

ЗАСАГЛАЛ ХУВААХ ОНОЛЫН ХӨГЖИЛ, ХАНДЛАГА

С.Зульфикар доктор

Удирдлагын Академи

Төрийн тогтолцооны хэлбэр, бүтэц, элементүүдийн харилцан хамаарлыг тогтоох оролдлого эртнээс эхлэлтэй гэж үздэг. Төрийн тогтолцоог бүрдүүлж байгаа институтуудын эрх мэдлийн¹ хүрээг тогтоох, түүний учир шалтгааныг тайлбарлах оролдлого ч мөн адил энэ үеэс эхлэлтэй. Эрх мэдэл хуваарилах онолын оюун санааны үндэс Эртний Грект тавигдаж, Европын сэргэн мандалтын үед улам бүр гүнзгийрэн хөгжсөн. Эртний Грекийн сэтгэгчид Греаклит, Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон нар “Шудрага хууль ноёлж байгаа тэр газарт төрт ёс тогтож хөгжинө” гээд, улс төрийн харилцаанд мөрдлөг болгохыг сургаж байв. Грекийн их сэтгэгч Аристотель төрийн эрх мэдлийг **зөвлөх – засаглах – шүүх** гэсэн гурван хүрээнд хувааж, өөр хооронд нь зааглан авч үзсэн байдаг. Тэрээр эдгээр чиг үүргүүд бие биеэсээ үл хамаарсан байдалтай байдаг боловч харилцан бие биедээ хяналт тавих зүй тогтол үгүйлэгдэж байна гээд, аливаа хууль хүний, нийгмийн сайн сайхны төлөө үйлчилж чадаж байвал сайн төр байгуулагддаг гэсэн байна². Түүний сайн төр гэсэн ойлголт нь сайн засаг³ буюу нийгмийн сайн сайхны төлөө шударга, тэгш эрхийг хангаж чадах улс төрийн институтуудын нэгдмэл харилцааг тодорхойлдог.

Энэ онол нь “улс төрийн эрх мэдэл төрийн институтуудын хооронд тархсан байх ёстой гэсэн сургаал буюу ойлголт” юм. Улс төрийн дарангуйлал, аль нэг хүчний ноёрхол тогтохоос сэргийлэх зарчим нь энэ сургаалын сэдэл болсон байдаг. Хаан, парламент цаашлаад аль нэг улс төрийн хүчний туйлын эрх мэдэл, дарангуйлал тогтохын эсрэг байх байр, үзэл хандлага юм⁴. Францын хаан 14-р Людовик “төр бол би”, 15-р Людовик “хаан ширээ, эрх мэдэл бурхнаас надад олгогдсон” гэсэн цуутай үгсээр хаант засгийн халдашгүй хийгээд бүрэн эрх мэдлийг нэг хүн дагнан хэрэгжүүлэх, хэмжээгүй эрхт шинж чанарыг тодорхойлж байжээ. Англид ч мөн адил хааны эрх мэдлийг бурхнаас заяат эрх хэмээн өргөмжилж, түүнд хэмжээгүй эрх эдлүүлж байсан билээ. Османы эзэнт гүрний хаан буюу фадишах нь төрийн тэргүүн байхын зэрэгцээ бүхий л исламын ертөнцөд шашны тэргүүний эрх мэдлийг давхар хэрэгжүүлж, шашны ариун ёсыг дэлгэрүүлэх хариуцлага хүлээдэг байснаараа Франц, Английн хаадтай ижил

¹ Монгол хэлний дэлгэрэнгүй тайлбар толь бичигт: Ямар нэг ажил хэргийг өөрийн хэмжээний дотор таслан шийдвэрлэх мэдэл гэж тодорхойлжээ.

² Ч.Энхбаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ 2007. тал-180.

³ Монгол хэлний дэлгэрэнгүй тайлбар толь бичигт: Улсын байгуулалтын захирч удирдах хэлбэр; түүний дээд байгууллага; засгийн газар (улсын төрийн гүйцэтгэх төв байгууллага, засаг), засаг төр, засаг цааз гэсэн салаа утгатай гэжээ.

⁴ Iain Mclean. Concise Dictionary of Politics. Oxford University Press. New York 1997, p.448

байв⁵. Нэгэнт хааны эрх мэдэл бурхнаас заяагдсан, түүнд өгөгдсөн, тэрээр бурхны газар дээрх элч төлөөлөгч мөн юм бол аливаа үйл ажиллагааныхаа хариуцлагыг зөвхөн бурхны өмнө хариуцаж, түүний зарлиг, шийдвэрийг бурхны үнэнч шавь нар буюу ард түмэн үг дуугүй мөрдөх учиртай болж байгаа юм. Эрх мэдэл хуваарилах тухай ярих ч хэрэггүй бөгөөд эрх мэдлийг бурхан өгсөн шигээ буцааж авах боломжтой.

Эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь дундад зууны Баруун Европт улс төрийн онолын тулгуур зарчмын нэг болж гарчээ. Сэргэн мандалтын үеийн сэтгэгчид улс төрийн эрх мэдэл нь улс төрийн хүчний хооронд зүй зохистой хуваарилагдсан байх ёстой гэж үзэж байсан бөгөөд тухайлбал, төр болон сүм хийдийн эрх мэдлийг хуваарилсан байх ёстой гэсэн байр суурь баримталж байв. Төрийн эрх мэдэл сүм хийдийн эрх мэдлээс давуу байж, сүм хийд нь хаант засгийн эрх мэдэл хэрэгжүүлэх үйл явцад дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй гэж нэг хэсэг нь үзэж байхад. Нөгөө хэсэг нь нэгэнтээ сүм хийд нь бурхан, бурхны элчийн сургаал номлолыг хүн төрөлхтөнд хүргэх ариун үүрэгтэй бол түүний эрх мэдэл нь төрийн эрх мэдлээс илүү байх ёстой гэж үзэж байв. Иймд дундад зууны европт де факто⁶ эрх мэдлийн хуваарилалт байсан бололтой.

17-р зуунд Английн сэтгэгч Томас Гоббс, Жон Локк нар өөрсдийн улс төрийн фиолософээр дамжуулан эрх мэдэл хуваарилах шинэ зарчим, үзэл санааг дэлгэрүүлсэн. Жон Локк улс төрийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, шүүх, холбооны (гадаад харилцааг зохицуулах) институтуудын хүрээнд салгах буюу зүй зохистой хуваарилах ёстой гэж үзсэн байна. Гэхдээ эрх мэдлийг салгах гэдэг ойлголтын хүрээнд төрийн институтуудыг бүхэлд нь салгах тухай яриагүй гэдэг нь ойлгомжтой.

Ийнхүү **төрийн эрх мэдлийг хуваарилах буюу засаглал хуваах онол** улс төр судлал, улс төрийн философи, цаашлаад үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны салшгүй хэсэг болж хөгжсөн байна⁷. Европын сэргэн мандалтын үеийн сонгодог төлөөлөгчдийн нэг Английн улс төрийн гүн ухаантан Жон Локк, Францын агуу сэтгэгч Ш.Монтескье нар энэ онолыг цаашид гүнзгийрүүлэн хөгжүүлсэн юм. Монтескье өөрийн онолыг ардчилсан төрийн улс төрийн засаглал гэж үзэн “Trias Politica” хэмээн нэрийдэж байв. Жон Локк “Төрийн тухай хоёр шастир” бүтээлдээ төрийн чиг үүрэг, эрх мэдлийн тухай үзэл бодлоо тодорхойлсон байна. Нийгмийн чинээлэг давхрааны төлөөллөөс сонгодсон гишүүдээс бүрдсэн, төрийн бодлого тодорхойлох парламентын эрх мэдэл, чиг үүргийг онцлон үзэж байв. Учир нь 1688 онд Англид хэмжээгүй эрхт хаант засгийн эсрэг дэгдсэн хувьсгалын үзэл санаа, үнэт зүйлийг өөрийн үзэл санааны баримтлал болгож байжээ. Парламент нь ерөнхий сайдыг томилж, улмаар үйл ажиллагаанд нь

⁵ С.Зүльфикар. Францын төрийн тогтолцоо. УБ., 2003, тал-17.

⁶ Де-факто гэдэг нь тухайн харилцааг зохицуулсан эрх зүйн баримт бичиг, хууль байхгүй боловч бодит байдал дээр уг харилцаа, түүнийг зохицуулах институт байгааг илэрхийлнэ. Де жури буюу хуулийн дагуу гэсэн ойлголтын эсрэг ойлголт болно.

⁷ Andrew Heywood. Key Concepts in Politics. Palgrave. UK. 2000 p.32

хяналт тавьж, шаардлагатай гэж үзвэл шинээр байгуулж болно. Хууль тогтоох институт нь төрийн бусад институттэй харьцуулахад дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх бүтэц болох тул эрх мэдэл нь хэмжээ хязгаартай байх учиртай. Засгийн газар парламентын эрх мэдэлд халдаж болзошгүй тул парламентын өөрийнх нь эрх хэмжээ нь хувь хүний амь нас, эрх, эрх чөлөө, өмч хөрөнгийн эрхийн хүрээнд хязгаарлагдах учиртай гэж үзэж байв⁸.

Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын тухай өмнөх үеийн сэтгэгчдийн үзэл санааг үргэлжлүүлэн судалж, гүнзгийрүүлэн, хөгжүүлсэн хүн яах аргагүй Монтескье юм. Тэрээр 1748 онд туурвисан “Хуулийн амин сүнс” бүтээлдээ төрийн эрх мэдлийг хуваарилах үзэл санааг улс төрийн цэгцтэй онол болгон боловсруулсан юм. Мөн энэ онолыг тухайн үеийн Английн төрийн тогтолцоог жишээ болгон боловсруулсан гэдгээ хүлээн зөвшөөрчээ. Ийнхүү өөрийн боловсруулсан эрх мэдэл хуваарилах онолын дагуу улс төрийн эрх мэдлийг **хууль тогтоох – гүйцэтгэх – шүүх** эрх мэдэл (засаг) гэж хуваажээ.

Монтескье: хэрэв хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл нэг хүний гарт, нэг институтэд төвлөрвөл хаан буюу сенат өөрийн дураар эзэрхэг хуулийг баталж хэрэгжүүлснээр эрх чөлөө үгүй болно. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс шүүх эрх мэдлийг салгахгүй бол мөн адил. Харин шүүх эрх мэдэл нь хууль тогтоох эрх мэдэлтэй нэгдсэн тохиолдолд шүүгчид хууль тогтоогч болон хувирч иргэдийн эрх, эрх чөлөө дур зоргоор авирлах дэглэмд автагдана. Шүүх засаглал нь гүйцэтгэх засаглалтай нэгдвэл шүүгчид дарангуйлах бололцоотой болдог. Засгийн гурван салаа нь нэг хүний гарт эс бөгөөс нэг институтэд нэгдвэл засаг нь хууль гаргаж, түүнийгээ хэрэгжүүлж, шүүх болсноор бүгд сөнөнө гэжээ⁹. Зөвхөн эрх мэдэл засаглалыг хуваарилж, тэдгээр нь харилцан бие биенээ хянаж, тэнцвэрт байдалд барьж байгаа нөхцөлд хууль дээдлэх ёс тогтож, төрийн эрх мэдлийг хэтрүүлэн хэрэглэж, иргэдийн эрх, эрх чөлөөнд халдах явдлаас сэргийлж болно гэж үзсэн¹⁰.

Эдгээр эрдэмтдийн гаргасан эрх мэдэл хуваарилах тухай онол, сургаал нь ардчилсан төр, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн улс төрийн харилцааны тулгуур зарчим болж хөгжсөн юм. 1789 оны Францын иргэний болон хүний эрхийн тунхаглалд “Эрх хэрэгжүүлэх явдал нь баталгаагүй, төрийн эрх мэдлийг хуваарилаагүй нийгэм бол үндсэн хуульгүй нийгэм” гэж тэмдэглэсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл бүгд найрамдах засаг, үндсэн хууль нь хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэсэн улс төрийн үнэт зүйл, улс төрийн институтуудын хоорондын эрх мэдэл хуваарилах зарчимтай нөхцөлдөх ажээ.

Төрийн эрх мэдлийг хуваарилахын бас нэг давуу тал нь нийгмийн улс төрийн харилцаанд зохистой тэнцвэр бий болгох явдал юм. Төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институтууд нь нэг нэгийгээ тогтоон барих, харилцан хяналт тавих, хамтран ажиллах эрмэлзэл бүхий байх, аль нэг нь бусдынхаа дээр гарах,

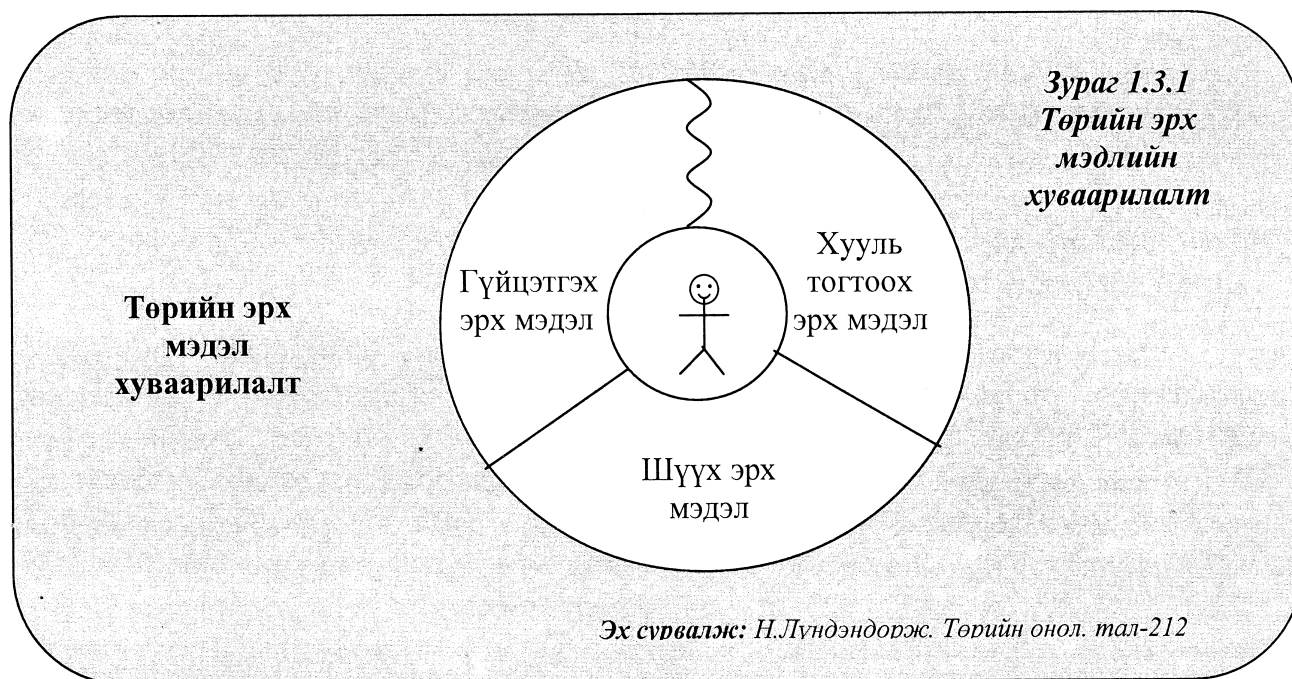
⁸ Ч.Энхбаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, УБ., 2007 тал-181

⁹ Мөн тэнд

¹⁰ Andrew Heywood, Key Concepts in Politics, Palgrave. UK. 2000 p.315

бусдыгаа дарамтлах боломжийг хязгаарлах боломжтой байхаар зохицуулагдана. Монтескье хэлэхдээ, “шүүх засгийн бие даасан, хараат бус байдал нь хэлбэрийн төдий бус бодитой зүйл байх учиртай” ингэж гэмээн гүйцэтгэх засгийн үйл ажиллагаа, хууль тогтоох институтын буруутай үйлдэлд хяналт тавих нөхцөл бүрдэнэ гэжээ. Өөрөөр хэлбэл түүнийхээр шүүх эрх мэдэл нь төрийн бие даасан, хараат бус институтээр дамжин хэрэгжих учиртай. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах нь засаг төр, шүүхийн дур зоргоор аашлах явдлыг гаргуулахгүй байх ач холбогдолтойн дээр төрийн үйл ажиллагааг хүмүүнлэг ардчилсан нийгмийн ашиг сонирхолд захируулж, хүний эрх, эрх чөлөөг бодитой хангах суурь баталгаа болно.

Монтескьегийн дэвшүүлсэн эрх мэдэл хуваарилах онолын үзэл баримтлал АНУ-ийн үндсэн хуулийн тулгуур зарчим болсон бөгөөд либерал ардчилсан ёсны үнэт зүйл болж, улмаар улс төрийн институтуудын эрх мэдлийг тогтоон хуульчилж, нэн ялангуяа шүүх байгууллагад бие даасан, хараат бус байх боломж олгосон байна. Үүнийг либерал төр, либерал ардчилал гэж үзэж байв. Эрх мэдэл хуваарилах онол нь либерал төрийн шалгуур болох ёстой бөгөөд түүнгүйгээр нийгмийн тэнцвэртэй, шударга харилцаа төлөвшүүлэхэд бэрхшээлтэй¹¹. Төрийн эрх мэдлийг зохистой хуваарилж гэмээн нийгмийн институтуудын хооронд харилцан зөвшилцөлд суурилсан харилцаа бүрдэж, иргэний эрх, эрх чөлөө, хуулийн хүрээнд хэрэгжих үндэс тавигдана.



Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засгийн эрх мэдлийг дор бүр нь тухайлан тогтоож, хараат бус байдлаар чиг үүргээ хэрэгжүүлэх боломж олгох нь тэдгээрийн хооронд нэг талаар бие даасан нөгөө талаар харилцан нөхцөлдсөн харьцаа бий болгодог. Томас Гобсс хэлэхдээ “Эрх чөлөө гэдэг нь эрх мэдлийг хэсэг хэсгээр нь

¹¹ Andrew Heywood. Political Ideology an Introduction. Palgraw Macmillan 2003. p.39

хуваарилах явдал мөн” гэжээ.¹² Үүнтэй уялдан **check and balances - хяналт тэнцвэрийн харьцаа** гэсэн ойлголт улс төрийн шинжлэх ухаан, түүгээр дамжин улс төрийн институтын эрх мэдэл хуваарилах харилцаанд шинээр орж ирсэн байна. Тухайлбал, АНУ-д гүйцэтгэх эрх мэдлийг хууль тогтоох институт буюу конгрессийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, улс төрийн эрх мэдлээр хязгаарласан байна. Конгресс нь дайны байдал зарлах, татвар тогтоох эрхтэй бол Сенат нь ерөнхийлөгчийн томилгоог соёрхон батлах эрхтэй. Түүнчлэн тодорхой нөхцөлд хууль тогтоох эрх мэдэл хэрэгжүүлэх танхимууд хамтран хуралдаж ерөнхийлөгч, түүнтэй холбоотой асуудлыг шүүн хэлэлцэх буюу цаашлаад импичмент¹³ хийх эрхтэй.

Барууны нийгмийн сэтгэлгээний хөгжил нь шударга ёс, эрх, эрх чөлөө, эрх тэгш байдал, өмчийн эрх гэх мэт үнэт зүйл, ойлголт шинээр нэвтэрсэн цаг үетэй давхцдаг. Нийгмийн харилцааг зохицуулах хүсэл эрмэлзэл, сонирхол нь нийгмийг танин мэдэх, түүн дотроо нийгмийн харилцааг зохицуулах эрх мэдэл, хэрэгжүүлэх институт, ангийг танин мэдэх үйл явцтай нэг талаар нөхцөлддөг. Ийнхүү институтын онолыг үндэслэгчид нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл явцыг танин мэдэж, түүнд оршиж байгаа асуудлыг шийдвэрлэж чадсанаар нийгмийн зүй зохистой харилцаа бүрдүүлж, түүнд үйлчлэх боломжтой гэж үзжээ.¹⁴ Уг сургаал нь нэг талаар ард түмнийг төлөөлж чадах засаг – нөгөө талаар үндсэн хуульт ёсны дагуу төлөвшсөн төрийн тогтолцооны шалгуур болсон байна. Төрийн эрх мэдэл хуваарилах тухай сургаал нь төр, төрийн институтуудын чиг үүргийг дагнан тайлбарласан улс төрийн онол гэдэг нь гарцаагүй боловч тогтвортой хийгээд тохиромжтой төрийн тогтолцоо бүрдүүлэх гарцаагүй суурь нөхцөл биш ч байж болно. Иймд энэ сургаал нь судлагдахууны хувьд улс төрийн бусад онол, хандлагатай огтолцох нь бий. Эдгээр онол хандлагт улс төрийн либерал үзэл санаа, холимог төрийн онол, тэнцвэрийн тухай ойлголт, хяналт-тэнцвэрийн тухай үзэл баримтлалыг хамруулж болно.

“Эрх мэдэл” гэсэн ойлголтыг тодорхой хувь хүн, институт, чиг үүрэг гэсэн ойлголтоор орлуулж ойлгох нь зүйтэй. Учир нь эрх мэдэл гэсэн үг дангаараа тодорхой үйл явц, бүтэц, чиг үүрэг илэрхийлж чадахгүй учир түүнийг эдгээр ойлголттой харилцан уялдаатай авч үзэх шаардлагатай. Эрх мэдэл хуваарилах сонгодог онол - сургаал нь тогтсон хил хязгаар болон чиг үүргийн хүрээнд улс төрийн тодорхой субъект, институтэд эрх мэдлийн давхардал байж болохгүй гэж үзсэн.¹⁵ Ийнхүү төрийн институт, эрх мэдэл, чиг үүрэг нь саланги байж, бие биенийхээ үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, хэн нэгэн этгээд, хэсэг бүлэг хүмүүс

¹² Nurettin Sazi Kosemihal. Sosyoloji Tarihi. Remzi kitabevi. 1989 Istanbul. Turkiye. s-123,

¹³ Парламентаас ерөнхийлөгчийг хууль зүйн хариуцлагад татах журам, үйл ажиллагаа.

¹⁴ M.J.C Vile. Constitutionalism and the Separation of Powers. Second Edition. Liberty Fund. p.45

¹⁵ The Role of the Separation of Powers. London. 1985, p.8

төрийн машиныг дангаараа, дур зоргоороо ажиллуулах боломжийг хаасан байна.¹⁶ Үүнээс үзэхэд эрх мэдэл нь дараах байдлаар хуваарилагджээ. Үүнд:

- Эрх мэдлийг байгууллагад хуваарилах
- Эрх мэдлийн чиг үүргийн хуваарилалт
- Эрх мэдлийг хувь хүн, бүлэг хүмүүст хуваарилах зэрэг болно.

Эртний Грект эрх мэдлийг хоёр үндсэн институтэд хуваарилдаг байжээ. 17-р зуунд эрх мэдэл хуваарилах онолын хүрсэн түвшин нь эрх мэдлийг хоёр биш улс төрийн гурван институтэд хуваарилах зарчмын үндсийг тавьсан. Эдгээр институт нь хууль тогтоох – гүйцэтгэх – шүүх эрх мэдэл бүхий төрийн институцууд байх бөгөөд харилцан уялдаатай, зүй тогтол бүхий тогтолцоо юм. Эрх мэдлийг төрийн агентлагуудад хуваарилснаар дотоод хяналттай, бие даасан, нэгдмэл төрийн тогтолцоо бүрдэх аж.

Хоёр дахь үндсэн элемент нь төрийн чиг үүргийг хуваарилах зарчим юм. Төр хууль тогтоох, түүнийг хэрэгжүүлэх, хуулийг дагаж мөрдөөгүй нөхцөлд шүүх чиг үүрэг хэрэгжүүлнэ. Иймд эдгээр чиг үүргийг тодорхой институт, бүлэг хүмүүст тухайлан даалгах замаар эрх мэдлийг хуваарилах юм. Төрийн чиг үүрэг хэмээх ойлголт нь нэг талаар хийсвэр утга санаа илэрхийлж болох хэдий ч нөгөө талаар төрийн эрх мэдэл нь институтуудын чиг үүргийг тодорхойлдог гэж үзвэл эзэн биетэй, хариуцах субъекттэй байж таарна.

Гурав дахь элемент нь эрх мэдэл, чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хувь хүн, бүлэг хүмүүс юм. Тэдний чиг үүрэг нь давхардахгүй байх зарчим мөрдлөг болно. Аливаа хүн, бүлэг хүмүүс нэгэн зэрэг хоёр түүнээс дээш эрх мэдэл хэрэгжүүлж, хэд хэдэн төрийн институтийн гишүүн, эрх бүхий этгээд байж болохгүй. Харилцан хяналт тавих – эрх мэдлийн тэнцвэрийг хадгалах зарчим АНУ-ын анхны Үндсэн хуульд бодит зүйл болсон байна.¹⁷

Британид 17-р зууны эхнээс эрх мэдэл хуваарилах, институтуудын хяналт – тэнцвэрийн зарчим улс төрийн амьдралд бодит зүйл болсон. Эрх мэдэл хуваарилах зарчим улс төрийн амьдралд бодит биелэл болж, хэрэгжихэд улс төрийн хүрээнд явагдсан өөрчлөлт эерэг нөлөөтэй байсны дээр Англичуудын үзэл санааны хөгжил, зан байдал ямар нэг байдлаар нөлөөлсөн. Үүнээс 100 жилийн дараа Европын бусад орон эрх мэдэл хуваарилах сургаал, зарчмыг төрийн тогтолцоо, түүний үйл ажиллагаанд нэвтрүүлсэн.¹⁸ Англид 17-р зуунд өрнөсөн иргэний дайны дараа улс төрийн амьдралд Бүгд найрамдах болон Либерал нам шинээр үүсэж, парламентын дээд болон доод танхимыг улс төрийн энэ хоёр хүчин олонх эсвэл цөөнх болох хэлбэрээр бүрдүүлж, улмаар Вестминистрийн парламент ёс төлөвшсөн. Парламентад бий болсон энэ өөрчлөлт нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх институт шинээр бүрэлдэх, бүтэц, чиг үүргийн хувьд шинэчлэгдэх

¹⁶ M.J.C Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Second Edition, Liberty Fund p.19

¹⁷ Jack E. Holmes, Michel J. Engelhardt, Robert E.Elder. *American Government Essentials and Prepectives*. Second Edition. McGraw–Hill 1994. p. 203, 239

¹⁸ С.Зульфикар. Британийн төрийн тогтолцоо. УБ., 2002. тал-20.

үндэс болж улмаар эрх мэдэл хуваарилах, улс төрийн институтууд өөр хоорондоо хяналт тогтоох либерал харилцааг хэлбэршүүлсэн байна.¹⁹

1789 оны Францын хувьсгалын үзэл санааг Волтьерийн нийгэм эдийн засгийн шинэчлэл, Монтескьегийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, Жан Жак Руссогийн нийгмийн гэрээ зэрэг улс төрийн философи, либерал онол баяжуулж, хөхүүлэн дэмжиж байв. 1789 оны 1 сарын 14-ны өдрийн бослого хэмжээгүй эрхт хаант засгийг халж, ардчилсан ёс, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэсэн либерал дэглэмийг улс төр-нийгмийн харилцаанд төлөвшүүлэх чин эрмэлзэлтэй байв.²⁰ 1789 оны Үндсэн хуульд Монтескье, Руссо нарын; ард түмэн засгийн эрх барих, төлөөллийн засаг, эрх мэдэл хуваарилах тухай улс төрийн тулгуур гурван зарчмыг баримтлал болгосон. Англичууд иргэний дайн, түүнээс үүдэн бий болсон улс төрийн хямралд тодорхой шийдэл олох зорилгоор төрийн эрх мэдэл хуваарилах сургаалыг хүлээн зөвшөөрсөн бол Францын хувьсгал нь энэ зарчмыг улам бүр хөгжүүлж Үндсэн хуулийн тулгуур зарчим, нийгмийн харилцааны суурь болгон хуульчилж чаджээ.

Түүнчлэн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцвэрийн зарчим, улс төрийн практиктай уялдсан эргэлзээ, маргаан эдүгээ ч байсаар байна. Ямартай ч төрийн удирдлагын хэлбэр, үндсэн хуулиар улс төрийн институтуудад олгосон чиг үүрэг, зохицуулалтын механизм нь өөр өөрийн онцлогтой байдаг нь эрх мэдлийн хуваарилалтад мөн тусгалаа олдог. Тухайлбал, ерөнхийлөгчийн байгуулалтай улсад улс төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим тодорхой илэрч, хадгалагдсан байдаг бол парламентын засагтай улсад эрх мэдлийн нэгдэл өөр хоорондоо ууссан байдал түлхүү ажиглагддаг.²¹ Парламентын байгуулалтай улсад сонгуулийн үр дүнд байгуулагдсан хууль тогтоох институт нь тэргүүлэх үүрэгтэй байж, бусад институтууд түүнд үйлчлэх хандлага ажиглагдах болжээ. Гэхдээ эрх мэдэл хуваарилах онолын зарчим алдагдаж, төрийн институтуудын бие даасан, хараат байдал үгүй болсон гэж явцуу ойлгож болохгүй.

Судлаач Валтер Багет хэлэхдээ, улс төрийн эрх мэдэл институцууд хооронд ууссан байж болох Их Британийн улс төрийн тогтолцоонд сонгогчид эхлээд хууль тогтоох институтийг сонгуулиар байгуулж, улмаар парламент нь засгийн газраа бүрдүүлдэг. Ийм нөхцөлд эрх мэдэл хуваарилах тухай ярихад төвөгтэй юм. Парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусахын хэрээр дахин сонгууль явуулж, хууль тогтоох институтийг шинээр байгуулна. Ийнхүү шинээр байгуулагдсан парламент нь засгийн газрыг шинээр байгуулах эрх үүрэгтэй болдог. Өөрөөр хэлбэл засгийн газрын бие даасан байдал тодорхой харагдахгүй байна. Нэн ялангуяа гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа улс төрийн нам хууль тогтоох институтэд олонх болсон бол эрх мэдлийн уусалт түлхүү ажиглагддаг ажээ. Харин ерөнхийлөгчийн засагтай улсад ерөнхийлөгч нь бүх нийтийн чөлөөт сонгуулиар бие даан сонгогдож, өөрийн бүрэн эрхийн хугацааг бие даан хэрэгжүүлэх эрхтэй

¹⁹ Ali Yasar Saribay. Siyasal Sosyoloji. Der Yayinlar. s-93

²⁰ Anne Stevens. The Government and Politics of France. 1992. p.53.

²¹ Adam Przeworski, JM Marvall, Democracy and the Rule of Law. 2003. p.27

бөгөөд эрх мэдлийн хуваарилалт, төрийн институтуудын бие даасан байдал хадгалагдах эрх зүй, улс төрийн нөхцөл бүрдсэн байдаг.

Хэдий тийм боловч эрх мэдэл хуваарилах зарчмын үндэс ардчилсан засагтай дэлхийн олон орны үндсэн хуулийн зарчим болсон байна. Тухайлбал, Энэтхэгт төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим үйлчилж, парламентын дээд болон доод танхим нь хууль тогтоох чиг үүрэг хэрэгжүүлж, засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, ерөнхийлөгч нь шүүгчдийг томилж улс төрийн эрх бүхий хүчний хооронд зүй зохистой харилцаа бүрэлдэх баталгаа болсон. Их Британийн улс төрийн харилцаанд байдгийн нэгэн адил засгийн газрыг ерөнхий сайд тэргүүлж, өөрийн кабинетийг бүрдүүлэн, парламентын өмнө хариуцлага хүлээж ажиллана. Италид засгийн газрын гишүүд дор бүрнээ Сайд Нарын Зөвлөлийн (засгийн газрын кабинет) өмнө итгэл хүлээсэн байх ёстой бөгөөд парламентын хоёр танхимын 1000 гаран гишүүн засгийн газрын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажиллана.

Ардчилсан дэглэмтэй улсад эрх мэдлийг Монтескье, Локк нарын онол сургаалын дагуу улс төрийн тулгуур гурван институтэд хуваарилах нийтлэг жишиг тогтсон байхад зарим улс төрийн эрх мэдлийг гурваас илүү институтэд хуваарилсан байна. Тухайлбал, Коста-Рикад хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засгийн зэрэгцээ бие даасан, хараат бус нэмэлт хоёр институтэд улс төрийн эрх мэдэл олгосон байна. Эдгээр институтууд нь улс төрийн гурван үндсэн иституцтай нэг түвшинд - тэгш эрх мэдэлтэй боловч ач холбогдлын хувьд ижил – эрх тэгш биш юм. Эхнийх нь Сонгуулийн Дээд Шүүх (Supreme Elections Tribunal) бөгөөд сонгуулийн үйл явц, үр дүнтэй уялдан бий болсон маргааныг бие даан, эцэслэн шийдвэрлэх эрхтэй бол хоёр дахь институт нь хууль тогтоох байгууллагад харъяалтай "Улсын Төсөвт Хяналт Тавих Аудитын байгууллага (Controller General)" юм. Засгийн газар, түүний харъяа байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагын төсвийг батлахын өмнө болон гүйцэтгэлд хяналт тавих эрх бүхий институт юм. Төсвийн зарцуулалтад ямар нэг зөрчил илэрвэл төсөв захиран зарцуулах эрх бүхий субъектийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх эрхтэй.²²

Венесуэлийн ерөнхийлөгч Уго Чавес санаачилан Үндсэн Хуульд оруулсан өөрчлөлтөөр тус улсад төрийн таван салаа буюу эрх мэдлийг таван институтэд хуваарилах зарчим үйлчилж байна. Үүнд: хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх, сонгуулийн, иргэдийн хяналт буюу аудит багтаж байгаа юм. "Иргэдийн хүч" гэж нэрлэгдсэн тав дахь институтэд нь сонгуулийн эсвэл сонгогдсон институт биш бөгөөд сайн дурын үндсэн дээр зохион байгуулагдсан байдаг.²³ Энэ институт хэрхэн яаж үйл ажиллагаа явуулах тухай тодорхой хууль, эрх зүйн баримт бичиг ч байхгүй бөгөөд үндсэн хуулиар дан гагц сонгуулийн бус хэлбэрээр зохион байгуулагдах ёстой гэж хуульчилжээ.

²² Frederick M. Barnard. Democratic Legitimacy: Plural Values and Political Power McGill Queen's University Press. London 2001. p.98.

²³ Венесуэлийн Үндсэн Хуулийн зүйл 136

Зарим судлаачид улс төрийн тогтвортой байдлыг хадгалах, төрийн институтуудын тэнцвэртэй харилцаа бүрдүүлэхэд эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хэрэглэх нь оновчтой биш байж болохыг тэмдэглэдэг. Их Британийг загвар болгосон парламентын бүгд найрамдах улсад төрийн эрх мэдэл төрийн гурван салаанд төгс хуваарилагдаж чадаагүй байдаг ч (шүүх бие даасан байдлаа хадгалан) улс төрийн тогтвортой байдал хадгалагддаг. Учир нь парламентын засагтай улсад парламент бие даасан, хараат бус байх явдал нь гүйцэтгэх засгийн эрх мэдлийг хязгаарлах нөхцөл болдогт оршино. Харин улс төрийн эрх мэдэл оновчтой хуваарилагдсан гэж үздэг ерөнхийлөгчийн засагтай Латин Америкийн улсуудад улс төрийн тогтворгүй байдал ойр ойрхон давтах нь бий.

Үүнээс гадна ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад гүйцэтгэх эрх мэдлийг хянах хяналтын тогтолцоог парламентаас бүрдүүлэх боломж харьцангуй нээлттэй байдаг бол парламентын бүгд найрамдах улсын хувьд энэ нь эрх баригчдын ухаан, улс төрийн соёлд найдсан бүрхэг, ээдрээ маргаантай асуудал байсаар байна.²⁴ Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг холбогдох төрийн институт бие даан хэрэгжүүлэх тухай үзэл хэрэгжихэд төрийн байгууллын хэлбэрээс үүдэлтэй обектив хүчин зүйлийн нөлөө байж болох бөгөөд эрх мэдлийн хуваарилалтад эргэлзэхэд хүргэж байна. Тухайлбал, өрнөдийн олон оронд байгаачлан Казахстанд хууль тогтоох эрх мэдлийг тодорхой тохиолдолд Үндсэн хуульчилсан актаар ерөнхийлөгчид шилжүүлсэн байдаг. Үүнийг зарим судлаачид эрх мэдэл хуваарилах онолын шарх²⁵ гэж нэрлэсэн ажээ.

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. Эрх мэдлийн хуваарилалтын энэ зарчим нь улс төрийн намын төлөвшилд мөн адил тусгалаа олдог гэж судлаачид үздэг. Нөгөө талаар парламентын байгуулалтай улсад сонгуулийн үр дүнд тулгуурлан “ялагч бүх эрх мэдлийг авна” гэсэн зарчим үйлчилдэг тул сонгогчид, улс төрийн лобби бүлгүүд улс төрийн хоёр гол намын аль нэгийг дэмжих стратеги баримталдаг байна. Өөрөөр хэлбэл энэ тохиолдолд гурав дахь хүчний төлөө санал өгөх буюу дэмжлэг үзүүлэх нь улс төрийн хувьд ач холбогдол багатай. Үүнээс үүдэн засгийн газар нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл явцад тэргүүлэх үүрэгтэй болдог.

Парламентын байгуулалтай улсад эрх мэдэл хуваарилах зарчим үр дүнтэй, бодитой хэрэгжих үндэс нь дан ганц засгийн газар – парламентын харилцаа, эрх мэдлийн хүрээгээр хязгаарлагдахгүй, сонгуулийн төгс хууль, хэвлэлийн эрх чөлөө, бие дасан хараат бус шүүхийн үйл ажиллагаатай уялддаг байна. Парламентын бүгд найрамдах улсад парламентын гишүүн засгийн газрын бүрэлдэхүүнд орж болдог зохицуулалт нь энэ хоёр институтын эрх мэдэл давхцах (overlap), өөр

²⁴ Лүндэндорж. Н. Төрийн онол. УБ., 2008 тал -210

²⁵ Мөн тэнд. тал-211

хорондоо уусах нөхцөл болж, улмаар эрх мэдэл хуваарилах зарчим алдагдах нөхцөл болж байна²⁶ гэж үзэгчид ч байгаа юм.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол, үзэл нь 20 дугаар зуунд олон орны төрийн тогтолцоо, улс төрийн харилцааг зохицуулах зарчим хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдөж, үндсэн хуулийн үзэл баримтлал болж чадсан. Нэн ялангуяа ардчилсан болон ардчиллыг шинээр тогтоож байгаа улсад эрх мэдлийг улс төрийн институтуудад оновчтой хуваарилах, түүнд тулгуурлан харилцан хяналт-тэнцвэртэй улс төрийн харилцаа төлөвшүүлэх, улс төрийн дарангуйлал үүсэхээс сэргийлэх хандлага бодит шаардлага, нь улс төрийн практикт нэвтэрч байгаа юм. Хэдий тийм боловч эрх мэдлийн хуваарилалт нь тухайн улсын улс төрийн соёл, ардчилсан ёсыг хэрэгжүүлж ирсэн түүхэн туршлага зэргээс үүдэн сонгодог зарчимтай зөрчилдсөн хэлбэрээр илэрч байгаа юм.

Барууны ардчилсан дэглэмтэй ерөнхийлөгч, парламентын байгуулалтай улсуудад төрийн институтуудын хооронд эрх мэдэл хуваарилах үйл явцтай уялдан тулгамдаж байгаа зөрчил, маргаан Монголын улс төрийн харилцаанд мөн адил илэрч, хөндөгдөх болжээ. Судлаач Н.Лүндэндорж төрийн эрх мэдэл хуваарилалт агуулгын болон хэлбэрийн талтай. Хэлбэрийн хуваарилалтыг Үндсэн хуулиар хийдэг бол агуулгын хуваарилалтыг төрийн албан хаагчдын итгэл үнэмшил, ухамсар, улс төрийн болон албаны соёлд хийх ёстой²⁷ гэсэн байна. Хүмүүсийн тэр дундаа төрийн албан хаагчдийн итгэл үнэмшил, албан ёсны үйл ажиллагаанд хуваарилах нь цаг хугцаа, хөгжил шаардсан хамгийн хэцүү асуудал. Түүнээс гадна үндсэн хуулийг жинхэнэ ёсоор хянаж мандаг бие даасан, хараат бус шүүх бас хэрэгтэй²⁸ гэжээ.

Иймд цаашид төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг дан ганц үндсэн хуулийн зохицуулалт, хэлбэрийн хувьд судлах бус улс төрийн практиктай уялдуулан хэлэлцэх, шинжлэх шаардлага тавигдаж байна.

Нэр томъёоны тайлбар

<i>Төрийн эрх мэдэл хуваарилах</i>	<i>Тогтсон чиг үүргийн хүрээнд улс төрийн тодорхой субъект, институтэд давхардал үүсгэхгүй байхаар эрх мэдлийг хуваарилах зохион байгуулалт, зохицуулалт.</i>
<i>Хууль тогтоох эрх</i>	<i>Нийтийн эрх ашиг, сонирхлыг төлөөлөн хууль батлах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих чиг</i>

²⁶ W.Lawrence Neuman. (2005) Power, State, and Society: An Introduction to Political Sociology. McGraw Hill. New York. p.102

²⁷ Мөн тэнд. тал-213

²⁸ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал: сэдэвт бага хурлын материалын эмхтгэл. Лүндэндорж.Н Монгол улс дахь иргэний ардчилсан нийгмийн хөгжлий өнөөгийн байдал, хандлага. УБ., 2005. тал-75

	<i>үүрэг, эрх бүхий институт.</i>
<i>Гүйцэтгэх эрх</i>	<i>Үндэсний хэмжээнд хуулийн хэрэгжилтийг хангах чиг үүрэг, түүнийг гүйцэтгэх эрх бүхий институт.</i>
<i>Шүүх эрх</i>	<i>Хуулийн хэрэгжилт, эрхийн зөрчлийг магадлан шудрага ёсыг тогтоох зарчмын биелэлтийг хангах чиг үүрэг, эрх бүхий институут.</i>

Abstract

In this article I have supposed to define and discuss theoretical development of separation of powers in check and balance system as much as acceptance of the system in different liberal democracy and countries. The term separation of power is a model for the governance of a state. The model was first developed in ancient Greece and came into widespread use by the Roman Republic as part of the unmodified Constitution of the Roman Republic. The term is ascribed to French enlightenment political philosopher Baron de Montesquieu. He describe division of power among an executive, a legislature and a separation. In democratic system of governance, a continuum exists between "government" and "parliamentary government". There is actual discussion that "Separation of powers" is feature more inherent to presidential systems. Whereas "fusion of powers" is considered characteristic of parliamentary ones.