

## МОНГОЛ ТӨРИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ЭРХ МЭДЛИЙН ХУВААРИЛАЛТ, ТЭНЦВЭРЖИЛТ

**Д.Болд-Эрдэнэ**

*ФСЭЗХ-ийн эрдэм шинжилгээний тэргүүлэх ажилтан, доктор, профессор*

**Товч агуулга:** Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх зарчим бол ардчилсан засаглалын сонгодог суурь үзэл санаа юм. Энэ үзэл санаа ардчилсан улс орон бүхэнд өөрийн онцлогтой илэрч үйлчилж байдаг. Тиймээс тухайн асуудлыг онол, эрх зүйн талаас нь харьцуулан шинжлэх хэрэгтэй болдог. Энэ бүхэнд хамаарах онол, практикийн зарим тулгамдсан асуудлыг Монголын жишээн дээр эл өгүүлэлд дэлгэрэнгүй авч үзсэн болно.

**Түлхүүр үг:** Төр, төрийн эрх мэдэл, төрийн засаглал, төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол, зарчим, хууль тогтоох эрх мэдэл, гүйцэтгэх эрх мэдэл, шүүх эрх мэдэл, эрх мэдлийг хуваарилах, эрх мэдлийг хянах, эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх

\* \* \* \* \*

### **Онол, үзэл санааны товч тойм**

Үндсэн хуулийн тулгуур үндэс, амин сүнс нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санаа юм. Тиймээс ч төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилаагүй, тэдгээрийн хоорондын харилцааг тэнцвэржүүлээгүй нийгмийг ардчилсан Үндсэн хуультай нийгэм хэмээн ойлгох аргагүй. Энэ агуулгаар авч үзвэл төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан, тэнцвэржүүлэх нь Үндсэн хууль бодитой оршин үйлчлэх баталгаа болдог байна.

Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санаа нь улс төрийн шинжлэх ухаан, төрийн онол, үндсэн хуулийн эрх зүй зэрэг олон шинжлэх ухааны мэдлэгийн зааг уулзвар дээр судлагдах онолын болон практикийн өргөн агуулга бүхий цогц судлагдахуун юм.

Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санааны тухай авч үзэхийн өмнө түүнтэй холбоотой зарим ойлголт, нэр томъёог жигдлэн нэг мөр тайлбарлах шаардлага зүй ёсоор гарч ирдэг. Энэ асуудлыг авч үзэх явцад “засаглалыг хуваах”, “засаглалын гурван өндөрлөг”, “гурван засгийн онол”, “засаглалын салаа мөчир” гэх зэрэг олон ойлголт нэр томъёог судлаачид хэрэглэж иржээ. “Засаглалыг хуваах”, “засаглалын гурван өндөрлөг”, “гурван засгийн онол” гэх зэрэг нэр томъёо нь асуудлыг будлиантуулан буруу тайлбарлан ойлгоход нэрмээс болж мэдэх оноогүй, зөв биш нэр томъёо болох нь илэрхий. Харин “засаглалын салаа мөчир” гэдэг нь ердийн ухамсарын түвшинд ойлгомжтой мэт боловч шинжлэх ухааны судлагааны хүрээнд төдий л ончтой үг хэллэг бас биш юм.

Түүнчлэн “төрийн эрх мэдэл”, “төрийн засаглалын эрх мэдэл” гэсэн нэр томъёо нилээдгүй дайралддаг. Үүнтэй холбоотой улс төр, эрх зүйч судлаачид маргах нь цөөнгүй. Эрх зүйч судлаачид “төрийн эрх мэдэл” хэмээх ойлголтыг

түлхүү хэрэглэдэг бол улс төр судлаачид “төрийн засаглалын эрх мэдэл” гэсэн нэр томъёог өргөн хэрэглэж хэвшсэн нь ажиглагддаг. Энэ нь тухайн салбар шинжлэлийн онцлогтой холбоотой байж болохоор байна. Гэхдээ “засаглал”, “эрх мэдэл” хэмээх нэр томъёо хоорондоо утга зүйн нарийн шүтэлцээтэй, бие биенээ харилцан нөхцөлдүүлсэн ойлголт юм. “Эрх мэдэл” хэмээх нь төрийн ажил хэргийг явуулах эрх зүйн байдал \статус\ гэсэн агуулгаар ойлгогддог бол “төрийн засаглал” хэмээх нь эрх мэдлийн тусламжтай улс төрийг явуулах, шийдвэр гаргах харилцан хамааралт үйл ажиллагаа түүнийг хэрэгжүүлэх чадвар юм.<sup>74</sup> Энэ тохиолдолд “төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан, тэнцвэржүүлэх” хэмээн ярьж, бичиж хэвших нь авч үзэж буй асуудлын утга чанарыг бүрэн илэрхийлсэн оновчтой томъёолол байж болох юм.

Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санааны эх сурвалж нь эртний соёлт Грек, Ромын оюунлаг ертөнцөөс үндэс улбаатай. Эхэн үедээ энэ үзэл санаа төрийн чиг үүрэг тодорхой нэг байгууллага дээр бусдаас илүү байдлаар төвлөрөх ёсгүй, төрийн эрх мэдлийг “зөвлөх”, “засаглах”, “шүүх” гэсэн эрх мэдлүүдэд хуваарилах<sup>75</sup> гэсэн агуулгаар ойлгогдож байжээ. Харин төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах Грек, Ромын сэтгэгчдийн үзэл, сургаалыг нарийвчлан гүнзгийрүүлж орчин үеийн үзэл баримтлалын үнэт зүйлс болгоход Английн улс төрийн гүн ухаантан Ж.Локк /1632-1704/, Францын сэтгэгч, эрх зүйн онолч Ш.Л.Монтескье /1689-1755/ нар жинтэй хувь нэмэр оруулжээ.

Ж.Локк “Төрийн тухай хоёр шастир” хэмээх сонгодог бүтээлдээ төрийн засаглалыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, холбооны гэж ангилан тэдгээрийн хоорондын үүргийн хуваарилалт, эрх мэдлийн харьцаа, зохицол, зааг хязгаарын зарчмын талаарх цэгцтэй үзэл санааг дэвшүүлэн, Засгийн газрын буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй дээд байгууллагын зүгээс парламентын эрх мэдэлд халдаж болзошгүйг анхааруулаж байсан нь санамсаргүй хэрэг биш юм. Ингэхдээ тэрээр парламентын эрх хэмжээний хүрээ хязгаар нь хувь хүний амь нас, эрх чөлөө, өмч хөрөнгө гэдгийг онцолж байжээ.<sup>76</sup>

Францын сэтгэгч Ш.Л.Монтескье “Хуулийн амин сүнс” хэмээх бүтээлдээ Ж.Локкийн үзэл санааг улам баяжуулан тодорхой болгож, төрийн засаглалын салаа мөчрүүдийн хооронд үүргийн зохистой хуваарилалтыг хэрэгжүүлэх үндсэн дээр тэдгээрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцвэрийг хангаж болох тухай үзэл санааг дэвшүүлэн тавьсан байдаг.

Засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санаа нь нэг талаас ардчилсан нийгэм, Үндсэн хуулийг бүтээх үзэл баримтлалын цэгцтэй тулгуур онол, нөгөө талаас ардчилсан төрийн байгуулалыг зохион байгуулах Үндсэн хуулийн зайлшгүй мөрдлөг болгох суурь шаардлага, норматив болж байдаг үндсэн зарчим юм. Тиймээс түүнийг судлаачид **онол** төдийгүй **зарчим** хэмээн үздэг нь санамсаргүй хэрэг бишээ. Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвүүлсэнээр төрийн аль нэг институт, албан тушаалтанд хэт их

<sup>74</sup> Д.Болд-Эрдэнэ. Монголын нийгмийн улс төр ба нам. ( Улс төрийн шинжлэх ухааны доктор \Sc.D\ зэрэг горилж бичсэн нэг сэдэвт бүтээл ) УБ.,2013, 13 дахь тал

<sup>75</sup> Д.Лүндээжанцан. Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ., 2001. 3 дахь тал.

<sup>76</sup> Ч.Энхбаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2007, 181 дахь тал.

эрх мэдэл төвлөрөх, дураар авирлах явдлыг хязгаарлах, эрх мэдэл илүү болон дутуу хуваарилагдахаас сэрэмжлэх, ард түмний нийтлэг язгуур ашиг сонирхол хуулийн хүрээнд хангагдах, хүний жам ёсны эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх бодитой нөхцөл баталгаа бүрддэг.

Орчин үед төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол, зарчмын амин сүнс, гол цөм нь **нэгдүгээрт**, эрх мэдлийг зааглан хуваарилах, **хоёрдугаарт**, эрх мэдлийг харилцан тэнцвэржүүлэх, **гуравдугаарт**, эрх мэдлийг харилцан хянах гэсэн гурван гол зүйлээр тодорхойлогддог. Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санааны дээрх харилцан хамаарал бүхий гурван гол тулгуур зарчмыг нарийвчлан авч үзвэл дараах үндсэн утга чанар тодордог. Үүнд:

Төрийн засаглалын эрх мэдлүүд

- ✓ Хоорондоо нягт уялдаа хамааралтай байх,
- ✓ Чиг үүргээ нягт нарийн харилцан хуваарилсан байх,
- ✓ Засаглалын эрх мэдэл тус бүрдээ харьцангуй бие даасан байх,
- ✓ Засаглалын аль нэг нь нөгөөгөөсөө илүү болон дутуу эрх эдлэхгүй байх,
- ✓ Эрх мэдлээ харилцан тэнцвэржүүлсэн байх,
- ✓ Засаглалын эрх мэдлүүд бие биедээ харилцан хяналт тавьсан байх зэрэг юм.

Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол зарчим нь орчин үед 1787 оны АНУ-ын, 1791 оны Францын Үндсэн хууль болон 1789 оны “Хүний болон иргэний эрхийн тунхаглал”-ын суурь баримтлал болсон билээ. Тухайлбал 1789 оны Францын “Хүний болон иргэний эрхийн тунхаглал”-ын 16 дугаар зүйлд “Эрх хэрэгжүүлэх нөхцөл хангагдаагүй, төрийн эрх мэдлийг хуваарилаагүй аливаа нийгэмд Үндсэн хууль оршдоггүй” хэмээн тодорхой заасан байдаг. Эндээс үзвэл төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үзэл санаа, ардчилсан Үндсэн хууль хоёрын хооронд салшгүй амин шүтэлцээ байдаг нь харагдаж байна.

## **Монгол төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт**

### **тэнцвэржилтийн хэрэгжилт**

Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол нь утга чанарын хувьд сонгодог шинжтэй. Харин энэхүү сонгодог онолыг хэрэгжүүлэх тогтсон нэг “жор” загвар, стандарт гэж байдаггүй. Тиймээс уг онол хаана ч бүрэн төгс хэрэгжиж байгаагүй гагцхүү энэ тохиолдолд тодорхой улс орны онцлогоор дамжин өвөрмөц байдлаар л хэрэгжиж ирсэн. Энэ агуулгаар авч үзвэл төрийн засаглалыг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол нь зарчим болох талаасаа улс орон бүхэнд харилцан адилгүй байдлаар хэрэгжиж байдаг. Харин түүнийг хэрэгжүүлэх хатуу болон зөөлөн гэсэн хоёр хувилбар байдаг. Улс төрийн амьдралын нийтлэг жишгээс үзвэл төрийн засаглалын Ерөнхийлөгчийн хэлбэр

оршин үйлчилж буй нөхцөлд хатуу, харин парламентын хэлбэрийн үед зөөлөн нь голлон хэрэглэгддэг байна.\*

Монгол Улсын 1992 онд батлагдан мөрдөгдсөн шинэ Үндсэн хуульд төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онолыг зарчмын хувьд нь ямар нэг хэмжээгээр тусган хэрэглэсэн байдаг. Тэгэхдээ манайд хэрэгжиж буйг нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах зөөлөн хэлбэр хэмээн үзэх үндэстэй. Үндсэн хуульд “эрх мэдэл” хуваарилах гэдэг нэр томъёогоор орсон эл зарчим нь зарим судлаачдын үздэгээр Монгол орон “гурван засаг” буюу “засаглал”-тай болчихоод байна гэсэн утгатай бус, харин Парламентын Бүгд найрамдах засагтай нэгдмэл төрийн эрх мэдлийг, өөрөөр хэлбэл төрийн эрхэлж хэрэгжүүлдэг ажил /”чиг үүрэг”, “хэм хэмжээ” улмаар түүний гол агуулга болсон бүрэн эрх”/ -ыг төрийн харьцангуй бие даан салаалсан гурван төрлийн байгууллагад\* хуваарилан хариуцуулж, хооронд нь харилцан хамаарал, хяналт, тэнцэлтэй болгох гэсэнд гол зорилго оршино.<sup>77</sup>

Гэвч манай судлаачид төрийн засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалтын өнөөгийн үйл явцыг үнэлэх үнэлэмж нэг мөр болж чадаагүй байна. Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах, тэнцвэржүүлэх үйл явцыг тойрсон маргааны явцад ялгаа бүхий дараах үзэл байр суурь тодорч байгаа юм. Энэ нь **нэгд** эрс өөрчлөх байр суурь. /хатуу хэлбэрээр эрс өөрчлөх: М.Энхсайхан ба бусад/, **хоёрт** шүүмжлэгч шинэчлэгч байр суурь. /гажуудлыг засч залруулах. Н.Лүндэндорж ба бусад/, **гуравт** төвч байр суурь. /төгс биш боловч хэрэгжиж буй, цагийг нь олж засч залруулах. Г.Чулуунбаатар, А.Цанжид, Б.Дэлгэрмаа ба бусад/, **дөрөвт** болгоомжилсон байр суурь. /Үндсэн хуулийг өөрчлөх, шинэчлэх цаг нь болоогүй. Б.Чимид ба бусад/ зэрэг юм. Тэдгээрийн дотроос шүүмжлэгч шинэчлэгч байр суурийн тухайд зарим зүйлийг тодруулахад сонирхолтой байна. Тэд Монгол Улсын Үндсэн хуулинд төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх зарчим нилээд хэмжээгээр гажсаны уршгаар эрх мэдлийн хуваарилалт үндсэндээ хэрэгжиж чадаагүй гэж үздэг. Тухайлбал доктор Н.Лүндэндорж бичихдээ: “...Монгол Улсад төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт гажсан болохыг харж болно. ...Үндсэн хууль бодитой оршихын шалгуур нь хууль тогтоох журмаар баталсан ямар нэг хууль зүйн бичвэр байхын нэр огт биш. Харин хяналт тэнцвэрийн зарчмын дагуу төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хүний эрхийн баталгааг жинхэнэ ёсоор хангасан байх явдал юм. Энэ бол баталгаа үл шаардах илт үнэн. Энэ шалгуураар харвал одоогийн Үндсэн хууль бүрэн амилаагүй, зөвхөн бараа сүрийг үзүүлж байгаа, ардчилал, хүний эрхийн давалгаагаар амьдарч яваа баримт бичиг юм. Одоо

\* *Тайлбар:* “Хатуу” хувилбараар эрх мэдэл хуваарилах үед гүйцэтгэх эрх мэдлийн гол институт болох Засгийн газар нь парламентаас хамаарал багатай байдаг бөгөөд төрийн тэргүүний институттэй холбогдсон байдаг. Харин төрийн эрх мэдэл хуваарилах “зөөлөн” хувилбарын нөхцөлд Засгийн газар нь парламентаас харьцангуй илүү хамаардаг, эсхүл шууд хамаарч байдаг.

\* *Тайлбар:* Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах нэг үндсэн шаардлага нь эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй байгууллага нь гагцхүү хуулиар легитимт байдлаа хангасан байх явдал юм.

<sup>77</sup> Б.Чимид. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ., 1996. 15 дахь тал.

түүнийг жинхэнэ ёсоор амлуулах, бодит үйлчлэл бүхий гэрээ болгох явдал монголын нийгмийн өмнө зүй ёсоор тулгарч байна” гэсэн байна.<sup>78</sup>

Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үндсэн нөхцөл нь тэдгээрийн хоорондын харилцаа, харилцан хамаарал, нөлөөлөл юм. Францын судлаач М.Дюверже “Улс төрийн байгууламж” хэмээх бүтээлдээ засаглалын институцуудын хоорондын харилцааны төрөл хэлбэр, онцлогийг нарийвчлан судлаад сонирхолтой санааг дэвшүүлсэн байдаг. Тэрээр бичихдээ: “Засаглалыг бүрдүүлж буй төрөл бүрийн байгууллагууд бие биеээсээ салангид тусгай оршдоггүй. Тэдгээр байгууллага тусгаарлагдмал маягаар үйл ажиллагаа явуулдаггүй. Тэдгээрийн дунд заавал ямар нэгэн хэмжээнд хамтын ажиллагаа байх ёстой. Энэхүү хамтын ажиллагаа нь засаглалын нэг байгууллага нөгөөдөө, тухайлбал засгийн газар парламентад, парламент засгийн газарт төрөл бүрийн аргаар нөлөөлж буйгаар илэрдэг.”<sup>79</sup> гэсэн нь анхаарал татаж байна. Энэхүү харилцан хамааралаас төрийн эрх мэдлийн хоорондын “check and balances” /хяналт, тэнцвэр/-ын зарчим хэрэгжих үйл явц эхэлдэг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулинд төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах, тэнцвэржүүлэхдээ хууль тогтоох эрх мэдлийг УИХ-д, гүйцэтгэх эрх мэдлийг Ерөнхийлөгч, Засгийн газар түүний байгууллагуудад, шүүх эрх мэдлийг шүүх, Үндсэн хуулийн Цэцэд тараан хуваарилсан байдаг. Ингээд тэдгээрийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, үйл ажиллагааны зарчим, харилцан хамаарал, тэнцэл зохицлыг нь тодорхой зааж өгсөн. Энэ агуулгаараа Монгол Улсын Үндсэн хууль нь нийгэм, төрийн байгууллын тулгуур үндсийг эрх зүйн талаас нь нэгтгэн томъёолсон суурь баримт бичиг юм.

Монголд өнөөдөр төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилалтыг Үндсэн хуулиар ямар нэг хэмжээгээр баталгаажуулан хэрэгжүүлж байгаа нь маргаангүй. Харин энэ хугацаанд дутуу дулимаг бодож, шийдсэн болон зайлшгүй засч залруулбал зохих олон асуудал байгаа нь ойлгомжтой. Ингэхлээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол, зарчим хэрхэн тусч, тэр нь одоо яаж хэрэгжиж буй асуудлыг тодруулан үзэх нь сонирхолтой байна.

### **Хууль тогтоох эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэржилт**

Эрх мэдлийн хуваарилалт. Монгол Улсын Үндсэн хуулинд “...хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их хуралд хадгалана.” /20 зүйл/ хэмээн заасан байдаг. Энэ дагуу хууль тогтоох эрхийг УИХ-аас өөр ямар нэг засаглалын институцд биш харин зөвхөн УИХ-д оногдуулан хуваарилсан. Энэ нь нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах онолын сонгодог жишигтэй нийцэж байгаа юм.

Гэвч манай зарим судлаачид дээрх заалттай холбогдуулан шүүмжлэлт санаа бодлоо илэрхийлсэн нь байдаг. Тухайлбал хуульч, доктор Б.Дэлгэрмаа хуулиар хязгаарласан эрх мэдлийн үзэл санаа нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах зарчмын маш чухал тал мөн бөгөөд энэ тохиолдолд парламент хууль тогтоох эрх мэдлийг ерөнхийд нь хэрэгжүүлэх бус, харин

<sup>78</sup> Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ., 2010. 9-10 дахь тал.

<sup>79</sup> М.Дюверже. Улс төрийн байгууламж: үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2007. 136-137 дахь тал.

Үндсэн хуулиар тогтоосон хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд л түүнийгээ эдлэх учиртай гэж үзээд АНУ-ын Конгресстэй харьцуулан бичихдээ: “...Үндсэн хуулинд эрх мэдлийг нь заагаагүй Конгрессын аливаа эрх зүйн акт хуулийн хүчин төгөлдөр болох үндэсгүй юм. Гэтэл Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дээрх заалтаас Улсын Их Хурал нь хэмжээ хязгааргүй хууль тогтоох эрх мэдэлтэй гэж ойлгогдож байна. Нөгөө талаас гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллагаас батлан гаргадаг эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоосон акт нь хуулийн шинжийг агуулах, энэ тохиолдолд Конгресс хууль тогтоох эрх мэдлээ түүнд төлөөлүүлэн олгосон гэж үзэж захиргааны дээрх акт нь хуулийн нэгэн адил үйлчилдэг явдал АНУ-ын эрх зүйн практикт тогтжээ. Гэтэл манай Үндсэн хуулинд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү УИХ-д хадгалуулж байгаа нь төрийн захиргааны төв байгууллагын ажиллагааг удаашруулах, гүйцэтгэх засаглалын уян хатан шинж, шуурхай байдлыг алдагдуулахад хүргэх уршигтай” гэсэн байдаг.<sup>80</sup>

Дээрх судлаачын байр суурийг анхааран хүндэтгэх нь зүйн хэрэг боловч төрийн засаглалын эрх мэдлийн хуваарилах онолын үүднээс хүлээн авахад эргэлзээтэй санагдана. Хэрвээ парламент хууль тогтоох эрх мэдлээ засаглалын өөр нэг институцд найр тавих эсвэл хуваалцах, шилжүүлэх нь эрх мэдлийг хуваарилан зааглах нийтлэг шаардлагатай нийцэхгүй юм. Энэ тухай судлаач, академич Г.Чулуунбаатар бичихдээ: “Хууль тогтоох онцгой эрх мэдлийг зөвхөн УИХ өөртөө хадгалж байх ёстойг Үндсэн хуульд тодорхойлсон. Гэтэл энэ онцгой бүрэн эрхийг УИХ маань хуваан хэрэгжүүлж байна уу даа гэж үзэж болохоор байдал бий болж болзошгүй. УИХ нэг хууль гаргаад ийм асуудлыг Засгийн газар, тийм журмыг тэр яам, өөр нэгийг нь тэр сайд гаргана гэх нь холгүй байна. Энд тодорхой зааг ялгаа гаргаж, эмх цэгц тогтоохгүй бол гүйцэтгэх эрх мэдэлтнүүд хууль тогтоох эрхийг хуваалцан хэрэгжүүлдэг зохисгүй байдал бий болох талтай. Ингэж хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа өөрөө хууль тогтоох шинжтэй болчихож таарахгүй”<sup>81</sup> гэсэн нь анхаарал татаж байна.

Эрх мэдлийн хяналт. Төрийн засаглалын эрх мэдлийн харилцан тэнцэлийг хангах үндсэн механизм нь тэдгээрийн хоорондын бие биедээ тавих харилцан хяналт юм. Бодитой хууль ёсны хяналт нь эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх суурь нөхцөл болдог. Ер нь төрийн засаглалын субъектын харилцан хамаарал, тэнцэл, бие биенээ нөхөн сэлбэх чадвар, шаардлагатай үед бие биедээ “тээг тавих” эрх нь хуулиар тогтоогдсон хяналтаар дамжин хэрэгждэг.

Үндсэн хуулиар УИХ-д тавигдах хууль ёсны хяналтын механизм сул томъёологдсон. Өнөөдөр Үндсэн хуульд зааснаар УИХ-ын үйл ажиллагааг бодитой хянах тоотой хэдхэн механизм л байгаа юм. Энэ нь **нэгдүгээрт** УИХ-ын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зүгээс хориг тавих тухай Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1.1 дэх заалт, **хоёрдугаарт** УИХ-ын шийдвэрийн талаарх Үндсэн хуулийн Цэцийн гаргасан дүгнэлт, шийдвэр /66 дугаар зүйлийн 2.4 дэх заалт/, **гуравдугаарт**, УИХ-ыг тараахтай холбоотой Үндсэн хуулийн 22 дугаар зүйлийн 2 заалт зэрэг юм. Тэгэхдээ УИХ-ыг тараах үйл явцад их өндөр босго тавьж өгсөн. Тухайлбал УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний

<sup>80</sup> Б.Дэлгэрмаа. Үндсэн хуульд ёс, харьцуулалт, анализ. Шинэ толь. 1994 № 2, 24 дахь тал.

<sup>81</sup> Г.Чулуунбаатар. XX, XXI зууны зааг үеийн Монголын улс төрийн өөрчлөлт, ардчиллын хөгжил. УБ., 2009, 101-102 дахь тал.

гуравны хоёроос доошгүй нь санал гаргаснаар УИХ өөрөө тарах тухай асуудал тавигдахаар байгаа. /22.2/

Харамсалтай нь УИХ-ын үйл ажиллагаанд тавих хяналт хариуцлагын дээрх механизм нь хүчтэй үйлчилж чадахгүй байна гэж хэлж болохоор байгаа юм. Учир нь УИХ-ын шийдвэрт тавих Ерөнхийлөгчийн хоригийг УИХ хэлэлцэн шийдвэрлэх ч хоригийг УИХ-ын чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлддэг. /33.1.1/ Харин УИХ-ын гаргасан шийдвэрийн талаарх Үндсэн хуулийн Цэцийн гаргасан дүгнэлт нь Цэцэд Үндсэн хуулиар олгогдсон УИХ-ын үйл ажиллагаанд тавих нилээд хүчтэй хяналтын механизм мөн боловч практикаас үзэхэд УИХ Үндсэн хуулийн Цэцийн гаргасан дүгнэлтийг үл оошоох, хуульд заасан хугацаанд нь хэлэлцэхгүй удаах, замхаруулах, хэрэгжүүлэхгүй байх зохисгүй үзэгдэл газар авсан нь уг хяналтын механизмын хүчин чадлын үйлчлэлийг саармагжуулахад хүргэдэг нь нууц биш юм.

Парламентын үйл ажиллагаанд тавих хяналтын хамгийн хүчтэй механизм нь түүнийг тараах асуудал юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд УИХ-ыг тараах механизм бүдэг бөгөөд их сул томъёологдсон. Энэ нь УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр УИХ өөрөө тарах, Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг өргөн мэдүүлсэнээс 45 хоногийн дотор УИХ хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол тарахаар хуульчлагдсан. /22.2/ Гэвч Үндсэн хуулийн энэ заалт амьдрал дээр тэр бүр хэрэгжих магадлал муутай юм. Учир нь улс төрийн практикт парламент өөрөө өөрийгөө тараах тохиолдол бараг гардаггүй байна.

Ингэхлээр Үндсэн хуулиар УИХ-ыг тараах механизмыг нарийвчлан тодорхой болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Тэгэхдээ энд гол нь УИХ өөрөө тарах тухай эрх зүйн сонин зохицуулалтыг өөрчлөх, УИХ-ыг тараах нөхцөл үндэслэлийг тодорхой болгох шаардлагатай байна. Тухайлбал УИХ-ыг тараах хэд хэдэн нөхцөл шаардлага байж болохоор байна. Үүнд тодорхой хугацааны дотор улсын төсвийг баталж чадаагүй мөн хугацаанд чуулганаа эхлүүлэх буюу явуулж чадаагүй, хэд хэдэн удаа Засгийн газарт итгэл үзүүлээгүй (жишээ нь Унгарт нэг жилийн дотор 4 удаа) тохиолдолд УИХ тарж байхаар хуульчилж болох юм. Үүнээс гадна парламентыг тараах нь мөн хэд хэдэн нөхцөлөөр хязгаарлагдсан байж болно. Үүнд: дайны болон онц байдал зарласан тохиолдолд, бүрэн эрхийнх нь хугацаа дуусахаас хэдэн сарын өмнө (тухайлбал, 6 сарын өмнө) буюу шинээр сонгогдсон парламент ажлаа эхэлсэнээс хойш тодорхой хугацааны дотор, хэрэв Ерөнхийлөгч парламентыг тараах санал гаргасан бол энэ нь түүний бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас хэдэн сарын өмнө байж болохгүй гэх мэт тодорхой нөхцөлүүд байж болох юм.<sup>82</sup>

Өнөөдөр УИХ-ын гишүүдэд тавих ёс зүйн болон сонгогчдын зүгээс тавих хяналт, хариуцлагын механизм хэрэг дээрээ байхгүй байгаагийн дээр харин ч эсрэгээр тэднийг УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдал гэдгээр халхавчилсан хариуцлагаас мултлах, бултан зайлуулах гажиг механизм үйлчилж байгаа нь хачирхалтай. Түүнчлэн УИХ-ын жам ёсны дотоод хяналт ч үгүй болсон гэхэд

<sup>82</sup> А.Пагма. Монгол Улсын Үндсэн хууль, эрх мэдэл хуваарилалтын онолын асуудалд. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. / Товхимол III / УБ., 2000. 23 дахь тал.

хэтрүүлэл болохгүй. Учир нь парламентын олонхид тавих цөөнхийн хяналтын хүчтэй механизм, түүнийг хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн тодорхой орчин өнөөдөр үгүйлэгдэж байна. Манай практикаас үзэхэд парламентын цөөнх хүчин мөхөсдөх эсвэл “стандарт бус” гэсэн халхавчтайгаар олонхи, цөөнх нь хамтраад парламентад улс төрийн нэг нэгдмэл субъект болж орхидог, үйл ажиллагааны эрх зүйн хангалттай орчин, чадамж хүрэлцэдгүй зэрэг шалтгаан, хүчин зүйлийн улмаас энэ механизм бодитой ажиллаж чаддаггүй байдал харагддаг. Ингэхлээр хангалттай хүч нөлөөтэй цөөнхийн хяналтгүй парламентыг эрх мэдэл тэнцэржсэн, хяналттай парламент гэж ойлгоход төвөгтэй. Түүнчлэн парламентын доторх хяналтын байгууллага маш сул ажилладаг. Үүнийг хяналтын үүрэг гүйцэтгэх ажлын хэсэг зарим үед оролдог ч түүний ажил хэрэгч чанар, үр дүн хангалтгүй байна. Энэ бүхнээс дүгнэж үзвэл өнөөдөр УИХ-ын үйл ажиллагаанд тавих хяналт, хариуцлагын механизм хангалттай үйлчлэхгүй байгаа нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол, зарчим манайд бодит агуулгаараа оршин үйлчлэхгүй байна гэж үзэхээс өөр аргагүй юм.

Эрх мэдлийн тэнцвэр. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлд “Монгол Улсын Их хурал төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн...” гэж заасан байдаг. Үндсэн хуулийн энэ заалт нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онол, зарчмын үндсэн жишиг шаардлагатай нийцэхгүй байна гэж үзэх үндэстэй юм. Энэ тухай манай нилээд олон судлаачид байх сууриа илэрхийлсэн байдаг. Тухайлбал хуульч судлаач, доктор Н.Лүндэндорж Үндсэн хуулийн дээрх заалт нь “..хяналт, тэнцвэрийн зарчмыг алдагдуулж, хууль тогтоох эрх мэдэлд давуу эрх олгосон заалт юм. Энд байгаа “төрийн эрх барих” гэдэг гуравхан үг бол техникийн алдаа эсвэл орчуулгын буруу онолт төдий зүйл биш юм. Аль ч утгаар авч үзсэн “төрийн эрхийг барина” гэдэг нь УИХ бусад эрх мэдлээс өргөн бөгөөд давуу эрх мэдэлтэй байна гэсэн утгыг шууд илэрхийлж,....”<sup>83</sup> байна гэсэн үнэн юм.

Парламент нь төрийн эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үйл явцад онцгой үүрэгтэй оролцдог ноён нуруутай институт мөн. Учир нь парламентаас төрийн эрх мэдэл эхэлдэг тэр дундаа парламентын засаглалтай орны хувьд парламентын эрх мэдэл хуваарилагдсан байдал нь засаглалын бусад институтын үйл ажиллагаанд чухал нөлөөтэй байдаг. Хэдий тийм боловч энэ нь парламент бусад институтээс илүү, давуу эрх мэдэлтэй байна гэсэн үг ерөөсөө биш. Хаана ч, ямар улс орны Үндсэн хуульд парламент “төрийн эрх барих дээд байгууллага” гэсэн заалт байхгүй. Дэлхийн зарим улс орны Үндсэн хуульд /АНУ/ парламентыг “хууль тогтоох дээд байгууллага” л гэж заасан байдаг.<sup>84</sup>

Парламент ёсны жишгээр улс орнуудын парламентыг хууль тогтоох эрх мэдлээр нь **нэгдүгээрт** өргөн эрх мэдэлтэй, **хоёрдугаарт** хязгаарлагдмал эрх мэдэлтэй, **гуравдугаарт** зөвлөх гэсэн гурван төрөлд хуваадаг.<sup>85</sup> Харин Монгол Улсын парламентыг “хууль тогтоох өргөн эрх мэдэл бүхий парламент”-ын төрөлд хамруулан үзэж болохоор байдаг. Гэвч энэ нь түүнд засаглалын бусад институтээс давуу эрх олгох үндэслэл болохгүй юм. Гэтэл манай зарим судлаачид парламентын засаглалтай орны хувьд парламентат бусдаасаа арай

<sup>83</sup> Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ., 2010. 8 дахь тал

<sup>84</sup> АНУ-ын Үндсэн хууль. 1 дүгээр зүйл.

<sup>85</sup> Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. Парламентат ёс. УБ., 2005. 162 дахь тал.



давуу эрх нөлөөтэй байж болно гэж үздэг. Доктор Д.Лүндээжанцан энэ тухай бичихдээ: "...хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх явцад түүхэн тодорхой нөхцөлд ард түмний язгуур эрх ашиг, сонирхолын үүднээс аль нэг эрх мэдэл тэргүүлэх, давамгайлах үүрэг хүлээхийг нийгмийн амьдрал заавал шаарддаг. Энэ шаардлагыг соргог мэдэрч хэрэгжүүлэхгүй аваас төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрт байдал алдагдаж, илүү эрх мэдлийн төлөө тэмцэл газар авч эцэстээ нийгмийг бүхэлд нь хямруулах аюултай. Эрх зүйт төрийг төлөвшүүлж буй өнөөгийн нөхцөлд төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрт байдлыг ханган, төрийн ноён нуруу болж байх байгууллага нь Парламент юм" гэжээ.<sup>86</sup> Түүний энэ санааг хуваалцаж болох хэдий ч төрийн эрх мэдлийг бодитой хуваарилж буй нөхцөлд аль нэг нэгэнд нь тэргүүлэх, давуу эрх олгох нь зохистой биш юм. Харин байгалийн гамшиг болон онцгой болон дайны байдалтай нөхцөлд дээрх судлаачийн санаа үндэстэй байж болох юм.

УИХ-д олгогдсон хууль тогтоох эрх мэдлийг Үндсэн хуульд түүний "бүрэн эрх"-ээр нэгтгэн баталгаажуулсан байдаг. Парламентын "бүрэн эрх" нь түүний чиг үүргийнх легитимт илэрхийлэл болдог. Хууль тогтоох, биелэлтэнд нь хяналт тавих, төлөөлөх нь парламентын үндсэн чиг үүрэг нь юм. Бүрэн эрхгүйгээр чиг үүрэг хэрэгжих ямар ч боломжгүй. Бүрэн эрх бол дан ганц эрхүүд бус, харин эрх, үүрэг, үйл ажиллагаа, эрхлэх асуудал зэргийг багтаасан цогц ойлголт юм. Парламентын бүрэн эрхийг үндсэн бүрэн эрх, тодорхой бүрэн эрх, онцгой бүрэн эрх гэж гурав ангилж болно.<sup>87</sup> Тэгвэл М.Дюверже парламентын бүрэн эрхийг шийдвэр гаргах бүрэн эрх, Засгийн газартай харилцах бүрэн эрх гэж хоёр ангилсан байна.<sup>88</sup> Харин бүрэн эрхийн хүрээ хязгаарыг "эрх хэмжээ" хэмээдэг.<sup>89</sup> ОХУ-ын судлаач Ю.Н. Жданов эрх хэмжээ нь чиг үүрэг, бүрэн эрхийн цогц мөн гэсэн байна.<sup>90</sup>

УИХ-ын онцгой бүрэн эрхийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25.1-д 18 зүйлээр заасан байдаг. УИХ-ын энэ онцгой бүрэн эрхийн зармыг нь манай нэг хэсэг судлаачид алив парламентад байх бүрэн эрхийн хэм хэмжээнээс хальсан, парламентад хэтэрхий эрх мэдэл төвлөрсөний илрэл гэж үздэг. Үүнтэй холбогдуулан хуульч, доктор Н.Лүндэндорж манай УИХ-д "...зөвхөн монголдоо хамаатай, бусад улсын парламент хэрэгжүүлдэггүй дараах давуу эрхүүдтэй байгаа юм" гээд энэ хүрээндээ "төрийн гадаад, дотоод бодлогын үндсийг тодорхойлох /25.2/, төрийн гадаад, дотоод бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх /25.1/, УИХ-д ажлаа шууд тайлагнадаг бусад байгууллагын бүрэлдэхүүнийг томилох, өөрчлөх, огцруулах, /25.6/, УИХ зөвхөн өөрөө өөртөө хариуцлага хүлээлгэдэг /22.2/, нийт ард түмнээс сонгосон ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж, бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах /25.5/ бүрэн эрхийг багтаан үзсэн байна.<sup>91</sup> Үүнийгээ тэрээр одоогийн Үндсэн хуулийн гажиг согог, хоосон орон зайг ашиглах явдал аяндаа гарна. Тухайлбал УИХ-төрийн

<sup>86</sup> Д.Лүндээжанцан. Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ., 2001, 17-18

<sup>87</sup> Т.Сэнгэдорж. Үндсэн хуулийн эрх зүй дэх Парламентын засаглалын онолын зарим асуудал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. / Товхимол III / УБ., 2000. 41 дэх тал.

<sup>88</sup> Морис Дюверже. Улс төрийн байгууламж: үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2007, 474 дахь тал.

<sup>89</sup> Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан. Парламентат ёс. УБ., 2005, 77 дахь тал.

<sup>90</sup> Конституционное право. М., 1997, СТР. 311

<sup>91</sup> Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ., 2010. 9 дахь тал

эрхийг барьж буй субъектын хувьд, Үндсэн хуулийн 25.1–д заасны дагуу шүүн таслах ажиллагааны нэгдсэн бодлогын асуудлыг ямар нэг шалтаг, шалтгаанаар хэлэлцэхэд гайхах зүйлгүй гэсэн байна.<sup>92</sup>

Дээрх судлаачын байр суурийг зарим талаар хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Учир нь Үндсэн хуулийн 25.1-д заасан төрийн гадаад, дотоод бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх тухай заалтын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх гэсэн нь, мөн 22.2 заалт болох УИХ-өөрөө өөртөө хариуцлага хүлээлгэх тухай заалтууд нь төрийн эрх мэдлийн тэнцвэржилтийн зарчимтай нийцэхгүй байгаа юм. Түүнчлэн нийт ард түмнээс сонгосон Ерөнхийлөгчийг сонгосон гэж үзэж хууль гаргах тухай 25.5 заалт УИХ-д хэт их эрх мэдэл төвлөрсөний илрэл гэж үзэж байна. Энэ бүхнээс үзвэл УИХ-д засаглалын бусад институттэй харьцуулахад Үндсэн хуулиар нилээд өргөн хэт их эрх мэдлийг олгосон нь харагдаж байгаа бөгөөд энэ байдал нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх зарчимтай ямар нэг байдлаар зөрчилдөж байна гэж үзэх үндэстэй. Түүнчлэн засаглал хуваарилах зарчмыг бодитой хэрэгжүүлэх шаардлагын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан УИХ-ын онцгой бүрэн эрх, түүнийг хэрэгжүүлэх зарим тодорхой механизмыг УИХ-ын үйл ажиллагааг зохицуулдаг хуульд нарийвчлан тодотгож өгөх шаардлага гарч байна. Ийм нарийвчлал дутмагаас шалтгаалж, УИХ-ын онцгой бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудал Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Үндэсний аюулгүй ыайдлын зөвлөлзэрэг засаглалын харилцааны бусад субъектүүдийн эрх мэдэл, эрхлэх ажлын хүрээнд давхар харьяалагдах, улмаар тэдгээрийн үүрэг функцийн ялгаа бүдгэрэх зэрэг үзэгдэл гарсаар байгааг<sup>93</sup> анхааран засамжлах нь хэрэгтэй байгаа юм.

Ингэхлээр хууль тогтоох эрх мэдлийг зохистой хуваарилан тэнцвэржүүлэх шаардлагын үүднээс цаашид дараах зүйлсийг анхааран хэрэгжүүлэх хэрэгтэй байгаа юм. Тухайлбал хууль тогтоох эрх мэдлийн зарим элементийг гүйцэтгэх засаглалд шилжүүлэх; Ерөнхийлөгчийн хоригийн үйлчлэлийн эрх зүйн чадамжийг нэмэгдүүлэх; Үндсэн хууль дахь төрийн эрх барих дээд байгууллага гэсэн заалтыг өөрчлөх /харамсалтай нь энэ заалтыг өөрчлөхийг хуулиар хориглосон байгаа/; УИХ-ын бүрэн эрхийн системд өөрчлөлт, зохицуулалт хийх /өөрөө тарах механизмыг өөрчлөх гэх мэт/; Үндсэн хуулийн Цэцийн дүгнэлтийг ёсчлон хүлээн зөвшөөрч, хэрэгжүүлж хэвшүүлэх; УИХ-ын онцгой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх зарим тодорхой механизмыг УИХ-тай холбоотой хуульд нарийвчлан тодотгох шаардлагатай байна.

### **Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэржилт**

Эрх мэдлийн хуваарилалт. Төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх онолын үүднээс гүйцэтгэх эрх мэдлийг Засгийн газар эсвэл төрийн тэргүүнд хуваарилдаг. Үндсэн хуульд “Монгол Улсын Засгийн газар бол төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага мөн” /38.1/ гэж заасан байдаг. Эндээс үзвэл манай нөхцөлд Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд зонхилох байр суурь эзэлдэг нь харагдаж байна. Харин Ерөнхийлөгчийн институтын хувьд түүнийг төрийн засаглалын аль салбарт хамааруулсан нь тодорхой биш байдаг.

<sup>92</sup> Мөн тэнд. 10 дахь тал.

<sup>93</sup> Г.Чулуунбаатар. ХХ, ХХI зууны зааг үеийн Монголын улс төрийн өөрчлөлт, ардчиллын хөгжил. УБ., 2009, 100 дахь тал.

Энэ нь үнэн хэрэгтэй манай Үндсэн хуульд гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүрэн дүүрэн хуваарилаагүйг харуулж байна. Гэтэл Ерөнхийлөгчийн институтын хувьд улс төрийн тогтолцоо, төрийн засаглалын институтын хоорондын харилцаа, тэдгээрийн эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх явцад өвөрмөц байр суурь эзлэн, үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ агуулгаараа гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх явцад ч зохих үүрэгтэй оролцдог билээ. Эндээс үүдэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг манай нөхцөлд төрийн засаглалын аль салбарт хамааруулах эсэх асуудлыг тодруулах нь төрийн эрх мэдлийг хуваариалах үйл явцыг бодитой ойлгон баримжаалахад чухал ач холбогдолтой байна.

Төрийн тэргүүний асуудлыг бодитой авч үзэхэд төрийн засаглалын хэлбэрийн асуудал чухал учир холбогдолтой байдаг. Олон улсын улс төрийн амьдралын нийтлэг жишгээр Парламентын засаглалтай улс орнуудыг “хүчтэй Ерөнхийлөгчтэй”, номиналь буюу эрх багатай Ерөнхийлөгчтэй, бас бэлэгдлийн тэргүүнтэй гэж нарийвчлахын хамт сүүлийн үед “хүчтэй” гэх Ерөнхийлөгчтэй улсыг “хагас парламентын” гэх буюу холимог /парламент-ерөнхийлөгч хосолсон/ улс гэж ангилах болсон юм. “Төрийн тэргүүн” гэдэг бол олон улсын жишиг маягийн хэллэг бөгөөд Парламентын БНУ-ын Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчөө гол төлөв Төрийн тэргүүн мөн гэж томъёолсон байдаг.<sup>94</sup> Энэ жишгийн дагуу ч манай Үндсэн хуульд “Монгол улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн...”<sup>95</sup> гээд шууд заачихсан учраас төрийн тэргүүн гэж хэн бэ? гэдэг асуудал тодорхой юм.<sup>96</sup> Хэдий тийм боловч төрийн тэргүүн засаглалын эрх мэдлийн аль бүтцэд хамаарах, энэ нь эрх мэдэл бүхий хувь хүн, албан тушаалтан эсвэл засаглалын бүхэл бүтэн институт мөн эсэх асуудал дээр манай судлаачдын дотор янз бүрийн санаа бодол байсаар байдаг. Манай зарим судлаачид “төрийн тэргүүн бол Ерөнхийлөгч”, “төрийн тамгыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч барина” гэсэн Үндсэн хуулийн зарим заалтыг үндэс болгон төрийн тэргүүн бол байгууллага /институт/ биш, харин албан тушаалтан юм гэсэн байр суурийг илэрхийлэх нь байдаг.<sup>97</sup> Гэвч төрийн тэргүүн нь ард түмний сонголтоор сонгогдож гарч ирдэг, тэдний нийтлэг эрх ашиг, сонирхолыг илэрхийлэгч гэдэг талаасаа тодорхой албан тушаалтан, хувь хүн мөн боловч засаглалыг хэрэгжүүлэхэд оролцох оролцоо, эрх мэдлийн хуваарилалтанд гүйцэтгэж байгаа үүрэг, нөлөөллийн хувьд түүнийг засаглалын онцгой нэгэн субъект, институт гэж үзэхээс аргагүй.

Төрийн тэргүүнийг засаглалын эрх мэдлийн аль бүтцэд хамааруулах асуудал дээр өнөө хэр маргаан гарсаар байдаг. Манайд ч энэ маргаан байсаар байна. Үүний гол шалтгаан нь нэг талаас манай Ерөнхийлөгч төрийн эрх мэдлийн аль ч байгууллагын үйл ажиллагаанд идэвхтэй нөлөө үзүүлэх эрх зүйн статустай субъект болж байдаг, нөгөө талаас Үндсэн хуулинд Ерөнхийлөгчийн институт төрийн эрх мэдлийн аль салбарт хамаарахыг тодорхой зохицуулж

<sup>94</sup> Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь” /онол практикийн бага хурал/ УБ., 2003. 27 дахь тал.

<sup>95</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. 30 дугаар зүйл 1 заалт.

<sup>96</sup> *Тайлбар*: Хэдийгээр парламентын засаглалтай улс орнуудын Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчөө их төлөв төрийн тэргүүн гэдэг ч зарим улс орнуудад энэ нь хуулиар нарийвчлан зохицуулагдаагүй байдаг. Энэ тохиолдолд төрийн тэргүүн хэн бэ? гэдэг дээр маргаан гарах нь байдаг.

<sup>97</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол- I, УБ., 1999, 92 дахь тал.

өгөлгүй нээлттэй орхисон зэрэгтэй холбоотой юм. Улс төрийн практикаас үзвэл төрийн тэргүүнийг **нэгд** засаглалын эрх мэдлийн аль ч салаа мөчирт хамруулдаггүй, **хоёрт** хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль алинд нь хамруулан үздэг, **гуравт** зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдэлд багтаан үздэг зэрэг янз бүрийн жишиг тогтсон байдаг. Энэ нь мөн л манай судлаачдын дотор илэрдэг. Тухайлбал манай судлаачдын нэг хэсэг нь Ерөнхийлөгчийг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль алинд нь хамаатуулах нь байна. Тэд энэ байр сууриа илэрхийлэхдээ манайх засаглалын хэлбэрийн хувьд парламентын засаглалыг сонгосон хэдий ч тухайн хэлбэрт нь зохицоогүй өргөн хэмжээний бүрэн эрхийг төрийн тэргүүнд Үндсэн хуулиараа олгосон. Түүнчлэн төрийн тэргүүний хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэлтэй харилцах харилцаа тэдгээрийн хүрээнд эдэлдэг эрх хэмжээг авч үзвэл ганцхан гүйцэтгэх эрх мэдэлд түүнийг хамруулж болохгүй гэж үзэж байна<sup>98</sup> гэцгээдэг. Хэрвээ Ерөнхийлөгчийн институтыг төрийн засаглалын хууль тогтоох хийгээд гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль алинд нь хамруулж үзсэн тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн төрийн засаглалын системд эзлэх байр суурь, гүйцэтгэх үүрэгтэй холбоотой маргаантай гэж хэлж болох олон ээдрээтэй асуудал бий болохоос гадна засаглалын дээд “оргил”, онцгой институт гэж ойлгоход хүрч болзошгүй. Хэрвээ ингэхэд хүрвэл засаглалын хэлбэрийн асуудал тэр дундаа манай парламентын засаглалын статус, онцлог бүрхэгдэхэд хүрч болохоор байгаа юм.

Тэгэхдээ манай ихэнх судлаачид Ерөнхийлөгчийг төрийн засаглалын гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хамруулан үздэг. Тухайлбал доктор, профессор П.Очирбат “Ерөнхийлөгч нь эрх зүйн байдлаараа гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоонд хамаардаг. Иймд засгийн газартайгаа зохистой харилцах нь төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмаас үүдэлтэй”<sup>99</sup> гэсэн бол доктор, профессор Б.Чимид “...Ерөнхийлөгчийн статусыг гүйцэтгэх эрх мэдлийн чиглэлээр голчлон тодруулах нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд илүү нийцнэ гэсэн дүгнэлт хийж болмоор”<sup>100</sup> гэсэн байна. Тэгвэл судлаач доктор Ц.Ганболд, С.Мөнхбат нар “.....Монгол Улсын Үндсэн хууль хийгээд бусад хууль, дүрмийн хүрээнд авч үзвэл Ерөнхийлөгчийн институцийг засаглалын эрх мэдэл хуваарилах салаа мөчрийн гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамруулан авч үзэх нь нилээд дөхөмтэй санагдана”<sup>101</sup> гэж үзжээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулинд Ерөнхийлөгчийг засаглалын аль салаа мөчирт хамаарахыг тодорхой зохицуулаагүй нээлттэй орхисон байдаг ч түүний Ерөнхийлөгчтэй холбогдох заалтуудыг нягтлан үзвээс засаглалын гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй илүү ойр байж болохоор томъёолсон нь ойлгогдохоор байдаг.

Ингэхлээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь төрийн засаглалын хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл явцад Үндсэн хуулиар олгогдсон өөрийн эрх хэмжээний дагуу идэвхтэй оролцон нөлөөлж байдаг

<sup>98</sup> Д.Лүндээжанцан. Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ., 2001.,171 дахь тал.

<sup>99</sup> П.Очирбат. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Үндсэн хуулийн бүрэн эрх, анхны зам мөр. УБ., 2001.31 дахь тал.

<sup>100</sup> Б.Чимид. Ерөнхийлөгчийн байгуулалтын талаарх Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. /Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь: онол практикийн бага хурал. УБ., 2003.34 дахь тал.

<sup>101</sup> Ц.Ганболд, С.Мөнхбат. Төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн институт. Политологи. 2005 № 246 III 63 дахь тал

хэдий ч түүний статусыг засаглалын гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй илүү холбогдуулан үзэх нь зүйд нийцэх юм. Энэ нь **нэгдүгээрт**, Үндсэн хуулиар хууль тогтоох эрх мэдэл гагцхүү УИХ буюу парламентад хадгалагдана гэж заасан нь хууль тогтоох эрхийг УИХ-аас өөр засаглалын ямар ч субъект эдлэхгүй гэдэг нь ойлгогдож байна, **хоёрдугаарт** Ерөнхийлөгчийн УИХ-тай харилцах харилцааны шинж байдлаас харж болно. Тухайлбал түүний бүрэн эрхийг УИХ хүлээн зөвшөөрдөг, тэр нь УИХ-д ажлаа хариуцдаг, Ерөнхийлөгчийн гаргасан зарлиг ба бусад аливаа шийдвэр нь хуулинд харшилбал түүнийг нь УИХ хүчингүй болгодог, Ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах, чөлөөлөх, огцруулах эрхийг УИХ өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд багтаадаг, **гуравдугаарт** Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгогдсон бүрэн эрхийн шинж байдлаас үзвэл түүний бүрэн эрхийн системийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд илүү хамаарах эрх үүргүүд үндсэндээ бүрдүүлдэг. Харин зарлиг, захирамж, илгээлт зэргийг эс тооцвол хууль тогтоох шинжтэй эрх түүнд бараг байдаггүй, **дөрөвдүгээрт** олон улсын улс төрийн амьдралын практикт ч Ерөнхийлөгчийг их төлөв төрийн засаглалын гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаатуулан үздэг нь нийтлэг шинжтэй зүйл юм. Үүнтэй холбогдуулан Оросын судлаач А.А.Мишин бичихдээ: “төрийн тэргүүн ихэвчлэн гүйцэтгэх эрх мэдлийг агуулагч гэж үзэгддэг”<sup>102</sup> гэсэн байдаг зэрэгтэй холбоотой.

Эрх мэдлийн хяналт. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орны хувьд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэржилт нь Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын хоорондын харилцаагаар их төлөв тодорхойлогддог бол парламентын засаглалын үед парламент, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын харилцан хамаарал чухал учир холбогдолтой байдаг.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналтын хүрээнд парламентын зүгээс гүйцэтгэх заасаглалыг хянах хяналтын асуудал чухал байр суурь эзэлдэг. Үндсэн хуульд гүйцэтгэх засаглал буюу Засгийн газар, Ерөнхийлөгч нь парламентаас нилээд хэмжээгээр хамаарч байхаар тусган томьёолсон байдаг. Энэ нь парламентын засаглалын онцлогтой холбоотой. Төрийн удирдлагын парламентын системийн онцлог нь Засгийн газрыг бүрдүүлэх, түүний бүтэц бүрэлдэхүүнийг батлах, үйл ажиллагааг нь хянах, итгэл үзүүлэх, огцруулах зэрэгт парламентын оролцоо нөлөөлөл их байдагт оршдог. Энэ нийтлэг жишиг манайд ч тодорхой байдлаар хэрэгждэг. Түүнчлэн Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг нэр дэвшүүлэх /33.2/, Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүний тухай саналыг УИХ-д оруулах /39.2/ явцад Ерөнхийлөгчийн оролцоо тодорхой хэмжээгээр байдаг. Гэвч Үндсэн хуулийн 2000 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн институтын энэ үүргийг нилээд хэмжээгээр хязгаарласан юм. Энэ тохиолдолд Засгийн газрын Ерөнхий сайд, гишүүдийг томилох, өөрчлөх, огцруулах явцад парламентын оролцоо нэмэгдэж байна. Тухайлбал Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг УИХ томилдог /25.1.6/ бөгөөд Засгийн газрын гишүүдийг Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлсэнээр УИХ хүн бүрээр хэлэлцэж мөн томилдог. /39.3/ Түүнчлэн Засгийн газрын огцруулах асуудлыг УИХ- хэлэцэн шийдвэрлэдэг. /43.3, 44 дүгээр зүйл/ Үндсэн хуульд зааснаар Засгийн газрын Ерөнхий сайд УИХ-ын өмнө хариуцлага хүлээдэг/41.1/ бөгөөд Засгийн газар үйл ажиллагаагаа УИХ-д тайлагнана. /41.2/ Үүнээс гадна гүйцэтгэх эрх мэдлийн нэг

<sup>102</sup> А.А.Мишин. Конституционное государственное право зарубежных стран. М., 1998. С. 178.

чухал бүрдэл болох “Ерөнхийлөгчийг сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргах, чөлөөлөх, огцруулах” /25.1.5/ зэрэгт УИХ-ын оролцоо нөлөөлөл шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Энэ бүхнээс үзвэл гүйцэтгэх эрх мэдлийн хэрэгжилтэнд УИХ шийдвэрлэх нөлөөтэй, гүйцэтгэх эрх мэдэл ч парламентаас шууд хамааралтай байдаг нь харагдаж байна.

Хэдий тийм боловч УИХ Засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүргээ тун хангалтгүй биелүүлдэг нь ажиглагддаг. Энэ нь гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа, түүний үр дүн, хариуцлага тооцох механизмын үйлчлэлийг сулруулах уршиг дагавартай байдаг. Өнгөрсөн практикаас дүгнэхэд парламент ба Засгийн газрын хоорондын хамтын ажиллагааны оновчтой хэлбэр бүрэн төлөвшиж амьжаагүй байна. Засгийн газар парламенттай, парламент засгийн газартай харилцах, эрх мэдлийг хуваарилах чиглэлээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд чамгүй зохицуулсан зүйл бий. Тухайлбал Монгол Улсын Үндсэн хуульд “Засгийн газар үйл ажиллагаагаа Улсын Их Хуралд тайлагнана.” /41.2/ гэж заасан. Тэгвэл өнгөрсөн хугацаанд ингэж тайлагнадаг хэвшиж тогтсон байнгын үр ашигтай механизм үндсэндээ бүрэлдэж чадаагүй, хааяа Засгийн газрын үйл ажиллагааг хэлэлцсэн нэр зүүдэг ч энэ нь ерөнхий яриа болж өнгөрөөд зогсохгүй тодорхой төслүүдийн биелэлтэнд нарийвчлан хяналт тавьдаггүй, ингэж хянах механизм ч байдаггүй нь харагддаг. Харин энэ тохиолдолд Засгийн газар нь болохоор УИХ-ын гаргасан тогтоолыг “мартаж” орхих юмуу эсвэл уг шийдвэр гүйцэтгэх байгууллагын үйл ажиллагаанд тусгагдаж хэрэгжихдээ удаашралтай байдаг. Ер нь УИХ-ын зүгээс Засгийн газрын үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэн шийдвэрлэх, Засгийн газарт итгэл үзүүлэх болон итгэл үл үзүүлэх практик хэрэг дээрээ үгүй болсон гэхэд хэтрүүлэл болохгүй юм.

Парламент ёсны нийтлэг жишгээр парламентаас засгийн газрыг хянах олон төрлийн арга механизм байдаг. Энэ нь асуулга тавих, онцгой хэлэлцүүлэг, хороодын шалгалт зэрэг юм. Манайд тэдгээр механизм бүрэн утгаараа хэрэгждэггүй, эн бүхэн нь засгийн газрын мэдээлэл сонсох, парламентын гишүүдээс асуулга тавих төдийнөөр хязгаарлагдаж байна. Засгийн газрын хувьд ч дээрх хяналтын механизмд төдийлөн ач холбогдол өгдөггүй, ор нэр төдий ханддаг, ноцтой ээдрээтэй асуудлыг намын олонхиор түрж, хаацайлан мөлийлгөдөг муу зуршил газар авчээ. Энэ нь парламент, гүйцэтгэх засаглалын хоорондын хяналт хариуцлагын зарчим гажуудсаны бодитой баримт мөн билээ.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналтын нэг чухал бүрдэл нь Засгийн газрын зүгээс парламентайгаа харилцах, түүний үйл ажиллагааг хянах тухай асуудал байдаг. Францын судлаач М.Дюверже гүйцэтгэх засаглал парламентад нөлөөлөх аргыг төрөл хэлбэрийнх нь хувьд **нэгд** парламентын гишүүдийг томилоход оролцох, **хоёрт** парламентын зохион байгуулалтанд оролцох, **гуравт** парламентын үйл ажиллагаанд оролцох, **дөрөвт** парламентыг татан буулгах зэрэгтэй холбон үзсэн байдаг.

Засгийн газар, гүйцэтгэх байгууллага болохын хувьд УИХ-ын өмнө **нэгдүгээрт**, хуулийн төсөл өргөн барьж, УИХ-ын баталсан хуулийг хэрэгжүүлэх, **хоёрдугаарт**, төвлөрсөн төсвийн төслийг боловсруулж, УИХ-д өргөн барьж, батлагдсан төсвийг хуваарилан хэрэгжүүлэх, **гуравдугаарт**, засгийн газар ажлаа Их хуралд тогтмол тайлагнах, мэдээлэх, **дөрөвдүгээрт**, Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, захиргааны байгууллагын бүдүүвч, үйл ажиллагааны

хөтөлбөрөө батлуулах, **тавдугаарт**, УИХ-аас даалгасан ажил үүрэг, гүйцэтгэх чиглэлээр харилцаж, Засгийн газар, Улсын Их хурлын өмнө ажил төрлийн талаар хамтын хариуцлага хүлээж, кабинетаараа огцроно.<sup>103</sup>

Үндсэн хууль судлаач доктор Ж.Төртогтох бичихдээ: “Гүйцэтгэх засаглал нь хууль тогтоох засаглалдаа бүрэн харъяалагдаж, харин эргээд түүнд ямар нэгэн байдлаар нөлөөлөх механизм Үндсэн хуулийн хүрээнд тодорхойлогдоогүй боловч энэ асуудлыг практикт Засгийн газар нь нэгэнт УИХ-д олонхи суудал авсан нам, хүчнээс байгуулагдах учир тэрхүү олонхиор дамжуулан УИХ-д нөлөөлөх байдлаар шийдвэрлэж болох юм. Гэхдээ энэ механизм нэгэнт Үндсэн хуульд тусгагдаагүй тул сөрөг үр дагаварт ч хүргэж болох талтай. Тухайлбал ийм байдал үүсэх нэг томоохон хүчин зүйл нь парламентат олонхи суудал авсан намын дарга Засгийн газраа байгуулж, тэргүүлэх, нөгөө нэг хүчин зүйл нь Засгийн газрын бүрэлдэхүүн бүхэлдээ буюу тодорхой хэсэг нь парламентын гишүүдээс бүрдэх явдал байж болно. УИХ-ын зүгээс засгийн газарт хяналт тавьж байх зарчим Үндсэн хуулиар тодорхойлогдсон ч практикт засгийн газрын тэргүүн нь парламентын олонхийг намын тэргүүнийхээ хувьд удирдах бололцоотой. Тэр тусмаа засгийн газрын бүрэлдэхүүний тодорхой хэсэг парламентаасаа бүрдэж байгаа тохиолдолд парламент дахь Засгийн газрын нөлөөлөл харьцангуй нэмэгдэнэ гэсэн үг”<sup>104</sup> гэсэн нь сонирхолтой дүгнэлт юм.

Ийм нөхцөл байдал манайд хэдийнээ бүрдсэн гэж болно. Үүнтэй холбоотой өнөөдөр парламент дахь Засгийн газрын нөлөө, оролцоо түүний зүгээс парламентыг үнэн хэрэг дээрээ хяналтандаа байлгах нь бодитой зүйл болжээ. Энэ нь **нэгдүгээрт** Монгол Улсын Ерөнхий сайд парламентын олонхи болсон намын дарга байгаа, **хоёрдугаарт** парламентад олонхи болсон нам, түүний нөлөө бүхий гишүүд /парламентын гишүүд/ засгийн газрын бүрэлдэхүүнд багтсан, **гуравдугаарт** Засгийн газрыг парламентад олонхийн намын сахилга батын зарчим ямар нэг байдлаар хэрэгжиж байгаатай, **дөрөвдүгээрт** УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг хавсран гүйцэтгэж болох Үндсэн хуулиар олгогдсон боломж /29.1/ зэрэгтэй холбоотой байна.

Үүнтэй холбогдуулан УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байж болох тухай Үндсэн хуулийн 29.1 заалтын тухайд зарим зүйлийг бага зэрэг тодруулж үзье. 1992 онд баталсан Үндсэн хуулийн анхны эхэд дээрхийн эсрэг заалт байсан. Харин үүнийг 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр батлагдсан нэмэлт өөрчлөлтөөр өөрчлөлт хийж найруулсан байдаг. Тухайн үедээ Үндсэн хуулийн Цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор уг нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй болгосон боловч мөн оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр дахин нэмж оруулсан юм. Энэ нэмэлт өөрчлөлт нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорон дахь хяналт, тэнцвэрийн зарчмыг алдагдуулан, УИХ-ын зүгээс Засгийн газрын үйл ажиллагаанд бодитой хяналт тавих боломжийг сулруулж, Засгийн газрын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

<sup>103</sup> Б.Шаравсамбуу. УИХ ба Засгийн газар хоорондын харилцаа, Засгийн газрын бүрэн эрхийн зарим асуудал. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол-III, УБ., 2000. 106 дахь тал.

<sup>104</sup> Ж.Төртогтох. Үндсэн хуулийн политологийн шинжилгээ. УБ., 2010. 71 дахь тал.

Сүүлийн үед УИХ-ын гаргасан бодлого, чиглэлийг Засгийн газар дур мэдэн төдий л хангалттай хэрэгжүүлэхгүй байх, түүнд нь УИХ-ын зүгээс цаг тухайд нь хяналт тавьж, хариуцлага тооцож чадахгүй байх дутагдал ажиглагдаж байна. Энэ нь угтаа хууль тогтоох эрх мэдэл болон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институтын хоорондын үүргийн хуваарилалт, эрх мэдлийн тэнцэл зохицол, харилцан хяналттай байдал алдагдан, хоорондоо үйл ажиллагааны хувьд хэт их хутгалдах болсоны уршиг мөн билээ. Иймд Үндсэн хуулийн хүрээний энэ гажуудлыг засамжлах шаардлага зайлшгүй тавигдаж байна.

Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байж болдог жишиг нилээдгүй улс орнуудад (Австрали, Шинэ Зеланд, Индонез, Япон, Герман, Ирланд, Сингапур /2 сайд/ гэх зэрэг) хэрэгждэг. Харин Франц, АНУ, Израиль, Энэтхэг, Турк, Австри, Орос, Дани гэх зэрэг бусад улс орнуудад тэдгээрийн хоорондын ялгаа, бие даасан байдал хадгаллагддаг.\* Эндээс үзвэл хууль тогтоох хийгээд гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцаа, үүргийн хуваарилалт, түүний үр дагаварын асуудал нь тухайн улс орны улс төрийн амьдралын өвөрмөц нөхцөл байдал, ардчилсан улс төрийн институтын төлөвшил, нийгмийн улс төрийн соёл, боловсрол, мэдлэгийн онцлогтой шууд холбоотой байдаг нь харагдаж байна.

Харин Монгол орны хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн давхцалт байдал нь тус орны өнөөгийн улс төрийн амьдралын өвөрмөц байдал, улс төрийн институтын төлөвшлийн хүрсэн түвшин, улс төрийн ухамсар, соёлын онцлогтой тэр бүр таарч нийцэхгүй, гарах үр дагавар нь ч хүссэн үр дүнг авчирч чадахгүй байгаа юм. Үндсэн хуульд Засгийн газрыг бүрдүүлэн байгуулах болон түүний үйл ажиллагаа нь УИХ-д хамааралтай байхаар хуульчлагдсан хэдий ч Засгийн газрын бүрэлдэхүүний тодорхой хэсэг парламентаас бүрдэж байгаа тохиолдолд парламент дахь Засгийн газрын хүч нөлөө нэмэгдэж, тэр хэрээр Засгийн газарт тавих парламентын хяналт харьцангуй сулрах магадлал өндөр байгаа юм.

Сүүлийн үед Засгийн газрын бүрэлдэхүүний гуравны нэгээс дээшгүй хувь нь УИХ-ын гишүүн байж болно. Тухайлбал бодлогын чиглэлийн гол яамд буюу Гадаад харилцаа, Сангийн яам болон Ерөнхий сайдыг парламентын гишүүдээс сонгож болох юм гэсэн санаа гарч ирэх болсон. Энэ чиглэлээр хуулийн төсөл ч боловсрогдон, саналын түвшинд яригдаж байгаа байх. Тэд энэ санаагаа тайлбарлахдаа УИХ-ын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байж болохгүй гээд шууд шийдчихээр 1996-2000 оных шиг тогтворгүй нөхцөл байдал үүсэх магадлалтай гэдгийг иш үндэс болгож байна. Гэвч энэ нь үнэндээ хангалттай үндэслэлтэй тайлбар биш юм. Учир нь ийм нөхцөл байдал үүсэхгүй байх нөхцөлийг 2000 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр тухайлбал Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын хоорондын харилцааг зохицуулсан зарим нэмэлт өөрчлөлт оруулсан заалтаар хангалттай хааж өгсөн гэж үзэж байна. Үүнтэй холбогдуулан Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь заалтыг онцолж болох байна.

\* *Тайлбар:* Засгийн газар нь парламентын гишүүнээс бүрдсэн 34 орон, хориглосон 24, дундаж байр суурь барьдаг 24 орон байдаг . /Д.Лүндээжанцан, Л. Өлзийсайхан. Парламентат ёс. УБ., 2005, 129 дахь тал. /



Гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс парламенттай харилцах, хянах нэг суваг нь Ерөнхийлөгчийн зүгээс парламенттай харилцах харилцаа юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгч, парламентын хоорондын харилцааг зохицуулсан нилээд заалт Үндсэн хуульд байдаг.<sup>105</sup> Тэр дундаас УИХ-ын шийдвэрт тавих Ерөнхийлөгчийн хориг, УИХ-ыг тараахтай холбоотой харилцааг зохицуулсан заалт анхаарал татаж байна. УИХ-ын шийдвэрт тавих Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хориг гүйцэтгэх эрх мэдлийн зүгээс УИХ-ыг хянах хяналтын сул, хүчгүй механизм болохыг нэгэнтээ өмнө тодорхой тайлбарласан. Харин УИХ-ыг Ерөнхийлөгч тараахтай холбогдсон механизмыг тусгаж өгсөн Үндсэн хуулийн 22.2 заалтыг тодорхой болгох шаардлага байгаа юм. Учир нь парламент өөрөө тарах механизмтай улс оронд түүнийг засаглалын өөр субъект тараах эрхгүй буюу хориглодог байна. Иймд парламентыг Ерөнхийлөгч тараах тухай Үндсэн хуулийн одоогийн заалт хэрэгжих үндэсгүй хэлбэрийн төдий заалт болох нь илэрхий.

Эрх мэдлийн тэнцвэр. Парламентын засаглалын нөхцөлд гүйцэтгэх эрх мэдэл парламенттай бүрэн хамааралтай байдаг ч эргээд төрийн эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх шаардалагын үүднээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэрийн механизмыг Үндсэн хуульд тодорхой суулгаж өгөх нь үнэхээр ач холбогдолтой. Үүнтэй холбогдуулан дараах гурван зүйлийг онцлон үзье. Үүний нэг нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг сонгож гаргаж ирэх механизм, нөгөө нь УИХ-ыг тараахтай холбогдсон Ерөнхийлөгчийн эрх хэмжээний асуудал, гурав дахь нь Засгийн газарт УИХ өөрийн зарим эрх хэмжээг шилжүүлэх тухай асуудал юм.

Үндсэн хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 1 хэсэгт Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг сонгож гаргаж ирэх механизм хоёр үндсэн үе шаттай байхаар заасан байдаг. Энэ нь 31.3-т зааснаар эхлээд Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс сонгож гаргаж ирнэ. Дараа нь 31.4-д зааснаар ард түмнээс сонгогдсон Ерөнхийлөгчийг УИХ Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж бүрэн эрхийг нь зөвшөөрсөн хууль гаргана. Ингэснээр Ерөнхийлөгчийг сонгох сонгуулийн хоёр дахь үе шат дуусч, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх баталгаажиг байгаа юм.

Гэтэл энд дараах логик зөрчил ажиглагдаж байна. Үүнд **нэгд** Монгол улсын Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс сонгож гаргаж ирсэн хэрнээ парламентаас бүрэн эрхийг нь зөвшөөрүүлж байгаа нь ойлгомжгүй байна, **хоёрт** УИХ-аас Ерөнхийлөгчийг батламжилж байгааг сонгуулийн хоёр дахь үе шат гэж үзэхэд эргэлзээтэй байна, **гуравт** бүх ард түмнээс тэр байтугай парламентаар баталгаажиг гарч ирсэн Ерөнхийлөгчид олгогдсон бүрэн эрхийн механизм нь түүний сонгогдож гарч ирсэн хэлбэртэй нийцэхгүй байгаа зэрэг юм. Энэ нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх зарчимд огтоос тохирохгүй байгаа юм. Энэ тохиолдолд асуудлыг шийдэх хамгийн үр ашигтай гарц нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс биш харин парламентад ёсны нийтлэг жишгийн дагуу түүнийг парламентаас сонгож гаргаж ирэх механизмыг Үндсэн хуульд суулгаж өгөх явдал юм. Төрийн тэргүүнийг парламентаас сонгож гаргаж ирдэг хэлбэр парламентын засаглалтай олон оронд хэвшиж тогтсон шинжтэй болсон байдаг. Тухайлбал Итали, Герман,

<sup>105</sup> Энэ тухай Б.Дэлгэрмаа. “УИХ болон Ерөнхийлөгч хоорондын харилцаа”. /Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. УБ., УБ., 2000/ өгүүлэлээс тодорхой үзнэ үү.

Энэтхэг гэх зэрэг олон улс орнуудыг онцлон үзэж болно. Хэрвээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг ингэж парламентаас сонгож гаргаж ирдэг болох нь наад зах нь нүсэр сонгууль явуулж зардал чирэгдэл гаргахгүйгээс гадна төрийн засаглалын эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх үйл явцад бүрнээ нийцсэн хэрэг болохсон билээ.

Төрийн засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэрийг бодитой хангах нөгөө нэг механизм нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараахтай холбогдсон Үндсэн хуулийн зохицуулалт юм. УИХ үйл ажиллагаагаа явуулж чадахгүй нь илэрхий болсон нөхцөлд /өмнө тодорхой дурьдсан/ Ерөнхийлөгчийн УИХ-ыг тараах механизмын үйлчлэлийг хүчтэй болгож өгөх нь гүйцэтгэх засаглалын зүгээс парламентат тавих нэгэн хамгийн доривтой хяналтын механизм бүрдэх учиртай юм. Харин энэ тохиолдолд Ерөнхийлөгч парламентыг тарааж болохгүй байх хязгаарлалтыг ч давхар хуульчилж өгөх нь зүйтэй байх. Тухайлбал энэ бүхэн нь Ерөнхийлөгчийн сонгогдсоны дараах хугацаа болон бүрэн эрх нь дуусахын өмнөх хугацаа, Ерөнхийлөгч тараах шийдвэрийг гаргах ээлж, энэ шийдвэрийг дахин гаргахыг хориглох түүнчлэн парламентын бүрэн эрх нь эхэлсэний дараах болон дуусахын өмнөх хугацаа зэрэгтэй холбоотой байж болох юм. Парламентын засаглалтай улс орнуудад төрийн тэргүүн /Ерөнхийлөгч, Эзэн хаан/ нь парламентаа тараах шийдвэр гаргадаг жишиг түгээмэл байдаг. (Жишээ нь, Австралт, Австри, Бельги /эзэн хаан/, Итали, Энэтхэг, Франц, Герман, Чех, Япон /эзэн хаан/)

Парламентат ёсны жишгээр зарим улс орнуудад /Герман, Франц, АНУ/ Засгийн газрын гаргаж буй зарим акт, шийдвэрийг хуулийн хүрээнд хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Харин энэ тохиолдолд гүйцэтгэх засаглалаас гаргаж буй эрх зүйн акт шийдвэрийн чухам аль акт шийдвэрийг нь хуулийн хүрээнд зөвшөөрч болохыг нарийн зааглаж, зохицуулсан байдаг. Үүнтэй холбоотой манай зарим судлаачид УИХ-д хууль тогтоох эрх мэдлийг яс оноох нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны шуурхай байдал, эрчим, идэвхийг сулруулах уршигтай гэгцгээдэг. Иймд зарим нөхцөлд Засгийн газрын гаргасан шийдвэр, акт, эрх зүйн баримт бичгийг хуулийн хүчинтэйд тооцож, хүлээн зөвшөөрүүлж байх нь чухал байна гэж тэд үздэг юм. Тухайлбал энэ тухай доктор С. Зүльфикар бичихдээ: “Засгийн газарт хязгаарлагдмал эрх олгож, түүний чиг үүргийг бусад төрийн институтууд хатуу чанд хязгаарлах нь улс төрийн гацаа үүсгэж болох аюултай. Засгийн газар нь бие даан үйл ажиллагаа явуулж, парламентыг хянах боломжгүй бол гүйцэтгэх эрх мэдэл нь нийгмийн өмнө тулгамдаад байгаа асуудлыг бие даан шийдвэрлэх бололцоогүй болж байгаа хэрэг юм” гэсэн байна.<sup>106</sup> Энэ байр суурийг анхаарч үзэж, түүнийг хэрэгжүүлэх зохистой, оновчтой арга замыг эрэлхийлэх нь буруу зүйл биш боловч энэ нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах зарчимтай ямар нэг байдлаар харшилж болохыг давхар бодолцох нь зүйтэй юм.

Ингэхлээр төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэржилтийн зарчмыг бодитой ханган хэрэгжүүлэхийн тулд цаашид дараах зүйлсийг анхааралдаа ваха хэрэгтэй байгаа юм. Тухайлбал гүйцэтгэх эрх мэдэл дэх Ерөнхийлөгчийн институтын статус, байр суурь, үүргийг тодорхой болгох; парламентаас гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих хяналтыг хүчтэй болгох, үр дүнг дээшлүүлэх; парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байх явдлыг

<sup>106</sup> С.Зүльфикар. Засаглал хуваах онолын хөгжил, хандлага. Политологи. 2011 № 348 /61/, 32 дахь тал.

хязгаарлах, эсвэл бүр болиулах; Ерөнхийлөгчийн хоригийн үйлчлэлийн эрх зүйн чадамжийг нэмэгдүүлэх; парламент өөрөө тарах механизмыг зогсоож, үүнд ерөнхийлөгчийн оролцоо, нөлөөллийг нэмэгдүүлэх; Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож, гаргаж ирдэг болох зэрэг юм.

### Шүүх эрх мэдлийн хуваарилалт, тэнцвэржилт

Эрх мэдлийн хуваарилалт. Шүүх эрх мэдэл нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах, тэнцвэржүүлэх үйл явцад онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ нь хууль тогтоох байгууллага шиг нийтээр дагаж мөрдөх хуулийн хэм хэмжээ тогтоодоггүй, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага шиг төрийн удирдлагын хэргийг эрхэлдэггүй харин хуулийг хэрэглэн, засаглалын бусад эрх мэдлийн байгууллагын үйл ажиллагаанд хуулийн хяналт тавьж, эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангаж байдаг.

Монгол улсын Үндсэн хуульд шүүх эрх мэдлийг нарийн хуваарилан зохицуулсан байдаг. Тухайлбал Үндсэн хуульд “Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ” /47.1/, “Ямар ч нөхцөлд хуулиас гадуур шүүх байгуулах, шүүх эрх мэдлийг өөр байгууллага эрхлэн хэрэгжүүлэхийг хориглоно” /47.2/ хэмээн заасан байдаг нь шүүхийг төрийн бусад эрх мэдлийн институтээс нарийн хуваарилан заагласаныг харуулж байна. Олон улсын жишгээр шүүх эрх мэдэл нь өөрийн бүрэн эрхээр дамжуулан чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ нь хуульд захирагдах ёс, хараат бус байх, бие даасан байх, бусдын эрхийг хангах, шударга, ил тод байх гэсэн үндсэн зарчимд суурилдаг. Шүүхийн бүрэн эрхийн хүрээнд:

- Маргааны үндсэн дээр бие даан, алагчлалгүй асуудлыг шийдэх
- Шүүн таслах эрх
- Хараат бус байх эрх
- Зөрчигдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх эрх
- Гэм буруутайг тооцох эрх
- Шийдвэрлэж буй асуудлаар эцсийн шийдвэр гаргах
- Гаргасан шийдвэр нь заавал биелэгдэх хүчинтэй байх эрхүүд багтдаг.<sup>107</sup>

Үндсэн хуулинд Монгол Улсын “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, сум буюу сум дундын, дүүргийн шүүхээс бүрдэх...” /48.1/ болохыг зааж тэдгээрийн бүрэн эрх , чиг үүргийг тодорхой томъёолсон байдаг. Харин тэдгээрийг хэрэгжүүлэх арга зарчмыг “Шүүхийн тухай” –хуульд нарийвчлан тодорхойлсон. Түүнчлэн Үндсэн хуульд шүүх тогтолцооны дээр дурдсан бүрдлийн бие даасан, шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах чиг үүрэг бүхий хамтын удирдлагын орон тооны бус байгууллага болох Шүүхийн Ерөнхий зөвлөлийн бүрэн эрх, үүрэг бүрэлдэхүүнийг тусгайлан зохицуулж өгсөн байдаг. /49.3.4/ Үндсэн хуульд зааснаар “Шүүхийн ерөнхий зөвлөл нь шүүх, шүүгчийн шүүн таслах ажиллагаанд оролцохгүйгээр, гагцхүү

<sup>107</sup> В.Удвал. Шүүх бүрэн эрх. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол №1, УБ.,1999, 124 дахь тал.

хуульчдаас шүүгчийг шилж олох, эрх ашгийг нь хамгаалах зэрэг шүүхийг бие даан ажиллах нөхцөлөөр хангахтай холбогдсон үүргийг биелүүлнэ” /49. 4/

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 1-т “ Монгол Улсын дээд шүүх бол шүүхийн дээд байгууллага мөн...” гэж заагаад түүний бүрэн эрхийг нийт 5 зүйлээр тодорхойлон авч үзсэн байдаг. Харин “Шүүхийн тухай хууль”-д шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх тусгай зарчмыг хуульчилсан байдаг бөгөөд тэдгээр зарчим нь: шүүгч гагцхүү хуульд захирагдах; мэтгэлцэх; хэрэг, маргааныг хамтран шийдвэрлэхэд иргэдийн төлөөлөгч оролцох зарчим; гэм буруутайд тооцож үл бол зарчим; хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчим; шүүхээс хууль хэрэглэх зарчим; өмгөөлөх, өмгөөлүүлэх эрхээр хангах зарчим; шүүн таслах ажиллагааг монгол хэлээр явуулах зарчим; шүүх хуралдааныг нээлттэй явуулах зарчим зэрэг юм. Эндээс үзвэл Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийг хуулийн хүрээнд олон улсын нийтлэг жишгийн дагуу зөв зохистой хуваарилсан нь харагдаж байна. Харин гагцхүү шүүх эрх мэдлийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх арга механизмыг нийгмийн хөгжлийн дагуу улс төр, эрх зүйн талаас нь улам бүр төгөлдөржүүлэх шаардлага ямагт тавигдах нь зүйн хэрэг билээ.

Шүүх эрх мэдлийн хуваарилалтийн асуудлын хүрээнд тавигдаж, өнөө хэр ойлголтын зөрөөтэй байгаа нэг үндсэн асуудал нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийг шүүх эрх мэдлийн бүрдэл хэсэг мөн эсэх тухай асуудал юм. Манайд өдгөө Үндсэн хуулийн Цэц шүүх мөн үү, биш үү гэсэн маргаан байнга явагддаг байдаг нь үнэхээр хачирхалтай. Өнөөдөр яагаад түүнийг шүүх мөн, биш хэмээн маргаад байгаагийн үндсэн шалтгаан нь Үндсэн хуульд Цэцийг Монгол улсын шүүх тогтолцоонд хамруулан баталгаажуулж өгөлгүй зөнд нь орхисонтой холбоотой. Гэтэл Үндсэн хуулийн Цэц нь Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлж байдаг шүүх мөн гэдэгт эргэлзэх хэрэг ерөөсөө байхгүй юм. Энэ тохиолдолд Үндсэн хуулийн Цэцийг Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн тогтолцоонд эргэлзээгүйгээр багтаан үзэх нь зүйтэй.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Цэцийг бие даасан байдлаар тусгайлан зохицуулсаныг манай зарим судлаачид зөвтгөн тайлбарлахдаа: “ Бидний үзэж буйгаар 1992 оныхоо Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн байгууллын тогтолцоо маань эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд голлон тулгуурласан учир Үндсэн хуулийн Цэцийг бие даалгаж, ердийн шүүхийн тогтолцоонд оруулаагүйн зэрэгцээ Үндсэн хуулийг сахиулах баталгаа болгон бэхжүүлж өгчээ. Гэхдээ энэ нь Үндсэн хуулийн Цэцийг шүүх эрх мэдлийн гадна орхисон хэрэг биш юм”<sup>108</sup> гэсэн байна. Энэ судлаачийн тайлбарыг ойлгон хүлээн авч болох ч тэртэй тэргүй шүүх институт болох Цэцийг нийгмийн харилцааны суурь хууль-Үндсэн хуульд бие даасан байдлаар оруулж, зохицуулсанаар Цэцийн талаар буруу зөрүү ойлголт бий болох, асуудлыг хоёрдмол агуулгаар бүрхэгдүүлэх нөхцөл болж буйг шууд хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Иймээс Цэцийг шүүх тогтолцооны үндсэн бүтцэд оруулан Үндсэн хуулинд нэмэлт өөрчлөлт хийх нь зохимжтой байгаа юм.

Эрх мэдлийн хяналт. Шүүх эрх мэдэл нь Үндсэн хуульд заагдсан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ нийгэмд хууль ёсыг сахиулах баталгаа болж, түүгээр

<sup>108</sup> Д. Лүндээжанцан. Шүүх эрх мэдэл, түүний чиг үүргээ гүйцэтгэх эрх зүйн орчин. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал. Товхимол-III, 130 дахь тал.

дамжуулан хянах чиг үүргээ биелүүлдэг. Хуулийн ноёрхол бол ардчилсан нийгмийн амин сүнс юм. “Хууль анхдагч” байх тухай үзэл санааг хүн төрлөхтөний сод сэтгэгчид бүр эртнээс үндэслэн сануулж байсан нь санамсаргүй хэрэг биш юм. Платон “хаана хуулийн хүчин чадал сул байна, тэнд төр сүйрэлд хүрнэ. Эрх мэдлийн дээр хууль орших нь төрийг ч, үнэ цэнэтэй бүхнийг ч аврах болно” гэсэн бол Ж.Руссо “төр хүчтэй байна гэдэг нь дарангуйлахад биш, бусдын өмнө үүрэгтэйг хуулиар зохицуулахад оршино” гэсэн байдаг нь шүүх нь хууль хэрэглэх явцад төрийн засаглалын эрх мэдлийн тогтолцоонд хяналтын хүчирхэг механизм болдогийг хүлээн зөвшөөрсөн хэрэг юм. Шүүх эрх мэдлийн хяналтын чиг үүрэг нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй харилцах шүүх эрх мэдлийн харилцаагаар тодорхойлогддог.

УИХ-аас баталсан хууль тогтоомж, Ерөнхийлөгч, Засгийн газрын шийдвэрийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн тохиолдолд Цэц тэдгээрийг хүчингүй болгох хэлбэр нь шүүх эрх мэдлийн зүгээс хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавьж буй хяналтын чухал механизм болдог. Үндсэн хуульд зааснаар “Хууль зарлиг, Улсын Их хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж Үндсэн хуулийн цэц шийдвэр гаргавал зохих хууль, зарлиг, батламж, шийдвэр хүчингүй болно” /66.4/, “Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр гармагцаа хүчин төгөлдөр болно.” /67/ гэсэн байдаг. Энэ заалт Үндсэн хуулийн Цэцийн их суудлын хуралдааны шийдвэр эцсийн бөгөөд түүнийг УИХ шүүхгүй, хэлэлцэхгүй, зөвхөн хэрэгжүүлэх үүрэгтэй гэсэн хууль зүйн утга, логик гарч байгаа юм. Гэтэл УИХ Цэцийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн оронд Үндсэн хуулиас хууль зүйн хүчин чадлын хувьд доогуур хуулийг баримтлан хэлэлцэж, зарим тохиолдолд түүний шийдвэрийг үл тоомсорлодог буруу практикийг заавал залруулах ёстой. Хэрвээ үүнийг засахгүй бол Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийг биелүүлдэг арга механизмгүй болгож, УИХ-ын үзэмжээс хамаардаг жишиг тогтоно. Үүний уршгаар Үндсэн хуулийн Цэцийн их суудлын шийдвэр эцсийн байхаа больж, түүнийг дахин хянадаг нэг байгууллагыг энэ буруу практикаар тогтооно. Түүний дараа Монгол Улсыг Үндсэн хуультай гэж ярихын ч аргагүй болно.

Харин парламентын зүгээс шүүх эрх мэдэлтэй харилцах харилцааны нэг үндсэн хэлбэр нь шүүгч нарыг томилоход оролцох парламентын оролцоо юм. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар Үндсэн хуулийн Цэцийн 9 гишүүнээс гурвыг нь УИХ санал болгох бөгөөд тэдгээр 9 гишүүнийг УИХ томилдог. Энэ нь УИХ өөрийг нь хянадаг институтын бүрэлдэхүүнд нөлөөлөх боломжтой болж байгаа хэрэг юм. Гэхдээ энэ нь шүүхийг УИХ шууд хянах үндэс болохгүй.

Эрх мэдлийн тэнцвэр. Шүүх эрх мэдэл нь төрийн засаглалын тогтолцоонд эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Ингэж тэнцвэржүүлэхдээ төрийн засаглалын бусад институт, байгууллагад тавих хяналтаар дамжуулан тэнцвэржүүлэх чиг үүргээ хангаж байдаг. Үндсэн хуулиар шүүх эрх мэдэл нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хэрэгжилтийн хэм хэмжээг хангаж, түүнд шаардлагатай бол хязгаарлах хүртэл нөлөө үзүүлдэг. Үүний зэрэгцээ хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын зүгээс ч шүүх засаглалд ямар нэг байдлаар нөлөөлөх эрх зүйн боломж байдаг. Тухайлбал Үндсэн хуулийн Цэцийн дүгнэлтийг УИХ хүлээж авах эс хүлээж авах эсэхээ хэлэлцэн шийдвэрлэх, Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөл УИХ-д танилцуулах болон Цэцийн гишүүдийг УИХ томилох,

Ерөнхийлөгч Цэцийн 3 гишүүнийг нэр дэвшүүлэх, Дээд шүүхийн болон бусад шатны шүүхийн шүүгчдийг томилох зэрэг нь засаглалын бусад институтын зүгээс шүүх засаглалд ямар нэг хэмжээгээр нөлөөлж, тэдгээрийн хоорондын харилцааны тэнцвэрийг хангаж буй хэлбэр болдог.

Хэдийн тийм боловч шүүхийн бие даасан, хараат бус, зөвхөн хуульд захирагдах зарчим нь түүний төрийн засаглалын эрх мэдлийн тогтолцоонд тэнцвэрийг найдвартай хангах баталгаа нь болдог. Харамсалтай нь шүүхийн энэ жам ёсны зарчимд ил далд халдах, төрийн өндөр албан тушаалтан, нам, хүчний зүгээс шүүхийн шийдвэрт нөлөөлөх гэж оролдох оролдлого тойруу далд боловч байсаар байгаа нь төрийн эрх мэдлийн хүрээнд байх ёстой тэнцвэржүүлэлтийн зарчимд сөргөөр нөлөөлөх хүчин зүйл болж буйг цаашид анхааран засамжлах учиртай юм. Үүнтэй холбоотойгоор шүүх эрх мэдлийн хувьд ч өнөөдөр хараат бус байх зарчим дээрээ хатуу зогсож, зоригтой, шийдэмгий байж, шийдвэрийнхээ үндэслэл нотолгоо, тайлбарын онолын түвшинг дээшлүүлэн, улс төрийн нам, хүчин, албан тушаалтны элдэв шахалт, шаардлага, ятгалагт автахгүйгээр үндсэн чиг үүргээ шударгаар хэрэгжүүлэх нь туйлын чухал болж байгаа юм.

Энэ бүхнээс үзвэл цаашдаа шүүх эрх мэдлийн хүрээнд эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцвэржилтийн үйл явцыг зохистой хангахын тулд юуны өмнө Үндсэн хуулийн Цэцийг шүүхийн тогтолцооны бүтцэд оруулах; шүүхийн хараат бус бие даасан байдлыг бодитой хангах; шүүхийг чадваржуулах; шүүх эрх мэдлийн эрх зүйн орчинг сайжруулах; шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ гэсэн Үндсэн хуулийн заалтыг чанд мөрдөн хэрэгжүүлэх; Үндсэн хуулийг тайлбарладаг субъект нь Үндсэн хуулийн Цэц байдаг жишгийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулах шаардлагатай байгаа юм.

### Summary

The concept of power distribution is a basic principle of democratic government. This idea is put in practice in all democratic countries, depending on national specifics. In our country this concept is reproduced in Constitution and is implementing in real life. In the article the author is analyzing this process.