүү төв засгийн газрын зөвшөөрлөөр нэмэгдүүлж болно. Канадад өргөн барьсан жилийн төсвийн тухай хуулийн төсөлд өөрчлөлт хийх бүрэн эрхийн тухай хууль тогтоомжид нарийвчлан тодорхойлоогүй боловч Парламентын эрх хэмжээ ихээхэн хязгаарлагдмал байна. Тухайлбал, шинэ хөтөлбөр тодорхойлох, санал болгосон зардлыг нэмэгдүүлэх эрх хэмжээг парламентын гишүүд эдлэхгүй бөгөөд, харин Засгийн газар нь шинэ бодлого

тодорхойлох өргөн эрхтэй юм байна (А.Энхбат, 2013, 152 дахь тал).

Энэ асуудлаар төрийн тогтолцооны хувь манайтай ижил төстэй улс орнууд ямар байр суурь баримталдгийг харьцуулах нь зүйтэй болов уу. Дараах хүснэгтэд парламентын бүгд найрамдах улсууд парламентын хэлэлцүүлгийн явцад төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжийг хэрхэн зохицуулдгийг 26 орны жишээн дээр харьцуулан үзсэн болно.

### Хүснэгт 13. Парламентад төсөв хэлэлцэгдэх явцад түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломж

№	Зохицуулалтын утга	Тухайн журам тогтоосон улсын тоо, нэр
1	Ерөнхий зохицуулалт тогтоосон бөгөөд парламентын хэлэлцүүлгээр төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг шууд хязгаарлаагүй улс	16 (Албани, Босни Герцеговин, Чех, Этиоп, Финлянд, Исланд, Ирланд, Македон, Мальт, Монтенегро, Непал, Серби, Словак, Сомали, Тунис, Вануату)
2	Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан онцгой тохиолдолд нэмэж болно	2 (Австри, Словен)
3	Зарлага нэмэхээр бол санхүүжилтийн эх үүсвэрийг заах	4 (Хорват, Эстон, Итали, Латви)
4	Зарлага нэмэгдүүлэхээр бол Засгийн газрын зөвшөөрөл авч байх	3 (Герман, Израиль, Молдав)
5	Зарлага нэмэгдүүлэхээр бол Аудитын Ерөнхий газар зэрэг тусгай эрх бүхий газраар хянуулах, зөвшөөрөл авах	1 (Грек Улс)

*Эх сурвалж:* судлаачийн судалгаа

Төсвийн хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн хугацааг аль болох хязгаарлах нь тэдгээрийн чанарт сөргөөр нөлөөлөх ёсгүй нь ойлгомжтой. Төслөөр санал хураалт явуулахаас өмнө түүнийг төсвийн болон бусад холбогдох байнгын хороонд хэлэлцдэг байв. Ихэнх парламентад төсвийн байнгын хороо хэлэлцүүлгийн үеэр гол үүрэг гүйцэтгэдэг боловч зарим оронд (АНУ) орлогын хэсгийг нэг байнгын хороо, зарлагын хэсгийг өөр байнгын хороо хариуцдаг тохиолдол бий. Их Британид төсвийг хэлэлцэхэд Нийтийн танхим бүрэн бүрэлдэхүүнээр оролцдог.

Төсвийг батлах саналын босгыг өөр өөрөөр тогтоодог. Их Британид төсвийн тухай хуулийг ердийн олонхиор батладаг бол Францад дийлэнх олонхийн санал шаардлагатай.

Зарчмын хувьд төрийн төсөв нь ээлжит санхүүгийн жил эхлэхээс өмнө батлагдсан байх учиртай. Эс тэгвээс төрийн зарлага нь хууль зүйн үндэслэлгүй болно. Чухамхүү үүнийг иш үндэс болгон төсвийн төслийг боловсруулах, парламентад өргөн мэдүүлэх хугацаануудыг тогтоодог.

- Тухайлбал, парламентад төсвийн төслийн оруулах дээд хугацааг тогтоох

- Ээлжит чуулганы хугацааг сунгах эсхүл ээлжит бус чуулганыг зарлан хуралдуулах (зарим оронд төсвийг баталтал чуулганыг завсарлуулахыг хориглодог)
- Төсвийг төрийн тэргүүний буюу засгийн газрын холбогдох актаар батлах (зарлиг, захирамж)
- Түр төсөв батлах, өмнөх оны төсвийн үйлчлэлийг сунгах.

Гэхдээ амьдрал баян учраас санхүүгийн жилийн эхэнд төсвийг баталж амжихгүй байх тохиолдол гардаг. Улсууд энэ байдлаас гарах янз бүрийн хувилбаруудыг үндсэн хуулиуддаа тогтоосон байдаг. Үүнд:

- Засгийн газар өөрийн актаар төсвийн төслийг түр хугацаагаар батлаж болно (Франц Улс).
- Парламент нь төсвийг түр хугацаагаар хэрэгжүүлэх хууль батлан гаргаж болно (Австри улсын Холбооны үндсэн хуулийн шинжтэй хуулийн 51 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг, Польшийн Үндсэн хууль).
- Парламент нь өмнөх оны төсвийн хуулийн үйлчлэлийг сунгаж болно. Тухайлбал, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 111 дүгээр зүйлд зааснаар, төсвийн хуулийг хугацаанд нь батлаж амжаагүй бол Холбооны засгийн газар нь өмнөх оны төсвийн хуулийг зарим хязгаарлалттайгаар баримтална.

Нийтийн эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад санхүүгийн (мөнгөний) хуулийн төслүүдийг гагцхүү парламентын доод танхимд оруулна. Ийм журам доод танхим нь дээд танхимаас илүү бүрэн эрхтэй ром-германы эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад ч бас үйлчилдэг (Франц улс). Жишээнүүд: АНУ, Герман, Франц, Филиппин).

### **3.3.3. Эрх зүйн зохицуулалт ба улс төрийн практик**

#### **3.3.3.1. Монгол Улсад төсвийг зохицуулж ирсэн нь**

Монголчууд Москвагаас хараат бус болсноо зарласан тэр үед угаасаа нурж байсан Оросын материал техникийн баазаас бидэнд ирдэг тусламж үгүй болсон. 1990 онд байгуулагдсан Д.Бямбасүрэнгийн Засгийн газар нь донор орнуудын жаахан тусламжаар улс орныг авч явах хүнд үүрэг хүлээсэн юм. Улсын үйлдвэрүүд шил дараалан хаалгаа барьж байсан тэр үед хувийн хэвшил ч хөгжөөгүй байсан. Улсын 1991 оны төсөв 5.3 тэрбум төгрөгөөр батлагдаж байсан нь ДНБ-ий 28 хувьтай тэнцэж байсан бол 1992 онд төсвийн ДНБ-тэй харьцуулсан хувь бүр 22 болтлоо буурчээ. Энэ үзүүлэлт 1993-1996 он хүртэл 36 хувь болтлоо өссөн ч 1996 онд дахин 22 хувь хүртлээ буурсан байна. Харин 18 жилийн дараа буюу 2008 оны Төсвийн тухай хуулиар төсвийн орлого 2,4 их наяд төгрөг болж өсчээ. Энэ нь ДНБ-ий 44 хувьтай тэнцэж байв.

2000 онд манай улсын төсвийн нийт зарлага 430 тэрбум төгрөг байсан бол 2013 онд 7.4 их наяд болж өсчээ. Үүнээс үзвэл манайд төсвийн орлого ч, зарлага ч богино хугацаанд өссөн нь харагдаж байна. Харамсалтай нь орлогын өсөлт нь зарлагын өсөлтөөс ихээхэн хоцорч байгаа тул эдийн засаг улам хүндэрсээр, улс орноороо өрийн дарамтанд орсоор ирсэн юм. 13 жилийн дотор долоон их наядаар төсвийн зарлага өсөхөд бараа үйлчилгээний зардал ес дахин өссөн нь нөлөөлсөн. Дарга, даамлуудын ширээ сандал, эд хогшил худалдаж авах зардал 5.1 дахин, урсгал засвар 2.7 дахин, гадаад томилолтын зардал найм дахин нэмэгдсэн гээд тоочвол “тэвчиж болох” олон юм өсчээ.

### **3.3.3.2. Монгол Улс дахь төсвийн эрх зүйн зохицуулалт**

Төсвийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд төсөв болон улсын төсвийг дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг: “4.1.5. “төсөв” гэж төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах хөрөнгө, орлого, зарлага, өр, төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, түүнд шаардагдах орц, хүрэх үр дүнгийн нийлбэр цогцыг; 4.1.6. “улсын төсөв” гэж Улсын Их Хурлаас баталсан, Засгийн газар болон улсын төсөвт харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн бүрдүүлж, хуваарилан зарцуулах төсвийг;” тус тус хэлнэ.

Бусад улсын нэгэн адил Монгол Улсад төсвийн эрх зүйн зохицуулалт, түүнчлэн төсвийн талаарх Улсын Их Хурлаас хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийг хэд хэдэн хуулиар тогтоодог. Гол гурван чиглэл нь Улсын Их Хурлаас төсвийн талаар хэрэгжүүлэх ерөнхий бүрэн эрхээс гадна төсвийн тогтвортой байдлыг хангах талаар хэрэгжүүлэх бүрэн эрх, өрийн удирдлагын талаар хэрэгжүүлэх бүрэн эрх юм.

Бүхний суурь болсон гэсэн утгаар Монгол Улсын Үндсэн хууль Улсын Их Хурлаас хэрэгжүүлэх төсвийн бүрэн эрхийг Хорин тавдугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт: “7/ төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах;” гэж тогтоожээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиас гадна энэ асуудлыг төсвийн гол хуулиуд болон Төсвийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга), Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Өрийн удирдлагын тухай хуулиар зохицуулдаг. Тухайлбал, Төсвийн тухай хуульд төсвийн талаар Улсын Их Хурлаас хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг 9 дүгээр зүйл болон 22 дугаар зүйлийн 4-т заасан байдаг. Эдгээр зүйлд зааснаар, Улсын Их Хурлаас төсвийн талаар хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг: Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 9.1.1-д заасны дагуу дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг батлах (9.1.1.); дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлж улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл,

улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, Ирээдүйн тэтгэврийн нөөц сангийн төсөв, тэдгээрийн тодотголыг хэлэлцэж, батлах (9.1.2.); нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн, улсын төсвийн гүйцэтгэлийг батлах (9.1.3.); төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих (9.1.4.); төсөв батлах эрх бүхий байгууллага нь төсвийг шатлал бүрээр, түүнд харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагч, тэдгээрийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүн, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээ, тусгай сан, орлого, санхүүжүүлэх эх үүсвэр бүрээр нь батлах (22.6.4) гэж тус тус тодорхойлжээ.

Уг хуулийн 7, 8 дугаар зүйлд тухайн жилийн улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, Ирээдүйн тэтгэврийн нөөц сангийн төсвийг боловсруулах, хэлэлцэх, батлах цагалбарыг нарийвчлан тогтоожээ. Хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар, Төсвийн жил нь тухайн оны 1 дүгээр сарын 01-ний өдөр эхэлж, тухайн оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр дуусгавар болно (7.1.).

Хуулийн 8 дугаар зүйлд зааснаар, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар болох яам, агентлагууд нь ирэх жилийн төсөвт тусгах саналаа жил бүрийн 8 дугаар сарын 15-ны дотор Сангийн яаманд ирүүлэх бөгөөд, Сангийн яам саналуудыг нэгтгэн боловсруулж, 9 дүгээр сарын дотор Засгийн газарт мэдүүлнэ. Засгийн газар жилийн төсвийн төслийг төсвийн ерөнхийлөн захирагч тус бүрээр хэлэлцээд, жил бүрийн 10 дугаар сарын 01-ний дотор Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж, ажлын гурван өдрийн дотор нийтэд мэдээлэх үүрэг хүлээнэ. Түүнчлэн төрийн аудитын төв байгууллага жилийн төсвийн төслийн талаарх дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд жил бүрийн 10 дугаар сарын 15-ны дотор хүргүүлнэ. Харин Улсын Их Хурал жилийн төсвийн төслийг хэлэлцэн жил бүрийн 11 дүгээр сарын 15-ны дотор батлана (8.4.1-8.4.8).

Энэ салбарын дараагийн гол хууль нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль мөн бөгөөд түүнд ч төсвийн тогтвортой байдлыг хангах талаар Улсын Их Хурлаас хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг тодорхойлжээ. Тухайлбал, хуулийн 9 дүгээр зүйлд: Улсын Их Хурал нь: дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг энэ хуулийн 11.1.3-т заасны дагуу тооцсон гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг тусгаж тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ, төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлж хуульчлан батлах (9.1.1.); жилийн төсөв батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад энэ хуулийн 11.1.3-т заасны дагуу тооцсон гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг тусгаж тодорхойлсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэх (9.1.2.); энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд заасныг үндэслэлтэй гэж үзвэл төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг түр хугацаагаар түдгэлзүүлэх шийдвэр болон тусгай шаардлагад нийцүүлэх арга хэмжээг батлах, шаардлагатай гэж үзвэл, тухайн жилийн төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах (9.1.3.); энэ хуулийн 10.1.6-д заасан хөтөлбөрийг хэлэлцэн батлах, түүний хэрэгжилтэд

хяналт тавих (9.1.4.); 15 дугаар зүйлд: Улсын Их Хурал нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон жилийн төсөвт, эсхүл Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн эдгээр баримт бичгийн төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинэ хөтөлбөр нэмж тусгах тохиолдолд уг асуудал нь макроэдийн засгийн төлөв байдалд болон төсвийн тусгай шаардлагыг баримтлахад хэрхэн нөлөөлөх талаар Засгийн газраар үнэлгээ хийлгэж, дүгнэлт гаргуулж болно (15.1.); 18 дугаар зүйлд зааснаар, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл нь төсвийн тусгай шаардлагыг энэ хуулийн 8 дугаар зүйлд зааснаас бусад шалтгаанаар хангаагүй нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчингуравдугаар зүйлийн 4-т заасны дагуу Засгийн газрыг огцруулах тухай санал гаргах үндэслэл болно (18.3.); Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, жилийн төсөв батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа төсвийн тусгай шаардлагыг хангаагүй нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучингуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д заасны дагуу хориг тавих бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үндэслэл болно (18.4.); 19 дүгээр зүйл зааснаар, энэ хуулийн 6.1.4-т заасан төсвийн тусгай шаардлагыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх зорилгоор өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн Засгийн өрийн үлдэгдлийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь хэмжээг 2015 оны төсвийн жилд 58.3 хувиас, 2016 оны төсвийн жилд 88 хувиас, 2017 оны төсвийн жилд 85 хувиас, 2018 оны төсвийн жилд 80 хувиас, 2019 оны төсвийн жилд 75 хувиас, 2020 оны төсвийн жилд 70 хувиас, 2021 оны төсвийн жилээс эхлэн 60 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байна (19.3.) гэж тус тус заасан байна. Харин “Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй хувийн саналаар энэ хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно.” гэсэн 19.7-дахь заалтыг Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн дагуу хүчингүй болгож байжээ.

Өрийн удирдлагын тухай хуулийн “Улсын Их Хурлын бүрэн эрх” гэсэн 7 дугаар зүйлд өрийн удирдлагын талаар Улсын Их Хурлаас хэрэгжүүлэх бүрэн эрхийг заажээ. Тухайлбал, Улсын Их Хурал нь: төсөв, мөнгөний бодлогын хүрээнд Засгийн газрын өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратегийн баримт бичиг /цаашид “стратегийн баримт бичиг” гэх/-ийг батлах (7.1.1.); дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон стратегийн баримт бичигт үндэслэн тухайн төсвийн жилд Засгийн газрын шинээр үүсгэх өрийн дээд хэмжээг төсвийн хамт батлах (7.1.2.); дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон стратегийн баримт бичигт үндэслэн тухайн төсвийн жилд Засгийн газрын шинээр гаргах өрийн баталгааны дээд хэмжээг тогтоох (7.1.3.); Засгийн газрын гадаад зээлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогыг тодорхойлох (7.1.4.); Засгийн газрын гадаад зээлийн гэрээг соёрхон батлах (7.1.5.); нийгмийн үр өгөөжтэй, улсын төсөвт эргэн төлөгдөх чадваргүй төсөл, арга хэмжээг зээллэгийн хөрөнгөөр эргэн төлөгдөх нөхцөлгүйгээр санхүүжүүлэх эсэхийг тухайн жилийн төсвийн хуулиар, шаардлагатай тохиолдолд тухай бүр шийдвэрлэх (7.1.6.); зээллэгийн хөрөнгөөр санхүүжүүлсэн төсөл, арга

хэмжээний үр дүнг төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангийн хамт хэлэлцэх, хэрэгжилттэй холбогдуулан чиглэл өгөх (7.1.7.); стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтийн талаарх Засгийн газрын тайланг хэлэлцэх, өрийн удирдлагын тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих (7.1.8.) бүрэн эрхтэй болохыг заажээ. Түүнчлэн хуульд заасан өөр бусад бүрэн эрхийг хэрэгжүүлж болохыг заасан байна (7.1.9.).

Эдгээр хуулиудаас гадна тухайн жилүүдийн Төсвийн тухай хууль болон Нийгмийн даатгалын сангийн төсвийн тухай хууль байна.

Төсвийг Улсын Их Хуралд хэлэлцэн батлахтай холбоотой журмууд, тэдгээрийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийвэл дараах байдал харагдаж байна. Нэгд, Төсвийн тухай хуулиар тогтоосон цагалбараас харвал парламентад улсын төсвийг хэлэлцэн батлахад 2 сар хүрэхгүй хугацаа ноогдож байна. Гэтэл нийтийн жишгээс харвал энэ хугацаа гурван сараас доошгүй байх учиртай.

Нөгөө талаас төсвийн хуулийн заалтууд нь зарим талаар хоёрдмол ойлголт төрүүлэхээр байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй. Тухайлбал, Үндсэн хуульд Засгийн газрын бүрэн эрхийг тодорхойлсон Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Засгийн газар “аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг” удирдана гэж заасан атал Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2 дахь заалтад: “...төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг хэрэгжүүлэх” гэж заасан нь Засгийн газар төсөв, санхүүгийн бодлогыг зөвхөн боловсруулах үүрэгтэй хэмээн ойлгогдож байгааг зүй ёсоор шүүмжилсэн билээ (Батчимэг, 37 дахь тал). Түүнчлэн Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд Улсын Их Хурал дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон жилийн төсөв, тэдгээрийн төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинэ хөтөлбөр нэмж тусгах тохиолдолд Засгийн газраар үнэлгээ хийлгэж, дүгнэлт гаргуулж болно гэж заасан нь зүй нь Засгийн газраас санал авах үүрэг нь Улсын Их Хурлын эрх болж хувирсныг судлаачид тэмдэглэсэн байна (Энхгэрэл, 92 дахь тал).

Хамгийн ноцтой асуудал нь Үндсэн хууль, холбогдох бусад хуулиар Улсын Их Хурал Засгийн газраас оруулсан төсвийн төсөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулж болох эсэх, хэрэв оруулах бол ямар хэмжээнд оруулах зэрэг хамгийн чухал асуудлууд нарийвчлан зохицуулагдаагүй байна. Энэ нь Улсын Их Хурлын гишүүд өөрсдийн үзэмжээр төсвийн орлого, зарлагын хэсгүүдэд өөрчлөлт оруулах үүд хаалга нь нээлттэй байна гэсэн үг. Үүнээс үүдэн УИХ-ын гишүүд өөрийн тойргийн, салбарын, бусад төрлийн төслүүдийн багтаахын тулд төсвийн орлогын хэмжээ, зардлын хэмжээ, агуулгыг нь хүртэл өөрчлөх нь газар авсан юм (Ч.Хашчулуун, 2017, 153 дахь тал). Төсвийг улсын биш тойргийн төсөв болгон хувиргасан нь төсвийг тойргийн санал авах хэрэгсэл болгоход хүргэсэн, өөрөөр хэлбэл тухайн тойргоос сонгуульд нэр дэвших намын гишүүдээ дэмжсэн эрх баригч намын бодлого болсон гэвэл хилсдэхгүй.

Тухайлбал, нийслэл ДНБ-ий 70 хувийг үйлдвэрлэдэг мөртлөө төсвийн 30 хүрэхгүй хувь нь нийслэлд ноогдож байна. 200 мянга шахам хүн амтай дүүргийн төсөв 20-30 мянган хүнтэй аймгийн төсвөөс бага байх жишээтэй. Өөрөөр хэлбэл, улс төрчдийн амлалтыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл болж хувирсан нь улсын төсвийн урсгал зардлын хэмжээг ихээхэн нэмэгдүүлэхэд хүргэсэн (Д.Оюунцэцэг, 2013, 155-156 дахь тал).

Үүний улмаас Улсын Их Хурлаас төсөв хэлэлцэгдэх явцад төсвийн зардал ёс юм шиг нэмэгддэг байдал олон жилийн турш давтагдсан юм. Үүнийг 2011 оны төсвийн хуулиар жишээлье. Уг хуулийн төслийг чуулганы нэгдсэн хуралдаан, байнгын хороодын хуралдаанаар хэлэлцсэний үр дүнд улсын төсвийн 2011 оны тэнцвэржүүлсэн орлого 2,492,3 тэрбум төгрөгт хүргэж Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийн төслийн орлогын дүнгээс 38.0 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдүүлсэн бол тэнцвэржүүлсэн орлогод нийцүүлсэн зарлага 2,785.9 тэрбум төгрөгт төлөвлөгдөн өргөн барьсан төсвийн төслөөс 106.1 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэн, улсын төсвийн нийт тэнцэл 290.4 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай гарч өргөн барьсан төсвийн төслөөс алдагдал 68.2 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэхээр төсөөлжээ. Хоёр дахь хэлэлцүүлэг хийсний дараа улсын төсвийн хөрөнгийн зардал 737.9 тэрбумд хүрч Засгийн газрын өргөн барьсан зардлаас нийт 95.5 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдсэн байна. Монгол Улсын 2011 оны нэгдсэн төсвийн нийт орлого 3,304.6 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 42.2 хувь, нэгдсэн төсвийн нийт зарлага 4,084.1 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 52.1 хувь, нэгдсэн төсвийн нийт алдагдал 779.5 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 9.9 хувь болж, өргөн барьсан төсвийн төслөөс алдагдал 1.3 хувиар нэмэгджээ ([www.parliament.mn/TGCH\\_DT\\_20150629112648\\_dadlaga2.doc](http://www.parliament.mn/TGCH_DT_20150629112648_dadlaga2.doc)). Мөн 2015 оны улсын төсөв нэг их наяд төгрөгөөр тасарсан байна. Зарим эдийн засагчийн хэлж байгаагаар Засгийн газар тухайн жил 500 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай төсөв УИХ-д оруулсан бөгөөд парламент нь алдагдлыг бууруулж батлахын оронд нэмээд 500 тэрбумын алдагдал баталчихжээ. Өөрөөр хэлбэл төсвийн нэг их наяд төгрөгийн алдагдлын тал нь УИХ, тал нь Засгийн газрын алдаа болж таарч байна.

Улс төржсөн, эдийн засгийн байдлаа бодитойгоор тооцоолоогүй, зохиомлоор өндөр орлоготой баталсан үр ашиг муутай төсөв дараа нь алдагдалтай болж, байн байн төсвийн тодотгол хийхэд хүргэж байна. Сүүлийн 20 гаруй жил сонгуулийн өмнөх төсөв ийм маягаар л батлагдаж ирсэн байдаг.

Дараах хүснэгтэд тэнцвэржүүлсэн орлого, зарлага болон зөрүүг 1990 оноос хойшх байдлаар харуулав.

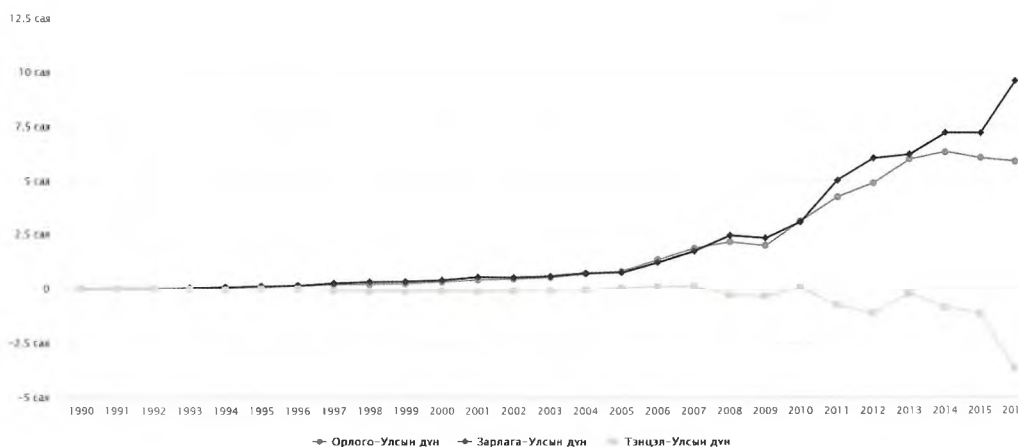
**Хүснэгт 14. Тэнцвэржүүлсэн орлого, зарлага (1990-2016, сая төгрөг)**

Он	Орлого	Зарлага	Зөрүү
1990	6494,2	6812,3	-318,1
1991	7208,7	8929,3	-1720,6
1992	12824,9	12360,8	464,1
1993	57682,3	57228,6	432,7
1994	86132,1	96103,2	-9971,1
1995	144568,9	132153,1	12415,8
1996	162923,6	162377,5	546,1
1997	222538,3	287648,5	-65120,2
1998	239998,1	342201,3	-102203,2
1999	266494,6	361683,8	95189,2
2000	350603,7	428491,0	-77887,3
2001	439290,0	562506,6	-123216,6
2002	477049,0	550481,2	-73432,2
2003	553889,3	606911,2	-53021,9
2004	713113,6	752486,4	-39372,8
2005	837858,3	764597,2	73261,1
2006	1360409,8	1237008,0	123401,8
2007	1880488,9	1747310,5	133178,4
2008	2170370,0	2466774,4	-296404,4
2009	1993995,6	2336629,7	-342634,1
2010	3122464,2	3080685,1	41779,0
2011	4227178,1	4997039,9	-769861,8
2012	4863120,8	5993800,5	-1130679,8
2013	5940066,7	6164685,3	-224618,7
2014	6276608,8	7144568,0	-867959,1
2015	5981064,0	7137973,9	-1156909,8
2016	5852075,9	9519906,1	-3667830,2

Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ, статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан

Хүснэгтээс харвал, эдийн засаг тэлэхийн хэрээр орлого ч нэмэгдэж, үүнийг дагаад ёс юм шиг зарлага ч нэмэгдэж, яваандаа орлогын өсөлт нь зарлагын өсөлтөө гүйцэхээ больсон нь харагдаж байна. Сүүлдээ төсвийн алдагдал нь их наядаар хэмжигдэх болжээ. Үүнийг дараах зургаас харна уу.

**Зураг 3. Төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл (улсын дүн), сая төгрөг**



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ, статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан

Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдаанаар 2017 оны 11 дүгээр сарын 14-нд батлагдсан төсөвт нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогыг ирэх онд 1.4 их наяд төгрөгөөр нэмэгдүүлж, 7.2 их наяд төгрөгт хүргэх, төсвийн нийт зарлагыг 156.6 сая төгрөгөөр өсгөж, 9.6 их наяд төгрөгт байхаар тооцжээ. төсвийн алдагдлыг 2018 онд 2,4 их наяд төгрөг байхаар баталсан байна.

### 3.3.4. Үндсэн хуулийн Цэцийн оролцоо

Улсын төсвийн тухай хууль хэлэлцэх явцад Улсын Их Хурлын гишүүдээс сонгогдсон тойрогтоо хэдэн саяар төсвийн мөнгө хуваарилдаг практик нилээд хэдэн жил үргэлжилсэн билээ. Анх 10 саяар эхэлж, хожим 100 сая, 250 сая болтлоо өсөж ирсэн нь Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх мэдэл хуваарилсан зарчмыг ноцтой зөрчиж байна гэж судлаачид үздэг байв.

Яваандаа энэ асуудал Цэцэд хүрэв. Цэц 2007 онд иргэдийн өргөдлөөр Монгол Улсын 2007 оны төсвийн тухай хуульд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойрог бүрт 250.0 сая төгрөг хуваарилсан нь Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар маргаан үүсгэсэн билээ. Маргаан хэлэлцэх явцад дараах нөхцөл байдал тогтоогдсон гэж Цэц үзжээ. Үүнд: Монгол Улсын Их Хурал “Монгол Улсын 2007 оны төсвийн тухай” хуулийн төслийг хэлэлцэхдээ Улсын Их Хурлын зарим гишүүдийн гаргасан саналын дагуу гишүүдээр жагсаалт гаргуулж Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойрог бүрт 250 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийхээр төлөвлөж, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар болон Шадар сайдын багцад тараан байршуулж, хөрөнгө оруулалтын жагсаалтыг хавсралтаар баталсан болох нь Улсын Их Хурлын намрын ээлжит чуулганы 2006 оны 10

дугаар сарын 26, 27; 11 дүгээр сарын 21, 26, 30-ны өдрийн нэгдсэн хуралдаан, Улсын Их Хурлын 2006 оны намрыг ээлжит чуулганы Төсвийн байнгын хорооны 2006 оны 11 дүгээр сарын 20, 29-ны өдрийн хуралдаан, Улсын Их Хурал дахь МАХН-ын бүлгийн 2006 оны 11 дүгээр сарын 20-ны өдрийн хуралдааны 186 дугаар тэмдэглэлүүд, Улсын Их Хурлын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн Р.Будын Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн тайлбар, Улсын Их Хурлын гишүүдийн хөрөнгө оруулалтын саналын жагсаалт зэргээс тодорхой харагдаж байна. Улсын Их Хурлын гишүүд зөвхөн өөрийн сонгогдсон Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойргийн явцуу эрх ашгийн үүднээс сонгуулийн тойрог бүрт 250 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийх жагсаалт гарган хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зарчмаар бус, Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойргийн зарчмаар хуваарилан тэгшитгэж, түүнийгээ халхавчлан төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын багцад суулган хуульчлан баталсан, ингэснээрээ Улсын Их Хурлын сонгуульд оролцох намууд болон нэр дэвшигчдэд тэгш бусаар өрсөлдөх нөхцлийг бий болгосон, төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар Улсын Их Хурлын гишүүний саналыг харгалзан тэдэнтэй зөвшилцөж хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийг хийхээр болсон байна.

Энэ бүхнийг үндэслэн Цэц нь Монгол Улсын 2007 оны Төсвийн тухай хуулиар Улсын Их Хурлын гишүүдийн тус тусын тойрогтоо хөрөнгө оруулахаар гаргасан санал, жагсаалтыг үндэслэн Улсын Их Хурлын сонгуулийн тойргийн журмаар тойрог тус бүрт тэгшитгэн хуваарилж, зарим төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн багцад тараан байршуулсан 250 сая төгрөг буюу нийт дүнгээрээ төсөвт туссан 19.0 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн "Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн"; Хорин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална"; мөн Засгийн газрын бүрэн эрхэд хамаарах Үндсэн хуулийн Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2/-ын "...улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх"; Тавин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн"; Жаран хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна"; мөн зүйлийн 2 дахь хэсгийн "Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв

нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно”; Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино” гэсэн заалтыг тус тус зөрчсөн байна гэсэн дүгнэлт гаргажээ.

Улсын Их Хурлын гишүүд тус тусын тойрогтоо төсвийн мөнгө хуваарилдаг практик Үндсэн хууль зөрчиж байгаа тухай Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт гарсаар байтал Улсын Их Хурал энэхүү зөрчилт ажиллагааг 2012 он хүртэл үргэлжлүүлснээр Цэцийн шийдвэрийг хэрэгжүүлдэггүй практикийг тогтоосон юм (Ч.Өнөрбаяр, 2017, 128 дахь тал).

Түүнчлэн “Улсын Их Хурлын нэгдсэн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй хувийн саналаар энэ хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болно.” гэсэн 19.7-дахь заалтыг Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн дагуу хүчингүй болгож байжээ.

## 4. ПАРЛАМЕНТ, ЗАСГИЙН ГАЗАР ХООРОНДЫН ХАРИЛЦААГ ТӨГӨЛДӨРЖҮҮЛЭХ БОЛОМЖ, АРГА ЗАМ: ЗАРИМ ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Монгол Улс 1992 оны Үндсэн хуулиараа парламентын засаглалын хэлбэрийг эргэлт буцалтгүй сонгосон билээ. Энэхүү тогтолцооны мөн чанар, үндсэн шинж нь төрийн дээд байгууллагууд бие биенээсээ ихээхэн хамааралтай байж, хоорондоо нягт холбоотой, уялдаатай үйл ажиллагаа явуулдагт оршино. Нийтлэг жишгээр ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож, Ерөнхий сайдыг парламентаас томилж, Засгийн газрыг парламентаас байгуулдаг учраас парламент нь хамгийн хүчтэй институт байдаг нь жам. Тийм учраас төрийн эрх мэдлийн зарчмын үйлчлэл нь парламентын хэмжээлшгүй их эрх мэдлийг хэрхэн сааруулах, хүч султай институт болох ерөнхийлөгч ба засгийн газарт парламентыг хянах, тогтоон барих хууль зүйн арга хэрэгсэл, механизмыг үндсэн хуулиараа тогтоож өгснөөр төрийн тогтоолцооны тэнцвэрт байдлыг хангадаг. Гэтэл Монгол Улсад чухамдаа хүчгүй нь хүчтэйд нөлөөлөх тэрхүү механизм илт дутагдсанаас болж төрийн тогтолцоо маань ихээхэн тогтворгүй байсан, цаашлаад улам хэврэгших хандлагатай боллоо. Иймд энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын төрийн тогтолцоог тогтворжуулахад чухам юу дутагдаж байгааг тодорхойлоход оршиж байсан гэж үзнэ.

Зарим зүйлийн тодруулбал, Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг томилох эсэхийг нууц санал хураалтаар ердийн олонхын саналаар шийдвэрлэдэг. Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын санал болгосноор УИХ-аар нэг бүрчлэн хэлэлцэж томилж байгаа нь олон улсад төдийлөн байдаггүй жишиг болно. Төрийн удирдлагын хэлбэр нь парламентын засаглалтай орны хувьд парламентад олонхи суудал авсан намын дарга Ерөнхий сайд болдог жишгийг хэрэглэхгүй байгаа нь байдлыг улам хүндрүүлсээр ирсэн байна. Нөгөөтэйгүүр Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр давхар ажиллах сонирхол улс төрчдийн сонирхлын төвд байгаа нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зүй тогтол, төрийн эрх хуваарилалтын амин сүнс болох нэг нь нөгөөдөө хяналт тавих боломж буюу эрх мэдлийн хязгаарлалтын зарчмыг алдагдуулж байна.

Өнөөдөр Улсын Их Хурлын тодорхой тооны гишүүд нэгдэн Ерөнхий сайдыг огцруулах санал гаргах боломжтой байна. Ингэхдээ чухам аль нам нь засгийн эрхийг барьж байгаа нь төдийлөн ач холбогдолгүй болжээ. Энэ нь парламентад олонхийг бүрдүүлж байгаа нам, эвслийн нэгдмэл бодлого хэрэгжүүлэх зарчмыг алдагдуулаад зогсохгүй, Засгийн газрыг тогтвортой ажиллах боломжгүй болгон парламентат ёсны үндсэн мөн чанарыг хөсөрдүүлж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хууль хэрэгжиж эхэлсэн 25 жилийн хугацаанд тодорхой асуудлуудыг Үндсэн хуулийн концепцээс өөрөөр авч үзэх, шинжлэх

ухааны зүй тогтлыг гажуудуулах, Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг хүчгүйдүүлэх, ардчилсан зарчмыг өөрчлөхийг оролдох зэрэг бусармаг үйлдэл байсаар байна. Үүнээс үзэхэд дэлхийн бусад орны туршлагатай харьцуулж, өөрийн орны улс төр, нийгмийн амьдралын практикийг судлах замаар улс төр, эрх зүйн системийг боловсронгуй болгох, Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны зарим ойлголтыг хөгжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдсаар байна.

### Санал:

1. Төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд парламентын засаглалтай Монгол Улсад 1992 оны Үндсэн хуулиараа төрийн эрх мэдлийг, хуваарилах, хянаж тэнцвэржүүлэх асуудлыг зохицуулсан зохицуулалтыг сэргээж, УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байх боломжийг хязгаарлах шаардлагатай байгаа нь сүүлийн 25 жилийн улс төрийн амьдралын практикаас харагдаж байна.
2. Засгийн газар нь кабинетын зарчмаар ажиллах 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл санааг бэхжүүлэх нэмэлт өөрчлөлтийг Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуульд оруулах шаардлагатай байна. Энэ нь УИХ-ыг парламентын засаглалтай орны сонгодог утгаар ажиллуулах эрх зүйн соёлыг бүрдүүлж, УИХ-аас Засгийн газрыг байгуулах, хянах механизмыг бий болгоход эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой болно.
3. Гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэргүүлж байгаа Ерөнхий сайд нь гагцхүү улс төрд нөлөөтэй байж улс орноо удирдах амаргүй ачааг үүрч чадна. Тийм ч учраас парламентын бүгд найрамдах улсад тогтсон нэгэн жишиг нь парламентад олонх суудал авч засгийн газрыг дангаараа байгуулж байгаа намын дарга, хэрэв эвслийн засгийн газрыг байгуулж байгаа бол эвсэл дотроо хамгийн олон суудал авсан намын дарга нь ерөнхий сайд болдогт оршино. Үүний гол агуулга нь ерөнхий сайдын байр суурийг бэхжүүлэх зорилготой. Иймд энэ журмыг Монгол Улсад тууштай нутагшуулбал (хуульчлан зохицуулбал) Засгийн газар илүү тогтвортой байж, өөртөө итгэлтэй, алсын хараатай бодлого хэрэгжүүлнэ.
4. Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийг парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт улам ойртуулж, Улсын Их Хурлын бүхнийг шийддэг, бүгдийг дарамталдаг сөрөг хандлагыг сааруулахын тулд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах бүрэн эрхийг жинхэнэ утгаар олгох. Тухайлбал, ийнхүү тараах үндэслэлийг тодорхой болгоод, хэрэгжих боломжийг нээж өгөх.
5. Улсын Их Хурал, Цэцхөёрын харилцаа ерөнхийдөө хэвийн байгаа боловч парламент нь өөрт таалагдаагүй зарим дүгнэлтийг хуулийн хугацаанд хэлэлцэхгүй удаах, үл ойшоох, зарим зөрчлийг үргэлжлүүлэх, Цэцийн

шийдвэрээр хүчингүй болгосон эрх зүйн зохицуулалтыг агуулгаар нь сэргээх зэрэг байдал гаргаж байсан нь харагддаг. Иймд төрийн тогтолцоонд Үндсэн хуулийн цэцийн байр суурийг бэхжүүлж Цэцийн шийдвэрийг хэрэгжүүлдэг соёлыг хууль тогтоох дээд байгууллагад төлөвшүүлэх.

6. Бусад байгууллагын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг тогтоох, өөрчлөх; бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах Улсын Их Хурлын бүрэн эрх нь УИХ өөрийн дураар хэдэн ч байгууллага үүсгэн байгуулж болохоор өргөн эрхтэй тодорхойлогдсон байна. Иймд гадаад улс орнуудын туршлагыг харгалзан парламентын хяналтын байгууллагын үндсэн чиг үүрэг болон тухайн байгууллагын удирдлагыг томилох, эсхүл түүний томилгоонд оролцохыг Үндсэн хуульдаа тусгах.
7. “Жинхэнэ” хараат бус агентлаг нь аль нь вэ гэдгийг тодорхойлох, тодруулбал, парламентын хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хамаарал бүхий байгууллагын талаар тус бүрээр нь нарийвчлан судлаж тодорхойлох. Энэ судалгаа бол зөвхөн Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд байх нь учир дутагдалтай бөгөөд олон салбар шинжлэх ухааны уулзвар дээр авч үзвэл илүү ач холбогдолтой байж болох юм.
8. Харин төрийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг байгууллагын дийлэнхийг УИХ-ын даргын санал болгосноор томилж байгаа нь УИХ-ыг давамгайл шинжтэй болгож байгаа тул өөрчлөх.
9. Бусад орны жишгээр Засгийн газраас оруулсан төсвийн төслийг парламентад хэлэлцэх явцад түүнд орлого, зарлагыг нэмэгдүүлэхийг хязгаарлах, хэрэв зарлагыг зайлшгүй нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж үзвэл түүнийг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг заах.
10. Төсвийн тогтвортой байдлын хууль, Өрийн тухай хуулийг ягштал дагаж мөрдөх, өрийн таазыг ДНБ-ний тодорхой хувиас хэтрүүлэхийг хатуу хориглох.

## НОМ ЗҮЙ

### А. Хууль тогтоомжийн актууд

Монгол Улсын Үндсэн хууль

Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга)

Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хууль

### Б. Ном бүтээлүүд

#### Монгол хэл дээр

- Азийн сан. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал //Бага хурлын материалын эмхтгэл. УБ., 2005 он
- Ж. Амарсанаа, О.Батсайхан. А. Түвшинтулга, Монгол Улсын Засгийн газар: түүхэн товчоон 1911-2012 УБ., 2013 он
- Баабар. Үндсэн хууль. "Өдрийн сонин" 2017.01.11
- Л.Болд. Шинэ Монголыг буй болгох бүх жор, санаа, хандлага Үндсэн хуульд бий. "Өдрийн сонин" 2017.01.12
- Д.Ганбат. Ардчиллын хөгжил ба Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал" (товхимол III). УБ., 2000 он.
- Б.Дэлгэрмаа. Парламентын засаглал, хууль тогтоох бүрэн эрх ба Улсын Их Хурал. "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал" (товхимол I). УБ., 1999.
- Дэлхийн улс орнуудын парламент (хураангуй лавлах). УБ., 2010 он.
- Ерөнхий сайдууд ярьж байна... Д.Бямбасүрэн. Монгол Улсын төрийн тогтолцооны одоогийн байдал, түүнийг хөгжүүлэх гол чиглэлүүд. Нээлттэй нийгэм форум.,
- Б.Жавхлан. Ерөнхий сайд танхимын бүрэлдэхүүнээ дангаараа шийдэх ёстой. Тэгж чадвал Засгийн газар хүчтэй байна "Өдрийн сонин" 2017.10.03
- Г.Занданшатар. Гүйцэтгэх засаглал ажлаа хийж чадахгүй байна. Бүх ажлыг нь УИХ зогсоогоод байна. "Өдрийн сонин" 2016.11.04
- Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал.УБ.2010 он. 204 дэх тал.
- Н. Лүндэндорж. Төрийн онол, 1997 он

- Н.Лүндэндорж. “Өдрийн сонин” 2016.11.11
- Д. Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт”. УБ., 2014 он.
- Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. Парламентат ёс. УБ., 2005 он.
- О.Машбат. Үндсэн хууль: улс төр-эрх зүй, хяналт-тэнцэл. УБ., 2015 он.
- Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ, 2016 он
- Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын төлөвшил, хөгжил (онол, практикийн хурлын илтгэлүүдийн эмхэтгэл). УБ, 2010 он. Улсын парламент 1990-2000 УБ., 2000 он
- С.Нарангэрэл. Эрх зүйн эх бичиг, анхны хэвлэл, “Адмон”, УБ., 2007 он.
- С.Нарангэрэл. Монгол Улс төрийн тэргүүнгүй болчих вий дээ. “Өдрийн сонин” 2017.09.18
- Д.Оюунцэцэг. Төсвийн бодлогын тулгамдаж буй асуудлууд, шийдвэрлэх арга зам. “Монгол улс дахь үндсэн хуулийн процессийн тулгамдсан асуудал: хууль тогтоох, сонгуулийн олон төсвийн процесс” [эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхэтгэл], 2013 он.
- Л.Оюун-Эрдэнэ. “Монголын үнэн”, 2017
- Ч.Өнөрбаяр. Монгол Улс дахь үндсэн хууль ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. “Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал (онол, арга зүй, хэрэгжилт), УБ., 2017 он.
- Х.Тэмүүжин. “Өдрийн сонин” 2016.10.04
- Д.Тэрбишдагва. Чадварлаг хүн гарч ирвэл дан эсхүл давхар дээлтэй байх нь сонин биш. “Өдрийн сонин”, 2017.10.05
- Удирдлагын академи. Монгол Улсын Төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам. УБ, 2011 он
- Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв. О.Мөнхсайхан, Д.Үүрцайх, О.Машбат, Э.Энхгэрэл. Монгол дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл. УБ, 2016 он.
- Улсын Их Хурлын Тамгын газар. Судалгааны эмхэтгэл ХХ боть. УБ, 2015 он.
- Улсын Их Хурлын Тамгын газар. Бодлогын судалгаа шинжилгээ XIII боть. УБ, 2012 он.
- Н.Учрал. Дарга нарын хоорондох үл ойлголцол өнөөдөр МАН-ыг ийм байдалд хүргэлээ. “Өдрийн сонин” 2017.08.31
- Ч.Хашчулуун. Монгол Улсын Үндсэн хууль ба эдийн засгийн хөгжлийн асуудлууд. “Монгол Улсын Үндсэн хууль-25 жил [эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл]”, УБ., 2017 он.



- Хууль зүйн тайлбар толь (хянан тохиолдуулсан Г.Совд, С.Нарангэрэл), УБ., 2003 он.
- А.Цанжид. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онолын үзэл баримтлалын тухай зарим асуудал. "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал" (товхимол I). УБ., 1999 он.
- Б.Чимид. Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ., 2008 он.
- Б.Чимид, Ардчилсан Үндсэн хууль бол Монголын ард түмний бүтээл мөн. "Ардчилсан Үндсэн хууль-20" (эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл), УБ., 2012 он.
- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. "Эдмон" УБ., 2002 он.
- Б.Чимид Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудалд. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ. 2008 он..
- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал (хоёр дахь хэвлэл). Нийтлэг асуудал, хүний эрх, шүүх эрх мэдэл, нутгийн удирдлага. 2017 он.
- Д. Чулуунжав. Либеральчлал ба ардчиллын нөхцөл дэх Монголын төрийн тогтолцоо, байгууламж, засаглал, үйл ажиллагааны хууль эрх, улс төр, философийн орчин үеийн тулгуур асуудлууд (1990-2009 он), УБ., 2009 он.
- А.Энхбат. Монгол Улсын төсвийн эрх зүйн шинэчлэлтийн асуудал. "Монгол улс дахь үндсэн хуулийн процессийн тулгамдсан асуудал: хууль тогтоох, сонгуулийн олон төсвийн процесс" [эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл], 2013 он.

### Орос хэл дээр

- А.С.Автономов. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб.- М, 2006.
- Г.Н.Андреева. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. –М.: Эксмо, 2005.
- Г.Г.Арутюнян, М.В.Баглай. Конституционное право: Энциклопедический словарь. "Норма", М., 2006.
- Р.В.Енгибарян. Сравнительное конституционное право: Учебник.- Ростов-на-Дону, "Феникс", 2007.
- Конституционное право зарубежных стран (под ред. М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо и Л.М.Энтина), Общая часть.–М., 2012.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб.- М, 2006

- В.В.Маклаков. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учеб.- 2-е изд., исправл. и доп. –М, 2012.
- Т.Я.Хабриева, В.Е.Чиркин. Теория современной конституции, “Норма”, М., 2007.
- В.Е.Чиркин. Конституционное право зарубежных стран. М., “Юристь”, 2005.
- В.Е.Чиркин. Сравнительное конституционное право. –М.: Изд-во Юриспруденция, 2011.

### **Англи хэл дээр**

- Andeweg R. Centrifugal Forces and Collective Decision-Making: the Case of the Dutch Cabinets//European Journal of Political Research. Dordrecht, 1983. Vol.16, N 2. P. 131.
- Anderson, Barry 38 The Value Of A Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit To The Legislative Role In Budget Preparation, The Role of Parliaments in the Budget Process, Edited by Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst and David Olson, 2005. 44 pages. Stock No. 37254
- Anderson, Barry (2005), “The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation”, International Monetary Fund, Washington DC.
- Bockenforde, Markus, A Practical Guide to Constitutional Building: The Design of the Executive Branch, “IDEA”, 2011,
- Constitutions of the Countries of the World. The Commonwealth of Australia Constitution Act. NY., 1987.
- Forestiere, Carolyn, and Riccardo Pelizzo 29 Does The Parliament Make A Difference? The Role Of The Italian Parliament In Financial Policy, The Role of Parliaments in the Budget Process Edited by Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst and David Olson, 2005. 44 pages. Stock No. 37254
- Hague, Rod, and Martin Harrop, Comparative Government and Politics: Introduction 2ndedi., Hongkong:Macmillian education. 1991.
- Lij[hart, Arend (1999) “Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries”, Yale University Press, New Haven and London.
- Lienert, Ian (2005), “Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?”, IMFWorking Paper No. 05/115, June, International Monetary Fund, Washington DC.
- Lienert, Ian and Moo-Kyung Jung (2004), “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison”, OECD Journal on Budgeting, Special Issue, 4:3, OECD Publishing, Paris.

- Pelizzo, Riccardo, Rick Stapenhurst and David Olson (eds.) (2004), "Trends in Parliamentary Oversight", World Bank Institute, Washington DC.
- Schick, Allen (2002), "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?", OECD Journal on Budgeting, 1:3, pp. 15-42.
- Wehner, Joachim 2 Legislative Arrangements For Financial Scrutiny: Explaining Cross-National Variation, The Role of Parliaments in the Budget Process Edited by Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst and David Olson, 2005. 44 pages. Stock No. 37254
- Zdenka Mansfeldová And Petra Rakušanová 18 Legislative Budgeting In The Czech Republic, The Role of Parliaments in the Budget Process, Edited by Riccardo Pelizzo, Stapenhurst, Rick, and David Olson, 2005. 44 pages. Stock No. 37254