ПОЛИТОЛОГИ XXV
Эрдэм шинжилгээний бичиг №25: 68-79 дэх тал

ТӨЛӨӨЛЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ МОНГОЛ ДАХЬ ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАЛТЫГ СУДЛАХ ОНОЛЫН ҮНДЭС БОЛОХ НЬ

Х.Батхүү
МУИС, УТСОУХНУС,
Улс төр судлалын тэнхимийн докторант

Хураангуй:

Улсын Их Хурал үнэхээр ард түмнийг төлөөлж байна уу? гэдгийг хэмжих аргын нэг нь парламентын хяналт байна. Монгол дахь парламентын хяналтыг төлөөллийн үзэл баримтлалаар тайлбарлах нь энэхүү өгүүллийн зорилго бөгөөд онолын үзэл баримтлал болон төлөөллийн онолд парламентын хяналтыг хэрхэн үздэг талаар судалсан. Мөн Монгол дахь парламентын хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх үндэслэлийг Үндсэн хуулийн хүрээнд авч үзэн, төлөөллийн үзлээр тайлбарласан болно. Улсын Их Хурал нь Ерөнхий сайдыг томилох, огцруулах, Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрхтэй бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэх нэг арга нь парламентын хяналт юм. Энэхүү хяналтын эрх мэдэл нь ард түмнээс эх сурвалжтайг төлөөллийн онолоор тайлбарладаг.

Түлхүүр үгс: Төлөөллийн үзэл баримтлал, парламентын хяналт, Монгол дахь парламентын хяналт

Оршил

Парламент нь нэг талаас хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг, нөгөө талаас ард иргэдийг төлөөлдөг төлөөллийн байгууллага байдаг бөгөөд түүний бодлого, үйл ажиллагааны бодит илэрхийлэл болж, ард түмний эрх ашиг хэрхэн хангагдаж байгаагаар үр дүн нь хэмжигдэхийг төлөөллийн онол тайлбарладаг. Иймд Монгол дахь парламентын хяналтыг судлахад төлөөллийн үзэл баримтлал ач холбогдолтой. Манай Үндсэн хуулинд туссанаар Улсын Их Хурал нь төлөөллийн байгууллага болохын хувьд Монгол дахь парламентын хяналт, түүний мөн чанар төлөөллөөр хэрхэн уламжлагдан, үйл ажиллагаанд нь шингэсэн байхыг судлах үндэслэл

бүрдэнэ. Үүний тулд төлөөллийн онолыг судалж, парламентын хяналттай хэрхэн уялддаг талаар авч үзэх нь зохимжтой.

I. Төлөөллийн онолын үзэл баримтлал

Эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй байж, тэрхүү эрхээ хэн нэгэн төлөөлөл эсвэл ямар нэгэн байгууллагаар төлөөлүүлэн хүсэл, ашиг сонирхлоо төрийн бодлогод тусгах, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавих эрхээр төлөөлөл (representation) үзэл санааг ерөнхийд нь ойлгож ойлгодог. Товчхондоо ард түмэн, төлөөлөл, төрийн эрх мэдэл, хариуцлага гэсэн гинжин холбоо ямар зарчмаар ажиллахад төвлөрдөг. Төлөөллийн онолыг ерөнхийд нь уламжлалт ба орчин үеийн гэж ангилан авч үздэг:

Нэг. Төлөөллийн уламжлалт онол (Traditional theory of representation). Эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй бөгөөд энэ эрхээ итгэмжлэл, гэрээ, сонгуулийн аргаар төлөөлөгчдөд шилжүүлж, эрх ашиг, хүсэл сонирхлоо төлөөллөөрөө дамжуулан хэрэгжүүлэх, төлөөлөгчид нь ард иргэдийн итгэмжлэлийг авсан мэргэжлийн бодлого гаргагчид байх ёстой үзэл санаанд үндэслэгддэг. Төлөөлөгчид хэний өмнөөс, хэрхэн шийдвэр гаргах вэ? гэдэг асуултад шийдэл хайж төлөөллийн уламжлалт онолын үндсэн хоёр загвар буй болсон нь байна. Үүнд: а)Төлөөлөгч-төлөөлөл (Delegate model) загвар. Сонгогчдын ашиг сонирхол, хүсэл, ард түмний мандатыг төлөөлөгчид шууд дагаж биелүүлэх ёстой гэсэн зарчимд тулгуурладаг. Тухайлбал, Жон Локк (1632-1704) ард түмэн эрх мэдлийн жинхэнэ эзэн бөгөөд энэ эрхээ төлөөлөгчдөд итгэмжилж өгдөг, хэрэв төр дарангуйлагч болбол ард түмэн өөрчлөх эрхтэй, хууль тогтоох засаглал нь төлөөллийн байгууллага, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянаж байх ёстой гэсэн санаа дэвшүүлсэн. Шарль Монтескье (1689-1755) “Хууль тогтоох байгууллага бүх ард түмэнд харъяалагдаж байх ёстой гээд ард олон өөрсдийн эс үйлдэж чадах зүйлээ төлөөлөгчдөөрөө дамжуулан гүйцэтгүүлдэг. Сонгогдсон төлөөлөгчид үйл ажлыг зөвлөн хэлэлцэх чадвартай байдаг бол ард олонд тийм дадал, сургууль байдаггүй нь ардчиллын нэгэн ихээхэн эмзэг сул тал гэж тэмдэглээд төлөөлөгчдөө иргэн бүр өөрийн тойрогтоо саналаа өгөх замаар сонгож байгуулах ёстой”[1]. Харин Жан Жак Руссо (1712-1778) “Нийгмийн гэрээ нь ард түмэн, төр улс хоёрын хоорондын хэлцэл, зөвшилцөл бөгөөд хүмүүс нэгэн бүхэл цул зүйл болон нэгдэж, өөрийн бие хүний мөн чанар, хүч боломжоо “нийтийн хүсэл зориг” болгон хувиргадаг. Энэ нь ард түмнээс улс төрийн бүрэн эрхээ төр улсдаа

[1] Шарль Монтескье “Хуулийн амин сүнс” орч., 2015.

шилжүүлэх хэлбэр юм. Үүний дүнд төр улс нь ард түмний нийтлэг хүсэл зоригийг бүхэл цогцоор нь төлөөлж чадах бүрэн эрхт хууль ёсны байгууламж болж хувирдаг байна. Нийгмийн гэрээ нь өөрийн бүх гишүүдээ захирч байх туйлын эрх мэдлийг улс төрийн тогтолцоонд өгдөг. Бүх нийтийн хүсэл зоригт хөтлөгдөн захирагддаг энэхүү эрх мэдлийг Бүрэн эрхт байдал" гэж нэрлэсэн. Тэрээр хууль тогтоох эрх мэдэл бол төр улсын зүрх нь гэвэл эрх мэдэлтэнд хувь этгээдийн өөрийн, улс төрчдийн нийтлэг, ард түмний буюу бүрэн эрхтийн гэсэн гурван төрлийн хүсэл зориг оршдог[2] гэж үзсэн. Энэ загвараас парламентын гишүүний императив мандатын зарчим урган гардаг. "Мандат гэдэг нь madatum-даалгавар гэсэн утгатай латин үг бөгөөд парламентад сонгогдсон гишүүний бүрэн эрхийг гэрчлэх баримт бичиг юм. Мандат гэсэн үг нь сонгогдсон төлөөлөгч ба сонгогчийн харилцааг илэрхийлнэ. Өдгөө парламентын гишүүний императив мандат, чөлөөт мандатын гэсэн хоёр хандлага байна"[3].

б) Итгэмжлэгдсэн-төлөөлөл (Trustee model) загвар. Төлөөлөгчид ард түмний хүслийг шууд биелүүлэх бус, улсын нийт ашиг сонирхол, өөрийн мэдлэг, туршлага, ёс зүйд тулгуурлан шийдвэр гаргах ёстой гэсэн зарчмыг баримталдгаараа онцлог. Энэ тухай Эдмунд Бёрк (1729-1797) сонгогчидынхоо өмнө үг хэлэхдээ: "Парламент нь хоорондоо тэрсэлдсэн өөр өөр ашиг сонирхол бүхий төлөөлөгчдийн цуглаан бус, нийтийн эрх ашгийг илэрхийлсэн ард түмний хянах байгууллага юм. Та бүхэн парламентын гишүүнийг сонгосон бол тэр хүн Пристолын гишүүн бус парламентын нэг гишүүн болох юм хэмээн цохон хэлж, өөрсдийн сонгогчдын үзэл санаа, ашиг сонирхлыг илэрхийлэх зүгээр нэг төлөөлөгч байх уу? Эсвэл өөрийн сонгуулийн тойргийн эрх ашиг, хүсэл эрмэлзэл харшилсан хэдий ч нийт улс орныхоо эрх ашгийн төлөө өөрийн бие даасан санал бодолтой итгэмжлэгдсэн этгээд байх уу? Би бол хоёр дахь хувилбарыг сонгоно"[4]. Харин Жон Стюарт Милл (1806-173) "Оролцоо нь олон нийтийн хүлээн зөвшөөрсөн зүйл шиг тийм аугаа зүйл байх ёстой: эцэстээ дээд эрх мэдлийг хуваалцах эрмэлзэл шиг хүсэм зүйл байхгүй. Гэхдээ жижиг хотод л нийтийн үйл хэрэгт хүн бүрийг оролцуулдаг шиг бүгдийг бүх зүйлд оролцуулж чадахгүй, тэгэхээр төгс засаглалын хамгийн сайн хэв маяг бол төлөөлөл байх ёстой. Ард түмэн хуулиа гаргаж, түүнийг хэрэгжүүлэх

[2] Ж.Ж.Руссо "Нийгмийн гэрээ ба улс төрийн эрхийн зарчмууд", 2015.
[3] Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан "Парламентат ёс", 2005.
[4] Л.Өлзийсайхан "Парламент", 2001.

хүмүүсийг сонгодог[5]. Энэ загвар нь парламентын гишүүний чөлөөт мандатын зарчимтай нийцдэг.

Хоёр.Төлөөллийн орчин үеийн (modern theories of political representation) онол. XX зууны дунд үеэс сонгууль бол төлөөллийн гол механизм гэж үзэж байсан уламжлалт ойлголт өргөжиж, төлөөлөл бол сонгуулиар дуусахгүй олон түвшний үйл явц, бодлогын үр дүн, чанар, нийгмийн олон бүлгүүдийн ашиг сонирхол, иргэдийн оролцооны шинэ хэлбэр зэргийг судлах болсон. Энэхүү үзлийн үндсийг Америкийн эрдэмтэн Ханна Питкин (1931-2023) боловсруулж, "The Concept of Representation" (1967) бүтээлдээ тусгасан. Түүний энэ бүтээл төлөөллийн тухай ойлголтыг үндсээр нь өөрчилж, судалгааны чиглэлийг шинэ шатанд гаргасан гэж үнэлэгддэг. Тухайлбал, төлөөллийг сонгууль, мандат, парламентын хүрээнээс гарган бүхэлд нь өөрчилж төлөөллийг эрх мэдэл, бэлгэдэл, дүр төрх, бүлгийн шинж чанар, бодлого гэсэн олон талт ойлголт болохыг дэвшүүлэн, төлөөллийн уламжлалт ойлголтуудыг шинэ түвшинд гаргасан нь орчин үеийн төлөөллийн чухал суурь ойлголтуудын нэг болсон байна. Питкин төлөөллийг дөрвөн үндсэн хэлбэрт ангилсан [6]:

- Албан ёсны төлөөлөл (Formalistic representation): Институцийн эрх мэдэл, мандат, сонгуульд сонгогдсон байдлаар илэрхийлэгдэнэ. Тухайлбал, сонгуульд өрсөлдөж иргэдийн олонхийн санал авч сонгогдсон парламентын гишүүн; сонгуулийн үр дүнд олгогдсон мандат; албан ёсны эрх мэдлийн хүрээнд төлөөлөл хэрэгжүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл, төлөөлөгч болон иргэдийн хооронд албан ёсны харилцаа бий болно.
- Дүр байдлын төлөөлөл (Descriptive representation): Төлөөлөгч нь сонгогчдын нийгмийн бүлэг, онцлог дүр төрхөөр ижил байх замаар төлөөлөх явдал юм. Жишээ нь эмэгтэйчүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, үндэсний цөөнх гэх мэт. Энэ нь "би энд төлөөлөгдөж байна" гэсэн мэдрэмж төрүүлэн, төлөөлөгч сонгогчдын хооронд итгэлцлийг нэмэгдүүлж, нийгмийн тэгш эрх, олон төрлийн төлөөллийг бий болгодог байна.
- Бэлгэ тэмдгийн төлөөлөл (Symbolic representation): Сонгогчид өөрсдийн эрх ашгийг төлөөллөөрөө дамжуулан хангаж байна гэсэн итгэлцэл, сэтгэл зүйд нөлөөлдөг хэлбэр юм. Парламентын ёс заншил, бэлгэдэл, албан ёсны илэрхийлэл, зан үйл зэргийг чухалчилж үздэг.

[5] Жонатан Вольф "Улс төрийн философи", 2012.
[6] Hanna Pitkin "The Concept of Representation", 1967.

Жишээ нь парламентын танхим дахь зан үйл, үндэсний эрх ашгийг хамгаалж буй дүр төрх, илэрхийлэл гэх мэт сонгогчдод миний сонирхлыг ойлгож байна гэх мэдрэмж төрүүлэх.

- Бодит төлөөлөл (Substantive representation): Энэ нь Питкины тодорхойлсноор хамгийн чухал хэлбэр бөгөөд төлөөлөгч бодит үйлдэл хийх, иргэдийн эрх ашиг, хүсэл сонирхлыг хамгаалж байгаа эсэхээр тодорхойлогддог байна. Төлөөлөгчдийн бодлого, үйл ажиллагаа, байр суурь, сонгогчдын эрх ашгийг хамгаалсан шийдвэр зэргээр хэмжигддэг. Тэрээр үүнийг хамгийн үр дүнтэй, жинтэй төлөөлөл гэж үзээд бодит үйлдэл, бодлогын чанар, иргэдэд өгсөн үр ашиг дээр төлөөллийн мөн чанар тогтдог гэж үзэж байсан.

II.Төлөөллийн үзэл баримтлал ба парламентын хяналт

Парламентын хяналт (parliamentary oversight) гэдэг нь парламент гүйцэтгэх засаглалын бодлого, үйл ажиллагаанд хяналт тавих, мэдээлэл авах, хариуцлага тооцох механизм, ард түмний төлөөллийн нэг илэрхийлэл байдаг. Иймд парламентын хяналт, түүний агуулгыг төлөөллийн үзэл баримтлалаар тайлбарлах нь зүйтэй. Ханна Питкин “Төлөөлөл бол зөвхөн мандат авах, нийгмийн бүлэгтэй адил харагдах эсвэл бэлгэдэл үзүүлэх биш, хамгийн чухал нь төлөөлөгч бодитоор юу хийж байгаад оршино”[7] гэж үзсэн. Харин Милль “Парламент нь “ард түмний нүд, чих, дуу хоолой”, төрийн энэхүү институтын гол зорилт нь засгийн газрыг хянах, түүний аливаа үйлдэл, үйл ажиллагааг хэлэлцэж, алдаа дутагдлыг нь буруушааж зэмлэх явдал бөгөөд ард иргэдийн гомдол саналыг авч үзэх, санал бодлоо илэрхийлэх газар байх ёстой”[8] гэсэн. Төлөөллийн үзлээр парламентын хяналт нь нэг талаас эрх мэдлийн үндэс сурвалж нь ард түмэн байж, хүсэл, ашиг сонирхлоо парламентын гишүүдээрээ төлөөлүүлэн хэрэгжүүлэх үйл явцын нэг хэсэг, нөгөө талаас төрийн ил тод байдал, олон түмний мэдэх эрх, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг иргэд сонгогчдын өмнөөс хянах, хариуцлага тооцох механизм гэж ойлгогдох бөгөөд дараах агуулга ажиглагддаг. Үүнд:

1. Парламент ард түмний өмнөөс хяналт тавих. Уламжлалт төлөөллийн онолоор төрийн эрх мэдэл ард түмнээс үүсэлтэй бөгөөд тэдний шууд төлөөлөл болох парламент, мандат авсан төлөөлөгч гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавих нь иргэдийн эрх чөлөөг хамгаалах гол баталгаа гэж

[7] Мөн тэнд.
[8] Ж.Төртогтох “Үндсэн хуулийн политологийн шинжилгээ”, 2010.

үздэг. Парламент гүйцэтгэх засаглалын бодлого, үйл ажиллагааг хянах, залан чиглүүлэх, хариуцлага тооцох бүрэн эрхтэй бөгөөд энэ эрхээ ард түмнээс авсан, тэдний шууд төлөөлөл байдаг.

2. Төлөөлөгч нь парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх үндсэн субьект мөн. Парламент нь төлөөллийг хэрэгжүүлэх байгууллага байдаг бол, сонгогчдын шууд төлөөлөл нь парламентын гишүүн бөгөөд императив болон чөлөөт мандатын зарчим баримтлан ажилладаг. Төлөөлөгч нь сонгогчдын хүсэл, ашиг сонирхлыг харгалзан, өөрийн мэдлэг, туршлагад тулгуурлан нийт улсын эрх ашгийн үүднээс хандаж, шийдвэр гарган парламентын хяналтыг хэрэгжүүлнэ. Иймд парламентын гишүүн бол иргэдийн сонгосон төлөөлөгч, парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх үндсэн субьект болдог.

3. Иргэдийн санал, гомдол, мэдээлэл парламентын хяналтын эх сурвалж болдог. Төрийн бодлого, үйл ажиллагаатай холбоотой тодорхой асуудлаар иргэдээс өргөдөл, гомдол парламентад гаргавал, түүнийг нь судлан үзэх, шалгах, хяналт хэрэгжүүлэх үндэслэл, мэдээллийн эх сурвалж болно.

4. Хариуцлага тооцох зарчим. Гүйцэтгэх засаглал парламентын өмнө, парламент нь ард түмний өмнө хариуцлага хүлээх зарчим бол парламентын хяналтын үндсэн агуулга байдаг. Тухайлбал, Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх эс хүлээлгэх, Засгийн газрыг огцруулах, сайд нарыг эргүүлэн татах, гүйцэтгэх засаглалын бодлого, үйл ажиллагаанд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх зэргээр илэрдэг. Харин иргэд сонгууль өгөх замаар тухайн төлөөлөгчөө сонгохгүй байх, эсвэл дахин сонгох байдлаар парламентад хариуцлага тооцох зарчим хэрэгждэг.

5. Ард түмний мэдэх эрх, төрийн ил тод байдлыг хангах. Төлөөллийн үзлээр парламентын хяналт нь иргэдийн мэдэх эрхтэй шууд холбогдож, ард түмний өмнө хариуцлагатай, ил тод засаглал бий болгох боломжийг өргөжүүлдэг. Гүйцэтгэх засаглалын бодлого, үйл ажиллагаа, мэдээ, мэдээллийг төлөөллийн байгууллага парламент сонсож, асуулт асуух, байр суурь илэрхийлэх, шийдвэр гаргах нь иргэдийн мэдэх эрхийг хангаж, төрийн ил тод байдлыг хангах хөшүүрэг болно.

Орчин үед Ханна Питкиний үзэл баримтлал парламентын хяналт ямар агуулга, зорилготой, хэрхэн хэрэгжих ёстойг тайлбарлахад тохиромжтой байгаагаараа чухал. Түүний боловсруулсан төлөөллийн үндсэн дөрвөн

хэлбэрийн хүрээнд парламентын хяналтыг дараах байдлаар тайлбарлах боломжтой:

- Албан ёсны төлөөлөл (Formalistic representation): Иргэд сонгуулиар өөрсдийн төлөөллөө сонгож мандат олгосон эрх мэдэл дээр тулгуурладаг. Ард түмний бүрэн итгэмжлэл хүлээсэн албан ёсны эрхтэй парламентын гишүүн хяналтыг хэрэгжүүлнэ. Ингэснээр парламентын хяналт нь хууль ёсны, албан ажил, шийдвэрээр илэрхийлэгддэг. Өөрөөр хэлбэл иргэд парламент, түүний гишүүдэд гүйцэтгэх засаглалыг хянах, асуулга тавих, мэдээлэл олж авах, огцруулах, Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх эсэх зэрэг эрхийг итгэмжлэн шилжүүлснээр парламентын хяналт хэрэгжих албан ёсны нөхцөл бүрддэг.
- Дүр байдлын төлөөлөл (Descriptive representation): Хэрэв парламент олон төрлийн төлөөллөөс бүрдэж чадвал хяналтын хүртээмж, тэгш байдал хангагдана. Жишээлбэл, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төлөөлөл парламентад сонгогдвол тэр бүлгийн хүсэл сонирхол, эрх ашгийг илэрхийлж, төрийн бодлого, үйл ажиллагаанд тусгах, хэрэгжилтийг хянах нөхцөл илүүтэй бүрдэнэ. Ингэснээр парламентын хяналтын хүртээмж нэмэгдэж, нийгмийн олон бүлгүүдийн тэгш байдлыг зохицуулна.
- Бэлгэ тэмдгийн төлөөлөл (Symbolic representation): Парламентын хяналт нь бэлгэдлийн утгаараа “Төр иргэдээ сонсож байна” гэсэн итгэлийг бий болгодог. Тухайлбал, парламентын гишүүд асуулт асуух, нээлттэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, мөрдөн шалгалт явуулах, хариуцлага тооцох зэрэг нь “намайг төлөөлж байна” гэж иргэдийн сэтгэл зүйд мэдрэгдэх, төлөөлөгч иргэдийн хооронд итгэлцэл бий болгодог байна.
- Бодит төлөөлөл (Substantive representation): Төлөөлөгч нь улс, иргэдийнхээ эрх ашигт нийцсэн бодит үйлдэл хийхийг шаарддаг, хамгийн үр дүнтэй хэлбэр болдог. Энэ үүднээс парламентын хяналт нь Засгийн газрын алдаа, зөрчил, үр ашиггүй байдлыг илрүүлэх, хууль бодлогын хэрэгжилтийг бодитоор үнэлж дүгнэх, засаж сайжруулах, иргэдийн эрх ашгийг хамгаалахын тулд хэрэгжих ёстой. Төлөөлөгчийн байр суурь, бодит үйлдэл нь жинтэй байж, ард түмний эрх ашиг, сонирхлын үүднээс хандаж хяналт хэрэгжүүлэх нь төлөөллийн мөн чанарт нийцнэ. Өөрөөр хэлбэл төлөөллийн энэ хэлбэрт парламентын хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх янз бүрийн арга хэрэгслээр дамжин төлөөлөгчийн бодит үйлдэл болдог байна.

III. Төлөөллийн үзлээр Монгол дахь парламентын хяналтыг тайлбарлах нь

Ард түмнээс сонгогдсон төлөөлөгчид гүйцэтгэх засаглалыг хянаж байх нь парламентын хяналтыг төлөөллийн онолоор тайлбарлах үндсэн агуулга байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуулинд төлөөллийн үзэл баримтлал, түүнийг хэрэгжүүлэх байгууллага, гүйцэтгэх эрх мэдлийн институтийг тодорхойлсон нь Монгол дахь парламентын хяналтыг төлөөллийн онолын үүднээс тайлбарлах үндэслэлийг бүрдүүлж байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд: "хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах" асуудлыг УИХ-ын онцгой бүрэн эрхэд хамааруулжээ. Онцгой бүрэн эрх гэдэг нь тухайлсан эрх үүргийг хэнтэй ч хуваалцахгүй дангаар эдлэхийг хэлдэг[9]. Харин 38 дугаар зүйлд: "Монгол улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн" гэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл ард түмний төлөөллийн байгууллага УИХ, гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар хэрэгжүүлэхийг заасан. Улсын Их Хурал үнэхээр ард түмнийг төлөөлж байна уу гэдгийг хэмжих аргын нэг нь парламентын хяналт байна. Иймд төлөөллийн үзлээр Монгол дахь парламентын хяналтыг дараах байдлаар тайлбарлаж болохоор байна. Үүнд:

1. Улсын Их Хурал ард түмний өмнөөс хяналт тавих байгууллага болох нь. Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлэгт, "Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ" гэж заасан. Энэ нь нэгдгээрт, засгийн бүх эрх мэдэл ард түмнээс уг сурвалж, үндэстэй байх хоёрдугаарт, тэрхүү эрх мэдлээ ард түмэн шууд эсвэл сонгуулиар байгуулсан төлөөлөгчдийн байгууллагаараа дамжуулж хэрэгжүүлэх төлөөллийн онолын суурь үзэл санаанд нийцэж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, засгийн бүх эрх, төрийн үйл хэрэгт оролцох эрх гэдэгт гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах хяналтыг багтаан ойлгож болно. Тэрхүү хяналтыг шууд, мөн сонгож байгуулсан төлөөлөгчдийн байгууллага буюу Улсын Их Хурлаар уламжлан хэрэгжүүлэхийг заасан. Энэ нь парламент ард түмний өмнөөс хяналт тавих төлөөллийн үзэл баримтлалын агуулгад нийцэж байна.

2. Улсын Их Хурлын гишүүн парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх субьект, төлөөлөл мөн. "Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална" гэж

[9] Товуусүрэн "Үндсэн хуулиа ойлгохуй" хялбаршуулсан тайлбар, 2024.

Үндсэн хуулийн гуравдугаар бүлгийн 23 дугаар зүйлд туссан нь Улсын Их Хурлын гишүүн бол зөвхөн сонгогдсон тойргийнхоо гишүүн биш, Монгол улсын нийт нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаагаа явуулж, ард түмний эрх ашгийг илэрхийлдэг, бие даасан эрх мэдэлтэй байна гэсэн агуулгыг илэрхийлж байгаа юм[10]. Өөрөөр хэлбэл, Улсын Их Хурлын гишүүн нь иргэдийн сонгосон элч төлөөлөгч бөгөөд чөлөөт мандатын зарчим баримтлан парламентын хяналт хэрэгжүүлэх субьект болно.

3. Иргэд өргөдөл, гомдол Улсын Их Хуралд гаргавал тэр нь парламентын хяналтын эх сурвалж болдог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлгийн 16 дугаар зүйлд: “иргэн, Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй...” гэсэн нь иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаа, алдаа дутагдалтай холбоотой өргөдөл, гомдол Улсын Их Хуралд гаргавал тэр нь парламентын хяналт хэрэгжүүлэх нэг үндэслэл, мэдээллийн эх сурвалж болохыг төлөөллийн онол тайлбарладаг. Мөн зүйлд: “иргэн, шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй...” гэсэн заалт нь нэгдүгээрт, төлөөлөгчдийн байгууллага гэж Улсын Их Хурлыг хэлнэ, хоёрдугаарт, төрийн удирдах хэрэг гэдэгт парламентын хяналтыг багтаан ойлгож болно. Өөрөөр хэлбэл, УИХ парламентын хяналт хэрэгжүүлж, иргэдийн эрхийг хамгаалах ёстой.

4. Хариуцлага тооцох зарчим. Энэ нь иргэдийн сонгосон төлөөлөгч гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавьж хариуцлага тооцох, нөгөө талаас сонгогдсон төлөөлөгч нь ажлаа муу хийвэл ард түмэн тухайн төлөөлөлдөө сонгуулиар хариуцлага тооцож байх үндсэн хоёр агуулгатай. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлд, Ерөнхий сайд, хуульд зааснаар Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах; 41 дүгээр зүйлд, “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, төрийн хууль биелүүлэх ажлыг Улсын Их Хурлын өмнө хариуцна”, “Засгийн газар үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнана”, мөн Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх эсэх тогтоол батлах замаар огцруулж болохыг Үндсэн хуулийн 44 дүгээр зүйлд тус тус заасан нь ард түмэн төлөөллөөрөө дамжуулан гүйцэтгэх засаглалдаа хариуцлага тооцох үзэл санаа юм.

5. Ард түмний мэдэх эрх, төрийн ил тод байдлыг хангах. Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлд: “Монгол Улсын иргэн., Төр, түүний байгууллага

[10] Мөн тэнд.

хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй" гэсэн нь ард түмний мэдэх эрхийг хөндөж байна. Энэхүү мэдэх эрхээ хангах нэг арга бол парламентын хяналт байдаг бөгөөд иргэд өөрсдийн сонгосон төлөөлөгч, төлөөллийн байгууллага болох Улсын Их Хурлаар уламжлан хэрэгжүүлнэ. Ингэснээр төрийн ил тод байдлыг хангах нэг нөхцөл бүрддэг.

Америкийн судлаач Ханна Питкиний боловсруулсан төлөөллийн үндсэн дөрвөн хэлбэрийн хүрээнд Монгол дахь парламентын хяналтыг тайлбарлах боломжтой. Үүнд:

- Албан ёсны төлөөлөл (Formalistic representation): "Улсын Их Хурал нэг танхимтай, 126 гишүүнтэй байна. УИХ-ын сонгуулийг сонгуулийн холимог тогтолцоогоор явуулж, 78 гишүүнийг олныг төлөөлөх, 48 гишүүнийг хувь тэнцүүлэн төлөөлөх аргаар сонгоно" гэж Үндсэн хуулинд заасан нь албан ёсоор ард түмний төлөөлөл бүрдэхийг илэрхийлнэ. Өөрөөр хэлбэл, УИХ, түүний гишүүн нь албан ёсны үйл ажиллагаа явуулах, парламентын хяналт хэрэгжүүлэх хууль ёсны эрхтэй болно.
- Дүр байдлын төлөөлөл (Descriptive representation): Манай Үндсэн хуулинд Улсын Их Хурлын тодорхой тооны гишүүнийг хувь тэнцүүлэх аргаар сонгож, нийгмийн олон янзын төлөөллийг парламентад бүрдүүлэхийг тусгасан нь төлөөллийн хүртээмж, тэгш байдлыг хангаж, парламентын хяналтын чанарт нөлөөлнө. Тухайлбал, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, эмэгтэйчүүд гэх мэт нийгмийн олон бүлгүүдийн эрх ашиг парламентын хяналтад илэрхийлэгдэнэ.
- Бэлгэ тэмдгийн төлөөлөл (Symbolic representation): Иргэд өөрсдийн сонгосон Улсын Их Хурлын гишүүдээрээ дамжуулан эрх ашгаа төлөөлүүлж байна гэсэн итгэл тэдний сэтгэл зүйд нөлөөлдөг нь энэ хэлбэрийн онцлог байдаг. Тухайлбал, УИХ-ын гишүүн чуулганы танхимд Ерөнхий сайд, кабинетын гишүүдээс асуулт асуух, үг хэлэх, Засгийн газрын тодорхой бодлого, үйл ажиллагаанд хяналт тавьж байгаа дүр төрх, илэрхийлэл нь иргэдэд миний ашиг сонирхлыг ойлгож байна гэх мэдрэмж төрүүлдэг байна.
- Бодит төлөөлөл (Substantive representation): Энэ нь Улсын Их Хурал, түүний гишүүдийн зүгээс иргэдийн эрх ашиг, хүсэл сонирхлыг хамгаалах бодит үйлдэл, үйл ажиллагаагаар тодорхойлогддог төлөөллийн чухал хэлбэр байдаг. Иймд бодит үйлдлийн нэг нь

парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх явдал юм. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 28 дугаар зүйлд: “Хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь хянан шалгах түр хороо байгуулах санал тавибал Улсын Их Хурал цөөнхийн төлөөллийг оролцуулан уг хороог байгуулна” гэж парламентын хяналтын шинэ арга хэлбэрийг тусгасан. Энэ нь нэгдүгээрт, нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар УИХ-ын 32 гишүүн нэгдвэл хянан шалгах хороо байгуулах, хоёрдугаарт цөөнхийн төлөөллийг заавал оролцуулах бөгөөд бодит төлөөлөл, парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэхэд чухал юм.

Дүгнэлт

Монгол дахь парламентын хяналтыг төлөөллийн онолоор тайлбарлавал ард түмнээс сонгогдсон Улсын Их Хурал гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч Ерөнхий сайд, Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааг хянах, хариуцлага тооцох арга механизм юм. Хяналтыг хэрэгжүүлэх үндсэн субьект нь сонгогчдоос мандат авсан УИХ-ын гишүүд байна. Өөрөөр хэлбэл, парламент иргэдийн өмнөөс гүйцэтгэх засаглалыг хянах нь парламентын хяналт бөгөөд ард олон сонгуулиар парламентад хяналт, хариуцлага тооцдог болохыг төлөөллийн онолоос ойлгож болно. Улсын Их Хурал үнэхээр ард түмнийг төлөөлж байна уу? гэдгийг хэмжих аргын нэг нь парламентын хяналт болдог. Үүнийг онолын үүднээс тайлбарлах боломжийг төлөөллийн уламжлалт болон орчин үеийн үзэл баримтлал олгож байна.

Парламент нь хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг, ард түмний хүсэл, ашиг сонирхлыг төлөөлдөг төлөөллийн байгууллага билээ. Төлөөлөл хэрэгжүүлэх шинжээс нь хамааруулан парламентын хяналтыг судлахад төлөөллийн онол нөлөөтэй. Тухайлбал, үндсэн агуулгаараа парламентын хяналтын эх сурвалж нь ард түмэн байж, тэдний өмнөөс хяналт тавьдаг байна. Хяналт тавих нь иргэдийн гомдол, мэдээлэлд үндэслэгдэж, засгийн газарт хариуцлага тооцох механизм, төрийн ил тод байдлыг хангах хөшүүрэг болно. Иймд Монгол дахь парламентын хяналтыг төлөөллийн онолын хүрээнд судлах нь ач холбогдолтой.

Онолын үзэл баримтлалд төлөөлөл нь албан ёсны, дүр байдлын, бэлэг тэмдгийн хэлбэрээс илүүтэй үйлдэл, үйл ажиллагаанд тулгуурладаг бодит төлөөллийн хэлбэрт парламентын хяналтын мөн чанар оршдог.

Улсын Их Хурал тодорхой асуудлаар хянан шалгах түр хороо байгуулж, парламентын хяналтыг хэрэгжүүлэх нь бодит төлөөллийн хэлбэр, агуулгад нийцэж байгаа нь судалгаанаас харагдана.

Ашигласан ном, материал

1. Шарль Монтескье “Хуулийн амин сүнс” орч., 2015
2. Ж.Ж.Руссо “Нийгмийн гэрээ ба улс төрийн эрхийн зарчмууд”, 2015
3. Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан “Парламентат ёс”, 2005
4. Л.Өлзийсайхан “Парламент”, 2001
5. Жонатан Вольф “Улс төрийн философи”, 2012
6. Ж.Төртогтох “Үндсэн хуулийн политологийн шинжилгээ”, 2010
7. Товуусүрэн “Үндсэн хуулиа ойлгохуй” хялбаршуулсан тайлбар, 2024
8. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
9. Hanna Pitkin “The Concept of Representation”, 1967
10. IPU “Global parliamentary report”, 2012

THE REPRESENTATION THEORY AS A THEORETICAL FOUNDATION FOR EXAMINING PARLIAMENTARY OVERSIGHT IN MONGOLIA

Abstract: One of the ways to measure whether the State Great Khural (Parliament) genuinely represents the will of the people is parliamentary oversight. The purpose of this research is to conceptualize parliamentary oversight in Mongolia through the framework of representation theory. It explores how the parliamentary oversight is theorized within theoretical frameworks, as well as within the representation theory. It also analyzes parliamentary oversight in Mongolia and the constitutional grounds for its implementation, and interprets these through the concept of representation theory. The State Great Khural is vested with the authorities to appoint and dismiss the Prime Minister and to oversee the policies and activities of the Government, and one mechanism for exercising this authorities is parliamentary oversight. Representation theory explains that the origin of this oversight authority derives from the people.

Key words: Representation theory, Parliamentary oversight, Parliamentary oversight in Mongolia