

**ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ТАЛААРХ ОНОЛЫН ХАНДЛАГА:
МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ИНСТИТУТ**

Я.Төгөлдөр

ШУТИС, Нийгмийн ухааны салбарын эрхлэгч, дэд профессор

Д.Бумдарь

МУИС, ШУС, Нийгмийн ухааны салбар,
Улс төр судлалын тэнхимийн профессор

Түлхүүр үг: ерөнхийлөгчийн засаглал, сонгодог ерөнхийлөгчийн засаглал, хагас ерөнхийлөгчийн засаглал, ерөнхийлөгчийн институт

Агуулга

- Хураангуй
- Ерөнхийлөгчийн засаглалын тухай онолын хандлага
- Монгол улсын ерөнхийлөгчийн институт

Хураангуй: “Ерөнхийлөгч” хэмээх нэр томъёо нь латин хэлний “prae” буюу өмнө, “sedereto sit” гэсэн үгнүүдээс бүтсэн praesidens “өмнө талд суух, тэргүүнд суух” хэмээх үгнээс гаралтай. Дундад зууны сүүл үеэс Англи хэлэнд president буюу ерөнхийлөгч хэмээх утгаараа хэрэглэгдэх болсон. Харин ерөнхийлөгчийн засаглалын тогтолцоо нь 1787 оны Америкийн үндсэн хуулиас эхтэй бөгөөд гүйцэтгэх засаглал болон төрийн тэргүүний хувьд “ерөнхийлөгч” гэсэн албан тушаалыг анх бий болгосон улс юм. Энэ үеэс ерөнхийлөгчийн засаглалын үзэл санаа дэлгэрч, 20-р зууны хоёрдугаар хагасаас хойш бусад улс орнуудад хэрэгжиж эхэлсэн.

Ерөнхийлөгч хэмээх улс төрийн албан тушаалын эрх мэдлийн цар хүрээ, бүрэн эрхийн хүрээ хязгаар, гүйцэтгэх засаглалд эзлэх байх суурь нь улс орнуудын улс төрийн тогтолцооноос хамааран харилцан адилгүй байдаг. Зарим улс ерөнхийлөгчдөө гүйцэтгэх эрх мэдлийг хуваарилан ерөнхийлөгчийн засаглалтай байх улс төрийн сонголтыг хийдэг бол зарим орон ерөнхийлөгчдөө бэлгэдлийн чиг үүрэг бүхий төрийн тэргүүний үүргийг хуваарилж парламентын засаглалтай байх сонголтууд практикт хэрэгжсээр ирсэн.

Монгол улсын хувьд төрийн тогтолцоонд “Ерөнхийлөгч” болон “Ерөнхийлөгчийн институт” хэмээх нэршил, практик хэрэгжилтийн хувьд бусад засаглалын субъектүүдийг бодвол харьцангуй шинэхэн, богино хугацааны хөгжлийн түүхтэй гэж үзэж болно.

Ийнхүү 1992 оноос хойших 30 жилийн хугацаанд парламентын засаглалтай Монгол улсын төрийн тогтолцоонд ерөнхийлөгчийн институт, төрийн тэргүүний статусын хязгаарлагдмал эрх мэдэлтэй эсэхийг судлах, гадны болон монголын судлаачдын хагас ерөнхийлөгчийн улс төрийн тогтолцоотой хэмээх дүгнэлтэд хүргэдэг үндэслэлүүдийг тодруулан авч үзэхийг зорьсон болно.

ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ТУХАЙ ОНОЛЫН ХАНДЛАГА

А. Сонгодог Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо

Орчин үеийн ардчилсан засаглалтай улс төрийн тогтолцоонууд засаглалын эрх мэдлийг хуваарилсан байдлаараа хоёр хувилбараар хэрэгжиж байна. Нэг нь хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагаас итгэл хүлээнээр хууль ёсны болж, ажиллах боломж нь хангагддаг гүйцэтгэх засаглал бүхий парламентын тогтолцоо, нөгөө нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг байгууллагууд нь тусдаа, гүйцэтгэх засаглал нь бүрэн эрхийнхээ хугацаанд бие даан ажилладаг ерөнхийлөгчийн тогтолцоо юм. Дэлхийн цөөн хэдэн улсад уг хоёр тогтолцооны холимог хувилбар болох хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо хэрэгжиж байна.

Аливаа улсын улс төрийн тогтолцоо нь 1.Эрх мэдлийг салгаж, хуваарилах; 2.Эрх мэдэл харилцан тэнцвэртэй байх; 3.Эрх мэдэл харилцан хяналттай байх зарчимд суурилдаг. Дээрх гурван зарчмаар төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институтууд тус бүртээ тодорхой хуваарилагдсан эрх мэдэлтэй тул давхардахгүй, нэгнийхээ ажилд саад болохгүй, эрх мэдэл нь тэнцвэртэй тул аль нэг институтэд эрх мэдэл төвлөрөхгүй, харилцан хяналтын зарчмаар бие биеэ хариуцлагатай ажиллуулах боломжтой болдог.

Харин энэхүү төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолыг улс орнууд харилцан адилгүй, хатуу болон зөөлөн гэсэн хоёр хувилбараар хэрэгжүүлдэг. Хатуу хувилбараар хууль тогтоох, гүйцэтгэх болох шүүх эрх мэдлийн институтууд салангид, ерөнхийлөгчийн тэргүүлэх гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлэгч засгийн газар нь парламентаас хамаарал багатай ерөнхийлөгчийн тогтолцоо бий болно. Эс бол засгийн газрыг хууль тогтоох байгууллагаас томилсон ерөнхий сайд удирдан, рөнхийлөгч нь бэлэгдлийн чанартай (улс төрийн эрх мэдэл байхгүй) чиг үүрэг бүхий парламентын тогтолцоо бий болно.

Улмаар хүчтэй гүйцэтгэх засаглалтай ерөнхийлөгчийн тогтолцоо, эсвэл хүчтэй хууль тогтоох институцтэй парламентын тогтолцоо нь засаглалын сонгодог загварууд юм.

Ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнууд:¹

Төв болон Өмнөд Америк (18): Аргентин, Боливи, Бразил, Чили, Колумб, Коста-Рика, Доминиканы Бүгд найрамдах улс, Эквадор, Сальвадор, Гватемал, Гондурас, Мексик, Никарагуа, Панам, Парагвай, Перу, Уругвай, Венесуэл

Африк (24): Ангол, Бенин, Бурунди, Камерун, Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Чад, БН Ардчилсан Конго Улс, Габон, Гамби, Гана, Гвиней, Кени, Либери, Малави, Мозамбик, Нигер, Сьерра-Леоне, Сейшелийн арлууд, Судан, Өмнөд Судан, Танзани, Того, Замби, Зимбабве

Ази (5): Индонез, Мальдив, Филиппин, Палау, Өмнөд Солонгос

Төв ази (9): Афганистан, Иран, Беларусь, Кипр, Казахстан, Тажикистан, Туркменистан, Узбекистан, Йемен, Армени

¹ https://cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/l/List_of_countries_by_system_of_government.htm

Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улс орны ерөнхийлөгч бүх ард түмнээс шууд сонгогддог бөгөөд бүрэн эрхийн хугацаа нь 4-6 жил байх, 4 жилийн хугацаатай сонгогдсон ерөнхийлөгч дахин нэг удаа сонгогдох онцлогтой байна. Ганц АНУ-ын ерөнхийлөгч бүх ард түмнээс шууд биш, харин сонгуулийн коллегиаас сонгодог. ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн, мөн төрийн тэргүүн байна. Бүрэн эрхийнхээ хугацаанд ерөнхийлөгч нь тогтвортой ажиллах боломжтой ч тодорхой нөхцөлд хууль тогтоох байгууллага импичментээр ерөнхийлөгчийг чөлөөлөх эрх зүйн боломж байгаа нь парламентын зүгээс ерөнхийлөгчид тавих хяналтын механизм юм.

Гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний хувьд ерөнхийлөгч кабинетаа өөрөө томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхтэйн дээр хууль санаачлах, томилох, санхүүгийн эрх мэдэл, гэрээ байгуулах, дайн зарлах эрх нь түүний үндсэн эрх болж баталгаажсан байдаг бөгөөд үүнд:

- *Хууль санаачлах эрх мэдэл:* хууль тогтоох эрх мэдлийн институттэй харилцаж ажиллах энэ зохицуулалт ихэнх улсад байдаг хэдий ч улс төрийн тогтолцооноос хамааран хууль санаачлах эрхийн цар хүрээ нь харин харилцан адилгүй байдаг.
- *Санхүүгийн эрх:* төсөвтэй холбоотой санал хураалтад мухардал үүсэх үед оролцох боломж, эсвэл зарим төрлийн төсвийн зарцуулалтад хориг тавих эрхээр илэрнэ.
- *Томилох эрх:* кабинетаа бүрдүүлэх, томилох эрхтэй. Зарим тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагатай хамтрах зохицуулалт бий.
- *Гэрээ байгуулах эрх:* гэрээ байгуулах эрх өгдөг ч хууль тогтоох байгууллага соёрхон батлах зохицуулалт бий.
- *Дайн зарлах эрх:* ихэнх улсад хууль тогтоох байгууллагатай зөвшилцсөний үндсэн дээр зарлах эрх хэрэгжих боломжтой.

Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь өөрийн гэсэн давуу болон сул талуудтай. Судлаачид дараах дөрвөн давуу талыг онцолдог бөгөөд үүнд:

- *Хууль ёсны баталгаа.* Ард түмнээс шууд сонгогддог, бүх нийтийн саналаар гарч ирсэн гэдгээрээ маш өндөр түвшний хууль ёсны баталгаатай болдог.
- *Эрх мэдлийн хуваарилалт тодорхой байх.* Хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын зааг, харилцан хяналт тодорхой, ойлгомжтой байх давуу талтай гэж гэж үздэг байна. Парламентын засаглалд ялсан намын дарга ерөнхий сайд болох үед парламентын зүгээс гүйцэтгэх засаглалд хяналтад тавихад хүндрэлтэй болдог хэмээн тайлбарладаг.
- *Тогтвортой байх боломж.* Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлж, сайд нараа өөрөө томилдог тул засгийн газар маш тогтвортой ажиллах нөхцөл бүрддэг. Мөн ерөнхийлөгчийн засаглалтай тогтолцоонд үндсэн хууль зөрчсөн тохиолдолд л ерөнхийлөгчийг огцруулах боломжтой ч ийм нөхцөл төдийлөн тохиолддоггүй.
- *Зохистой хариу үйлдэл.* Ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцан хяналт илүү сайн хэрэгждэг гэж үздэг. Гэхдээ хууль тогтоох байгууллага ерөнхийлөгчийн санаачилсан гэрээ хэлэлцээрийг хүлээн авахгүй байх зохицуулалт хийгдсэн байдаг.

Б. Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо

Хагас ерөнхийлөгчийн засаглал хэмээх нэр томъёог судлаач М.Дюверже² хэрэглэсэн бөгөөд хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын харилцан хамааралд “хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын” шинж оршиж байна хэмээн үзсэн байдаг. Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо бол “ард нийтээс сонгогдсон ерөнхийлөгч нь ерөнхий сайдтай хамтран гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлж, хууль тогтоох байгууллагаас итгэл үзүүлдэг³ тогтолцоо хэмээн судлаач Роберт Элжи тодорхойлжээ.

М.Дювержэгийн (Maurice Duverger) онолоор “хагас ерөнхийлөгчийн засаглал”⁴-ын шинж чанаруудыг дараах үндсэн гурван шалгуураар тодорхойлсон. Үүнд :

- Ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгодог байх
- Үндсэн хуулиар олгогдсон хүчтэй эрх мэдэлтэй байх
- Парламентаас олгогдсон легитимт байдлын дагуу ерөнхийлөгч болон ерөнхий сайдын гүйцэтгэх засаглал дах эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэр хадгалагддаг. Гэхдээ парламентын зүгээс кабинетад хариуцлага тооцох асуудал үүсэхэд энэхүү тэнцвэртэй байдал алдагдана.

Гэвч засгийн газрын гишүүдийг томилох, чөлөөлөх эрхийг давуу байдалтай ерөнхийлөгчид олгосон байх нь түгээмэл. Хоёрдмол байдлыг үүсгэх эрсдэлтэй хууль тогтоох эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч байгууллага болон ерөнхийлөгчийн институтийн эрх мэдлийн хязгаарыг хэрхэн тодорхойлж, үндсэн хуульд тусгасан байх нь асуудал дагуулдаг хэмээн судлаачид үздэг. Өөрөөр хэлбэл хагас ерөнхийлөгчийн засаглал нь ерөнхийлөгчийн болон парламентын засаглалын зарим шинжийг хослуулан үндсэн хуульд тусгаж өгснөөр хэрэгждэг байна. Тухайлбал:

- Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах эрх
- Хууль тогтоох байгууллагыг тараах
- Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хязгаарлалт, огцруулах зэрэг юм.

Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалыг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд ерөнхийлөгч, ерөнхий сайд хоёрын эрх мэдлийг тэнцвэртэй хуваарилах шаардлагатай бөгөөд дараах эрх мэдлийг хамтран хэрэгжүүлэх нь хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын амжилттай орших үндэс гэж судлаачид үзжээ. Үүнд:

- Дотоод, гадаад бодлого
- Тогтоол гаргах эрх мэдэл
- Томилох эрх мэдэл: төрийн болон улстөрийн албан тушаалтан
- Засгийн газрыг байгуулах эрх мэдэл
- Хориг тавих эрх⁵

Засгийн газар байгуулах, огцруулах эрх: Ерөнхий сайдыг томилох гурван хувилбар байдаг бөгөөд үүнд:

- Ерөнхийлөгч ерөнхий сайдыг томилох бүрэн эрхтэй байх

² Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8 (1980), pp, 165-87; see also Shugart and Carey, *Presidents and Assembly* and Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*.

³ Robert Elgie (2003). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford., p. 13.

⁴ Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein & Ernst Vesper. Duverger’s concept: Semi-presidential government revisited. *European Journal of Political Research* 34: 201p, 1998

⁵ <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

- Ерөнхийлөгч томилж, парламент батламжлах
- Парламент томилж, ерөнхийлөгч ёсчлох хувилбаруудыг багтаасан

Ерөнхийлөгч засгийн газрыг байгуулах хувилбараар бол мөрийн хөтөлбөр ойролцоо нэгнийг сонгох, эсвэл улс төрийн зөвшилцөл хийх хэрэгцээ гарна. Учир нь засгийн газрыг огцруулах үл итгэх эрх хууль тогтоох байгууллагад байдаг учир эрх баригчдыг сонгох буюу эрх баригчдын санал болгосон гишүүдийг оруулах нь түгээмэл байна. Ерөнхийлөгч томилж, парламент батламжлах нь хяналт, тэнцвэрийг хангахад илүү нийцтэй хувилбарт тооцогддог. Учир нь ерөнхийлөгчийн эрх ашгаас өөр эрх ашгийг засгийн газар хэрэгжүүлэх, нөгөө талаас ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хязгаарлах, хянах сайн талтай гэж үздэг.

Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын тогтолцоонд засгийн газрыг огцруулах механизм нь дараах гурван шалтгаантай байна. Үүнд:

1. Засгийн газар ажиллаж чадахгүй тохиолдолд
2. Засгийн газар ерөнхийлөгчид хяналт тавьж чадахаа больсон тохиолдолд
3. Ерөнхийлөгч хамтарч ажиллаж чадахгүй болсон тохиолдолд огцрох зохицуулалт хийж өгдөг.

Засгийн газрыг огцруулах институци нь хууль тогтоох байгууллагаас уу, Ерөнхийлөгчийн институтын зүгээс гэдгээрээ мөн ангилагддаг. Тодруулбал:

- Ерөнхийлөгч, хууль тогтоох байгууллага хамтарч засгийн газрыг бүрэн бүрэлдэхүүнээр нь огцруулна. Энэ тохиолдолд ерөнхийлөгч, парламент хоёрын хамтран байгуулсан засгийн газар байна.
- Зөвхөн хууль тогтоох байгууллага засгийн газрыг огцруулна. Ерөнхий сайд, ерөнхийлөгчийн байгуулсан кабинет ⁶ байна.

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой байх нь ардчиллын хямралыг арав дахин илүү авчирдаг хэмээн судлаач Элжи үзсэн байдаг. Учир нь ерөнхийлөгчид парламентыг татан буулгах эрх үндсэн хуулиар олгогддог бөгөөд засгийн газарт итгэл үзүүлэхгүй байдал удаа дараа давтагдах юм бол энэхүү эрх нь нээгддэг. Учир нь засгийн газрын кабинетын гишүүдийн томилох, санал болгох боломж ерөнхийлөгчид олгогдсон байвал парламентыг тарааж дахин сонгууль зарладаг. Гэвч энэ нь засаглалыг хямралд авчирах аюултай тул үндсэн хуульд дараах механизмыг суулгаж өгсөн байдаг.

- Ерөнхийлөгч хууль тогтоох байгууллагыг тараах үндэслэл нь төсвөө батлуулж чадахгүй байх. Эсвэл 2 удаа засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй байх.
- Ерөнхийлөгч өөрийн эрх мэдлээ хууль бусаар нэмэгдүүлэхийн тулд онц байдлын үе, дайны үеийг ашиглан хууль тогтоох байгууллагыг тараах. Эсвэл хууль тогтоох байгууллага ерөнхийлөгчид импичмент тооцож эхлэх үед болон шинэ сонгуулийн дараа тараах. Эдгээр тохиолдолд үндсэн хуульд хязгаар тавьж өгдөг. Дээрх нөхцөл үүссэн үед тараах эрхийг олгохгүй механизм үйлчилдэг.
- Тараах давтамжийг холдуулах, процедурын зохицуулалт хийж өгөх зэргээр эрх мэдлийн хязгаарлалт хийж өгдөг.

Ерөнхийлөгч нь засаглалын хяналт-тэнцэлийн тогтолцоонд бие даасан субъект байх уу, эсвэл хамтран оролцогч байх уу гэсэн асуултад тухайн улс орон хэрхэн хариулж байгаагаас хамааран ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, чиг үүргийн хүрээ тодорхойлогдож, улс төрийн тогтолцоондоо эрх мэдлийн хуваарилалт болж, үндсэн хуульд тусдаг. Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын хамгийн чухал асуудал бол гүйцэтгэх

⁶ <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

эрх мэдлийг засаглалын субъектүүд хооронд хэрхэн хуваарилж, үндсэн хуульдаа яаж томъёолж тусгах тухай асуулт юм.

Манай улс парламентын засаглалтай ч ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх засаглалд оролцох эрхтэй байгаа нь хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд багтаах үндэслэл болж байгааг дараагийн хэсэгт тусгайлан авч үзье. Учир нь манай улсыг тодорхой шалгуураар судлан үзээд хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай 23⁷ улсын нэг нь Монгол Улс юм гэсэн импакт бүхий судалгааны үр дүн гаргасан бүтээл байдаг.⁸

Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнууд гүйцэтгэх эрх мэдлээ хэрхэн хуваарилж байгаад үндэслэн засаглалд Ерөнхийлөгчийн оролцооны гурван загварыг гаргасан байдаг. Эдгээр нь:

1. **Төлөөлүүлэх загвар** (the principal-agent model):

Ерөнхийлөгчийн зүгээс бодлого боловсруулахад хяналт тавьж, засгийн газар нь түүний төлөөлөгчийн үүргийг гүйцэтгэн, бодлогыг хэрэгжүүлэх ажлыг хариулцна. Уг загвараар ерөнхийлөгч санаачлан засгийн газрыг бүрэн бүрэлдэхүүнээр огцруулах эрхтэй тул ерөнхийлөгчийн авторитар тогтолцоог бий болгох эрсдэл агуулдаг сул талтай. Энэ нь ерөнхийлөгч - хууль тогтоох байгууллагатай хамтран засгийн газрыг байгуулдаг тогтолцоонд түгээмэл ажиглагддаг эрх мэдлийн хуваарилалт юм. (Жишээ: ОХУ)

2. **Бэлэгдлийн загвар** (the figure head-principal model):

Бэлэгдлийн чиг үүрэг бүхий ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцохгүй, ёслолын чиг үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдэл нь ерөнхий сайд, түүний кабинетад төвлөрнө. (Жишээ: Финлянд, Ирланд улс)

3. **Арбитр, менежерийн загвар** (the arbiter-manager model):⁹

Ерөнхий сайд нь гүйцэтгэх засаглалын топ менежерийн чиг үүргийг гүйцэтгэж, засгийн газраа удирдаж ажиллана. Ерөнхийлөгч нь засгийн газрын үйл ажиллагаа, ерөнхий сайдад буюу гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарах хууль, тогтоомжид хяналт тавина. Зарим улсад ерөнхийлөгч нь хууль тогтоох эрх мэдэлд хамааруулж болох хуульд хориг тавих эрх мэдэл хэрэгжүүлж байгаа нь нэмэлтээр арбитрын чиг үүрэг хэрэгжүүлж байна гэж үздэг. (Жишээ: Франц улс)

Ерөнхийлөгчийн институтын дээрх загварт үндэслэн, Монгол улсын ерөнхийлөгч бэлэгдлийн болон арбитр, менежерийн загварын шинжийг агуулсан гэж дүгнэж үзэх боломжтой байна.

Манай улс үндсэн хуульдаа парламентын засаглалтай улс гэж тунхагласан хэдий ч эрх мэдлийн хуваарилалт, тогтолцооны хувьд ерөнхийлөгчийн институтын

⁷ https://www.cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/l/List_of_countries_by_system_of_government.htm

⁸ Bahro, H. (1997a). *Semipresidentialism in post-communist states? On the dissemination of a form of government between parliamentarism and presidentialism* (Osteuropa-Recht 43: 1–18) бүтээлд Германы улс төр судлаач Horst Bahro, Ernst Veser нар тодорхой шалгуурын дагуу судлахад хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан орнууд, мөн Монгол, Польш, Румын, Болгар, Словени, Хорват, Серби, Македон зэрэг посткоммунист орны дийлэнх нь хагас ерөнхийлөгчийн засаглал гэсэн ангилалд багтаж байна гэсэн сонирхолтой ажиглалт хийжээ.

⁹ <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

байр суурь засаглалд оролцох байдал нь хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын шинжийг агуулж байгаа юм.

МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ИНСТИТУТ

Б.Даш-Ёндон судлаачийн 1999 оны “Төрийн тэргүүн бол ерөнхийлөгч” бүтээлд төрийн тамгыг ерөнхийлөгч барина гэсэн заалтыг үндэс болгон төрийн тэргүүн бол байгууллага /институт биш, харин албан тушаалтан”¹⁰ гэж тайлбарласан байна.

Харин ихэнх судлаачдын бүтээлд ерөнхийлөгчийг тодорхой эрх мэдэлтэй бие хүн гэхээс илүүтэйгээр улс төрийн тогтолцоонд тодорхой чиг үүрэгтэй оролцогч засаглалын институт гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх хандлага нийтлэг байна. Жишээлбэл, судлаач Д.Болд-Эрдэнэ “төрийн тэргүүн нь ард түмнээс сонгогдог, тэдний нийтлэг эрх ашиг, сонирхлыг илэрхийлдэг гэдэг талаасаа тодорхой албан тушаалтан мөн боловч засаглалыг хэрэгжүүлэхэд оролцоо, эрх мэдлийн хуваарилалтад гүйцэтгэж байгаа үүрэг, нөлөөллийн хувьд түүнийг засаглалын нэгэн онцгой субъект, институт гэж үзэхээс аргагүй”¹¹ гэсэн үндэслэл дэвшүүлжээ.

Монгол улсын анхны ерөнхийлөгч П.Очирбат нь ерөнхийлөгчийн институт гэсэн үндсэн хуулийн нэр томъёо, ойлголт байхгүй ч ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх гэсэн утгаар институт хэмээх ойлголтыг хэрэглэж заншсан тухай тайлбарлажээ.¹²

Л.Хангай “Монгол улсын ерөнхийлөгч бол засаглалын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл явцад хуулиар олгогдсон тодорхой эрх үүрэгтэй оролцон нөлөөлөгч засаглалын онцгой субъект, байгууллага/ институт юм гэж үзэх бүрэн үндэслэл байна”¹³ гэж үзсэн бол академич Ж.Амарсанаа “ерөнхийлөгч бол улс төр, хууль зүйн талаасаа нэг хүн биш, төрийн бүхэл бүтэн институц юм” хэмээн онцолжээ.

Хуульч Б.Чимэд “ерөнхийлөгчийн байгууллага/ институт гэдэг үгийг хамтад нь хэрэглэж, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч засаглалын нэг өвөрмөц байгууллага/ институт”¹⁴ хэмээн үзэж байсан нь түүний бүтээлүүдээс тодорхой харагддаг.

Эдгээрээс дүгнэхэд, Монгол улсын ерөнхийлөгч нь үндсэн хуулиар төрийн тодорхой эрх мэдэл хуваарилагдсан, улс төрийн тогтолцоонд тодорхой орон зай эзэлсэн институт болох нь тодорхой байна.

Харин ерөнхийлөгчийн институтийн өөрийн гэсэн онцлогийг бий болгож буй хоёр шинж чанар байна.

Нэгдүгээрт, Монгол улсын ерөнхийлөгч нь ганц бие хүнээр илэрхийлэгдэх хэдий ч засаглал дахь оролцооны хувьд дан ганц хувь улс төрчийн үүднээс биш, институтийн хүрээнд ажилладаг бусад улс орны ерөнхийлөгч нарын нийтлэг шинж агуулагдаж байна. Энэ нь Монгол улсын ерөнхийлөгч, ерөнхийлөгчийн тамгын газар, түүний бүтэц, зохион байгуулалтаас харж болно.

¹⁰ Монгол улсын үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. (1999).Товхимол 1. УБ., 92 дахь тал

¹¹ Философи, эрх зүйн судлал. 26 дугаар боть.(2011). УБ., 167 дахь тал.

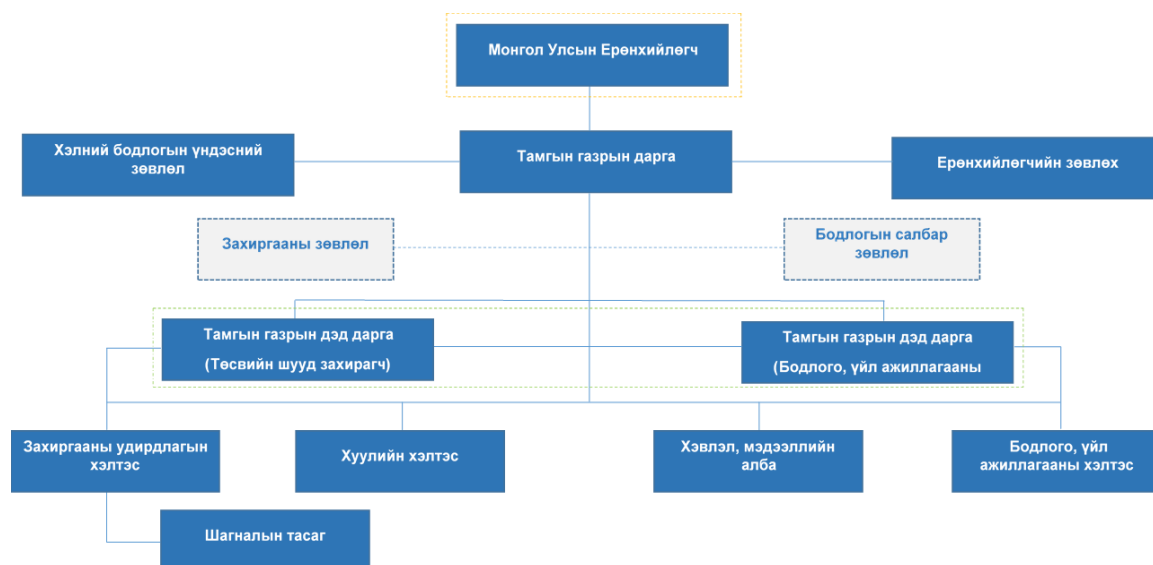
¹² Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь. Онол парктикийн хурал.(2003). УБ., 99 дахь тал

¹³ Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь. Онол парктикийн хурал.(2003). УБ., 101 дэх тал

¹⁴ Мөн тэнд

Бүдүүвч 1.

Ерөнхийлөгчийн тамгын газрын бүтэц, зохион байгуулалт



Эх сурвалж: Монгол улсын ерөнхийлөгчийн 2013 оны 11 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 11 дүгээр захирамжийн 1 дүгээр хавсралт

Мөн Монгол улсын ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдэл хэрэгжүүлэгч субъектэд орох ба улс орноо гадаадад төлөөлөл, улсын дээд цол, одонгоор шагнах зэрэг бэлгэдлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа нь хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцооны хэв шинжийг илэрхийлж байгаа юм.

Хоёрдугаарт, ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн заалтаар “Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хангах ашиг сонирхлын үүднээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагуудад зүй зохистой харилцан ажиллахад нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ” хэмээн зааснаар түүнийг төрийн засаглалын аль ч байгууллагад хамааралтай, адил тэгш хамтран ажиллах эрх, оролцоотой байхаар заасан агуулга харагдаж байна.

Харин судлаачдын дүгнэлтээс үзэхэд Монгол улсын төрийн тогтолцоонд ерөнхийлөгчийн байр суурь, эрх үүргийг хэрэгжилт талаас нь шүүх эрх мэдэл, гүйцэтгэх засаглалд илүү ойр институт гэж үзэх үндэслэлүүд багагүй байна. Тухайлбал, ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх мэдэл, бүх ард түмнээс сонгогдог зарчим, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн тэргүүний эрх мэдэл, цар хүрээ зэрэг үндэслэлүүд нь сонгодог парламентын засаглалтай улс төрийн тогтолцооноос гажуудсан, улмаар хагас ерөнхийлөгчийн ангилалд хамаарах шинжүүд илэрч байгааг дурдах хэрэгтэй.

Улмаар ерөнхийлөгчийн үндсэн хуульд заасан үндсэн бүрэн эрх нь тооны хувьд цөөн, хязгаартай мэт боловч агуулгын хувьд өргөн хүрээгээр ерөнхийлсөн заалтууд орсон. Энэ нь Монгол улсын төрийн эрх барих дээд байгууллагаас гарах бүх шийдвэрт ерөнхийлөгч шууд болон шууд бусаар харилцах эрх нээлттэй байгааг илэрхийлж байгаа юм. Энэ үндэслэлээр МУ-ын Ерөнхийлөгчийн төрийн тогтолцоонд эзлэх байр суурь нь нэлээд өргөн хүрээний оролцоотой, Монгол Улсын эрх ашгийн төлөө

ажиллаж чадвал улс төрийн хүчнүүдийн эв нэгдэл, зөвшилцөл, уялдаа холбоотой төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангахад нөлөө бүхий институт болох дүгнэлтийг хийж болмоор байна.

Abstract

This paper outlines Mongolian political system focusing on the 2019 constitutional amendments that turned away from the Semi-Presidential system in Mongolia. Constitutionally, Mongolia's cabinet was to be formed by the Parliament upon its election, and was dependent on parliamentary support for its survival. But the constitutional amendments made in 2000, basically, weakened the presidential "filtering" of the prime ministerial nominee. Prior to 2000, due to this filtering power, the Parliament was unable to exercise its authority to form the cabinet without the president's prior approval. In short, we had a semi-presidential regime.

This research article shows how this situation was rectified as a whole through the constitutional amendments made in 2019.

Ашигласан эх сурвалж

Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль. 1993

Үндэсний Аюулгүй Байдлын тухай хууль. 2001

Удирдлагын Академийн судалгааны тайлан. Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ. 2019.

Хууль зүйн хүрээлэнгийн судалгааны тайлан. Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтийн зарим томъёо. 2019

Л.Лүндээжанцан, Ч.Энхбаатар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Улаанбаатар 2000

Монгол улсын үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. 1999.Товхимол 1.

Н.Лүндэндорж. "Төр эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага". 2002

Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." European Journal of Political Research 8 (1980), pp, 165-87; see also Shugart and Carey, Presidents and Assembly and Elgie, Semi-Presidentialism in Europe.

Linz, Juan J. 1994. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In The failure of presidential democracy: Comparative perspective, edited by Juan J. Linz and Arturo Velenzuela, 3-87. Baltimore: John Hopkins University Press.

Robert Elgie (2003). Semi-presidentialism in Europe. Oxford.

Riggs, FW, 'Presidentialism vs Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy' (1997) 18.3 International Political Science Review 253

Blondel, J, The Presidential Republic (Palgrave-MacMillan 2015)

<https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

<https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

https://www.cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/l/List_of_countries_by_system_of_government.htm

<https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

https://dept.sophia.ac.jp/g/gs/wp-content/uploads/2020/08/Masako_Shimizu.pdf