

СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦОО, АНГИЛАЛ БОЛОН СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦООГ ҮНДСЭН ХУУЛЬДАА ТУСГАСАН ОРНУУДЫН ТАЛААРХ МЭДЭЭЛЭЛ, ЛАВЛАГАА

Г.Билгээ

Сонгуулийн тогтолцоо, ангилал болон сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульдаа тусгасан орнууд:

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Халтмаагийн Баттулга 2019 оны 07 дугаар сарын 16-ны өдөр Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл өргөн мэдүүлсэн билээ. Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурал нэг танхимтай, нэг зуун найман гишүүнээс бүрдэх бөгөөд **тавин дөрвөн гишүүнийг нэг мандат бүхий сонгуулийн тойргоос мажоритар тогтолцоогоор, тавин дөрвөн гишүүнийг сонгуулийн нэгдсэн нэг тойргоос пропорциональ тогтолцоогоор тус тус сонгоно.**” гэж өөрчлөн найруулахаар төсөлд тусгажээ.

Үүнтэй холбогдуулан дэлхийн улс орнууд парламентын сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуулиндаа тусгасан эсэх талаар энэхүү судалгаанд авч үзсэн болно.

Сонгуулийн тогтолцооны талаар УИХ-ын Тамгын газрын Судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны албанаас 2009 оноос хойш нэлээдгүй судалгаанууд хийсэн.

2010 онд гүйцэтгэсэн “Сонгуулийн эрх зүйн тогтолцооны онол, арга зүйн үндэслэл, зохистой хувилбарыг сонгох зарчим” харьцуулсан судалгаанд сонгуулийн тогтолцооны талаарх онолын үндэслэл, ангилал, тэдгээрийн нөлөөлөл зэргийг тодорхой оруулсан байна.²⁴⁷

1.СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦОО, АНГИЛАЛ²⁴⁸

Сонгуулийн тогтолцоо (буюу санал хураах тогтолцоо) гэдэг нь сонгогч тодорхой хувилбаруудаас өөрийн сонголтыг хийхтэй холбогдсон харилцаа юм. Сонгуулийн тогтолцоо нь санал хураах, санал тоолох, эцсийн дүнг нэгтгэн тооцох дүрэм журмыг өөртөө агуулж байдаг. Сонгуулийн тогтолцоог судалдаг онолыг сонгуулийн эрх зүй гэж хэлбэр талаас нь тодорхойлж болох бөгөөд түүний цаана улс төр судлал, эдийн засаг, математикийн агуулга оршиж байдаг.

Сонгуулийн саналын агуулга, тойргийн хэмжээ, санал хураалтын дүнг мандатад шилжүүлэн тооцох журам, саналаа тухайлсан нэр дэвшигчийн төлөө, эсвэл түүнийг хамруулж байгаа нам, эвсэл (нэрсийн жагсаалт)-ийн төлөө өгөх зэрэг хувьсах чанартай үзүүлэлтүүдийг харгалзан сонгуулийн тогтолцоог дор дурдсанаар ангилна.

²⁴⁷“Сонгуулийн эрх зүйн тогтолцооны онол, арга зүйн үндэслэл, зохистой хувилбарыг сонгох зарчим” судалгааны тайлан, СТ-10/217. Ц.Товуусүрэн. 2010 он.

²⁴⁸Мөн тэнд.

Дэлхийн улс орнуудад сонгуулийн тогтолцооны маш олон хувилбар үйлчилж байгаа бөгөөд тэдгээр нь дотроо олон хувилбартай байгаа юм. Үүнийг хялбарчлан сонгуулийн **олонхыг төлөөлөх тогтолцоо**, сонгуулийн **хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоо**, сонгуулийн **холимог тогтолцоо** гэсэн гурван ангилалд авч үздэг. Эдгээрийн алинд ч хамааруулж болохооргүй **үл шилжих нэг саналын, хязгаарлагдмал саналын, саналыг дугаарлаж өгөх Бордогийн тооцооны арга** гэсэн сонгуулийн тогтолцооны ангилал бас байдаг.

1.Олонхыг төлөөлөх тогтолцоо: Тодорхой нэр дэвшигчээр дамжуулан сонгуулиар байгуулагддаг эрх барих байгууллагыг бүрдүүлдэг тогтолцоог олонхыг төлөөлөх тогтолцоо гэнэ.

Энэ тогтолцоо нь харьцангуй олонхын, багц саналын, намын багц саналын, дараалал тогтоож саналаа өгөх альтернатив саналын, хоёр шатлалтай саналын гэх мэт хувилбаруудтай. Сонгогчдын олонхын санал авсан нэр дэвшигч сонгогдсонд тооцогдох бөгөөд туйлын олонх (50+1), харьцангуй олонх (хамгийн олон санал авсан), дийлэнх (2/3) болон үнэмлэхүй олонх (3/4)-ын саналаар сонгогдох гэж ангилдаг.

2.Хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоо: Нам эвслийн төлөөллөөр дамжуулан сонгуулиар байгуулагддаг эрх барих байгууллагыг бүрдүүлдэг тогтолцоог хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоо гэнэ. Нам эвслийн авсан саналын хувьтай мандатын тоо нь уялдаж байх ёстой. Хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоо нь жагсаалт (нээлттэй ба хаалттай)-ын, шилжих бололцоотой нэг саналын гэх мэт олон хувилбартай. Хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоонд:

- нам эвслүүдэд суудал хуваарилах тооцоо нь давуу тал олонтой ч зарим талаар хүндрэлтэй;
- ихэнх тохиолдолд сонгуулийн босго тогтоох замаар суудлыг хуваарилдаг;
- сонгуулийн босгыг ихэнхдээ тухайн тойрог/улсын хэмжээнд/-ийн сонгуулийн хүчинтэй саналын тоог мандатын тоонд харьцуулж тодорхойлдог;
- намын нэрийн жагсаалтаас хэдэн хүнд мандат хуваарилагдах вэ гэдэг нь босго саналын тоо тухайн намын авсан саналын тоонд хэд дахин багтаж байгаагаар илэрхийлэгдэнэ;
- үлдэгдэл саналыг хэрхэн хуваарилах нь хамгийн том асуудал.

3.Холимог тогтолцоо: Олонхыг төлөөлөх, хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцооны аль алиных нь шинжийг агуулдаг. Энэхүү тогтолцоог холимог хувь тэнцүүлсэн, зэрэгцээ ('паралель') гэж ангилж болно.

Холимог хувь тэнцүүлсэн тогтолцоонд сонгогчдын өгсөн нэг саналаар хоёр өөр тогтолцооны суудал хуваарилах аргыг хэрэглэдгээрээ онцлог юм. Зэрэгцээ (паралель) саналын арга нь сонгогч олонхыг төлөөлөх хэсэгт 1 санал, хувь тэнцүүлэн хуваарилах хэсэгт нэг санал өгдгөөрөө ялгаатай.

Сонгуулийн янз бүрийн тогтолцооны эцсийн үр дүн нь олон янз байж болох бөгөөд ялангуяа илэрхий олонх байхгүй тохиолдолд бүр ч илүү мэдрэгддэг. Иймээс сонгуулийн тогтолцоог сонгохдоо хэлбэр талаас нь биш агуулгаар нь авч үзэхийг онолын талаас нь шаардах болжээ.

Сонгуулийн тогтолцооны агуулгад дор дурдсан хүчин зүйлүүдийг зайлшгүй тооцох хэрэгтэй байдаг. Үүнд:

1. Сонгуулийн тогтолцооны агуулгад:

- саналаа илэрхийлэх хэлбэр;
- нэр дэвшигчийн асуудал;
- санал адил жинтэй байх шаардлага;
- саналын босго тогтоох арга;
- сонгуулийн тойрог, сонгогчид хамаарах үндэсний болон хүйсийн онцлогийг тооцож үзэх шаардлага.

2. Олон ялагчдыг тодруулах арга:

- хувь тэнцүүлэн хуваарилах арга;
- хагас хувь тэнцүүлэх арга;
- холимог тогтолцооны арга.

3. Ганц ялагчийг тодруулах арга:

- нэг болон дараалалд оруулсан саналын арга;
- шилдгийг тодруулах олон шатлалтай саналын арга;
- зэрэглэх саналын арга (саналаа дугаарлаж өгөх, хэлэлцүүлэгтэй санал өгөх);
- нэг ялагчийг шалгаруулах үнэлгээний шалгуур зэргийг харгалзан үзэх хэрэгтэй.

Сонгуулийн олонхыг төлөөлөх тогтолцоогоор 5 удаагийн сонгууль явуулж, түүний давуу болон сул талыг амьдрал дээр мэдэрч, энэ тогтолцоог халах хувилбарыг УИХ бүхэлдээ хүлээн зөвшөөрөх уур амьсгал бүрэлдсэн учраас олонхыг төлөөлөх тогтолцооны талаар үүгээр хязгаарлаж, хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцооны талаар илүү дэлгэрэнгүй авч үзэх нь зүйтэй гэж үзлээ. Харин олон нийтийн дунд тэр дундаа УИХ-ын гишүүдийн дотор ч Үндсэн хуульд заасан "...гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно." гэж заасныг "гишүүний төлөө саналаа гаргахгүйгээр намын төлөө саналаа өгвөл шууд бус болно" гэж тайлбарладагаасаа бүрэн татгалзах хэрэгтэй. Үүнээс татгалзах үндэслэл нь сонгуулийн эрх зүйн судлалд сонгогчид хамааруулсан эрх зүйн үндсийг "нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд нууц" гэсэн зарчмууд гэж үздэг. Иймээс "...шууд сонгох эрхийн үндэс..."-ийг сонгогч саналаа гаргахдаа ямар нэг төлөөллөөр дамжуулж гаргахгүй өөрийн биеэр шууд гэж ойлгоход хүргэдэг болохоос нэр дэвшигчийн төлөө эсвэл нам эвслийн төлөө гэдэгт хамааралгүй гэж нэг мөр хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр аргагүй юм.

Хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоог сонгохдоо парламентад намуудын тоог нэмэгдүүлнэ гэдгийг ухамсартайгаар хүлээн зөвшөөрөх нь зүйтэй. Ер нь аливаа үзэл бодол гудамжинд илэрхийлэгдэх бус парламент дотроо мэтгэлцээн болж байх нь дээр гэдгийг л зөвшөөрнө гэсэн үг.

Төрийн эрх барих, хууль тогтоох дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагын хувьд сонгогчдын саналыг бодитоор үнэлж, нийгэмд оршиж байгаа олон ургалч үзэл, янз бүрийн ашиг сонирхол, үнэт зүйлсийг бүрэн тооцох боломжийг нэг танхимд төвлөрүүлдэг нь хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцооны хамгийн том давуу тал юм.

Сонгуулийн хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоог агуулга талаас нь авч үзвэл:

- Сонгогч саналаа шууд, нууц гаргах эрхийн үндсийг бүрэн хангах боломжтой.
- Сонгуульд нэр дэвшигчийн талаас нь авч үзвэл нам, эвсэл, нам, эвслээс гаргасан нэр дэвшигчдийн нэрсийн жагсаалт, тухайлсан нэр дэвшигчийн аль нь ч байж болохоор байна.
- Нэг сонгогч-нэг санал гэсэн саналын хувийн жин тэнцүү байх боломжийг бүрдүүлж чадна.
- Саналын босгыг оновчтой тогтооход онцгой анхаарах нь чухал. Босгыг хэт өндөр тогтоох нь парламент дахь үзэл бодлын төлөөллийн тоог хязгаарлаж, олонхыг төлөөлөх тогтолцооныхоос нэг их ялгаагүй болгодог бол хэт доогуур тогтоовол олонхын төлөөлөл тогтохгүй, хамтарч Засгийн газраа байгуулахад хүргэдэг сул талуудтай учир энэ босгыг онож тогтоохоос парламентын ардчиллын хувь заяа шийдэгдэх учиртай.

Хүснэгт 1. Сонгуулийн хүчин зүйлийн нөлөөлөл

Сонгуулийн тогтолцооны нөлөөлөл			Сонгогч саналаа гаргах чиглэлийн нөлөөлөл		
Олонхыг төлөөлөх	Хувь тэнцүүлэн хуваарилгах	Холимог	Намын нэрийн жагсаалтад	Нэр дэвшигчийн нэрийн жагсаалтад	Тухайлсан нэр дэвшигчид
				Олонхыг төлөөлөх тогтолцооны	Хувь тэнцүүлэн хуваарилгах тогтолцооны
Давуу талууд					
Том намуудад давуу тал үүсгэдэг. Төрийн эрхийг том намууд тогтвортой барих нөхцөл бүрдүүлнэ.	Парламент олон нам суудал авах нөхцөл бүрдүүлнэ. Аливаа үзэл бодол, үнэт зүйл нэг танхимд хэлэлцэгдэх боломж бүрдүүлнэ.	Олонхыг төлөөлөх, хувь тэнцүүлэн хуваариалах тогтолцооны давуу талуудыг товойлгох, дутагдалтай талуудыг хязгаарлах бололцоо бүрдүүлнэ. Том улсуудад болон үндэсний асуудал тавигддаг улсуудад тохиромжтой.	Жижиг намуудад суудал ногдох боломжийг илүү бүрдүүлнэ. Хувь тэнцүүлсэн шинж улам тодрох, санал адил жинтэй байх, санал өгөх, тооцоход хялбар, хүйсийн тэгш байдал, үндэстний асуудлыг шийдвэрлэх нөхцөл бүрдүүлнэ.	Намын нээлттэй нэрийн жагсаалт байдгаараа сонгогчид илүү ойлгомжтой. Жижиг намуудад суудал ногдох боломж давуутай.	Цөөн намын нөлөөг нэмэгдүүлж, Олонхын Засгийн газар бүрдэж, хариуцлага, нэг хүчинд төвлөрнө.
Дутагдалтай талууд					
Сонгогчдын саналын багагүй хэсэг парламентад тусгалаа олохгүй байх сул талтай.	Засгийн газраа намууд нэгдэж байгуулах, хариуцлага хүлээх эзэн тодорхойгүй болох, Засгийн газар огцрох магадлал өснө.	Бүс нутгийн болон үндэсний хэмжээний асуудлын зааг ялгарч, Парламентад өөр өөр ашиг сонирхол зөрчилдөх магадлалтай.	Орон нутаг, парламентын гишүүдийн амьд холбоо сулрах, намын лидерүүдийн давамгайл байдал тогтох, эсвэл нөлөө багатай, үгнээс гардаггүй хүмүүсийг жагсаалтаа оруулах, намын доторх эрүүл санал бодлыг үл хүндэтгэх талтай	Парламент олон намын оролцоотой болж, Засгийн газрыг намууд хамтарч бүрдүүлэх тохиолдол элбэг байдаг.	Сонгогчийн өгсөн саналын нэлээд хэсэг нь парламентад тусгалаа олохгүй гадна талд нь үлддэг.
				Намын нээлттэй нэрсийн жагсаалтаас сонголт хийх нь сонгуульд оролцож байгаа нам бүрээр нэр дэвшигчдийн нэрсийн жагсаалт гаргаж, сонгогч бүр түүнээс сонголт хийхэд төвөгтэй.	

Монгол Улсын нөхцөлд					
Манай улсын хувьд энэ тогтолцоог өөрчлөх сэтгэлгүйн бэлтгэл хангагдсан.	Манай улсын хувьд энэ тогтолцоог сонгох чиглэлээр 2 өөр төсөл өргөн баригдсан. Энэ тогтолцоог сонгоход манай улсын хүн ам сийрэг, нутаг дэвсгэрийн хэмжээгээрээ томд тооцогддог харьцангуй төвлөрөл ихтэй зэрэг нөхцөл байдлаа үнэлэн энэ тогтолцооны ямар хэлбэр, суудал хуваарилах аль аргыг сонгохоо зөв шийдэх шаардлагатай.	Манай улсын хувьд төвөөс алслагдсан засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж олонтой, тэнд ажиллаж, амьдарч байгаа хүмүүсийн эрх ашгийг парламентад тооцдог байх талаасаа тохиромжтой байж болох талтай.	Манай улсын хувьд цэвэр, ба холимог тогтолцоог сонгосон тохиолдолд улс 1 тойрог гэж үзвэл намын нэрийн хаалттай жагсаалтыг сонгох нь онолын хувьд тохиромжтой.	Манай улсын хувьд хэмжээнд олон мандат бүхий цөөн тойрог байгуулна гэж үзвэл намын нэрийн нээлттэй жагсаалтад санал өгөх хувилбарыг сонгох нь тохиромжтой.	Манай улсын хувьд сонгуулийн холимог тогтолцоог сонговол олонхыг төлөөлөх хэсэгтээ нэг нэр дэвшигч-нэг санал гэсэн хувилбар байх нь илүү тохиромжтой.
Манай улсын хувьд улсын хэмжээнд цөөн мандат бүхий олон тойрог байгуулбал тодорхой нэр дэвшигчийн төлөө санал өгөх хувилбарыг сонгох нь дээр.					

2.СОНГУУЛИЙН ТОГТОЛЦООГ ҮНДСЭН ХУУЛЬДАА ТУСГАСАН ОРНУУД

Парламентын сонгуулийн үндсэн зарчмыг нь тогтоосон гол эх сурвалж нь тухайн улсын Үндсэн хууль байдаг. Тэр дундаа сонгуулийн тогтолцооны талаар гадаад орнуудын Үндсэн хуулиар зохицуулсан хэм хэмжээ нь харилцан адилгүй байдаг.

Гэхдээ сонгуулийн талаарх илүү нарийвчилсан зохицуулалтыг хууль тогтоох байгууллагаас баталсан Сонгуулийн тухай хууль, эсхүл хууль тогтоох байгууллагын танхимаас баталсан регламентууд байдаг.

Дэлхийн 83 улсын Үндсэн хуулинд сонгуулийн тогтолцоог тогтоосон байна. Үүнд: олонхыг төлөөлөх тогтолцоотой 34 улс, хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоотой 34 улс, холимог тогтолцоотой 15 улс тус тус орсон байна.²⁴⁹

Хүснэгт 2. Үндсэн хуулиндаа сонгуулийн тогтоолцоог тогтоосон орнуудын жагсаалт

	Нэг танхимтай	Хоёр танхимтай
Олонхыг төлөөлөх тогтолцоо <i>Нэг танхимтай - 16 улс</i> <i>Хоёр танхимтай - 18 улс</i>	Азербайжан Вануату Вьетнам Куба Мальдив Маршаллын Арлууд Науру Невис Папуа Шинэ Гвиней Самоа Сент-Винсент ба Гренадин Соломоны Арлууд Тувалу Туркменистан Хойд Солонгос Хятад	Австрали Антигуа ба Барбуды АНУ Барбадос Белиз Бутан Гаити Гренада Канад Малайз Палау Сент Люси Тринидад ба Тобаго Фижи Филиппин Чех Энэтхэг Ямайка
Хувь тэнцүүлэн хуваарилах тогтолцоо <i>Нэг танхимтай - 20 улс</i> <i>Хоёр танхимтай - 14 улс</i>	Албани Зүүн Тимор Исланд Киргиз Коста-Рика Лаос Латви Лихтенштайн Люксембург Никарагуа Норвег Панама Перу Португал	Австри Аргентин Бельги Боливи Бразил Доминиканы БНУ Испани Колумби Нидерланд Парагвай Польш Тайланд Уругвай Швейцар

²⁴⁹Выборы в мире: Избирательные системы. И.Б.Борисов, А.Г.Головин, А.В.Игнатов. Российский общественный институт избирательного права, Избирательная комиссия ленинградской области. Санкт-Петербург. 2015. 36-39 дэх тал.

	Сальвадор Суринам Финланд Швед Шри Ланка Эстони	
Холимог тогтолцоо <i>Нэг танхимтай - 8 улс</i> <i>Хоёр танхимтай - 7 улс</i>	Венесуэл Гватемал Гондурас Гүрж Микронез Шинэ Зеланд Өмнөд Солонгос Эквадор	Камбож Мексик Мьянмар Пакистан Тайланд Чили Япон

Тайлбар: Судалгаанд парламентын хоёр танхимтай орнуудын хувьд доод танхимыг сонгосон болно.