

**Д.Болд-Эрдэнэ.**

Доктор (PhD)

## **Төрийн засаглалын тогтолцоон дахь ерөнхийлөгчийн институт**

Монгол улс Үндсэн хуулиараа төрийн засаглалын онцгой бүрдэл болох Ерөнхийлөгчийн институтыг бий болгон түүний засаглалын системд эзлэх байр суурь, үүрэг, үйл ажиллагааны эрх зүйн баттай үндсийг тавьсан билээ. Өнгөрсөн хугацаанд Монгол улсын Ерөнхийлөгч төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх хийгээд нийгмийг ардчилах үйл хэрэгт зохих ёсоор оролцон нөлөөлж, Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ дагуу идэвхтэй ажиллаж ирлээ.

Гэвч түүний үйл ажиллагаа, нөлөөллийн механизмыг цаг үеийн байдал, нийгмийн ардчиллын үйл явцын гүнзгийрэлттэй холбоотойгоор улам төгөлдөржүүлэх шаардлага, хэрэгцээ байсаар байна. Энэ хэрэгцээг бодитой хангах анхдагч үндэс нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институтын үүрэг, үйл ажиллагаа, түүний эзлэх байр суурь засаглалын хүрээнд нөлөөллийн онцлогийг зөв танин мэдэх, энэ салбарт хуримтлагдсан шийдвэрлэвэл зохих тулгамдсан асуудлуудыг бодитой оношлон хариу өгөх явдал мөн билээ. Үүнтэй холбоотойгоор төрийн засаглалын эрх мэдлийн систем дэх Ерөнхийлөгчийн оролцоо, тэдгээрийн харилцан хамаарал, сонгон гаргаж ирдэг механизм, бүрэн эрхийн тогтолцоо, үүрэг, үйл ажиллагааны онцлогтой уялдсан онолын хийгээд практик шинжтэй зарим асуудлын талаар тойм боловч тодруулан үзэх нь ач холбогдолтой юм.

**Төрийн тэргүүн, засаглалын эрх мэдлийн харилцан хамаарал.** Төрийн тэргүүний асуудал нь улс төр, эрх зүйн шинжлэх ухааны хүрээнд өнөө хэр төдийлөн нэг мөр шийдэгдээгүй онолын томоохон зангилаа асуудлын нэг юм. Тухайлбал төрийн тэргүүн хэрэгтэй эсэх, засаглалын ямар субъектыг төрийн тэргүүнд тооцох, засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлэх үйл явцад оролцох түүний оролцооны шинж байдал, байр суурь, гүйцэтгэх үүргийн талаар судлаачид санал зөрж, мэтгэлцсээр иржээ.

Төрийн тэргүүн асуудлыг бодитой авч үзэхэд засаглалын хэлбэрийн асуудал чухал учир холбогдолтой байдаг. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орны хувьд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн нь Ерөнхийлөгч гэдэг утгаар шууд ойлгогддог. Харин парламентын засаглалтай орны тухайд бол төрийн тэргүүний асуудлыг хуулиар нарийвчлан заагаагүй тохиолдолд маргаантай юм. Харин манай улсын хувьд Үндсэн хуулиараа "Монгол улсын Ерөнхийлөгч бол төрийн тэргүүн..."<sup>1</sup> гээд шууд заачихсан учраас төрийн тэргүүн гэж хэн бэ? гэдэг асуудал дээр төдийлөн маргаан гарахгүй байх. 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 байгаа юм.

Дэлхийн улс төрийн амьдралын нийтлэг жишгээс үзвэл "Төрийн тэргүүн гэдэг бол төрийн байгууллагуудын тогтолцоонд дээд байр суурь эзэлж буй албан тушаалтан буюу байгууллага мөн бөгөөд энэ нь бас улс орны дотоодод болон гадаадад төрийн дээд төлөөлөл болохын хамт улс үндэстний (ард түмэн ба төрийн) эв нэгдлийн билэгдэл болдог"<sup>2</sup> гэдэг утгаар ойлгодог юм байна. Манай судлаачид "төрийн тэргүүн бол Ерөнхийлөгч", "төрийн тамгыг Монгол улсын Ерөнхийлөгч барина" гэсэн Үндсэн хуулийн тодорхой заалтуудыг иш үндэс болгон төрийн тэргүүн бол байгууллага (институт) биш, харин албан тушаалтан юм гэсэн байр суурийг илэрхийлдэг.<sup>3</sup> Гэвч

<sup>1</sup> Монгол улсын Үндсэн хууль, УБ., 1992, 30-р зүйлийн заалт.

<sup>2</sup> "Конституционное (государственное) права зарубежных стран" М., 1993, т.2, стр 251-252.

<sup>3</sup> Монгол улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, товхимол I УБ., 1999, 92-р тал.

төрийн тэргүүн ард түмний сонголтоор сонгогдож гарч ирдэг, тэдний нийтлэг эрх ашиг, сонирхлыг 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 институт** гэж үзэхээс өөр аргагүй юм.

Засаглалын онолын нийтлэг жишгээс үзвэл төрийн тэргүүнийг хувь хүн гэдэг талаас нь бус харин байгууллага, институт гэдэг талаас нь түлхүү ойлгож, засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалтанд түүний оролцох оролцоо нөлөө, эрх үүргийн асуудлыг үнэлж цэгнэдэг байна. **Энэ үүднээс авч үзвэл Монгол улсын ерөнхийлөгч бол засаглалын эрх мэдлийн хэрэгжүүлэх үйл явцад хуулиар заагдсан тодорхой эрх, үүрэгтэй оролцон нөлөөлөгч засаглалын онцгой субъект, байгууллага (институт) юм** гэж бүрэн үндэстэй хэлж болох юм.

Улсын Ерөнхийлөгчийг засаглалын эрх мэдлийн аль бүтцэд хамааруулах асуудал дээр нилээд маргаан өрнөдөг. 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 өгөлгүй нээлттэй орхисон зэрэгтэй холбоотой юм.

Улс төрийн практикаас үзвэл төрийн тэргүүнийг *нэгд*, засаглалын эрх мэдлийн альч салаа мөчирт хамааруулдаггүй, *хоёрт*, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль алинд нь хамааруулан үздэг, *гуравт*, зөвхөн гүйцэтгэх эрх мэдэлд багтаан үздэг зэрэг янз бүрийн жишиг тогтсон байдаг. Манай судлаачдын дотор дээрхийг онолын хувьд үндэслэсэн байр суурь тодорхой илэрч байна. Тухайлбал сүүлийн үед Ерөнхийлөгчийг хууль тогтоох хийгээдгүйтгэх засаглалын аль алинд ч хамаатуулан үзэх хандлага ажиглагдах болов. Тэд энэ байр сууриа илэрхийлэхдээ Монгол улс 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 хамааруулж болохгүй гэж үзэж байна.<sup>1</sup>

Гэтэл Ерөнхийлөгчийн институтыг төрийн засаглалын хууль тогтоох хийгээд гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль алинд нь хамааруулж үзсэн тохиолдолд Ерөнхийлөгчийн төрийн засаглалын системд эзлэх байр суурь, гүйцэтгэх үүрэгтэй холбоотой маргаантай гэж хэлж болох олон ээдрээтэй асуудал бий болохоос гадна төрийн засаглалын дээд "оргил", онцгой институт гэж ойлгоход хүрч болзошгүй. Хэрвээ ингэхэд хүрвэл засаглалын хэлбэрийн асуудал тэр дундаа парламентын засаглалын статус, онцлгийн асуудал бүрхэгдэхэд хүрч болохоор байгаа юм.

Монгол улсын Үндсэн хуулинд Ерөнхийлөгчийг засаглалын аль салаа мөчирт хамаарахыг тодорхой зохицуулаагүй нээлттэй орхисон байдаг ч Ерөнхийлөгчтэй холбогдох Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай нарийвчлан танилцаж үзэхэд түүнийг засаглалын гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй илүү ойр байж болохоор томъёолсон нь ойлгогдохоор байдаг. Ер нь улс төрийн амьдарлын практикт ч Ерөнхийлөгчийг их төлөв төрийн засаглалын гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаатуулан үздэг нь нийтлэг шинжтэй зүйл юм. Үүнийг ихэнх судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг аж. Тухайлбал Оросын судлаач А.А.Мишин бичихдээ: "Төрийн тэргүүн ихэвчлэн гүйцэтгэх эрх мэдлийг агуулагч гэж үзэгддэг"<sup>2</sup> гэсэн байна. 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 хэдий ч **түүний статусыг засаглалын гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй илүү холбогдуулан үзэх нь** зүйд нийцмээр санагдана. Ингэж үзэх нь хэд хэдэн бодит үндэс байгаа юм. Энэ

<sup>1</sup> Д.Лүндээжанцан. "Монгол улс дахь эрх мэдлийн хуваарилалт" Уб., 2001 он, 171-р тал.

<sup>2</sup> А.А.Мишин. "Конституционное государственное право зарубежных стран. М., 1998, стр178.

нь *нэгдүгээрт*, Манай Үндсэн хуулинд “Монгол улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална” гэж тов тодорхой заасан байдаг. Энэ заалтаас үзвэл хууль тогтоох эрх мэдлийг УИХ-аас өөр ямар нэг засаглалын субъект тухайлбал Ерөнхийлөгч болон засгийн газар хуваалцахгүй гэдэг нь ойлгогдож байна. *Хоёрдугаарт*, Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгогдсон бүрэн эрхийн шинж байдлаас үзвэл түүний бүрэн эрхийн сиситемийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд илүү хамаарах эрх үүргүүд үндсэндээ бүрдүүлдэг. Харин зарлиг, захирамж, илгээлт зэргийг эс тооцвол хууль тогтоох шинжтэй эрх үүрэг Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн системд бараг байхгүй юм. *Гуравдугаарт*, Парламент болон засгийн газар, шүүх засаглалтай харилцах Ерөнхийлөгчийн инсититутын харилцаа, нөлөөллийн шинж байдлаас үзвэл гол төлөв гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарч болох засгийн газарт чиглэл өгөх, парламентын шийдвэрт хориг тавих, Ерөнхий шүүгч болон бусад шүүхийн шүүгчдийг томилох зэрэг харьцангуй гүйцэтгэх эрх мэдлийн шинжтэй эрх үүрэг зонхилж байдаг. *Дөрөвдүгээрт*, Ардчиллын нийтлэг жишгээс үзвэл төрийн тэргүүн, Ерөнхийлөгч нь гол төлөв гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд багтаж, хуулиар гүйцэтгэх эрх мэдэл бүхий статустай байдаг зэрэг юм.

Энэ бүхнээс үзвэл Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн институт бол гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийн хүрээнд хамаарагдах төрийн засаглалын өвөрмөц бүрдэл болох нь тодорхой байна.

**Сонгох онцлог:** Ардчиллын жишгээр Ерөнхийлөгчийг сонгох тогтолцоо нь нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах, баталгаажуулах гэсэн үндсэн хэсгээс бүрддэг. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаа нь тухайн улс орны онцлогтойуялдан өвөрмөц шинжтэй байдаг. Тухайлбал АНУ-д гэхэд нэр дэвшүүлэх үйл ажиллагаа сонгуулийн хамгийн хариуцлагатай хэцүү үе байдаг. Учир нь АНУ-д Ерөнхийлөгчид нэрээ дэвшүүлэх сонирхолтой хүмүүс эртнээс олон түмэнд өөрийгөө зарлаж, нэрээ дэвшүүлэхийн төлөө тэмцэлд оролцдог. Ингэхдээ “праймири” хэмээх тусгай сонгуулийн санал хураалтаар болон зарим муж улсад намын орон нутгийн хурал буюу “кокеc”-оор олонхийн дэмжлэг авах хэрэгтэй болдог. үүний дараагаар тус тусын намуудын их хурлаар хэлэлцэн шүүгдэж Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тэмцэлд оролцох албан ёсны эрхээ олж авдаг.

Гэтэл манайд орон нутгийн намын байгууллага гишүүд, дэмжигчдийн саналыг харгалзан намуудын бага хурал, чуулганаар намын өмнөөс сонгуульд нэр дэвшин өрсөлдөх хүнээ тодруулдаг. Харин сүүлийн үед манай зарим нам тухайлбал МАН-Ерөнхийлөгчдөд нэр дэвших хүнээ намын доторхи тусгай сонгууль болох “сунгаа”-гаар тодруулан гаргаж ирдэг болсон нь ерөнхийлөгчид нэр дэвшүүлэх Америк маягийн загварыг өвөрмөцөөр хэрэгжүүлсэн монгол хувилбар гэж ойлгогдохоор байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар УИХ-д суудал бүхий нам дангаараа буюу хамтран Ерөнхийлөгчид тус бүр нэг хүний нэр дэвшүүлнэ гэж заасан байдаг. Энэ заалтанд олон түмний нилээд хэсэг нь шүүмжлэлтэй ханддаг нь нууц биш билээ. Тэд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг ард түмэн мэдэж нэр дэвшүүлэх учиртай атал хүн амын багахан хэсгийг төлөөлж буй парламентад суудалтай цөөхөн хэдэн нам энэ эрхийг нь булаан авсан нь зүйд нийцэхгүй. Ядаж парламентын бус намууд нэр дэвшүүлэх боломжгүй байгаа нь хачирхалтай гэсэн үндэслэлийг гаргаж тавьдаг. Гэтэл нөгөө хэсэг нь Үндсэн хуулийн дээрх заалтыг хүлээн зөвшөөрдөг. Тэд засаглалын чухал институт болох намууд нэр дэвшүүлэх ажлыг гартаа авах нь зүйтэй. Тэр тусмаа төрийн шийдвэр гаргах үйл явцад оролцдог, парламентад суудалтай намуудад энэ эрх байх ёстой. Ингэхгүй бол нэр дэвшүүлэх ажил учир замбараагаа алдана гэсэн байр суурийг иш үндэс болгодог. Ардчиллын онолын үүднээс хандвал энэ байр суурьд үнэний хувь байж болох талтай юм.

Монгол улсын Ерөнхийлөгчийг сонгодог манай зарим өөрийн онцлогтой. Яагаад гэвэл Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмний шууд сонгуулиар гаргаж ирдэг. Тэгэхдээ нийт ард түмнээс санал авсан нэр дэвшигчийг УИХ Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон гэж үзэж бүрэн

эрхийг нь хүлээн зөвшөөрсөн хууль гаргадаг. Энэ нь Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн хоёр дахь шат болдог. Сүүлийн үед Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үе шатны асуудлаар нилээд шүүмжлэлтэй байр суурь ажиглагдах боллоо. Тухайлбал Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн хуулийг сонгуулийн шат гэж үзэх аргагүй. Ингэж үзсэнээр Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгууль эхлээд шууд дараа нь төлөөллийн шинжтэй явагдаж байж л нэгдмэл бүхэл сонгууль болж байна гэсэн эдүгээгийн бодит байдалд үл нийцэх дүгнэлт хийхэд хүргэж байна. Ийм байдал нь Монгол улс парламентын засаглалтай гэдгийг харуулах гэснээс юм уу эсвэл Үндсэн хуульд заасан "Ерөнхийлөгч УИХ-д ажлаа хариуцна" гэсэн заалтыг үндэстэй болгохын тулд Ерөнхийлөгчийн сонгууль хоёр шаттай гээд механикаар хуульчилсан мэт сэтгэгдэл төрүүлж байна гэж манай зарим судлаачид нотолж байгаа юм.<sup>1</sup> Тэр ч байтугай Ерөнхийлөгчид бие даан нэрээ дэвшүүлэх бололцоог хуульчилж өгөх болон Ерөнхийлөгчийг сонгон гаргаж ирж байгаа одоогийн энэ механизмыг ч эргэж харах хэрэгтэй гэсэн бодол санаатай судлаачид цөөнгүй байна. Тэд Ерөнхийлөгчийг сонгох одоогийн арга нь Үндсэн хууль болон засаглалын тогтолцооны олон асуудлыг бодитой авч үзэхэд бэрхшээл учруулдаг гэж үзэж байгаа юм.<sup>2</sup> Иймд манай орны хувьд Монгол улсын ерөнхийлөгчийг бүх ард түмнээс сонгон гаргаж ирдэг одоогийн энэ механизмыг зайлшгүй өөрчлөх хэрэгтэй болж байгаа юм. Харин үүний оронд парламентын засаглалтай улс орны нийтлэг жишигтэй нийцүүлэн Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож гаргаж ирдэг болчихвол өнөөгийн манай Ерөнхийлөгчийн бодит эрх үүрэг, статустай нийцэж тохирно гэж үзэж байна.

Гэвч энэ мэт олон янзын бодол санаа байдаг ч одоохондоо Монгол Улсын Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчийг бүх ард түмний шууд сонгуулиар сонгоно гэдгийг хуульчилж, энэ нь өнөө үед хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа нөхцөлд дээрх санаа дүгнэлт нь амьдралд байж болох зохистой санал, төсөөлөл л үлдэх нь мэдээж юм.

**Бүрэн эрхийн тогтолцоо:** Парламентын засаглалтай Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх эзэн хаан буюу Ерөнхийлөгчийн зааглалтай улсуудынхтай харьцуулахад нилээд хумигдмал байдаг нь олон улсад хэвшиж тогтсон хэм хэмжээ болжээ. Гэхдээ засаглалын парламентын хэлбэртэй улсуудад Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл, байр суурь нь тухайн улс орны улс төрийн амьдралын онцлог байдалтай уялдан их, бага харилцан адилгүй байдаг байна.

Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг Үндсэн хуулиар тодорхой зааж өгсөн байдаг. Одоогийн байдлаар Монгол улсын гуч гаруй хуулиар Ерөнхийлөгчийн институтын эрх үүрэг, үйл ажиллагааг тодотгон зохицуулж өгсөн байна. Манай судлаачдын дийлэнх хэсэг нь Ерөнхийлөгчийг сулавтар эрх мэдэл бүхий институт гэж үздэг. Үүнтэй холбоотойгоор Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд асуудал шийдвэрлэх талаасаа сул эрх эдэлж байгаа нь хуулийн хүч чадлыг сулруулж байна гэсэн дүгнэлтэнд хүргэдэг. Үндсэн хууль, бусад хууль үйлчилж буй практикаас үзэхэд Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүн гэсэн статусаар албан ёсны шийдвэр гаргах механизм дутмаг байдаг нь тодорхой харагддаг. Энэ нь төрийн тэргүүний статус, Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл хоёр зохистой нийцэн шүтэлцэж чадахгүй байгааг харуулж байна гэж судлаачид үздэг юм.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Д.Даш-Ёндон. "Төрийн тэргүүн, парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн институт" илтгэл, "Монгол улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал" эрдэм шинжилгээний хурлын материал, УБ., 1999, 106-р тал.

<sup>2</sup> Д.Болд-Эрдэнэ. "Ерөнхийлөгчийн эрхийг ингэж нэмэгдүүлье", "Ардын эрх", 1997. 05.09, № 102.

<sup>1</sup> Иргэний нийгмийн онол практикийн асуудал, шинэ Үндсэн хууль, иргэний нийгэм, хамтын бүтээл /ред Д.Чулуунжав, УБ., 1997/; Д.Лүндээжанцан, Ч.Энхбаатар. Монгол улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2000, Г.Чулуунбаатар. ХХ-XXI зууны зааг үеийн Монгол дахь иргэний нийгмийн төлөвшил, хөгжил, УБ., 1999, Д.Чулуунжав. онголын төрийн тогтоцлоо түүний хууль эрхийн үндсүүд дэх согог дутагдалтай асуудлууд, УБ., 1999, "Монгол улсын төрийн байгууллагуудын чадавхи: ардчилсан засаглалыг төгөлдөржүүлэх шаардлага, боломж", УБ., 1998 гэх мэт.

Судлаачдын тэмдэглэж байгаагаас үзвэл Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн институтын бүрэн эрхийн системийн бүрдлийг үүрэг, үйл ажиллагааны агуулга талаас нь дараах 4 үндсэн хэв маягт зааглан үзэж байгаа нь нийтлэг ажиглагдаж байсан. Үүнд: 1. Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаархи бүрэн эрх; 2. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсыг батлан хамгаалах бүрэн эрх; 3. Гадаад харилцааны талаархи бүрэн эрх; 4. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх эдгээр болно.<sup>1</sup>

Манай Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн системийг нэгд, ерөнхийлөгчийн онцгой бүрэн эрх; *хоёрт*, тусгай бүрэн эрх; *гуравт*, ёслол хүндэтгэлийн гэсэн гурван хэсэгт зааглан үзэж болохоор байдаг юм.<sup>2</sup>

Ерөнхийлөгчийн **онцгой бүрэн эрхийн** хүрээнд УИХ-ын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих, ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлэх болон засгийн газыг огцруулахад тодорхой үүрэгтэй оролцон нөлөөлөх, гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж УИХ-тай зөвшилцөн Монгол улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах, уучлал үзүүлэх, Монгол улсын Үндэсний Аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх, Монгол Улсын зэвсэгт хүчний Ерөнхий командлагч байх, бүх нийтийн хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах, улс орны нийт нутаг дэвсгэрт эсвэл зарим хэсэгт шаардлагатай нөхцөлд онц болон дайны байдал зарлах, цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх, бүх шатны шүүгчийг томилох зэрэг асуудлыг хамруулан үзэж болох юм.

Харин **тусгай бүрэн эрх** гэдэгт Ерөнхийлөгчийн өөрийн бүрэн эрхт хамаарах асуудлаар засгийн газарт чиглэл өгөх, Монгол улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөчийн газрын тэргүүнийг томилох буюу эргүүлэн татах, Монгол улсын харъяат болох, харъяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх, УИХ-ын чуулганд өөрийн тааллаар оролцох, мэдээлэх, саналаа илэрхийлэх, ард түмэндээ хандан илгээлт гаргах зэрэг эрхийг багтааж болно.

**Ёслол хүндлэлийн эрхийн** хүрээнд Монгол улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх жуух бичгийг хүлээн авах, улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон медалиар шагнах зэргийг хамруулдаг.

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхүүд засаглалын бусад субъекттэй харилцах тэдгээрийн тэнцэл зохицлыг хангах механизм болж үйлчлэх явцдаа Ерөнхийлөгчийн засаглалын тогтолцоон дахь үйл ажиллагааны онцлог, түүний хүчтэй хийгээд сул талын илэрхийлэл болж байдаг.

Сүүлийн үед Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг билэгдлийн шинжтэй институт гэж үзэхээс зайлсхийж, харин ч энэ Үндсэн хуулиар олгогдсон зохих ёсны эрхээр хангагдсан харьцангуй хүчтэй институт гэж үзэх хандлага газар авах болов. Үүнтэй уялдан Монгол улсыг Ерөнхийлөгч бүхий парламентын засаглалтай орон” гэх юм уу эсвэл засаглалын энэхүү хоёр хэлбэрийн аль алиных нь шинж, элементийг агуулсан засаглалын хосолмол хэлбэртэй улс, тэр ч байтугай “хязгаарлагдмал эрхтэй Ерөнхийлөгчийн БН улс” гэх мэтээр үзэх хандлага ажиглагдаж байгаа нь анхаарал татаж байна.

Гэвч ардчиллын онолын жишгээр авч үзвэл **манай Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх парламентын засаглалтай орны Ерөнхийлөгчийн хүрээнд хамаарах сулавтар шинжтэй. Харин Монгол орныхоо хувьд бас ч чамгүй эрх мэдэлтэй гэж хэлж болохоор байдаг.** Гэвч цаашдаа амьдралын шаардлагатай уялдан Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг өргөжүүлэх хэрэгцээ зүй ёсоор гарч ирж буйг анхаарахгүй байж болмгүй байна.

<sup>1</sup> Ж.Болдбаатар, Д.Лхүндээжанцан. “Монгол улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал”, УБ., 1997, 359-360-р тал.

<sup>2</sup> Д.Болд-Эрдэнэ. Ерөнхийлөгчийн эрхийг ингэж нэмэгдүүлье, “Ардын эрх”, 1997-05-09, №102.

Тухайлбал энд хууль тогтоох засаглалтай харилцах Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг засаглал хуваарилах онолын дагуу өргөжүүлэн улам тодорхой болгох шаардлагатай байгаагийн дээр засгийн газартай ажиллах бололцоо нөхцөл, арга механизмыг улам сайжруулж, парламентаас гарч буй хуулийг батламжилдаг болх, Ерөнхийлөгчийн аж ахуйн болон мөнгө санхүүгийн захиран зарцуулах эрхийг нэмэгдүүлэх нь зүйд нийцэх юм.

Түүнчлэн тодорхой шаардлагатай тохиолдолд хуулийн хүчинтэй шийдвэрийг ерөнхийлөгчийн зүгээс гаргаж УИХ-ын шийдвэр гарах хүртэл хугацаанд улс орны хэмжээнд мөрдүүлэн ажиллуулах бодит бололцоотой байх нь зүйтэй юм шиг санагдана. Энэ нь үнэн чанартаа Үндсэн хуулинд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн системд хууль тогтоох чиглэлийн шинэ эрх, үүргийг нэмж суулгаж өгнө гэсэн үг юм.

**Татах хүчний төв цэг:** Үндсэн хуулийн 30-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол улсын Ерөнхийлөгч бол... Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч мөн” гэж заасан байдаг. Энэ утгаараа улсын Ерөнхийлөгч нь нийгэм дэх олон янзын ашиг сонирхол, үзэл бодлын тэнцвэрийг барьж, тэдгээрийг төрийн бодлогод жигд тусган хэрэгжүүлэхэд хамгийн нөлөөтэй оролцогч засаглалын субъектын үүрэг гүйцэтгэдэг.

Ерөнхийлөгч нэгэнт бүх ард түмний төлөөлөгч тул засаглалын тогтолцоон дахь түүний үйл ажиллагаа **тэнцвэржүүлэх** шинжтэй байх нь зүйн хэрэг юм.

Тэнцвэржүүлэлтийн асуудал нь төрийн засаглалын эрх мэдлийг хуваарилах онолын гол мөн чанар “амин сүнс” нь болдог. Энэ үзэл санаа сонгодог ардчиллын онолын “эцгүүд” гэгдэх Платон, Аристотелийн үеэс үүсэн тэрлэж, XVII-XVIII зууны Английн улс төрийн философич Джон Локк, Францын сэтгэгч, эрх зүйч Шарль Луй Монтескье нарын бүтээлч сэтгэлээр цэгцрэн боловсорсон үзэл санаа юм. Ш.Л.Монтескье 1748 онд бичсэн “Хуулиудын утга санаа” гэдэг бүтээлдээ энэ асуудлын онолын үндсийг бүрэн төгс боловсруулан томъёолсон байна. Монтескьегийн үзэл санаа 1787 оны АНУ-ын, 1791 оны Францын Үндсэн хуулийн онолын үндэс төдийгүй 1789 оны “Хүн, иргэний эрхийн тунхаглал”-ын гол үзэл санаа болон хөгжсөн юм. Энэ үеэс эхлэн төрийн засаглалын эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх үзэл санаа нь ардчилсан Үндсэн хуульт нийгмийн гол шалгуур, үндсэн шинж болон төлөвшсөн юм. Энэ утгаараа энэ үзэл санааг улс төрийн философийн онол төдийгүй ардчилсан улс төрийн үйл ажиллагааны зарчим гэж ойлгох учиртай юм.

Төрд тэнцвэр хэрэгтэй бөгөөд энэ нь эхний ээлжинд парламентын хүрээнд дараа нь төрийн засаглалын институцуудын хоорондын харилцааны хүрээнд бодитой хэрэгжих учиртай юм. Харамсалтай нь манайд болон төрийн засаглалын институцуудын хоорондын харилцааны хүрээн дэх тэнцвэрийн ялгаа заагийг бүрхэгдүүлж үүнээс болж Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааны тэнцвэржүүлэх үүргийг дутуу үнэлэх эсвэл өрөөсгөлөөр хэтрүүлж тайлбарлах явдал байсаар байна.

Парламентын засаглалтай орны хувьд эрх мэдлийн тэнцвэр зөвхөн парламентын хүрээнд хангагддаг болохоор Ерөнхийлөгчийн энэ чиглэлийн зохицуулах үүрэг бараг байхгүй гэж үздэг хандлага байсаар байна. Улс төрийн намуудын хүчний тэнцвэр парламентын хүрээнд шийдэгддэг гэдгийг хүлээн зөвшөөрч болох боловч энэ нь үнэн хэрэгтээ зөвхөн хууль тогтоох засаглалын хүрээн дэх хүчний тэнцвэрийн асуудал юм. Энэ нь мэдээжээр парламентын засаглалтай манай орны хувьд маш чухал учир холбогдолтой гэдэг нь ойлгомжтой.

Гэвч энд «парламентын хүрээн дэх улс төрийн нам, эвслийн хүчний тэнцвэр», «засаглалын субьектүүдийн эрх мэдлийн тэнцвэр» гэсэн хоёр ойголтын агуулгыг зааг ялгаатай авч үзэх ёстой юм. Эхний ойголтод нь парламент дахь улс төрийн хүчнүүдийн хоорондын харилцааны хүрээнд илэрч үйлчилж байдаг бол дараах нь засаглалын гурван үндсэн өндөрлөгүүдийн хүрээнд тэдгээрийн хоорондын харилцааны явцад илэрч хэрэгжиж байдаг юм.

Энэ утгаараа төрийн тэнцвэр байх ёстой бөгөөд харин түүнийг манай хүмүүсийн ярьж, сурталчилж байгаачлан засаглалын аль нэг субъект нэн ялангуяа төрийн тэргүүн тодорхой нэг намын байр сууринаас аль нэг улс төрийн үзэл бодол, хандлагын үүднээс засаглалыг хэрэгжүүлэх үйл явцад зориудаар оролцсоны үр дүнд хангагдчихдаг биш юм.

Манайд болж өнгөрсөн Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн туршлагаас ялангуяа 2001 оны сонгуулийн сургамжаас үзвэл Ерөнхийлөгчийн сонгуульд оролцогч нэг тал нь: засаг барьж буй намаас, өөр намын нэр дэвшигч Ерөнхийлөгчөөр сонгогдвол өнөөгийн нөхцөлд юу ч хийх бололцоогүй. Харин засгийн эрх барьж байгаа намын хүн сонгогдвол санасан бүгдийг нь гүйцэлдүүлэх бололцоотой гэх юм уу эсвэл МАХН-аас өөр намын нэр дэвшигч ялсан нөхцөлд засаглалын хүрээн дэх эрх мэдлийн тэгш бус байдал арилж төр тэнцвэржих учиртай гэсэн үнэн хэрэгтэй нэг ижил агуулгатай бүхий хоёр өөр сурталчилгаа хүчтэй явагдаж байсан нь төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрийн асуудлыг олон түмэнд механикаар хялбарчлан ойлгуулахад нэрмээс болж байлаа.

Энэ хоёр зөрөө бүхий байр суурийг нягтлан үзвэл төрийн тэргүүний тэнцвэржүүлэх үүргийг нийгэм дэх олон янзын эрх ашгийг харилцан улс орны нийтлэг язгуур ашиг сонирхлын үүднээс бус харин Ерөнхийлөгч нэр дэвшүүлсэн намынхаа үзэл бодлогыг үйл ажиллагаандаа түлхүү баримтлах үндсэн дээр бодитой хэрэгжүүлэх бололцоотой юм гэсэн нэгэн агуулга бүхий логик дүгнэлтэнд эрхгүй хүргэж байсныг нуугаад яахав.

Гэтэл Ерөнхийлөгчийн тэнцвэржүүлэх үүрэг нь түүний хуулиар тогтоогдсон бүрэн эрхийн хүрээнд засаглалын бусад институцүүдтэй харилцах харилцаа, зохистой харилцан нөлөөлөл, эрх мэдлийн бодитой хуваарилалт, үр нөлөөтэй хяналтаар дамжин хэрэгжих учиртай юм. Хэрвээ асуудалд энэ утгаар хандвал парламентын засаглалтай орны Ерөнхийлөгчийн тэнцвэржүүлэх үүрэг нь багагүй учир холбогдолтой болохыг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй болдог.

Засаглалын эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангах Ерөнхийлөгчийн үүрэг нь дараах хоёр гол орчин нөхцөлд хэрэгждэг онцлогтой. Үүний эхний нөхцөл нь **улс төрийн тайван тогтвортой орчин, нөхцөл** юм. Энэ нөхцөлд тэрээр Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх үүргийнхээ дагуу их төлөв чиглүүлэн удирдах үйл ажиллагааны цогц механизмаар дамжуулан тэнцвэржүүлэх үүргээ ханган хэрэгжүүлдэг. Энэхүү механгизмын гол агуулга нь Ерөнхийлөгчийн зүгээс парламентын шийдвэрт бодитой хандах, шаардлагатай үед зөв зохистой хориг тавих, ухаалгаар зөвшилцөн ойголцох, хамтран ажиллах, засгийн газрын үйл ажиллагаанд дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх, оновчтой чиглэл өгөх, сонгогч олон түмэн, чөлөөт хэвлэл мэдээлэлтэй илүү ойр дөт байж, бодлого, үйл ажиллагаагаа олон түмэнд хүртээмжтэй ойгуулан сурталчлах, ил тод байх зэргээр тодорхойлогддог.

Ерөнхийлөгчийн тэнцвэржүүлэх үүргээ ханган биелүүлэх дараагийн нөхцөл нь **улс төрийн тогтворгүй, ээдрээтэй нөхцөл байдал** юм. Улс төрийн амьдралаас практикаас үзвэл Ерөнхийлөгчийн тэнцвэржүүлэх үүрэг чухамхүү энэхүү нөхцөлд хурц тодорхой, бүгдэд ойлгогдон мэдрэгдсээр илэрч байдаг нь сонирхолтой юм.

Энэхүү улс төрийн тогтворгүй, ээдрээтэй нөхцөл хэрхэн ойлговол зохих вэ? Энэ нь нэгд, парламентаас гарч буй шийдвэр ард түмний олонхийн санаа бодолтой үл нийцэж, тэдний Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх болон амьдралын баталгаанд харшаар нөлөөлж болох тохиолдолд; хоёрт, парламент дахь улс төрийн хүчнүүд хамтран шийдвэр гаргах болоцоогүй болж, тэдний хооронд хэл амаа олоцохгүйгээс үүдэн төр хямралын ирмэгт тулж ирсэн тохиолдолд; гуравт, засаглалын институцуудын хооронд харилцаанд үл ойлголцох байдал газар авч, тэдгээрийн сөргөлдөх хандлага илрэх болсон нөхцөлд; дөрөвт, цөөнхийн илтэд зөрчигдсэн нөхцөлд; тавд, парламентын олонхи өөрийн хүч боломжоо хэтрүүлэн дураар аашлан, шударга ёс илт алдагдах болсон нөхцөлд; зургаад, улс төрийн тэмцэл парламентын хүрээнээс хальж, гудамжинд гарсан гэх мэт

тодорхой нөхцөлүүдтэй холбоотой юм. Энэ нөхцөлд Ерөнхийлөгчийн тэнцвэржүүлэх үүрэг, нөлөөлөл илүү бодитой ажил хэрэгч байдлаар илрэх учиртай юм.

Ерөнхийлөгч засаглалын тэнцвэрийг хангах үүргээ дангаараа хэрэгжүүлэх ямар ч бололцоогүй юм. Харин тэрээр УИХ, засгийн газартай ямар ч нөхцөлд зөвшилцөн ажиллаж, засаглалын тэрхүү субъектуудын дэмжлэг туслалцаатайгаар сая тэнцвэржүүлэгч үүргээ гүйцэтгэх бололцоотой юм. Түүнээс биш дан ганц сөргөлдөх, ямагт шүүмжлэгчийн байр сууринаас хандах юм уу эсвэл олонхийн санаа бодлыг дэмжиж байгаа нь энэ гээд аялдан дагалдах, тал засах, өөрөөсөө зайлуулах замаар Ерөнхийлөгч тэнцвэржүүлэгч үүргээ бүрэн хэрэгжүүлж чадахгүй юм.

Ер нь Ерөнхийлөгчийн тэнцвэржүүлэх үүргээ ханган биелүүлж чадаж байгаа эсэхийн гол шалгуур нь нэгд, төр, засгийн аливаа шийдвэр улс орон ард түмний язгуур, нийтлэг эрх ашигт нийцэн тохирч буй байдлын төвшингөөр; хоёрт, улс орны тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлын баталгаа бүрэн бодитой хэрэгжиж байгаа байдлын төвшингөөр; улс төрийн тогтвортой байдал, засаглалын өндөрлөгүүдийн хоорондын харилцааны зохистой харьцааг алдагдуулахгүй байх улс төрийн таатай уур амьсгал, нөхцөл бололцоо бүрдэж буй байдлын төвшингөөр; дөрөвт, ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаанд хандаж байгаа олон түмний үзэл хандлага, дэмжлэг туслалцааны төвшингөөр; тавд, төрийн үйл ажиллагаатай холбогдон гарч байгаа шүүмжлэл, дургуйцлийн шинж байдлын төвшингөөр тус тус илэрч, үнэлэгдэж байдаг юм.

Монгол улсын ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааны тэнцвэржүүлэгч шинжээс түүний **зохицуулагч** шинж урган гардаг. Түүний үйл ажиллагааны зохицуулагч шинж нь:

- Үүсэн бүрэлдсэн асуудлын мөн чанарын бодитой задлан шинжилж, нэгтгэн дүгнэх чадвар;

- Улс төрийн нам, хүчин засаглалын институцуудын аль алиных нь үзэл бодол, байр суурийг жигд анхааран харгалзах;
- Улс төрийн байр суурийн уян хатан байдал, өндөр мэдрэмж;
- Нийгэм дэх олон янзын эрх ашиг, сонирхол, үзэл бодлын солбилцлын зөв тэнцвэрийг барьж шийдвэр гаргах;
- Нэгэнт гаргасан байр суурь, шийдвэртээ тууштай эзэн болох, түүнийгээ улс төрийн нам, хүчин, засаглалын субъектүүдэд итгүүлэн ойлгуулж, ухуулан сэнхрүүлэх чадвар;
- ямар ч нөхцөлд ээдрээтэй асуудлын учгийг олж, засаглалын субъектуудын хооронд зөвшилцлийн уур амьсгал бүрдүүлэх;
- Түүний шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны гол цөм нь зөвшилцлийн механизм байдаг зэрэг тодорхой шалгуур шинжүүдээр илэрч байдаг юм.

Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааны дараагийн чухал шинж нь **чиглүүлэн удирдах** үүргээр тод илэрдэг. Түүний чиглүүлэн удирдах шинж нь Ерөнхийлөгчийн гаргаж буй шийдвэрийн төгс бодитой байдал, хэрэгжин биелэх баталгааны шинж байдал, нөлөө оролцооны үлгэр жишээ, биеэ авч явах соёл, зохион байгуулах чадвар, удирдан жолоодох урлаг зэргээс шууд хамаарч байдаг.

Манай хүмүүсийн дотор Ерөнхийлөгчийг зарим үед тодорхой байр суурь баримталдаггүй дэндүү "бөөрөнхий" үйл ажиллагаа явуулдаг гэж шүүмжилдэг. "Бөөрөнхий" гэдэг нь манай улс төрийн хэллэгт төдий л нийцтэй үг биш. Манай хүмүүсийн ойлгож байгаа "бөөрөнхийлөх" гэдэг нь үнэн хэрэгтээ Ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагааны тэнцвэржүүлэн зохицуулж, удирдан чиглүүлэх үүргийн бодит агуулгыг ердийн ухамсрын төвшинд өнгөцхөн ухварласны тусгал болж байгаа юм.