

ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАЛТ БА ШАЛГАЛТ

Г. Чулуун, Ю. Эрдэнэтуяа

Монгол Улс нийгмийн шинэ харилцааны хөгжлийн тодорхой үеийг нэгэнт туулаад байгаа өнөө үед УИХ –ын ажлын чадамжийг бүх талаар дээшлүүлэх, түүний дотор, ялангуяа хянах ба шалгах ажлын талбарт нь хяналт, шинжилгээ, үнэлгээг нэвтрүүлэх боломж хэрэгцээ хэр зэрэг байгааг тандан тодруулах явдал нэн чухал юм.

Улсын Их Хурлын стратеги төлөвлөгөөнд³² туссан үндсэн 5 **зорилтын** 2 –т, “Парламентын хянан шалгах ажлын арга механизмыг төгөлдөршүүлж, үр нөлөөг дээшлүүлнэ, гэж заасан нь бий. Урт хугацааны уг зорилтыг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний хүрээнд олон чухал **зорилго** дурдагдсаны дотор,

- а) Парламентын хянан шалгах чиг үүргийн хэрэгжилтийн байдалд судалгаа шинжилгээ хийж, улмаар, шаардлагатай бол, эрх зүйн талаас нь тусгайлан зохицуулж шийдвэрлэх;
- б) Улсын Их Хурлын хянан шалгах үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллага, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлж, хяналтын үйл ажиллагааг илүү ил тод, нээлттэй болгох; ... зэрэг олон тодорхой заалтууд орсон байна.

Улсын Их Хурлын процедур ажиллагааг зохицуулсан холбогдох багц хуулийн агуулгыг дээрх чиглэлээр улам төгөлдөршүүлэх арга боломжийг судлах үүргийг Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Нарийн бичгийн дарга, Эрх зүй, хууль тогтоомжийн хэлтсийн удирдлагаас³³ өгсний дагуу бид доорхи материалыг боловсруулж бэлтгэв.

* * *

1. Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын эрх үүрэг, түүний хэрэгжилтийн талаар товч өгүүлэхүйд

Төрийн эрх барих дээд байгууллага буюу Монгол Улсын Их Хурлын өөртөө хадгалж хэрэгжүүлдэг нэг чухал “онцгой бүрэн эрх” нь Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд 1 –ийн 8 –д заасан ёсоор, төрийн хууль, шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах явдал юм. Энд гарч байгаа “биелэлт” гэдэг нь хууль тогтоомжийн “хэлбэрэлтгүй хэрэгжилт” –ийг хэлж байгаа бөгөөд харин, “хянан шалгах” гэдэг нь, тэрхүү хэрэгжилтийн байдал хэр зэрэг байгааг явц дунд нь хянаад зогсохгүй, шаардлагатай бол бүр лавшруулан шалгана гэсэн нилээн өргөн утгатай юм.

Улсын Их Хурал, НҮБ –ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн [газрын] хамтарч хэрэгжүүлсэн “Ардчилсан парламентыг бэхжүүлэх” төслийн хүрээнд багагүй хөрөнгө мөнгө заран монголын парламентын үйл ажиллагаанд цогц судалгаа хийж нэгдсэн тайлан, санал зөвлөмж гаргасан байдаг. Тэнд, “Монгол Улсын Их Хурал нь дэлхийн ардчилсан улс орнуудын парламентын нийтлэг жишгээр, өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд,

1. хууль тогтоох;
2. хянан шалгах;
3. төлөөлөх;

³² Улсын Их Хурлын 2002 оны 22 дугаар тогтоолоор;

³³ 2009.11.09 –нд Улсын Их Хурлын Тамгын Газрын Нарийн бичгийн дарга С. Магнайсүрэн, Эрх зүй, хууль тогтоомжийн хэлтсийн дарга Д. Насанжаргал;

гэсэн 3 үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна.

Гэтэл, Улсын Их Хурал өөрийн хянан шалгах чиг үүргээ хангалттай биелүүлж чадалгүй явсаар олон жил боллоо; гэсэн шүүмжлэл олон түмний зүгээс байнга гарсаар ирэв. УИХ –ын Тамгын газрын Судалгааны төвөөс гаргасан “УИХ –ын хяналт шалгалтын чиг үүргийн хүрээнд байгуулагдсан ажлын хэсгүүдийн үйл ажиллагааны талаархи статистик мэдээлэл” (1996 – 2009) –д, хяналт шалгалтын чиглэлээр байгуулагдсан ажлын хэсгүүдийн “үр дүнгээ хэлэлцсэн байдал” –ыг тоон үзүүлэлтээр харуулсан. Тэнд, өнгөрсөн 13 жилийн хугацаанд байгуулагдсан 244 ажлын хэсгийн 14 нь “ажиллаагүй”, 60 нь “ажилласан эсэх нь тодорхойгүй” гэж тэмдэглэгджээ. Тэгэхээр, УИХ –аас байгуулсан 3 ажлын хэсэг тутмын бараг 1 нь буюу 30.3% нь “үр дүнгээ өгөөгүй” сул үзүүлэлттэй байна.

Ийм байдалд хүргэсэн дор хаяж 7 шалтгаан байгаагийн нэг нь, тэнд дурдсанаар, “хяналт шалгалтын үр дүнг үнэлэх нэгдсэн хэмжүүр, шалгуур үзүүлэлт байхгүй” –д оршиж байгаа ажээ. Энэ нь, парламентын хянах ба шалгах чиг үүргийг нарийвчлан тодорхойлох чиглэлд үндсэн ойлголтууд жигдрээгүйн үр дагавар байж блох талтай.

Гадаадын улс гүрнүүд парламентын хяналтад, ... ялангуяа, парламентын шалгалтад онцгой ач холбогдол өгч, түүнийг олон оронд тусгай хуулиар зохицуулсан байдаг. Дэлхийн олон улс орны парламент иргэдийн анхааралд нэгэнт өртсөн, нийгмийн хурц маргаан дэгдээсэн “ноцтой халуун” асуудлыг “өөрөө шалган тодруулж, холбогдох арга хэмжээг авах” эрхээ өөр өөрийн үндсэн хуулиндаа тусгасан байдаг. Манайх ч уг нь тэгсэн байна.

Манай орны хувьд, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн өмнө дурдсан 25.1.8 –ыг, парламентын хяналт талд нь түлхүү хамаатуулж ойлгоод, “парламентын шалгалт” талд тун бага акцент өгч иржээ. Энэ байдал олон баримтаас ил харагддаг. Жишээ нь, УИХ –ын Тамгын газраас 2008 онд эрхлэн хэвлүүлсэн “УИХ –ын гишүүний гарын авлага (шинэчилсэн, 2 дахь хэвлэл)” –д, монголын парламентын хянан шалгах үйл ажиллагааны хэлбэрүүдийг нэгд нэгэнгүй тоочин жагсаахдаа, дотор нь доорхи 7 ажилбарыг оруулсан байна. Үүнд:

1. Асуулга тавьж хариу сонсох;
2. Бичгэн асуулт тавьж хариу сонсох;
3. Засгийн газар болон шууд тайлагнадаг байгууллагууд УИХ –ын шийдвэрийг хэрхэн биелүүлж байгааг **хянан шалгаж** дүнг хэлэлцүүлэх;
4. Төрийн [зарим] өндөр албан тушаалтантай холбогдсон ажил хэрэг, ёс зүйн зөрчлийг **шалгаж**, санал дүгнэлт гаргах;
5. Нэр бүхий зарим байгууллагын тайлан, мэдээлэл, илтгэл сонсох;
6. Ерөнхий сайдын мэдээллийг сонсч, түүнд аман асуулт тавьж хариулт авах; (Засгийн газрын мэдээллийн цагаар)
7. Улсын төсвийн гүйцэтгэлийг хянан хэлэлцэх;

Энд, “шалгана” гэсэн санаа зорилгоо илэрхийлсэн ердөө 2 –хон заалт байгаагийн нэг нь ёс зүйн тал руу яваад өгч байна. Парламентын хяналт (Parliamentary control) гэдэг нь Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих Улсын Их Хурлын хяналт юм. Үүний арга хэрэгсэл нь асуулт, асуулга тавих, илтгэл тайлан сонсох, мэдээлэл авах, төсөв хэлцэх, ёс зүй ярих ... хүрээгээр хязгаарлагдаад [чухамдаа, зөвхөн **хянах** талаа барьж явсаар] дуусч байна. Эд бүгд урсгал шинжтэй байнга явагддаг байнгын хяналт [тэртэй тэргүй явж байдаг зүйл] гэж ойлгогддог. Парламентын шалгалтаас ангид тасархай орших парламентын хяналт гэдэг бол өөрөө анхнаасаа ийм сул зүйл билээ.

Энэ жагсаалтад, Засгийн газарт итгэл үзүүлэх асуудлыг ямар нэгэн байдлаар дурдаагүй байна. Мөн, парламентын байцаан дүгнэх үүрэг боломжийг огт дурдалгүй орхигдуулжээ.

Парламентский контроль

- Парламентский контроль - форма государственного контроля над деятельностью правительства. Методами и формами парламентского контроля являются: постановка вопроса о доверии, резолюция порицания, интерпелляция, письменные и устные вопросы правительству (парламентские вопросы), парламентское расследование.

Парламентын хяналтын сул талыг улам тодотгосон заалтууд Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны процедурын хуулиудад олон таардаг. Жишээ нь, УИХ –ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 48 дугаар зүйлд,

- Ерөнхий сайд сар бүрийн 1 ба 3 дахь долоо хоногийн баасан гарагт, УИХ –ын чуулганы нэгдсэн хуралдаан дээр мэдээлэл хийж гишүүдийн асуултад хариулна. Ерөнхий сайдын мэдээллийг УИХ –ын Байнгын хороодын хуралдаанаар урьдчилан хэлэлцэхгүй;
- Ерөнхий сайд “[мэдээлэл өгөх] шаардлагагүй” гэж үзвэл **мэдээлэл хийхгүй байж болно** ... гэхдээ асуулт хариултыг энэ хуулиар тогтоосон хугацаа (1 ба 3 дахь долоо хоногийн баасан гараг) –нд байнга явуулна;

Тэмдэглэх нь:

- [Энд, хууль тогтоох байгууллагын шийдвэрт гүйцэтгэх засаглалын зүгээс “тааллаараа” хандах боломж нээгдсэн байна. Түүнийг хэдийгээр мөн хуулиар нээсэн ч гэлээ ... [тухайн асуудал дээр] парламент өөртөө хадгалдаг хяналтын эрхээ өөрөө мэдэн бусдад шилжүүлжээ гэж үзэж болохоор байна. Зохицуулалтын байдал ийм байхад “мэдээлэл авдаг парламентын цаг” тасалдах өндөр магадлалтай]

Мөн хуулийн 36 дугаар зүйлд,

1. Үндсэн хуульд зааснаар Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцна;
2. Улсын Ерөнхийлөгч ажлын тайлангаа жил бүр Улсын Их Хуралд ирүүлэх бөгөөд уг тайланг нэгдсэн хуралдаанаар нэг сарын дотор сонсоно; [хэлэлцэнэ гэзгүй сонсоно; гэжээ]
3. Улсын Ерөнхийлөгчийн тайлантай холбогдуулж гишүүд асуулт асууж болно. [Хэнээс ...?! гэдэг нь сонин. Улсын Ерөнхийлөгч Их Хурлын чуулганы хуралдаанд тааллаараа оролцдог тул тайлангаа ирүүлчихээд өөрөө хүрэлцэн ирэхгүй, “асуудахгүй байх” магадлалтай]

“Чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль” –ийн 50 –ийн 1 –т,

- Гишүүн асуулт тавих, түүний хариуг хэлэлцэхдээ дор дурдсан журмыг баримтална. Үүнд:
 - а) асуултын хариулт нь бичгийн А4 хэмжээний 1 хуудаснаас илүүгүй байна; ... гэх мэт.

Тэмдэглэх нь:

- Энд ирүүлж болох мэдээлийн багтаамжийг хязгаарласан нь ... тухайн асуудлыг лавшруулан сонирхох боломжийг багасгаж, хэт богино хариултаар “ам хаах” нөхцлийг бүрдүүлсэн шинжтэй байна. Асуугдагч тал боловсруулж цэгцэлсэн, нэгтгэж дүгнэсэн, үнэн зөв, бүрэн, тодорхой хариулт ирүүлэх ёстой. Ирүүсэн [тэр] хариу зарим тохиолдолд судалгааны төдийгүй хяналтын эцсийн шатны хэрэглэгдэхүүн ч болж болох юм.
- Асуултаар тавигддаг хяналтын эцсийн шат гэдэгт бид юуг хамаатуулж ойлгож байгаа вэ гэхээр, тухайн тавигдсан асуултаас сэдэвлэн босч ирж болох “Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэх” парламентын

хэлэлцүүлэгийг хэлж байгаа юм.

- Парламентын гишүүний асуулт (интерпелляц) нь Засгийн газрын тодорхой үйл ажиллагаа төрийн бодлогод харш байгааг олж илрүүлж, улмаар түүнийг өлгөг авч “хөгжүүлэх” нилээн “холын” бодол сонирхлын үүднээс тавигддаг тийм “арга механизм” юм. Тэгж байж асуулт “парламентын хяналт” гэдэг цаад утгандаа дүйж очно. Гэсэн ч парламентын гишүүний асуулга ба асуулт нь, туршлагаас харахад, “ажил сайжруулах чиглэл, хугацаа” заасан [нэг] тогтоолоос цааш хэтэрдэггүй ... хэрэг дээрээ бас л парламентын хяналтын сул хэлбэрт тооцогдохоор байна.

* * *

2. Парламентын хяналт ба шалгалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага

Олон орны хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааны туршлагаас үзэхэд, парламентын хянан шалгах бүрэн эрх нь,

1. хянах (сул хэлбэр)
2. шалгах (хүчтэй хэлбэр)

гэсэн 2 үндсэн бүрдэл хэсэгтэй байдаг гэж үзэж болохоор байна. Энэ хоёрын нэгдэл нийлбэрээр түүний илэрцийн байдал хэмжээ тодорхойлогдоно. Манайх сул талыг нь улам сулруулан хэрэглээд, хүчтэй талыг нь төдийлэн сайн хэрэглэж хэрэгжүүлж ирсэнгүй. Сул хяналтын механизм нь процедурын хуулиудаар зохицуулагдсан байдаг бол хүчтэй хяналтын механизм бие даасан тусдаа хуулиар зохицуулагддаг юм байна. Сүүлчийнх нь манайд [хэрэг дээрээ] алга.

Парламентын байцаан дүгнэх (гардан шалгах) үйл ажиллагаа (parliamentary examination, parliamentary investigation, парламентское расследование) нь Засгийн газрын болон болон УИХ –ын өөрийнх нь харъяаны байгууллагын үйл ажиллагаанд гардаг ... гарсан, ихэнх тохиолдолд нийтэд хэдийнэ анзаарагдаж, улмаар нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага, иргэн, олон түмний идэвхтэй тэмцлийн сэдэв, “нийтийн анхаарлын гол бай” болсон [тийм] хэрэг зөрчлийн үнэн мөнийг тогтооход чиглэдэг ажилбар юм.

Парламентское расследование

- Парламентское расследование проводится в отношении незаконных действий подконтрольных парламенту органов исполнительной власти, если допущенные нарушения имеют политический характер. [http://www.glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RPgwrgsityxqop!qutywur]

Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд, төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, түүний хүрээг тодорхойлсон байдаг бөгөөд, тэнд зааснаар, төрийн хяналт шалгалт гэдэг нь Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, Төрийн аудитын байгууллага болон төрийн захиргааны байгууллагын хяналт шалгалт³⁴, Үндсэн хуулийн цэц, шүүх, прокурорын хяналт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хяналт ... эд бүгдийг хамардаг; гэсэн байна.

Хууль тогтоомж ёсоор парламентын байцаан дүгнэх ажиллагаа нь төрийн хяналт шалгалтын тогтолцооны нэг бүрэлдүүн хэсэг мөн мэт харагдавч ... Улсын Их Хурал өөрөө төрийн байгууллага мөн үү биш үү гэдэг бол тусдаа их нарийн, чухамдаа, улстөрийн философийн талбарт хамаатах, маргаантай асуудал юм.

Улстөрийн дүгнэлт гаргаж, улмаар Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг чуулганы хэлэлцүүлгийн сэдэв болгон босгож ирэх чадамжтай, үүгээрээ засгийн бүх эрх монголын

³⁴ Мэргэжлийн хяналтын байгууллагыг хэлж байна;

ард түмний мэдэлд байгааг “шаардлагатай бол” нотлон харуулж байх “үүрэгтэй”, үнэмлэхүй эрхийн дээд байгууллага (Улсын Их Хурал) –ын шалган дүгнэх үйл ажилбарыг засаг төрийн системийн дотоод шалгалттай “нэг эгнээнд оруулж жагсаах” нь, зарим талаасаа, эргэлзээтэй үйлдэл юм.

Государственный контроль

- Государственный контроль - форма осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других нормативных актов, издаваемых органами государства.

Бас, “төрийн хяналт шалгалтын үндсэн зарчим” гэсэн ухагдахуун байдаг. Төрийн хяналт шалгалт нь зөвхөн хуулийг дээдлэх, нийгмийн шударга ёсыг хангах, бодитой бөгөөд ил тодын зарчимд үндэслэсэн байдаг бол парламентын шалгалт нь, зөвхөн хуулийг төдийгүй “зарчмын зарчим” –ыг, ө. х., үндсэн хуульт дэг ёсны тулгуур ойлголтуудыг эрхэмлэн, үзэл санааг “шүтэж” ажиллах шаардлагад тулгуурлах болдогоороо онцлогтой.

Парламентын шалгалт (байцаан дүгнэх үйл ажиллагаа) нь үндсэн хуулиар олгогдсон онцгой бүрэн эрхийн дагуу хийгддэг, заримдаа **улстөрийн дүгнэлт** ... хүртэл гаргах болдог, шаардлагатай бол засаг төрийг ч буруутгаж мэдэх онцгой ажилбар юм. Дэлхийн олон улс орон парламентын энэ өвөрмөц эрх мэдлийг олон янзын арга хэлбэрээр хуульчлан хэргэжүүлж байна.

Парламентын шалгалтын дүн, тухайн улс орны дотоодын амьдралд төдийгүй заримдаа бүр дэлхийн бодлогод нөлөөлөхүйц хэмжээний үр дагаварт хүргэж байсан тохиодол олон улсын практикт гарч байжээ. Украйны “Гонгадзе³⁵ –гийн хэрэг” (2000), тэнд гарсан “жүржийн хувьсгал” –д түлхэц өгч, америкийн уотергейтийн хэрэг³⁶ (1972) ерөнхийлөгч Р. Никсоныг огцроход хүргэсэн удаатай. 2005 онд Узбекистаны Андижанд гарсан олон нийтийн эмх замбараагүй байдал, манай “7 сарын 1” –ний асуудал ... [энэ тэр] гээд чухамхүү парламентын байцаан дүгнэх үйл ажиллагааг нэхэж шаардсан улстөрийн хэрэг явдлууд цөөнгүй гардаг.

Нийгмийн зүгээс ирж байгаа энэ мэт нэхэлт шаардлагыг зохих ёсоор боловсон зөв хүлээн авч, [урлагтайхан] шийдэх чиглэлд шуурхай ажилладаг хууль эрх зүйн механизм аль ч улс оронд тавигдсан, тэр нь үргэлж “байнгын бэлэн байдалд” байх учиртай. Манайд ийм зүгширсэн механизм, хэрэг дээрээ, байхгүй байна. Тэрхүү механизмыг хуулиар тавьдаг, өөрөөр хэлбэл, бидэнд парламентын шалган дүгнэх үйл ажиллагааг зохицуулсан тусгай хууль үгүйлэгдэж байна.

Парламентын шалгалтыг хэрэгжүүлэх эрх зүйн механизм нь, гадаадын туршлагаас харахад, бүхэлдээ үндсэн хууль ба хууль тогтоох ажиллагааны дэг процедурыг тогтоосон багц хуулийн холбогдох заалтуудын нийлбэр агуулгаар, мөн түүнчлэн бие даасан тусгай хуулиар ... гэх мэт олон аргаар тодорхойлогддог гэж үзнэ. Жишээ нь,

- Үндсэн хуулийн агуулгын тухайлсан тодорхой заалтаар парламентын шалган дүгнэх үйл ажиллагааны үндсийг тавьж, эрхийг нээж өгсөн байх;
- Улсын үндэсний хурал (parliament) –ын тухай хуулийн агуулгад парламентын шалгалтын эрхийг нээсэн заалт оруулаад зогсохгүй, тухайн шалгалтыг чухам яаж зохион байгуулж явуулах тухай дэлгэрүүлж тодруулсан байх;
- Төрийн эрх барих дээд байгууллагын шийдвэр гаргах процесс (Дэг) –ийн тухай

³⁵ Аллагад өртсөн украйны сэтгүүлчийн нэр;

³⁶ хууль бусаар тагнаж чагнасан асуудалтай холбоотой улстөрийн скандал;

хуулийн агуулгад парламентын байцаан дүгнэх ажиллагааны талаар тусгаж хуульчилсан байх;

- Төрийн дээд байгууллагаас парламентын шалгалт хийх, байцаан дүгнэх үйл ажиллагааг явуулах горимыг бүхэлд нь нэгтгэж зохицуулсан тусгай хуультай байх; ... гэх мэт.

* * *

Гурав. Гадаадын зарим орны туршлага

3.1. ОХУ

ОХУ –ын конституцид, [тэдний] хууль тогтоох байгууллага нь байцаан шалгах үйл ажиллагаа явуулна гэсэн заалт байхгүй. Гэхдээ, парламентын байцаан шалгах үйл ажиллагааг зохицуулсан тусгай хуультай юм. Ийм хуультай болохоосоо өмнө [тэнд] 3 ч удаа янз бүрийн хэлбэрээр “парламентын байцаан дүгнэх ажилбар” –ыг явуулсан туршлага байдаг. Тэдгээр нь, дараахь хэрэг явдлын учир шалтгааныг ухаж тогтооход чиглэсэн байв. Үүнд:

- а) СССР –ийн Дээд зөвлөлөөс томилсон парламентын комисс 1989.4.9 –нд Тбилисс –д болсон эмгэнэлт³⁷ явдал;
- б) ОХУ –ын Дээд зөвлөлөөс томилсон Парламентын комисс 1991 оны 8 сард гарсан “бүтээгүй төрийн эргэлт”;
- в) ОХУ –ын Дээд зөвлөлөөс томилсон Парламентын комисс 2004.9.01 –нд Хойд Осетийн Беслан хотод гарсан алан хядах ажиллагаа;

Дээр дурдсан парламентын байцаан шалгах ажилбаруудын нэг нь ч олон нийтийн хүсэн хүлээсэн [тэр] үр дүндээ хүрээгүй; гэж үздэг байна. Бесланы эмгэнэлт явдлын шалтгаан нөхцөлийг тогтоох парламентын комисс, хэрэг явдал болсноос хойш 2 долоо хоногийн дараа байгуулагдсан, комиссыг, парламентын дээд танхимын вице-спикер Александр Торшин удирдсан. Уг комисс их нууцлаг арга барилаар 20 шахам хоног ажилласан боловч эцийн дүн нь хэнд зориулагдсан болох нь тодорхойгүй үлджээ; ... гэх мэт.

ОХУ –ын хууль №196 “О парламентском расследовании” 2005 оны 12 дугаар сард батлагджээ. Олон жил маргалдаж, тээнэгэлзэж, эргэлзэж байж, эцсийн эцэст ийм хууль “хэрэгтэй” гэдэг дээр улстөрийн хүчнүүд санал нэгдсэн байна. Тухайн хууль батлагдаад 4 жил гаран болж байгаа ч ОХУ –д Парламентын шалган дүгнэх [ийм] комисс ердөө 2 удаа [гарч] ажилласан ... сүүлийнх нь ажлаа хараахан дуусгаагүй байна.

ОХУ –ын Парламентаас шинэ хуулийн үйлчлэлийн хүрээнд хийсэн 2 дахь шалгалт нь 2009.8.17 –нд Саяно–Шушенскийн усан цахилгаан станцад гарсан осол гамшгийн учир шалтгааныг эрэлхийлэхэд чиглэжээ. Оросын эрчим хүчний системийн хамгийн том тэр объект 2009.8.17 –нд аварт орж ажил нь зогссон. Ослын дүнд 75 хүний амь нас энджээ. Учирсан хохирлын хэмжээ 40 тэрбум рубл. –р хэмжигдэж, түүний сэргээн босголтын ажил 4 – 5 жил үргэлжилнэ; гэж зарим шинжээчид үзэж байгаа.

Шалгалтын комиссыг хэрэг явдал болсноос хойш 1 сарын дараа байгуулав. Шалгалтын комиссыг Төрийн Думын эрчим хүчний асуудал эрхэлсэн Байнгын хорооны дарга, “нэгдсэн орос” –ын депутат Юрий Липатов ахалжээ. Тэрээр энэ комиссыг ахлахаасаа

³⁷ 1989.4.04 –нд Тбилисийн төв талбайд, тусгаар тогтносон Гүржийн [хожмын] Ерөнхийлөгч Звиад Гамсахурдия ... нарын удирдлага дор болсон олон мянган хүний зөвшөөрөлгүй цуглааныг зөвлөлт төрийн эсрэг арга хэмжээ гэж үзэж Улаан армийн хүчийг хэрэглэн цус асаруулан дарсан;

өмнө уг ослын учир шалтгааныг олж тогтоох Засгийн газрын комиссын бүрэлдэхүүнд орж ажилласан байв. Парламентын тусгай комисс [ийн] ажиллах болсонтой холбогдуулж зарим хүмүүс, комисст итгэхгүй, бүр "... энэ комисс аваарын цаад үнэн бодит шалтгааныг хаацайлах зорилготой, сүржигнэж сүржигнэж эцсийн дүндээ хэлбэрийн төдий мэдэгдэл хийхээс хэтрэхгүй" гэж хүртэл ярьж бичиж байлаа.

Парламентын шалгалтын Комисс эхний ээлжинд, үйл явдлын халуун мөрөөр [газар дээр нь] ажилласан Засгийн газрын комиссын шалгалтын дүнг судлан шинжилжээ. Комисс дээр ОХУ –ын Эрчим хүчний сайд, "Русгидро" нэгдлийн дарга удирдлага, осол болсон усан цахилгаан станцын дарга инженерүүд, Засгийн газрын комиссыг ахалсан даргыг ... мөн шаардлагатай гэж үзсэн холбогдох бусад олон албан тушаалтныг нэгбүрчлэн дуудаж сонсов. Парламентын шалгалтын комисс ажлын үр дүнгээ илтгэл хэлбэрээр гаргах бөгөөд тэр нь одоо болтол бэлэн болоогүй байна. Хугацаа нь болоогүй байгаа.

Эрүүгийн хэргийн шинжтэй, эрх зүйн маргаантай асуудлаар энэ Комисс ямар нэгэн шийдвэр гаргаагүй, гаргахгүй, хуулиараа ч тэгэх боломжгүй юм. Харин, хаана төрийн хууль зөрчигдсөнийг, чухам ямар хуулийн заалт амьдралд нийцэхгүй байгааг, улмаар тэдгээрийг цаашид хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд яаж даруй зохицуулан шийдвэл зохилтойг албан ёсоор хэлэх бөгөөд, түүнчлэн, ажлын харицлагын талаасаа осолд буруутай гэж үзсэн зарим албантушаалтныг ажлаас нь чөлөөлөх санал оруулах эрхтэй юм.

Парламентын комисс томилогдон ажилласан нь тухайн хэргийг эрүүгийн талаас нь шалгаж байгаа Улсын прокурорын газрын мөрдөн байцаах албаны ажилд огтхон ч саад болоогүй. Харин ч, ОХУ –ын Ерөнхий Прокурорын дэргэдэх Мөрдөн байцаах газрын дарга нь (парламентын шалгалтын комиссыг ид ажлаа өрнүүлж байхад) "... гарсан аваар бол манай улсын эрчим хүчний системийн өнөөгийн бодит ерөнхий байдлын үнэн нүүр царайг илчлэн харуулсан, зүй ёсны үр дагавар мөн гэж урьдчилан хэлж болохоор байна" гэж мэдэгдэж байв.

Хэрвээ Парламентын байцаан дүгнэх комисс энэ удаад өөрийн өргөн мэдүүлэх Илтгэлээ "утга уянгын" тал руу нь хэт хэлбийлгэж тухайн хэргийг [уламжлал ёсоор] эзэнгүйдүүлж орхивол, "Орос эх орон одоо ба ирээдүйдээ [нэг хэсэгтээ] засаг төрөө хянах "ном ёсны механизм"³⁸ –гүйгээр, зоргоороо явах нь ямар ч эргэлзээгүй ил болно. Ингэж дүгнэхээс өөр аргагүй. Энд, эртний философчдын туслалцаа ердөөсөө хэрэггүй юм. Байдал дэндүү тодорхой ..." гэсэн тойм санаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслэлүүдээр ч цухалзаж эхэлжээ.

3.2. АНУ

Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг хянан шалгах нэг чухал хэлбэр болсон парламентын байцаан дүгнэх ажилбар гадаадын улс орнуудад түгээмэл хэрэглээтэй юм. Тухайн [нэг] улсын парламент нь 2 танхимтай байлаа ч, тэд бие биенээсээ хамааралгүйгээр өөр өөрийн байцаан дүгнэх эрхээ чөлөөтэй эдэлж болдог. АНУ –д парламентын байцаан дүгнэх ажиллагааг Байнгын хороо, дэд хорооноос болон 2 палатаас тус тус томилсон тусгай комисс хэрэгжүүлдэг ажээ. АНУ –д парламентын байцаан шалгах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхдээ тухайн асуудлыг эрхэлсэн Сенатын байнгын дэд хорооны дэг – дүрмийг баримтлан явуулдаг.

Хууль тогтоох байгууллага нь засаглалын бусад салаа мөчрийн үйл ажиллагааны талбарт байцаан шалгах ажилбар явуулж болох тухай заалт, уг нь, АНУ –ын Үндсэн хуулинд ч байхгүй юм. Хэдий тийм боловч Конгрессийн томилсон байцаан шалгах комисст АНУ –ын төр засгийн дээд албан тушаалтнууд, тэр байтугай АНУ –ын Ерөнхийлөгч хүртэл

³⁸ Резолюция Сената США № 62 от 28 февраля 1991 г.;

“дуудагдан” ирж мэдүүлэг өгч байхаар хуульчилагджээ. Байцаалт авна хэмээн зарлан дуудсаар атал ирээгүй албан тушаалтан гарвал, тэрээр “Конгрессийг хүндэтгээгүй” –д тооцогдож, шүүхэд дуудагдах нь “гарцаагүй” шахуу болдог байна.

Тэнд, тухайн хэрэг явдлыг байцаан шалгасан комисс эцсийн шийд гаргадаггүй. Комисст авагдсан мэдээлэл Сенат руу, эсвэл төлөөлөгчдийн танхим руу илгээх Комиссын илтгэлийн үндэс болдог. Харин, асуудалд холбогдсон байх магадлалтай тодорхой албан тушаалтны “хэрэг” –ийг шалгалтын комисс шүүхэд [түүгээрээ шууд] өгч болдог ба Улсын Ерөнхийлөгчийн тухайд бол импичментийн асуудлыг босгож ирдэг байна.

Конгрессийн шалган байцаах Комисст үнэн зөв мэдүүлэг өгсөн гэрчүүд нэр төртэй шударга байсныхаа төлөөх “шан” –д эрүүгийн хэргээс мултрах боломжтой. Парламентын байцаан шалгах ажилбар АНУ –д байнгын байдлаар “тогтмол” явагддаг, тэдгээрийн ихэнх нь олон нийтийн болон хэвлэл мэдээллийн анхааралд төдийлэн өртөлгүй өнгөрдөг ажээ.

3.3. Бусад улс орон

Германы Үндсэн хуулинд парламентын байцаан шалгах комиссыг хэрхэн томилох, засаглалын бусад механизмтай комиссын үйл ажиллагааг холбох, комиссын ажлын дүнг ашиглах талаар заасан байна. Иймэрхүү утга санаа бүхий зүйл заалтууд Грек, Испани, Итали, Швейцарь, Япон, Португалийн болон бусад олон орны Үндсэн хуулинд суужээ.

Парламентын байцаан дүгнэх үйл ажиллагааг тусгай хуулиар зохицуулдаг улс орнууд ч байна. Орос, Дани, Люксембург, Литва –д асуудал тусгай хуулиар, эсхүл тухайн орны үндэсний парламентын тухай хуулийн холбогдох бүлэг заалтаар зохицуулагддаг. Ер нь парламентын шалган байцаах чиг үүргийг хуульчлан хэрэгжүүлдэг улс болгон парламентын явуулах процедур үйлдлийг зааж зохицуулсан Дэгийн тухай хуульдаа асуудлыг бас нарийвчлан тусгадаг ажээ. Парламентын [өөрийнх нь] бие даасан шалган байцаах эрхийг Тусгаар улсуудын хамтын нийгэмлэгийн Беларусь, Гүрж, Молдав, Украин, Узбекистан, Армен зэрэг орнуудад баталгаажуулсан байна.

Европын Холбоо (хамтын нийгэмлэг) –ны эрхийг гажуудуулсан болон эрхийг зөрчсөн байж болзошгүй асуудлыг нягтлан шалгах Түр комиссыг байгуулж болох тухай, түүнийг анх үүсэхэд нь байгуулсан анхдагч гэрээний 193 дугаар зүйлд зааж өгчээ. Цаашлаад шаардагдах процедурын нарийн ширийн зүйлийг, сүүлд, 1995 оны 4 сарын 19 –ний өдрийн шийдвэрээр нэмж дэлгэрүүлсэн байдаг.

Парламентын байцаан шалгах эрх үүргийг хэрэгжүүлэх талаар баруун европын орнуудыг ба АНУ –г бусдаас илүү туршлагажсан гэж үздэг юм байна. Иймээс, тэдний хууль эрх зүйн зохицуулалтын зарим онцлогийг тухайлан дурдъя. Үүнд:

- Хамгийн гол асуудал бол парламентын шалгалтын сэдэв ба зорилгыг тодорхойлох явдал юм. Гэхдээ зорилгыг [бол] баримт бичигт тодорхой зааж тусгах нь ер нь ховор талдаа. Европын холбооны улсын ... өмнө дурдсан Гэрээний 193 дугаар зүйлд, томилогдсон Түр комисс “дэвшүүлсэн таамаглалыг шалгана” гэсэн санаа туссан байна.

Австрийн конституц асуудал үүсэхэд хүргэсэн өмнөтгөл “нөхцөл байдал”, “анхаарал татсан нөхцөл байдал” –ыг тухайлан сонирхохын зэрэгцээ шалгалтын комиссын бүрэлдэхүүний асуудлыг ч хөндсөн болтой байна. (Үүнийг тухайлан нягтлах цаг боломж туйлын хомс байв)

Гэхдээ, ихэнх тохиолдолд парламентын дүн шинжилгээ нь “нийгмийн нэхэл” –тэй асуултад хариу өгөхөд чиглэсэн “нийгмийн хурц асуудлыг хөндсөн”, “төр засгийн анхаарлыг татсан” ... гэх мэт хөвөмтгий, барьцгүй томъёолол руу хальтрах

шинжтэй, тухайн улс орны тухайн цагийн нийгмийн уур амьсгалд хөтлөгдөх хандлагатай байдаг ажгуу.

- Хоёр дахь чухал асуудал бол парламентын шалгалтыг хэрэгжүүлэх тэрхүү эрх бүхий “завсрын” бөгөөд “түр байгууллага” –ыг зөв тодорхойлох явдал юм. Шалгалтын эрх хэрэгжүүлэгчийг, гол төлөв, байцаан дүгнэх комисс, парламентын комисс, парламентын **ажлын хэсэг**, тусгай хороо ... гэх мэтээр нэрлэдэг. Яаж ч нэрлэлээ гэсэн тухайн байгууллага нэг удаагийн даалгавар гүйцэтгэх “түр” статустай байдаг ба дээд шатны ардын төлөөлөгчид (депутатууд) –ийн шахалт шаардлагаар үүсэн байгуулагддаг нь нэгэнт ил байна. Үүнээс өөрөөр байж болох бас нэг вариант нь, байцаан дүгнэх ажилбар” –ыг парламентын өөрийнх нь дотоод зохион байгуулалтын бүтцийн аль нэг Байнгын хороонд хариуцуулан даалгах явдал юм.

Америкт бол үүнийг Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүрэг бүхий Сенатын Байнгын дэд хорооны ажлын дүнг нягтлан шалгах байдлаар хэрэгжүүлдэг. Нэг үгээр хэлбэл, шалгадаг байгууллагын үйл ажиллагааг шалгах тухай энд яригдаж байна. Ийм аргын төсөөтэй хэрэглээ зарим улсын практикт ч бий. Жишээ нь, Орос бол “цагдаагийн цагдаатай” улс юм. Жишээ нь, хэн нэгнийг айлган сүрдүүлэх замаар гортоолон, түүнээс хахууль “салгаж” байгаа цагдааг жирийн иргэд байтугай, цагдаа нь өөрөө ч барих чадваргүй ... хүчин мөхөстдөг онцлогтой учраас тэнд, арга буюу “дараагийн шатны цагдаа” тайзан дээр гарч ирэх хэрэгтэй болдог байна.

- Парламентын шалгалтыг хэрэгжүүлэх 3 дахь вариант бол түүнийг байнгын ажиллагаат тусгай байгууллагад хариуцуулах явдал юм. ХБНГУ –д энэ үүгийг мэргэшсэн тусгай мөрдөн байцаах хороо, мөн түүнчлэн, батлан хамгаалах асуудал эрхэлсэн хороонд хариуцуулдаг.
- Дараагийн нэг зүйл бол парламентад шалгалтыг эрхлэн явуулах түр комиссыг тусгайлж олгосон бүрэн эрхээр хангаж өгөх асуудал юм. Эн тэргүүнд авч үзэх асуудал энд,

- а) Төрийн өндөр албан тушаалтныг гэрчийн мэдүүлэг заавал өгдөг болгох, тэднийг дуудаж ирүүлдэг хуулийн заалт чухал. Тусгайлсан тодорхой заалт, хуулийн заалт хэрэгтэй. Ингэж зохицуулаагүй бол шалгалтын комисст ирж мэдүүлэг өгөх хүн олдохгүй, улмаар парламентын шалгалт зорилгодоо хүрэхгүй. Ийм байдал нь парламентын байцаан дүгнэх ажиллагааг саатуулдаг гэж үзэж, үүнийг Францад 1977 онд хуулиар зохицуулжээ.

Парламентын шалгалтын комисст мэдүүлэг өгөхөөс зайлхийх, ташаа мэдээллээр төрөгдүүлэх, дутуу мэдээлэл өгөх ... зэргээр тухайн асуудлыг шийдэхэд элдэв төрлийн саад тотгор учруулсан албан тушаалтанд хуулийн хариуцлага тооцдог эрх зүйн зохицуулалттай орнууд бий.

- б) Парламентаас томилсон эрх бүхий комисс тухайлан сонирхож байгаа асуудалдаа хамаатай албан ёсны мэдээллийг шууд шуурхай цуглуулж, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийх хэрэгтэй болдог. Зарим мэдээлэл нууцын зэрэглэлтэй байдгаас болж “төвөг” учруулах нь ч бий. Иймээс, Комиссыг, түүний шаардсан мэдээллээр хангах үүргийг “шалгадагч” талд хуулиар ногдуулах хэрэг гарна. Хэрэгтэй мэдээллийг авах ба авсны дараа нягтлан шалгах арга ажиллагаа ч холбогдох хуулийн агуулгад нарийсган зааж өгдөг.

[Дашрамд тэмдэглэхэд, гүйцэтгэх болон засаглалын бүтцийн бусад ямар ч байгууллагаас тодорхой сэдвээр сайтар “боловсруулж нэгтгэсэн” багц мэдээлэл гаргуулж авах байнгын зайлшгүй хэрэгцээ төрийн эрх барих дээд байгууллагын ажлын албанд ч үйгүйлэгдэж байдаг юм. Үүнийг ч бас УИХ –ын тухай хуулийн “Тамгын газар” –ын талаар заасан тэр хэсэгт нэмж тусган

хамтад нь нэгмөр шийдмээр байна]

- с) Парламентын шалгалтын комиссыг сонсох, комиссын илтгэлийг нэгдсэн чуулганаар хэлэлцэх, улмаар холбогдох шийдвэр гаргах дэг процедурын олон асуудлыг хуулиар зохицуулдаг.

* * *

Дөрөв. Улстөрийн дүгнэлтийн тухайд

Парламент улстөрийн дүгнэлт гаргадаг байгууллага мөн гэж гэж хаана заасан байна, хэн тэгж байна; гэсэн асуулыг зориуд гаргаж тавъя. Төрийн эрх барих дээд байгууллагын шийдвэр нь хууль ба тогтоол гэсэн 2 үндсэн хэлбэртэй байдаг. Хууль тогтоомжид энэ бүхэн бий. УИХ –аас аль нэг асуудлаар ямар нэг дүгнэлт гарч гэмээнэ, тэр нь тогтоол хэлбэртэй, эсхүл тухайн тогтоолын агуулгад “заавал тэмдэглэгдэж” үлдсэн байх нь гарцаагүй юм. Ийм практик манайд олон байжээ. Жишээ нь,

- 1) УИХ –ын тогтоол, 1999.5.27, №37 нь “... Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлийг хүлээн зөвшөөрсүгэй” гэсэн агуулгатай Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн тухай шийдвэр юм; (Хөндлөнгийн субъектийн дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрнө гэдэг бол тэрхүү дүгнэлтэд парламент өөрөө “нэгдэж” байгаагаа илэрхийлж байгаа хэрэг мөн болов уу)
- 2) “Шалгалтын дүнгийн тухай” УИХ –ын 1994.01.17 –ны №19 дугаарт тогтоол. Тэнд, “Улсын аюулгүй байдлыг хангах ерөнхий газрын бүртгэлд авагдсан төрийн зарим өндөр албан тушаалтантай холбоотой гэх мэдээ, **мэдээлэл устгагдсан нь тогтоогдоогүй**, түүнчлэн эдгээр мэдээ, мэдээлэлд Улсын Их Хурал, Засгийн газрын гишүүдээс албан тушаалаа урвуулан ашигласан, хээл хахууль авсан, өмч хөрөнгө ашигласан гэх **баримт байхгүй**, Улсын аюулгүй байдлыг хангах ерөнхий газарт нууцын хадгалалт, хамгаалалт муу байгаагаас батлагдаагүй мэдээлэл хэвлэлд гарах, нийтийн дунд цуурхал байдлаар тарах, зарим албан тушаалтны нэр төрийг гутаахад ашиглагдах явдал гарсаар байна гэж УИХ –ын **ажлын хэсгээс дүгнэснийг** үндэслэн Улсын Их Хурлаас холбогдох шийдвэрийг тогтоол хэлбэрээр гаргажээ. (Парламентын шалгалтын хэсгийн дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн чуулганаар шийд гаргаж байна гэдэг нь шалгалт хийсэн ажлын хэсгийн дүгнэлт явсаар байгаад УИХ –ын дүгнэлт болон хувирч байгааг харуулж байна)
- 3) “Шалгалтын дагуу авах арга хэмжээний тухай” УИХ –ын 1994.12.06 –ны №91 дүгээр тогтоол. Тэнд, Улсын Их Хурлын тогтоолын дагуу ... улсын төвлөрсөн төсвийн зарцуулалт, хуваарилалтын байдлыг Сангийн яаманд шалгасан шалгалтын дүнгийн тухай Төсөв, санхүү, мөнгө-зээлийн бодлогын байнгын хорооны мэдээллийг нэгдсэн чуулганаар хэлэлцээд гаргасан тогтоол шийдвэртээ,
 - а) Засгийн газар ... төсөл хэрэгжүүлэх хүрээнд төсвийн хөрөнгийг эргэж төлөгдөх нөхцөлөөр ашиглуулах чиглэлээр олгогдсон эрх хэмжээг хэтрүүлсэн журам тогтоон мөрдөж, уг журмын хэрэгжилтэд тавих хяналтыг орхигдуулснаас их хэмжээний мөнгийг эргэж төлөгдөх төсвийн хөрөнгө гэсэн нэрээр олон аж ахуйн нэгж, байгууллагад бага хүүтэй удаан хугацаагаар судалгаа, тооцоо муутай олгосон байна;
 - б) Энэ нь төсвийн хөрөнгийг зориулалт бусаар ашиглах, зарим тохиолдолд зээлийн гэрээнд заагдаагүй зориулалтаар хувь хүн, хувийн компанид улсын хөрөнгөөр бизнес хийх боломж олгожээ; гэж юун түрүүнд **онцлон тэмдэглэсэн** нь “УИХ –ын дүгнэлт” гэж харагдахаар байна.
- 4) “Улсын Их Хурлын ажлын хэсэг байгуулах тухай” УИХ –ын 1998.12.02 –ны 121 дугаарт тогтоол. Тэнд, монголын ардчилсан хөдөлгөөний нэрт удирдагч, Монгол

Улсын Их Хурлын гишүүн, Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын Байнгын хорооны дарга, Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн, Дэд бүтцийн хөгжлийн сайдын үүрэг гүйцэтгэгч агсан Санжаасүрэнгийн Зоригийн амь насыг хэрцгийгээр бүрэлгэсэн хэргийг мөрдөн шалгах үйл ажиллагаанд тусламж, дэмжлэг үзүүлэх зорилго бүхий Улсын Их Хурлын ажлын хэсгийг ... байгуулсугай; гэжээ. (Энэ тогтоол, парламентаас томилогдсон ажлын хэсэг болгон [заавал] **шалгах, дүгнэх** үүрэг хүлээхгүй байж болдогийг бас харуулж байна, үүгээрээ тэр онцлог байна)

- 5) “Айлчлалын дүнгийн тухай” УИХ –ын 1994.3.29 –ний 24 дугаарт тогтоол. Тэнд, Улсын Ерөнхийлөгчийн [гадаад оронд] хийсэн албан ёсны айлчлалын дүнг сайшаасугай; гэжээ. (Тогтоолын агуулгад, болсон үйл явдлыг сайшаасан байна. Сайшаана гэдэг бол “сайн” гэсэн дүн гэсэн тавьлаа гэсэн үг. Дүн тавина гэдэг нь нэг төрлийн “дүгнэлт” болоод явчихна; ... гэх мэт)
- 6) “Улс төрийн үзэл бодлоор нь ялгаварлан төрийн албан хаагчдыг ажлаас нь халах, өөрчлөх алдаа завхарлыг зогсоох тухай тогтоолын төсөл буцаах тухай” УИХ –ын 2002.5.16, №17 тогтоол. Тэнд, 2000 оны сонгуулиас хойш төрийн албан хаагчдыг улстөрийн үзэл бодлоор нь ялгаварлан ажлаас нь халах, өөрчлөх алдаа завхрал гарсан гэж үзэх үндэслэл байхгүй тул ... УИХ –ын нэр бүхий гишүүдийн өргөн мэдүүлсэн тогтоолын төслийг санаачлагчид нь буцаасугай” гэжээ. (Энэ тогтоолын агуулгад байгаа “... алдаа завхрал гарсан гэж үзэх үндэслэл байхгүй” гэдгийг эрх бүхий байгууллагын дүгнэлт гэж үзэв)

[Төрийн тухайлсан салбарын ажилд] алдаа завхрал гарсан гэж үзэх үндэслэл байхгүй; гэсэн санаа төрийн эрх барих дээд байгууллагын шийдвэрт тусгалаа олно гэдэг бол төр [бүр] улстөрийн дүгнэлт гаргажээ; гэж ойлгогдохоор байгаа юм. Асуудал нь ч угаасаа шууд улстөрийн агуулгаар тавигджээ. Дүгнэлтийн ... тэр тусмаа улстөрийн дүгнэлтийн зөв бурууг энд бид тухайлан авч яриагүй, төрийн албан хаагчийнхаа хувьд тэгэх ч ёсгүйг нь зориуд тэмдэглэх хэрэгтэй болов уу.

- 7) 2008 оны 7 дугаар сарын 01 –ний өдөр болсон нийтийн эмх замбараагүй байдлын улмаас онц байдал тогтоох үед нийгмийн дэг журам сахиулах чиг үүрэг бүхий байгууллагууд хэрхэн ажилласан үйл ажиллагаанд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх үүрэг бүхий ажлын хэсэг УИХ –ын даргын 2009 оны 7 сарын 24 –ны өдрийн 126 тоот захирамжаар байгуулагдсан.
- 8) (Ажлын хэсгийн бүрэлдэхүүнд УИХ –ын нэр бүхий гишүүдээс гадна Улсын ерөнхий прокурор, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Хүний эрхийн үндэсний комиссын дарга, Монголын өмгөөлөгчдийн холбооны ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх, бусад зарим ажилтан орсон. Энэхүү ажлын хэсэг ... хүчний байгууллагынхан хуулийн дагуу ажилласан эсэх, галт зэвсэг, байлдааны зэвсэг, химийн хорт бодис, тэсрэх дэлбэрэх бодис хэрэглэсэн эсэхийг шалган тогтоох зорилготой байв. Мөн, үүнээс гадна цагдаа, хүчнийхэн онц байдлын үед эрх мэдлээ хэтрүүлсэн, албан үүргээ зохих ёсоор нь биелүүлээгүй зөрчил гарсан эсэх зэрэг асуудлыг судлан, шинэжилж дүгнэлт гаргах ... УИХ –д ажлаа тайлагнах үүрэг хүлээсэн байв)

* * *

Дурдсан цөөн жишээнээс үзэхэд монголын ардчилсан парламент түүхэндээ олон чиглэлийн асуудлаар янз бүрийн дүгнэлтийг гаргасаар иржээ. Парламент дүгнэлт гаргадаг нь нэгэнт ийнхүү тодорхой байна. Дүгнэлт нь харин ердийн дүгнэлт үү, улстөрийн дүгнэлт үү гэдэг бол шийдвэр тогтоолын нэрийн тодотгол, ердөө хэлбэр төдий зүйл аж. Улстөрийн дүгнэлтийг ч [зүгээр] ердийн дүгнэлт гээд гаргачихаж болно. Ерөөсөө парламент бол өөрөө

алхам тутамдаа улстөрийн шийдвэр гаргадаг тийм байгууллага билээ. (Шалгалтын ажлын хэсэг бол дүгнэлт гаргадаг, энэ тухай УИХ –ын тухай хуульд тухайлсан заалт бий)

Энэхүү дэд гарчгийн дор бид улстөрийн дүгнэлтийн тухай эхэлж ярьсан нь бас учиртай юм. Нийгмийн амьдралд, заримдаа чухамхүү улстөрийн дүгнэлт гаргахгүйгээр шийдэж болдоггүй асуудлууд гардаг. Тодруулж өгүүлэе. Манайд, улстөрийн хэлмэгдэгсэдийг цагаатгах ажлыг удирдан зохион байгуулах улсын Комисс шинэ Үндсэн хуулийн орчинд 20 шахам жил ажиллаж байна. Ардчилсан хувьсгалын эхэн үед, тэртээх 60 –аад жилийн өмнө болсон 1932 оны “Шамбалын дайн” –д оролцож [тал талаас] хохирсон хүмүүс, тэдний үр сад өөрсдийгөө улстөрийн золиос болсон, хэлмэгдсэн гэж үзэж, 1937 оны хэлмэгдэгсэдийн нэгэн адил “юм нэхэж” тус Комисст мэр сэр ханддаг байсан ч, тухайн үйл явдалд улстөрийн дүгнэлт өгөгдөөгүй учраас хэнийг нь, (аль талыг нь) чухам хэлмэгдсэн гэж үзэх нь тодорхойгүй гэх маягийн хариуг тэдэнд өгч, өргөдлийг нь зохих ёсоор авч үзэлгүй буцаасаар ... сүүлдээ цаг хугацааны эрхээр асуудал аяндаа өөрөө жинхэнэ утгаараа түүх болон хувирч, одоо бараг “хаагдсан” гэж хэлж болно.

Уг үйл явдлыг, тэр үед шинэ тутам үүсч байгуулагдан улмаар парламентад суудалтай болсон зарим улстөрийн нам хүчин “ардын бослого”, зарим нь “иргэний дайн” гэж үзэж байв. Иргэний дайн, ардын бослогын аль нь ч байлаа гэсэн тухайн үеийн засаг төрийн бурангуй бодлого, алдаа гажуудал, нугалаа завхралаас эхтэй нь мэдээж. Түүнийг, улстөрийн талаас нь нэгмөр хэлцэж дүгнээд “Цагаатгалын комисс” –ыг “хэлэх үгтэй”, хийх ажлын шинэ талбартай болгож өгч болох байсан ч тэгээгүй өнгөрсөн. Олон хүний ... олон иргэний гомдол барагдаагүй хоцорсон. Ганц жишээ дурдахад ийм буюу.

Улстөрийн дүгнэлт заримдаа ус агаар шиг хэрэгтэй болох тийм нөхцөл байдал нийгэмд хааяа үүсдэг, үүссэн тэр үед нь түүнийг цаг алдалгүй гаргаж байх нь ардчилсан төрийн тогтолцоо, олон урьгалч үзлийн орчинд бүр ч чухал юм. 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуулийн шинэ орчинд ажиллаж байгаа ардчилсан парламент үйл ажиллагааныхаа явцад олон дүгнэлт гаргадаг ч, чухамхүү улстөрийн дүгнэлт гаргах тал дээр өнөө хэр хангалттай түршлагажиж амжаагүй байна.

* * *

Тав. Дүгнэлт, санал

УИХ –ын үйл ажиллагааг төгөлдөршүүлэх чиглэлд анхаарлаа нэгэнт хандуулж байгаа болохоор, дор бид зөвхөн парламентын **хяналт шалгалтын асуудлаар** гэж явцууралгүй, “дашрамд” хөндөгдөж болох бусад санааг ч хамруулж тусгах боломжийг ашиглав.

А. Бүтэц зохион байгуулалтын талаар

1. Улсын Их Хурлын тухай хуулинд ... Байнгын хороодыг төрийн бодлогын салбар, чиглэлээр байгуулна; гэж дурдаад, “одоогийн бүтэц” –ийг зааж тусгасан байдаг нь зарим талаар төдийлэн оновчтой болоогүй, түүнийг сайжруулах өргөн боломжтой. Жишээ нь, УИХ –ын нийтлэг үйл ажиллагаанд нэгэнт хийгдсэн “орчны шинжилгээ” –нд тулгуурлан хуульд өөрчлөлт оруулах замаар парламентын дотоод зохион байгуулалтад байвал зохих **ерөнхий чиг үүргийн хороодыг** төвөггүй тодорхойлж болно. Эдгээр нь,
 - Хууль зүйн хороо; (УИХ –ын хууль тогтоох Ерөнхий чиг үүргийн дагуу)
 - Хяналт шалгалтын хороо; (УИХ –ын Хянан шалгах Ерөнхий чиг үүргийн дагуу)
 - Өргөдлийн хороо; (УИХ –ын төлөөлөх Ерөнхий чиг үүргийн дагуу)

2. Өмнө дурдсан 3 салбар бүтэц нь УИХ –ын **ерөнхий чиг үүргийн** (Байнгын) **хороод** байна. Ерөнхий чиг үүргийн Байнгын хороодыг ямар ч тохиолдолд “татан” буулгахгүй. Мөн, УИХ –ын бусад Байнгын хороодыг **“чиглэлийн хороод”** гэж ялгамжтайгаар нэрлэх нь зөв болов уу.
3. УИХ –ын Байнгын хороодыг [зүгээр л] “... хороо” гэх нь зүйтэй юм. Байнгын ажиллагаатай парламентын дотоод бүтцийг “Байнгын ...” гэж дахин тодотгох хэрэгцээ алга. Байнга бусаар ажилладаг байсан Ардын Их Хурал [байнгын бус парламент] –тай байх үеийн “постоянный комитет” –ийн хуулбар нэрийг өөрчлөх нь зөв болов уу.
4. УИХ –ын тухай хуулийн 19 –ийн 3 –т нэр заагдсан чиглэлийн байнгын хороодыг олон хувааж нарийсган задлах нь чухал байна. “Эдийн засгийн ...” гэх мэт хэт ерөнхий талбартай нэгж-бүтэц парламентын зохион байгуулалтын дотоод нэгжийн эрхийн тэнцвэр, ачааллын тэнцвэр, нөлөөллийн тэнцвэрийг алдагдуулдаг байж магадгүй шинж байдал ажиглагдлаа.

Үүнийг, УИХ –ын үйл ажиллагааны зарим статистик үзүүлэлийг үндэслэн хэлж байгаа юм. УИХ –ын хянан шалгах чиг үүргийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор 1996 – 2009 оны хооронд парламентаас албан ёсоор байгуулагдсан боловч **ажиллаагүй, ажилласан эсэх нь тодорхойгүй**, үйл ажиллагааных нь үр дүн гараагүй ажлын хэсгийн нийт тоо 76 байгаагийн 32 нь буюу 42% нь эдийн засгийн байнгын хорооны эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарч байна. Товчдоо, зарим Байнгын хорооны хэт ачааллыг зохион байгуулалтын арга замаар багасган, УИХ –ын чиглэлийн хороодыг ... тээврийн, татварын гэх мэтээр нарийсган задалсан шинэ тогтолцоонд оруулах асуудлыг судалж үзэх хэрэгтэй юм. Жишээ нь, ОХУ –ын Төрийн дум 32 байнгын хороо, 4 комисстой байдаг.

В. Хяналт шалгалтын талаар

1. УИХ –ын хяналт шалгалтын чиг үүрэг хэрэгжилт нь дээр үеийн “ардын хянан ...” ч биш, чухамдаа бас төрийн хяналт ч юм. Парламентын зүгээс явуулдаг энэ чиглэлийн үйл ажиллагааг зарим талаас нь төрийн хяналтад хамаатуулж авч үзэж болох болов ч түүнийг бүхэлд нь 100% төрийн механизмын дотор байдаг гэж үзэж боломгүй байна. Учир нь тэр заримдаа бас “шалгадаг төрийн байгууллагыг өөрийг нь [ард түмний нэрийн өмнөөс] шалгах” үүрэгтэйгээ олон түмэнд нотлон харуулах хэрэгтэй болдог; гэж үзнэ.
2. Парламентын хянан шалгах чиг үүргийг дотор нь дор хаяж 2 ангилан, нэгийг нь нөгөөгөөс нь ялган салгаж, хооронд нь тодорхой зааглах хэрэгтэй юм байна. **Парламентын хяналтын дээд хэлбэр нь, чухамхүү “парламентын шалгалт” мөн юм** байна.
3. Парламентын хяналтын дээд хэлбэр болсон “парламентын шалгалт” –ыг зохион байгуулах, төрийн эрх барих дээд байгууллагын байцаан дүгнэх ажлын үр нөлөөг дээшлүүлэхийн тулд, дэлхийн бусад зарим орны жишгийг дагаж УИХ –аас бие даасан тусгай хууль гаргах шаардлагатай байна.
Хууль “төртөл” цаг алдахгүй байх, УИХ –ын хянан шалгах чиг үүргийг илүү эффект сайтай хэрэгжүүлэхийн тулд, эхлээд, одоо хэлэлцэн батлахаар зэхэж байгаа УИХ –ын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (төсөл) –ын хүрээнд парламентын байцаан дүгнэх үйл ажиллагааг тусгайлан сонирхож авч үзэх, нэн тэргүүнд хэрэг болох зүйл заалтуудыг хуульд зориуд суулгаж өгмөөр байна.

4. Улмаар, УИХ –ын Хянан шалгах **Ерөнхий чиг үүргийн** дагуу парламентын зохион байгуулалтын дотоод бүтцэд Хяналт шалгалтын хороог шинээр байгуулж, түүнд, Улсын Их Хурлаас Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг зохион байгуулах ажлыг хариуцуулах шинэ боломж байна. Дашрамд тэмдэглэхэд, УИХ –ын Ерөнхий чиг үүргийн Байнгын хороо тус бүрийг (эс бөгөөс ядаж Хяналт шалгалтын хороог) УИХ –ын [нэг] Дэд дарга удирдаж байхаар зохион байгуулж, парламентын хяналтын чиг үүргийн **чухлыг** онцлон тэмдэглэж, түүний гадагшаагаа “үзэгдэх статус” –ыг зориуд нэгтгэж өргөж өгмөөр байна.
5. 1996 – 2009 оны хооронд монголын парламент хянан шалгах чиг үүрэгтэй ажлын хэсэг олон (жилд дунджаар ~20) –ыг байгуулжээ. Парламентад **хяналт шалгалтын асуудал эрхэлсэн тусгай Байнгын хороо** байгуулагдсанаар УИХ –аас, УИХ –ын Байнгын хорооноос, УИХ –ын даргын [тэндээс] томилогддог олон арван ажлын хэсгийн үйл ажиллагаанд нэгдсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ [мониторинг] хийгдэх анхдагч нөхцөл боломж бүрдэх эхлэл тавигдана; гэж үзэж байна.
6. Одоо бол, УИХ –ын тухай хуулийн 33.11 –т,
 - Улсын Их Хурлын дарга,
 - Байнгын хороо,
 - Дэд хороо,
 - Түр хороо
 [тэд бүгд] өөр өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд тус тусдаа, “... хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн хэрэгжилтийг шалгаж санал, дүгнэлт гаргах, шийдвэрийн төсөл боловсруулах үүрэгтэй ажлын хэсгийг парламентын гишүүд, бусад мэргэжилтнүүдийн оролцоотойгоор байгуулан ажиллуулж болно” гэсэн заалттай. Дээр нь нэмээд, УИХ -ын тогтоолоор ажлын хэсэг бас байгуулагддаг. УИХ –ын тухай хуулийн сая дурдсан, 33.11 –т “УИХ [өөрөө] ажлын хэсэг байгуулж болно гэж тодотгож оруулаагүй” –г ч мөн асуух тайлбарлах хэрэг гарч болно.
7. Парламентын, ялангуяа **шалгалтын** комиссыг байгуулдаг арга механизмыг боловсронгуй болгож, ажлын хэсэг байгуулахыг дэмжсэн саналын доод босгыг нийт (гадаадын туршлага) –ийн жишигт нийцүүлэх чиглэлд анхаарах шаардлага байна.
8. “Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын ажлыг уялдуулан зохицуулах асуудлыг зөвшилцөх чиг үүрэг бүхий **Зөвлөл** Улсын Их Хурлын даргын дэргэд ажиллана” гэсэн утга санаа УИХ –ын тухай хуулийн 11.3 –т бий. Парламентын шалгалт нь их төлөв нийгмийн резонанс өгсөн, Үндсэн хуулийн агуулгыг хөндсөн том асуудлыг хөнддөг тул энэ чиглэлээр зохион байгуулах шалгалтыг, шаардлагатай бол харин, [журмын дагуу ажилладаг энэ Зөвлөлөөс өөр] Үндэсний аюулгүй байдлын [хуулийн дагуу ажилладаг] зөвлөлийн ажилтай холбох, уялдуулах албан ёсны арга замыг УИХ –ын тухай хуульд тов тодорхой нэмж суулгаж өгмөөр байна.
9. Төрийн хяналт шалгалтын тухай хуульд “хяналт шалгалтын байгууллага хяналт шалгалт хийхдээ төрийн бус байгууллага, иргэдийн дэмжлэгийг авч болно” гэж заасан. Энд оролцооны зарчим хөндөгдөж байна. “7 сарын 1” –ний асуудлаар хийсэн парламентын нээлттэй хэлэлцүүлэгт чухамхүү энэ зарчмыг аж амьдрал дээр бодитойгоор хэрэглэжээ. Энэхүү “иргэдийн оролцооны зарчим” ... санааг парламентын үйл ажиллагааны дэг процедурын хуульд нэг тодорхой заалт болгон нэмж оруулмаар байна.
10. Парламентын нээлттэй хэлэлцүүлэг бол, зөвхөн, тодорхой сэдэв зорилгоор албан ёсоор явагдаж байгаа парламентын [тухайлсан тодорхой] шалгалтын ерөнхий

дэвсгэр дээр суурилж өрнөх нь илүү зохимжтой. Шалгалтын биш хэлбэрээр, дугуй ширээний ярилцлага маягийн нээлттэй хэлэлцүүлэх өрнүүлэх нь парламентын хянан шалгах чиг үүрэгийн дагуу хийгдэж байгаа нэн чухал ажилбарыг [зүгээр нэг] семинарын хэлбэрлүү гулсгах эрсдэл үүсгэнэ. Ийм эрсдлийг тойрох агуулга бүхий зүйл-заалтыг УИХ –ын тухай хуульд оруулж өгмөөр байна.

11. Парламентын хяналтын дээд хэлбэр болсон парламентын шалгалтыг хэрэгжүүлэгч түр хирнээ хангалттай өндөр өндөр статустай тэр байгууллагаа “... ажлын хэсэг” гэж хэт даруухан нэрлэх нь зохимжтой биш байна. Шалгалтын байгууллага, шалгадаг шаарддаг ... бүр “шалгадагыг шалгадаг” байгууллага гэдэг нь нэрээсээ хүртэл тод сайн харагдаж байвал зүгээр. “Ажлын хэсэг” гэдэг жол нэр эдүгээ дээр доргүй хаа сайгүй хавтгайрчээ. Иймээс, парламентын шалгалтыг хэрэгжүүлэгч [тэр] түр байгууллагыг “**УИХ –ын байцаан дүгнэх комисс**” гэж нэрлэх нь зөв болов уу.

