

БҮГД НАЙРАМДАХЧУУДГҮЙ БҮГД НАЙРАМДАХ УЛС

Г.ЦЭНД-АЮУШ

*Доктор, дэд профессор, МУИС, ШУС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Улс төр судлалын тэнхим*

Д.СҮХБОЛД

Улс төр судлалын тэнхимийн докторант

Түлхүүр үг: парламентат ёс, шударга сонгууль, эрх мэдэл, абсентиезм.

Хураангуй: Бүгд найрамдах засгийн мөн чанар алдагдаж эрх мэдэл залгамжилсан “хэмжээгүй эрхт хаант засгийн” хэлбэртэй болсон тухай. Сонгууль бол элитийн циркуляци явагдах гол механизм болох, дэлхийн зарим улсуудад парламентийн гишүүд хэрхэн солигдож шинэчлэгддэг талаар өгүүлэв.

Краткий обзор: В данной статье говорится о том, что как народное государство потеряло свою сущность и превратилось по форме “неограниченную наследственную” власть, как главный механизм для выборов является циркуляция элитов и как происходит обновление членов парламента в некоторых современных государствах.

Сонгууль бол төлөөллийн ардчиллын амин сүнс. Сонгуулийн талаарх үзэл баримтлал эртний Грек, Ромын үеэс эхлэлтэй. Бүр тодруулбал Эртний грекийн их сэтгэгч Платон “Төр” зохиолдоо хууль тогтоогчдыг заавал сонгуулиар сонгох ёстой, сонгууль 3 үе шаттай явагдах бөгөөд эхний шатанд иргэдээс төрийн алба хаах чадвартайд тооцогдсон 360 хүнийг сонгох, дараа нь уг 360-аас 100-г дахин сонгоод эцсийн шатанд төр барих 37 хүнийг сонгох тогтолцоог дэвшүүлжээ. Харин улс төрийн сэтгэлгээний түүхийн анхдагч сэтгэгчдийн нэг Аристотельнэг хүний ганцаар захиран дарангуйлах дэглэм болох эзэн хааны засаглалыг шүүмжлээд ард иргэдийн олонх нь төрийн засгийг барих ёстой гэжээ.

Ард иргэдийн олонх нь /сонгуулиар сонгогдсон- Д.С/ засгийн эрхийг барьдаг төрийн засаглалын хэлбэрийг орчин үед Бүгд найрамдах засаг гэдэг. Энэхүү бүгд найрамдах засгийн гол шинж засгийн эрх барих хүчин болон лидер нь бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдог ба эргээд иргэд сонгогчдынхоо өмнө ажлаа тайлагнадаг.

Түүхийг сөхөн үзвэл эртний Ромд МЭӨ 509 онд тэр үеийн язгууртнууд болох патрицууд эзэн хааныг хаан ширээнээс нь түлхэн унагаж, төрийн эрхийг сенатад шилжүүлснээр бүгд найрамдах засгийг тогтоожээ. 17-18-р зууны үед өрнөсөн Англи, Франц, Голландын хөрөнгөтний хувьсгалуудын эцсийн зорилго тэр үеийн хэмжээгүй эрхт хаант засгийг түлхэн унагаж, сонгуулиар сонгогддог бүгд найрамдах засаглалыг тогтоохын төлөө байсан бол 1921 онд монголчууд харийн дарлалаас эх орноо чөлөөлж, улмаар 1924 оны анхны үндсэн хуулиар хаант засаглалаас бүгд найрамдах засаглалд шилжсэн юм.

Орчин үеийн улс төрийн ном зохиолд төрийг засаглалын хэлбэрээр нь хаант ба бүгд найрамдах гэж ангилж үздэг. Өдгөө дэлхий дахинд хаант засагтай 36 орчим улс байгаагаас 30 орчим нь хэмжээт, 6 нь хэмжээгүй эрхт хаант засгийн хэлбэрээр, оршиж буй бол 150 орчим улс бүгд найрамдах засгийн хэлбэрээр оршин тогтнож байна.

Хэмжээт эрхт хаант засаг болон бүгд найрамдах засгийн үед л засгийн эрхийн төлөөх бүх нийтийн сонгууль явагддаг. Л.Эктон “Их эрх мэдэл хүнийг эвддэг бол хязгааргүй эрх мэдэл хүнийг илүү их эвддэг” гэж хэлсэнчлэн 4 болон түүнээс дээш жилээр төрийн өндөр дээд албан тушаалд байсан хүн хамрынхаа үзүүрээс цаашхийг харахаа больдог нь гэм биш зан. Нэрт сэтгэл судлаачид болох З.Фрейд, Э.Фромм, Англи, Францын алдарт сэтгэгчид болох Т.Гоббс, Ж.Руссо, якобинчуудын гарамгай удирдагч болох Ж.П.Марат нар хүний бусдаасаа ялгарах хүсэл, эрх мэдэл, засаглал уруу үргэлжид тэмүүлдэг байгалийн төрөлх зан араншинг зоригтойгоор хэлж шүүмжилж байв. Энэ ч учраас дэлхийн ихэнх улс орнуудад төр засгаа сонгох сонгуулийг 4-5 жил тутамд тогтмол явуулдаг. Ардчиллын нэрт онолч Р.Даль “Тогтмол явагддаг чөлөөт шударга сонгууль гэж байхгүй бол ардчилал үгүй”¹⁵¹ хэмээн дүгнэжээ. Харин ард түмний сонголтын, үндсэн дээр эмхлэгдэн байгуулагдсан төр нь улс төрийн тавцан дээр гарч ирчихээд эргээд олон түмний итгэл найдварыг хөсөрдүүлсэн зан авир гаргаж, дураараа авирлаж эхэлбэл ард түмэн түүнийг эсэргүүцэн тэмцэх эрхтэй гэсэн санааг иргэний нийгмийг үндэслэгч Английн сэтгэгч Т.Гоббс, эрх зүйт төр болон либерализмыг үндэслэгч Ж.Локк, нийгмийн гэрээний онолын шинэ шатанд гаргагч Францын соён гэгээрүүлэгч Ж.Руссо нар өөрсдийн үзэл баримтлалдаа дэвшүүлсэн байдаг. Эзэгнэн захирагч бурхны таалалд үл нийцэх бодлого явуулбал түүнийг залхаан цээрлүүлэх, бүр хаан эзнийг егүүтгэх нь хүртэл шударга үйлдэл болно гэсэн санааг 12-р зууны Английн сэтгэгч, хуульч И.Солсберский өөрийн зохиол бүтээлдээ тэмдэглэжээ. Тэгвэл орчин үед төрд эсэргүүцэл үзүүлэх эрхээ эдлэхдээ ард түмэн аль болох улс төрийн соёлтой хандаж түүнийгээ байнга явагддаг чөлөөт шударга сонгуулиар илэрхийлэх боломжтой болжээ.

¹⁵¹ Р.Даль “Ардчиллын тухай” УБ 1998 он 76-р тал

Иймээс сонгууль бол хүн төрөлхтөний хувьд төрийг шударгаар тогтоон барих, хянах, болохгүй бол солих боломжтой зохицуулагч механизм мөн. Цаашлаад сонгууль нь бүрэн эрхийн хугацаандаа хангалтгүй үйл ажиллагаа явуулсан төр болон улс төрийн зүтгэлтнийг олон нийтийн зүгээс эгүүлэн татах, огцруулах улмаар түүнийг шинээр эмхлэн байгуулах, дахин сонгох асуудлыг төвөггүй шийдэх, нөгөө талаас төрийн зүгээс өөрийнхөө явуулж буй бодлого үйл ажиллагааг олон нийтээр дүгнүүлэх түүнээс үнэлэлт авах процесс юм. Харин монголчуудын хувьд 1924 оны анхны үндсэн хуулиараа хаант засгаас бүгд найрамдах засагт шилжиж, 1992 онд ардчилсан шинэ үндсэн хуулиараа бүгд найрамдах засгаа улам баталгаажуулж парламентын засаглалыг сонгон авсан. Ингээд 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 онуудад засгийн эрхийг барих хүчинг сонгох сонгуулийг нийт 6 удаа хийжээ.

Гэтэл аль 1992 оны сонгуулиар парламентийн гишүүн болж байсан хүмүүс 2012 онд буюу бүхэл бүтэн 20 жилийн дараа дахиад л парламентын болон засгийн газрын гишүүнээр сонгогдож болон томилогдож байх юм. 1992 оноос хойш бүр тасралтгүйгээр төрийн өндөр дээд албан тушаал болон парламентын гишүүнээр ажилласан нэр бүхий хүмүүс ч байна. Тэдгээр хүмүүс өөрсдийгөө мэргэшсэн парламент ч гэж сайрхан нэрлэдэг.

Гэтэл улс төрийн шинжлэх ухаан болоод түүний салбар ухаан болох парламент судлалд¹⁵² “мэргэшсэн парламент ч” гэх нэр томъёо огтоос үгүйг тэдгээр эрхмүүд мэддэггүй нь харамсалтай. Олны танил улс төрчид сонгуульд нэр дэвшээд унана гэдэг бол ард түмэн тэдгээр хүмүүсийг дэмжихгүй, дахин төрийн өндөр дээд албан тушаал хашихыг нь хүлээн зөвшөөрөхгүй, шууд хэлбэл тэр хүний улс төрийн карьерт цэг тавьж байна гэсэн үг. Гэтэл сонгуульд унасан хүнийг намын шийдвэрээр засгийн газрын гишүүн болоод төрийн өндөр дээд албан тушаалд томилдог гаж тогтолцоо тогтсоор удлаа. Сонгогдсон ч сонгогдоогүй ч хорь гучин жилээр төрийн өндөр дээд албан тушаалуудыг үе улиран хашихдаа нэг салбараас огт өөр нөгөө нэг салбар уруу шилжиж ажилладаг, яг л хүүхэддэйн кинонд гардаг шиг бүхнийг чадагч супермен улс төрчидтэй Монголд угсаа залгамжилсан бүгд найрамдах төр нэгэнт батжин тогтжээ. Угсаа залгамжилсан бүгд найрамдах төр гэсэн нэр томъёо улс төрийн шинжлэх ухаанд огт байдаггүй ч өнөөгийн монголын улс төрийн нөхцөлд логик алдаатай энэхүү шинэ нэр томъёог хэрэглэхээс өөр гарц алга.

Эртний Энэтхэгийн нийгэм улс төрийн харилцааг олон зуун жил зохицуулж ирсэн кастын системд хүний ажил үүргийн хуваарилалтыг бурхнаас цаанаас нь заяасан гэж ойлгоод боол бол насаараа боол, цэрэг, худалдаачин бол насаараа цэрэг, худалдаачин удирдагч брахман бол насаараа брахман байсаар насыг бардаг байж. Брахманы хүүхэд хичнээн ухаан мулгуу, тэнэг байсан ч брахманы үр удам учраас брахман л байна, боолын хүүхэд хичнээн авьяас билэг төгс байсан ч боолын үр удам учраас боол хэвээрээ л байна. Яг түүн шиг монголын цус нь ойртсон зуун хэдэн улс төрчдийг бурхан цаанаас нь насаараа төрийн өндөр дээд албан тушаал хашиг гээд заяачихсан юм болов уу?

Тэд ч эртний энэтхэгийн брахманууд шиг насаараа УИХ-ын гишүүн, ЗГ-ын гишүүн байгаад зогсохгүй үр хүүхдүүдээ хүргэл ирээдүйн брахман болгохоор зорьж хар залуугаас нь яам тамгын газрууд уруу чихэж байна. Харин хөөрхий ард түмэн бид хичнээн мэдлэг боловсролтой, ухаан төгс байгаад ч насаараа боол байж, насаараа тэднээр удирдуулах заяатай бололтой. Гэтэл дэлхийн хүн төрөлхтөнд төр удирдах хичээлийг олон удаа заасан ухаант өвөг дээдэс маань “хааны алба халаатай, эзний алба ээлжтэй, эргэх нар ээлжлэх төр”, гэх мэтчилэнгээр төрийн албыг нэг хүн насаараа хашиж болохгүй, заавал солигдож шинэчлэгдэж байх ёстойг ёгтлон өгүүлсэн байдаг. Эртний монголчуудын философи сэтгэлгээнд байдаг загас толгойноосоо өмхийрч, тос дотроосоо өтнө, голын эх нь булингартай бол адаг нь булингартай гэх хэлцүүдийн утгыг өнөөгийн Монголын шинээр солигдож шинэчлэгддэггүй, алдаа гаргасан ч улс төрийн хариуцлага хүлээдэггүй, ард түмэн дэмжихгүй сонгохгүй байсан ч намын томилгоогоор төрийн өндөр дээд хариуцлагатай албан тушаалд гардаг, үүнээсээ хэзээ ч ичдэггүй, улс төрийн соёл ёс зүйгүй, ардчиллын амин сүнс болсон сонгуулийг хэлбэрийн төдий болгосон улс төрчдөд хамаатуулж болохоор санагдана. Үнэхээр монголын төр толгойноосоо өмхийрч, дотроосоо өтсөн мэт. Уг нь сонгууль бол засгийг хянах, солих боломжийг ард түмэнд өгсөн ардчиллын үнэт зүйл бөгөөд шууд хэлэхэд төр засагт анхааруулга өгч болохгүй бол шинэчилж өөрчилдөг ард түмний бойкот /хориг тавих/ юм.

Элитийн онолыг үндэслэгч Италийн нэрт эрдэмтэн В.Парето “элитийн циркуляци” гэсэн онол гаргажээ. Энэ онолоор нийгмийг удирдагч анги, удирдуулагч анги гэж хоёр хуваагаад, удирдагч анги болох элитүүд заавал шинэчлэгдэж, цус сэлбэгдэж байх ёстой, хэрвээ шинэчлэгдэхгүй бол нийгэм урагшлан хөгжихгүй гэжээ.

1789 оны Францын агуу их хөрөнгөтний хувьсгалын яacobинчуудын гарамгай удирдагч Ж.П.Марат тэр үеийн шинэчлэгдсэн франц орныг удирдах шинэ үндсэн хуулийн төсөлдөө “Засгийн газрын гишүүнээр ажилласан хүнийг дараагийн 10 жилийн хугацаанд засгийн газрын болоод парламентийн гишүүн байх эрхийг нь бүрмөсөн хориглох “заалтыг оруулсан байдаг. Орчин үед ч гэсэн парламентийн гишүүдийг болон төрийн өндөр дээд албан тушаалтнуудыг нэг л удаа сонгодог тогтолцоог зарим улс орнууд амжилттай хэрэгжүүлж байна. Тухайлбал, Бүгд найрамдах Солонгос улс нь ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс бөгөөд ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн шууд сонгуулиар нэг л удаа 5 жилийн хугацаагаар сонгодог, ерөнхийлөгч дахин сонгогдох эрхгүй. Хууль тогтоох дээд байгууллага болох Үндэсний ассамблейн гишүүн ч гэсэн 4 жилийн хугацаагаар нэг л удаа сонгогдох эрхтэй. Гэхдээ Үндэсний ассамблейн гишүүд засгийн газрын гишүүн давхар байж болдог.

¹⁵² Улс төр судлалын ном зохиолуудаас дээрх нэр томъёог хайгаад олоогүй

¹⁵³ Америкийн нэгдсэн улсын хууль тогтоох дээд байгууллага болох Конгресс нь сенатын болон төлөөлөгчдийн гэсэн 2 танхимтай бөгөөд Сенатын танхимын бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байдаг ч нийт гишүүдийн бүрэлдэхүүний гуравны нэг нь 2 жил тутамд шинээр сонгогдож шинэчлэгдэж байдаг. Харин төлөөлөгчдийн танхим нь муж улс бүрийн хүн амаас хоёр жил тутам сонгосон гишүүдээс бүрдэнэ.

Японы хууль тогтоох дээд байгууллага болох Дайет буюу парламент нь Төлөөлөгчдийн танхим, Зөвлөхүүдийн танхим гэсэн гэсэн 2 танхимаас бүрдэх бөгөөд зөвлөхүүдийн танхимын бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байдаг ч нийт гишүүдийн 50 хувь нь 3 жил тутамд шинээр сонгогдож байдаг.

Тэгвэл 1991 онд ЗХУ-аас салж тусгаар тогтнолоо зарласан¹⁵⁴ Казахстан улс нь Сенат, Мажалис /үндэсний хурал/ гэсэн байнгын ажиллагаатай 2 танхимтай парламенттай бөгөөд сенатын танхимын бүрэн эрхийн хугацаа 6 жил байдаг ч нийт гишүүдийнх нь 50 хувь нь 3 жил тутам шинэчлэгдэж өөрчлөгдөж байдаг тогтолцоотой. ¹⁵⁵Франц улс Сенат, Үндэсний ассамблей гэсэн 2 танхим бүхий парламенттай, Сенат нь 9 жилийн хугацаагаар сонгогдсон 321 гишүүдээс бүрдэж байсан бөгөөд 2004 оноос бүрэн эрхийн хугацаа нь 6 жил, гишүүдийн тоог хүн амын өсөлттэй уялдуулан 2010 оноос 346 болгон нэмэгдүүлсэн. Гурван жил тутамд Сенатын нийт гишүүдийн гуравны нэг нь шинэчлэгддэг байсан бол одоо нийт гишүүдийн 50 хувь нь 3 жил тутамд солигдож шинэчлэгддэг болжээ. Харин бүгд найрамдах ¹⁵⁶Чех улсын хууль тогтоох байгууллага нь Сенат, Депутатуудын танхим гэсэн 2 танхимаас бүрдэх ба Сенатын бүрэн эрхийн хугацаа мөн 6 жил ч хоёр жил тутамд нийт 81 гишүүний гуравны нэгийг сонгох сонгууль болдог.

Энд жишээ болгон авсан улсуудын хууль тогтоох байгууллагууд Солонгосоос бусад нь дандаа 2 танхимтай байгаа боловч яг хууль тогтоох танхимынх нь гишүүд /тухайлбал Сенат/ ихэвчлэн солигдож шинэчлэгдэж байгааг анхаарах хэрэгтэй.

Монголын улс төрийн системд лидерийн цус сэлбэлт хийгдэхгүй гаднах нийгмийн зүгээс ирж буй шаардлагад систем идэвхитэй хариу өгч дасан зохицож чадахгүй, удаа дараалан засгийн газар огцорч, энэ хирээрээ нийгэм эдийн засаг тогтворгүй болж засаглалын хямрал гаарч буй энэ тохиолдолд иргэдийн улс төрөөс залхах, улс төрийн намууд болоод төр засгийг үзэн ядах, хэн нь ч гарсан адилхан гэж үзэх хандлага ихсэж энэ нь сонгуульд үл оролцох хэлбэрээр илэрч байна.

Тухайлбал өнгөрсөн 2012 оны УИХ-ын сонгууль болоод орон нутгийн сонгуульд оролцох иргэдийн ирц өмнөх сонгуулиудыг бодвол эрс буурч УИХ-ын сонгуулийн ирц 78% орон нутгийн сонгуулийн ирц бүр 50 хувьдаа ч хүрэхгүй дахин сонгууль явуулсан. Өмнөх сонгуулиудад 80, 90%-ын ирцтэй оролцдог байсан иргэдийн идэвхи ингэж огцом буурсан нь монголын улс төрийн системд том аюулын харангыг дэлдэж байна. Энэ бол ард иргэдийн тайван замаар дургүйцлээ илэрхийлж, төрд бойкот тавьж байгаагийн шинж. Монголын сонгогчдын сонгуулийн идэвхи буурсан энэ үйл явцыг ардчилал өндөр хөгжсөн барууны улс орнуудад ажиглагддаг сонгуулийн эрхтэй мөртлөө сонгуульд сайн дураараа санал өгөхгүй байх үзэгдэл буюу ¹⁵⁷абсентизмтэй адилтгаж тайлбарлах нь үнэхээр учир дутагдалтай. Сонгуулийн эрхтэй сонгогчид сонгуульд оролцохгүй байх нь ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудын хувьд тогтвортой үзэгдэл төдийгүй аяндаа бий болсон сонгуулийн "тоглоомын" бичигдээгүй дэг журам болсон байдаг. Сонгогчид сонгуульд оролцохгүй байх нь улс төрийн янз бүрийн үр дагавартай байж болох боловч энэ нь тодорхой хэмжээнээс хэтрээгүй тохиолдолд улс төрийн системийн хэвийн үйл ажиллагаанд төдийлөн нөлөөлдөггүй байна. Барууны орнуудад эдийн засаг тогтвортой, иргэний нийгэм төлөвшсөн, бүр тодруулбал тэнд ард иргэдийнх нь эдийн засгийн эрх чөлөө хангагдсан байдаг учраас засгийн газрын үйл ажиллагаа болоод сонгуулийг төдийлөн ойшоодоггүй сонгогчдын хэсэг үүссэн байдаг. Эсрэгээрээ Монголд эдийн засаг тогтворгүй, иргэний нийгэм төлөвшөөгүй, иргэдийн эдийн засгийн эрх чөлөө хөнгагдаагүй, төр засаг нь өдрөөс өдөрт томрон данхайж, татвар, даатгал нэрээр ард иргэдээ хуульчлан тонож буй энэ үед иргэдийн төр засагтаа итгэх итгэл өдрөөс өдөрт унаж тэр хирээрээ улс төрийн систем нь засаглалын легитим шинжээ улам бүр алдаж, сонгууль нь ямар ч үнэ цэнэгүй зүйл болох дээрээ тулж байна.

Ард түмэн сонгуулийн үйл ажиллагааг бойкотлох зорилгын үүднээс санал хураалтанд оролцохгүй байх нөхцөл боломжийг ч үндсэн хуулинд тусгаж болох үндэстэй. Гэтэл бүр эсрэгээрээ монголын сонгогчдын ирц сонгууль бүрт унаж байгаа учраас үндсэн хуулинд сонгуульд саналаа заавал өгөхийг иргэн бүрийн журамт үүрэг гэж зааж өгөх талаар сүүлийн үед ярих болж, үүнийг хөхүүлэн дэмжигчид ч бас цөөнгүй олширчээ.

Ардчилсан нийгэмд улс төрийн хүчнүүд сонгогчдын идэвхийг дээшлүүлэх талаар ихээхэн анхаардаг бөгөөд Австри, Австрали, Бельги, Голланд, Итали зэрэг орнуудад сонгогчдыг сонгуульд оролцохыг нь үүрэг болгосон тухай хууль үйлчидэг. Гэхдээ дээр хэлсэнчлэн сонгуульд санал өгдөггүй хэсэг нь улс төрийн системийнх нь үйл ажиллагаанд ноцтой нөлөө үзүүлдэггүй. Харин монголын төрийн удаа дараагийн засаглалын хямралаас болж сонгогчдын ирц унаж, тэр нь монголын улс төрийн системд аюулын дохиог өгч байгааг зогсоохын тулд сонгуульд заавал санал өгөхийг хүчээр хуульчилж болохгүй. Хэрэв ингэвэл монголын төр айдас, албадлага дээр тулгуурласан улс төрийн дэглэм уруу шилжсэн гэсэн үг. Түүхэнд ийм дэглэмүүд урт удаан хугацаанд оршин тогтноогүйг дэлхий нийтээр мэднэ.

Мөн ингэж хуульчлах юм бол ард түмний тайван замаар төрд эсэргүүцлээ илэрхийлэх цорын ганц боломж хаагдана. Яагаад гэвэл ардчилсан сонгуулийн амин сүнс болсон таван үндсэн зарчмын нэгийг устгаж буй учраас тэр. /чөлөөтэй байх зарчим/ Сонгуулийн таван үндсэн зарчим гэдгийг товчоор өгүүлбэл:

¹⁵³ Д. Цолмон Ч.Лхагважав "АНУ-ын үндсэн хууль" УБ., 2000 он

¹⁵⁴ Ж.Төртогтох "Парламент судлалын гарын авлага" 59-р тал

¹⁵⁵ Ж.Төртогтох "Парламент судлалын гарын авлага" 135-р тал

¹⁵⁶ Ж.Төртогтох "Парламент судлалын гарын авлага" 145-р тал

¹⁵⁷ Абсентеизм /Сонгуулийн эрхтэй сонгогчид сонгуульд сайн дураараа орохгүй байх үзэгдэл/ Б.Энхболд " Улс төрийн шинжлэх ухааны нэр томъёоны тайлбар толь" УБ 2005 он 12-р тал

1. Сонгууль бүх нийтийн байх зарчим /Тухайн улсын насанд хүрсэн нийт иргэд сонгуульд оролцох эрхтэй гэсэн санаанд үндэслэгдэнэ/
2. Тэгш эрхийн зарчим /нэг хүн 1 санал/
3. Шууд байх зарчим /сонгуулийн эцсийн үр дүн нийт иргэдийн санал хураалтаар шууд шийдэгдэнэ/
4. Чөлөөтэй байх зарчим /Сонгуулийн эрхээ эдлэх эсэх нь иргэний өөрийнх нь хувийн хэрэг бөгөөд сонгуульд оролцохыг албаддаггүй, оролцсонгүй гэж шийтгэл хүлээлгэдэггүй/
5. Санал нууцаар гаргах зарчим /Сонгогч ямар нэг дарамт шахалтгүйгээр чухам аль нам эвсэл, нэр дэвшигчийн төлөө өгч буй нь нууц байх/

Монгол улсын үндсэн хуулийн 21-р зүйлийн 2.т “Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно.” гэж заасан байдаг. Эндээс “сонгуульд иргэд чөлөөтэй оролцоно” гээд иргэдийн тайван замаар дургүйцлээ илэрхийлэх боломжийг ард түмний мэдэлд үлдээсэн мэт байдаг ч мөн үндсэн хуулийн 22-р зүйлийн 1.т “Улсын нийт нутаг дэвсгэр буюу зарим хэсгийг нь хамарсан гэнэтийн аюул тохиолдсон, дайны ба нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн зэрэг онцгой нөхцөлийн улмаас ээлжит сонгууль явуулах боломжгүй бол мөнхүү нөхцөл арилж, шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлнэ” гэсэн заалтаар иргэдийн сонгуулийг бойкотлож болох эрхийг нь үгүйсгэсэн байдаг. Учир нь ард иргэдийн сонгуульдаа оролцохгүй төрд бойкот тавих энэ үйл явцыг нийтийн эмх замбараагүй байдал үүссэн онцгой нөхцөл гэж үзээд өмнөх улсын их хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх хууль зүйн үндэслэл урган гарч байна.

Төрийн үйл ажиллагааг эсэргүүцсэн ард иргэдийн санаа зоригийн үүднээс төрийн сонгууль санаатайгаар бойкотлогдсон нөхцөлд ч төр хожиж байхаар үндсэн хуульчлагдсан байгаа нь иргэдийн сонгуульд чөлөөтэй оролцох боломжийг нь үндсэндээ хаачихсан байна. Сонгогч өөрийн шаардлагатай гэж үзсэн сэдлээрээ төрийн сонгуульд оролцохгүй байх нь тэрсэлдэж байгаагийн даруухан илрэл бөгөөд ийм үйлдэл хэт олон удаа давтагдвал яах вэ гэсэн асуулт яг одоо бидний өмнө тулж ирчихээд байна. Сүүлийн үед үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төсөлтэй холбоотой санал шүүмжлэл, маргаан их гарч байгаа ч энэхүү өгүүлэлд хөндсөн асуудалтай холбоотой асуудлыг ерөөсөө ярихгүй байгаа нь ардчиллаас ухарсан ухралт мөн.

ДҮГНЭЛТ

1. Монголд хуульт тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудад 1992 оноос хойш 20 жилийн хугацаанд тавь гаруй хүн л дахин дахин сонгогдож, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, төрийн түшээд нь сонгуулиар солигдож байх учиртай бүгд найрамдах засгийн мөн чанарыг жинхэнэ утгаар нь гажуудуулж Монгол улсыг бүгд найрамдахчуудгүй бүгд найрамдах улс болгожээ.
2. Үндсэн хууль болоод сонгуулийн хуулинд өөрчлөлт оруулахдаа ямар ч сайн хүн байсан парламентын гишүүнээр 1 удаа л дахин сонгогдох, УИХ-ын гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа нь дууссанаас хойш засгийн газрын гишүүнээр томилохгүй байх, засгийн газрын гишүүнээр ажилласан хүнийг дараагийн 5-8 жилийн хугацаанд дахин засгийн газар болоод парламентын гишүүн болох эрхийг нь нэг мөсөн хориглох заалтыг заавал оруулах
3. Улсын их хурлын болон орон нутгийн сонгуулийн ирц 50 хувьдаа хүрэхгүй тохиолдол 2 удаа дараалан давтагдвал Улсын их хуралд итгэл үзүүлэх эс үзүүлэх тухай ард нийтийн санал асуулгыг яаралтай явуулах, санал асуулгын үр дүнгээр Улсын их хурлыг тараах эрхзүйн зохицуулалтыг үндсэн хуулинд тусгаж өгөх
4. Монголын улс төрийн системд лидерийн нөхөн сэлбэлт хийгдэхгүй гаднах нийгмийн зүгээс ирж буй шаардлагад систем идэвхитэй хариу өгч дасан зохицож чадахгүй, энэ хэвээрээ үргэлжилвэл сонгуулийн ирц ирэх сонгуулиудад бүр ч доошоо унаж, төрийн засаглал легитим шинжээ бүрэн алдах аюултайгаар барахгүй улс төрийн мөргөлдөөн ч гарахгүй гэх баталгаагүй. Дээрх өөрчлөлтүүдийг үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөнд оруулж өгч чадвал эрх мэдэл залгамжилсан бүгд найрамдах засаг халагдаж, жинхэнэ бүгд найрамдах засаг тогтоно гэсэн дүгнэлт хийв.

НОМ ЗҮЙ

1. Платон “Государство”
2. АНУ-ын үндсэн хууль
3. Ж.Төртогтох “Парламент судлалын гарын авлага УБ., 2010
4. Т.Гобсс лефиафан
5. Р.Даль “Ардчиллын тухай” УБ., 1998
6. Ж.Руссо “Нийгмийн гэрээ ба улс төрийн эрхийн зарчмууд УБ., 2002
7. Д.Баярхүү “Монгол улс коммунизмаас капитализм руу УБ., 2004
8. Улс төрийн шинжлэх ухаан МУИС. УБ., 2001

НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ

Ё.ДОВЧИН

*Доктор, профессор, МУИС, ШУС, Нийгмийн Ухааны Салбар,
Улс төр судлалын тэнхим*

Г. ХОСЦЭЦЭГ

Улс төр судлалын тэнхимийн докторант

Нутгийн өөрөө удирдах ёс, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын тухай ойлголт нь маш эртний ойлголт бөгөөд хүн төрөлхтний түүхтэй салшгүй холбоотой юм. Энэ ойлголт нь суурин болон нүүдлийн соёл иргэншил оршин тогтсонтой холбоотойгоор үүссэн. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны асуудал судлаачдын бүтээлд харьцангуй эрт орсон судлагдахуун гэж үзэж болно. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэмээх нэр томъёогоор хожим үүссэнч төрийг удирдахад олон түмнийг оролцуулах гэсэн утгаар Англи, Францын сэтгэгчид (Т.Гоббс, Д.Локк, Л.Монтескье, Ж.Руссо зэрэг) болон XIX зууны ардчилсан онолын төлөөлөгчид (А.Токвиль, Л.Штейн, Р.Гнейст) хүний эрх, эрх зүйт төрийн онолын асуудлыг боловсруулахдаа энэ асуудлыг авч үзжээ. XIX зууны эхний хагасаас А.Токвиль, Р.Гнейст, Л.Штейн зэрэг судлаачдын бүтээлд орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай сургаалийн онолын үндсийг боловсруулжээ. Францын төрийн зүтгэлтэн, түүхч А. Токвиль уг асуудлыг цогц байдлаар судлан онолын үндэслэл бүхий үзэл баримтлал дэвшүүлсэн хүн юм. Тэрээр “Америк дахь ардчилал” бүтээлдээ “Община буюу хүй элгэн институт бол шинжлэх ухааны анхан шатны сургууль чухамдаа ямар үүрэгтэй байдгийн адил нутгийн удирдлага хараат бус байх боломжийг тогтооход шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг юм. Эдгээр нь ард түмэн эрх чөлөөнд хүрэх замыг нь нээж өгч, тэднийг эрх чөлөөгөө ашиглахад нь сургаж, улмаар түүнийг үр ашигтай мэдрэн, эдлэх боломжийг бүрдүүлдэг. Хүй элгэний институтгүйгээр үндэстэн эрх чөлөөт Засгийн газраа байгуулж болох боловч түүнд жинхэнэ эрх чөлөөний шинж төрх байхгүй болно”¹⁵⁸ гэж бичжээ.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэр болон тэнд оршин суудаг хүн ам тэдний эрх ашгийг хамгаалах, төртэй харьцах, тэдний хоорондын харилцааны эрх зүйнхүчин зүйлийг холбож өгдөг институци юм. Аливаа улс орны засаглалын байгууллага нь улс орныг нэг цэгээс удирдах боломжгүй тул хүн амаа нутаг дэвсгэрийнх нь шинжээр тодорхой нэгжүүдэд хувааж, тэнд өөрийн төлөөллөө бий болгох замаар засаглах шаардлага гардаг, нөгөө талаар тодорхой нутаг дэвсгэрт оршин амьдарч буй хүмүүс өөрсдийн төлөөллийг сонгон төрийн үйл хэрэгт оролцох боломжийг олгодог. Нутгийн удирдлага гэдэг нь төвийн удирдлагаас ангид бүхнийг хэлэх бөгөөд энэ нь нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зорилго, удирдлагын захиргааны чиг үүргийг тодорхойлоход олон түмэн оролцох арга барилтай, гадны ямар нэг нөлөө хяналтаас чөлөөтэй байж хэрэгжүүлдэг нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн засаглах тодорхой бүрэн эрхийн тухай асуудал юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь тухайн нутаг дэвсгэрийн байгууллага, нэгж, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг тухайн нутгийн иргэд хамт олон шууд буюу төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан оролцож, бие даан шийдвэрлэх хариуцах ёсыг хэлдэг.¹⁵⁹

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэрийн хамт олны нийгмийн асуудал болон тэдний эрх ашгийг хуулийн хүрээнд бие даан шийдвэрлэж чаддаг, өөрөө хариуцлагаа үүрэх чадвартай, өөрийн гэсэн өмчтэй, иргэдийн төлөөллийн болон нөгөө талаас төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллага юм. Нэг үгээр нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын үйл ажиллагаа нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны хэрэгжилтийг харуулах хэмжүүр гэж болно. Үндсэн хуулийн 62-р зүйлийн 1-т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна” хэмээн тусгаж өгсөн байдаг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь тухайн нутаг дэвсгэрийн иргэдийн оролцоотойгоор үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлдэг.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс бүрэлдэн тогтох талаар олон улсын баримт бичгүүдэд дараах үндсэн асуудлууд тусгалаа олсон байдаг байна. Тухайлбал:

- Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмуудыг хууль, тогтоомжоор ялангуяа Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байх
- Орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд ардчилсан төлөөллийн үндсэн дээр сонгогддог байх
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь төрийн удирдлагын тогтолцоонд үл хамаардаг байх
- Төрөөс засаг захиргааны нэгжийн хилийн цэсийг өөрчлөхдөө орон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагатай урьдчилан зөвшилцдөг байх

¹⁵⁸ А.Токвиль. Демократия в Америке. М., 1992. с-65

¹⁵⁹ О. Тунгалаг. “Хурал өөрөө удирдах ёс”. УБ., 2000

- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд ижил төстэй байгууллагуудтай эвлэлдэн нэгдэж, холбоо байгуулах эрхтэй байх
- Орон нутгийн байгууллагын өөрт нь хамаарах асуудлыг тухайн нутаг дэвсгэрийн оршин суугчдын сайн сайхны төлөө зохицуулан хэрэгжүүлэх эрх, чадварыг нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагад хадгалах
- Энэхүү эрхийг чөлөөтэй, нууц, тэгш, бүх нийтийн сонгуулиар сонгогдсон гишүүдээс бүрдсэн, өөрсдийн өмнө хариуцлага хүлээх гүйцэтгэх байгууллагатай зөвлөлд буюу хуралд эдлүүлэх
- Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага өөрийн өмч, хөрөнгө санхүүтэй байж, түүнийгээ захиран зарцуулах эрхтэй байх
- Орон нутгийн байгууллагууд өөрийн дотоод бүтэц боловсон хүчний асуудлаа тухайн орон нутгийн онцлогт тохируулан өөр бүтээлтэй удирдах зорилгоор өөрсдөө шийдвэрлэх
- Орон нутгийн байгууллагуудын түвшинд төвийн зүгээс оролцохоор хууль тогтоомж боловсруулахдаа заавал зөвшилцдөг байх
- Орон нутгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд зөвхөн үндсэн хууль болон бусад хуулиар тодорхойлсон хүрээнд хяналт тавина
- Сонгогдсон орон нутгийн төлөөлөгч нь үйл ажиллагаагаа чөлөөтэй явуулах эрх зүйн болон эдийн засгийн боломжоор хангагдсан байх
- Орон нутгийн сонгогдсон төлөөлөгч эрхэлж болох албан тушаалын жагсаалтыг хуулиар баталгаажуулах
- Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагууд эрх ашгаа шүүхээр хамгаалуулах эрхтэй байх.

Манай улсын эрдэмтэд нутгийн өөрөө удирдах ёс, нутгийн удирдлагын байгууллагын талаар судалгаа хийж ном бүтээл туурвисан байна.

Я.Долгоржав “Нутгийн өөрөө удирдах ёс” ном бичиж, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бүрдүүлэгч элементүүдийг дараах байдлаар авч үзжээ. Үүнд:

- Түүхэн ёсоор бүрэлдэж хуулиар тогтоогдсон тодорхой нутаг дэвсгэр, түүн дээр амьдардаг иргэд
- Шийдвэр гаргадаг, бодлого тодорхойлдог өөрийн удирдлагын байгууллага
- Түүнийг бүрдүүлэгч сонгогдсон төлөөлөгч буюу гишүүд
- Ажлын алба
- Хуулиар түүнд олгогдсон бүрэн эрх болон түүнийгээ хэрэгжүүлэх бие даасан арга зам
- Нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулахад хүрэлцэх хэмжээний өөрийн хөрөнгө төсөвтэй байх гэсэн бүрэлдэх хэсгүүдийг тодорхойлсон байна. Тэрээр эдгээр шинжүүдийг бүрдүүлж чадсан нэгэн нутаг дэвсгэрийн хамт олныг хүй элгэн буюу коммун гэнэ хэмээжээ.

Хуульч Б.Чимид “Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэж тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж, байгууллага, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг тэндэхийн иргэд шууд болон төлөөлсөн байгууллагаараа уламжлан бие даан шийдвэрлэж эрхлэн хөтлөх, хариуцах ёсыг хэлнэ” хэмээн үзсэн байна.

Харин судлаач С.Төмөр “Нутаг дэвсгэрийнхээ аливаа нэгжид оршин суугчид, иргэд өөрсдийн амьдрал, аж ахуйд хамаарах бүхий л асуудлыг ардчилсан, шууд, нууц, тэгш, тогтмол, бүгдийг хамарсан сонгуулиар сонгон байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан өөрсдийн итгэл үнэмшил, нийтийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн мөнгөнийхөө хирээр, хууль тогтоох дээд байгууллагаас батлан гаргасан хууль тогтоомжийн хүрээнд шийдвэрлэн зохицуулах эрх мэдлийг нутгийн өөрөө удирдах ёс” хэмээн тодорхойлжээ.¹⁶⁰

Энэ бүхнээс авч үзэхэд нутгийн өөрөө удирдах ёсны улс төрийн ач холбогдол нь юу бэ? гэсэн асуудал гарч ирнэ. Хүн төрлөхтөн үүссэн үеэсээ эхлэн өөрсдийнхөө асуудлыг хүй элгэнээрээ нэгдэж шийдэж эхэлсэнээс улбаалан өнөөдрийг хүртэл хөгжиж ирсэн нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх зүйн орчныг бүрдүүлж чадсан явдал нь тэдний ололт юм. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны ач холбогдол нь доорх байдлаар илэрхийлэгддэг байна. Үүнд: ардчиллыг хөгжүүлэх, төр хэрэгжүүлэх зарим чиг үүргээсээ чөлөөлөгдөх, төр захиргаа иргэд хоорондын харилцаа холбоо бэхжих, орон нутгийн онцлогийг харгалзах боломж бүрддэг, иргэдийн хяналт хувийн санаачлага нэмэгддэг гэх мэт ач холбогдолууд байна. Монгол дахь нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжлийн өнөөгийн түвшин цаашдын хандлагыг зөв тодорхойлохын тулд нутгийн өөрөө удирдах ёс хөгжсөн орнуудын энэ хүрээнд үйлчилж байгаа хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдийг өөрийн орны байдалтай жишин үзэх шаардлага зайлшгүй гарч байгаа юм. “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти”-д өөрөө удирдах байгууллагуудад дараах үүрэг шаардлага тавьж байгаа бөгөөд уг Хартийн хүрээнд багтан орох хүсэлтэй Европын холбооны орнуудын хувьд эдгээр шаардлагыг хангасан байх ёстой. Үүнд: Тухайн орон нутгийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэдэг байх, өөрсдийн иргэдээс сонгогдсон төлөөлөгчтэй байх, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг бие даан явуулах боломжтой байх, үйл ажиллагаагаа явуулахад өөрийн гэсэн санхүүгийн эх үүсвэртэй байх, бүрэн эрхийг нь хуулиар баталгаажуулж өгсөн байх гэх мэт.

¹⁶⁰ “Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: онол практикийн зарим асуудал” 5 дахь тал

Гэвч манай улсын хувьд дээрх шаардлагуудыг хангаж өгөхийг оролдож байгаа боловч нутгийн өөрөө удирдах ёс хэрэгжих тал дээрээ учир дуяагдалтай байгаа нь олон судалгааны явцад харагдаж байгаа. Төвлөрлийг сааруулах асуудал чухлаар тавигдаж байна. Төвлөрлийг сааруулснаар орон нутгийн өвөрмөц нөхцөл, оршин суугчдын сонирхол, эрх ашгийг илүү мэддэг орон нутгийн удирдлага илүү зөв шийдвэр гаргаж чадна,

- Түүнчлэн орон нутгийн удирдлагын гаргасан шийдвэрийг илүү сайн хэрэгжүүлнэ.
- Ардчиллын хөгжилд бодитой хувь нэмэр болно. Хүмүүс санаа бодлоо илэрхийлэхэд хамгийн ойр байгаа эрх мэдэлт байгууллага ба уг байгууллага хүмүүсийн санал, шаардлагыг хүлээн авч шийдвэрлэх чадвар их байх тусам ардчилсан оролцооны зарчим үр дүнтэй хэрэгжих болно.
- Хөдөө аж ахуйг хөгжүүлэхэд түлхэц үзүүлнэ.
- Бүс нутаг, манай орны нөхцөлд бол аймгууд хоорондын, сумд хоорондын хөгжлийн ялгааг багасгахад нөлөө үзүүлнэ.

НОМ ЗҮЙ

1. Д.Баярсайхан. “Хүний эрх ба нутгийн өөрөө удирдах ёс” .УБ ., 1999
2. Д.Дондог.“ Орон нутгийн удирдлага, түүний эрх зүйн зохицуулалт”. УБ., 2007
3. Д.Дондог, О.Тунгалаг “Нутгийн удирдлага- эрх зүйн шинэчлэл”. УБ., 2007
4. Я.Долгоржав.“Нутгийн өөрөө удирдах ёс”.УБ ., 2000
5. Б.Чимид. “ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нутгийн удирдлага”.УБ.,2000
6. Монголын нутгийн удирдлагын холбоо “ Нутгийн удирдлага сэтгүүл”
7. Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Эрх Зүй: Нутгийн өөрөө удирдах ёс, онол, туршлага, хэгийн төлөв.УБ.,2004
8. Монголын нутгийн удирдлагын холбоо “Нутгийн өөрийн удирдлагын өнөөгийн байдал: Ололт, дутагдал, хандлага”.УБ.,2003
9. М.Сандаг-Очир. “Нутгийн удирдлага”. УБ.,2003
10. Улс төрийн боловсролын академи. “Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлалын асуудал”. УБ.,2000

