



УДИРДААГЫН
АКАДЕМИ

**ПАРЛАМЕНТЫН ЗАСАГЛАЛЫН
ҮНДСЭН ШИНЖ**

НИЙТЛЭГ ЖИШИГ,
МОНГОЛЫН ОНЦЛОГ

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН
008

Улаанбаатар хот
2018 он

ПАРЛАМЕНТЫН ЗАСАГЛАЛЫН ҮНДСЭН ШИНЖ

НИЙТЛЭГ ЖИШИГ, МОНГОЛЫН ОНЦЛОГ

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

Багийн удирдагч

Ч.Энхбаатар

Эрх зүйн тэнхмийн эрхлэгч, доктор, профессор

Судлаачид

С.Зулпхар

Удирдлагын академийн захирал, доктор, профессор

П.Амаржаргал

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, доктор

Р.Мухийт

Эрх зүйн тэнхмийн ахлах багш, докторант

Б.Алтанхорол

Судалгааны туслах ажилтан

“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГЫН ТОВЪЁГ

ӨМНӨХ ҮГ	IX
1. УДИРТГАЛ	1
2. СЭДВИЙН СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ	3
2.1. Үндсэн судлагдахуунууд: ойлголт, нэр томъёо	3
2.2. Эрдэмтэн, судлаачдын бүтээлд парламент болон засгийн газрын харилцааны асуудал туссан нь (тойм)	10
3. МОНГОЛ УЛС ТӨРИЙН УДИРДЛАГЫН ХЭЛБЭРИЙГ СОНГОСОН ТҮҮХЭН ҮЙЛ ЯВЦ	18
3.1. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцүүлэх, батлах явцад төрийн удирдлагын асуудлыг хөндөж, тогтоосон нь	18
3.2. Монголд тогтсон төрийн удирдлагын хэлбэрийн онцлог	22
4. ПАРЛАМЕНТЫН БҮГД НАЙРАМДАХ УЛС ДАХЬ ПАРЛАМЕНТ, ЗАСГИЙН ГАЗАР, ТӨРИЙН ТЭРГҮҮНИЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХАРИЛЦАН ХАМААРЛЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ШИНЖИЛГЭЭ	26
4.1. Парламентаас Засгийн газрыг байгуулах журам	26
4.2. Парламентаас Засгийн газрыг огцруулах үндэслэл, журам	32
4.3. Парламентыг тараах үндэслэл, журам	38
4.4. Парламентын гишүүний эрх зүйн байдал	49
4.4.1. Чөлөөт ба императив мандат	50
4.4.2. Иммунитет ба индемнитет	54
4.4.3. Парламентын гишүүнээс чөлөөлөх, огцруулах журам	58
4.4.4. Гишүүний бүрэн эрхтэй үл нийцэх алба, ажил	59
4.5. Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах, парламентыг тараах үйл явцад нөлөөлж буй хүчин зүйлүүд	61
4.5.1. Хоёр танхимтай парламент	61
4.5.2. Засгийн газрыг байгуулах үйл явц ба парламентад суудалтай намуудын оролцоо	64

5. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ПАРЛАМЕНТ БА ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХООРОНДЫН ХАРИЛЦАА, НИЙТЛЭГ ЖИШГЭЭС ЯЛГАГДАХ ОНЦЛОГ	66
5.1. Засгийн газрыг байгуулах журам.....	66
5.2. Засгийн газрыг огцруулах журам.....	71
5.2.1. Засгийн газар болон Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг хэлэлцэж байсан практик.....	71
5.2.2. Засгийн газрын ажилласан хугацаа, Засгийн газрыг хугацаанаас өмнө огцруулж байсан практик.....	75
5.3. Улсын Их Хурлыг тараах боломж.....	76
5.4. Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлыг Үндсэн хууль, бусад хуулиар зохицуулсан нь	79
6. ДҮГНЭЛТ	88
ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ.....	93
ХАВСРАЛТУУД.....	99

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АИХ	Ардын Их Хурал
АН	Ардчилсан Нам
АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
БНАСАУ	Бүгд Найрамдах Ардчилсан Солонгос Ард Улс
БНМАУ	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс
БНУ	Бүгд найрамдах улс
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
ЕС	Ерөнхий сайд
ЗГ	Засгийн газар
ЖДҮХС	Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сан
М	Москва
МАХН	Монгол Ардын Хувьсгалт Нам
МАН	Монгол Ардын Нам
МоАН	Монголын Ардчилсан Нам
МСДН	Монголын Социал Демократ Нам
МУБИС	Монгол Улсын Боловсролын Их Сургууль
МҮДН	Монголын Үндэсний Дэвшлийн Нам
ХБНГУ	Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
УБ	Улаанбаатар
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮХЦ	Үндсэн хуулийн цэц
ХХААХҮЯ	Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Төрийн удирдлагын хэлбэрийн ангилал	4
----------	---	---

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Төрийн удирдлагын хэлбэрүүдийн үндсэн шинж (харьцуулалт)..7	
Хүснэгт 2. Монгол улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн харьцуулалт	23
Хүснэгт 3. Итгэл үзүүлэх замаар Засгийн газар байгуулах журам.....	27
Хүснэгт 4. Парламент шинэ Ерөнхий сайдыг сонгох замаар засгийн газрыг байгуулах.....	29
Хүснэгт 5. Парламент Ерөнхий сайд болон сайдыг тус тусад нь сонгох замаар Засгийн газрыг байгуулах.....	30
Хүснэгт 6. Сайдыг томилох журам	31
Хүснэгт 7. Итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэхээ илэрхийлэх журмын хэлбэр, тархалт.....	33
Хүснэгт 8. Итгэл үзүүлэх эсэх санал хураалтын үр дүнд огцорсон Засгийн газруудын судалгаа.....	35
Хүснэгт 9. Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах үндэслэл, журам.....	37
Хүснэгт 10. Парламентыг тараах санал гаргах субъект.....	47
Хүснэгт 11. Парламентыг тараах үндэслэл.....	47
Хүснэгт 12. Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэхтэй холбоотойгоор Ерөнхийлөгч парламентыг тараах үндэслэл	48
Хүснэгт 13. Парламентыг тараах өвөрмөц журмууд	49
Хүснэгт 14. Сонгогчид парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах боломжийг үндсэн хуулиар зохицуулсан байдал (императив мандат)	53
Хүснэгт 15. Парламентын гишүүний халдашгүй байдлын зохицуулалт	56
Хүснэгт 16. Парламентын гишүүн үг хэлсний төлөө хариуцлага хүлээдэг эсэх (индемнитет)	57
Хүснэгт 17. Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүний үүргийг давхар хашиж болох эсэх.....	60
Хүснэгт 18. 1999, 2000 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтийн харьцуулалт	68
Хүснэгт 19. Ерөнхий сайдын санал болгосон Засгийн газрын бүрэлдэхүүн Улсын Их Хурлаар хэлэлцэх явцад хэрхэн өөрчлөгдөж байсны судалгаа	70
Хүснэгт 20. Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж байсан байдал.....	72
Хүснэгт 21. Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэж шийдвэрлэсэн байдал	72
Хүснэгт 22. Засгийн газрын ажилласан хугацаа	75

ӨМНӨХ ҮГ

Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах, Улсын Их Хурлыг тараах, төрийн тэргүүнээс парламент болон Ерөнхий сайдтай харилцах журмууд нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын цөм асуудлын нэг байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлэлцүүлэг эрчимтэй өрнөж байгаа энэ цаг үед Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах тухай Үндсэн хуулийн зохицуулалтад байгаа олон тулгамдсан асуудал, тухайлбал Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдыг томилдог бөгөөд Засгийн газрыг ердийн олонхийн саналаар огцруулдаг, Ерөнхийлөгчид парламентыг тараах, Ерөнхий сайдад бие даан танхимынхаа гишүүнийг томилох, огцруулах бодит эрхийг олгоогүй, энэ бүхнээс болж төрийн тогтолцооны тэнцвэр алдагдаж, төр үе үе гацаанд ордог асуудлыг судлаачид, улс төрчид, иргэд хөндөн шүүмжилж, өнөөгийн төрийн тогтолцоог боловсронгуй болгох санал, санаачлагуудыг идэвхтэй дэвшүүлэх боллоо.

Монгол Улс парламентын засаглал бүхий төрийн удирдлагын хэлбэрийг эргэлт буцалтгүй сонгосон билээ. Нийтийн жишгээр парламентын бүгд найрамдах улсад хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хооронд онцгой харилцаа тогтдог бөгөөд олон орны туршлагаас харахад эдгээр байгууллагууд өөр хоорондоо нэгдмэл нягт, харилцан шүтэлцээтэй байж гэмээнэ төрийн үйл ажиллагаа хэвийн явагддаг байна. Харин манайд төрийн тогтолцоо олигтой тогтворжиж чадахгүй байгаа нь сонгосон төрийн удирдлагын үндсэн шинжүүдийг хэр нутагшуулж чадсанд асуудлын гол гогцоо байна. Үүнийг дэнслэх шалгуур нь манайтай ижил төстэй тогтолцоо бүхий улсуудын туршлага байх учиртай. Энэ бүхнийг иш үндэс болгож, Удирдлагын академийн судалгааны баг “Парламентын засаглалын үндсэн шинж: нийтлэг жишиг, Монголын онцлог” сэдэвт судалгаа гүйцэтгэж, үр дүнгийн тайланг нийтийн хүртээл болгож байна. Тус судалгаанд, төрийн тогтолцооныхоо “өвчнийг” зөв оношилж, үр дүнтэй “эмчилгээ” хийх талаар үндэслэлтэй санаа оноо дэвшүүлэхийн тулд парламентын засаглалтай дөч гаруй орны эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практикийг судлан, тулгамдаж буй асуудлыг тодруулах оролдлого хийсэн болно.

Судалгааны онол, арга зүйн хүрээнд парламент Засгийн газрын төлөө хариуцлага хүлээх, Ерөнхий сайд гүйцэтгэх засаглалыг итгэлтэй тэргүүлэх, парламентын хяналт хэвийн хэрэгжих, ингэснээр Монгол Улсын төрийн тогтолцоог тогтворжүүлж, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг жинхэнэ утгаар төлөвшүүлэх талаар зарим санал, дүгнэлт боловсрулав. Энэхүү судалгааны мэдээлэл, үр дүн нь хууль тогтоогч, судлаачдын бодрол бясалгалыг

өдөөх, мэтгэлцээн өрнүүлэхэд бага атугай нэмэр болно гэдэгт найднам.

Энэ ялدامыг ашиглан хүч, хөдөлмөр гаргаж, идэвхтэй ажилласан судалгааны багийн гишүүддээ болон судалгааны хэлэлцүүлгүүдэд цаг зав гарган оролцож, үнэтэй санал зөвлөмж өгсөн Удирдлагын академийн эрдэмтэн багш нар, Эрдмийн зөвлөлийн гишүүдэд гүн талархал илэрхийлье.

Судалгааны багийн ахлагч, профессор Ч.Энхбаатар

1. УДИРТГАЛ

Монгол Улсын шинэ ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш 26 жил өнгөрсөн билээ. Энэ хугацаанд Үндсэн хуулийн үзэл санаа амьдралд биеллээ олсон юм. Гэхдээ Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлэх явцад түүнийг боловсруулагчдын урьдчилан тооцоолж чадаагүй сорилттой тулгарсаар байна. Энэ нь Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийг асуудлыг ч тойрсонгүй. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлд “Монгол Улс бол тусгаар тогтносон бүрэн эрхт Бүгд найрамдах улс мөн” гэж заасан. Энэ заалт бол Монголын Улсын төрийн хэлбэрийг илэрхийлсэн суурь заалт юм. Профессор Б.Чимид “Бүгд найрамдах засаг нь дотроо хэд хэдэн хэлбэртэй, тэр бүгд бас бичил хувилбартайг та бид мэднэ. Тэдгээрийн дотроос Монгол Улс парламентын засагт хэлбэрийг нь голлон тогтоосон билээ” хэмээн бичжээ (Б.Чимид, 2008(6), 17-19 дэх тал). Тэрээр энэ санаагаа Монгол Улсын Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш гаргасан бүх бүтээлдээ бататгасан байна. Түүнчлэн дийлэнх судалгаанд, мөн судлаачид Монгол Улс парламентын засагтай гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016, 24 дэх тал; С.Машбат, 2015а).¹ Гэвч Монгол Улсын Үндсэн хууль тогтоогчид нь парламентын засаглал бүхий бүгд найрамдах улсын нийтлэг жишгийг харгалзан Үндсэн хуульдаа төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хоорондын харилцан хяналт, тэнцлийг цогц байдлаар тусгаагүй юм. Үүнээс болж төрийн тогтолцоо хэврэгшиж, зарим талаар доголдож байгаа нь Засгийн газар ойр ойрхон солигдож байгаагаар илэрч байна. Иймд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар төрийн тогтолцоог парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт ойртуулах нь зүйтэй гэсэн санаа бодол маргаан, мэтгэлцээний гол сэдэв болсоор байна.

Тухайлбал, судлаач Н.Лүндэндорж, П.Амаржаргал нар Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага гэсэн томъёолол болон томилгооны эрхийг голлон авч үзсэн (Н.Лүндэндорж, 2010, 7-13 дахь тал; П.Амаржаргал, 2016, 70, 172 дахь тал) бол Ерөнхийлөгчийг бүх нийтээр сонгож буй асуудал, түүнчлэн Засгийн газрын гишүүн тус бүрийг Улсын Их Хурлаас томилж, огцруулж байгаа асуудал болон түүнд Ерөнхийлөгч хэрхэн оролцох асуудлыг ч энэ хүрээнд багтаах нь түгээмэл байна (Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв. Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хяналт, тэнцэл, 2016, 21 дэх тал).

2017 оны 5 дугаар сарын 25-ны өдөр Улсын Их Хурлын даргад

¹ Монгол Улсыг хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс гэж тодорхойлдог гадаад, дотоодын судлаач бий (Д. Чулуунжав, 2009, 317-326 дахь тал).

Н.Лүндээжанцан зэрэг нэр бүхий 26 гишүүний өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд “Засгийн газрын бүрэлдэхүүнээ тогтоох, гишүүдийг томилох, чөлөөлөх эрхийг Ерөнхий сайдад олгох, Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийг хасах, төрийн хяналтын байгууллага байгуулах” зэрэг эрх мэдлийн хуваарилалт, парламентын засаглалтай холбоотой өөрчлөлтүүдийг санал болгосон байна (Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар, 2017).

Эдгээр асуудлуудыг тойрсон мэтгэлцээн өнөөдрийн байдлаар явагдсаар байгаа бөгөөд шүүмжлэх, эсэргүүцэх үндэслэлүүд ч нилээдгүй гарч байгаа нь анхаарал татаж байна.

Иймд парламентын засаглал бүхий улс орнуудын онцлог, мөн чанарыг эрх зүй, улс төрийн үүднээс нээн илрүүлж, үүнийг өөрийн орны онцлогтой харьцуулан дүгнэлт өгөх, улмаар Үндсэн хуулийн шинэтгэлийн цаашдын хандлагыг тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага гарч байна.

Судалгааны баг парламентын засаглал бүхий гадаад улс орнуудын онцлог, мөн чанарыг эрх зүй, улс төрийн үүднээс нээн илрүүлэх, өөрийн орны онцлогтой харьцуулан дүгнэлт өгөх, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангахад ач тустай шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий санал, дүгнэлтийг боловсруулах зорилго тавьж ажилласан бөгөөд энэ хүрээнд парламентын засаглал бүхий гадаад улс орнуудын онцлог, мөн чанарыг эрх зүй, улс төрийн үүднээс судлах, зүй тогтлыг тодорхойлох, Монгол Улс дахь парламентын засаглалын онцлогтой холбоотой хууль тогтоомж, эрх зүйн актууд, бодлогын баримт бичгүүдийг судлах, парламентын засаглал бүхий гадаад улс орнуудын онцлог, мөн чанарыг өөрийн орны онцлогтой харьцуулан шинжилж, дүгнэлт өгөх чиглэлээр судлагаа хийв. Ингэхдээ Монгол Улс парламентын бүгд найрамдах улсын үндсэн шинжийг Үндсэн хуульдаа хэрхэн хуульчилсан ба Үндсэн хуульд парламент, төрийн тэргүүн, Засгийн газрын үйл ажиллагааг хооронд нь хэрхэн уялдуулсанд гол анхаарлаа чиглүүлсэн.

Судалгааны баг онолын эх сурвалж, хууль тогтоомж, улс төрийн практикт цогц шинжилгээ хийх явцдаа гадаадын зарим улсын Үндсэн хууль, парламентын тухай хууль тогтоомж, үйл ажиллагааны практик, номлолыг харьцуулан шинжлэх аргын тусламжтайгаар судлаж, судалгааны асуудалтай холбоотой хууль тогтоомж, онол, арга зүйн бүтээл, түүнчлэн судалгааны тайлан зэрэг хоёрдогч эх сурвалжуудыг шинжлэхдээ баримт бичгийн судалгааны аргыг ашиглан, мөн түүхчилсэн судалгааны аргыг хэрэглэсэн болно.

2. СУДЛАГДСАН БАЙДАЛ

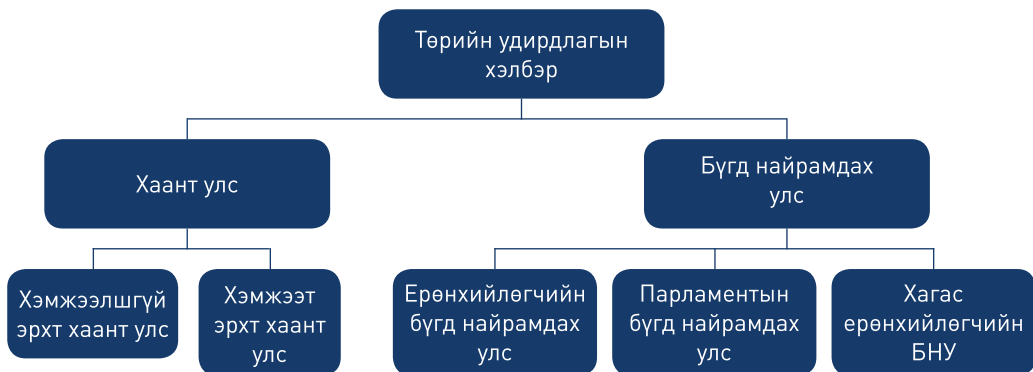
2.1. Үндсэн судлагдахуунууд: ойлголт, нэр томъёо

Төрийн удирдлагын хэлбэрийн ойлголт, ангилал, үндсэн шинжүүд. 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 цогц ойлголт юм. Тийм ч учраас төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудал аливаа үндсэн хуулийн цөм нь байдаг.

Эрх зүйн толь бичигт төрийн 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 (С.Нарангэрэл, 2007, 204 дэх тал).

Төрийн удирдлагын хэлбэрийг тодорхойлохдоо засгийн дээд эрхийг шилжүүлэх арга, дээд байгууллага, институтуудээс ард түмний өмнө хариуцлага хүлээдэг эсэх, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт зэрэг олон шалгуурыг харгалзах шаардлагатай байдаг. Эдгээр шалгуураар төрийн удирдлагын хэлбэрийг *хаант улс* ба *бүгд найрамдах улс*, хаант улсыг дотор нь *хэмжээлшгүй эрхт хаант улс*, *хэмжээт эрхт хаант улс*, харин өнөө цагт дэлхийд хамгийн их дэлгэрсэн төрийн удирдлагын хэлбэр болох *бүгд найрамдах улсыг Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс*, *парламентын бүгд найрамдах улс*, төрийн удирдлагын *холимог хэлбэр бүхий (хагас Ерөнхийлөгчийн) бүгд найрамдах улс* гэж ангилдаг. Бүгд найрамдах улсыг ангилахдаа Засгийн газрыг ямар субъект бүрдүүлж, Засгийн газар нь хэнд ажлаа хариуцан тайлагнаж байгааг гол шалгуур болгодог.

Зураг 1. Төрийн удирдлагын хэлбэрийн ангилал



Монгол Улс парламентын бүгд найрамдах улс учраас төрийн удирдлагын энэ хэлбэрийн үндсэн шинжийг тодорхойлохоос эхлэх нь зүйтэй болов уу. *Парламентын бүгд найрамдах улсын* гол онцлог нь төрийн тэргүүн, гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний үүргийг хоёр өөр субьектэд салган хариуцуулдаг, Засгийн газрыг парламентаас байгуулж, хариуцлага хүлээлгэдэг төрийн удирдлагын ардчилсан хэлбэр юм. Төрийн удирдлагын энэхүү хэлбэрийг улс төрийн соёл, ардчилал, иргэний нийгэм өндөр хөгжсөн, олон намын хүчтэй, тогтвортой тогтолцоо бүхий орнууд сонгосон байдаг. Тухайлбал, ХБНГУ, Итали, Грек, Энэтхэг зэрэг улс парламентын тогтолцоотой юм (Конституционное право зарубежных стран, 2005, 151 дэх тал). Уг тогтолцооны үндсэн шинжүүдийг эрдэмтэн, судлаачид дараах байдлаар тодорхойлдог:

1. Ард түмнээ төлөөлсөн байгууллага нь парламент юм.
2. Төрийн тэргүүний нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох, Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлсэн Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг батлах зэргээр Засгийн газрыг эмхлэн байгуулахад парламент идэвхтэй оролцоно.
3. Парламентыг дээдлэх зарчим үйлчилдэг тул Засгийн газар түүний өмнө улс төрийн хариуцлага хүлээнэ. Парламент нь Засгийн газрын тэргүүн (Ерөнхий сайд, канцлер), түүний кабинетад (зарим улсад сайд нарын зөвлөл гэж нэрлэдэг) итгэл хүлээлгэх, хэрэв итгэл хүлээлгэхгүй бол огцруулах бүрэн эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын тогтвортой байдал нь парламент түүнд итгэл үзүүлж байгаа эсэхээс шалтгаална.
4. 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.
5. Төрийн тэргүүнийг парламентаас сонгоно. Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог тул түүний легитим (хүлээн зөвшөөрөгдсөн)

шинж нь хязгаарлагдмал байдаг (Ц.Сарантуяа, 2008 он. 86-87 дахь тал). Харин парламентын тогтолцоотой цөөн улсад Ерөнхийлөгч бүх нийтийн сонгуулиар сонгогддог журмыг тогтоожээ.

6. 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 байдаг. Энэ нь төрийн тогтолцоог тэнцвэржүүлэх механизм болдог.

Дээрээс дүгнэвэл, парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн институцүүд нэг нэгнээсээ хамааралтай байж, өөр хоорондоо барьцалдсан үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай тулгардаг юм. Засгийн газар нь парламентын итгэл дээр суурилдаг, төрийн тэргүүнийг ихэвчлэн парламентаас сонгодог. Эдгээр зохицуулалтаас харвал парламентын бүгд найрамдах улсад төлөөллийн дээд байгууллага нь хамгийн хүчтэй институц байдаг боловч түүний эрх мэдлийг сааруулах, шаардлагатай гэж үзвэл түүнд хориг, саад тавих нөхцөл бололцоог бусад институцэд олгосон байдаг. Тухайлбал, Ерөнхий сайдын саналаар төрийн тэргүүн парламентыг тарааж болох журам нь төрийн удирдлагын энэхүү хэлбэрийн нэгэн онцлог юм.²

Дараагийн ээлжинд дэлхийд хамгийн их тархсан *Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын* үндсэн шинжүүдийг авч үзье. Үүнд:

1. Ерөнхийлөгч нэгэн зэрэг төрийн тэргүүн ба засгийн тэргүүн байдаг. Ийм улсад Засгийн газрын Ерөнхий сайдын албан тушаал байдаггүй.
2. Ерөнхийлөгч ч, парламент ч бүх нийтийн сонгуулиар тус тусын тодорхой бүрэн эрхийн хугацаагаар сонгогдож, бие даасан үйл ажиллагаа явуулна. Энэ хоёр институц нэг нэгнээсээ үл хамаарч, бие биенээ хянах, нөлөөлөх боломж ихээхэн хязгаарлагдмал байна (Ерөнхийлөгч парламентыг тараах эрхгүй, парламент Ерөнхийлөгчийг гагцхүү үндсэн хуульд заасан үндэслэлээр импичментын журмаар огцруулах боломжтой).
3. Ерөнхийлөгч бодит бүрэн эрхтэй, эрхээ хэрэгжүүлэхдээ парламентын зөвшөөрөл авах шаардлагагүй.
4. Ерөнхийлөгч Засгийн газрын гишүүдийг томилдог бөгөөд сайд нар ажлаа түүнд хариуцан тайлагнана. Мөн төрийн захиргааны бусад байгууллагыг байгуулна.

Дээрх шинжүүдэд дүн шинжилгээ хийвэл Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад хамгийн их эрх мэдэлтэй, хүчтэй субъект нь Ерөнхийлөгч байна. Хэдий тийм боловч төрийн тэргүүн нь парламентыг тараах эрхгүй, нөгөө талаас хуульд заасан үндэслэлээр парламент Ерөнхийлөгчийг хариуцлагад татаж, огцруулах боломжтой байгаа нь Ерөнхийлөгч бусад институцийг дарамтлах,

² Парламентын удирдлагын хэлбэртэй улсад үйлчилдэг ийм зохицуулалтыг төрийн эрх мэдэл хуваарилах “зөөлөн” хувилбар гэдэг.



дур зоргоороо аашлах бололцоог хумьсан, ингэснээр төрийн тогтолцооны тэнцвэрийг хангахад чиглэсэн зохицуулалт юм. Төрийн удирдлагын хэлбэрүүд дотроо Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын хэлбэр нь илүү тогтвортойд тооцогддог. Энэ нь уг хэлбэрийг дэлхийн олон орон сонгоход нөлөөлсөн. Гэхдээ Ерөнхийлөгч ба парламентын аль аль нь бүх нийтийн сонгуулийн үр дүнд ард түмнээс бүрэн эрхийнхээ мандат авдаг тул Ерөнхийлөгч ба парламентын олонх нь өөр өөр намд харьяалагдах нь цөөн бус байдаг. Ийм тохиолдолд парламентын олонх нь Ерөнхийлөгчийнхөөс өөр улс төрийн чиг шугам баримтлах тул энэ хоёр институцийн хооронд зөрчилдөөөн үүсэх магадлал өндөр байдаг.

Өнөө цагт нэлээн газар авах хандлагатай байгаа *холимог (хагас Ерөнхийлөгчийн)* тогтолцоо дараах үндсэн шинжтэй. Үүнд:

1. Ерөнхийлөгч ба парламент нь бүх нийтийн сонгуулиар бүрэн эрхийнхээ мандатыг авна. Үүгээр Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой адил байдаг.
2. Засгийн газрыг Ерөнхий сайд толгойлдог. Үүгээр парламентын бүгд найрамдах улстай төстэй. Гэхдээ гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдсон Ерөнхийлөгч ба парламентаас хамааралтай Засгийн газар хамтран хэрэгжүүлдгээрээ онцлогтой.
3. Засгийн газар нэгэн зэрэг Ерөнхийлөгч ба парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг.
4. Ерөнхийлөгч нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх үйл явцад хязгаарлагдмал нөлөө үзүүлнэ.
5. Зарим улсад (Франц) Ерөнхийлөгч парламентыг тараах, Засгийн газрыг огцруулах бүрэн эрхтэй байдаг.

Холимог (хагас Ерөнхийлөгчийн) тогтолцоонд Ерөнхийлөгчийн ба парламентын бүгд найрамдах улсын үндсэн шинжүүдийг хосолдог нь түүний дээрх шинжүүдээс харагдаж байна.³ Төрийн тэргүүн нь хууль тогтоох ба гүйцэтгэх эрх мэдэлд зохих нөлөө үзүүлэх чадвартай байж, үүгээрээ төрийн тогтолцоог тэнцвэржүүлэгч гол хүчин зүйл байхаар зохицуулагдсан нь удирдлагын энэ хэлбэрийн онцлог юм. Дөнгөж 60 жилийн өмнө үүссэн холимог засаглалын голлох шинжүүдийг үндсэн хуульдаа зөв суулгаж чадвал парламентын болон Ерөнхийлөгчийн засаглалын дутагдалтай талуудыг сааруулж болно гэж үзэх нь бий.

Дараах хүснэгтээр төрийн удирдлагын эдгээр хэлбэрүүдийн үндсэн шинжүүдийг хооронд нь харьцуулав.

³ Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын онцлогийг иш үндэс болгож төрийн удирдлагын аль хэлбэрт илүү ойр байгаагаар нь судлаачид холимог засаглалтай улсыг хагас Ерөнхийлөгчийн, эсхүл хагас парламентын бүгд найрамдах улс гэж тодотгодог тал бий.

Хүснэгт 1. Төрийн удирдлагын хэлбэрүүдийн үндсэн шинж (харьцуулалт)

№	Үндсэн шинж	Парламентын БНУ	Ерөнхийлөгчийн БНУ	Хагас Ерөнхийлөгчийн БНУ
1	Төрийн тэргүүнийг сонгох журам	Парламент	Бүх нийтийн сонгуулиар	Бүх нийтийн сонгуулиар
2	ЗГ-ыг хэн байгуулдаг	Парламент	Ерөнхийлөгч	Парламент (Ерөнхийлөгч оролцоно)
3	ЗГ-ыг хэн тэргүүлдэг	Ерөнхий сайд	Ерөнхийлөгч	Ерөнхий сайд
4	ЗГ хэнд ажлаа хариуцдаг	Парламент	Ерөнхийлөгч	Парламент, Ерөнхийлөгч
5	Парламент ЗГ-ыг огцруулах бүрэн эрхтэй эсэх	Тийм	Үгүй	Тийм
6	Ерөнхийлөгч парламентыг тараах бүрэн эрхтэй эсэх	Тийм	Үгүй	Тийм (ихэнх улсад)
7	Ерөнхийлөгч ЗГ-ыг огцруулах бүрэн эрхтэй эсэх	Үгүй	Сайдуудыг огцруулна	Тийм (ихэнх улсад)
8	ЗГ-ын гишүүн нэгэн зэрэг парламентын гишүүн байх боломжтой эсэх	Тийм ⁴	Үгүй	Боломжтой (цөөн улсад)

Гадаад, дотоодын судлаачид төрийн удирдлагын дээрх хэлбэрийг хооронд нь харьцуулж, давуу ба сул талыг тодорхойлсон байдаг. Эдгээрийг тоймловол: ихэнх судлаач, улс төрчид парламентын тогтолцоог Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсынхтай харьцуулбал илүү давуу гэдгийг хүлээн зөвшөөрдөг. Парламентат ёс нь улс төрийн үйл явцад тодорхой уян хатан байдлыг төлөвшүүлдэг. Учир нь сонгуулийн завсар зайнд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт оруулах, Ерөнхий сайдыг томилох, огцруулах, парламентыг тарааж шинэ сонгууль явуулах зэрэг томоохон өөрчлөлтийг нийгмийг хэт донсолгохгүйгээр хийх бололцоо олгодог. Харин сул талын тухайд дараах зүйлийг тэмдэглэсэн байдаг. Үүнд: нэгдүгээрт, төрийн тогтолцоонд парламент хамгийн хүчтэй институт байдаг тул яваандаа түүний гарт төрийн бүх эрх мэдэл төвлөрөхийг үгүйсгэдэггүй. Энэ тохиолдолд парламентаас байгуулагдсан 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.⁵ Үүнээс улбаалаад 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. Bockenforde, 2011, p.8). Гуравдугаарт,

4 Парламентын бүгд найрамдах улсад 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.

5 Монголд шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаас хойшх хугацаанд ийм байдал олон удаа тохиосон.



парламентын тогтолцоонд улс төрийн намууд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ. Олон намын төлөөлөлтэй байвал парламент Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүргээ зохих ёсоор хэрэгжүүлж чадна. Харин аль нэг нам парламентад зонхилж байгаа тохиолдолд нэг нам дангаараа байгуулсан Засгийн газрыг тэргүүлсэн намын лидер нь парламентыг хяналтандаа байлгах боломжтой (В.В.Маклаков, 2006, 415 дахь тал)⁶. Энэ нь парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн эрх мэдэл хуваарилах, түүнийг тэнцвэржүүлэх зарчим зарим талаар алдагдахад хүргэж болзошгүй. Төрийн удирдлагын аль ч хэлбэр бүтцийн элементүүдийг хооронд нь нягт уялдуулсан нарийн механизм байдаг учраас түүний оньсыг тааруулахгүй бол согог үүсч болох боломжтойг дээрх жишээнүүд харуулж байна. Ийм ч учраас парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрээс дайжих, төрийн удирдлагын өөр хэлбэрийг сонгох хандлага ажиглагдаж байгааг дурьдах нь зүйтэй. Тухайлбал, Бразил, Турк ард нийтийн санал асуулгаар, Гайана, Индонез үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр, Өмнөд Солонгос, Нигери төрийн эргэлтийн үр дүнд Ерөнхийлөгчийн засаглалд шилжсэн бол Франц шинэ үндсэн хууль батласнаар, Шри-Ланк үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар, Оросын Холбооны Улс ард нийтийн санал асуулгаар хагас Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс болсон юм.

Ерөнхийд нь дүгнэвэл, Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын хэлбэр зонхилох байр суурьтай хэвээр, төрийн удирдлагын хэлбэрүүд дотроо хамгийн сүүлд үүссэн хагас Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах хэлбэр хаягаа тэлж, харин хамгийн эртний төрийн удирдлагын хэлбэр болох парламентын бүгд найрамдах улс байр сууриа алдсаар байна. Эдүгээ дэлхийд 60 орчим Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс, 40 орчим парламентын бүгд найрамдах улс, 40 шахам хагас Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс оршиж байна.⁷

Итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэхээ илэрхийлэх журмын ойлголт, хэлбэр. Практик дээр парламентын бүгд найрамдах улс дахь парламент болон засгийн хооронд үүссэн онцгой харилцаа нь парламент Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэхээ илэрхийлэх журмаар дамжин хэрэгждэг. Дээр тэмдэглэсэнчлэн, гагцхүү парламентын итгэлийг олсон цагт, түүн дээр дулдуйдаж байж л Засгийн газар тогтвортой байдаг, үйл ажиллагаагаа өөртөө итгэлтэйгээр хэрэгжүүлж чаддаг. “Эрх зүйн эх толь бичиг”-т (2007 он) энэ ухагдахууныг дараах байдлаар тус тусад нь салгаж тодорхойлжээ:

- “Итгэл үл хүлээлгэхээ илэрхийлэх (англ. *Vote of no confidence; op. votum недоверия*) - улс төрийн чиг шугам, тодорхой үйл ажиллагаа буюу Засгийн газрын хуулийн төсөл, эсхүл тодорхой сайдыг дэмжихгүй байгаагаа илэрхийлэх парламентад (парламентын доод танхимд)

⁶ Н.Энхбаяр, С.Баяр нар Засгийн газрыг тэргүүлж байх үед ийм байдал тохиож байсан.

⁷ Судлаачдын субъектив хандлага, хэрэглэж буй арга зүй, үзэл баримтлалаас шалтгаалж тодорхой улсыг өөр өөр төрийн удирдлагын хэлбэрт хамааруулах нь элбэг байна. Ийм учраас төрийн удирдлагын аль нэг хэлбэрт хамааруулж буй улсын тоо өөр хоорондоо зөрдөг бөгөөд, энэ тайланд авсан тоо бол дундажилсан тоо юм.

тогтсон практик. Итгэл үл хүлээлгэхээ илэрхийлэх тухай асуудлыг тавих санаачилгыг Засгийн газраас, парламентын фракц буюу бүлгээс гаргаж болно. Засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэхээ илэрхийлэх тохиолдолд түүнийг огцруулах ба шинэ Засгийн газрыг бүрдүүлэх (Засгийн газрын хямрал), эсхүл парламентыг (доод танхимыг) тараах ба хугацаанаас өмнө сонгууль явуулна”,

- “Итгэл хүлээлгэхээ илэрхийлэх (англ. *Vote of confidence; op. votum доверия*) - улс төрийн чиг шугам, тодорхой үйл ажиллагаа буюу Засгийн газрын хуулийн төсөл, эсхүл тодорхой сайдыг дэмжиж байгаагаа илэрхийлэх парламентад (парламентын доод танхимд) тогтсон практик. Итгэл хүлээлгэхээ илэрхийлэх тухай асуудлыг тавих санаачилгыг Засгийн газраас, парламентын фракц буюу бүлгээс гаргаж болно.” (С.Нарангэрэл. “Эрх зүйн эх толь бичиг”, 2007 он, 241-241 дахь тал).

Бусад толь бичиг, нэг сэдэвт зохиолд ч ийм байдлаар тайлбарлажээ.⁸ Энэ журам нь тухайн улсад хэрэгжиж байгаа улс төрийн бодлогын талаар парламент ба Засгийн газар өөр хоорондоо нэгдмэл байр суурьтай байгаа эсэхийг шалгах үндсэн механизм болдгийг эдгээр тодорхойлолтуудад зөв тэмдэглэжээ. Гэхдээ энд нэг зүйлийг онцлон тэмдэглэхэд, ээлжит сонгуулийн дараа, эсхүл өмнөх Засгийн газар хугацаанаас өмнө огцорсны дараа шинээр байгуулагдсан Засгийн газар баталгаажиж, үйл ажиллагаагаа эхлүүлэхийн нэг чухал болзол нь түүнд парламентаас итгэл үзүүлэх эсэх тухай асуудал байдаг нь парламентын засаглал бүхий олонх орны улс төрийн практикаас харагдаж байна. Үүнийг шинэ Засгийн газрын дэвшүүлсэн үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөртэй уялдуулж ч болно, ингэхгүй ч байж болно. Асуудлын язгуур үндэс нь парламент шинээр байгуулагдаж байгаа Засгийн газартай гар нийлж ажиллаж чадна гэсэн итгэл үнэмшил парламентын нийт гишүүдийн олонхид төрсөн байх учиртай. Тэгвэл дээрх тодорхойлолтуудад итгэл хүлээлгэх эсэх журмын энэ онцлог үндсэндээ тусаагүй байна.

8 “Итгэл хүлээлгэх, эсэх-Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд (votum-хүсэл, зориг гэсэн латин үгээр) нэрлэдэг түгээмэл ойлголт юм. Парламентын засаглалтай улсуудын практикт Засгийн газар буюу түүний гишүүдийн (сайд) ирүүлсэн хуулийн төсөл, бусад үйл ажиллагааны улс төрийн шугаманд итгэл хүлээлгэх эсэх тухай парламентад байнгын хороо, фракц, нэг буюу хэсэг депутат (Улсын Их Хурлын гишүүн) түүнчлэн Засгийн газар өөрөө санаачилж болдог. Итгэл хүлээлгэх, эсэх тухай асуудлыг парламентад хэлэлцээд итгэл хүлээлгэх боломжгүй гэж үзвэл Засгийн газар буюу сайдыг огцруулан шинээр томилох түүгээр ч барахгүй парламентийг тарааж, шинээр сонгууль явуулах тохиолдолд ч хүрч болдог” (Хууль зүйн тайлбар толь, 2003 он, 139-140 дэх тал). “Итгэл үзүүлэх ба үл үзүүлэх-Засгийн газрын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл, хуулийн төсөл, тодорхой бодлогыг сайшаах хэлбэрээр хэрэгжинэ. Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах парламентын хяналтын нэг хэлбэр. Парламентат ёс хөгжсөн төлөвшлийн шатандаа буй улс орнуудад ч гэсэн өөрт нь итгэл хүлээлгэж байгаагаа илэрхийлж өгөхийг хүсч Засгийн газар холбогдох тогтоолын төслийг парламентад өргөн барина. Парламент Засгийн газарт итгэл хүлээлгэхгүй байгаа тухай шийдвэр гаргавал Засгийн газар огцорно” (Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. 2005 он, 262 дахь тал).



2.2. Эрдэмтэн, судлаачдын бүтээлд парламент, Ерөнхийлөгч болон Засгийн газрын харилцааны асуудал туссан нь (тойм)

Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн тухайд. Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудал нь Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах, Улсын Бага Хурал, Ардын Их Хурлын хуралдаанаар хэлэлцэн батлах явцад ихээхэн маргаан дагуулсан билээ. Энэ тухай тайлангийн дараагийн хэсгээс харах болно. Харин энэ хэсэгт Үндсэн хууль батлагдсаны дараа эрдэмтэн судлаачид, улс төрчид Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн талаар ямар байр суурь илэрхийлж байсныг гурван үндсэн хуулийн судлаач эрдэмтний саналаар төлөөлүүлсэн юм.

Судлаач, доктор О.Мөнхсайхан: “...Үндсэн хууль тогтоогчдын ухамсартайгаар сонгосон парламентын засаглал нь одоогийн Үндсэн хуулийн амин сүнс юм. Олонх судлаачид Монголыг парламентын засаглалтай гэдэг бол зарим нь хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай гэж үздэг. Гэхдээ, нэг тодорхой зүйл бол бид Ерөнхийлөгчийн засаглалтыг сонгоогүй харин хүчтэй парламент бүхий засаглалын хэлбэрийг сонгосон нь Монгол дарангуйлал руу орчихгүй ардчилсан дэглэмээ хадгалж яваагийн нэг шалтгаан... Үндсэн хууль тогтоогчид парламентын засаглал Монгол Улсын тусгаар тогтнолын баталгаа болно гэж үзсэн учраас засаглалын энэ хэлбэрийг сонгосон” гэжээ (О.Мөнхсайхан, 2017). Энэ дашрамд тэмдэглэхэд, засаглалын энэ хэлбэрийг эрдэмтэн судлаач, улс төрчдийн дийлэнх тууштай дэмжиж байгаа нь өнөөгийн төрийн тогтолцоонд оршиж буй гажуудлыг засах талаар гаргасан тэдгээрийн саналууд нь парламентын бүгд найрамдах улсын стандарт зохицуулалтанд суурилснаас харж болно.

Харин Ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжигчид цөөн байдаг. Эдний нэг, академич С.Нарангэрэл нь Үндсэн хуулийн төслийг Ардын Их Хурлаар хэлэлцэж байхад депутатууд хоёр удаагийн санал хураалтаар Ерөнхийлөгчийн засаглалтай байна гэдэг дээр санал нэгдэнгүүт сүүлийн санал хураалт дээр нэлээд ятгалга явагдаж, Ерөнхийлөгчийн засаглалтай байна гэж санал гаргасан зарим депутатууд саналаа татаж байж парламентын засаглалтай болохоор болсон процессыг дурьдаад, улмаар Чингис хаан хойч үедээ олон толгойтой байж болохгүй гэж сургамжилж байсныг сануулаад, ер нь 76 хүн суугаад Монголын төрийг удирдана гэж байдаггүй юм байна, олон толгойтой болсноос шударга бус, эр зориггүй, нинжин сэтгэлгүй, үүрэг хариуцлагаа ойлгож ухамсарладаггүй, ичиж эмээх сэтгэлгүй, жудаггүй, хэлсэн үгэндээ хүрдэггүй хүмүүсээр дүүрчээ гэж дүгнэжээ (<http://politik.mn/post/2708>).

Аль ч удирдлагын хэлбэр эерэг ба сөрөг талтай байдаг учраас эдгээр хэлбэрүүд зэрэгцэн оршдогийг зарим судлаач тэмдэглэжээ. Тухайлбал, эрдэмтэн Н.Лүндэндорж: “Ер нь парламентын болон Ерөнхийлөгчийн улс өөр, өөрийн давуу болон сул талтай. Эдгээрийн тэр нь сайн, тэр нь муу гэх боллоцоогүй. Тухайн улсад тохирсон нь тэр улсдаа сайн гэж үздэг. Гэхдээ

сонголтын нөхцөл онцлог бий. Парламентын улсыг ямар улс сонговол зохистой вэ гэвэл, олон намын хүчтэй, тогтвортой тогтолцоотой, иргэний нийгэм сайн төлөвшсөн, нийгмийн энэ хуваагдал, ялгарлыг парламентад оруулж ирэх замаар төр барьдаг, ардчилал улс төрийн соёл өндөр хөгжсөн улсад илүү зохидог. Ийм нөхцөл бүрдээгүй улс сонговол олонхийн, олигархийн, намын дарангуйлал тогтох бололцоотой. Нэг том сул тал нь намууд их рольтой байдаг учраас намчирхах үзэгдэл газар авдаг. Манайд ахадсан тал бий. Гэхдээ одоо засаглалын хэлбэр солих асуудал нэг их явахгүй биз дээ” гэж тэмдэглэжээ (Н.Лүндэндорж, 2016).

Шигтгээ 1

Төрийн удирдлагын хэлбэр нь хөдлөшгүй зүйл биш бөгөөд зарим улс шинэ Үндсэн хууль батлах, үндсэн хуульдаа томоохон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар удирдлагын нэг хэлбэрээс нөгөө рүү шилжих үйл явц өнөө цагт ч идэвхтэй явагдаж байна. Тухайлбал, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар Турк Улсад 2017 оны 4 дүгээр сарын 16-нд бүх нийтийн санал асуулга явагдав. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг өргөтгөх, парламентын гишүүдийн тоог нэмэх, Ерөнхий сайдын албан тушаалыг халах нэмэлт, өөрчлөлтийг нийт сонгогчдын 51,41 хувь дэмжсэнээр Турк улс Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс болсон юм.

2018 оны 4 дүгээр сарын шилжилтийн өмнө Армен Улс хагас Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс байсан бол түүнээс хойш парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг сонгосон билээ. Тус улсын одоогийн Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхийлөгч нь гол төлөв ёслол, төлөөлийн үүрэг бүхий төрийн тэргүүн бол Ерөнхий сайд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллагыг тэргүүлнэ.

Монгол Улс хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай гэж зарим эрдэмтэн үздэгийг тэмдэглэх хэрэгтэй болов уу (“Хууль зүйн тайлбар толь, 2003, 254 дэх тал; Д.Чулуунжав, 2009, 317-326 дахь тал).⁹ Түүнчлэн энэхүү тогтолцоог танхимын (парламентын) шинж давамгайлсан холимог шинжтэй хэв маяг гэж үздэг эрдэмтэд ч бий (А.Цанжид, 1999 он, 30-31 дэх тал).

Засгийн газрыг байгуулахад парламентын гүйцэтгэх үүрэг роль. Парламент нь улс орны нийтлэг эрх ашгийг төлөөлөх байгууллага учраас ард түмний өмнөөс Засгийн газрыг байгуулдаг (П.Амаржаргал, 2015). Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газар нь парламентаар хүлээн зөвшөөрүүлснээр хууль ёсны байх шинжийг өөртөө олж авдаг. Ийнхүү Засгийн газрыг төлөөллийн дээд байгууллагаас байгуулах боловч төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн хувьд

⁹ Судлаач Чулуунжав ишлэсэн бүтээлдээ гаргасан үндэслэлүүдийн талаар энэхүү тайлангийн “Монгол улс төрийн удирдлагын хэлбэрийг сонгосон түүхэн үйл явц” хэмээх 3 дахь хэсгийн 3.2 дэд хэсгээ танилцана уу.

хараат бус, бие даасан, шуурхай, мөн хяналтын дор байх шаардлага зүй ёсоор буюу хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангах шалгуурын хүрээнд тавигддаг. Энэ талаар “Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл нэг хүн, нэг байгууллагад нэгэн зэрэг төвлөрвөл дарангуйлсан хууль батлан түүнийгээ дарангуйллын замаар хэрэгжүүлэх боломжтой тул эрх чөлөөний талаар ярих ч хэрэггүй болно” гэж Ш.Л.Монтескью 1748 онд хэвлүүлсэн “Хуулийн амин сүнс” бүтээлдээ бичжээ (Montesquieu, 1989, p. 157).

Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэнцвэр, хуваарилалтыг хангах нэг гол нөхцөл нь Засгийн газрыг томилох, чөлөөлөх журмаас хамааралтай юм. Засгийн газрыг томилох, чөлөөлөх журмыг үндсэн хуулийн хүрээнд тогтоох хандлага дэлхий нийтэд нэгэнт тогтсон учир улс орнуудын үндсэн хуульд Засгийн газрыг хэрхэн бүрдүүлэх талаар заасныг судалсан болно.

Засгийн газар, кабинет зэрэг гүйцэтгэх эрх мэдлийг илэрхийлж буй нэр томьёо нь судлаачдын хувьд харьцангуй нэгдмэл байдлаар тодорхойлогдох болжээ. Тухайлбал, Англи улсад Ерөнхий сайд, Засгийн газрын бодлого тодорхойлогч гол яамдын сайд нараас бүрдсэн бүтцийг танхим гэж томьёолдог бол АНУ-д Ерөнхийлөгчид зөвлөх үүрэг бүхий салбарын асуудал хариуцсан газрын дээд удирдлагуудаас бүрдсэн бүтцийг Засгийн газар гэсэн үгээр илэрхийлдэг (Төр улсуудын Засгийн газар, 2012, 318 дахь тал). Түүнчлэн төрийн тэргүүн болон Засгийн газрын тэргүүнд хариуцсан салбарынхаа талаар холбогдох мэдээлэл өгөх, зөвлөгөө өгөх үүрэг бүхий Засгийн газрын түвшний өндөр албан тушаалтнуудаас бүрдсэн бүлгийг сайд нарын танхим гэж судлаачид авч үзжээ (мөн тэнд). Мөн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг төрийн төв, гүйцэтгэх дээд байгууллага бол Засгийн газар гэх зэргээр ерөнхийлөн томьёолсон байна (Н.Лүндэндорж, 2005, 182 дах тал). Ийнхүү нэр томьёоны тухайд “Засгийн газар”, “кабинет”, “танхим”¹⁰, “сайд нарын зөвлөл” гэж өөр өөрөөр нэрлэж байгаа боловч эдгээр нь бүгд “гүйцэтгэх эрх мэдэл”-ийг илэрхийлдэг юм.

Парламент, төрийн тэргүүн болон Засгийн газрын харилцаанд оршиж буй дутагдал гажуудал, тэдгээрийн шалтгаан. Засаглалын гурвалжин болсон парламент, төрийн тэргүүн, Засгийн газрын хоорондын харилцаа нь боловсронгуй бус, сонгомол жишгээс гажсан, үүнээс болж зөрчил гажуудал гарч байгаад олон судлаач, улс төрч анхаарлаа хандуулжээ. Парламент, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын харилцаанд оршиж буй гажуудлын талаар олон судлаач, улс төрчид санаа оноогоо илэрхийлж байсныг 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,

¹⁰ “Танхим нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага юм.” Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ (2015), 43 дахь тал.

2016), 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), 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 (С.Нарангэрэл, 2017) гэдгийг онцлон тэмдэглэсэн байна. Ихэнх судлаачид төрийн дээд институцуудын хоорондахь харилцаанд оршиж буй гажуудлын шалтгааныг Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт боловсронгуй бус байгаагаас болж, тэнцвэр алдагдсантай холбон авч үзжээ.

Энд хэд хэдэн хандлага ажиглагдаж байна. Эхний хандлага нь уг гажуудал, дутагдлын үндсэн шалтгааныг Үндсэн хуулиас бус харин улс төрийн практикаас хайж байгаагаар илэрч байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийг эх баригч Чимид багш, төр нэгэн үе гацаанд орсон явдлыг Үндсэн хуульд байгаа заалтаа зөв ойлгож хэрэглээгүйгээс болсон гэж үзсэн. Тэрээр жишээ болгож, 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 байгаагүйгээс болж таван сар маргасныг дурдаад, зүй 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 гэсэн дүгнэлт хийжээ. (Б. Чимид, 2005 он, 127 дахь тал). Мөн Үндсэн хууль өөрчлөх оролдлогыг засгийн эрхийн төлөө өөрсдийн атгаг сонирхлын үүднээс Үндсэн хуульт байгууллыг эвдлэн нураах гэсэн хорлонтой үгүйсгэл, сонирхлын бүлэг бүр өөр өөрийн хүслэнг тулгаж хүлээлгэх гэсэн оролдлого гэж үзэж, түүний цаана олон зүйл бодит хийгээд зохиомол шалгаан шалтаг байгааг тодорхойлсон байна (мөн тэнд, 12 дахь тал).

Харин хоёрдахь хандлагаар ихэнх судлаач, эрдэмтэд Үндсэн хуулийн зарим зохицуулалтыг өөрчлөн, боловсронгуй болгох нь нийгмийн шаардлага, тулгамдсан зорилт болсныг иш үндэс болгожээ. Зарим судлаач төр засгийн дээд байгууллагын харилцаанд оршиж буй гажуудлыг төрийн удирдлагын хэлбэрийн талаар, тодруулбал парламентын улсад Засгийн газраа яаж байгуулдаг, сонгуулийн ямар тогтолцоо үйлчилдэг, Ерөнхийлөгч нь аль эрх мэдэлд хамаардаг, парламентын болон Засгийн газрын бүрэн эрх, хяналт тэнцэл ямар байдаг, парламент өөрөө тардаг юмуу эсхүл өөр субъект тараадаг

юмуу гэх мэт олон асуудлын талаар ихэнх нь өнгөц ч мэдлэггүй, туршлагагүй байснаас болж парламентын стандарт маягийн институцуудийг 1992 оны Үндсэн хуульд буруу өрсөнтэй холбож байна (Н.Лүндэндорж, 2016). Түүнчлэн 1992 оны Үндсэн хууль ёсоор Ерөнхий сайдыг томилох, Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг томилох, тогтооход Ерөнхийлөгч парламент дахь олонхитой зөвшилцөх замаар гол төлөв хөтлөх эрхтэйгээр оролцож байсан, тиймээс Ерөнхийлөгч дэмжихгүй л бол Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх боломжгүй, энэ утгаараа ямар Засгийн газар байгуулагдах, түүний бүтэц бүрэлдэхүүнд өөрчлөлт орох эсэх нь Ерөнхийлөгчөөс шууд хамаарах асуудал байсан бол Үндсэн хуульд 1999, 2000 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайдыг томилоход намуудтай зөвшилцдөг эрх, түүнчлэн Засгийн газрыг огцруулах санал оруулах Ерөнхийлөгчийн эрхийг тус тус үгүй хийж харин намууд хоорондоо хэлэлцэж шийдвэрлэсэн асуудлыг өөрсдөд нь буцаан барих, дамжуулах үүргийг түүнд үлдээснээр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг ихээхэн сулруулсаныг тэмдэглэжээ (Ч. Энхбаатар, Азийн сан. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, 2005 он. 99-101 дэх тал),

Төрийн тогтолцоонд оршиж буй зөрчил, гажуудлыг хэрхэн яаж засах арга замын талаар ч эрдэмтэн, судлаачид санаа оноогоо дэвшүүлсэн байна. Тухайлбал, төрийн зөв тогтолцоог бэхжүүлж өгөх үүний тулд парламент, Засгийн газрын хоорондын харилцааны зөв тэнцвэр, хяналтыг бий болгох шаардлагатай. Монгол Улс парламентын бүгд найрамдах улс юм бол Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс сонгож байгаа нь засаглалын хэлбэрийн зөрчлийг агуулж Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах юмуу холимог бүгд найрамдах улсын хэлбэртэй улс болгон харагдуулахын сацуу бодитой бэрхшээлүүдийг бий болгож байна. Иймд төрийн тэргүүн-Ерөнхийлөгчийг парламентын гишүүд дээр өргөтгөсөн төлөөлөл оруулж сонгодог парламентын засаглалтай улсуудын төрийн тэргүүнээ тодруулдаг жишгээр нь явахаас өөр аргагүй (Д.Лүндээжанцан, 2017), эн тэргүүнд эрх мэдэл хуваарилах зарчим алдагдсаныг засах, үүний тулд Улсын Их Хурал төрийн эрх барьдаг байгууллага биш харин ард түмнийг төлөөлдөг, зөвхөн хууль тогтоодог ажил хийдэг төлөөлөгчдийн байгууллага болгох, парламент руу мөнгөтэй хүмүүсийг хошуурах эх шалтгаан болсон Улсын Их Хурлын томилгоо хийх бүрэн эрхийг хасах хэрэгтэй. 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), Ерөнхий сайдыг томилох эрхийг парламентад өгсөн бол хянах эрхийг ч өгөх ёстой, Засгийн газрыг огцруулах эрхийг парламентад өгсөн бол үндэслэлгүйгээр огцруулахыг хязгаарлах хэрэгтэй. Ажил хийлгэхгүй байн байн татаж чангаагаад байвал парламентыг тараах эрхийг Ерөнхий сайдад олгох байсан юм. Тэгж байж эрх мэдэл тэнцвэржинэ (О.Машбат, 2015), Засгийн газар, Ерөнхий сайд ажилдаа алдаа дутагдал гаргасан бол хамтын

зарчмаар Улсын Их Хурлын өмнө хариуцлага хүлээдэг байх, Улсын Их Хурлаас Засгийн газарт итгэл хүлээлгэхгүй гэж шийдвэл Засгийн газар огцордог, харин ийм шийдвэр гаргаж чадахгүй бол Улсын Их Хурал өөрөө тарах нөхцөл бүрдэх боломжтой байх ёстой (Д.Гангабаатар, 2015), Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох байгууллага шиг, Засгийн газар нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага шиг ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх ёстой (С.Нарангэрэл, 2017) гэж тус тусын байр сууриа илэрхийлжээ.

Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах 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. Засгийн газрыг бүрдүүлэх журмыг боловсронгуй болгох хэлэлцүүлэгт олон эрдэмтэн судлаач болон улс төрчид идэвхтэй оролцож, санаа оноогоо уралдуулж ирсэн билээ. Тэдгээрийг тоймловол: 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), 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), АИХ-ын депутат асан Л. Пүрэвдорж: 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" 2012 он. 62 дахь тал), Засгийн газрын гишүүн бүрийг томилох, чөлөөлөх асуудлыг Улсын Их Хурал чуулганаар хэлэлцэж шийдвэрлэхээр Үндсэн хуульд заасан нь өнөөдөр ёс зүй муутай намууд, тэдгээрийн бүлэглэл болон арилжааны хэрэгсэл болон хувирсан. Иймд Засгийн газрын гишүүдийг томилох, чөлөөлөх асуудлыг Ерөнхий сайдын саналыг үндэслэн Ерөнхийлөгч шийддэг болгох (Б.Шаравсамбуу, 2015), Ерөнхий сайдыг Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор парламент сонгож, хэрэв сонгохгүй бол Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх эрхийг парламентад үлдээх ёстой. Томилогдсон Ерөнхий сайд гишүүдээ парламентын гадуур сонгож, Ерөнхийлөгчөөр томилуулдаг нь парламентын улсын жишиг юм. Парламентын гадуур байдаг нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг хангаж байгаа хэрэг (Н.Лүндэндорж, 2016) гэж



тус тус үзсэн байна. Эдгээр саналууд нь нэг чиглэлтэй байх бөгөөд Засгийн газраа бүрдүүлэх нь Ерөнхий сайдын эрх мэдэлд байх учиртай гэдэг дээр төвлөрч 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, мөрийн хөтөлбөрөө 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.

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.

Парламентын гишүүний эрх зүйн байдал. Парламентын гишүүний эрх зүйн байдлын онолын гол ойлголтуудыг нарийвчлан судлан бичсэн гадаад, дотоодын судлаачдын ном бүтээл цөөн биш байна. Эдгээрээс Б.Чимид. Сонгуульд суралцахуй [тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй]. УБ, 2008; Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ, 2008; В.Е.Чиркин. Сравнительное конституционное право. М.: 2011; В.В.Маклаков. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. 2-е изд., исправл. и доп. М.: 2012; Э.В.Алимов. Императивный мандат и конституционное государство: диалектика взаимосвязи (Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016, №3. С.39-43) зэрэг ном сурах бичиг, өгүүллийг дурдаж болно. Түүнчлэн гишүүний мандат, халдашгүй байдал, хариуцлага, хавсран гүйцэтгэж болохгүй албан

тушаалын сэдвийг тухайлан судалсан олон бүтээл байна. Үүнд: Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ, 2016; Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв. Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл. УБ, 2016; Удирдлагын академи. Монгол Улсын парламент, Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь судалгааны тайлан. УБ, 2017, мөн УИХТГ-аас хийсэн Парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Үндсэн хуулийн агуулгын хүрээнд авч үзэх боломж, жишиг, хандлага (гадаад улс орны конституцийн агуулга үзэл санаанд тулгуурласан тойм мэдээлэл); Парламентын гишүүдийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн зохицуулалт, бусад орнуудын туршлага (харьцуулсан судалгаа); Мандатын эрх, УИХ-ын гишүүний бүрэн эрх, байцаан шинжих түр хороо, түүний бүрэн эрх, хүний эрхийн омбудсмэн, авлигатай тэмцэх омбудсмэн, төсвийн аудитын тухай харьцуулсан судалгаа; Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 34.3 дахь заалтад нэмэлт оруулах тухай хуулийн төсөлд холбогдох судалгаа, бусад орны туршлага зэрэг судалгааны ажил, бүтээлүүд багтана.

3. МОНГОЛ УЛС ТӨРИЙН УДИРДЛАГЫН ХЭЛБЭРИЙГ СОНГОСОН ТҮҮХЭН ҮЙЛ ЯВЦ

3.1. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцүүлэх, батлах явцад төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудлыг хөндөж, тогтоосон нь

Монголын түүхэнд засаглалын үйл ажиллагаанд төлөөллийн шинж чанарыг агуулсан Хүннүгийн үеийн “зөвлөл”, “ноёдын чуулган”, “эв”, “хуралдаан”, Их Монгол улсын “их хуралдай”, Умард Юань болон бага хаадын үеийн “ноёдын хуралдай”, Манжийн эрхшээлийн үеийн “аймгийн чуулган” (М.Жавзансүрэн, 2013, 8 дахь тал), түүний дараа Улсын Дээд, доод хурал (Ж.Гэрэлбадрах, 2003; Т.Намнансүрэн, 2009, 232-235 дахь тал) зэрэг институт байжээ. Гэвч манай улсын хувьд XXI зууныг хүртэл сонгодог парламентын төлөөлөл байгаагүйн учир нь манай нийгэмд европ шиг хаан, сурвалжтан, энгийн иргэдийн гэсэн нийгмийн давхаргын хүчтэй ялгарал, түүнээс үүдсэн төлөөллийн тэмцэл хүчтэй явагдаагүйтэй холбоотой билээ.

Эртний монголын эзэн хааныг сонгох хуралдай нь тухайн нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдсөн, нийгмийн бүлгүүдийн эзэн хааны эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрсний нотолгоо болгон тогтмол бус хуралддаг цуглаан байснаас эрх ашгийг уралдуулах, хамгаалахад чиглэсэн төлөөллийн байгууллага гэж үзэхгүй юм (Ж.Гэрэлбадрах, 2011, 6 дахь тал). Үүний дараа автономит Засгийн газрын үеийн Улсын дээд, доод хурал нь улс орны тусгаар тогтнол, бие даасан байдлыг хангахад голлон чиглэсэн болохоос нийгмийн, давхаргыг төлөөлөн эрх ашгийг илэрхийлэн хамгаалах байгууллага байгаагүй юм (Ж.Гэрэлбадрах, 2011, 23 дахь тал, Г.Чулуун, 2015).

Монгол Улс 1924 онд анхдугаар Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш бүгд найрамдах улсын хэлбэрт шилжсэн юм.

Анхдугаар Үндсэн хуулиар төрийн удирдлагын хаант хэлбэрийг халж, илүү дэвшилттэй бүгд найрамдах ёсыг тогтоон,¹¹ Монголын төрийн байгууллагуудын (Их Хурал, Бага Хурал, Бага Хурлын Тэргүүлэгчид, Засгийн газар, яамд) шинэ тогтолцоог бэхжүүлсэн билээ.¹² Ардын хувьсгалын үр дүнд бүрдсэн төр засгийн хүрээнд байгуулагдсан Ардын Их Хурлын хувьд нийгмийн тодорхой төлөөллийн шинж эхэн үедээ байсан боловч социалист нийгмийн

11 Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлд: “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын зорилт бол хуучны эзэрхэг харгисын ёс, суртлын үлдэгдлийг үндсээр устгаж, улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийлүүлж, шинэ ёсны Бүгд Найрамдах Улсын үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлнэ” гэж тунхаглажээ.

12 Бүр 1920-1921 онд тухайн үед гарч байсан зарим хэвлэлд нийтлэгдсэн “Ардын засгийн үндсэн журам”, “Монгол Улсын шинэ ард олны эрхийн төвийн ба нутгийн засгийн янз төлөв” өгүүлэл хийгээд “Монгол ардын хэргийг түр ерөнхийлөн захирах газар” байгуулсан тухай тогтоол, тунхаглал зэрэг гол гол баримт бичигт Үндсэн хууль бүгд найрамдах байгуулал тогтоох тухай санааг дэвшүүлж байжээ. Гэхдээ энэ нь шууд хэрэгжээгүй, хэрэгжих боломж, нөхцөл ч хувьсгалын эхний жилүүдэд төдийлөн бүрдээгүй байсан. Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, 2004, ххii дахь тал.

чиг баримжааг сонгосон үеэс ард түмний төлөөллийг нэг намын үзэл санааны хүчээр хэрэгжүүлэх тогтолцоотой болсон.

Үзэл баримтлалын хувьд авч үзвэл, анхдугаар үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн удирдлагын хэлбэр нь дэлхийд зонхилдог парламентын, Ерөнхийлөгчийн буюу холимог бүгд найрамдах улсын хэлбэрийн аль нь ч биш, зөвлөлүүдийн бүгд найрамдах улс гэж томъёологддог удирдлагын өвөрмөц хэлбэр байв.¹³ Тухайлбал, бүх шатны Хурлууд тус улсын улс төрийн үндэс болсныг Үндсэн хуулиар хуульчлан бататгажээ. Хурлууд ардын төрийн улс төрийн үндэс болсон нь нэгдүгээрт, нийт улс орны хэмжээнд төлөөлөгчдийн байгууллагын нэгдмэл системийг тогтоож, арван гэр, баг, сум, хошуу, аймгийн Хурлууд, Улсын Хурал цөм дээрээсээ доошоо шатлан захирагдах төвлөрсөн удирдлагын зарчим дээр зохион байгуулагдан, төв ба орон нутагт төрийн бүх эрхийг гартаа авсан; төрийн гүйцэтгэн захирах бүх байгууллагын эх үндэс болж, ард түмний нэрийн өмнөөс тэдгээрийн үйл ажиллагааг хянан шалгаж удирдан чиглүүлж байсан. Үндсэн хуульд төрийн эрх барих ба төрийн захиргааны байгууллагуудын үүргийг тодорхойлохдоо тэдгээрийн үйл ажиллагаа нэгдмэл байх зарчмыг чанд баримталсан нь харагддаг. Бүх шатны Хурлын депутатууд нь цаана үндсэн ажилтай байж, гагцхүү цөөн хоног хуралддаг чуулганд оролцон, тэргүүлэгчдийнхээ гаргасан шийдвэрийг батламжилдаг байв. Төрийн бүх байгууллага нэг намын шийдвэр, удирдлагын дагуу үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж байжээ.

Энэхүү тогтолцоо нь бага сага өөрчлөлттэйгээр 1990 онтой золгосон юм. Парламентын төлөөллийн үндсэн мөн чанар болох тодорхой хэсэг бүлгээс хамаарахгүй, нийтлэг төлөөллийг хэрэгжүүлэх байгууллага нь 1990 оны Улсын Бага Хурал хүртэл байгаагүй гэж үзэж болно (П.Амаржаргал, 2016, 185 дахь тал).

Иймд манай улсын хувьд 1990 онд төрийн шинэ тогтолцоонд шилжих хүртэл нийгмийн төлөөллийг засаг төрийн үйл ажиллагаанд тусгах парламентын түүхэн уламжлал тогтоогүй байсан гэж үзэхээр байна.

1990 онд Монгол Улс ардчиллын замд эргэлт буцалтгүй орсон нь дэлхийн жишигтнийцсэн удирдлагын хэлбэртэй болох түүхэн бололцоог олгосон юм. Энэ талаарх эрэл хайгуул идэвхтэй явагдсаныг тэр үеийн баримт бичгүүд нотолдог. Эхнийх нь БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн Төрийн байгуулалтын

¹³ Зөвлөлүүдийн бүгд найрамдах улсын гол шинж нь нэгдүгээрт, төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг үгүйсгэж, засгийн бүх эрх нэгдмэл байх зарчимд суурилдаг. *Хоёрдугаарт*, олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрдөггүй тул сөрөг хүчний тухай ойлголт байдаггүй. *Гуравдугаарт*, төлөөлөх байгууллагууд нь захирах, захирагдах зарчмын дагуу зохион байгуулагдсан нэгдмэл тогтолцоог бүрдүүлдэг; орон нутагт өөрөө удирдах ёс хэрэгждэггүй. *Дөрөвдүгээрт*, төрийн бүх байгууллага тухайн, тухайн түвшний Хурлуудаас байгуулагдаж, тэдэнд ажлаа хариуцан тайлагнадаг. *Тавдугаарт*, төлөөллийн байгууллагуудад сонгогдсон депутатууд нь орон тооны бус байдаг бөгөөд үндсэн ажлын хажуугаар ардын төлөөлөгчдийн албыг залгуулдаг; тийм ч учраас бүх шатны төлөөллийн байгууллагууд нь жинхэнэ ажиллагч байгууллага биш, зөвхөн гүйцэтгэн захирамжлах байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг батламжлах үүрэг хүлээдэг бөгөөд тэдгээрийн чуулган цөөн хоног үргэлжилдэг. *Зургадугаарт*, төлөөллийн дээд байгууллагын бүрэн эрхийг үнэн хэрэгтээ түүнээс сонгогдсон цөөн хүнтэй тэргүүлэгчид түүний нэрийн өмнөөс гүйцэтгэдэг. (Г.Н.Андреева, 2004, с. 177; А.М.Осавелюк, 2010, с. 122-123).



хэлтсээс МАХН-ын Улс Төрийн Товчоо, Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдэд 1990 оны 2-р сард оруулсан “Төрийн эрх барих дээд байгууллагуудыг өөрчлөн шинэчлэх хоёр хувилбар” хэмээх саналд: 1. Зарчмын хувьд “засаг хуваарилах” буюу засгийн дээд байгууллагын хооронд хөдөлмөр хуваарилах онолыг хүлээн авах нь зүйтэй... 2. Дээр дурьдсаны дагуу “Ерөнхийлөгч-Парламент-Засгийн газар”, “Парламент-Ерөнхийлөгч-Засгийн газар” гэсэн хоёр загварын аль нэгийг сонгох шаардлагатай. Бидний үзэж байгаагаар сүүлчийн загвар нь манай ардын бүгд найрамдах улсын социалист мөн чанарт тохирох болно”¹⁴ гэжээ. Ийнхүү Монгол Улс парламентын бүгд найрамдах улсын загварыг дагах тухай санаа анх удаа цухалзсан юм. Тэгвэл 1960 оны Үндсэн хуульд 1990 онд оруулсан нэмэлтээр сүүлчийн загвар буюу парламент зонхилсон загвараар төрийн шинэ байгууллыг тогтоосон. Монгол Улс энэхүү нэмэлтийн ачаар парламентаас сонгогдож, парламентын өмнө ажлаа хариуцдаг төрийн тэргүүн-Ерөнхийлөгчтэй, төрийн эрх барих дээд байгууллага-Ардын Их Хурлын зэрэгцээ байнгын ажиллагаатай хууль тогтоох байгууллага-Улсын Бага Хуралтай, танхимын зарчмаар ажилладаг Засгийн газартай болсон юм.¹⁵ Эдгээр зохицуулалтууд нь Монгол Улс парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг сонгосныг нотолж байв. Энэ нь төрийн хэт төвлөрсөн тогтолцоотой байсан улсын хувьд жам ёсны сонголт байсан гэж хэлж болно.

Харин шинэ Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс дээр Монгол Улс цаашдаа төрийн удирдлагын ямар хэлбэрийг сонгох талаар нэлээн маргасны эцэст парламентын засаглалыг үзэл баримтлалын үндэс болгосон тухай Улсын Бага Хуралд 1991 оны 4 дүгээр сарын 18-нд өргөн барьсан төслийн товч танилцуулгадаа дурджээ. Энэ нь “төсөлд Улсын Их Хурлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны зарчим, чиг үүрэг, эрх хэмжээг заахдаа манай улсад парламентын удирдлагын хэлбэр зонхилж байх онолын үүднээс хандсан...”, “...Төслийн 3 бүлгийн 3 дугаар хэсэгт манай төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хадгалж хэрэгжүүлдэг төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага нь Монгол Улсын Засгийн газар байх, Их цааз, бусад хуулийг биелүүлэх үндсэн дээр аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалт, захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагааг удирдаж Улсын Их Хуралд үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнаж байхаар тусгалаа. Энэ нь манай улсад парламентын удирдлагын хэлбэр зонхилж байгаа нөхцөлд төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмын тэнцлийг хангах нөхцөлд гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдэл ямар байх ерөнхий үндэслэлийг илэрхийлж байгаа хэрэг юм” гэж дурдсанаас тодорхой байна. Тэгсэн мөртлөө хүчтэй Ерөнхийлөгчтэй байх асуудлыг парламент, Засгийн газрыг хоёуланг командалж байдаг Францын жишээн дээр гаргаж ирсэн томъёо гэж БНМАУ-ын Бага Хурлын III чуулганы 1991 оны 5 дугаар сарын 17-ны өдрийн хуралдаан дээр тайлбарласан нь төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудлыг бүрхэгдүүлсэн гэж үзэх үндэстэй. Учир нь Франц улс бол

¹⁴ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын архив. Ф-1. Д-1 ХН-8. Хуудас 1.

¹⁵ Б.Чимид багш “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн хууль”-ийг “Бага Үндсэн хууль” гэж тодорхойлсонтой санал нэг байна. Б.Чимид, 2012, 11 дэх тал.

хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс юм.

Комиссын боловсруулсан Их цаазын төсөл Улсын Бага Хурлаар хэлэлцэгдэж зохих өөрчлөлт оруулсны дараа түүнийг ард нийтээр хэлэлцүүлсэн билээ. Хэлэлцүүлгийн дүн, шинэ төслийн тухай танилцуулгад, хөдөлмөрчдөөс ирүүлсэн нийт саналын 60 гаруй хувь, мөн социологийн судалгаанд оролцогчдын 50 гаруй хувь Монголд төрийн удирдлагын парламентын хэлбэр зохистой гэж үзсэнийг дурьдаад, энэ нь нэг хүний мэдэлд удирдлага хэт төвлөрөхөөс болгоомжилсонтой холбоотой болов уу гэсэн дүгнэлт хийжээ.

Төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудал Их цаазын төслийг Улсын Бага Хурал болон Ардын Их Хурлын хуралдаанаар хэлэлцэх явцад хэд хэдэн удаа босч ирсэн нь хуралдааны тэмдэглэлүүдээс харагддаг. Тухайлбал, Улсын Бага Хурлын гишүүд нэлээд маргасны эцэст Их цаазын төслийн Улсын Их Хурлын зохион байгуулалттай холбоотой 20 дугаар зүйлийн “Улсын Их Хурал хоёр танхимтай, 76 гишүүнтэй байна” гэсэн заалтын дараа хоёрдугаар хэсэг болгон “Монгол Улс бол парламентын бүгд найрамдах улс мөн” гэсэн шинэ заалтыг нэмсэн байна.

Ардын Их Хурлаар хэлэлцүүлэхдээ төрийн удирдлагын хэлбэрийн асуудлыг гурван удаа хөнджээ. Эхэлж төслийн талаар депутатуудын асуултанд хариулахдаа Улсын Бага Хурлын дарга Р.Гончигдорж Монгол Улс парламентын бүгд найрамдах улс болохыг тайлбарлажээ. Дараа нь төслийн ерөнхий хэлэлцүүлэг явагдахад нэг үндсэн асуудал нь төрийн удирдлагын хэлбэр байв. Үг хэлсэн депутатуудаас С.Батмөнх, Н.Ганбямба, Н.Сэндэнжав, Ж.Бямбаноров зэрэг 31 хүн парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэр зохистой гэж үзэж, О.Дашбалбар, Т.Очирхүү, Д.Рэнцэннацаг, Д.Гомбожав, Д.Жумдаанбаатар зэрэг 12 хүн Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг дэмжжээ. Гэхдээ төрийн удирдлагын хэлбэрийн тухай гол маргаан “Монгол Улс бол парламентын бүгд найрамдах улс мөн” хэмээх Их Цаазын 20-р зүйлийн 2 дахь хэсгийг хэлэлцэх явцад өрнөсөн болно. Ардын Их Хурлын бүлэг, хэсгийн саналуудыг түүвэрлэвэл “Ардчилсан эвсэл” бүлэг, МАХН-ын бүлэг, МоАН-ын бүлэг, МСДН-ын бүлэг, МҮДН-ын зөвлөл, “Залуучууд” эвсэл, Баян-Өлгий, Сэлэнгэ, Ховд, Сүхбаатар, Дорноговь, Өмнөговийн депутатууд нь парламентын бүгд найрамдах улс гэсэн томъёоллыг зөвшөөрч, “Бие даасан” бүлэг, Хоршоологчдын бүлэг, Булган, Баянхонгор, Завхан, Хэнтий, Дундговь, Архангай, Увс, Говь-Алтайн депутатууд Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс байх саналыг дэмжсэн байна. Үүнээс үзвэл, улс төрийн намуудын төлөөлөл парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг нэгэн дуугаар дэмжсэн бол орон нутгаас сонгогдсон депутатууд дийлэнхдээ Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсыг зохистой гэж үзсэн байна. Энэ талаар томъёоллын өөр өөр хувилбараар хэд хэдэн удаа санал хураалт явагдаж, хоёр санал буюу Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг дэмжих, эсхүл энэ заалтыг Их цаазаас хасах санал олонхийн дэмжлэгийг авсан юм. Үүний дараа энэхүү

заалтаар ширүүн маргаан хоёр хоног үргэлжилж, эцсийн дүндээ Их цаазаас хасагдсанаар өндөрлөжээ.¹⁶

Үүнээс цааших бүхий л баримт бичгүүдэд Монгол Улс төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд парламентын бүгд найрамдах улс байх үзэл баримтлал тууштай мөрдөгдсөн юм.

3.2. Монголд тогтсон төрийн удирдлагын хэлбэрийн онцлог

Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийн анхны хувилбар нь сонгодог парламентын засаглалын хэлбэрээр бүтээгдсэн юм. Гэвч шинэ Үндсэн хуулийг батлахдаа парламентын засаглалын үзэл баримтлалаас зарим талаар ухралт хийсэн нь ажиглагддаг. Ганц жишээ хэлэхэд, Монгол Улстай төстэй төрийн байгуулалттай улсад Ерөнхийлөгчийг ихэвчлэн шууд бус сонгуулиар парламент (Чех улс, Унгар, Латв, Израил, Словак, Грек улс), эсхүл тусгай хурлаар (ХБНГУ, Итали, Энэтхэг) сонгодог. Парламентын бүгд найрамдах улсад Ерөнхийлөгчийг ард түмнээр бус, харьцангуй цөөн бүрэлдэхүүнээр сонгох журмыг голлон тогтоодог нь нарийн учиртай бөгөөд хамгийн гол нь Ерөнхийлөгч өөрийгөө парламентад сөргүүлэн тавих явдлыг гаргуулахгүй байх зорилготой юм. Гэвч хэлэлцүүлгийн явцад Ардын Их Хурлын депутатуудын дийлэнх олонхийн саналаар Ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгодог¹⁷ болгосон байна. Энэчлэн парламентын бүгд найрамдах улсын тэргүүнд төдийлөн байдаггүй зарим дорвитой бүрэн эрх олгосныг тайлангийн холбогдох хэсэгт илүү дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

16 Их цаазын 20-р зүйлийн 2 дахь хэсэг дээр хоёр өдөр маргах явцад депутатуудаас гаргасан саналыг сийрүүлбэл: Эхний өдөр (1991-11-30) Ерөнхийлөгчийн ба парламентын хосолмол засаглал шилжилтийн үед байлгах тухай (депутат Д.Батжаргал), нийгмийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд парламентын засаглал илүү найдвартайг болон хямралын үед нэг хүн амархан туйлширч болзошгүй тухай, дундаж хувилбар гэж байж болохгүй тухай (О.Очиржав), Ерөнхийлөгчид парламентыг тараах эрх байлгах тухай (Н.Ганбямба), улс орны эдийн засаг, ард түмний эрх ашгийн үүднээс болон газар зүйн байрлал, дотоод хүчин зүйлээс авч үзвэл парламентын засаглал чухал болох тухай (Ж.Ядамсүрэн), энэ 2 засаглал аль ч оронд сонгомол хэлбэрээр ховор, голдуу холимог байдаг тухай, Ерөнхийлөгчийн засаглалтай зарим оронд нэг бол төрийн эргэлт, үгүй бол дарангуйлал тогтдог тухай (Р.Хатанбаатар), парламентын засаглал ард түмэнд илүү ойр дотно ажиллана, Ерөнхийлөгчийн засаглалын үед намуудын тоо цөөрөх биш харин сөрөг олон нам гарч ирж болзошгүй тухай (Ц.Адъяасүрэн) саналуудыг тус тус дэвшүүлжээ. Хоёрдахь өдөр (1991-12-01) цөөнх болсон депутатууд төрийн эрх мэдлийг зөв хуваарилах, парламентын засаглалыг тогтоохын давуу талын үндэслэл, Ерөнхийлөгчийн засаглал бий болгосноор улс нийгэмд гарч болзошгүй сөрөг үр дагаврын талаар санал бодлоо ярьцгаав (Ц.Нанзаддорж, Э.Бат-Үүл, Д.Жанцан, Д.Баттулга, Д.Чилхаажав, П.Улаанхүү, Х.Сүхбаатар, Л.Цог, Б.Лханаасүрэн, Д.Лонжидсүрэн, К.Зардыхан, Ж.Гомбожав, Ц.Элбэгдорж, Д.Баярцэнгэл, Ж.Бямбажав, Ц.Лоохууз, Б.Даш-Ёндон нар). Протоколоос харвал парламентын бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг дэмжигчид санал хураалтад ихэвчлэн цөөнх болж байсан учир маргааны явцад санал, үндэслэлээ түлхүү гаргаж байсан байна.

17 1960 оны Үндсэн хуульд 1990 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн институцийг анх тогтоохдоо түүнийг парламентаас сонгож байх журмыг тогтоосныг дээр тэмдэглэсэн билээ. Харин шинэ Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж Бага Хурал, улмаар Ардын Их Хурлаар хэлэлцэх явцад ихээхэн маргаан дагуулсан асуудлын нэг нь Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн журам байсныг судлаачид тэмдэглэсэн байдаг (Б.Чимид, 2008, 133 дахь тал). Улсын Бага Хурлаас Ардын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн төсөлд Ерөнхийлөгчийн сонгууль нь хоёр шаттай байх, эхний шатанд сонгогчдын санал хурааж, хамгийн олон санал авсан хоёр хүнийг дараагийн шатанд парламентын шүүлтүүрээр оруулахаар ойлгомж муутай зохицуулалттай байхаар тусгажээ. Энэхүү журмыг Ардын Их Хурлын депутатууд нухацтай хэлэлцэж, Ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар гаргаж ирэхээр шийдвэрлэсэн.

Ерөнхийлөгчийн эрх зүйн байдалд сонгодог загвараас гажсан зарим өөрчлөлтүүд орсон нь төслийг янз бүрийн шатанд, ялангуяа Ардын Их Хурлаар хэлэлцэх үед төрийн тэргүүний институцийн талаар ойлголтын ялгаа болон улс төрийн нам, бүлгүүдийн ашиг сонирхлын хувьд зарчмын зөрөөтэй зарим асуудал байснаас үүдэлтэй болов уу. Дараагийн хүснэгтэд Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрт төрийн удирдлагын хэлбэрүүдийн үндсэн шинжүүд хэрхэн туссаныг харьцуулан авч үзье.

Хүснэгт 2. Монгол улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн харьцуулалт

Үндсэн шинж	Парламентын БНУ	Хагас Ерөнхийлөгчийн БНУ	Монгол Улсын удирдлагын хэлбэр
Төрийн тэргүүнийг сонгох журам	Парламент	Бүх нийтийн сонгуулиар	Бүх нийтийн сонгуулиар
Засгийн газрыг байгуулдаг субъект	Парламент	Парламент (Ерөнхийлөгч оролцоно)	Парламент (Ерөнхийлөгч оролцоно)
ЗГ-ыг хэн тэргүүлдэг	Ерөнхий сайд	Ерөнхий сайд	Ерөнхий сайд
ЗГ хэнд ажлаа хариуцдаг	Парламент	Парламент, Ерөнхийлөгч	Парламент
Парламент ЗГ-ыг огцруулах бүрэн эрхтэй эсэх	Тийм	Тийм	Тийм Парламент (Ерөнхийлөгч оролцоно)
Ерөнхийлөгч парламентыг тараах бүрэн эрхтэй эсэх	Тийм	Тийм (ихэнх улсад)	Тийм
Ерөнхийлөгч ЗГ-ыг огцруулах бүрэн эрхтэй эсэх	Үгүй	Тийм (ихэнх улсад)	Үгүй
Засгийн газрын гишүүн парламентын гишүүн байх боломжтой эсэх	Тийм	Боломжтой (цөөн улсад)	Тийм

Уг хүснэгтийн мэдээлэлд түшиглэн том зургаар харвал шинэ Үндсэн хуульд парламентын бүгд найрамдах улсын үндсэн шинжүүд ерөнхийдөө тусгалаа олсон гэж үзэх үндэстэй. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч нь парламентаас хамааралтай байх тухай өмнөх зохицуулалтын гол үзэл баримтлал шинэ Үндсэн хуульд хадгалагдан үлдсэн (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2009, 155 дахь тал; Б.Чимид, 2008, 133 дахь тал). Үүнийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэд хэдэн заалтаас харж болно. Гучин нэгдүгээр 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 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.

Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын үйл ажиллагааны харилцан хамаарлыг ч парламентын бүгд найрамдах улсын үндсэн шинжүүдийн дагуу зохицуулсан нь харагдаж байна. Засгийн газар парламентаас байгуулагдаж, түүнд ажлаа хариуцан тайлагнаж байна. 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. Хэрэв Үндсэн хуулийн анхны зохицуулалтаар Ерөнхийлөгч нь парламентын сонгуульд ялж олонх болсон нам болон эвслийн намын удирдлагуудтай зөвшилцөж Ерөнхий сайдын нэрийг дэвшүүлж, парламентаар томилуулах, Ерөнхий сайд нь Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүний талаар Ерөнхийлөгчтэй урьдчилж зөвшилцөх зэргээр Ерөнхий сайдыг томилох, Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд төрийн тэргүүн харьцангуй жинтэй үүрэгтэй оролцдог¹⁸ байсан бол 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр түүний энэхүү бүрэн эрх нэлээд бүдгэрсэн билээ.¹⁹

Нөгөөтэйгүүр, Ерөнхийлөгч нь нийт ард түмний сонгуулиар бүрэн эрхийнхээ мандатаа авдаг, гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлөх, шүүгчдийг томилох, хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх зэрэг Ерөнхийлөгчийн буюу хагас Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсын төрийн тэргүүнд байдаг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр тогтоосон байна. Үүний зэрэгцээ, хэрэв сонгосон төрийн удирдлагын хэлбэрийн үүднээс дүн шинжилгээ хийвэл Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид зарим бүрэн эрх яах аргагүй дутагдаж байна. Үүнд ялангуяа парламентын засаглалыг сонгодог утгаар тогтоосон улсад төрийн тогтолцоог тэнцэлтэй байлгах, төрийн институцүүдийн уялдаатай үйл ажиллагааг дэмжих, тэдгээрийн хоорондын сөргөлдөөнийг намжаах, ингэснээр улс төрийн хямрал үүсэх нөхцөл бололцоог хумихад чиглэгдсэн төрийн тэргүүний парламентыг тараах эрх мэдлийг хагас дутуу, хэрэгжих бололцоо багатайгаар тогтоосон нь Засгийн газрын тогтвортой үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлснийг шинэ

¹⁸ 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 олонхи 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.

¹⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулинд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвтгөдөг улс төрч, судлаачид хоёр үндэслэлийг гаргаж тавьдаг. Үүнд, нэгд, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь чухамхүү Монгол Улсын төрийн байгуулалтын бүрхэг байдлыг арилгах, Монгол Улсад парламентын засаглалыг жинхэнэ утгаар тогтоох зайлшгүй шаардлагаар хийгдсэн “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд”, УБ., 2010, 230-231 дэх тал. Хоёрдугаарт, энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь төрийн хямралыг даван туулах, гацаанаас гаргахад ихээхэн ач холбогдолтой болсон гэж тайлбарладаг (Н.Энхбаяр, 1999, 1,2 дахь тал; Л.Гүндалай, 2000, 2 дахь тал).

Үндсэн хуулийн дагуу байгуулагдсан ихэнх Засгийн газар бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө огцорч байсан баримт гэрчилнэ.

Ийнхүү төрийн өөр өөр удирдлагын хэлбэрийн гол шинжүүдийг давхцуулан тогтоосон нь Монгол Улсыг цэвэр парламентын биш, цэвэр Ерөнхийлөгчийн ч биш, нөгөөтэйгүүр, Франц зэрэг улсад байдаг холимог тогтолцооноос ч зарим шинжээрээ зарчмын ялгаатай өвөрмөц төрийн удирдлагын хэлбэртэй болгожээ (“Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”, 2009, 13 дахь тал, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар”, 2000, 26 дахь тал). Энэ нь Монгол Улсыг парламентын засаглалтай улс уу, аль эсхүл хагас Ерөнхийлөгчийн хэв маягийн тогтолцоотой улс уу гэсэн эргэлзээг зарим судлаачид, улс төрчдөд төрүүлсэн нь ажиглагддаг.²⁰ Үүнээс үүдэн, нэгэн үе Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийн талаар эрдэмтэн, судлаачид нэлээн маргасан тал бий.²¹ Ихэнх судлаачид Монгол Улсыг парламентын бүгд найрамдах улс гэдэг дээр нэгдсэн боловч (О. Машбат, 2015, 21 дэх тал Азийн сан. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, 2005, 124 дэх тал) **Монгол Улсыг хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс гэж тодорхойлдог дотоодын олон судлаач байгааг** (“Хууль зүйн тайлбар толь, 2003, 254 дэх тал; Д.Чулуунжав, 2009, 317-326 дахь тал), түүнчлэн энэхүү тогтолцоог танхимын (парламентын) шинж давамгайлсан холимог шинжтэй хэв маяг гэж үздэг эрдэмтэд ч байгааг дээр тэмдэглэсэн болно (А.Цанжид, 1999 он, 30-31 дэх тал).

20 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. Засаглах эрх, мандатаа ард түмнээс шууд авдаг болохоор Ерөнхийлөгчийн хүч, нөлөө их байдаг; *хоёрдугаарт*, холимог засаглалтай улсад Ерөнхийлөгч парламентын баталсан ямар ч хуульд хориг тавих эрхээр хангагдсан байдаг; *гурадугаарт*, Ерөнхий сайд ба Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг томилох, тогтооход Ерөнхийлөгч гол төлөв хөтөлөх эрхтэйгээр парламент дахь олонхитой зөвшилцөх эрхээр хангагдсан байдаг; *дөрөвдүгээрт*, засаглалын холимог хэлбэртэй улсын нэг өвөрмөц онцлог нь Ерөнхийлөгч нэг намын төлөөлөгч, харин парламент дахь олонхи нөгөө намын төлөөлөгчид байж болдогт оршино. Иймээс холимог засаглалтай зарим оронд Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон хүн намын харьяаллаасаа татгалзахаар хуульчлагдсан байдаг. Эдгээрээс гуравдахь шинж нь Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр үндсэндээ үгүй болсон боловч бусад шинж нь байсаар байгаа.

21 Хэдийгээр Монгол Улсыг холимог засаглалтай гэж үзэж байгаа судлаачид олон бодуштай 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 эрхийн акт гаргах эрхтэй төдийгүй, Засгийн газарт хэлбэрийн төдий биш, бодитой 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.

4. ПАРЛАМЕНТЫН БҮГД НАЙРАМДАХ УЛС ДАХЬ ПАРЛАМЕНТ, ЗАСГИЙН ГАЗАР, ТӨРИЙН ТЭРГҮҮНИЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ХАРИЛЦАН ХАМААРЛЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ШИНЖИЛГЭЭ

4.1. Парламентаас Засгийн газрыг байгуулах журам

Засгийн газрыг байгуулах үндэслэл, журам. Засгийн газрыг шинээр байгуулах хоёр үндэслэл байдаг. Эхнийх нь ердийн журмаар буюу бүрэн эрхийн хугацаагаа дүүргэсэн Засгийн газрын оронд бүх нийтийн ээлжит сонгуулийн үр дүнд бүрдсэн парламент шинэ Засгийн газрыг байгуулдаг бол тодорхой шалтгаанаар бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцорсон Засгийн газрын орыг авах Засгийн газрыг шинээр байгуулах тохиолдол байж болно. Засгийн газрыг ямар үндэслэлээр байгуулах болсноос үл шалтгаалж ихэнх тохиолдолд ижил журам үйлчилдэг. Гэхдээ зарим улсад тухайлбал Унгар, Германд огцорсон Засгийн газрын орыг авах Засгийн газрыг байгуулах үйл явц нь ердийнхөөс өөр журмаар явагддаг. Үүнийг дараагийн хэсэгт авч үзнэ. Харин энэ хэсэгт ердийн журмыг буюу шинээр сонгогдсон парламент Засгийн газраа байгуулах журмыг авч үзнэ.

Засгийн газрыг байгуулах журам нь төрийн удирдлагын хэлбэрээс хамаарч харилцан адилгүй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрыг хэн удирдах нь төрийн удирдлагын хэлбэрээс шалтгаална. Парламентын бүгд найрамдах улсад Засгийн газрыг Ерөнхий сайд тэргүүлэх бөгөөд уг Засгийн газрын хувь заяа парламентаас итгэл үзүүлэх эсэхээс шалтгаална. Энэхүү итгэлийг парламент нь Засгийн газрын хөтөлбөр, бүрэлдэхүүнийг батлах замаар үзүүлдэг байна.

Засгийн газрыг олон улсад “танхим” буюу “кабинет” гэж нэрлэх нь элбэг байдаг. Онолын хувьд, “танхим” нь яамдын ажлыг зохион байгуулагч бөгөөд парламентын өмнө бүлгээрээ хариуцлага хүлээх, бодлого тодорхойлох байгууллага юм. XVII зуунд Английн эзэн хаанд зөвлөгөө өгөхөөр дуудагдсан нууц зөвлөлийн бүрэлдэхүүнээс уламжлагдан бий болсон байгууллага нь орчин үеийн кабинетийн эхлэл байсан гэж мөн үздэг (John Adler, 2002, p. 313). Иймд Засгийн газарт итгэл үзүүлэн томилоход түүний бүрэлдэхүүнээс гадна хэрэгжүүлэх хөтөлбөр нь чухал ач холбогдолтой байдаг байна.

Засгийн газрыг бүрдүүлэхтэй холбоотой хариуцлагыг дээшлүүлэх талаар улс орнууд олон янзын арга замыг эрэлхийлсээр байна. Тухайлбал, Франц улсад сайдаар томилогдсон гишүүн парламентын суудалдаа эргэж суухгүй гэсэн журам тогтоосноор парламентын үзэл санааг үндсээр нь өөрчлөх

шинэтгэл болжээ (М.Дюверже, 2007, 427 дахь тал). Британийн улс төрийн тогтолцооны түүхэн хөгжлийн үр дүнд бий болж төлөвшсөн хоёр намын тогтолцоо нь парламентаас кабинетын үйл ажиллагааг аль болох хараат бус байлгаж, улмаар улс төрийн харилцаанд кабинетын эрх мэдлийг өргөжүүлсэн байна.²²

Парламентаас итгэл үзүүлэх замаар Засгийн газрыг байгуулах нь. Судалгааны хүрээнд авч үзсэн парламентын засаглал бүхий 40 шахам бүгд найрамдах улсаас итгэл үзүүлэх замаар Засгийн газрыг байгуулдаг 17 улс байна. Эдгээр улс бүгд тус тусын онцлогтой. Итгэл үзүүлэх үндсэн субъект нь парламент, парламентад Засгийн газар байгуулах асуудал оруулах субъект нь Ерөнхийлөгч байх боловч Киргизстанд парламентын суудлын талаас илүүг авсан намын бүлэг, эвсэл Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг санал болгох, хэрэв аль ч нам суудлын талыг аваагүй бол Ерөнхийлөгч аль нэг намд эвсэл байгуулах санал тавихаар зохицуулжээ.

Албани, Израиль, Киргизстан, Македони, Молдав, Монтенегро, Серб зэрэг улсад хөтөлбөр, бүрэлдэхүүнийг аль алиныг нь батлах, Итали, Словак зэрэг улсад зөвхөн Засгийн газрын хөтөлбөрийг батлах, Грек, Косовод Засгийн газрын бүрэлдэхүүнд нь итгэл хүлээлгэдэг бол, Балба, Латви зэрэг улсын хувьд парламентаас Засгийн газарт итгэл үзүүлэх арга, хэлбэрийг үндсэн хуулиар нарийвчлан заагаагүй, ерөнхий байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнийг хүснэгт 3 –аас харна уу.

Хүснэгт 3. Итгэл үзүүлэх замаар Засгийн газар байгуулах журам

№	Итгэл үзүүлэх болзол	Улс, Үндсэн хуулийн зүйл, заалт	Улсын тоо
1	Хөтөлбөр, бүрэлдэхүүн	Албани (96,97,98-р зүйл), Израиль (7А, 9А, 13, Ирак (76-р зүйлийн 1-4), Киргизстан (74, 84-р зүйл), Македони (90-р зүйл), Молдав (98-р зүйл), Монтенег-ро (95, 103-р зүйл), Серб (112, 127-р зүйл), Хорват (110-р зүйл)	9
2	Хөтөлбөр	Итали (64, 92, 94-р зүйл), Словак (102, 110, 111, 113, 116, 88-р зүйл)	2
3	Бүрэлдэхүүн	Грек (37, 84-р зүйл), Косово (84, 95-р зүйлийн 2, 3), Чех (35, 68, 72, 73-р зүйл)	3
4	Тодорхой болзолгүй	Балба (76-р зүйл), Латви (59-р зүйл), Сомали (69, 90-р зүйл)	3

Эндээс үзэхэд парламентаас Засгийн газарт итгэл үзүүлэх гэдэг нь тухайн Засгийн газрын тэргүүний боловсруулсан хөтөлбөрт, эсхүл бүрэлдэхүүнд

²² Британий гүйцэтгэх засаглалд **кабинет, Засгийн газар** хэмээх хоёр институт нэгдмэл байх тухай ойлголт бий. Энэ хоёр институтийг нэг түвшинд ойлгох нь зүйтэй. Гэхдээ Засгийн газар нь гүйцэтгэх засаглалд хариуцлагатай алба хашиж байгаа хүмүүсийг бүхэлд илэрхийлсэн өргөн хүрээг хамарсан институт юм. Ч.Энхбаатар, С.Зульфикар. Гадаад орнуудын төрийн байгуулалт (2014) 70 дахь тал.

багтаж буй хүмүүст итгэн улс орны нийтлэг эрх, ашгийг хариуцуулан, шилжүүлж буй явдал юм. Энэ тохиолдолд албан тушаалтанд төдийгүй тэдгээрийн хийх ажлын үндсэн чиглэл, зорилгыг тодорхойлсон хөтөлбөрт итгэл үзүүлэх арга, хэлбэр давамгайл байна. Энэ нь Засгийн газар, парламентын харилцан хяналт, тэнцвэрийг хэрэгжүүлэх, Засгийн газрын үйл ажиллагааг парламентын зүгээс үнэлэх, дүгнэх шалгуур, шаардлагыг тодорхой, ил тод болгож байна. Тодруулбал, парламентаас дэмжин баталсан хөтөлбөрийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа нь Засгийн газрын үйл ажиллагааг дүгнэх гол шалгуур болохоос гадна, Засгийн газрын бүрэлдэхүүний хувьд ч мөн адил ямар үйл ажиллагаа явуулах нь тодорхой байх юм.

Энэхүү хөтөлбөр, бүрэлдэхүүнийг Засгийн газрын тэргүүн санал болгохдоо дангаараа, эсхүл олонхийн суудал бүхий нам, эвслийн дэмжлэг олох, бусад байгууллагын зөвшилцөлтэйгээр, эсхүл намын жагсаалтаар нэр дэвшигчдийн хүрээнээс санал болгодог байна. Тодруулбал, 17 улсаас Албани, Балба, Грек, Израйль, Киргизстан, Косово, Македони, Молдав, Серби зэрэг 9 улсын хувьд олонхийн нам, эвслийн санал, зөвшилцөл, дэмжлэг, намын жагсаалт зэрэг улс төрийн намын үүрэг оролцоо тодорхой илэрхийлэгдсэн байдаг бол, нэг улсад буюу Монтенегрод намын төлөөлөгчдөөс гадна Үндсэн хуулийн шүүгчид, Хүний эрхийн комиссын гишүүд, омбудсменуудтай зөвшилцөх шаардлагатай, харин Итали, Ирак, Латви, Словак, Сомали, Хорват, Чех зэрэг 7 улсын хувьд Засгийн газрын тэргүүнд энэхүү санал болгох үүрэг, хариуцлагыг дангаар нь үүрүүлдэг байна. Гэхдээ энэ тохиолдолд ч Ерөнхийлөгч шинэ Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг санал болгохдоо парламентын дэмжлэг авах магадлалыг харгалзах шаардлагатай тулгарах нь ойлгомжтой.

Засгийн газрын хөтөлбөр, бүрэлдэхүүнийг батлах замаар итгэл үзүүлэхэд 15 улсын хувьд *ердийн олонхийн*, зөвхөн Грек, Иракт *үнэмлэхүй олонхийн* санал шаардлагатай байх бөгөөд *дахин санал хураалт явуулах* боломжийг 7 улсад 1-3 удаа байхаар, 9 улсад тодорхой заагаагүйгээс үзэхэд парламент өөрөө дэгээ тогтоох зарчмын хүрээнд уг асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой байж болох юм. Хөтөлбөр, бүрэлдэхүүнийг ердийн олонхоор батлах нь зонхилж байгаа боловч улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан илүү өндөр босго тавих тохиолдол байгаа нь ажиглагдаж байна.

Парламентаас Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэхээ илэрхийлэх журмын *үр дагаварын асуудал* чухал ач холбогдолтой. Парламентын зүгээс дээрх заасан журмын дагуу Засгийн газарт итгэл үзүүлж чадахгүй буюу санал хураалт амжилтгүй болсон тохиолдолд Словак, Албани, Балба, Киргизстан, Косово зэрэг 5 улсад парламент тарах үр дагавартай бол Грек, Итали, Ирак зэрэг улсад шинээр санал болгох, санал хураах ажиллагаа явуулах, харин Израйльд Засгийн газрыг байгуулах үүргийг өөр гишүүнд шилжүүлэхийг Засгийн газрын тэргүүнээс шаардах зохицуулалттай байна. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын тэргүүний санал болгосоны дагуу парламент итгэл үзүүлэхгүй

байгаа хариуцлагыг парламентад үүрүүлдэг таван улс байхад, Засгийн газрын тэргүүнд, эсхүл парламентын даргад хариуцуулах Израиль, Чехийн загвар байгаатай зэрэгцэн мөн адил тооны буюу Итали, Ирак, Латви, Македони, Молдав, Монтенегеро, Серби, Сомали, Хорват зэрэг 9 улсын хувьд үр дагаврыг хуульчлаагүй, Грект шинээр санал хураалт явуулахаар байна. Итгэл үзүүлээгүй тохиолдолд үүсэх үр дагаврыг парламентын өөрийнх нь шийдэх асуудал болгон үлдээх хандлага харьцангуй түгээмэл шинжтэй байна.

Парламент Ерөнхий сайдыг сонгох замаар Засгийн газрыг байгуулах нь. Засгийн газрыг байгуулах дараагийн нэг түгээмэл журам бол парламентаас шинэ Ерөнхий сайдыг сонгох арга байдаг. Дээр тэмдэглэсэнчлэн, энэ аргыг ихэвчлэн Засгийн газрыг огцруулахтай уялдуулан хэрэглэдэг. Онцлог нь Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар санал хураахын оронд шинэ Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж, тухайн нэр дэвшигч парламентын олонхийн дэмжлэг авснаар өмнөх Ерөнхий сайд нь Засгийн газартайгаа аяндаа огцрох бөгөөд, шинэ Засгийн газар бүрдүүлэх үйл явц явагдана. Үүгээрээ энэ арга бүх нитийн сонгуулийн дараа шинээр бүрдсэн парламентаас Засгийн газрыг байгуулах ердийн журмаас ялгаатай байдаг.

Энэ хүрээнд Герман, Унгар, Финланд, Эстони зэрэг улсуудын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудыг судалж үзэхэд ердийн болон үнэмлэхүй олонхийн санал аль аль нь байгаагаас гадна дахин санал хураах тоо нь 3 удаа буюу итгэл үзүүлэх тогтолцоотой харьцуулахад харьцангуй олон байна. Хуульд заасан тооны дахин санал хураалтаар Ерөнхий сайдыг сонгож чадаагүй тохиолдолд Эстон, Унгарт парламент тарах, Германд Ерөнхийлөгчөөс Ерөнхий сайдыг шууд томилох эсхүл парламентыг тараахын аль нэгийг сонгох боломжтой, Финландад шууд Ерөнхий сайдыг Ерөнхийлөгч нь томилох журамтай байна. Эдгээр 4 улсын аль аль нь Ерөнхийлөгчийн институттай улс байгаа нь итгэл үзүүлэх тогтолцоог заавал шаардахгүй байх нэг шалтгаан байж болно.

Хүснэгт 4. Парламент шинэ Ерөнхий сайдыг сонгох замаар Засгийн газрыг байгуулах

Улс	Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх	Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгох	Сонгогдсон нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох
Герман (63, 64, 67, 68-р зүйл)	Ерөнхийлөгч	Парламент	Ерөнхийлөгч
Унгар (19, 28, 33, 39А-р зүйл)	Ерөнхийлөгч	Парламент (хөтөлбөр)	Сонгогдсоноор бүрэн эрх нь эхлэх
Финланд (41, 61, 64-р зүйл)	Ерөнхийлөгч (зөвлөлдөж)	Парламент	Ерөнхийлөгч
Эстон (65, 78, 89, 97-р зүйл)	Ерөнхийлөгч	Парламент (хөтөлбөр)	Ерөнхийлөгч

Герман, Унгар улсын парламент Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгоход өндөр босго (үнэмлэхүй олонхийн санал) тавьдаг бол Эстон, Финланд улсын парламент энэ асуудлыг ердийн олонхийн саналаар шийддэг байна. Герман, Финланд, Эстон улс санал хураалтыг гурваас илүүгүй удаа явуулдаг байхад Унгар улс эхний нэр дэвшигчийг санал болгосноос хойш 40 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг сонгосон байх учиртай.

Парламент Ерөнхий сайд болон сайдыг тус тусад нь сонгох замаар Засгийн газрыг байгуулах нь. Энэ журам төдийлөн өргөн хэрэглэгддэггүй нь судалгааны багийн авч үзсэн парламентын засаглал бүхий бүгд найрамдах улсуудаас хоёрхон улс нутагшуулснаас харагдаж байна. Энэхүү журам өөрийн гэсэн онцлогтой бөгөөд хэрэв бидний энэ хэсэгт авч үзсэн Засгийн газарт итгэл үзүүлэх замаар байгуулах, эсхүл шинэ Ерөнхий сайдыг сонгох замаар Засгийн газар багуулах журмаар Засгийн газрыг бүрэн бүрэлдэхүүнээр томилдог бол энэ журмаар парламент эхэлж Ерөнхий сайдыг сонгож, улмаар Ерөнхий сайдын оруулсан саналын дагуу танхимын бусад гишүүдийг томилдог юм. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрыг байгуулах үйл явц хоёр шаттай байна гэсэн үг.

Хүснэгт 5. Парламент Ерөнхий сайд болон сайдыг тус тусад нь сонгох замаар Засгийн газрыг байгуулах

Улс	Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх	Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг сонгох	Сонгогдсон нэр дэвшигчийг Ерөнхий сайдаар томилох
Ирланд (13, 28-р зүйл)	Парламент	Парламент	Ерөнхийлөгч
Словен (111, 112, 116, 117-р зүйл)	Ерөнхийлөгч (зөвлөлдөж)	Парламент	Парламент сонгосноор бүрэн эрх нь эхлэх

Ирландад парламент дийлэнх олонхийн саналаар Ерөнхий сайдыг сонгох бөгөөд хэрэв эхний санал хураалт амжилтгүй болсон бол дахин санал хураалт явуулна. Словен улсад санал хураалт дээд тал нь гурван удаа явагдахаар зохицуулжээ. Хэрэв Ерөнхий сайдыг сонгох оролдлогууд бүтэлгүйтвэл Ерөнхийлөгч парламентыг тараах юм байна.

Засгийн газрын гишүүнийг томилох журам. Монгол Улсад Засгийн газрын гишүүнийг томилох, огцруулах бүрэн эрх Улсын Их Хуралд хадгалагддаг нь ихээхэн маргаан дагуулдаг. Судлаачдын дийлэнх нь Ерөнхий сайд танхимынхаа төлөө гол хариуцлага хүлээдгийн хувьд тодорхой сайдыг томилох, огцруулах бүрэн эрхтэй байх ёстой гэж үздэг. Иймд судлаачдын баг энэ асуудлыг парламентын засаглал бүхий бусад улсад хэрхэн яаж зохицуулдагийг тусгайлан авч үзсэн болно. Тайлангийн энэ хэсэгт Засгийн газрын гишүүнийг хэн, хэрхэн томилдог асуудлыг авч үзсэн бол дараагийн хэсэгт Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах журмыг тусгайлан судлах болно.

Судалгааны дүнгээс харвал, сайдыг буюу Засгийн газрын гишүүнийг томилох субъектын хувьд улс орон бүрт өөр дүрэм үйлчлэх бөгөөд Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдын санаачилгаар эсхүл дангаараа, Ерөнхийлөгчийн эсхүл Ерөнхий сайдын санаачилгаар парламент, Ерөнхий сайд дангаараа, парламентаас сонгогдсоноор, эсхүл парламент батламжнаар зэрэг олон янзын хэлбэр байна. Тодруулбал, Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдын санал болгосноор томилдог улс нь Грек, Ирланд, Албани, Итали, Словак, Чех, Молдав улсууд байгаа бол Герман, Ирланд, Эстон зэрэг улсад Ерөнхийлөгч дангаараа томилдог, Балба, Болгар, Словен улсуудад Ерөнхий сайдын санал болгосноор парламент, Сомалид Ерөнхий сайд дангаараа, Унгарт парламентаас сонгогдсоноор бүрэн эрх нь үүсдэг. Харин Хорватад Ерөнхий сайд болон парламентын даргын батламжилснаар сайдын бүрэн эрх үүсдэг байна. Парламентын оролцоотой улсуудын хувьд саналын квот нь үнэмлэхүй болон ердийн олонхи байдаг байна. Үүнийг дараах хүснэгтээс харна уу.

Хүснэгт 6. Сайдыг томилох журам

№	Сайдыг томилох, огцруулах субъект	Хэний саналаар	Улсын нэр, Үндсэн хуулийн заалт	Орны тоо
1	Парламент	Ерөнхий сайд	Балба (76-р зүйл), Болгар (84, 89, 99-р зүйл, Словен (111, 112, 116, 117-р зүйл)	3
2	Ерөнхийлөгч	Ерөнхий сайд	Албани (96,97,98-р зүйл), Грек (37, 84-р зүйл), Итали (64, 92, 94-р зүйл), Молдав (98-р зүйл), Словак (102, 110, 111, 113, 116, 88-р зүйл), Чех (35, 68, 72, 73-р зүйл)	6
3	Ерөнхийлөгч	Үзэмжээр	Герман (63, 64, 67, 68-р зүйл), Финланд (41, 61, 64-р зүйл), Эстон (65, 78, 89, 97-р зүйл)	4
4	Ерөнхийлөгч	Ерөнхий сайд нэр дэвшүүлж, парламент баталснаар	Ирланд (13, 28-р зүйл)	1
5	Ерөнхий сайд	Үзэмжээр	Сомали (69, 90-р зүйл)	1
6	Сонгогдсоноор бүрэн эрх нь эхэлнэ		Унгар (19, 28, 33, 39А-р зүйл)	1
7	Ерөнхий сайд болон парламентын даргын батламжилснаар		Хорват (110-р зүйл)	1

Засгийн газрыг байгуулах өвөрмөц хэлбэрүүд. Дээрхээс гадна парламентын улсад эвслийн Засгийн газраа байгуулж чадахгүй бол мэргэжилтнээс бүрдсэн /ажил хэрэгч түшмэдийн/ Засгийн газар байгуулагдаж

байсан. Ийм Засгийн газар голдуу түр зуурын шинжтэй ба дараагийн парламентын сонгууль хүртэл ажилладаг. Ийм Засгийн газар нь засаглалын хямрал үүсч, Засгийн газар огцорсон үед байгуулагддаг /1997 онд Болгар улсад байгуулагдсан/ туршлага мөн байна (Ш.Цогтоо, 2018 он, 369 дэх тал). Цэргийн эргэлт, хувьсгалт төрийн эргэлтийн үед түр Засгийн газар байгуулагдах нь цөөнгүй бөгөөд ийм Засгийн газрыг үндсэн хуулийн бус аргаар парламент нь байгуулдаг (мөн тэнд).

Засгийн газрыг байгуулах хувилбаруудын тойм. Засгийн газрыг байгуулах хувилбаруудыг тоймловол дараах загваруудыг тодорхойлж болохоор байна. Үүнд:

1. Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ томилох
2. Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг үзэмжээрээ, Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдтай зөвлөлдөж парламентын оролцоогүйгээр томилох
3. Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг үзэмжээрээ, Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдтай зөвлөлдөж парламентын сайшааснаар томилох
4. Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүдийг томилж, парламент итгэл үзүүлэх эсэх санал хураалтаар батламжлах
5. Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг томилж, улмаар парламент Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг батлах
6. Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж, улмаар нэр дэвшигчийг парламент батлах, томилогдсон Ерөнхий сайд танхимаа бүрдүүлэх
7. Парламент Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг Ерөнхийлөгчид санал болгож батлуулах
8. Шинэ Ерөнхий сайдыг парламент сонгосныг Ерөнхийлөгч томилох
9. Парламент Ерөнхийлөгчийн оролцоогүйгээр Ерөнхий сайдыг томилох (Вануату улс) эдгээр болно.

Эдгээр хувилбараас төрийн тэргүүн Ерөнхий сайдыг томилж, Ерөнхий сайд танхимаа өөрөө бүрдүүлж, улмаар парламент Ерөнхий сайд, эсхүл Засгийн газарт бүхэлд нь итгэл үзүүлэх эсэхээ санал хураалтаар шийдвэрлэх нь зонхилж байна. Түүнчлэн Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг тодруулахдаа спикер, парламентын бүтцүүд, намын бүлгийн дарга нартай санал солилцох, зөвшилцөх нь ердийн практик байдаг. Энэ нь шинээр бүрдсэн Засгийн газар парламентын итгэл хүлээхийн баталгаа болдог.

4.2. Парламентаас Засгийн газрыг огцруулах үндэслэл, журам

Засгийн газрыг огцруулах үндэслэл. Засгийн газрыг огцруулах үндэслэл парламентын бүгд найрамдах улсад янз бүр байдаг. Засгийн газрын бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох эрхээ парламент хэрэгжүүлэх нь

Засгийн газарт хуульд заасан үндэслэлээр улс төрийн хариуцлагыг хүлээлгэж буй хэлбэр юм. Засгийн газрыг огцруулах улс төрийн үндэслэл нь олон янз байх боловч голчлон (1) Засгийн газар хямрах, (2) парламент итгэл үл үзүүлэх, (3) парламент тарах, (4) огцрох хүсэлт өөрөө гаргах зэрэг үндэслэл нийтлэг байдаг байна (Н.Лүндэндорж, 2005 он, 185 дахь тал).

Парламентын засаглал бүхий ихэнх улс парламентаас Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх журмыг үндсэн хуульдаа суулгаснаас харвал энэ нь Засгийн газрыг байгуулах, нөгөө талаас түүнийг огцруулах түгээмэл үндэслэл болдог байна.

Хүснэгт 7. Итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэхээ илэрхийлэх журмын хэлбэр, тархалт

	Итгэл үзүүлэх журмын хэлбэр	Хэний санал, санаачлагаар	Улс, үндсэн хуулийн заалт	Тоо
1	Шинэ Засгийн газрыг батламжлах	Шинээр томилогдсон Ерөнхий сайд, эсхүл ЕС-д нэр дэвшигч	Албани (97-р зүйл), Чех (68-р зүйл), Эстони (89-р зүйл), Герман (63-р зүйл), Грек (84-р зүйл), Унгар (63-р зүйл), Ирак (76.1-р зүйл), Итали (94-р зүйл), Косово (95-р зүйл), Македони (90-р зүйл), Молдов (98-р зүйл), Монтенегро (95-р зүйл), Балба (76.4-р зүйл), Серби (127-р зүйл), Словак (113-р зүйл), Словени (111-р зүйл)	16
2	ЗГ-ын үйл ажиллагааг дэмжих эсэх (явцын)	Парламентын тодорхой тооны гишүүд	Албани (105-р зүйл), Австри (74-р зүйл), Бангладеш (55-р зүйл), Болгар, Хорват (116-р зүйл), Чех (72-р зүйл), Доминика (59.6-р зүйл), Фижи (94-р зүйл), Финланд (64-р зүйл), Герман (67-р зүйл), Грек (84-р зүйл), Унгар (20-р зүйл), Итали (94-р зүйл), Косово (100-р зүйл), Киргиз (85.3-р зүйл), Латви (59-р зүйл), Ливан (69-р зүйл), Македони (92-р зүйл), Маврикий (60-р зүйл), Молдов (106-р зүйл), Монтенегро (107-р зүйл), Балба (100-р зүйл), Самоа (33-р зүйл), Серби (130-р зүйл), Словак (88-р зүйл), Словени (116-р зүйл), Сомали (90-р зүйл)	27
3	ЗГ-аас дэмжлэг хүсэх	Ерөнхий сайд	Болгар, Хорват (116-р зүйл), Унгар (20-р зүйл), Косово (100-р зүйл), Киргиз (86-р зүйл), Ливан (69-р зүйл), Балба (100-р зүйл), Самоа (33-р зүйл), Серби (131-р зүйл), Словак (114-р зүйл), Словени (117-р зүйл) (11 улс)	11
Нийт (давхардсан тоогоор)				54

Өмнөх хэсэгт Засгийн газар үйл ажиллагаа явуулах үндсэн нөхцөл нь парламентын итгэл олж авах явдал гэдгийг тэмдэглэсэн. Харин энэ хэсэгт, үйл ажиллагааны явцдаа Засгийн газар парламентын итгэлийг алдах юм бол түүнийг парламент огцруулах журам хэрхэн үйлчилдгийг авч үзнэ. Ерөнхий

утгаар, 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 Засгийн газар парламентын итгэлийг хөсөрдүүлсэн гэж үздэгтэй холбоотой.

Үүний зэрэгцээ, Засгийн газрыг парламентаас огцруулах өөр хэд хэдэн үндэслэл байдаг. Эхний үндэслэл 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.

Түүнчлэн Засгийн газар үйл ажиллагаагаараа үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлтийг үндсэн хуулийн шүүх гаргавал түүнийг огцруулах асуудлыг парламент шийдвэрлэх учиртай (импичмент). Энэхүү үндэслэл нь өмнөхтэй нэгэн адил Засгийн газраас буруутай үйл ажиллагаа явуулсныг эрх бүхий байгууллага тогтоосон байхыг шаарддагаараа хууль зүйн хариуцлага оногдуулахын нэг хэлбэр болдог.

Итгэл эс үзүүлэх үндэслэлээр Засгийн газрыг огцруулах журам. Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар парламентын санал хураалт явуулах журмыг хэрэглэхэд Засгийн газрыг ямар үндэслэлээр огцруулах санал гаргаж байгаа нь чухал байдаг. Үндсэн хуулиудад Засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэх болсны үндэслэлийг тэр бүр нарийвчлан заадаггүй болох нь ажиглагдсан. Энэ нь уг санал хураалтыг хэн санаачилж байгаагаас шалтгаална. Итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх санал хураалтыг хоёр субъект буюу парламент болон Ерөнхий сайд санаачилж болно. Хэрэв Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг парламент санаачилж байгаа бол Засгийн газар парламентын гишүүдийн дэмжлэг авч чадахаа больсон нь гол үндэслэл болдог нь ойлгомжтой (энэ үндэслэлийг Ирланд, Балба, Бангладеш, Доминик, Сингапур улс үндсэн хуульдаа шууд заасан байдаг). Харин парламент Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн чухал хуулийн төсөл, хөтөлбөр батлаагүй, хуульд заасан хугацаанд төсөв баталж чадаагүй зэрэг нь Ерөнхий сайдаас Засгийн газарт итгэл үзүүлж буй эсэх асуудлаар парламентад санал хураалт явуулахыг шаардах үндэслэл болдог.

Хоёрдугаарт, парламентын гишүүдийн чухам хичнээн нь Засгийн газрыг огцруулах саналд нэгдэж байгааг тогтоох нь чухал байдаг. Үндсэн хуулиудад саналын босгыг парламентын гишүүдийн хувиар, эсхүл тоогоор тогтоосон нь харагддаг. Үүнд: гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүйн шаардлагаар (Киргиз, Косово); гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүйн саналаар (Балба, Молдав);

гишүүдийн тавны нэгээс доошгүй нь шаардсанаар (Албани, Болгар, Словак, Унгар, Хорват, Эстон); гишүүдийн зургааны нэгээс доошгүйн саналаар (Вануату, Грек); аль нэг танхимын гишүүдийн аравны нэгээс доошгүй нь шаардсанаар (Итали); гишүүдийн 20 хувиас доошгүйн саналаар (Пакистан); 20-иос доошгүй гишүүний шаардлагаар (Финланд); 27-оос доошгүй гишүүний шаардлагаар (Монтенегро); 50-иас доошгүй гишүүн шаардсанаар (Чех); 60-аас доошгүй гишүүний саналаар (Серби) г.м.

Бүрэн бус тооцоогоор дараах парламентын бүгд найрамдах улсад парламент нь Ерөнхий сайдад итгэх эсэх санал хураалтаар Засгийн газраа огцруулж байсан байна:

Хүснэгт 8. Итгэл үзүүлэх эсэх санал хураалтын үр дүнд огцорсон Засгийн газруудын судалгаа

№	Улс	Хичнээн удаа	Онууд
1	Болгар	1	1992
2	Хорват	1	2016
3	Чех	4	2006, 2009, 2013, 2018
4	Эстон	2	1994, 2016
5	Финланд	1	1957
6	Герман	3	1982-2, 2005
7	Гаити	2	2008, 2009
8	Унгар	1	2009
9	Энэтхэг	3	1990, 1997, 1999
10	Ирланд	2	1982, 1992
11	Израил	1	1990
12	Итали	4	1943, 1954, 1998, 2008
13	Косово	1	2010
14	Литв	1	1996
15	Мальт	2	1998, 2012
16	Молдав	2	1999, 2015
17	Балба	2	1997-2
18	Румын	3	2009, 2012, 2017
19	Словак	2	1994, 2011
20	Словен	4	1992, 2000, 2011, 2013
21	Сомали	4	2001, 2004, 2013, 2014
22	Вануату	5	1996, 2001, 3004, 2010, 2011

Шинэ Ерөнхий сайдын нэрийг дэвшүүлэх, сонгох замаар Засгийн газрыг огцруулах. Энэхүү арга нь нэг талаас Засгийн газрыг огцруулах, нөгөө талаас шинэ Засгийн газрыг байгуулахын аль алинд хамаардгийг дээр тэмдэглэсэн билээ. Ийм учраас үүнийг тайлангийн хоёр хэсэгт авч үзэж байгаа юм.

Парламентын бүгд найрамдах улсад шинэ Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх замаар Засгийн газарт итгэл үл хүлээлгэх (конструктив санал хураалтын)

журмыг хэрэглэдэг улсын тоо нэмэгдэх хандлагатай байна. Эдүгээ Албани (105-р зүйл), Балба (100.1-р зүйл), Герман (67-р зүйл), Израйль (BL 28А-р зүйл), Словен (116-р зүйл), Унгар (21.1-р зүйл) болон Фижи (94.1-р зүйл) энэ журмыг хэрэглэдэг. Хэрэв шинэ Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч парламентын гишүүдийн дэмжлэгийг авбал хуучин Засгийн газар шинэдээ зайгаа тавьж өгдөг.

Шигтгээ 2

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 67 дугаар зүйлээр тогтоосон Конструктив санал хураалтын журам нь Засгийн газрын тогтвортой байдалд үйлчилдэг. Уг журмын дагуу Холбооны канцлерыг гагцхүү Бундестагаас олонхийн саналаар түүний албан тушаалыг залгамжлагчийг сонгох замаар огцруулж болно. Энэ журам нь хэрэгжүүлэхэд төвөгтэй бөгөөд сөрөг хүчин Канцлерыг огцруулахын тулд түүний орны тодорхой хүнийг нягт хүрээлэхийг шаарддаг.

Уг журмыг практик дээр хэрэгжүүлэх явцад түүний дутагдалтай зарим тал илэрхий болсон байдаг. Хэрэв Канцлер Бундестагт өргөн дэмжлэг хүлээдэг бол ийм журам хэрэглэх нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлдэг. Харин Канцлер дэмжлэггүй бол энэ журам нь улс төрийн хямралд хүргэдэг.

1949 оноос өнөөг хүртэл конструктив санал хураалтыг хоёр удаа хэрэглэсэн байдаг. 1972 онд Германы Канцлер, социал демократ В.Брандт Бундестагт дэмжлэг муутай байсныг далимдуулан сөрөг хүчин-Чөлөөт Ардчилсан намаас санаачилсан конструктив санал хураалт дэмжигдэхэд хоёрхон гишүүний санал дутсан юм. 1982 онд тэр үеийн Канцлер, Социал демократ намын Г.Шмидтын эсрэг конструктив санал хураалтыг явуулав. Чөлөөт ардчилсан нам нь нийгмийн асуудлаар Социал демократ намтай зөрчилдсөн учраас Христийн ардчилсан холбоо-Христийн нийгмийн холбоо эвслийн талд орсноор уг санал хураалтаар Г.Коль шинэ Канцлераар сонгогдсон билээ.

Засгийн газрын гишүүнийг огцуулах журам. Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах журмын ач холбогдлыг урьд тэмдэглэсэн билээ. Иймд манайтай ижил төстэй төрийн тогтолцоотой улсад Засгийн газрын гишүүнийг хэн, ямар журмаар огцруулдгийг багийн гишүүд судалсан болно. Энэ судалгааны дүнгээс үзвэл Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах үндсэн субъект нь Ерөнхий сайд байдаг нь тодорхой байна. Дийлэнх улсад Ерөнхий сайд өөрөө, эсхүл түүний саналаар Ерөнхийлөгч сайдыг огцруулдаг зохицуулалтыг үндсэн хуульдаа суулгажээ. Харин зарим цөөн улсад Ерөнхий сайдын саналаар парламент огцруулах, Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ огцруулах бүрэн эрхтэй.

Хүснэгт 9. Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах үндэслэл, журам

№	Огцруулах субъект	Хэний саналаар	Улс, Үндсэн хуулийн зүйл, заалт	Тоо
1	Ерөнхийлөгч	Ерөнхий сайдын саналаар	Герман (64.1-р зүйл); Ирланд (24.1-р зүйл); Мавритус (60.4-р зүйл); Молдав (986-р зүйл); Пакистан (92.2-р зүйл); Самоа (33.2-р зүйл); Сингапур (26.2-р зүйл); Сомали (90-р зүйл); Тринидад ба Тобаго (90, 77.3-р зүйл); Финланд (64-р зүйл); Чех (68.5-р зүйл)	11
2	Ерөнхий сайд	Үзэмжээр	Австри (70.1-р зүйл); Албани (98.1-р зүйл); Вануату (42.3-р зүйл); Израйль (BL 22A-р зүйл); Исланд (15-р зүйл); Косово (94-р зүйл); Фижи (92.3-р зүйл)	7
3	Ерөнхийлөгч	Үзэмжээр	Кирибати (41.3-р зүйл); Энэтхэг (75.2-р зүйл)	2
4	Парламент	Ерөнхий сайдын саналаар	Македон (94-р зүйл); Словак (116.4-р зүйл); Словен (112-р зүйл)	3
5	Парламент	Үзэмжээр	Ирланд (28.4-р зүйл); Исланд (14-р зүйл)	2

Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах үндэслэлд парламентын гишүүн байхаа болих болон парламент дахь олонхийн дэмжлэгийг алдах нөхцөл зонхилж байна. Хэрэв парламентын гишүүн байхаа болихыг Засгийн газрын гишүүнээс огцруулах үндэслэл гэж заасан 12 улс (Балба, Бангладеш, Доминик, Израиль, Кирибати, Мавритус, Мальт, Пакистан, Самоа, Тринидад ба Тобаго, Фижи, Энэтхэг) байгаа бол олонхийн дэмжлэгийг алдах нь сайдаас чөлөөлөгдөх хангалттай шалтгаан гэж үзсэн 5 улс (Бангладеш, Доминик, Киргизстан, Мавритус, Сингапур) байна. Хэрэв Засгийн газар парламент дахь олонхийн дэмжлэгийг алдсан гэж Пакистаны Ерөнхийлөгч үзвэл Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар санал хураалт явуулахыг шаардах эрхтэй юм байна.

Сайдыг огцруулах өөр нэг арга бол парламентаас тодорхой сайдад итгэл үзүүлэх эсэх санал хураалт юм. Хэрэв Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх парламентын санал хураалт парламентын бүгд найрамдах улсад нэлээн өргөн хэрэглэгддэг бол сайдад энэ журмыг хэрэглэх нь харьцангуй ховор тохиолдол юм байна. Парламентын бүгд найрамдах улсууд дотор Грек, Ирланд, Итали, Латви, Словакийн парламент Засгийн газрын гишүүнд итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар санал хураалт явуулах зохицуулалтыг үндсэн хуулиуддаа тусгажээ.

Мөн зарим улсын үндсэн хуульд Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах өөр өөр үндэслэлүүдийг заасан байдаг (Израиль-Ерөнхий сайд ёс зүйгүй үйлдэл хийсэн тухай шүүхийн шийдвэр гарсан бол (BL 18A); Ливан- Эх орноосоо урвасан, өөр гэмт үйлдэл хийсний төлөө импичментын журмаар (70-р зүйл); Депутатууд болон шүүгчдээс бүрдсэн Дээд Зөвлөл хэргийг хянан шийдвэрлэнэ (71, 80-р зүйл); Молдав- Буруушаах тогтоол гишүүдийн олонхийн саналаар гаргасан бол (106 А-р зүйлийн 2); Монтенегро -Төсвийг

хуульд заасан хугацаанд батлаагүй бол (110-р зүйл); Самоа- Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрөлгүй Самоагаас дураараа гарч явсан (33-р зүйлийн 2); Словен-Ерөнхий сайд, сайдуудыг импичментийн журмаар хариуцлагад татах, Үндсэн хуулийн шүүхээр хэрэг шийдвэрлүүлэх (119-р зүйл); Этиоп- Үндсэн хуульд заасан тохиолдолд хугацаанаас өмнө огцорно (72-р зүйл).

Ерөнхий сайд, Засгийн газрыг огцруулах хувилбаруудын тойм. Ерөнхий сайд, Засгийн газрыг огцруулах дараах хувилбарууд байна:

1. Парламентын олонх Ерөнхий сайд/Засгийн газарт үл итгэл тухай шийдвэрийг олонхийн саналаар гаргах. Энэ ажиллагаанд Ерөнхийлөгч оролцохгүй.
2. Засгийн газрыг парламентын олонхийн дэмжсэн итгэл үл үзүүлэх саналаар, түүнчлэн Ерөнхийлөгчийн зарлигаар огцруулах боломжтой байх
3. Ерөнхий сайд/Засгийн газрыг Ерөнхийлөгч парламенттай зөвлөлдөж эсхүл түүний зөвшөөрлөөр огцруулах
4. Үндсэн хуульд заасан тохиолдолд Ерөнхийлөгч огцруулах (тэн хагас нь огцорсон, Үндсэн хууль зөрчсөн г.м.)
5. Ерөнхийлөгч зарлигаараа Ерөнхий сайд/Засгийн газрыг огцруулах (парламентын оролцоогүйгээр)

Парламентын бүгд найрамдах улсын онцлогоос шалтгаалж Ерөнхий сайд Засгийн газрыг огцруулах үйл явцад парламент голлох үүрэгтэй оролцдог хувилбарууд зонхилно.

4.3. Парламентыг тараах үндэслэл, журам

Нэг. Гадаад орны жишиг

Төрийн удирдлагын хэлбэр нь төрийн тэргүүнээс Засгийн газрыг бүрдүүлэх, түүний үйл ажиллагаанд ямар нэг байдлаар оролцохтой холбоотой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх эсэхэд шийдвэрлэх нөлөө үзүүлдэг. Тухайлбал, Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улс, үнэмлэхүй болон дуалист хаант улсад Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудал төрийн тэргүүний үзэмжээс шалтгаалах явдал түгээмэл байна (А.И.Черкасов, С.48). Нөгөө талд парламент гэж улс төрийн том институц үйл ажиллагаа явуулж байдаг. Парламентын гол чиг үүрэг бол хууль тогтоох үйл ажиллагаа болон гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих явдал мөн. Парламентын засаглалын нэг онцлог бол Засгийн газар парламентын өмнө үйл ажиллагааныхаа төлөө улс төрийн хариуцлага хүлээх явдал юм. Хэрэв парламент Засгийн газарт итгэл хүлээлгэхгүй гэж үзвэл тэрээр огцрох ёстой. Гэхдээ парламентын энэхүү эрх хэмжээг Засгийн газраас төрийн тэргүүнд парламентыг өөрийг нь тараах санал оруулах явдлаар тэнцвэржүүлдэг (Д. Лүндээжанцан, 2014 он. 149-150 дахь тал).

Парламентаас баталсан бодлого, хуулийг Засгийн газар хэрэгжүүлээгүйн хариуцлага нь Засгийн газрыг огцруулах байдаг бол, парламентын зүгээс энэ эрх мэдлээ дур зоргоор ашиглахаас сэргийлэх арга нь Засгийн газар огцрох үед парламентыг тараах механизмыг бий болгожээ (M. Becher & F. J. Christiansen, 2014). Гүйцэтгэх эрх мэдэл болон хууль тогтоох эрх мэдлийн хооронд эрх мэдэл хуваарилалтын тэнцвэр болон хяналт тавих нэг гол арга нь парламентыг тараах юм (Amarjargal Peljid, 2010, p.54). Эндээс гүйцэтгэх эрх мэдэл болон парламентын хооронд зөрчил үүссэн тохиолдолд асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх вэ гэдэгтэй холбоотойгоор парламентыг тараах институтын асуудал хөндөгддөг бөгөөд энэ зөрчлийг шийдвэрлэх нэг арга гэж үздэг.

Парламентын зүгээс дур зоргоороо шийдвэр гаргахаас хамгаалдаг энэ механизмыг Засгийн газрын үйл ажиллагааг ард түмэн дэмжиж байгаа тохиолдолд түгээмэл ашигладаг (П.Амаржаргал, 2016). Парламентын төлөөлөгчдийн үзэл бодол, олон нийтийн хүсэл зоригоос зөрүүтэй байна гэж үзвэл Засгийн газар парламентыг тараах эрхээ хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ парламентыг тараах эсэх асуудал нь засгийн эрх баригч намын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд үзүүлэх нөлөө, парламентад үлдэж буй бүрэн эрхийн хугацаа зэрэг улс төрийн хүчин зүйлээс хамааралтай байдаг (M. Becher & F. J. Christiansen, 2014). Жишээлбэл, парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусахад хол байгаа тохиолдолд парламентыг ард түмнээс дэмжлэг авсан Ерөнхий сайд нь тараахаар сүрдүүлэх замаар бодлогын зөвшилцлийг бий болгох магадлал өндөр байдаг гэж судлаачид үзжээ (мөн тэнд).

Эндээс үзвэл, гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс парламентыг тараах механизм төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэрийг илэрхийлэхээс гадна, олон нийт болон тэдгээрийн төлөөлөгчдийн хүсэл зоригийн хооронд зөрүү байгаа эсэхийг тодорхойлох нэг шалгуур болдог. Тодруулбал, парламентыг тараах нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын хоорондын бодлогын зөрчлийг сонгогчдоор шийдвэрлүүлэх боломж олгодог (М.Дюверже, 2007 он, 139 дэх тал) учраас улс орны амин чухал асуудлаар санал бодлоо илэрхийлэх, засгийн эрх мэдэлтнүүдийн дунд үүссэн бодлогын зөрчилдөөний асуудлыг ард түмний хүсэл зоригт үлдээх арга болдог (мөн тэнд, 140 дэх тал).

Парламентыг тараах механизм Их Британид анх үүссэн гэж үздэг. Ингэхдээ энэ эрх Хаанд хадгалагдаж байсан бөгөөд Хаанд парламентыг тараах санал тавих замаар аажмаар Ерөнхий сайдад шилжсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, хуулийн дагуу энэ бүрэн эрх хэлбэрийн төдий Хаанд хадгалагдах боловч энэ талаарх улс төрийн шийдвэрийг Ерөнхий сайд гаргадаг аж. Парламентын засагтай улс орнууд гүйцэтгэх эрх мэдэл болон хууль тогтоох эрх мэдлийн хоорондын харилцааны английн энэ загварыг авах болсноор парламентыг тараах институт нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын тэнцвэрийг хангах механизм гэж тооцогдох болжээ. Улс төрийн тогтворгүй байдал үүссэн улс орны Засгийн газар энэ эрхийг элбэг хэрэглэх

нь ойлгомжтой. Парламентыг тараах журам улс орон болгонд харилцан адилгүй үйлчлэх боловч ерөнхий зорилго нь нэг байдаг (В.В.Маклаков, 2012. С.685-686.).

Шигтгээ 3

Чех улсын Үндсэн хуульд 2009 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр парламентыг хугацаанаас өмнө тараах боломж нээгдсэн юм. Петр Нечасын Засгийн газрыг огцруулсны дараа тус улсад удаан үргэлжилсэн улс төрийн хямралаас гарахын тулд энэхүү заалтын дагуу Депутатуудын танхим нэг удаа тараагдаж байсан. Харин энэ нэмэлт, өөрчлөлтийн өмнө Депутатуудын танхимыг тусгай хууль гаргах замаар 1998 онд тарааж байсан бөгөөд дахин энэ аргыг хэрэглэх оролдлогыг тус улсын Үндсэн хуулийн шүүх таслан зогсоож байжээ.

Итали Улсын Үндсэн хуулийн дагуу, Засгийн газар огцорсон тохиолдолд Ерөнхийлөгч шинэ Ерөнхий сайдыг томилох асуудлаар хоёр танхимын дарга, парламент дахь намын бүлгүүд болон насан туршийн сенатч нартай зөвлөлдөх үүрэгтэй. Гагцхүү намын бүлгүүд олонхийн эвсэл байгуулах зөвшилцөлд хүрч чадаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараана. Өөрөөр хэлбэл, парламентыг тараах эрхийг Ерөнхийлөгч үнэн хэрэгтээ парламент болон улс төрийн намуудтай хуваалцдаг гэсэн үг. Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөгдөж байгаа он жилүүдэд (1948 оноос хойш) Италийн парламент 9 удаа 5 жилийн бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө тарж байсан (1972, 1976, 1979, 1983, 1987, 1994, 1996, 2008 ба 2017 онд).

Судлаачид парламентыг тараах журам парламентын болон төрийн удирдлагын холимог хэлбэртэй улс оронд үйлчилдэг. Харин Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад ийм журам байдаггүй гэдэг дээр санал нэгддэг (В.Е.Чиркин, 2011, С.296; В.В.Маклаков, 2012. С.688; Л.Р.Симонишвили, 2011). Тухайлбал, АНУ-д конгресс Засгийн газрыг байгуулах болон түүний үйл ажиллагаанд нөлөөлөх боломжгүй учир Ерөнхийлөгчид парламентыг тараах эрх олгогдоогүй гэсэн байна²³.

Иймд парламентыг тараах журам нь уламжлал ёсоор парламентын бүгд найрамдах улс дахь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын үндсэн дээр бий болсон хяналт, тэнцлийн тогтолцооны нэг хэсэг бөгөөд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын зөрчлийг шийдвэрлэх арга гэж үздэг (А.А.Здоровцева, К.А.Зуева. 2013, С.1188.).

Парламентыг тараах тогтолцооны зорилго нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын хяналт, тэнцвэрийг хангах боловч ардчилсан журмаар сонгуулийн үндсэн дээр ард түмнийг төлөөлж буй байгууллагыг тараахын тулд үндэслэлтэй байх ёстой (К.Tonami, 2014). Тухайлбал, парламентыг

²³ Право роспуска парламента //textbooks.studio/uchebnik-teoriya-politiki/pravo-rospuska.html

тараах үндэслэл болж буй улс төрийн эсрэг тэсрэг байр суурь нь ард түмний хүсэл зоригийг тодорхойлоход чиглэх ёстой бөгөөд эрх барьж буй намын ашиг сонирхол, тухайлбал, Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг өргөтгөх зэрэг шалтгаан байж болохгүй (мөн тэнд).

Ерөнхийлөгчийн бус төрийн удирдлагын тогтолцоонд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хатуу баримтлахгүй байх нь бий. Иймээс парламент Засгийн газрын үйл ажиллагаанд нөлөө үзүүлээд байдаг тул Ерөнхийлөгч парламентыг тараах эрх эдэлдэг байна.

Энэ бүх журмыг парламентын бүгд найрамдах улсын сонгодог жишээ болох ХБНГУ-ын жишээн дээр авч үзье. Тус улсад парламентыг тараах эрх Засгийн газрыг бүрдүүлэх болон түүний үйл ажиллагаатай шууд холбоотой байдаг. Үүнд: Бундестаг Холбооны канцлерыг гурав дахь санал хураалтаар сонгож чадаагүй тохиолдолд Холбооны Ерөнхийлөгч нэг бол канцлерыг томилно, эсхүл парламентыг тараана. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “өөрт нь итгэл хүлээлгэх тухай Холбооны Канцлерын хүсэлтийг Бундестагийн гишүүдийн олонх хүлээн аваагүй нөхцөлд Холбооны Канцлерын санал болгосноор Холбооны Ерөнхийлөгч 21 хоногийн дотор Бундестагийг тарааж болно. Бундестаг гишүүдийнхээ олонхын саналаар Холбооны шинэ Канцлерийг сонгомогц түүнийг тараахыг зогсооно” гэж заажээ.

Парламентыг тараах хоёр дахь тохиолдол нь парламент Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүйтэй холбоотой. Ингэхдээ парламентыг канцлерын санаачилгаар Ерөнхийлөгч тараана. ХБНГУ-ын нэн шинэ үеийн түүхэнд Холбооны Ерөнхийлөгч Бундестагийг гурван удаа тараасан байдаг.

Шигтгээ 4

Канцлер В.Брандт Бундестагт нэгэнт дэмжлэгээ алдаж буйгаа мэдэрсэн тул Засгийн газрын хариуцлагын асуудлыг Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлийн дагуу тавьж, өөрийн намын сайд нарыг Засгийн газрын эсрэг санал өгөхийг шаарджээ. Энэ санал хураалтын үр дүнд Бундестагийн гишүүдийн олонх нь Засгийн газрын эсрэг санал өгсөн бөгөөд энэ нь Ерөнхийлөгчөөс Бундестагийг тарааж, бүх нийтийн шинэ сонгууль товлоход хүргэв.

Канцлер Г.Колийн толгойлсон Засгийн газар 1982 онд ганхаж эхлэнгүүт Засгийн газарт итгэж буй эсэх асуудлаар санал хураалт санаачилж, өөрийн талынхныгаа эсрэг санал өгөхийг уриалав. Канцлер Коль санал асуулгаар ялагдал хүлээсэн нь Бундестагийг тарааж шинэ сонгууль зарлахыг Ерөнхийлөгчөөс шаардах бололцоог түүнд олгожээ.

Энэ аргыг 2005 онд Канцлер Шрёдер бас хэрэглэж, санаатайгаар ялагдаж, шинэ сонгууль зарлуулсан байдаг.

Сүүлийн хоёр тохиолдолд Канцлерын шийдвэрийн талаар улс төрийн

хүчнүүд Үндсэн хуулийн шүүхэд маргаан үүсгэж байсан боловч амжилт олоогүй.

Холбооны Ерөнхийлөгч Холбооны Канцлерын парламентыг тараах саналыг татгалзсан тохиолдол гарч байгаагүй болно.

Одоогийн Үндсэн хууль дахь парламентыг тараах зохицуулалт нь Веймарын үеийнхтэй харьцуулбал харьцангуй сул гэж үздэг. Ингэснээр шинэ Засгийн газар бүрдэх үр дагавар үүсдэг.

Дээр өгүүлснээс үзвэл, ХБНГУ-д гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагааны тогтвортой жигд, залгамж байдлыг хангах, хамгаалах үндсэн үүргийг Ерөнхийлөгч гүйцэтгэдэг учраас гүйцэтгэх эрх мэдэлд хууль тогтоох эрх мэдлийн зүгээс итгэл үзүүлэхгүй байх нь парламентыг тараах үндэслэл болох эсэхийг Ерөнхийлөгч нь эцэслэн шийдвэрлэдэг байна (О.Машбат, 2007 он, 73 дахь тал).

Германы төрийн байгууллын онцлог бол Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах журам гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан байдлыг үгүйсгэж, халдахгүй байлгахад гол анхаарлаа хандуулдагт оршино. Эрх мэдлийг хуваарилах ийм системд хяналт- тэнцлийн зарчим бол эрх зүйт төрийн гол хэв шинж юм. Германы эрдэмтэн Христоф эрх зүйт төрийг “эрх мэдэл хуваарилах”, “эрх зүйн шатлал” гэсэн хоёр хэсэгт хуваан үзээд эрх мэдэл хуваарилах зарчмын гол асуудлыг “эрх мэдлийн хязгаарыг тогтоох асуудал (Abgrenzungsproblem)” болон “бүрэн эрх хоорондын зөрчил (Kompetenzenkonflikte)” гэсэн хоёр хэсэгт хуваажээ. Парламентын зүгээс Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг байн байн сөхөж, гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагааг тасалдуулах явдал байдаг (О.Машбат, 2015 он, 80 дахь тал). Нөгөө талаас эрх мэдлийн хязгаарыг тогтоох, зөрчлийг шийдвэрлэх явдал харилцан бие даасан байдлыг хангахад чухал үүрэгтэй гэж зарим судлаачид үзжээ (мөн тэнд, 78-79 дэх тал).

Энэ талаар парламентаас Засгийн газрын хэвийн ажиллагааг үймүүлэх явдал байдаг ч Германы Үндсэн хуульд сөрөг байдлаас сэргийлэх зохицуулалт нь төрийн тэргүүний зуучлал, парламентыг задлах, түүнд эрсдэл үүсгэх, Засгийн газрын бие даасан байдлыг хангах гэсэн үндсэн хэсгээс бүрдэнэ. Парламентаас Засгийн газрыг огцруулах үед Ерөнхийлөгчийн үүрэг нэмэгдэж, парламентыг тараах хүртэл эрхтэй болдог. Парламентын хувьд Засгийн газрыг огцруулах асуудлыг сөхөөд өөрөө шийдвэрээсээ буцвал парламент өөрөө тарах эрсдэл хүлээдэг бөгөөд Засгийн газрыг огцруулахад Ерөнхий сайдын залгамжлагч дээр урьдчилан улс төрийн тогтолцоонд хүрэх замаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагааны залгамж холбоосыг хангах механизм ажилладаг (мөн тэнд, 80 дахь тал).

Холимог бүгд найрамдах улсууд ч парламентыг тараах эрхийг хуульчилсан байдаг аж. Ийм улсын гол төлөөллөөр нэрлэгддэг Францын жишгээр харвал ХБНГУ-ынхтай харьцуулбал парламентыг тараах асуудал дээр Ерөнхийлөгч үзэмжээрээ шийдэх боломж маш өргөн хүрээнд олгогдсон байна. Үүнийг арбитрын чиг үүрэг гэж үзэх ба Ерөнхийлөгчийн гарт буй хүчтэй зэвсэгт тооцогдоно. Гэхдээ энэ нь бүх тохиолдолд хүссэн үр дүнд хүргэдэггүй. Ерөнхийлөгч юуны өмнө улс төрийн хүчний харьцааг нягт харгалзах ба сонгуулиар парламентад түүний хүсч буй олонх бүрдэх эсэхийг урьдчилж тооцоолох ёстой болдог. Эсрэг тохиолдолд энэ арга хэмжээ түүний нэр хүндийг алдагдуулж, харин сөрөг хүчин болох Ерөнхий сайдын байр суурийг бэхжүүлдэг²⁴. Иймд зарим судлаачид парламентыг тараах асуудалд няхуур хандахгүй бол эргээд “бумеранг” (эргүү шийдэм) мэт өөрт эрсдэл дагуулах аюултай гэж тэмдэглэсэн байна (Л.Р.Симонишвили, 2011).

Хаант улсад парламентыг тараах асуудал өөрийн гэсэн онцлогтой. Эдгээр улсад төрийн тэргүүн болох хаан нь билэгдлийн шинжтэй, гол төлөв төрийн ёслолын үүрэг гүйцэтгэдэг тул парламентыг тараах эрхийг ерөнхийн сайдад олгосон байдаг. Тухайлбал, Япон Улсад Ерөнхий сайдын хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, төлөөлөгчдийн танхимын хооронд зөрчилдөөн үүссэн тохиолдолд парламентыг тараах механизмыг өргөн ашигладаг. Өөрийнх нь явуулж буй улс орныг хамарсан бодлого ард түмний эрх ашигт нийцэж байгаа гэсэн бүрэн итгэлтэй байгаа боловч төлөөлөгчдийн танхимын зүгээс дэмжихгүй байгаа тохиолдолд энэ механизмыг ашигладаг байна. Жишээлбэл, Япон Улсын Ерөнхий сайд Ш.Койзуми 2007 онд шийдвэр гаргаж шуудангийн салбараа хувьчлахаар болсон боловч парламент, эрх баригч намын зүгээс дэмжлэг аваагүйн улмаас нааштай үр дүн гарахгүй, дампууралд хүргэх аюултай болсон учраас Үндсэн хуулийн дээрх заалтыг хэрэглэн ээлжит бус сонгууль зарлан явуулж ард түмэн нь Ерөнхий сайдаа дэмжиж байсныг баталсан байна (С.Баяр: Парламентыг тараах эрх Ерөнхий сайдад байдаг болоосой). Бодлогын томоохон зөрүү байхгүй тохиолдолд улс төрийн явцуу шалтгаанаар парламентыг тараах нь үндэслэлгүй, хүлээн зөвшөөрөх боломжгүй бөгөөд ардчилсан хууль тогтоох байгууллагыг үгүйсгэсэн асуудал болно. Энэ талаар улс төрийн ноцтой асуудал байхгүй байхад парламентыг үндэслэлгүйгээр тараах нь Засгийн газрын зүгээс эрхээ урвуулан ашигласан явдал гэж Японы зарим судлаачид үзжээ (мөн тэнд).

Хэдийгээр, парламентыг тараах нь Засгийн газрын үзэмжийн асуудал байдаг боловч үүнд зөрчилтэй асуудлаар ард түмний үзэл бодлыг дүгнэж, тогтоох гэсэн ардчилсан үндэслэл байх хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, тараах гэдэг нь Засгийн газрын удирдлагыг өөрчлөх эсхүл улс орны хувь заяатай холбоотой бодлогын үндсэн асуудлаар эсрэг тэсрэг байр суурь бий болсон тохиолдолд ард түмний зүгээс итгэл үзүүлж байгааг магадлах арга юм. Жишээлбэл,

24 Право роспуска парламента //textbooks.studio/uchebnik-teoriya-politiki/pravo-rospuska.html

Япон Улсын Засгийн газрын зүгээс парламентыг тараах шийдвэрт үндэслэж явуулсан 2009 оны сонгуулийн үр дүнд төрийн бодлогыг тодорхойлох аргыг үе залгамжилсан түшмэдийн тогтолцооноос ард түмний хүсэл зоригт шилжүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн гэж үздэг (Amarjargal Peljid, 2010, p. 54).

Англи улсын хувьд 1868-1979 оны хооронд гэхэд парламентыг хугацаанаас нь өмнө тараасан үндсэн шалтгааныг авч үзвэл “хоёр танхимын хоорондын зөрчилдөөн” 2 удаа, “парламент болон Засгийн газар хоорондын зөрчилдөөн” 5 удаа, “парламент нь сонгогчдыг төлөөлөхгүй байх” 4 удаа, “улс төрийн намын бодлого” 13 удаа, “сонгогчдын тусгай шаардлагатай санал” 9 удаа тус тус байна. Их Британи Улсын парламент нь 1868 оноос 1979 оны хооронд 33 удаа янз бүрийн шалтгаанаар тарж байсан байна (B.S.Markesinis, 1972, p. 246).

Засгийн газрын зүгээс парламентыг тараах нь хууль тогтоох үйл ажиллагааг сулруулдаг, ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлэх арга хэрэгсэл биш гэх үзэл байдаг. Тухайлбал, Ж.Адлерийн үзсэнээр итгэл хүлээлгэсэн эсэхээс үл хамаарч хууль тогтоох байгууллага нь бүрэн эрхийнхээ хугацаанд үйл ажиллагаагаа явуулдаг тогтолцоотой байвал парламентын засаглал хүчтэй болно гэж үзсэн (J.Adler, 2002, p. 214).

Парламентыг тараах журам. Парламентыг тараах зохицуулалт европын олон орны, мөн түүнчлэн постсоциалист орнуудын Үндсэн хуулиудад агуулагдаж байна. Парламентыг тараах институт нь:

- Тараах субъект
- Тараах үндэслэл
- Тарааснаас үүсэх эрх зүйн үр дагавар
- Хязгаарлалт зэрэг бүрдүүлбэртэй бөгөөд эдгээр элементүүд нь Үндсэн хуульд агуулагддаг.

Ингэхдээ нэгдүгээрт төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын ямар хувилбарыг сонгосон (хяналт, тэнцэл), хоёрдугаарт хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие биедээ хяналт тавих харилцан нөлөөллийн дуалист загварыг бий болгоно. Парламентыг тараах дуалист загварт энэ эрхийг төрийн тэргүүн болон гүйцэтгэх эрх мэдэл нэгэн зэрэг хэрэгжүүлнэ. Европын болон постсоциалист улс орнууд дахь хамгийн түгээмэл загвар бол парламентыг Ерөнхийлөгч (Засгийн газрын тэргүүн, Ерөнхий сайд) тараах явдал мөн. Гэхдээ өөр загварууд бас бий. Тухайлбал, Босни Герцеговин улсын Үндсэн хуульд (1995) парламентын Ард түмний танхимыг тэргүүлэгчид, эсхүл парламент өөрийн шийдвэрээр тарна гэж заасан. Унгарын Үндсэн хууль (2011)-ийн 3 дугаар зүйлд парламент тарах шийдвэрийг өөрөө гаргана гэж заажээ. Хэрэв хоёр танхимтай парламенттай бол дийлэнх тохиолдолд парламентын доод танхимыг тараадаг байна. Харин Бельгийн Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд парламентын хоёр танхимын хоёуланг нь тараах тохиолдлыг зохицуулжээ. Өөрөөр хэлбэл парламентын доод танхим тарснаар дээд танхим

нь дагаж тардаг аж. Ер нь бол хоёр танхимтай парламентын доод танхимыг тарааснаар дээд танхим нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болдог (Польш) байна. Судлаачид парламентын доод танхимыг тараасан ч дээд танхим нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг, тэр ч бүү хэл Ерөнхийлөгчид хуулийн хүчин чадалтай эрх зүйн акт гаргах зөвшөөрөл олгох (олгохгүй байх) зэргээр зарим талаар доод танхимаа орлодог тохиолдол ховор ч гэсэн байдаг гэж тэмдэглэжээ (В.Е.Чиркин, 2011, с. 294).

Харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүй судлаачид улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтуудыг судлаад парламентыг тараах дараах үндэслэлүүд байна гэж үзсэн. Үүнд:

- Парламентын санаачилгаар Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх үед
- Засгийн газар итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг парламентад тавихад итгэл үл үзүүлэх үед
- Парламент өөрийн чиг үүргийг гүйцэтгэх боломжгүй болсон үед
- Тогтоосон хугацаанд олон удаа Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй бол (Унгар-нэг жилд 4 удаа)
- Парламент шийдвэр гаргах боломжгүй болсон бол (Чех)
- Өөрийн байгуулсан Засгийн газарт итгэл үл үзүүлсэн бол
- Ерөнхийлөгчийн санал болгосон Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг нэг бус удаа татгалзсан (ОХУ-3 удаа татгалзсан) бол
- Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг баталснаар (Нидерланд)
- “Жентльмений үндэслэл” буюу олонх болсон нам Токиогийн зөвлөлийн сонгуульд ялагдсан (Япон) бол
- Парламент тогтоосон хугацаанд Засгийн газраа байгуулж чадаагүй зэрэг олон төрлийн зүйл хамаардаг.

Энд анхаарах нэг зүйл бол эдгээр тохиолдолд заавал парламентыг тараана гэж шууд үзэх нь бас учир дутагдалтай. Тухайлбал, парламент тогтоосон хугацаанд Засгийн газраа байгуулж чадаагүйн улмаас парламентыг тараадаг бол зарим тохиолдолд буюу Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй тохиолдолд нэг бол парламентыг тараана, эсхүл парламентыг үлдээж Засгийн газрыг огцруулж бас болдог.

Олон орны Үндсэн хуульд парламентыг тараах зохицуулалтад тодорхой хязгаарлалт тогтоосон байна. Хязгаарлалт тогтоох үндэслэл нь Ерөнхийлөгчийн дур зоргыг хязгаарлах хяналт, тэнцлийн тогтолцооны нэг хэсэг болдог (Право роспуска парламента //textbooks.studio/uchebnik-teoriya-politiki/pravo-rosputka.html). Парламентыг тараахад тогтоосон хязгаарлалтуудыг тоймлон авч үзвэл:

- Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх тухай асуудал хөндвөл (Андорра улсын Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйл)



- Онц байдал зарласан тохиолдолд (Андорра улсын Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйл)
- Дайны байдал болон онц байдал тогтоосон тохиолдолд (Армен улсын Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйл, Беларусийн Үндсэн хуулийн 94 дүгээр зүйл)
- Парламентын сонгууль явагдсанаас хойш 1 жилийн дотор (Андорра улсын Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйл)
- Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдсөнөөс хойшх анхны сонгуулийн дараа парламентын доод танхимыг тараах (Босни Герцеговин улсын Үндсэн хууль)
- Ерөнхийлөгчийг албан тушаалаас огцруулах асуудал хөндвөл (Армен улсын Үндсэн хуулийн 63 дугаар зүйл)
- Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа дуусах сүүлчийн 6 сард (Беларусийн Үндсэн хуулийн 94 дүгээр зүйл)
- Парламентын бүрэн эрх дуусах сүүлийн 3 сарын дотор (Чех улсын Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйл)
- Ерөнхийлөгчийг солих, Засгийн газрыг огцруулах, ард нийтийн санал асуулга зарласан үед (Чех улсын Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйл) гэсэн үндэслэлүүдээр парламентыг тараахыг хязгаарласан байна (Роспуск парламента как мера конституционно-правовой ответственности: общее и особенное в конституциях стран Европы и постсоветского пространства).

Цөөн зарим улс парламентыг тараах зохицуулалтдаа ямар нэг хязгаарлалт тогтоогоогүй байна. Тухайлбал, Италийн Үндсэн хуулийн 88 дугаар зүйл, Францын Үндсэн хуулийн 12 дугаар зүйл, Намибийн Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлээс харж болно.

Ер нь дуалист хаант болон Ерөнхийлөгч-парламентын бүгд найрамдах улсад Ерөнхийлөгч парламентыг тараахад өөрийн үзэмжээр хандах боломж нээлттэй, харин парламентын хаант болон парламентын бүгд найрамдах улсуудад зарим нэг тохиолдлыг эс тооцвол Засгийн газрын санал голлодог аж (В.Е.Чиркин, 2011, с. 294).

Парламентын бүгд найрадах улсад парламентыг тараах журмын хэрэгжилтийн тойм. Бидний судалгаанд парламентын засагтай 36 улс хамрагдсан бөгөөд эдгээр улс орнуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтын онцлогийг дараах байдлаар харуулж болохоор байна.

Австри, Исланд, Итали, Мальт, Энэтхэг гэсэн 5 улсаас бусад бүх оронд Засгийн газрыг байгуулах болон түүний үйл ажиллагаатай шууд холбоотой үндэслэлээр парламентыг тараах зохицуулалт тусгагджээ. Үүнээс гадна Засгийн газрын үйл ажиллагаатай дам холбоотой буюу зарим талаар

парламентын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор жишээ нь, төсөв батлаагүй, чуулган хуралдаж чадаагүй, хууль батлах боломжгүй зэрэг үндэслэлээр парламент тарах боломжийг хуульчилсан нь нэмэлт шинжтэй буюу түгээмэл бус шинжтэй гэж үзэж болохоор байна.

Хүснэгт 10. Парламентыг тараах санал гаргах субъект

№	Санал гаргах субъект	Тоо	Улсын нэр
1	Ерөнхий сайд	14	Албани, Бангладеш, ХБНГУ, Грек, Ирланд, Мавритус, Пакистан, Самоа, Сингапур, Словен, Тринидад ба Тобаго, Финланд, Хорват, Эстон
2	Ерөнхийлөгч	3	Болгар, Израиль, Монтенегро
3	Засгийн газар	1	Вануату
4	Парламент өөрөө	6	Этиоп, Унгар, Словен, Сингапур, Серби, Самуа
5	Тодорхой бус	8	Австри, Балба, Итали, Косово, Словак, Сомали, Чех, Энэтхэг
6	Үзэмжээр	4	Мальт, Кирибати, Киргиз, Исланд

Хүснэгтээс үзэхэд парламентын бүгд найрамдах улсуудад парламентыг тараах саналыг ихэнхдээ Ерөнхий сайд, заримдаа Засгийн газар гаргадаг байна.

Хүснэгт 11. Парламентыг тараах үндэслэл²⁵

№	Үндэслэл	Тоо	Улсын нэр
1	Хуучин Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй	1	Албани
2	Шинэ Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй	9	ХБНГУ, Грек, Ирланд, Киргиз, Кирибати, Мавритус, Молдав, Чех, Эстон
3	Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй	6	Албани, Грек, Косово, Пакистан, Словен, Хорват
4	Засгийн газар (Ерөнхий сайд) парламентын олонхийн дэмжлэгийг алдсан	1	Бангладеш
5	Ерөнхий сайдыг томилж чадаагүй	4	Албани, Балба, ХБНГУ, Эстон
6	Засгийн газраа байгуулж чадаагүй	18	Болгар, Израиль, Киргиз, Кирибати, Косово, Молдав, Монтенегро, Самоа, Серби, Сингапур, Словак, Словен, Сомали, Унгар, Фижи, Хорват, Эстон, Этиоп

Хүснэгтээс үзэхэд судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын хувьд парламентыг тараах үндэслэл нь Засгийн газрыг байгуулах болон түүний үйл ажиллагаатай шууд хамааралтай байна.

²⁵ Жич: Зарим улсын Үндсэн хуульд зөвхөн нэг биш, хэд хэдэн үндэслэл байгаагаас шалтгаалан зарим улсын нэр давхардан орсныг анхаарна уу.

Шигтгээ 5

Армен Улсад 2018 онд олон түмний шахалтаар Ерөнхий сайдаар томилогдсон Никол Пашинян өөрийн саналаар албантушаалаасаа огцорч, улмаар Ерөнхийлөгч түүнийг Ерөнхий сайдад дахин нэр дэвшүүлжээ. Энэхүү алхмын зорилго нь парламентыг бүрэн эрхийн хугацаанаас нь өмнө тарааж, улс төрийн харьцааг өөрчлөхөд оршиж байв. Учир нь хэрэв Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг парламент хоёр удаа хүлээж авахгүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараах тухай тус улсын Үндсэн хуульд заасан байдаг. Иймд парламентад суудал бүхий зарим намтай урьдчилан тохиролцсоны үндсэн дээр Пашинян Үндсэний хурлын хоёр удаагийн санал хураалтад парламентын гишүүдийн олонхийн дэмжлэг аваагүй бөгөөд Армены Ерөнхийлөгч парламентыг тарааж бүх нийтийн сонгууль зарласан юм. Энэхүү сонгууль 2018 оны 12 дугаар сарын 9-нд явагдсан бөгөөд Пашиняны толгойлсон “Манай сонголт” нам парламентын суудлын 70 хувийг авсан байна. Үүнээс ч илүү суудал авах бололцоотой байсан боловч Армений хуулиар парламентын суудлын 30-аас доошгүй хувь нь сөрөг хүчинд оногдох ёстой юм байна.

Дээр дурдсан үндэслэлүүдийг Хүснэгт 12-т багцалж, хураангуйлан үзүүлэв.

Хүснэгт 12. Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэхтэй холбоотойгоор Ерөнхийлөгч парламентыг тараах үндэслэл

	Парламентыг Ерөнхийлөгчөөс тараах үндэслэл	Энэхүү журмыг Үндсэн хуульдаа суулгасан орнууд	Тоо
1	Гишүүд олонхийн саналаар Засгийн газарт итгэл үзүүлэх саналыг дэмжээгүй бол Ерөнхий сайдын санаачлагаар	Албани (104-р зүйл), Бангладеш (72-р зүйл), Хорват (104-р зүйл), Чех (35-р зүйл), Доминика (54-р зүйл), Эстон (97-р зүйл), Фижи (62-р зүйл), Финлянд (26-р зүйл), Герман (68.1-р зүйл), Грек (41-р зүйл), Унгар (32-р зүйл), Ирак (64-р зүйл), Ирланд (13.2, 28.10-р зүйл), Израиль (11-р зүйл), Кирибати, Косово (82-р зүйл), Киргизстан (86-р зүйл), Мальта (76-р зүйл), Маврикий (57.1-р зүйл), Молдав (85-р зүйл), Балба (76-р зүйл), Пакистан (58-р зүйл), Самоа (33-р зүйл), Серб (109-р зүйл), Сингапур (65-р зүйл), Словак (102-р зүйл), Словен (117-р зүйл), Вануату (78.2-р зүйл)	28
2	Парламент хуульд заасан хугацаанд төсөв баталж чадаагүй бол (ихэвчлэн Засгийн газрын саналаар)	Хорват (104-р зүйл), Эстон (105-р зүйл), Унгар (32-р зүйл), Израиль (36-р зүйл)	4

3	Хэрэв Засгийн газрын чухал хуулийн төсөл, хөтөлбөр батлаагүй бол Засгийн газрын (Ерөнхий сайдын) саналаар	Чех (35-р зүйл), Эстон (119-р зүйл), Грек, Словак (102.1-р зүйл)	4
Нийт			36

Парламентын засагтай улс орнуудаас Ерөнхийлөгч нь парламентыг Засгийн газрыг байгуулах, огцруулахтай холбоотойгоор тараах боломжтой боловч түгээмэл бус дараах өвөрмөц журмууд байгааг Хүснэгт 13-т үзүүлэв.

Хүснэгт 13. Парламентыг тараах өвөрмөц журмууд

№	Хэн тараах	Үндэслэл	Үндсэн хуулийн заалт
1	Ерөнхий сайд	Ерөнхийлөгчийн зөвшөөрснөөр зг-ын үйл ажиллагаанд саад учруулсан	Израиль (Basic Law 3Г29-р зүйл)
2		Бүх нийтийн санал хураалтаар	Латви (14-р зүйл)
		Хэрэв хуулийн төсөл бүх нийтийн санал асуулгаар олонхийн дэмжлэгийг аваагүй бол	Эстони (105-р зүйл)
		Парламент хоёр Засгийн газрыг огцруулсан бөгөөд түүний бүрэлдэхүүн нь Засгийн газрын тогтвортой байдлыг хангах магадлал бага бол	Грек (41-р зүйлийн 1)
3	Ерөнхийлөгч	Хэрэв Ерөнхийлөгчийг огцруулах тухай санал бүх нийтийн санал хураалтаар дэмжигдээгүй бол	Словак (102-р зүйл)
4	Засгийн газар (Сайд нарын Зөвлөл)	Хэрэв парламентаас оруулсан Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвшөөрөөгүй бол Ерөнхийлөгчийн шаардлагаар. Энэ тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн зарлиг гарна	Ливан (77-р зүйл)
5	Ерөнхийлөгчийн шаардлагаар	Хэрэв парламент ердийн чуулган буюу хоёр дараалсан онцгой чуулганыг хуралдуулаагүй бол (аль аль нь нэг сар үргэлжлэх)	Ливан (65-р зүйл)
		Төсвийг бүхэлд нь хүлээж аваагүй бол	Ливан (65-р зүйл)

4.4. Парламентын гишүүний эрх зүйн байдал

Парламентын гишүүний эрх зүйн байдал парламентын өөрийнх нь онцлогтой уялдаатай байдаг. Тухайлбал Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд “Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална” гэж заасан. Үүнтэй уялдаатайгаар мөн хуулийн Хорин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд

нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” гэжээ.

Нийтлэг байдлаар нь авч үзвэл дэлхийн улс орны парламентын гишүүн ард түмний төлөөлөл болох хувьдаа гишүүний мандат, түүний халдашгүй байдал, хариуцлага, хавсран гүйцэтгэж болдоггүй албан тушаал зэрэг элементүүдээр бусад этгээдээс эрх зүйн байдлаар ялгарна. Ингэхдээ эдгээр элементүүд нь тухайн улсын онцлогтой уялдан харилцан адилгүй байдаг.

Судалгааны ажлын энэ хэсэгт дурдсан элементүүдийг зөвхөн парламентын засагтай улсын жишээн дээр харьцуулах бөгөөд ингэснээр Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлыг парламентын засагтай бусад улсын парламентын гишүүний эрх зүйн байдалтай жишиж дүгнэлт гаргах зорилготой болно.

4.4.1. Чөлөөт ба императив мандат

Парламентын гишүүн байх хамгийн гол шалгуур бол сонгуулийн үр дүн байдаг. Хоёр танхимтай парламентын хувьд дээд танхимын гишүүд бүрэлдэх журам арай өөр байх нь элбэг. Тухайлбал, 5-6 жилийн хугацаатай сонгогдоно. Зарим тодорхой тооны гишүүд тодорхой хугацаагаар томилогддог (ХБНГУ), бүх насаар томилогдох журам ч бий (Их Британы Лордууд). Харин парламентын доод танхим бүх нийтийн сонгуулиар бүрэлдэх нь ардчилсан орны гол жишиг мөн.

Парламентын доод танхимын гишүүд улс орнуудад харилцан адилгүй хугацаагаар (2-6 жил) сонгогдоно (В.Е.Чиркин, 2011, с. 299). Энэ хугацаа ихэнхдээ 4-5 жил байдаг.

Хууль зүйн шинжлэх ухаан болон практикт парламентын гишүүн өөрийн мандатыг хэрэгжүүлдэг гэж үздэг. Мандат гэдэг нь *mandatum* гэсэн латин үгнээс гаралтай бөгөөд даалгавар, захирамж гэсэн утгыг илэрхийлдэг. Мандатыг өргөн утгаар нь авч үзвэл нэг этгээд нөгөө этгээдэд ямар нэг хууль зүйн үйлдэл хийх бүрэн эрх олгож байгаа үйлдэл мөн. Үндсэн хуулийн эрх зүйд мандат нь сонгогч болон сонгогдсон парламентын гишүүний хоорондын харилцааг тодорхойлдог. Өөрөөр хэлбэл, парламентын гишүүн парламентын үйл ажиллагаанд оролцонгоо сонгогчдоос шилжүүлсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг.

Дэлхийн дийлэнх улсад парламентын гишүүд чөлөөт мандаттай байдаг. Чөлөөт мандатыг анх удаа 1791 оны Францын Үндсэн хуульд туссан гэж үздэг. Чөлөөт мандатын тухай үзэл санааг английн төрийн зүтгэлтэн, эрх зүйн онолч Э.Берк (Edmund Burke, 1729-1797) гаргаж тавьжээ. Энэ нь тухайн гишүүн зөвхөн өөрийн сонгогдсон тойргийн бус (намын жагсаалтаар сонгогдсон ч), харин бүх ард түмнийг төлөөлдөг гэсэн үзэл санаанаас үүдэлтэй. Иймээс сонгогчдын захиас даалгаврыг биелүүлэх үүрэггүй, сонгогчид энэ үндэслэлээр гишүүнийг эгүүлэн татах боломжгүй байдаг.

Орчин үед парламентын гишүүн болон сонгогчдын хоорондын харилцаа нь чөлөөт мандат дээр үндэслэгдэх нь түгээмэл гэж өмнө дурдсан. Гэвч онолын энэ үзэл санаа практикт хэрэгжихдээ асуудал дагуулсан хэвээр байна. Тухайлбал, парламентын гишүүн тодорхой тойргоос сонгогдох явдал их. Эндээс хүссэн, эс хүссэн сонгогдсон тойргийн сонгогчдод таалагдах шаардлага гарсаар байгааг юугаар ч зогсоох аргагүй байдал үүсдэг. Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд ч энэ байдал нөлөөлж байгааг үгүйсгэх боломжгүй юм. Улмаар парламентын гишүүд тойрогтоо ажиллах нь парламентын үйл ажиллагааны салшгүй хэсэг байгаа нь парламентын гишүүн болон сонгогчдын хооронд нягт холбоо үүсгэхийг албан ёсоор хангаж өгч байгаа хэрэг мөн. Энэ бүхэн хууль зүйн хувьд чөлөөт мандатыг бэхжүүлсэн хэдий ч бодит байдал дээр императив мандатын зарим элемент хадгалагдсаар байгааг харуулж байна.

Чөлөөт мандатын үндсэн санаа нь парламентын гишүүнийг хууль зүйн хувьд хараат бус байлгахад чиглэдэг. Гэвч өнөөгийн нөхцөлд парламентын гишүүнд сонгогчоос улс төрийн нам илүү чухал нөлөөлөл²⁶ үзүүлж байгаа нь нууц биш. Тухайлбал, парламентын гишүүн санал өгөхдөө өөрийн харьяалагддаг улс төрийн нам, түүний бүлэгт захирагдах болсон. Ялангуяа хувь тэнцүүлсэн тогтолцооны хүрээнд намын жагсаалтад багтсан парламентын гишүүний хувьд улс төрийн нам болон гишүүний хоорондын холбоо бүр их нягтардаг. Улмаар чөлөөт мандат нь парламентын гишүүний зан үйлийг хууль зүйн хувьд чөлөөтэй болгосноор түүнийг сонгосон сонгогчдын хяналтаас бүрэн гарахад хүргэсэн. Тухайлбал, нэг намаас нэр дэвшиж сонгогдсон парламентын гишүүн өөр намд элсэх²⁷ тохиолдол гарсаар байна. Энэ бол сонгогчдын хүсэл зоригийг зөрчиж тэднийг зүгээр л хуурч байгаа хэрэг мөн. Эсхүл сонгогдсон парламентын гишүүн өөрийн үүргийг хэрэгжүүлэхгүй байх, парламентын үйл ажиллагаанд маш хангалтгүй оролцдог зэрэг гажуудалд хариуцлага тооцоход чөлөөт мандат зарим байдлаар саад болох байдал үүсч байгаа юм (В.В.Маклаков, 2012, с. 601-607).

Харин социалист орнуудын парламентын гишүүн үүний эсрэг буюу императив мандаттай байдаг. Энэ нь сонгогчдын захиа даалгаврыг биелүүлээгүй парламентын гишүүнийг хугацаанаас нь өмнө эгүүлэн татах боломжтой байна (В.Е.Чиркин, 2011, с. 299). Хэдийгээр ийм үзэл өмнө нь ашиглагдаж байсан ч императив мандатын онол Ж.Ж.Руссогийн үзэл санаанд

26 Германы судлаач Конрад Хессе чөлөөт мандаттай парламентын гишүүн сонгуулийн үеэр сонгогчдын дэмжсэн бодлогыг заавал дагаж мөрдөх албагүй гэсэн бол М.Прело орчин үеийн улс төрийн намт төрийн бодит байдалд чөлөөт мандат даван туулж боломжгүй зөрчилдөөнд орсон гэжээ. Дийлэнх улс оронд улс төрийн намаас хараат байгаа явдал нь цэвэр улс төрийн шинжтэй бөгөөд хууль зүйн ямар нэг үр дагавар үүсгэдэггүй //Понятие, социальные функции и полномочия парламента(udik.com.ua/books/book-1643/chapter-61854)

27 Үүнтэй холбоотойгоор сонгогчдыг улс төрийн намаар орлосноос үүдэн “улс төрийн намын императив мандат” гэх ойлголт бий болсон гэж судлаачид бичих болжээ. Жишээлбэл, Энэтхэгийн Үндсэн хуульд оруулсан 52 дахь өөрчлөлтөөр тус Үндсэн хуулийн 102.2, 191.2-т улс төрийн намын харьяаллаа солибол гишүүний мандатаа алдах өөрчлөлт оруулжээ //Э.В.Алимов, 2016, с. 39-43; Конституционно-правовые основы мандата депутата Жогорку Кенеша //www.pr.kg/gazeta/number502/1492; Понятие, социальные функции и полномочия парламента (udik.com.ua/books/book-1643/chapter-61854)



тулгуурласан бөгөөд марксист-ленинист онол хүлээн авч цааш нь хөгжүүлжээ (В.В.Маклаков, 2012, с. 602-603). Мандатыг ийм байдлаар хуульчилснаар сонгогдсон төлөөлөгч тухайн улс дахь удирдан чиглүүлэгч улс төрийн нэг намаас илүү хамааралтай болдог. Парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах нь императив мандатын бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг мөн. Ийнхүү эгүүлэн татахыг тухайн парламентын гишүүнд итгэл үзүүлсэн сонгогчид хэрэгжүүлнэ. Өмнө нь социалист байсан орнуудад парламентын гишүүнийг нэр дэвшүүлсэн төрийн байгууллагын, эсхүл сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах институтыг хуульчлах нь элбэг байв.

Өнөөдөр зарим улсын Үндсэн хуульд императив мандатыг хориглосон тусгай заалтууд агуулагдах болжээ. Ийнхүү императив мандатаас бүрэн татгалзахдаа парламентын гишүүн бол бүх ард түмний төлөөлөгч байх ёстой гэх либерал ардчилсан сэтгэлгээний логикоор үндэслэлээ тайлбарладаг (Э.В.Алимов, 2016, с. 42). Тухайлбал ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлд Бундестагийн гишүүн бүх ард түмний төлөөлөгч бөгөөд ямар нэгэн захиас даалгавар, удирдамжийг биелүүлэхгүй өөрийн оюун ухаанд захирагдана гэж заасан. Харин парламентын дээд танхим болох Бундесратын хувьд шууд сонгуулийн үр дүнд бүрддэггүй тул императив мандатыг хуульчилсан байна (В.В.Маклаков, 2012, с. 603-605). Бүс нутгийн болон орон нутгийн төвшний төлөөлөгчийн хувьд императив мандат үйлчлэхээр заасан зарим улс орнууд байдаг. Энэ нь нийт ард түмнийг төлөөлдөггүйтэй нь холбоотой аж (Э.В.Алимов, 2016, с. 43; Депутатский мандат, его сущность. Правовая регламентация статуса парламентария. <http://www.nowpolitolog.ru/nepols-445-1.html>).

Парламентын гишүүнийг чөлөөт мандаттай болгох хандлага нь сонгогчдын саналаар гишүүнийг эгүүлэн татах асуудалд гадаадын улс орнууд болгоомжтой ханддагтай холбоотой. Учир нь ийнхүү сонгогчдын саналаар гишүүнийг эгүүлэн татах нь парламент дахь хүчний харьцааг ёс бусаар өөрчлөх эрсдэл дагуулж болзошгүй байдаг. УИХТГ-аас хийсэн судалгаанд “дэлхийн 149 улс орныг хамруулахад 126 улс нь гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татахыг Үндсэн хуулиар хориглосон байна. Энэ үзүүлэлтийг парламентын засагтай улс орнуудын хүрээнд авч үзвэл “эгүүлэн татдаггүй” орнуудын эзлэх хувь улам ихсэнэ. Ардчилсан орнуудын Үндсэн хуулийн агуулга үзэл санаа бүхэлдээ парламентын гишүүнд хэн ч захиа даалгавар өгөх, тухайлсан үүрэг хариуцлага ногдуулах эрхгүйг нийтээр зөвшөөрч байна. Парламентын гишүүн хууль тогтоох бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхдээ өөрийн итгэл үнэмшлээрээ, зүрх сэтгэлээрээ, бусдаас хараат бусаар оролцох учиртай. Ингэхэд нь императив мандат зарим талаар зөрчил үүсгэх бололцоотой тул тэмүүлэх чиглэл биш юм. Улмаар социалист үзэл санааг баримталсан, нам төвт нийгмийн тогтолцоотой улс оронд ч парламентын гишүүнийг цэвэр императив мандаттай байлгах аас цэрвэх болсон байна”²⁸ гэжээ.

28 Парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Үндсэн хуулийн агуулгын хүрээнд авч үзэх боломж, жишиг, хандлага (гадаад улс орны конституцийн агуулга үзэл санаанд тулгуурласан тойм мэдээлэл) //

Түүнчлэн УИХТГ-аас хийсэн Парламентын гишүүдийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн зохицуулалт, бусад орнуудын туршлага (харьцуулсан судалгаа) судалгааны ажлын хавсралтад²⁹ дурдсан парламентын засагтай улсуудыг дагнан авч шинжилгээ хийж үзвэл:

Хүснэгт 14. Сонгогчид парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах боломжийг үндсэн хуулиар зохицуулсан байдал (императив мандат)

№	Улсын нэр	Парламентын гишүүнийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татдаг эсэх	Хуулийн зохицуулалт	Хувь
1	Австри	Үгүй	-	-
2	Албани	Үгүй	-	-
3	Бангладеш	Хуулийн заалт олдоогүй ч нэг гишүүнийг эгүүлэн татсан тохиолдол байна	-	-
4	Болгар	Үгүй	-	-
5	Босни Герцоговин	Үгүй	-	-
6	Вануата	Үгүй	-	-
7	Грек	Үгүй	-	-
8	Ирланд	Үгүй	-	-
9	Исланд	Тодорхойгүй	-	-
10	Итали	Үгүй	-	-
11	Кирибати	Тийм	Үндсэн хууль болон бие даасан хууль	Тойргийн сонгогчдын 51 хувь зөвшөөрч бүртгэлтэй сонгогчдын олонхийн саналаар
12	Косово	Үгүй	-	-
13	Киргизстан	Үгүй	-	-
14	Латви	Үгүй	-	-
15	Ливан	Үгүй	-	-
16	Мавритани	Үгүй	-	-
17	Македон	Үгүй	-	-
18	Молдав	Үгүй	-	-
19	Самоа	Үгүй	-	-
20	Серби	Үгүй	-	-
21	Сингапур	Үгүй	-	-
22	Словак	Үгүй	-	-
23	Словен	Үгүй	-	-
24	Тринидад Тобаго	Үгүй	-	-

УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014. 187 дахь тал.

29 УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014. 179-185 дахь тал.

25	Унгар	Тийм	Үндсэн хуулийн 62. 63. 66 дугаар зүйл	Тодорхойгүй
26	Фижи	Үгүй	-	-
27	Финлянд	Үгүй	-	-
28	ХБНГУ	Үгүй	-	-
29	Хорват	Үгүй	-	-
30	Чех	Тийм	Үндсэн хуулийн 29	Тодорхойгүй

Энд парламентын засагтай 30 улсын эрх зүйн зохицуулалт хамрагджээ. Эдгээр 30 улсаас Кирибати, Унгар, Чех гэсэн 3 улсад парламентын гишүүнийг сонгогчийн саналаар эгүүлэн татах боломж байдаг, бусад нь байхгүй байна.

Парламентын гишүүн сонгогчид эгүүлэн татахаас айж эмээлгүй өөрийн мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж, үзэл бодлоо нээлттэй, чөлөөтэй илэрхийлэх боломж олгосноор чөлөөт мандат нь парламентын гишүүн мэргэших том боломж, түүнчлэн бүсийн, орон нутгийн лоббизмыг ихээхэн бууруулдаг гэж үздэг³⁰.

Эндээс парламентын засагтай ардчилсан улс орнууд чөлөөт мандаттай гэсэн дүгнэлт хийх боломжтой юм. Учир нь өнөө үед императив мандат гол төлөв социалист дэглэмтэй БНХАУ, БНАСАУ болон Куба улсад байдаг³¹.

4.4.2. Иммуниет ба индемнитет

Чөлөөт болон императив мандат нь парламентын гишүүн болон сонгогчдын хоорондын харилцааг тодорхойлдог бол парламентын гишүүний өөрийнх нь эрх зүйн байдлыг иммуниет болон индемнитет гэсэн хоёр институтуар зохицуулдаг.

4.4.2.1. Иммуниетийг ямар нэгэн зүйлээс чөлөөтэй байх гэсэн агуулга бүхий *immunitas* гэсэн латин гаралтай үгээр илэрхийлнэ. Эртний Ромд зарим албан тушаалтан, байгууллагад өөрийн чиг үүргээ амжилттай гүйцэтгэхэд нь зориулж зарим хязгаарлалтаас чөлөөлж байсан. Парламентын иммуниет бол чиг үүргээ чөлөөтэй хэрэгжүүлэх боломж олгодог парламентын эрх ямбын нэг мөн. Энэ институт бол гадаад улс орнуудын парламентын байнгын шинж бөгөөд тухайн нэр томьёо шууд хэрэглэгдэхгүй байж ч болдог. Тухайлбал, Испанийн Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйл, Италийн Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйл, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйл, Францын Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйл, Швейцарийн Үндсэн хуулийн 162 дугаар зүйл, Японы Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийг дурдаж болно.

30 Конституционно-правовые основы мандата депутата Жогорку Кенеша //www.pr.kg/gazeta/number502/1492.

31 Парламентын гишүүдийг сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах эрх зүйн зохицуулалт, бусад орнуудын туршлага (харьцуулсан судалгаа)// УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014. 172 дахь тал; https://ru.wikipedia.org/wiki/Императивный_мандат

Олон улс оронд, тэр дундаа тоталитар дэглэмтэй улсад ч гэсэн парламентын гишүүн халдашгүй байдалтай байдаг. Энэ нь парламентын гишүүнийг улс төрийн шинжтэй баривчилгаанд өртөхгүй байх агуулгыг илэрхийлэх ба тухайн парламентын (эсхүл танхимын) зөвшөөрөлгүйгээр эрүүгийн хэрэг үүсгэн шалгахыг хориглодог. Гишүүний халдашгүй байдлыг цуцлахад дийлэнх олонхийн санал шаардагддаг (Аргентинд 2/3, Финляндад 5/6). Парламентын гишүүн гэмт хэрэг үйлдэж байх үедээ баригдахаас бусад тохиолдолд цагдаагийн байгууллага түүнийг саатуулах боломжгүй байдаг. Халдашгүй байдал сонгогдсон бүхий л хугацаанд (Герман, Итали, Испани), зөвхөн чуулганы үеэр (Япон), Ирланд болон зарим улсад халдашгүй байдал зөвхөн парламентын байршилд, эсхүл парламентын байрнаас гадна чуулганд оролцохоор очих, буцах замд нь үйлчилдэг (АНУ). Энэхүү хугацааг өргөнөөр зохицуулах явдал бий. Жишээлбэл, Их Британи, Австрали, Канадад чуулган эхлэхээс өмнө, хойно 40 хоногийн хугацаанд үйлчилдэг.

Ардчилсан орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийг ерөнхийд нь авч үзвэл парламентын гишүүний халдашгүй байдал сулрах хандлагыг илэрхийлж байна. Энэхүү халдашгүй байдал нь парламент болон хааны хоорондын сөргөлдөөний үед ач холбогдолтой байсан. Учир нь ард түмний төлөөллийг хаан болон түүнд захирагддаг төрийн албаны хүсэл зоригоос хамгаалах шаардлага бодитой оршиж байв. Харин өнөө үед нөхцөл байдал өөрчлөгдсөн. Парламентын гишүүний халдашгүй байдлыг хадгалж үлдсэн орнууд цөөрсний дээр Үндсэн хууль болон бусад хуульд гишүүний албаны үйл ажиллагаанаас бусад асуудлаар хууль зүйн хариуцлага хүлээж болохоор зүйл, заалтууд орох болжээ (хэдийгээр мөрдөн шалгах онцгой журам үйлчилдэг боловч). Тэр ч байтугай Нидерланд, Малайзад парламентын халдашгүй байдал байдаггүй аж (В.Е.Чиркин, 2011, с. 299-300).

Хариуцлага хүлээхгүй байдлыг парламент өөрөө хүчингүй болгож чадна. Ийм зохицуулалт Бельгийн Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйл, Грекийн Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйл, Данийн Үндсэн хуулийн 34 дүгээр зүйл, Испанийн Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйл, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйл, Францын Үндсэн хуулийн 23 дугаар зүйлд туссан.

Шүүх эрх мэдлийн байгууллага халдашгүй байдлыг түдгэлзүүлэх асуудалд хандаж болдог. Ийм зохицуулалт Бельгийн Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйл, Грекийн Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйл, Данийн Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйл, Испанийн Үндсэн хуулийн 71 дүгээр зүйл, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйл, Францын Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлд туссан. Чуулган хаагдсаны дараа энгийн иргэний адил мөрдөн шалгах боломжтой.

Харин чуулганаас гадуур мөрдөх тохиолдолд гишүүнийг зөвхөн баривчлах үед нь хамаардаг. Баривчлах гэдгийг ямар ч аргаар эрх чөлөөг хязгаарлах, хасах гэсэн өргөн утгаар ойлгоно. Мөрдөх зөвшөөрлийг шүүх эрх мэдлийн байгууллагын хандсанаар парламент олгох ба чуулган завсарласан үед

парламентын удирдах байгууллага нь олгож болно. Заримдаа халдашгүй байдлыг түдгэлзүүлэхэд дийлэнх олонхийн санал шаардагддаг. Тухайлбал, Аргентинд танхимын 2/3, Финляндад Сеймын гишүүдийн 5/6-ийн санал шаардлагатай.

Зарим улс оронд парламентын халдашгүй байдлыг огт хүлээн зөвшөөрдөггүй (Нидерланд г.м).

Олон оронд парламентын халдашгүй байдалд халдахыг эрх зүйн зөрчил гэж үзнэ. Ихэнх тохиолдолд (Австри, Бельги, Дани, Исланд, Франц, ХБНГУ, Швед) ийм хэргийг шүүх, Их Британид парламент хэлэлцдэг (В.В.Маклаков, 2012, с. 607-611).

Хүснэгт 15. Парламентын гишүүний халдашгүй байдлын зохицуулалт

№	Улсын нэр	Хуулийн заалтын агуулга ³²
1	ХБНГУ	Гишүүний халдашгүй эрх Бундестаг ба Бундесратын бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болох хүртэл үргэлжилнэ. Гишүүнийг гэмт хэргийн газарт болон гэмт хэрэг үйлдсэн өдрийн маргааш нь парламентын зөвшөөрөлгүйгээр баривчилж болно.
2	Энэтхэг	Чуулганы үед болон түүний өмнө, хойнох 40 хоногийн хугацаанд гишүүний халдашгүй байдал хадгалагдана.
3	Эстони	Гишүүнийг зөвхөн Хууль зүйн сайдын танилцуулгын дагуу Рийгикогугийн бүрэлдэхүүний дийлэнх олонхийн саналаар эрүүгийн хариуцлагад татаж болно.
4	Ирланд	Oireachtas-ын аль ч Танхимын гишүүд энэхүү Үндсэн хуульд заасныг өөрчлөхөөс бусад тохиолдолд дараах онцгой эрхийг эдэлнэ: эрүүгийн хэрэг, эсхүл нийтийн хэв журмыг зөрчсөн тохиолдолд баривчлагдахгүй байх, түүнчлэн урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр аль ч шүүх, эсхүл Танхимаас өөр эрх бүхий байгууллагын өмнө хуулийн хариуцлага хүлээхгүй. Oireachtas-ын аль Танхимын гишүүн нь урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр Танхим, эсвэл Oireachtas-ын Танхимаас томилогдсон хорооноос бусад аливаа шүүх, эрх бүхий байгууллагын өмнө хуулийн хариуцлага хүлээхгүй.

4.4.2.2. Парламентын гишүүн индемнитет эдэлнэ. Индемнитет гэх нэр томъёо хоёр агуулгыг илэрхийлдэг. Нэгдүгээрт, парламентын гишүүн парламент дээр өөрийн хэлсэн үг, санал өгсөн үйлдэл нь хожим эрх зүйн зөрчилтэйд тооцогдсон ч гэсэн хариуцлага хүлээхгүй байдлыг илэрхийлнэ. Парламентын гишүүний бүрэн эрхийн хугацаанд хийсэн ийм төрлийн үйлдэлд хариуцлага хүлээхгүй байх журам насан туршид нь үйлчлэх тохиолдол бас бий (Испани). ХБНГУ, Беларусь зэрэг зарим улс оронд парламентын хуралдааны

³² Парламентын гишүүний халдашгүй байдлыг цуцлах, бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх талаарх гадаадын зарим орны эрх зүйн зохицуулалт (харьцуулсан судалгаа) //УИХТГ. Бодлогын судалгаа шинжилгээ XII боть. УБ, 2012. 45, 51 дэх тал.

үед бусдыг гүтгэх, доромжлох тохиолдолд индемнитет үйлчилдэггүй, эрүүгийн хариуцлага хүлээхээр зохицуулагдсан байна.

Хүснэгт 16. Парламентын гишүүн үг хэлсний төлөө хариуцлага хүлээдэг эсэх (индемнитет)

№	Улсын нэр	Хуулийн заалтын агуулга ³³
1	ХБНГУ	Өгсөн санал, эсвэл парламент буюу түүний хорооны хуралдааны үеэр хэлсэн үгийнх нь төлөө депутатыг хэзээ ч шүүхийн буюу албаны шугамаар мөрдөж болохгүй, эсвэл гишүүн нь парламентын гадуурх аливаа нэг хариуцлага хүлээхгүй ба ХБНГУ-ын Эрүүгийн байцаан шийтгэх тухай хуулийн 36 дугаар зүйлд зааснаар “Холбооны парламент, Холбооны Их Хурал буюу Улсын хууль тогтоох байгууллагын гишүүнийг хэзээ ч түүний өгсөн санал, эсвэл чуулганы хуралдаан буюу түүний хороонд хэлсэн үгийнх нь төлөө чуулганы хуралдаанаас гадуур хариуцлагад татахгүй”. [46.1]
2	Чех	Депутат болон Сенатчийг Депутатуудын танхим, Сенат, тэдгээрийн бүтцийн байгууллагуудын хуралдаан дээр хэлсэн үгийнх нь төлөө эрүүгийн хариуцлагад татаж болохгүй.

Хоёрдахь утга нь индемнитет бол парламентын гишүүний урамшуулал гэж үздэг (В.Е.Чиркин, 2011, с. 300). Урт хугацааны туршид парламентын мандатыг хөлстэй, эсхүл үнэ хөлсгүй хэрэгжүүлэх үү гэсэн маргаан үргэлжилсэн. Хөлсгүй байх нь парламентын гишүүнийг сонгогчдоос, эсхүл улс төрийн намаас хамааралтай болгодог. Хөлстэй байх нь парламентын мандатын төлөөллийн шинж чанартай харшилдаггүй. XIX зуунд индемнитет тогтоох нь Их Британи болон Франц дахь олон тооны нийгмийн хөдөлгөөнүүдийн гол шаардлага байсан. Индемнитет анх удаа 1789 онд Францад нэвтэрсэн бөгөөд зарим нэг тасалдалтайгаар өнөөдрийг хүрсэн. Германд 1906 он, Их Британи 1911 он, Итали 1912 оноос хэрэгжүүлж байна. Үүнээс гадна парламентын хуралдах хугацаанд ихээхэн өөрчлөлт гарсан. Өмнө нь парламентын чуулган ховор болдог, мөн хугацаа нь богино байсан тул индемнитет ч бага байв. Өнөө үед парламент бараг бүтэн жилийн хугацаанд үйл ажиллагаа явуулах болжээ. Түүнээс гадна парламентаар хэлэлцэх асуудлууд ихсэж, хүндэрснээр түүний ажиллах нөхцөл мөн өөрчлөгдсөн байна. Иймээс парламентын гишүүнд сонгогдсон тойрогт болон нийслэлд ажлын хоёр байр, өөрийн туслахтай байх, утас шуудангийн зардал, замын зардал зэрэг олон зүйл шаардагдах болсон. Ийм байдлаар индемнитет нь парламентын гишүүнийг мэргэшсэн болгоход хүргэж байгаа нь илэрхий юм. Учир нь парламентын гишүүн “өдөр тутмын талх”-ны тухай бус, харин парламентын үйл ажиллагаанд өөрийгөө зориулах ёстой.

33 Парламентын гишүүний халдашгүй байдлыг цуцлах, бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх талаарх гадаадын зарим орны эрх зүйн зохицуулалт (харьцуулсан судалгаа) //УИХТГ. Бодлогын судалгаа шинжилгээ XII боть. УБ, 2012. 46 дахь тал.

Эндээс индемнитет гэдэг бол парламентын гишүүний материаллаг хараат бус байдлыг хангахад чиглэсэн урамшуулал гэж тодорхойлж болно.

Индемнитетэд төрөл бүрийн материаллаг зүйлс болон давуу байдлууд хамаарна. Тухайлбал, үндсэн урамшуулал, нэмэлт урамшуулал болон хөнгөлөлт (тэтгэвэр, гэр бүлийн тэтгэмж, төлөөллийн зардал г.м) гэсэн хэлбэртэй байх боломжтой. Түүнээс гадна сонгуулийн тойрогтой холбоотой тээврийн хэрэгсэл, шуудан, цахилгаан шуудан ашигласан зардал, парламентад хооллох тасалбар зэргийг хамруулдаг. Жишээ нь, Австри, Их Британи, Грек, Нидерланд, Норвеги, ХБНГУ, Франц, Швейцар, Шведэд тээврийн хэрэгслийн зардал; Франц, Швейцарьт орон байрны зардал; Их Британи, ХБНГУ, Францад нарийн бичиг ажиллуулсан зардлыг тус тус индемнитетэд хамааруулдаг байна (В.В.Маклаков, 2012, с. 611-612)..

Энэ талаар УИХТГ-аас Гадаадын зарим орны парламентын гишүүдийн цалин хөлс, хангамжийг тогтоосон эрх зүйн орчны харьцуулсан судалгааг Австрали, ОХУ, Энэтхэг, Шинэ Зеланд, АНУ, Их Британи, Канад, Финлянд, Грек, Япон гэсэн 10 орны жишээн дээр хийгээд ОХУ-аас бусад улсууд нь парламентын гишүүний цалин хөлс болон урамшуулал хангамж, тэтгэврийн аливаа харилцааг парламентаас баталсан бие даасан хууль тогтоомжоор, парламентаас жил бүр батлан гаргадаг тогтоол, мөн парламентаас баталсан хуулийн дагуу байгуулагдсан хараат бус бие даасан байгууллагууд, Парламентын хороогоор хэлэлцэн шийдвэрлэдэг байна. Харин ОХУ-ын хувьд парламентын гишүүн болон парламент дахь зарим албан тушаалтны цалинг гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний шийдвэрээр Засгийн газрын сайд нарын цалинг жишиг болгон тогтоодог. Манай улсын практик ОХУ-ынхтай төстэй байна³⁴ гэж дүгнэжээ.

4.4.3. Парламентын гишүүнээс чөлөөлөх, огцруулах журам

Төлөөллийн мандаттай тохиолдолд гишүүнийг эгүүлэн татах боломжтой байх нь гишүүнийг сонгогчдынх нь өмнө хүлээх хариуцлагыг мэдрэгдэхүйц нэмэгдүүлэх юм. Гадаад улс орнуудад төлөөллийн мандаттай байхад эгүүлэн татах явдал бий. Тухайлбал, АНУ-ын мужуудад сонгогдсон этгээдэд ийм журам (recall гэж нэрлэдэг) өргөнөөр хэрэглэгддэг байна.

Хэрэв парламентын гишүүн парламентын үйл ажиллагаанд хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр оролцохгүй байвал (Нигерид жилд чуулганы 1/6-ийг тасалсан, Намибид 10 хуралдаан дараалан тасалсан, Австралид 2 сар дараалан парламентын үйл ажиллагаанд оролцоогүй бол), тодорхой эрх зүйн зөрчил, ёс зүйн хэм хэмжээ зөрчсөн (парламентыг үл хүндэтгэсэн³⁵) бол

34 Гадаадын зарим орны парламентын гишүүдийн цалин хөлс, хангамжийг тогтоосон эрх зүйн орчны харьцуулсан судалгаа //УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014. 125-128 дахь тал.

35 Олон улс оронд парламентын чуулган болон байнгын хороонд Засгийн газрын гишүүд болон бусад этгээд мэдээлэл өгөх, тэдний дуудсанаар мэдүүлэг өгөхийг хуулиар шаарддаг ба татгалзвал парламентыг үл хүндэтгэсэн гэж үзэж эрүүгийн ял шийтгэл ногдуулдаг //В.Е.Чиркин, 2011, с. 306, 314.

гишүүний мандатыг хураалгадаг. Ийм шийдвэрийг парламентын (танхимын) дийлэнх олонхийн саналаар (Аргентин, АНУ, Японд 2/3, Финляндад 5/6) шийдвэрлэнэ. Олон оронд гишүүний мандатыг хураалгасантай холбоотойгоор Үндсэн хуулийн шүүх, бусад шүүхэд гомдол гаргаж болно. Гэхдээ зарим оронд гишүүн ямар ч тохиолдолд мандатаа хураалгахааргүй зохицуулалттай (Аргентин, Индонезид – сөрөг хүчний гишүүдийг хамгаалах арга гэж үздэг) (В.Е.Чиркин, 2011, с. 301).

Парламентын гишүүн өөрийн үүрэг, парламентын ажиллах журмыг зөрчвөл журамтай байхыг уриалах (тэр дундаа протоколд тэмдэглэх), донгодох (Францад гишүүний үндсэн биш нэмэгдлийг хасахад хүргэнэ), гишүүний нэмэгдлийг хасах, эсхүл торгууль ногдуулдаг (Герман, Польш, Украин (нэг удаа хуралдаан таслахад 100 ам.доллар)), парламентын үйл ажиллагаанд түр хугацаагаар оролцуулахгүй байх (Германд 30 хүртэл хоног), гишүүний мандатыг хураах (байнгын болон бүдүүлэг зөрчил) зэрэг сахилгын хариуцлага ногдуулна.Энэ хариуцлагыг ихэнхдээ парламентын дарга ногдуулна (В.Е.Чиркин, 2011, с. 302, 304; В.В.Маклаков, 2012, с. 623-624).

4.4.4. Гишүүний бүрэн эрхтэй үл нийцэх алба, ажил

Ардчилсан гэж нэрлэгдэх дийлэнх улс орны парламентын гишүүд мэргэшсэн байдаг. Харин социалист улс дахь парламентын гишүүдийг мэргэшээгүй гэсэн ангилалд хамруулна. Учир нь эдгээр улсад парламентын гишүүн гэдэг нь үндсэн ажил мэргэжилд тооцогддоггүй тул гишүүд үндсэн ажлынхаа хажуугаар хийсээр байдаг. Иймд парламентын гишүүний үүргийг гүйцэтгэхэд гарсан зардлыг нөхөх хэмжээнд урамшуулал авч парламентын гишүүний үүргийг олон нийтийн ажлын үндсэн дээр хийж гүйцэтгэдэг байна. Өөрийн үндсэн ажлаа хийж гүйцэтгэсээр байгаа шалтгааныг ард түмнээс тасрахгүй, олон нийттэй байнгын харилцаа холбоонд орших боломжтой байдаг тул мэргэшсэн парламентын гишүүнээс давуу талтай гэж тайлбарлах нь бий. Энэ үндэслэлд эерэг өнцөг байгаа хэдий ч байнга өөр ажил хөдөлмөр эрхэлж буй парламентын гишүүн төр, нийгмийн чухал асуудлыг шийдвэрлэх, хууль батлах үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэй оролцож байна гэж үзэх ямар ч боломжгүй байдаг (В.Е.Чиркин, 2011, с. 297-299).

Парламентын гишүүн төрийн албанд давхар ажиллахыг хориглодог. Гэхдээ сайдын албан тушаал хашихыг олон улс оронд хүлээн зөвшөөрдөг. Учир нь сайдын албан тушаал бол захиргааны биш, улс төрийн албан тушаал байдаг тул зөвшөөрдөг аж. Сайдын алба эрхэлж буй парламентын гишүүн парламентад санал өгөх эрхээ хадгалж үлддэг байна (заримдаа Засгийн газарт итгэл үзүүлэх эсэх тухай асуудал дээр хүртэл). Ер нь бол парламентын гишүүнийг багшлах, шинжлэх ухааны болон уран бүтээлийн үйл ажиллагаа эрхэлж түүнийхээ төлөө хөлс авахыг зөвшөөрдөг (В.Е.Чиркин, 2011, с. 301, 354).

Парламентын болон холимог засагтай улс оронд (заавал биш) парламентын гишүүд бол гүйцэтгэх эрх мэдлийн боловсон хүчний нөөц болно. Учир нь Засгийн газрын гишүүнээр (Ерөнхий сайд бол байнга) парламентын гишүүдээс сонголт хийдэг. Парламентын засагтай улсад Засгийн газрын тэргүүн парламентын доод танхимын гишүүн байхыг шаарддаг (В.В.Маклаков, 2012, с. 689, 745).

Парламентын засагтай 35 улсын эрх зүйн зохицуулалтад шинжилгээ хийж үзвэл дараах дүр зураг харагдаж байна.

Хүснэгт 17. Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүний үүргийг давхар хашиж болох эсэх

№	Болзол	Улсын нэр	Тоо
1	Засгийн газрын гишүүн заавал парламентын гишүүн байх болзолтой	Бангладеш, Фижи, Энэтхэг, Кирибати, Мальт, Маврикий, Балба, Пакистан, Сингапур, Вануату, Ирланд	11
2	Засгийн газрын гишүүн парламентын гишүүн байхыг зөвшөөрсөн	Албани, Доминик, Этиоп, Грек, Исланд, Израиль, Латви, Самоа, Сомали, Тринидад ба Тобаго	11
3	Засгийн газрын гишүүн парламентын гишүүн байхыг хориглосон	Австри, Капе-Верде, Герман, Косово, Киргизстан, Македон, Молдов, Монтенегро, Серби,	9
4	Парламентын гишүүн ЗГ-ын гишүүн болбол түр түдгэлзэх зохицуулалттай	Болгар, Чех, Эстон, Словак,	4
5	Нийт		35

35 улсаас 11 улс заавал парламентын гишүүн байх, 11 улс байхыг зөвшөөрсөн буюу дийлэнх нь парламентын гишүүн болон Засгийн газрын гишүүн давхар эрхлэхийг зөвшөөрдөг. Харин Засгийн газрын гишүүн парламентын гишүүн байхыг хориглосон 9 улс байгаа бөгөөд тэдгээрийн ихэнх нь (Косово, Киргиз, Македони, Молдав, Монтенегро, Серби) хуучин социалист орнууд, үүнээс 4 нь хуучин Югославын бүрэлдэхүүн байсан улсууд байгаа нь сонирхол татаж байна.

Эндээс парламентын засагтай дийлэнх улс орон Засгийн газрын гишүүн парламентын гишүүн байхыг хүлээн зөвшөөрдөг, эсхүл заавал давхар байхыг болзол болгож байна.

Энэ нь парламентын засагтай орны мөн чанартай холбоотой. Учир нь парламентын бүгд найрамдах улсад парламент ба Засгийн газар гар нийлж ажиллах ёстой, тийм ч учраас гагцхүү парламентын итгэлийг хүлээсэн Засгийн газар оршин тогтноно. Засгийн газар нь парламент дотроо байвал түүнд парламентын хяналт тавих, хамтарч ажиллахад дөхөмтэй гэж үздэг. Манайхаас ялгагдах онцлогийн хувьд гэвэл нэгдүгээрт, эдгээр улсад

парламентын гишүүдийн тоо их, хоёрдугаарт нэлээд улсын парламент нь хоёр танхимтай, Засгийн газрын гишүүд зөвхөн парламентын доод танхимын гишүүд байдаг.

4.5. Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах, парламентыг тараах үйл явцад нөлөөлж буй хүчин зүйлүүд

4.5.1. Хоёр танхимтай парламент

Дэлхийн улс орнуудын парламентын тогтолцоог судлан үзэхэд хоёр танхимтай парламент харьцангуй түгээмэл байдаг. Парламентын үндсэн мөн чанар нь түүний ард түмний нийтлэг эрх ашгийг төлөөлөх, хууль тогтоох буюу хууль батлах үйл ажиллагаанд ард түмний оролцоог хангах, гүйцэтгэх эрх мэдлийг буюу төрийн институтын үйл ажиллагааг ард түмний төлөө хэрэгжүүлэх, хяналт тавих нөхцөлийг бүрдүүлэх зэрэг үндсэн чиг үүргээс нь уялдаатай гарч ирдэг. Парламент нь ард түмнээс сонгогддог төлөөллийн дээд байгууллага мөн боловч, тодорхой бүлэг хүмүүсийн нэгдэл, улс орны хувь заяа, бодлогыг тодорхойлох шийдвэр гаргадаг, эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч байгууллага болохын хувьд өөрийн хяналтын тогтолцоо зайлшгүй шаардлагатай болж байна.

Манай улсын хууль тогтоох, төлөөллийн байгууллага үүсч хөгжсөн түүхийн талаас нь авч үзвэл, 1924,1940 оны Үндсэн хуульд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын дээд эрхийг Ардын Их Хурал хадгалах бөгөөд түүний чөлөө цагт Улсын Бага Хуралд хадгалуулах” гэж, 1990 оны Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуульд “Төрийн эрх барих дээд байгууллага нь Ардын Их Хурал, хууль тогтоох байгууллага нь Улсын Бага Хурал байна” гэж хоёр танхимтай төстэй тогтолцоо бий болгож байсан уламжлал бий. 1992 оны Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах үеийн үзэл баримтлалд Улсын Их Хурлыг өөрчлөх хоёр хувилбарыг дэвшүүлж байжээ. Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үед Монгол Улс парламентын хоёр танхимтай байх асуудлаар санал хураалт явуулсан боловч олонхийн дэмжлэг аваагүй юм.

Парламентын хоёр танхимыг зөвхөн төлөөлөх чиг үүрэгтэй нь холбон үзэж холбооны улсад хэрэглэгддэг гэсэн чиг хандлага манай улсын хувьд байдаг боловч үүнээс өөр олон чухал үндэслэл, хэрэгцээ шаардлагуудыг авч үздэг. Өөрөөр хэлбэл, парламентын хоёр танхимын тогтолцоо нь холбооны улсын бүрэлдэхүүн улсуудын төлөөллийг хангах гэсэн ганцхан зорилготой бус, харин парламентын өөрийн нь үндсэн бүрэн эрхтэй холбоотой, түүнчлэн парламентын тогтолцооны сул талыг бууруулах, эрх мэдлийн эрсдлийг багасгах шаардлагатай холбон тайлбарлагддаг.

Тухайлбал, Европын ардчилалд хууль санаачлах эрх мэдэл нь сүүлийн 10-аад жилд Засгийн газарт төвлөрөх хандлага хүчтэй болж, Засгийн газрын хууль санаачлах үйл ажиллагааны зохион байгуулалт нь орчин үеийн улс

төрийн өвчин болох монизм буюу Засгийн газар, төлөөлөгчдийн танхим нь харилцан хараат, хамааралтай болж, сонгуулийн дарангуйллыг бий болгож байгаа учраас улс төрөөс, Засгийн газраас хараат бус, сонгуулийн бус, бүс нутгийн, салбарын болон орон нутгийн төлөөллөөс бүрдэх парламентын дээд танхим хяналт тавих боломжтой гэж үздэг (Hansko Broetsteeg and Erik Knippenberg, 2006).

Нөгөө талаас, парламентын хоёр танхимыг эрх мэдэл, чиг үүргийн хувьд хоорондоо ялгаагүй байгуулбал хөрөнгө мөнгө зарсан, эрх мэдлийн давхардал үүсгэсэн шаардлагагүй зүйл болно гэх үндэслэлийг судлаачид хэлдэг. Өөрөөр хэлбэл, парламентын дээд танхимын чиг үүрэг болон байгуулагдах арга зам нь адилхан байх нь парламентын бүрэн эрхийн асуудал үүсгэх нөхцөл болохыг анхаарах шаардлагатай болж байна. Иймд хоёрдогч танхимын чиг үүрэг, бүрэн эрх тодорхой байх шаардлагатай. Дээд танхим төлөөллийн гэхээсээ илүү мэргэжлийн шинжтэй байдаг учраас хууль батлах үйл ажиллагаанд мэргэжлийн нөлөө үзүүлэх, хууль батлах чадавхыг нэмэгдүүлэх нэг арга болдог.

Парламентын хоёр танхимын хоорондын ялгааг судлаач А.Лийпхарт дараах байдлаар тодорхойлохдоо дээд танхим нь доод танхимаас хэмжээ бага, хууль тогтоох бүрэн эрхийн хугацаа нь урт, шууд бус шатлалтай сонгуулиар (ротаци) бүрддэг байхаас гадна танхим тус бүрт Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх мэдэл нь ялгаатай байдаг гэжээ (А.Лийпхарт. 2007, 220-221 дахь тал).

Хоёр танхимтай 56 парламентын тогтолцоонд хийсэн судалгаанаас үзэхэд холбооны улс түгээмэл байгаа боловч, нэгдмэл улсын хувьд ч нийгмийн янз бүрийн бүлгийн төлөөллийг оролцуулсан дээд танхимыг доод танхимын хууль тогтоох үйл ажиллагааг хянах, зөвлөх эрхтэй байгуулсан жишээ цөөнгүй (Бодлогын судалгаа шинжилгээ. “Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаархи харьцуулсан судалгаа”, 2011, 297-385 дахь тал). Судалгааны багийн судалгаанд хамрагдсан 42 парламентын бүгд найрамдах улсын 13 улс буюу гуравны нэг нь хоёр танхимтай улс байна.³⁶

Хоёр танхимын тогтолцоо нь улс төрийн тогтвортой байдал, нийгмийн зөвшилцлийг хангах, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хэр нөлөөтэй байх нь дээд танхимыг бүрдүүлэх журмаас хамаарч байдаг (Peljид Amarjargal, 2009, р. 56).

Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд хуулийн төслийг Засгийн газрын яам хэлбэржүүлэн боловсруулдаг болсон орчин үеийн тогтолцоонд, парламент нь Засгийн газрын оруулж ирсэн хуулийн төслийг хянан тохиолдуулах замаар оролцох хандлагаас үүдэн дээд танхимыг хянан тохиолдуулах танхим гэж нэрлэх болжээ (Hansko Broetsteeg and Erik Knippenberg, 2006).

³⁶ Парламентын бүгд найрамдах улсууд дотор Австри, Босни Герцеговин, ХБНГУ, Ирланд, Итали, Балба, ӨАБНУ, Словени, Сомали, Тринидад ба Тобаго, Чех, Энэтхэг, Этиоп улсын парламент хоёр танхимтай юм.

Төлөөлөгчдийн танхим ард түмний сонголтоор маш хурдан шинэчлэгдэх боломжтой байдаг бол, дээд танхим нь шинэчлэгдэхгүй байх төлөвтэй учраас энэ хоёр танхимын тэнцвэр нь улс төрийн тэмцлийн дунд ч нийгмийн зөвшлийг хадгалсан нэгдмэл шийдвэрт хүрэх оновчтой механизм бүрдүүлэхэд оршино (Walter Bagehot, 2001, p. 98). Парламентын дээд танхим улс төрөөс хараат бус байдагийн нэг шалтгаан нь шууд сонгуулиас гадна томилгооны, шууд бус сонгуулийн, үе залгамжлах гэсэн өөр өөр арга замаар бүрддэгт оршино. Жишээлбэл, 56 орны парламентын дээд танхимын талаар хийсэн судалгаанаас үзэхэд 18 улс нь шууд ба шууд бус сонгууль, томилгооны хэлбэрийг хослуулсан, ихэнхи нь хаант засаглалтай 10 орчим улс томилгооны хэлбэрээр, 18 улс шууд сонгуулиар байгуулдаг, 7 улс шууд бус сонгуулийн үр дүнд бүрдүүлдэг байна (Бодлогын судалгаа шинжилгээ. “Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаархи харьцуулсан судалгаа”, 2011, 297-385 дахь тал).

Судалгааны сэдэвтэй холбогдуулан хоёр танхимтай парламентын сонгуулийн журам, үйл ажиллагааны журам, онцлогийг авч үзвэл дараах байдал тогтоогдож байна. Хоёр танхим бүхий парламентын бүгд найрамдах улсын нийтлэг жишгээр, ихэнх тохиолдолд зөвхөн доод танхим нь Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг томилох, огцруулах бүрэн эрхтэй байна. Харин дээд танхим нь Засгийн газрыг байгуулах үйл явцад оролцдоггүй. Энэ нь доод танхим бүх нийтийн сонгуулиар сонгогддог бөгөөд бүрэн эрхийн мандатаа ард түмнээс шууд гардан авдагтай холбоотой. Зарим улсын үндсэн хуульд Засгийн газар зөвхөн доод танхимын өмнө үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнана гэж тогтоосон байдаг. Тухайлбал, Энэтхэг улсын Үндсэн хуульд Засгийн газар нь Лок Сабха буюу доод танхимын өмнө ажлаа хариуцахаар заажээ. Харин Засгийн газар хоёр танхимын өмнө хариуцлага хүлээх тухай зохицуулалтыг Үндсэн хуулиараа тогтоосон цөөн орны нэг нь Итали улс юм. Италийн хэд хэдэн Засгийн газар Сенатын гишүүдийн олонхийн дэмжлэгийг авч чадаагүй шалтгаанаар огцорч байсан. Гэхдээ ийм зохицуулалт нь нэг талаас Засгийн газрыг байгуулах үйл явцыг хүндрүүлж, нөгөө талаас огцруулах үйл явцыг хялбар болгодгоороо гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллагын тогтвортой байдалд сөрөг нөлөө үзүүлдэг. Ийм ч учраас Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах асуудалд хоёр танхим зэрэгцэн оролцохыг төдийлөн оновчтой бус шийдэл гэж үздэг.

Танхимын бүтцээс хамаарч төрийн тэргүүнээс парламентыг тараах асуудал нь өөр өөр үр дагавартай байдаг. Нэг танхимтай парламентыг Ерөнхийлөгч тараахын үр дагавар нь парламентын нийт гишүүд бүх нийтийн ээлжит бус сонгуулиар парламентын шинэ бүрэлдэхүүнийг сонгох хүртэлх богино хугацаанд үүргээ гүйцэтгэдэг бол хоёр танхимтай парламенттай улсад Ерөнхийлөгч зөвхөн доод танхимыг тараах эрхтэй тул залгамж холбоо алдагдах асуудал гарахгүй. Доод танхим байгуулагдтал дээд танхим нь ажлаа

хэвийн явуулж, парламентын тасралтгүй ажиллагааг хангана.

Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэх эсэх асуудалд парламентын бүтэц тодорхой нөлөө үзүүлдэг. Хоёр танхимтай парламенттай улсад үүнд нэг их ач холбогдол өгдөггүй. Учир нь эдгээр улсад зөвхөн доод танхимын гишүүнд сайдын үүргийг давхар хашихыг зөвшөөрдөг. Иймд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын хэрэгжилт, тухайлбал парламентаас Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавихад төдийлөн сөрөг нөлөө үзүүлдэггүй.

Манай улсын хувьд хууль тогтоох төлөөллийн байгууллагын эрх мэдлийг хязгаарлах тухай өргөнөөр яригдах болсон өнөө үед зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хүчирхэгжүүлэх замаар уг асуудлыг шийдвэрлэх, эсхүл хоёрдогч танхимыг бий болгох замаар шийдвэрлэх гэх зэрэг хувилбаруудыг судлан үзэх хэрэгтэй байна. Улс орнуудын дээд танхимын чиг үүрэг, түүнийг бүрдүүлэх арга замууд нь тухайн улсын хэрэгцээ шаардлага, онцлогоор тодорхойлогдож байна. Хоёр танхимтай парламент нь зөвхөн холбооны бүрэлдэхүүн улсын төлөөллийг хэрэгжүүлэх шаардлагын үүднээс бус, төлөөллийн байгууллагын дур зоргыг хянах, гүйцэтгэх, хууль тогтоох эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангах, дотоод хяналтыг бий болгох, олонхид үл хамрагдан нийгмийн цөөнх, тодорхой бүлэг, давхрагын ашиг сонирхлыг хууль тогтоох үйл ажиллагаанд тусгах, нийгмийн зөвшилцлийг бий болгох, тэнцвэржүүлэх, засаглалын тогтвортой байдал, хууль тогтоох үйл ажиллагааны уялдаа холбоо, залгамж чанарыг бэхжүүлэх зэрэг олон учир шалтгааны үүднээс бий болдог учраас тогтсон нэг загвар, хамгийн зөв гэсэн бүтэц байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, хоёрдогч танхимын нийгэм, улс төрийн тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлагаас хамааран өөр өөр хэлбэрээр хөгжиж байна.

4.5.2. Засгийн газрыг байгуулах үйл явц ба парламентад суудалтай намуудын оролцоо

Засгийн газрыг байгуулах үйл явц нь нэг талаас улс төрийн, нөгөө талаас хууль зүйн шинжийг агуулдаг. Түүний мөн чанар ба үр дүн нь Үндсэн хуулийн зүйл, заалтууд төдийгүй тухайн үеийн улс төрийн нөхцөл байдлаас хамаарна. Парламентаас Засгийн газрыг сонгох, эсхүл итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар санал хураалт явуулах шаардлагатай байгаа эсэхээс үл хамаарч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигч нь парламентад олонх болсон намын дарга, эсхүл нам, эвслийн олонхийн дэмжлэг авсан хүн байх нь тодорхой.

Парламентад суудалтай намуудын дэмжлэг авсан байдлаар нь Засгийн газруудыг олонхийн Засгийн газар, эвслийн Засгийн газар, цөөнхийн Засгийн газар гэж ангилна.

Хэрэв аль нэг нам, эвсэл парламентын суудлын олонхийг авсан бол намынхаа гишүүдээс (ихэвчлэн аль нэг намын даргаа) Ерөнхий сайдад

дэвшүүлж, нэг намын, эсхүл эвслийн буюу олонхийн Засгийн газар байгуулагдана. Энэ тохиолдолд Засгийн газар байгуулах үйл явц бартаа багатай, түргэн шуурхай явагдана. Харин аль ч нам парламентад олонх болоогүй бол эвслийн Засгийн газар байгуулахын тулд намууд улс төрийн хэлэлцээ, тохиролцоонд орж, улс төрийн наймаа хийх тул Засгийн газар байгуулах үйл явц нэлээдгүй удааширна. Намуудын эдгээр хэлэлцээ нь Засгийн газар дахь улс төрийн хүчний харьцаа, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, бодлогын чиглэл зэрэг асуудалд чиглэгдэнэ. Үр дүнд нь эвсэлд нэгдэж буй намууд дээрх асуудлаар зарчмын тохиролцоонд хүрч, эвслийн гэрээ байгуулна. Нөгөөтэйгүүр, парламентад суудалтай намууд эвсэл байгуулахаас татгалзаж болно. Гэхдээ бодлогын асуудал дээр харилцан буулт хийсний хариуд аль нэг намыг зарим асуудал дээр тухайлбал Засгийн газар байгуулах, төсвийг батлахад дэмжих тухай хэлэлцээнд намууд нэгдэж болно. Үүнийг итгэл үзүүлэх ба төсвийн тохиролцоо гэх бөгөөд ийм замаар байгуулагдсан Засгийн газар нь цөөнхий Засгийн газар болдог.

Дэмжлэг их байх тусмаа Засгийн газрын байр суурь бэхждэг бөгөөд олонхийн Засгийн газар тогтвортой байдаг бол эвслийн ба цөөнхийн Засгийн газар ихээхэн хэврэг байдаг юм. Учир нь эвсэл задарч болно, цөөнхийн Засгийн газарт үзүүлж буй дэмжлэгээ бусад намууд татаж авч болно. Гэхдээ баттай олонх болсон нам ч дотоод зөрчилдөөн, задралаас болж өөрийн Засгийн газраа татаж унагаах тохиолдол байдаг.

Засгийн газрыг байгуулах үйл явц мухардалд орохыг үгүйсгэх аргагүй. Тэгвэл парламентыг тарааж, шинэ сонгууль зарлахаас өөр зам байхгүй.

5. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ПАРЛАМЕНТ БА ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ХООРОНДЫН ХАРИЛЦАА, НИЙТЛЭГ ЖИШГЭЭС ЯЛГАГДАХ ОНЦЛОГ

5.1. Засгийн газрыг байгуулах журам

Манай улсын хувьд Засгийн газрыг байгуулах үйл явцад төрийн тэргүүн болон парламент оролцохтой холбоотой асуудлыг Үндсэн хуулийн олон зүйл, заалтаар зохицуулсан байдаг. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гуравдугаар зүйлийн 1-д: “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдлэн” гэсэн байдаг. Энэ нь сонгогчид сонгож байгуулсан парламентаараа дамжуулан төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх Засгийн газрыг байгуулж, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд нөлөөлөх боломжийг бий болгодог байна. Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд: “Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална” гэж заажээ. Үндсэн хуулийн дээрх заалтыг батлах үеийн хууль тогтоогч, улс төрчдийн хүсэл зоригийг тодруулахын тулд тухайн үеийн Ардын Их Хурлын чуулганы хуралдааны тэмдэглэлийг сөхөж үзвэл “төрийн эрх барих дээд байгууллага” хэмээх заалтын талаар тодруулах хэлэлцүүлэг явагдаж байжээ. Тухайлбал, I дүгээр тойргийн депутат С.Баяр “гүйцэтгэх, шүүх, хууль тогтоох засаглалын аль алины дагаж мөрдөх ёстой буюу бүгдийг захирах хуулийг баталдаг учраас Улсын Их Хурлыг “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэж³⁷ үзсэн байхад, депутат Ц.Элбэгдорж энэ нь парламентын тогтолцоотой улс гэдгийг илэрхийлсэн заалт гэж үзсэн. Түүнчлэн хууль зүйн сайд Ж.Амарсанаа Улсын Их Хурал нь хууль тогтоогч учраас төрийн эрхийг барина гэж тайлбарлаж байв.³⁸ Уг хэлэлцэгдсэн байдлаас үзэхэд парламентыг “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэж томъёолсон нь засаглалын хэлбэрийг тодорхойлсон гэж нэг хэсэг нь үзсэн байхад, нөгөө

37 ХН-19. БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл. [Соронзон хальсны бичлэгийн хуулбар] 1991-XI-30 Хуудасны тоо 182, х.152 “С.Баяр /I дүгээр тойргийн депутат/ Эрхэм депутат Ц.Элбэгдорж 20 дугаар зүйлийн нэгдүгээр хэсэгт Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага гэдгийг баталсанаараа манай улс тэртэй тэргүй парламентын тогтолцоотой болчихлоо гэсэн зүйлийг хэллээ. Энэ тийм бишээ. Аль ч тогтолцоонд парламент нь төрийн эрх барих дээд байгууллага байдаг. Яагаад гэвэл хууль гаргадаг учраас. Энэ хуулийн дагуу парламент өөрөө ч, гүйцэтгэх засаг нь ч, шүүх засаг нь ч ажилладаг учраас түүнийгээ төрийн эрх барих дээд байгууллага гэж гарцаагүй хэлнэ”

38 ХН-21. БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдааны дэлгэрэнгүй тэмдэглэл. [Соронзон хальсны бичлэгийн хуулбар] 1991-XII-02 Хуудасны тоо 206, х. 171 “Бид нар төрийн эрх барих байгууллага, хууль тогтоох байгууллага гэдгийг хоёр янзаар бас ялгаж яриад байх шиг түрүүн ч бас ажиглагдаад, энэнтэй л холбоотой Баасанжав гуай яриад байх шиг байна лээ. Төрийн эрх барих дээд байгууллага бол хууль тогтоох эрх мэдэл гэж... Энэ хууль тогтоох засаглал бол төрийн эрхийг л барина гэсэн ийм санаатай шүү дээ. Энэнээс өөр агууллага бол байхгүй” гэжээ.

хэсэг нь хууль тогтоох дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллага гэдгийг илэрхийлсэн гэж өөр өөр өнцгөөс тайлбарлаж байв.

Түүнчлэн 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” асуудлыг парламентын онцгой бүрэн эрхэд хамааруулсан байна. Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучдугаар зүйлийн 1-д “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” хэмээн заасан төдийгүй, Ерөнхийлөгчөөс 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 заажээ. Дээрх зохицуулалтын агуулгаар, 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.

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 байнгын 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.

Үндсэн хуульд 1999, 2000 онд оруулсан нэмэлтээр Засгийн газрыг байгуулахтай холбогдсон төрийн дээд байгууллагын харилцаанд нилээд өөрчлөлт орсон юм.



Хүснэгт 18. 1999, 2000 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд орсон нэмэлт өөрчлөлтийн харьцуулалт

д/д	Хуучин заалт	Шинээр орсон нэмэлт, өөрчлөлт	Төрийн үйл ажиллагаанд үзүүлсэн эерэг болон сөрөг хүчин зүйл
1.	Гучин гуравдугаар зүйл. 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.	Өөрчилсөн: 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.	Гучин есдүгээр зүйл. 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. Нэмсэн: 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 хэрэгтээ ёс төдий, хоосон заалт болж хувирсан.

Ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх талаар Ерөнхийлөгчийн зөвшилцөх бүрэн эрхийг Гучин гуравдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгээс хассанаар 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).

Өнөөгийн зохицуулалтаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвсэл, аль ч нам, эвсэл олонхи болоогүй бол УИХ-д хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэлтэй зөвшилцөн нэр дэвшүүлсэн хүнийг, хэрэв хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөж чадаагүй бол УИХ-д суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхиороо нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох санал оруулсны үндсэн дээр УИХ-аас дөрвөн жилийн хугацаатай томилно. Харин Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр УИХ хүн бүрээр хэлэлцэж томилдог.

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. 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.³⁹ 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).

Ер нь өнөөдөр улс төрийн амьдралд болж байгаа үйл явцыг ажиглахад, түүнчлэн санал, шүүмжлэлийн тоймд шинжилгээ хийхэд, ихэнх судлаач эрдэмтэд, улс төрчид Засгийн газрыг байгуулах журмын гол согогийг Засгийн газрын гишүүн сайдад нэр дэвшигчдийг хүн нэг бүрээр хэлэлцэн санал хурааж батлаж байгаатай, мөн Улсын Их Хуралд аль нам олонх байгаагаас үл хамааран Улсын Их Хурлын тодорхой тооны гишүүд нэгдэн Ерөнхий сайдыг огцруулах санал гаргах боломжтой байгаатай холбон авч үзэж байна. Үүний үндэслэл нь энэхүү практик парламентад олонхийг бүрдүүлж байгаа нам, эвслийн нэгдмэл

39 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).

бодлого хэрэгжүүлэх зарчмыг алдагдуулж, кабинетын зарчимд сөрөг нөлөө үзүүлж, Засгийн газрыг тогтвортой ажиллах боломжгүй болгон парламентад ёсны үндсэн мөн чанарыг алдагдуулж байна. Улмаар энэ нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй хүн болон Улсын Их Хурал доторх бүлэг, фракцын төлөөллийг томилуулах боломжийг бүрдүүлдэг байна.

Үүнтэй холбогдуулж судалгааны баг дээрх журмын хэрэгжилт ямар үр дагавартай байсныг тусгайлан авч үзсэнийг дараах хүснэгтээс харна уу.

Хүснэгт 19. Ерөнхий сайдын санал болгосон Засгийн газрын бүрэлдэхүүн Улсын Их Хурлаар хэлэлцэх явцад хэрхэн өөрчлөгдөж байсны судалгаа

№	Ерөнхий сайд	Сайдад нэр дэвшигчдийн тоо	Эхний санал хураалтаар батлагдсан	Эхний санал хураалтаар дэмжигдээгүй	Тайлбар
1	П.Жасрай	18	17	1	
2	М.Энхсайхан	9	9	-	
3	Ц.Элбэгдорж	9	6	3	Дэд бүтцийн-2, БХ-2, Гэгээрлийн-3
4	Ж.Наранцацралт	9	2	7	БХ-3, Гэгээрлийн-3, Сангийн-3, Эрүүл мэндийн-3, Дэд бүтцийн-2, Хууль зүйн-2, ХАА-н-2
5	Р.Амаржаргал	9	9	-	Хууль зүйн сайдаас бусад нь өмнөх сайдууд
6	Н.Энхбаяр	12	12	-	
7	Ц.Элбэгдорж	17	17	-	
8	М.Энхболд	17	16	1	
9	С.Баяр	15	15	-	
10	С.Баяр	14	14	-	
11	Сү.Батболд	14	14	-	
12	Н.Алтанхуяг	18	18	-	
13	Ч.Сайханбилэг	17	17	-	
14	Ж.Эрдэнэбат	15	15	-	
15	У.Хүрэлсүх	15	15	-	

Хүснэгтийн өгөгдөлд шинжилгээ хийвэл, Улсын Их Хурлаас сайдад нэр дэвшигчдийг хүн нэг бүрээр хэлэлцэж, баталж байгаа нь сөрөг нөлөө үзүүлэхгүй байгаа мэт дүр зураг харагдаж байна. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойш байгуулагдсан 15 Засгийн газрын арваннэгд нь Ерөнхий сайдаас санал болгосон бүрэлдэхүүн тэр чигээрээ батлагдсан, хоёр тохиолдолд нэг, нэг нэр дэвшигч шаардлагатай олонхийн дэмжлэгийг авч чадаагүй байна. Зөвхөн Ардчилсан эвсэл засаг барьж байсан 1996-2000 онуудад байгуулагдсан 4 Засгийн газрын хоёрын бүрэлдэхүүнд парламентаас томоохон өөрчлөлт оруулж байсныг тухайн эвслийн улс төрийн дотоод зөрчилтэй, уг зөрчлийг

овжин ашиглаж байсан сөрөг хүчний улс төрийн тоглолттой холбон авч үзэх нь зүйтэй болов уу. Гэхдээ бодит байдал дээр Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг парламентаар хэлэлцэхээс өмнө, бүх нийтийн сонгуулийн өдрөөс эхлээд сайдын суудлын төлөө ил, далд тэмцэл өрнөдөг, шинээр тодорсон Ерөнхий сайдад тал бүрээс шахалт ирдэг нь нууц биш. Өөрийн хүнээ Засгийн газарт оруулахын төлөө намын доторх бүлэглэл, жигүүрүүдийн тэмцэл хэрээсээ хэтэрдэг. Хувь хүний амбицийг ч харгалзахгүй байх учиргүй. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрыг байгуулах асуудал улс төрийн тодорхой сонирхлыг илэрхийлсэн байдлаар явагдаж байна. Хэдий тийм боловч Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг өөрөө тодорхойлдог болбол байдал дээрдэнэ гэдэгтэй санал нэг байна.

Харин өнөөгийн улс төрийн нөхцөл байдалд зарчмын өөрчлөлт гарах нь эргэлзээтэй. Эрх зүйн зохицуулалт, улс төрийн практик хоёр салаа замаар явах нь бий. Эрх зүйн зохицуулалт өөрчлөгдсөн ч Засгийн газрыг байгуулах үйл явцад нам идэвхтэй оролцож, сайдаар нэр дэвшүүлэх хүнийг Ерөнхий сайдад тулгадаг нь гүйцэд арилахгүй болов уу. Нэг нам дангаараа Засгийн газар байгуулах нөхцөлд Засгийн газрын гишүүнд нэр дэвшигчдийг тодруулах асуудалд олонх болсон намын жигүүр, бүлэглэлүүд, парламент дахь намын бүлэг, амбицтай гишүүд идэвхтэй оролцож, эцсийн шийдвэрийг намын удирдах байгууллага, намын дарга гаргана. Хэрэв аль ч нам олонх болж чадаагүй бол эвслийн Засгийн газар байгуулахдаа хүрэх бөгөөд эвсэлд орсон намууд парламентад авсан суудлын хувиар сайдын суудлыг хуваана. Иймд гар нийлж ажиллах намаас Засгийн газрын гишүүнд санал болгосон хүнийг Ерөнхий сайд буцаах боломжгүй байдалд хүрнэ. Ийм байдлаар Засгийн газрын бүрэлдэхүүний талаар шийдвэр гаргах бүрэн эрхээ Ерөнхий сайд өөрийн намтай, эвслийн Засгийн газрын тухайд бусад намтай хуваалцахаас өөр аргагүй.

5.2. Засгийн газрыг огцруулах журам

5.2.1. Засгийн газар болон Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг хэлэлцэж байсан практик

Монгол Улсад хийгдсэн олон судалгаанд Засгийн газар маш тогтворгүй байгаа талаар дурдагдсан⁴⁰. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчин гурав болон Дөчин дөрөвдүгээр зүйлд зааснаар Засгийн газрыг огцруулах, итгэл үзүүлэх эсэх тухай асуудал дээр парламент ямар ч хариуцлага хүлээхгүй байдлаар зохицуулагдсан. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Дөчин гуравдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурал Засгийн газрыг огцруулах тухай өөрөө санаачилсан болон Ерөнхийлөгчийн санал, Ерөнхий сайдын мэдэгдлийг хүлээн авснаас

⁴⁰ Тухайлбал, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ, 2016 он. Удирдлагын академи. Монгол Улсын парламент, Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь судалгааны тайлан. УБ, 2017 он.

хойш арван тав хоногийн дотор Засгийн газрыг огцруулах эсэхийг хэлэлцэн шийдвэрлэнэ” гэж заажээ. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойшх хугацаанд Улсын Их Хурлаар Засгийн газрыг хугацаанаас нь өмнө огцруулах оролдлогыг удаа дараа хийсэн байдаг. Үүнийг дараах хүснэгтээр харуулсан болно.

Хүснэгт 20. 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 олонх 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 олонх 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.
6	2018.11.30	УИХ-ын гишүүн Д.Хаянхярваа тэргүүтэй МАН-ын 27 гишүүн Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүхийг огцруулах тухай санал гаргасан	У.Хүрэлсүхийн Засгийн газрыг огцруулах шаардлагагүй гэж УИХ-ын гишүүдийн олонх буюу 73 гишүүний 40 нь (54.8 хувь) үзсэн

Эх сурвалж: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал. “Иргэний оролцоо” сэтгүүл; багийн гишүүдийн судалгаа

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

Хүснэгт 21. Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурал 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
11	2018.10.04	Засгийн газрын гишүүн, Зам, тээврийн хөгжлийн сайд Ж.Бат-Эрдэнэ тус салбарт гарсан асуудалтай холбогдуулан ёс зүйн хариуцлага хүлээж, үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан	Ж.Бат-Эрдэнийг Зам, тээврийн хөгжлийн сайдаас огцруулах тухай УИХ-ын тогтоол батлагдсан
12	2018.11.06	Засгийн газрын гишүүн, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд Б.Батзориг өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сантай холбоотой асуудлаар хариуцлага хүлээж, үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан	Б.Батзоригийг ХХААХҮ-ийн сайдаас огцруулах тухай УИХ-ын тогтоол батлагдсан

Эх сурвалж: Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн үзэл баримтлал. "Иргэний оролцоо" сэтгүүл; багийн гишүүдийн судалгаа



Улсын Их Хурал Засгийн газрын 13 гишүүнийг огцруулах асуудлыг хэлэлцэж, Эрүүл мэндийн сайд Л.Гүндалай, Үйлдвэр, худалдааны сайд Б.Жаргалсайхан, Зам, тээврийн хөгжлийн сайд Ж.Бат-Эрдэнэ, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайд Б.Батзориг 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. Одоогийн байдлаар (2018.12.18) Зам, тээврийн хөгжлийн сайд Я.Содбаатар Хижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сантай нэр холбогдсон асуудлаар хариуцлага хүлээж, үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлтээ гаргасан, Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах журмыг зөрчсөн учир Ерөнхий сайд У.Хүрэлсүх хамтран ажиллах боломжгүй гэж үзсэнтэй холбогдуулж Боловсрол, шинжлэх ухаан, спортын сайд Ц.Цогзолмаа үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлт гаргасан байгаа.

УИХ-ын гишүүдээс Засгийн газрын гишүүнийг огцруулж буй практикийг Үндсэн хуулийн Цэц иргэдийн мэдээллээр маргаан үүсгэж шийдвэрлэж байсан. Үндсэн хуулийн цэц 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 (ҮХЦ-ийн тогтоол, №09, 2015.11.25). Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрээ үндэслэхдээ, УИХ-ын гишүүн нь Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хуралд тавьж, хэлэлцүүлж байгаа нь Засгийн газрын танхимын зарчмаар ажиллах Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг алдагдуулсан байна” гэж үзжээ (мөн тэнд). 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).

Энэ дашрамд тэмдэглэхэд, сүүлийн үед хариуцсан салбарт нь гарсан дутагдал, доголдол болон хувийн ёс зүйн зөрчилтэй холбогдуулан сайд нар өөрсдөө, хэний ч шахалтгүйгээр үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөх хүсэлтээ гаргах нь зонхилж байна.

5.2.2. Засгийн газрын ажилласан хугацаа, Засгийн газрыг хугацаанаас өмнө огцруулж байсан практик

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Дөчдүгээр зүйлийн 1-д Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байна” гэсэн нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллагын хугацааг Улсын Их Хурлын сонгуулийн мөчлөг, хугацаатай холбосон юм. Мөн зүйлийн 2-т “Засгийн газрын бүрэн эрх Улсын Их Хурлаас Ерөнхий сайдыг томилсоноор эхэлж, шинэ Ерөнхий сайдыг томилсноор дуусгавар болно” гэж заажээ. Үндсэн хууль мөрдөгдөж эхэлснээс хойших 26 жилд өнөөдрийг хүртэл 15 Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг (үүнээс Ц.Элбэгдорж, С.Баяр нарыг хоёр удаа) Ерөнхийлөгч улс төрийн намуудтай зөвшилцөн Улсын Их Хуралд нэр дэвшүүлж, Улсын Их Хурал тухайн танхимыг бүрдүүлсэн билээ. Эдгээрийг судлаж үзвэл:

Хүснэгт 22. 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	2008.09.22	10 сар
10	С.Баяр	2008.09.11	2009.10.28	1 жил 1 сар
11	С. Батболд	2009.10.28	2012.08.09	2 жил 7 сар
12	Н. Алтанхуяг	2012.08.09	2014.11.05	2 жил 6 сар
13	Ч. Сайханбилэг	2014.11.21	2016.07.08	1 жил 8 сар
14	Ж. Эрдэнэбат	2016.07.08	2017.09.07	1 жил 2 сар
15	У. Хүрэлсүх	2017.10.06	Өнөөг хүртэл	

Эх сурвалж: Судлаачдын 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, дөрвөн Засгийн газар буюу Р.Амаржаргалын тэргүүлсэн Засгийн газар 1 жил, С.Баярын тэргүүлсэн эхний Засгийн газар 10 сар, С.Батболдын тэргүүлсэн Засгийн газар 2 жил 7 сар, Ч.Сайханбилгийн тэргүүлсэн Засгийн газар 1 жил 8 сар ажиллаад УИХ-ын ээлжит сонгуулийн дүнгээр бүрэн эрхийн хугацаа нь дуусаж байсан байна. Харин зургаан Засгийн



газрыг 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 банкныг 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. Бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусгаж чадалгүй өөрчлөгдөж байсан эдгээр 12 Засгийн газрыг тэргүүлсэн Ерөнхий сайд үйл ажиллагаагаа явуулсан хугацааг судлаж үзвэл 1,6 орчим жил байна. Парламентын засаглалтай оронд Засгийн газарт хариуцлага тооцож өөрчлөх нь ердийн үзэгдэл билээ. Гэхдээ зарим судлаачдын үзсэнээр эдгээр Засгийн газруудын хугацаанаас өмнө өөрчлөгдсөн шалтгаан нь намуудын доторх зөрчил, субъектив хандлагатай холбоотой байсан юм.

5.3. Улсын Их Хурлыг тараах боломж

Улсын Их Хурал өөрөө тарах, эсхүл түүнийг тараах талаар Үндсэн хуульд дараах зохицуулалтууд байна. 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). Өөрөөр хэлбэл, парламент өөрийн үйл ажиллагаанд өөрөө дүгнэлт хийсний үндсэн дээр зөвхөн өөрийн үзэмжээр, хэн нэгний ямар ч оролцоогүйгээр шийдвэр гаргаж өөрийгөө тараах зохицуулалт байсан юм. Парламентын гишүүд төрийн өндөр албан тушаалаас сайн дурын үндсэн дээр бөөнөөрөө татгалзах магадлал

тун бага тул энэ бол тунхаг төдий заалт юм. 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. Хуульд заагдсан тодорхой үндэслэлээр парламентыг тараах бүрэн эрхийг Ерөнхийлөгчид олгосон нь байдлыг өмнөхөөсөө арай дээрдүүлсэн байна.

Гэхдээ парламентын бүгд найрамдах улсуудын зохицуулалттай харьцуулбал энэ нь төдийлөн хангалттай биш юм. Учир нь Монгол Улс нь Улсын Их Хурал ба Засгийн газрын хооронд үүссэн зөрчлийг шийдэх үүрэг, хариуцлагыг Ерөнхийлөгчид олгоогүйг Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас харж болно. Монгол Улсад Улсын Их Хурал, Засгийн газрын хооронд зөрчил үүсвэл парламент Засгийн газрыг огцруулна. Харин Улсын Их Хуралд хариуцлага тооцох институц байхгүй гэж хэлж болно. Улсын Их Хурлыг хугацаанаас нь өмнө тараах эсэх асуудал зөвхөн өөрөөс нь шалтгаалах тогтолцоог Үндсэн хуулиар бий болгосныг судлаачид “Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал тарах, тараах механизм бүрхэг тодорхойгүй байдлаар туссан юм. Энэ нь төрийн эрх барих дээд байгууллага, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч Улсын Их Хурал бүрэн эрхийнхээ хугацаанд тогтвортой ажиллах шаардлагаар нөхцөлдөж байгаа юм” (Д.Лүндээжанцан, 2014 он, 247 дахь тал) гэж тайлбарласныг эрх мэдэл хуваарилалтын үүднээс дэмжих боломжгүй юм. Үүний сөрөг үр дагавар нь төрийн тогтолцооны тэнцвэрт байдлыг хэлтийлгэсэн төдийгүй, зарим тохиолдолд төрийн хэвийн үйл ажиллагааг гацаанд оруулж байна. Парламент, Засгийн газар улсынхаа нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн амин чухал асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэхийн оронд сандал ширээ булаацалдсан, тулга тойрсон хэрүүлээр цагаа нөгцөөхийг хангалттай харлаа.

Улсын Их Хурлыг тараах оролдлогыг 2018 оны 10 дугаар сард бодитойгоор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулга анх удаа хийсэн. Улмаар “Зөвшилцөх тухай” албан бичгийг Монгол Улсын Их Хурлын дарга М.Энхболдод гардуулсан. Уг албан бичигт Сонгууль угтсан явцуу эрх ашгаар төсөвт хандаж улс орны эдийн засгаар тоглох, албан тушаалын эрх мэдэл, нөлөөгөө ашиглан хувийн ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэх зэрэг байдалд бүрэн автаад байгаа гишүүд “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” гэсэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл санаа, зарчмыг бүрэн алдагдуулж, Улсын Их Хурлын гишүүдээс бүрэлддэг төрийн эрх барих дээд байгууллагын үйл ажиллагаанд итгэх иргэд, олон нийтийн итгэл, дэмжлэгийг үгүй болгон, цаашид 3 дахь, 4 дэх Засгийн газрыг байгуулан ажиллуулсан ч улс орон хөгжиж, үр дүнд хүрнэ гэсэн баталгаагүй болгож байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд

байна гэдгийг тунхаглан баталгаажуулсан. Иргэдийн сонголтын үр дүнд байгуулагддаг төрийн эрх барих дээд байгууллага ард иргэдийнхээ итгэл, дэмжлэгийг илт алдсан ийм бодитой тохиолдолд бүрэн эрхээ цааш хэрэгжүүлж ажиллах боломжгүй юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно”, төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаар хэрэгжүүлэх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг тодорхойлсон Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 11 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэж өөрөө тарах шийдвэр гаргахыг Улсын Их Хуралд санал болгох тухайгаа зөвшилцөхөөр Улсын Их Хурлын даргад албан ёсоор мэдэгдэнэ. Улсын Их Хурлын дарга уул саналыг зөвшөөрөөгүй нь Ерөнхийлөгч саналаа Улсын Их Хуралд оруулахад саад болохгүй” гэж тус тус заасан.

Иймд Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэж өөрөө тарах шийдвэр гаргахыг Улсын Их Хуралд санал болгох тухай асуудлыг зөвшилцөхөөр хүргүүлж байна. Судлан үзэж, саналаа ирүүлнэ үү” гэжээ⁴¹.

Ерөнхийлөгчийн энэ санаачилгын хууль зүйн үндэслэл нь “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзсэн” гэх нөхцөлийг агуулсан ба Улсын Их Хурлын гишүүд ийм нөхцөл байдал үүссэн гэж үзэхгүй байгаагаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдэгдсэн нь парламент өөрөө тарах бодолгүй байгааг илэрхий харуулж байгаа юм.

Судалгаанд хамрагдсан парламентын бүгд найрамдах улс орнуудын хувьд Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэл нь Засгийн газрыг байгуулах болон түүний үйл ажиллагаатай шууд хамааралтай байна. Мөн түүнчлэн парламентыг тараах саналыг ихэнхдээ Ерөнхий сайд, заримдаа Засгийн газар гаргадаг байна. Үүнээс гадна Засгийн газрын үйл ажиллагаатай дам холбоотой буюу зарим талаар парламентын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор жишээ нь, төсөв батлаагүй, чуулган хуралдаж чадаагүй, хууль батлах боломжгүй зэрэг үндэслэлээр парламент тарах боломжийг хуульчилсан нь нэмэлт шинжтэй буюу түгээмэл бус шинжтэй гэж үзэж болохоор байна.

Иймд Монгол Улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийг парламентын бүгд найрамдах улсын жишигт улам ойртуулахын тулд цаашид Засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбоотойгоор Ерөнхийлөгчөөс Улсын Их Хурлыг тараах зохицуулалтыг Үндсэн хуульдаа тусгах хэрэгтэй. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэлийг тодорхой болгоод, хэрэгжих боломжийг

⁴¹ Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Х.Баттулга Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж үзэж өөрөө тарах шийдвэр гаргахыг Улсын Их Хуралд санал болгох тухай асуудлыг зөвшилцөхөөр хүргүүлээ <http://president.mn/6588/> 2018.10.30-ны өдрийн байдлаар

нээгээд өгчихвөл нэг талаас парламентыг гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллагын үйл ажиллагааны төлөө бодит хариуцлага хүлээдэг болгоно. Үүгээр Улсын Их Хурал болон Засгийн газрын тэнцвэрт байдал хангагдана. Энэхүү зохицуулалтын үр дүнд 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).

Гэхдээ энд бодолцох зүйл бас бий. Хэрэв манайд парламентын бүгд найрамдах бусад улсын нэгэн адил төрийн тэргүүнийг парламент сонгодог журамтай байсан бол асуудал байхгүй. Харин Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдож байгаа нөхцөлд цөөнгүй тохиолдолд нэг намын Ерөнхийлөгч нь өөр нам олонх болсон парламенттай тулж ажиллахад хүрдэг. Энэ тохиолдолд Улсын Их Хурал, Засгийн газар хоёр хоорондоо сөргөлдөөнд орвол яах вэ гэсэн асуудал сонирхол татаж байна. Хэрэв парламентын олонх нь өөрийн намын гишүүнээс бүрдсэн Засгийн газрыг огцруулахад тулбал Ерөнхий сайд үүнд өширхөж Ерөнхийлөгчид хандах бол Ерөнхийлөгч нь улс орны эрх ашгийн үүднээс хандах уу, аль эсхүл намынхаа ашиг сонирхлыг урьтал болгож уухайн тас Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргах уу? Иймд энэ журмыг Үндсэн хуульд тусгахдаа болгоомжтой хандаж, цаашид гарч болох сөрөг үр дагаврыг урьдчилж сайтар тооцох учиртай.

5.4. Улсын Их Хурлын гишүүний эрх зүйн байдлыг Үндсэн хууль, бусад хуулиар зохицуулсан нь

Монгол Улсын болон орон нутгийн хурлын сонгуулийн тогтолцооны үүсэл хөгжлийг тогтолцооны зарчим, ардчиллын хөгжлөөр нь дараахь гурван үед хувааж болно.

1. Анхдугаар үе: 1923-1951 (хууль 1949 онд гарч сонгууль нь 1951 онд болсон) оныг хамарна. Энэ үеийн сонгуулийн тогтолцооны гол онцлог нь шууд бус буюу олон шаттай; бүх нийтийн биш (иргэдийн зарим давхрааны сонгуулийн эрхийг хассан байв); саналаа ил гаргадаг; нэг нам жолоодон чиглүүлдэг байсан. Өөрөөр хэлбэл, иргэд зөвхөн 10 өрх багийн хурлаа шууд сонгодог бусад хурлын хувьд доод шатны хурлын төлөөлөгчид дээд шатныхнаа сонгодог, УИХ-ыг ийм маягаар 1924-1928 онд 5 удаа жил бүр, 1930, 1934, 1940, 1949 онд сонгосон түүхтэй.

2. Хоёрдугаар үе: Энэ үед социалист маягийн “нэгэн эшт” сонгууль болж 1990 оны дунд үе хүртэл хэрэгжив. 1944 онд бүх нийтэд сонгуулийн эрх олгож, улмаар 1949 онд насанд хүрсэн нийт иргэн засаг төрийн төлөөлөгчдийг нийт, шууд, тэгш эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж сонгох шинэ тогтолцоог хуульчлан баталсан нь өмнөхөөс зарчмын томоохон дэвшилттэй

байв. Энэ зарчмаар анхлан УИХ-ыг 1951 онд, орон нутгийн хурлыг 1952 онд бүх нийтээр сонгожээ.

Энэ үед байнгын бус, тойрогтоо өөр ажил эрхлэгчдээс бүрдсэн парламенттай байсан. Хурлын депутатаар хөдөлмөр бүтээлээр шалгарсан ажилчин, малчин, сэхээтэн, нам төрийн томилолттой албан хаагч гээд өөр үндсэн ажилтай хүмүүс сонгогдож орон тооны бусаар Хуралд ажилладаг байв. Тэд жилд 1-2 хоног болдог АИХ-ын чуулганд ганц хоёрхон хоног сууж, Намын Төв хорооноос баталж АИХ-ын Тэргүүлэгчдээс оруулсан төсөв төлөвлөгөө, зарим нэг хуулийн төслийг ерөнхийд нь сонсож тэр чигээр нь сайшааж санал нэгтгэйгээр баталдаг байв. Тойрогтоо бүтээж өгөх ажлын талаар сонгогчдын захиа даалгавар хүлээж авах бөгөөд түүнийг хөсөрдүүлбэл депутатаас огцруулах хуультай. (Б.Чимид. 2008b. 25-28 дахь тал). Энэ нь социалист маягийн байнгын бус парламентын хэв шинжид тохирсон байв. Ийм сонгууль 1951 оноос 1985 онд 11 удаа болж өнгөрчээ.

Зарим судлаачид БНМАУ-ын үед депутатын мандатыг цуцлаж байсан тохиолдол бий ч, харин сонгогчдын зүгээс тэднийг эгүүлэн татаж байсан нь төдийлэн анзаарагдаагүй (Б.Чимид. 2008. 209 дэх тал) гэсэн байна.

3. Гуравдугаар үе: Монгол Улс 1992 оноос байнгын парламенттай болсон учир бүрэлдэхүүн нь өөр ажил “эрхлэхийн зэрэгцээгээр биш” өмнөх ажил албанаасаа чөлөөлөгдөж зөвхөн гишүүний алба хаших болсон юм. Императив мандат нь депутатыг гагцхүү тойргоос хараат байх өрөөсгөл механизм болдог сул талтай байсан тул түүнийг халж ардчилсан парламентад ёсыг тогтоохын тулд УИХ-ын гишүүнийг чөлөөт мандаттай болгох зарчмыг 1992 оны Үндсэн хуулиар тогтоожээ⁴². Чөлөөт мандаттай гэж гишүүн хүн зөвхөн тойргоос хамаарч, зөвхөн түүний төлөө бус, харин улс нийтийн ашиг сонирхлыг хангахын төлөө улсын хууль тогтоож байнга ажиллах эрх үүрэгтэй, түүний төлөө хариуцлага хүлээдэг байхыг хэлнэ. Харин тойргийн сонгогчдын хэрэгцээ сонирхлыг улс нийтийнхтэй нийцүүлэн харгалзах ёстой юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин гуравдугаар зүйлд “Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” гэж чөлөөт мандатыг хуульчилжээ. Энэ нь парламентын засагтай улс орнуудын жишигт нийцсэн байна.

Улсын Их Хурлын гишүүний индемнитет ба халдашгүй байдал. Монгол Улсын Үндсэн хуульд иммунитетийг “халдашгүй байдал” хэмээн хуульчилжээ. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална” гэж, түүнчлэн Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон тухай асуудлыг Улсын Их Хурлын чуулганаар

42 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ, 2008. 209-210 дахь тал; Парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Үндсэн хуулийн агуулгын хүрээнд авч үзэх боломж, жишиг, хандлага (гадаад улс орны конституцийн агуулга үзэл санаанд тулгуурласан тойм мэдээлэл) //УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014. 186 дахь тал.

хэлэлцэж, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Уул гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж шүүх тогтоовол Улсын Их Хурал түүнийг гишүүнээс нь эгүүлэн татна” гэж заасан. УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлын агуулга бол зохих зөвшөөрөлгүйгээр эрүүгийн болон захиргааны мөрдөн шүүхээс хамгаалах явдал юм (Б.Чимид. 2008. 214 дэх тал).

Энэ тухай УИХ-ын тухай хуулийн 34.7-д “Энэ хуулийн 6.9.1-д⁴³ зааснаас бусад тохиолдолд гишүүнийг албадан саатуулах, цагдан хорих, түүнд шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл оногдуулах, гэр, албан өрөө, тээврийн хэрэгсэл, биед нь үзлэг, нэгжлэг хийхийг хориглоно” гэж заажээ. Хуулиар:

1. Гэмт үйлдлийнх нь явцад,
2. Гэмт хэргийн газарт нотлох баримттай баривчилсан хоёр тохиолдолд бүрэн эрхийг түдгэлзүүлж болох тухай заажээ.

Ийнхүү хуульчилсан нь Үндсэн хуулийн цэцээр хоёр удаа хэлэлцэгдэж улмаар Үндсэн хууль зөрчсөн гэж тогтоогдсон байна.

Судлаачид манай хууль тогтоомжид туссан агуулгаар авч үзвэл “мандат” болон “бүрэн эрх” зарим талаар давхцаж ойлгогддог, үүнээс улбаатайгаар халдашгүй байдлыг хасах ойлголтыг хуульд бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэхтэй шууд холбож тодорхойлсныг эргэж харах нь зүйтэй⁴⁴ гэсэн санал гаргасныг нухацтай авч үзэх шаардлагатай байна.

Иммунитетын хувьд авч үзвэл улс орон болгонд өөрийн өвөрмөц зохицуулалт байгаа тул Монгол Улсын эрх зүйн зохицуулалтыг шууд харьцуулан сайн, муу гэх боломжгүй гэж үзлээ.

Харин судалгаанд дурдагдсан “УИХ нь төрийн эрх барих дээд байгууллага хэмээн тодорхойлогдож, ихээхэн эрх мэдэлтэй байгаа өнөөгийн нөхцөлд улс төрийн зорилгоор гэмт хэрэгт татах эрсдэлээс УИХ асуудалд үзэмжээрээ хандаж шийдэх нь илүү ноцтой үр дагаварт хүргэж болох учир улс төрийн тогтолцоонд аль болох эрсдэл багатайгаар халдашгүй байдлыг бууруулах нь зүйтэй ... Зөвхөн албан үүргээ гүйцэтгэх үед нь үйлчилдэг байхаар зохицуулах нь Монгол Улсын ардчилсан тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой” (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016. 86-90 дэх тал) гэснийг харгалзах нь зүйтэй болов уу.

Учир нь өнөөдрийн эрх зүйн зохицуулалт зарим талаар гэмт хэрэгт тооцож болохуйц нөхцөл байдлыг тодруулахад хүндрэлтэй байгааг Улсын Ерөнхий прокуророос УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх санал удаа дараа

43 6.9.Доор дурдсан тохиолдолд гишүүний **бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх** эсэх асуудлыг Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ:

6.9.1.гэмт үйлдлийнх нь явцад, эсхүл гэмт хэргийн газарт нотлох баримттай нь баривчилж, улмаар бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх тухай саналыг Улсын ерөнхий прокурор Улсын Их Хуралд оруулсан;

44 Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ, 2008. 215 дахь тал; Мандатын эрх, УИХ-ын гишүүний бүрэн эрх, байцаан шинжих түр хороо, түүний бүрэн эрх, хүний эрхийн омбудсман, авлигатай тэмцэх омбудсман, төсвийн аудитын тухай харьцуулсан судалгаа //УИХТГ. Бодлогын судалгаа шинжилгээ-IV боть. УБ, 2010. 199-200 дахь тал.

УИХ-д оруулдаг, түүнийг нь хүлээж авдаггүй байдлаас харж болно.

Хамгийн сүүлийн тохиолдол Жижиг дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангийн зээлтэй холбоотойгоор УИХ-ын гишүүн Б.Батзоригийн хувьд яригдсан бөгөөд УИХ гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх шаардлагагүй гэж үзсэн.

Улсын Ерөнхий прокурор М.Энх-Амгалан: Шударга ёс гэдэг чинь энэ танхимаас эхлэх ёстой. Хаана байгаа юм тэр шударга ёс чинь. Түдгэлзүүлэхгүйгээр шалга гэх юм. Түдгэлзүүлж шалгах жирийн гишүүн хоёрыг шалгах өөр шүү дээ. Жирийн иргэн бол шалгагдаад хоригдоод байж байна. Гэтэл түдгэлзүүлэхгүй бол гишүүнээ хийгээд энэ танхимд сууж байна. Энэ чинь шударга ёс мөн юм уу. Шударга ёс ярьж байгаа бол та нар өөрсдөөсөө эхэл. Би гурван удаа асуудал оруулж ирж байна. Та нар ямар хариу өгөх ёстой юм. Өмнөх хоёр дээр нь татгалзсан. Шударга ёс тогтоох ёстой байгууллага нь өөрөө шударга бай. Сангийн эрхлэгч нь хоригдсон. Үүрэг даалгавар өгсөн сайд нь өнөөдөр энд сууж байна⁴⁵ хэмээн хэлснийг УИХ-ын зарим гишүүн эгдүүцэн хүлээн авсан байдаг.

Харин индемнитетын хувьд Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд улсын төсвөөс цалин авна” хэмээн зохицуулжээ.

Монгол улсын хувьд 1992 оны шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар нийгэм, төрийн байгуулал бүхэлдээ өөрчлөгдөн парламентын засаглалд шилжсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэгт Улсын Их Хурлын бүрэн эрх, чиг үүргийг бататгаж, тус бүлгийн Хорьдугаар зүйлд: *“Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална”* гэж заасан байдаг. Энэхүү ойлголтыг эдийн засгийн агуулгаар нь авч үзвэл, Монгол улсын парламент буюу Улсын Их Хуралд сонгогдон ажиллаж байгаа гишүүд нь бүрэн эрхээ Засгийн газар болон бизнес-эдийн засгийн лобби бүлгүүдийн нөлөөллөөс ангид, хараат бус, бие даасан байдлаар хэрэгжүүлэхийн тулд хангалттай хэмжээний эдийн засгийн баталгаагаар хангагдах ёстой гэсэн санаа юм.

Монгол Улсын Их Хурлын гишүүдийн тухайд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах төсөв, санхүү, хууль эрх зүйн баталгаат орчин бүрдсэн гэж үзэж болно. Тухайлбал: Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6 дугаар бүлэгт *“Гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа төсөв, хавсран гүйцэтгэж болох ажил, албан тушаал, үйл ажиллагаанд нь хориглох зүйл”*-ийн талаар зохицуулсан бөгөөд гишүүдийн цалингийн хувьд 35 дугаар зүйлийн *“Гишүүний цалин, түүний зөвлөх, туслах, бие төлөөлөгч-туслахын зардал, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй шаардлагатай бусад хангамжийг Улсын Их Хурал тогтооно”* гэж заасан байна.

Мөн тус хуулийн 42¹-д Улсын Их Хурлын төсвийн харилцааг дараах байдлаар хуульчилсан байна. Үүнд:

⁴⁵ 2018.11.07-ны өдрийн УИХ-ын ээлжит бус чуулган дээр хэлсэн үгнээс.

“42¹.1. Улсын Их Хурал бие даасан төсөвтэй байна.

42¹.2. Улсын Их Хурлын төсөв нь гишүүд, Байнгын хороод, нам, эвслийн бүлэг, Тамгын газар, Улсын Их Хурлын нийтлэг арга хэмжээний төсвөөс тус тус бүрдэнэ.

42¹.3. Улсын Их Хурлын төсөв нь түүний үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад хүрэлцэхүйц хэмжээтэй байна” гэж заасан байх ба УИХ-ын төсвийг Тамгын газар боловсруулж, Байнгын хороод, эвслийн бүлгээс тус тусын саналыг авч байхаар хуульчилсан байна.

Гэвч УИХ-ын гишүүд болон Тамгын газрын ажилтнуудын цалин болон хангамжийн жишгийг тусгайлан зохицуулсан эрх зүйн акт байхгүй байгаагаас хууль тогтоох байгууллага болон түүний ажлын алба нь Засгийн газрын баталсан цалингийн сүлжээг баримталж байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд гишүүдийн цалин хангамжийг Улсын Их Хурал тогтоож, төсвийг Тамгын газар боловсруулахаар заасан ч гишүүдийн, цалин бусад хангамжийн хэмжээг төсөвлөхдөө Засгийн газраас гаргасан цалингийн сүлжээг үндэслэн тогтоодог практик үйлчилж байгаа учраас гишүүдийн цалин болон бусад хангамжийн хувьд Засгийн газраас шууд хамааралтай байх жишиг тогтож, дээр дурдсан хуулийн заалтууд бүрэн утгаараа хэрэгжиж чадахгүй байгаа байдал ажиглагдаж байна. Энэ асуудал нь УИХ-аас томилогдож, ажлаа тайлагнадаг байгууллагуудад мөн хамаарна (УИХТГ-ын Судалгааны төвийн 2009 онд гүйцэтгэсэн “Төсвийн харилцааны зохицуулалт, бусад орнуудын туршлага, хараат бус, бие даасан байгууллагуудын төсвийн харилцаа, өнөөгийн байдал” сэдэвт судалгаа үзнэ үү)⁴⁶.

Хэрэв Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр хавсран ажиллах бол аль нэг албан тушаалын цалинг авдаг зохицуулалттай.

Социалист тогтолцооны үед сонгогдсон депутат маань орон тооны бус, хөдөлмөр бүтээлээр шалгарсан ажилчин, малчин, сэхээтэн, нам төрийн томилоттой албан хаагч гээд өөр үндсэн ажилтай байсан талаар өмнө дурдсан. Иймд хувийн болон материаллаг давуу байдал, орлого байлгаагүй байна⁴⁷.

Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт гүтгэх, доромжлохтой холбоотой зохицуулалтыг хуульчилжээ. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын гишүүн бусдыг гэмт хэрэгт холбогдуулан доромжлох, гүтгэхээс бусад тохиолдолд бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэлсэн үг, дэвшүүлсэн санал, өөрийн санаачилсан хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл, Улсын Их Хурлаар хэлэлцүүлэхээр оруулсан асуудлын төлөө бүрэн эрхийнхээ хугацаанд болон түүний дараа хуулийн хариуцлага хүлээхгүй. Гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаанд, эсхүл

46 Гадаадын зарим орны парламентын гишүүдийн цалин хөлс, хангамжийг тогтоосон эрх зүйн орчны харьцуулсан судалгаа //УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014. 126 дахь тал.

47 Понятие, социальные функции и полномочия парламента[udik.com.ua/books/book-1643/chapter-61854]

хуралдаанаас гадуур бусдыг гүтгэж, доромжлохыг хориглоно гэж заасан байна.

УИХТГ-аас хийсэн судалгаанд 13 улс хамрагдсан байх бөгөөд ХБНГУ, Латви зэрэг парламентын засагтай улсууд хамрагдсан байна. Нийтлэг байдлаар авч үзвэл урван тэрслэх, хүнд гэмт хэрэг үйлдэх, энх тайвны эсрэг, аюулгүй байдлын эсрэг үйлдэл хийх, бусдыг гүтгэн доромжлох зэрэг тохиолдолд парламентын гишүүний халдашгүй байдал ба хариуцлагаас ангид байх эрх үйлчлэхгүй гэдгийг тодорхой хуульчилжээ. Манайд зөвхөн “бусдыг гэмт хэрэгт холбогдуулан доромжлох, гүтгэх” тохиолдолд хариуцлага хүлээхээр байгаа нь парламентын гишүүний хүлээх хариуцлагыг зарим талаар явцууруулсан байна⁴⁸.

УИХ-ын гишүүний индемнитетын тухайд парламентын гишүүний хүлээх хариуцлагыг зарим талаар явцууруулсан зохицуулалтыг эргэн харах хэрэгтэй байна.

Улсын Их Хурлын гишүүнийг хариуцлагад татах, эгүүлэн татах журам.

Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон тухай асуудлыг Улсын Их Хурлын чуулганаар хэлэлцэж, бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэхийг шийдвэрлэнэ. Уул гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн гэж шүүх тогтоовол Улсын Их Хурал түүнийг гишүүнээс нь эгүүлэн татна”; Үндсэн хуулийн жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 4-т “Үндсэн хуулийн цэц Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх маргаантай асуудлаар дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд оруулна” гэж тус тус заасан.

Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах болон чөлөөлөх журмыг дэлгэрүүлэн хуульчилжээ.

Тус хуулийн 6.6-д гишүүний бүрэн эрх хуульд заасан 4 жилийн хугацаанаас өмнө дуусгавар болох 5 үндэслэл заасан байна. Үүнд:

1. нас барсан;
2. гишүүн өөр ажилд шилжих болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар чөлөөлөгдөх хүсэлтээ өөрөө гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан;
3. хүндээр өвчилсний улмаас цаашид бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон тухай эмнэлгийн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан;
4. Үндсэн хуулийн цэц гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэлтэй гэсэн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан;
5. гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх

⁴⁸ Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 34.3 дахь заалтад нэмэлт оруулах тухай хуулийн төсөлд холбогдох судалгаа, бусад орны туршлага //УИХТГ. Бодлогын судалгаа шинжилгээ (судалгааны эмхтгэл) VIII боть. УБ, 2011. 166 дахь тал.

тогтоолоор батлагдсан зэрэг үндэслэл хамаарна.

Үүнээс гишүүн нас барсан тохиолдолд шууд орон гарсан гэж үзэж УИХ шийдвэр гаргахгүй. Харин Үндсэн хуулийн цэц гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэлтэй гэсэн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан; гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор батлагдсан тохиолдолд УИХ эгүүлэн татах тогтоол гаргана.

Гишүүн өөр ажилд шилжих болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар чөлөөлөгдөх хүсэлтээ өөрөө гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан; мөн хүндээр өвчилсний улмаас цаашид бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон тухай эмнэлгийн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан тохиолдолд УИХ чөлөөлөх тогтоол гаргана.

Гишүүнийг чөлөөлөх, эгүүлэн татах асуудлыг Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар, нууц санал хураалтаар шийдвэрлэнэ.

Гишүүнийг чөлөөлөх танилцуулгыг Улсын Их Хурлын дэд дарга, эгүүлэн татах танилцуулгыг Үндсэн хуулийн цэцийн дарга, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор тус тус зохих Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаанд хийнэ.

Байнгын хорооны болон нэгдсэн хуралдаан дээр гишүүнийг чөлөөлөх, эгүүлэн татах асуудлыг хэлэлцэхэд гишүүд асуулт тавьж хариулт авах, үг хэлж байр сууриа илэрхийлэх эрхтэй.

Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 34.11-д “гишүүнийг хууль зөрчсөний улмаас эгүүлэн татсан бол түүнд хуульд заасан тэтгэмж бусад хангамж олгохыг хориглоно” гэж заажээ.

Шигтгээ 6

УИХ-ын гишүүн Ж.Энхбаяр, Я.Содбаатар, Б.Батзориг, О.Батнасан, Г.Солтан, Х.Болорчулуун, Н.Учрал, Н.Оюундарь, Б.Ундармаа нарын ЖДҮХС-аас урт хугацааны, хөнгөлөлттэй зээл авсан үйлдэл нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан “... шударга ёс, ... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” (нийт улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн, төрийн хуулийг дээдлэн сахихаа тангарагласан УИХ-ын гишүүд өргөсөн тангаргаасаа няцаж, хувийн ашиг сонирхлоо нийтийн ашиг сонирхлоос дээгүүрт тавьж, хуулиар хориглосон хэм хэмжээг зөрчсөн), Хорин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “УИХ-ын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална”, Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Монгол Улсад хууль ёсоор оршин суугаа хүн

бүр хууль, ...-ийн өмнө эрх тэгш байна”, Арван зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан “Монгол Улсын иргэн ... хөдлөх, ... хөрөнгө шударгаар олж авах эрхтэй”, 4 дэх хэсэгт заасан “... хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй”, 9 дэх хэсэгт заасан “... төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй”, Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “Үндсэн хуульд ... нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино” гэснийг тус тус зөрчсөн эсэх, энэ үндэслэлээр гишүүдийг эгүүлэн татах үндэслэлтэй эсэх талаар маргаан үүсгэн хянан шийдвэрлүүлэхийг хүсч Цэцэд мэдээлэл гаргажээ (О.Алтангэрэл, 2018, 7 дахь нүүр).

Энэхүү тохиолдол нь Үндсэн хуулийн цэцээс УИХ-ын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэлийн хүрээ хязгаарыг тогтоосон жишиг тогтоох боломжтой юм гэж үзэж байна.

Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байж болох эсэх. 1992 онд Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэсэн томъёоллоор баталсан заалттай холбоотой маргаан өнөөдрийг хүртэл үргэлжилсээр ирлээ.

Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байж болох эсэх тухай асуудал дээр болно, болохгүй гэсэн 2 туйл руу онолын болон практикийн хувьд талцан маргах⁴⁹ бөгөөд сүүлийн үед Засгийн газрын цөөн тооны гишүүд нь парламентын гишүүн байж болох хувилбар мөн яригдах болсон.

Тухайлбал, профессор Б.Чимид “өдгөө эрх мэдэл хуваарилах сонгодог онолын ёсоор парламентын гишүүний мандат (бүрэн эрх) нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн болон мэргэжлийн ямар ч үйл ажиллагаатай хавсрахыг цээрлэдэг. Гишүүний байнгын цорын ганц үүрэг бол хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх явдал мөн. Ингэж дагнуулах нь “зөөлөн суудал”-д залах гэж бус уг ажил нь (хатуу хоол) нүсэр, оюуны хөдөлмөр зарцуулалт ихтэй сая сая хүний хувь заяанд холбогдсон өндөр хариуцлагатай болоход оршино” (Б.Чимид. 2008в. 68 дахь тал) гээд өөрийн олон бүтээлдээ энэ хоёр албан тушаалыг хавсарч ажиллаж болохгүй гэдгийг Монголын жишээн дээр нотлон бичжээ.

Парламентын гишүүн Засгийн газарт орж ажиллахыг хуулиар зохицуулах оролдлогыг 1992, 1993, 1998 онд хийсэн боловч үүнийг Үндсэн хуулийн цэц хүчингүй болгож байв (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. УБ, 2016. 126 дахь тал.)

⁴⁹ Судлаач Д.Үүрцайх гадаадын болоод дотоодын эрдэмтэн судлаачид онолын хувьд 2 талд өөр өөрийн үндэслэлийг хэрхэн дэвшүүлсэн талаар судалсныг Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв. Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл. УБ, 2016 номны 62-64 дэх талаас дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Үүний дараа 1999-2000 онд Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй” гэж нэмэлт, өөрчлөлт оруулан мөрдсөөр байгаа, үүнийгээ зөвтгөсөөр байгаа билээ.

Улмаар Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 36 дугаар зүйлд: “гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд

1. Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн;
2. улс төрийн намын сонгуульт албан тушаал;
3. төрийн бус байгууллагын сонгуульт албан тушаал;
4. багшлах болон эрдэм шинжилгээний ажил, албан тушаал хавсран гүйцэтгэх эрхтэй” гэж заажээ.

Түүнчлэн сонгогдохоосоо өмнө дээр дурдсанаас бусад ажил, албан тушаал эрхэлж байсан бол гишүүн тангараг өргөхөөсөө өмнө чөлөөлөгдөх шийдвэр гаргуулсан байна. Гишүүн Засгийн газрын гишүүнээр томилогдсон бол түүний чуулганы ажиллагаанд оролцох журмыг Ерөнхий сайдын саналыг харгалзан Улсын Их Хурлын дарга захирамжаар батална.

Парламентын засагтай дийлэнх улс орон Засгийн газрын гишүүн парламентын гишүүн байхыг хүлээн зөвшөөрдөг, эсхүл заавал давхар байхыг болзол болгож байгааг дээр дурдсан.

Сүүлийн үед энэ талаар дорвитой хэд хэдэн судалгаа хийгдсэн байна. Эдгээрийг тоймловол УИХ-ын цөөн гишүүнтэй улсад өнөөгийн практикаар хавсран ажиллах нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимд харшилна. Тиймээс нэг бол хавсран ажиллах Засгийн газрын гишүүний тоонд хязгаар тавих, эсхүл бүрмөсөн хориглох, парламентын гишүүний тоог өсгөх гэсэн 3 хувилбар байгааг дурджээ (Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. 2016. 129-131 дэх тал; Монгол Улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл. 2016. 71 дэх тал; Монгол Улсын парламент, Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь судалгааны тайлан. 2017. 46-47 дахь тал).

Манай улсын хувьд парламент 76 гишүүнтэй, үүнээс болж Засгийн газрын бүх гишүүн парламентын гишүүн байвал Засгийн газраас парламентад нөлөөлөх нөлөө хэт их болно. Энэ нь эргээд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчимд харшилна, нөгөө талаас байнгын хорооны гишүүдийг бүрдүүлэхэд үлэмж хүндрэл учирдаг.

Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүнийг давхар эрхлэх тухай асуудал олон жил маргааны сэдэв болсоор ирсэн боловч өнөөдрийн улс төрийн практикаас харахад энэ байдал ямар нэг хэмжээгээр хадгалагдах бололтой.

6. ДҮГНЭЛТ

1992 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь төрийн дээд байгууллагуудын бүтэц, тэдгээрийн хооронд эрх мэдэл, үйл ажиллагаа, үүрэг хариуцлагын зохистой харьцааг тогтоож, үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, эрх зүйн үндсийг бүрэлдүүлэхэд чиглэгдсэн юм. Гэхдээ Үндсэн хууль хэрэгжиж ирсэн 25 жилийн хугацаанд хамгийн их асуудал, маргаан дагуулсан асуудал бол парламент, төрийн тэргүүн, Засгийн газар хоорондын харилцааны эрх зүйн зохицуулалтын асуудал байлаа. Энэ хүрээнд шийдвэрлэвэл зохих нэлээд асуудал байгааг эрдэмтэн судлаачид, улс төрчдийн дэвшүүлсэн санаа оноо, өмнө нь хийсэн судалгаанууд болон энэхүү судалгаа харууллаа.

Эдгээр асуудлууд юунаас үүдэж үүссэн, ялангуяа Үндсэн хуулийн концепц, шинжлэх ухааны зүй тогтлыг гажуудуулах, Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг практикт зөрүү тайлбарлаж хэрэглэснээс болсон уу гэдгийг тогтоохын тулд 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. Толилуулж буй судалгааны үр дүн нь энэ чиглэлд хийсэн нэгэн алхам юм.

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 явуулдаг оршино. Нийтлэг жишгээр Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож, Ерөнхий сайдыг парламентаас томилж, Засгийн газрыг парламентаас байгуулдаг учраас парламент нь хамгийн хүчтэй институц байдаг нь жам.

Гэхдээ энд нэг зүйлийг тэмдэглэхэд, өнөө цагт улс бүр төрт ёсныхоо түүх, соёл, уламжлал, ард түмний амьдралын хэв маяг, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдалд үндэслэн төрийн удирдлагын өвөрмөц хэлбэрүүдийг тогтоох хандлага зонхилж байгаа тул тэдгээрийг төрийн удирдлагын хэлбэрээр нь хайрцаглахад ихээхэн хүндрэл учирдаг. Энэхүү хүндрэл Монгол Улсыг ч тойрсонгүй нь тус улсын төрийн удирдлагын хэлбэрийг тодорхойлох асуудлаар монголын ба гадаадын судлаачдын баримталж буй арга зүйн хандлагын зөрүүгээс тод харагдаж байна. Ганц жишээ хэлэхэд, Засгийн газрыг парламентаас томилсон Ерөнхий сайд толгойлдог, Ерөнхий сайд болон Засгийн газарт итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг парламент шийдвэрлэдэг бөгөөд хэрэв итгэл хүлээлгэхгүй гэж үзвэл парламент Ерөнхий сайд болон Засгийн

газрын гишүүдийг огцруулах, эгүүлэн татах эрхтэй байх зэрэг парламентын бүгд найрамдах улсын гол шинжүүдийг тогтоосон мөртлөө төрийн тэргүүнээ бүх нийтийн сонгуулиар гаргаж ирдэг болгосон, Ерөнхийлөгч нь парламентын сонгуульд ялж олонхи болсон нам болон эвслийн намын удирдлагуудтай зөвшилцөж Ерөнхий сайдын нэрийг дэвшүүлж, парламентаар томилуулах, шүүгчдийг томилох, хууль санаачлах, Засгийн газарт чиглэл өгөх зэрэг олон бүрэн эрх төрийн тэргүүндээ олгосон билээ. Эдгээр зохицуулалтыг шинжлэвээс, парламентын болон Ерөнхийлөгчийн засаглалын хувилбарыг хольж хутгасан юмуу гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна.

Харин тус улсын сонгосон парламентын удирдах хэлбэр болон төрийн эрх мэдлийг хуваарилах үзэл баримтлалын үүднээс дүн шинжилгээ хийвэл Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид зарим бүрэн эрх яах аргагүй дутагдаж байна. Үүнд ялангуяа манайтай адилхан парламентын засаглалыг сонгодог утгаар тогтоосон улсад төрийн тогтолцоог тэнцвэртэй байлгах, төрийн институцүүдийн уялдаатай үйл ажиллагааг дэмжих, тэдгээрийн хоорондын сөргөлдөөнийг намжаах, ингэснээр улс төрийн хямрал үүсэх нөхцөл бололцоог хумихад чиглэсэн төрийн тэргүүний парламентыг тараах эрх мэдэл хагас дутуу, хэрэгжих бололцоо багатайгаар тогтоогдсон нь Засгийн газрын тогтвортой үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлснийг шинэ Үндсэн хуулийн дагуу байгуулагдсан ихэнх Засгийн газар бүрэн эрхийн хугацаанаас өмнө огцорч байсан баримт гэрчилнэ. Үндсэн хууль дагаж мөрдөгдсөн 26 жилд 14 Засгийн газрын хоёрхон нь бүрэн эрхийнхээ хугацаа (4 жил)-г дуусгасан бөгөөд бусад нь янз бүрийн шалтгаанаар хугацаанаас өмнө өөрчлөгдөж байв. Засгийн газруудын ажилласан дундаж хугацаа 1,6 орчим жил байна.

Хэдийгээр зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны ороо бусгаа цаг 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. Засгийн газрын унах тоолонд үүнийг цаашид гаргуулахгүй байх талаар улс төрчид санаа оноогоо уралдуулж байсан ч энэ тал дээр ямар нэг өөрчлөлт гараагүй байна.

Нөгөөтэйгүүр, парламентаас Засгийн газарт итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэхээ илэрхийлэх журам нь парламентын засаглалтай орнуудад төрийн эрх мэдлийн дээд байгууллагуудын хоорондын харилцааг тодорхойлдог төдийгүй, төрийн тогтолцооны тэнцэржүүлэгч механизм болдог. Энэ журмын давуу тал нь Засгийн газрыг байгуулах, огцруулахад төрийн тэргүүн, парламент хоёр хоёулаа оролцдог, парламентын итгэлийг алдсан Засгийн газар нь парламентыг тараах саналыг Ерөнхийлөгчид тавих эрхтэй байдаг зэрэг нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөө хүлээх эдгээр институцийн улс төрийн хариуцлагыг дээшлүүлдэг.

Монгол Улс энэ журмыг эрэмдэглэж суулгасан нь эрх зүйн зохицуулалт ба улс төрийн практикаас харагдаж байна. Манайд энэ журмын үндсэн шинжүүдийг хэр нутагшуулж чадсанд асуудлын гол гогцоо байна. Жишээ нь, Улсын Их Хурал Засгийн газарт үл итгэх асуудлыг ердийн олонхийн саналаар шийдвэрлэж байгаа нь угтаа Засгийн газрыг парламентаас хэт хамааралтай болгож байна.

Дээр дурьдсан эрх зүйн зохицуулалт нь Монгол Улсыг цэвэр парламентын биш, цэвэр Ерөнхийлөгчийн ч биш хосолмол бүгд найрамдах төрийн удирдлагатай (засаглалтай) өвөрмөц төрийн удирдлагын хэлбэртэй болгосон гэж дотодын зарим судлаачид маргадаг, гадаадын судлаачдын дийлэнх нь Монгол Улсыг хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс гэж үздэгийг энд дурдах нь илүүдэхгүй бизээ.

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. Улсын Их Хурал сайдад нэр дэвшигчдийг хүн тус бүрээр хэлэлцэн баталдаг нь кабинетын зарчимд сөрөг нөлөө үзүүлсээр байна. Ерөнхий сайд багаа дангаараа бүрдүүлэх боломжгүй байгаа нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны төлөө хүлээх хариуцлагыг бүрхэгдүүлсэн гэж үзэх үндэстэй. 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 байгаа нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зүй тогтол, төрийн эрх мэдэл 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.

Ийнхүү өөр өөр төрийн удирдлагын хэлбэрийн шинжүүдийг хольж хутгаснаас болж арга зүйн хувьд барьцгүй, ойлгомжгүй байдал үүссэнд дүгнэлт хийж, парламентын засаглалыг шинжүүдийг хоёрдмол утгагүйгээр эрх зүйн зохицуулалтаар тогтоох нь чухал байна. Учир нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчмын үйлчлэл нь парламентын хэмжээлшгүй их эрх мэдлийг хэрхэн сааруулах, хүч султай институц 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 болсон байна.

Монгол Улсад төр, засаг Үндсэн хууль үйлчилж ирсэн 30 шахам жилд төдийлөн тогтворжиж чадахгүй байгаагийн учир шалтгааныг зөвхөн дээр тоочсон асуудалтай холбох нь учир дутагдалтай. Төрийн тогтвортой байдалд дотоод, гадаад олон хүчин зүйл, тухайлбал төрийн тэргүүн ба парламентын олонх нь өөр өөр намд харьяалагдаж байгаа эсэх, парламент дахь улс төрийн хүчний хувиарлалт, сонгуулийн тогтолцоо, нийгэм эдийн засгийн нөхцөл байдал зэрэг олон хүчин зүйл нөлөөлдөг. Хэдий тийм боловч дурьдсан согогууд сөрөг нөлөөлөл үзүүлж байгаа нь дамжиггүй.

Парламентын удирдлагын хэлбэрийг сонгосон нь ганц Монгол улс биш бөгөөд манайтай ижил төстэй тогтолцоотой орнууд ч тогтолцооныхоо тэнцвэргүй байдлын горьг хангалттай амссан. Иймд бусад орны улс төрийн практикт нэгэнт тогтсон рациональ парламентат ёсны журмуудаас Үндсэн хуулиндаа суулгах боломжийг судлах нь үүнийг нэг мөр шийдэх арга замын нэг байж болох юм. Тухайлбал, төрийн удирдлагын хэлбэрийн хувьд парламентын засаглалтай улсын нийтийн жишгийн харгалзан Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон Засгийн газрыг байгуулах үйл явц болон сайд нарыг томилох, огцруулахтай холбоотой журмуудыг дэлхийн бусад орны туршлагатай харьцуулж, өөрийн орны улс төр, нийгмийн амьдралын практикийг судлах замаар улс төр, эрх зүйн системийг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Парламентын засаглалтай оронд Засгийн газарт хариуцлага тооцож өөрчлөх нь ердийн үзэгдэл боловч улс төр, эрх зүйн шинэ соёлыг парламентад төлөвшүүлэх шаардлага зүй ёсоор урган гарч байна. Тухайлбал, УИХ-ын цөөн гишүүний санаачилгаар Засгийн газар, Ерөнхий сайд эсхүл тодорхой нэгэн сайдыг огцруулах асуудлыг шийдвэрлэж байгааг нийтлэг жишгээр авч үзвэл парламентаас Засгийн газартаа итгэл үзүүлэх эсэх асуудлыг шийдвэрлэж байгаа үйл явц мөн үү гэдгийг бодолцох хэрэгтэй байна.

Парламентын бүгд найрамдах улсын нийтлэг жишгийн дагуу Ерөнхийлөгчийн зарим бүрэн эрхийг хасаж, билэгдлийн цөөн бүрэн эрхтэй үлдээх, нөгөөтэйгүүр парламентаас Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх шийдвэр гаргасан тохиолдолд парламентыг тараах бүрэн эрхийг олгох замаар манайд илт дутагдаж байгаагийн нь нэмж тогтоох, сулхан тогтоогдсоныг нь хүч нэмэгдүүлэх, парламентын хэмжээгүй эрхийг сааруулах замаар бусад төрийн салаа мөчрүүдтэй тэнцвэржүүлэх механизмыг Үндсэн хуульд суулгах нь тулгамдсан зорилт болжээ.

Итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэхээ илэрхийлэх журам манайтай төстэй тогтолцоотой орнуудад өргөн тархмал байгаа, эерэг нөлөө үзүүлж байхад манайд тогтворжуулах нөлөө үзүүлж чадахгүй байгаагийн шалтгааныг оновчтой тодорхойлж, үүнээс зөв сургамж авсны үндсэн дээр цаашдын

алхмаа хийх нь юу юунаас чухал.

Дараах сааналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Засгийн газар нь кабинетын зарчмаар ажиллах 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл санааг бэхжүүлэх нэмэлт өөрчлөлтийг Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуульд оруулж, Ерөнхий сайдад бие даан Засгийн газраа бүрдүүлэх, сайдыг томилох, огцруулах бүрэн эрхийг олгох.
2. Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хуулийг биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцаж, хэрэв парламенттай зөрчилдөөн үүсвэл өөрт итгэл үзүүлэх эсэх асуудлаар тогтоолын төсөл УИХ-д оруулан хэлэлцүүлэх бүрэн эрхээ идэвхтэй ашиглах.
3. Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүний үүргийг давхар хэрэгжүүлэх эсэхийг нэг мөр шийдвэрлэх шаардлагатай. Парламентын бүтэц, УИХ-ын гишүүдийн тоо, өөрсдийн улс төрийн практик, улс төрийн соёл зэрэг хүчин зүйлүүдийн харгалзан Ерөнхий сайдыг парламентын гишүүдээс томилох, түүнчлэн Засгийн газарт орж болох парламентын нийт гишүүдийн тоог 4-өөс дээшгүй байх хязгаар тогтоох.
4. Ерөнхийлөгчөөс парламентыг тараах үндэслэл, журмыг өргөжүүлж, тодорхой тогтоох.
5. Улсын Их Хурлын гишүүнд хууль зүйн болон ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл, журмыг, түүнчлэн прокурорын хүсэлтээр гишүүнээс түдгэлзүүлэх үндэслэлийг нарийвчлан заах.

ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

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

Алтангэрэл О. ХДҮХС-аас зээл авсан УИХ-ын гишүүд ичгүүргүй, амиа бодсон үйлдэл гаргаж, Үндсэн хуулийг зөрчсөн гэж үзэж байна //Өдрийн сонин. 2018.12.07 №243 (6086), 7 дахь нүүр.

Амаржаргал П. Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага. УБ., 2016 он

Амаржаргал П. Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал. УБ., 2015 он

Амаржаргал П. "Парламентын төлөөллийн мөн чанар, хөгжил, онол үзэл баримтлалын улс төр- эрх зүйн асуудал". Монголын төр, эрх сэтгүүл. (2015 81) 3 дугаарт хэвлэгдсэн). УБ., 2015 он

Амархүү О. Төрийн захиргааны дээд байгууллага. УБ., 1986 он

Баабар. "Өдрийн сонин" 2017.01.11

Баяр С. Парламентыг тараах эрх Ерөнхий сайдад байдаг болоосой <http://mobile.inet.mn/shortArticle/?powyi18/16229>

Бодлогын судалгаа шинжилгээ. "Гадаадын зарим орны хоёр танхимтай парламентын талаархи харьцуулсан судалгаа" Судалгааны эмхтгэл Х боть. 2011 он

Болд Л. "Өдрийн сонин" 2017.01.12

Гадаадын зарим орны парламентын гишүүдийн цалин хөлс, хангамжийг тогтоосон эрх зүйн орчны харьцуулсан судалгаа //УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014 он

Гангабаатар Д. Үндсэн хуулийг сайжруулах цаг хугацааны боломж яг одоогоор алга (ярилцлага). "Хууль дээдлэх ёс", 2015 он, №1 (51)

Гэрэлбадрах Ж. Монгол Улсын Дээд, Доод хурал /1914-1919/, 2011 он

Дюверже М. Улс төрийн байгууламж, үндсэн хуулийн эрх зүй. “Монсудар” хэвлэлийн газар. 2007 он

Дэлхийн улс орнуудын парламент (хураангуй лавлах). УБ., 2010 он.

Жавзансүрэн М. Монголын төрийн түүхэн дэх ардын депутатуудын хурал, 2013 он

Жавхлан Б. “Өдрийн сонин” 2017.10.03

Занданшатар Г. “Өдрийн сонин” 2016.11.04

Лийпхарт А. Ардчиллын хэв загвар: Гучин зургаан орны төр засгийн хэлбэр ба илрэл. ННФ, 2007 он

Лүндэндорж Н. Төрийн онол. УБ., 2005 он

Лүндэндорж Н. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ, 2010 он

Лүндэндорж Н. Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг Улсын Их Хурал өөрөө хийх нь зохимжгүй. “Өдрийн сонин” 2016.11.11, №260 (5525)

Лүндээжанцан Д. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдэл хуваарилалт. УБ., 2014 он

Лүндээжанцан Д., Өлзийсайхан Л. Парламентат ёс. УБ., 2005 он

Лүндээжанцан Д. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үзэл баримтлалын тухай (<http://www.nam.mn/a/199>). “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд...” II дэвтэр. УБ., 2017 он, 231 дэх талд дам ишлэв.

Мандатын эрх, УИХ-ын гишүүний бүрэн эрх, байцаан шинжих түр хороо, түүний бүрэн эрх, хүний эрхийн омбудсмэн, авлигатай тэмцэх омбудсмэн, төсвийн аудитын тухай харьцуулсан судалгаа //УИХТГ. Бодлогын судалгаа шинжилгээ-IV боть. УБ, 2010 он

Машбат О. Бонноос Вестминстрийн зүг. УБ., 2007 он

Машбат О. Үндсэн хууль: Улстөр-эрхзүй, хянал-тэнцэл. УБ., 2015(a) он

Машбат О. Үндсэн хуулийг өөрчлөх төслийг харахад Засгийн газарт эрх мэдлийг бүрэн төвлөрүүлж чадаагүй байна (ярилцлага). “Хууль дээдлэх ёс”, 2015(6) он, №1 (51)

Мөнхсайхан О. 1992 оны Үндсэн хууль бол анхны ардчилсан, жинхэнэ Үндсэн хууль. “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд...” II дэвтэр. УБ., 2017 он, 342 дахь тал

Монгол Улсын Дээд, Доод хурал: Баримт бичгийн эмхтгэл I, /1914-1916/ (Эмхэтгэсэн: Ж.Гэрэлбадрах, Ү.Дэлгэрмаа, Э.Жавзандулам), 2003 он

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар. УБ, 2017 он

Монгол Улсад ардчиллыг бэхжүүлэхэд үндсэн хуулийн гүйцэтгэсэн үүрэг: дүн шинжилгээ (Энхбаатар Ч. нар). УБ., 2015 он

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн

шинжилгээ (Энхбаатар Ч. нар). УБ, 2016 он

Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар. “Ардчилсан Үндсэн хууль-20” \Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл\ 2012 он

“Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.12 дахь заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх аргааныг эцэслэн шийдвэрлэсэн тухай” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол №9, 2015.11.25. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн эмхтгэл”, VI боть, УБ., 2017 он.

T.Намнансүрэн, Acta Historica МУБИС-ийн Түүхийн салбарын Эрдэм шинжилгээний сэтгүүл, Боть X, 2009 он

Нарангэрэл С. Эрх зүйн эх бичиг, анхны хэвлэл, “Адмон”, УБ., 2007 он.

Нарангэрэл С. “Өдрийн сонин” 2017.09.18

Одгэрэл П. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги. 3 дахь хэвлэлт. 2016 он

Оюун-Эрдэнэ Л. “Монголын үнэн”, 2017

Парламентын гишүүнийг эгүүлэн татах асуудлыг Үндсэн хуулийн агуулгын хүрээнд авч үзэх боломж, жишиг, хандлага (гадаад улс орны конституцийн агуулга үзэл санаанд тулгуурласан тойм мэдээлэл) //УИХТГ. Судалгааны эмхэтгэл XVII боть, УБ. 2014 он

Төр улсуудын Засгийн газар. (Орчуулсан Ч.Цэрэннадмид нар. Хянасан Г.Чулуунбаатар нар). УБ., 2012 он

Төр улсуудын Засгийн газар. (Орчуулсан: Ч.Долгорсүрэн, Г.Билгээ). “Монсудар” хэвлэлийн газар. 2012 он

Тэмүүжин Х. “Өдрийн сонин” 2016.10.04

Тэрбишдагва Д. “Өдрийн сонин”, 2017.10.05

Удирдлагын академи. Монгол Улсын Төрийн байгуулалтыг төгөлдөржүүлэх боломж, арга зам. УБ, 2011 он

Удирдлагын академи. Монгол Улсын парламент, Засгийн газрын харилцан хамаарал, үйл ажиллагааны уялдаа холбоог Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд шинжлэх нь судалгааны тайлан. УБ, 2017 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 тухай хуулийн 34.3 дахь заалтад нэмэлт оруулах тухай хуулийн төсөлд холбогдох судалгаа, бусад орны туршлага //УИХТГ. Бодлогын судалгаа шинжилгээ (судалгааны эмхтгэл) VIII боть. УБ, 2011 он

“Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн эргэн тойронд”. УБ., 2010 он

Хууль зүйн тайлбар толь, 2003 он

Хэрлэн Г. Засгийн газар 1990-2016 баримтын эмхэтгэл. 2016 он

Цанжид А. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онолын үзэл баримтлалын тухай зарим асуудал. “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал” (товхимол I). УБ., 1999 он

Цогтоо Ш. Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй. 2018 он

Чимид Б. Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ., 2008(а) он.

Чимид Б. Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудалд. Хоёрдугаар дэвтэр. УБ. 2008(б) он.

Чимид Б. Сонгуульд суралцахуй (тогтолцоо, үйл явц, эрх зүй). УБ, 2008(в) он.

Чимид Б. Ардчилсан Үндсэн хууль бол Монголын ард түмний бүтээл мөн. “Ардчилсан Үндсэн хууль-20” (эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл), УБ., 2012 он.

Чимид Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. «Эдмон» УБ., 2002 он.

Чимид, Б. Үндсэн хуулийн 15 жилийн ойн хурал дээр тавьсан илтгэл. Азийн сан. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, 2005 он

Чулуун Г. Улсын бага хурлын товчоон /1990-1992/ (Редактор Р.Хатанбаатар), 2015 он

Чулуунжав Д. 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.

Шаравсамбуу Б. Монгол улс төрийн мухалдалд орох аюул нүүрлэж байна. “Өдрийн сонин”. 2015.12.21. №256 (5208), 4-р нүүр

Энхбаатар Ч., Зүльфикар С. Гадаад орнуудын төрийн байгуулалт. 2014 он

Орос хэл дээр

Алимов Э.В. Императивный мандат и конституционное государство: диалектика взаимосвязи //Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016, №3.

Андреева Г.Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. –М.: Эксмо, 2005

Депутатский мандат, его сущность. Правовая регламентация статуса парламентария. <http://www.nowpolitolog.ru/nepols-445-1.html>

Здоровцева А.А., Зуева К.А.. Система сдержек и противовесов как непосредственный элемент принципа разделения властей//Ученые заметки Тихоокеанский государственный университет., Том 4, №4. 2013

Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. 2-е изд., исправл. и доп. М.,2012

Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран. М., “Юнити-закон и право”.2010

Парламентская республика: понятие, характеристика //bukvi.ru/pravo/pravo-pravo/parlamentskaya-respublika-ponyatie-karakteristika.html

Понятие, социальные функции и полномочия парламента(udik.com.ua/books/book-1643/chapter-61854)

Право роспуска парламента //textbooks.studio/uchebnik-teoriya-politiki/pravo-rospuska.html

Роспуск парламента как мера конституционно-правовой ответственности: общее и особенное в конституциях стран европы и постсоветского пространства

Л.Р.Симонишвили. Демократические основы в организации государственной власти в смешанной республике //www.zpu-journal.ru/e-zpu/2011/5/Simonishvili_Semi-presidential_System/

Формирование и роспуск парламента

Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции, “Норма”, М., 2007

Черкасов А.И.. Полномочия главы государства в странах современного мира.

Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М., 2011

Англи хэл дээр

Adler John (2002) General principles of Constitutional and Administrative law. Fourth ed. Palgrave Macmillan

Amarjargal Peljid (2010) Improving Parliamentary Democracy in Mongolia: Comparative study (VDM)

Amarjargal Peljid. “Improving Parliamentary Democracy in Mongolia” Master thesis. Nagoya University, Graduate School of Law. December (2009)

Bagehot Walter. The English Constitution (2001)

Becher M.& Christiansen F. J. (2014)Dissolution Threats and Legislative Bargaining, AJPS

Bockenforde M. (2011) A Practical Guide to Constitutional Building: The Design of the Executive Brnch, “IDEA”.

Broetsteeg H. and Knippenberg E. The Role of the Senate in the Legislative Process. Maastricht Faculty of Law Working paper No 04 (2006)

Markesinis B.S. (1972) The Theory and Practice of Dissolution of Parliament: Comparative Study with Special Reference to the United Kingdom and Greek Experience

Montesquieu (1989) The spirit of the laws. Edited by Anne M.Cohler, BasiaC. Miller. Cambridge University press

Tonami, K. (2014) Abe Cabinet's dissolution of parliament is abuse of power available at http://www.yomiuri.co.jp/adv/wol/dy/opinion/gover-eco_150105.html

ХАВСРАЛТ 1

Парламентын бүтэц, гишүүдийн тоо, бүрэн эрхийн хугацаа
(парламентын засаглалтай улсуудын жишээн дээр)

№	Улсын нэр	Парламентын ерөнхий нэр	Танхимын тоо	Дээд ба доод танхим	Бүрэн эрхийн хугацаа	Гишүүдийн тоо	Нэг суудлын жин
1	Австри	Холбооны Ассамблей	2	Холбооны Зөвлөл-Бундесрат	5-6	62	129563
				Үндэсний Зөвлөл	5	183	43895
2	Албани	Ассамблей	1	--	4	140	20226
3	Бангладеш	Үндэсний Хурал	1	--	5	350	466909
4	Болгар	Үндэсний Ассамблей	1		4	240	30685
5	Босни Герцеговин	Скупщина	2	Ардын Танхим	4	15	255982
				Төлөөлөгчдийн танхим	4	42	91422
6	Вануату	Парламент	1	--	4	52	4319
7	Герман	Холбооны Хурал	2	Холбооны Зөвлөл Бундесрат	Тодорхой бус	69	1185501
				Бундестаг	4	709	128500
8	Грек	Парламент	1	--	4	300	35958
9	Доминика	Ассамблейн танхим	1	--	5	21	3394
10	Израиль	Кнессет	1	--	4	120	61768
11	Ирак	Төлөөлөгчдийн Зөвлөл	1	22	4	325	95782
12	Ирланд	Оиреахтас	2	Сенат	5	60	76470
				Төлөөлөгчдийн танхим	5	158	27640
13	Исланд	Альтинг	1	--	4	63	5080
14	Итали	Парламент	2	Бүгд Найрамдах Улсын Сенат	5	315	189112
				Төлөөлөгчдийн танхим	5	630	94556
15	Косово	Ассамблей (Скупщина)	1	--	4	120	15493
16	Кыргызстан	Жогорку Кенеш	1		5	120	44690
17	Латви	Сейм	1	--	4	100	20703
18	Ливан	Парламент (Төлөөлөгчдийн танхим)	1	--	4	128	33000
19	Маврикий	Үндэсний Ассамблей	1	--	5	65	17614
20	Македони	Ассамблей	1	--	4	123	16736
21	Мальта	Парламент (Төлөөлөгчдийн танхим)	1	--	5	69	5050



22	Молдав	Парламент	1	--	4	101	33498
23	Монгол	Улсын Их Хурал	1	--	4	76	36245
24	Монтенегро	Скупщина	1		4	81	7719
25	Балба	Холбооны парламент	2	Үндэсний Ассамблей	6	59	491233
				Төлөөлөгчдийн танхим	5	275	105392
26	Өмнөд Африкийн Бүгд Найрамдах Улс	Парламент	2	Мужуудын Үндэсний Зөвлөл	5?	90	562075
				Үндэсний Ассамблей	5	400	126466
27	Пакистан	Мажлис Шора (Парламент)	2	Сенат	6	104	1735000
				Үндэсний Ассамблей	5	342	537023
28	Самоа	Хууль тогтоох Ассамблей	1	--	5	49	3965
29	Серби	Үндэсний Ассамблей	1	--	4	250	28482
30	Сингапур	Парламент	1	--	5	99	52360
31	Словак	Үндэсний Зөвлөл	1	--	4	150	35980
32	Словени	Парламент	2	Үндэсний Зөвлөл	5	40	51254
				Үндэсний Ассамблей	4	90	22779
33	Сомали	Холбооны Парламент	2	Сенат	4	54	180100
				Ард түмний танхим	4	275	36675
34	Тринидад ба Тобаго	Парламент	2	Сенат	5?	31	42506
				Төлөөлөгчдийн танхим	5	41	32139
35	Унгар	Үндэсний Ассамблей	1	--	4	199	25860
36	Фижи	Парламент	1	22	4	50	16745
37	Финланд	Эдускунта	1	--	4	200	25900
38	Хорват	Сабор	1	--	4	151	28414
39	Чех	Парламент	2	Сенат	6	81	130397
				Төлөөлөгчдийн танхим	4	200	52811
40	Энэтхэг	Парламент	2	Мужуудын Зөвлөл	6	245	4847900
				Ард түмний танхим	5	545	2192379
41	Эстони	Рийгикогу	1	--	4	101	12814
42	Этиоп	Парламент	2	Холбооны Зөвлөл	5	112	659986
				Ардын Төлөөлөгчдийн танхим	5	547	135134

ХАВСРАЛТ 2

Парламентын бүгд найрамдах улсын жагсаалт

Албани	Мальт
Австри	Мавритус
Балба	Молдов
Бангладеш	Монтенегро
Босни Герцеговин	Өмнөд Африк
Болгар	Пакистан
Вануату	Самоа
Доминик	Серби
Герман	Сингапур
Грек	Словак
Исланд	Словен
Ирак	Сомали
Ирланд	Тринидад ба Тобаго
Израиль	Унгар
Итали	Фижи
Косово	Финлянд
Киргизстан	Хорват
Кирибати	Чех
Латви	Энэтхэг
Ливан	Эстон
Македон	Этиоп



ТЭМДЭГЛЭЛ:

A series of 28 horizontal dotted lines intended for writing the summary.



ТЭМДЭГЛЭЛ:

A series of horizontal dotted lines for writing the summary.