

ПАРЛАМЕНТЫН ЗАСАГЛАЛТАЙ ОРНУУДЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН БҮРДЭЛТ

Б.Одгэрэл багш, докторант

Отгонтэнгэр их сургууль, Сэтгүүл зүйн тэнхим

Засаглалын эрх мэдэл хэн нэгэнд эсвэл хэсэг бүлгийн гарт төвлөрөх вий гэсэн эмзэглэл засаглалыг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл хэмээх гурван салаа мөчирт хуваах үндэс болсон билээ.

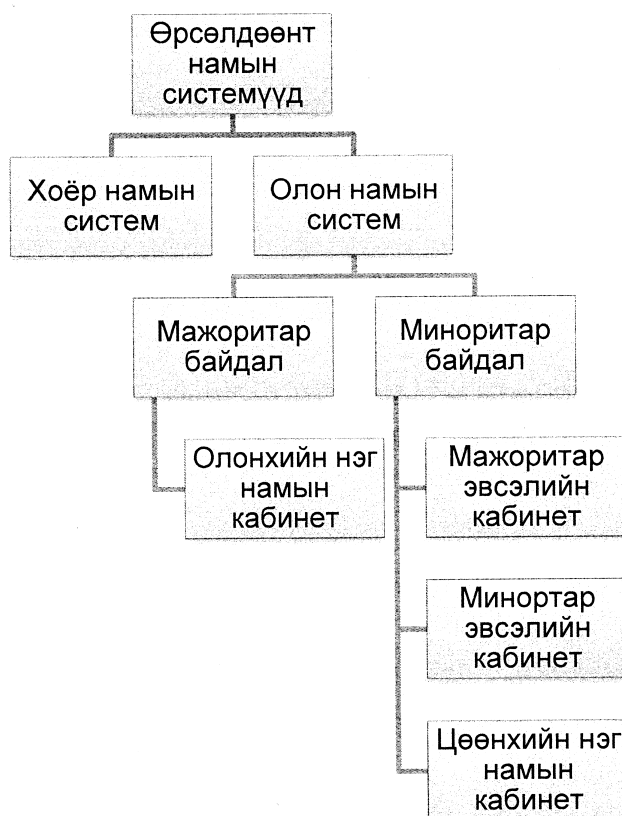
Монгол улс ардчилсан шинэ тогтолцоонд шилжээд даруй 20 жилийн нүүр үзэж байна. Аливаа улсын хувьд гүйцэтгэх засаглал бол хамгийн сонирхол татсан, нэлээд нүсэр бүтэцтэй чухал институц байдаг. Ялангуяа гүйцэтгэх засаглалыг бүрдүүлэх явдал дэлхийн улс орон бүрд онцлог байдлаар хэрэгжсээр иржээ. Парламентын засаглал ба ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнуудын засгийн газруудын үйл ажиллагаа, бүтэц, бүрдэлт, үүрэг зэрэгээрээ өвөрмөц ялгаатай. Парламентын засаглал бүхий улс орнуудын хувьд мөн онцлог онцлог байдлаар гүйцэтгэх засаглалаа бүрдүүлдэг. 2004 оны УИХ-ын сонгуулийн дүн Монгол улсад анх удаа эвслийн засгийн газар байгуулагдах нөхцлийг бий болгосон юм. Үүнтэй холбоотойгоор гүйцэтгэх засаглал, түүний бүрдэлт онол, судалгааны чухал сэдэв болжээ. Гүйцэтгэх засаглалын тухайлсан судалгаа, эрдэм шинжилгээний зарим бүтээл, өгүүлэлүүдэд алаг цоог дурдагдсан байдагийг эс тооцвол энэ сэдвээр доривтой судлагаа шинжилгээний ажил үгүйлэгдсээр байгаа юм. Энэхүү өгүүлэлдээ дэлхийн жишигт хэрэглэгддэг засгийн газруудын бүрдэлтийн тухай онолуудыг харьцуулан авч үзэхийг зорилго болгов.

Засгийн газар нь юуны өмнө төрийн бодлогыг санаачлах эрх бүхий субъект, мөн төрийн бодлого боловсруулагч байдаг. Парламент буюу хууль тогтоох байгууллага гүйцэтгэх засаглал буюу засгийн газрын боловсруулсан төслийг шүүн хэлэлцэж хуулийн хүчтэй бодлого болгон батлана. Тийм болохоор бодлогын зорилго, хэрэгжүүлэх арга зам, хугацаа зэргийг тодорхойлоход засгийн газрын үүрэг их.

Парламент засгийн газраас оруулсан хуулийн төслийг өөрчилж болно. Гэвч улс төрийн бодит амьдралд парламент бодлогыг үндсээр нь өөрчлөхийг шаардвал засгийн газар огцордог. Учир нь бодлогын эцсийн үр дүнг ихэвчлэн засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбож үздэг. Хэрэв засгийн газар зөв бодлого хэрэгжүүлж чадахгүй бол түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх нь зайлшгүй. Харин засгийн газар санал нийлэхгүй, буруу гэж бодож байгаа бодлогынхоо төлөө хариуцлага хүлээж таарахгүй. Тийм учраас ихэнх тохиолдолд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн

өөрийн санаачлагаар юмуу засгийн газрын танхимын саналаар парламентын гаргасан хуулинд хориг тавих эрхтэй байдаг.

Парламентын ардчилалд кабинетийг бүрдүүлэх арга замууд



Парламентын системд хууль тогтоох байгууллагууд хууль тогтоохоос гадна өөр нэг чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Энэ бол гүйцэтгэх засаглалыг томилох явдал буюу кабинетийг бүрдүүлэх үйл ажиллагаа юм. Их Британийн Нийтийн танхимд суудал бүхий намууд намынхаа даргыг ерөнхий сайдаар сонгодог. Олонх болох боломжтой нам тэргүүнээ сонгоно гэдэг бол хэрэг дээрээ ерөнхий сайдаа сонгож байгаа хэрэг юм.

Парламентын засаглал буюу танхимын хэв маяг. Ийм хэв маягийн төртэй улсуудад иргэд юун түрүүнд хууль тогтоох байгууллагыг сонгоод тэндээсээ засгийн газрын танхимаа байгуулна. Танхимыг ерөнхий сайд толгойлно. Эрх зүйн талаас нь авч үзвэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх салбарууд тус тусдаа байж өөр өөрийн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхээр заагдсан байдаг. Гэвч улс төрийн бодит байдалд гүйцэтгэх засаглал тэр дундаа ерөнхий сайд нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн аль ч салбарт илүү өргөн нөлөөтэй байдаг. Учир нь хууль тогтоох байгууллагад олонх болсон нам засгийн газрын танхимыг бүрдүүлэх ёстой бөгөөд ийм тохиодолд тэр намын нөлөө бүхий гишүүд танхимын гишүүд болдог. Намын удирдлага нь ерөнхий сайд болдог. Ийм нөхцөлд ерөнхий сайд танхим болон парламентын олонхийг захирах эрх мэдэлтэй болж түүнийхээ хүчээр хуулийн

бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлж байдаг байна. Танхимын хэв маягийн энэ онцлогийг судлаачид төр засгийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг холих явдал гэж үздэг нь үндэстэй.

Нөгөө талаас парламентд олонх болсон нам байхгүй, намууд эвсэх замаар олонх болж эвсэлийн засгийн газар байгуулсан үед тэдгээр намуудын хооронд үл ойлголцол үүсч, эвсэл задрах зэрэг асуудал гардаг ч эвслийн засгийн газар байнга үр ашиггүй ажилладаггүй гэж бас болохгүй. Гэхдээ Итали, Бельги гэх мэт зарим орнуудад парламентын системд засгийн газраа байгуулж чадаагүй удсан, засгийн газрын хямрал үүссэн жишээ цөөнгүй бий.

“Өнөөгийн ардчилсан орнуудын парламентын системүүдийн үндсэн шаардлага нь уян хатан байх шаардлага юм. Парламентын системийн гол дутагдал нь уян хатан байх, эрх мэдэл хуваалцахын сүүдэртэй тал буюу тогтворгүй тал юм. Өөр нэг сэтгэл түгшээх зүйл бол парламентын засаглалд албан ёсны хууль хяналт гэж байдаггүй. Жишээ нь парламентд олонх суудалтай нэг нам олонхийн дарангуйлалын хэтийн төлөвийг нээх алсын зорилготой хууль батлаж болно”²⁹. Парламентын системийн зарим орнуудын засгийн газруудын бүрдлийг жишээ болгон авч үзье.

Парламент дахь нэг намын олонхийн засгийн газар (Их Британи): Европын ардчиллалууд дундаас Их Британи дэлхийн II дайны дараа үеэс ялангуяа нэг нам дийлэнх болдог парламентын сонгодог жишээ болж ирсэн байна. Бүх нийтийн сонгуулиар голдуу л консерватив ба Лейбор /хөдөлмөрийн нам/ мажоритар болж ирсэн байдаг.

Парламентын дээд танхим болох Лордуудын танхим нь кабинетийн бүрдэлд үүрэг гүйцэтгэхгүй. Түүхийн явцад Их Британийн Дээд танхимын эрх мэдэл буурсаар одоогийн нөхцөлд бодит бүх эрх мэдлийг Нийтийн танхим хамаардаг болсон байна. Өнөөдөр Лордуудын танхим төсвийн тухай хууль гэх зэрэг зарим нэг асуудал дээр хориг тавихаас хэтэрхээ больжээ. Гэхдээ лордуудын танхимын мэтгэлцээн, хэлэлцүүлэг нь заримдаа олон нийтийн санал бодолд хүчтэй нөлөөлөх хүчин зүйл болж чаддаг. Одоогоор энэ танхим нь жинхэнэ бэлгэ тэмдгийн институт болсон.

1945 оноос хойш зөвхөн 1970-аад онд л энэ байдал 2 удаа зөрчигдөж байж. 1974 оны 3-р сарын сонгуулиар Лейбор нам ихэнхи суудлыг авсан боловч харамсалтай нь мажоритар болоход суудлын тоо дутсан байна. Тухайн оныхоо 10 сард дахин сонгууль зарлагджээ. Энэ байдалд сонгуулийн үр дүн эсрэгээр эргэж сонгуульд ялагдсан байдаг. Хэрэв нэг нам Их Британийн Нийтийн Танхимд харьцангуй олонх болвол кабинетийн бүрдэлт асуудалгүй шийдэгдэнэ. Учир нь дээр хэлсэнээр намын сахилгаар парламент кабинетд итгэл үзүүлэх хэрэгтэй

²⁹ “What is democracy. USA. news agency. 1991 p,25)

болдог. Харьцангуй олонх болсон нам засгийн газрыг байгуулах нь маш хялбархан байдаг.

1987 оны сонгуулийн үр дүнд консервативчууд 650 суудлаас 376 авч чадсан. Энэ ялалтын дараа консервативчууд кабинетийг дангаараа бүрдүүлжээ.

Ерөнхий сайд ба сайдуудад хэн хэрхэн сонгогдох вэ?

Хоёр ялгаатай нөхцөл байдлыг авч үзье. Аль ч намын хувьд /хэрэв 2 нам байнга засгийн эрхийг ээлжлэн барьдаг бол/ сонгуулийн үр дүнгээр нэг бол сөрөг хүчин нэг бол харьцангуй олонх болсон байх нь зайлшгүй. 1987 онд консервативчууд харьцангуй олонх болж, үүний үр дүнд ялсан багийг өөрчилдөггүй ёсоор хуучин кабинетийн ихэнх гишүүд албан тушаалдаа хэвээр үлдсэн. Ерөнхий сайд М.Тетчер байр сууриа алдсангүй. Хоёр дахь нөхцөл байдал бол 1979 он. Консервативчууд сөрөг хүчин байснаа сонгуульд ялалт байгуулж чадсан. Энэ тохиолдолд Их Британид сүүдрийн засгийн газрын чухал гэдгийг харж болно. Сүүдрийн засгийн газар парламентын хэлэлцүүлэгт оролцож жинхэнэ сайдтай нүүрэлдэж үйл ажиллагаа явуулдаг. Сөрөг хүчин байх хугацааныхаа турш намаас гишүүдийг нэрлэж сүүдрийн засгийн газрын гишүүдийг үндсэн ялалт байгуулсан намын гишүүдийн адилаар томилдог ба энэ кабинет нь сүүдрийн засгийн газар гэсэн “алдарыг” хүртэнэ. Сүүдрийн засгийн газрын гадаад хэргийн сайд жишээлбэл жинхэнэ гадаад хэргийн сайдтай гадаад бодлогын талаар мэтгэлцэнэ. Сүүдрийн засгийн газар бол ар талаа сайн бэтгэж байгаа хэрэг ба сүүдрийн засгийн газрын гадаад хэргийн сайд, сүүдрийн засгийн газрыг байгуулсан нам нь дараагийн сонгуульд ялалт байгуулахад хангалттай туршлага хуримлуулсан байдаг.

Хэрэв бид Америкийн ерөнхийлөгч, Их Британийн ерөнхий сайд хоёрын албан тушаал ахисан замыг харьцуулж үзвэл ихээхэн сонин ялгааг харах боломж бий. АНУ-ын ерөнхийлөгч заавал өмнө нь улс төрийн өндөр алба хашсан байх туршлагатай байхыг шаарддаггүй. Санамсаргүй байдлаар мөн сонгогдох боломж байж болохыг үгүйсгэх аргагүй. Харин Их Британийн ерөнхий сайд нийтийн танхимд орохоосоо өмнө олон шатыг туулсан байх хэрэгтэй болдог. Жирийн гишүүнээс ерөнхий сайд болох бүх л замыг туулсан байдаг. Германы Канцлер асан Г.Шройдер:

- Нэр дэвшигч Америкийн системд ерөнхийлөгч болоход ямар нэг гадаад бодлогын туршлага, чадвар шаардагдахгүй. Тэд хэзээ ч Парламентын систем шиг түүнийг шалгадаггүй гэжээ³⁰.

Их Британийн “West minister” загварт гүйцэтгэх ба хууль тогтоох засаглал нэгдэх үйл явц болж байгааг харж болно. Хууль тогтоох хурал, гүйцэтгэх засаглал аль аль нь нэг намын чиг шугам дор үйл ажиллагаа явуулж байна.

³⁰ М.Сланн “Улс төрийн удиртгал”, УБ.2005. 251-р тал

Хамгийн бага хэмжээгээр ялсан эвсэл-ХБНГУ (minimal winning coalition)

Парламентын системд хэрэв парламент буюу Хууль тогтоох байгууллагад ямар ч нам харьцангуй олонх болж /мажоритар/ хяналтаа тогтоож чадаагүй бол засгийн газрын бүрдүүлэлт Их Британиас ихээхэн өөр болж ирнэ. Америкчуудад энэ нь тогтворгүй нөхцөл байдал, эмх замбараагүй байдлын үр дүн гэж ойлгогдож болох талтай. Үүнийг Италид дэлхийн 2-р дайны дараа үеэс хойш 10 сар тутам шинэ кабинет бүрдэж байснаар батлах гэж оролддог.

ХБНГУ-д 1949 оноос 10 орчим тооны канцлерийг сонгож байсан нь засгийн газар тогтвортой байж болох жишээ гэж болно. Тэгэхлээр Парламентд харьцангуй олонх болох нам гарч мажоритар болоогүй нөхцөл нь парламентын системд сайнаар нөлөөлөхгүй гэж хэлэх үндэсгүй болж байгаа юм. Хоёр Германы нэгдлийн өмнөх сүүлийн сонгуулиар кабинетаа яаж бүрдүүлсэнийг харцгаая.

Д/д	Сонгуульд оролцсон намууд	Авсан суудлын тоо
1	Христийн ардчилсан нам (CDU/CSU)	223
2	Социаль демократууд (SPD)	186
3	Чөлөөт ардчилсан нам (FDP)	46
4	Ногоонтны нам	42
5	Нийт	497

Эх үүсвэр: Jurg Steiner, "European democracies", USA. 1995

Энэхүү суудлын хуваарилалт нь Их Британиас өөрөөр кабинетийн суудлыг хуваарилах нөхцөл болж байгаа юм. Ямар ч нам мажоритар болж чадсангүй. Тэгэхлээр кабинетийг дангаараа бүрдүүлэх боломжгүй болж байна. Бундестаг нийт 497 суудалтай. Ядахдаа 249 суудлыг авч байж кабинетийг бүрдүүлэх боломжтой болно. Христийн ардчилсан нам бол хамгийн том нам. Гэтэл мажоритар болоход 26 суудал дутсан байна. Тэгэхлээр мажоритар болохын тулд бусад намаас элсүүлж эвсэл байгуулах хэрэгтэй болж байгаа юм. Дээрх тохиолдолд Христийн ардчилсан (FDP) нам ба Чөлөөт ардчилсан нам нэгдэн эвсэл байгуулсан юм. Христийн ардчилсан нам Хелмут Коллийг канцлераар сонгож, Чөлөөт ардчилсан намаас дэд канцлерийг сонгожээ. Энэ хоёр нам нийлээд Бундестагийн 259 суудлыг хянах боломжтой болж байгаа. Яагаад хоёр гол нам нэгдэж эвсэл байгуулж болоогүй вэ? Хэрэв энэ сонгуулиар CDU/CSU ба SPD нэгдсэн бол 447 суудал авч болох байсан. Гэтэл FDP сөрөг хүчин болох цор гагц нам болж үлдэх ба ердөө 46 суудалтай сөрөг хүчин болно. Ардчиллын үндсэн нөхцөл сөрөг хүчин байх шаардлагыг хангахгүй болж байгаа юм. Герман 1966-1969 оны хооронд хоёр том нам болох CDU/CSU SPD намууд эвсэл болж байсан туршлага бий. 1969 оны сонгуулиар CDU/CSU мажоритар болж чадаагүй боловч ялалт байгуулсан. SPD дахин эвсэл байгуулах талаар хүлээж байсан ч тэр шөнө гэнэтийн цохилт болж CDU/CSU нам FDP-тэй эвсэл байгуулахаар тохиролцжээ.

Энэ тохиролцооны үр дүнд 254 суудал авсан нь мажоритар болох 249 гэсэн шаардлагыг зовох юмгүй давах боломжтой болсон юм. FDP жижиг нам хирнээ эвсэл байгуулахад хамгийн гол хүчин болж чаддаг. Энэ нам аль намтай нь эвсэх хүсэлтэй байгаагаас нь хамаарч засгийн эрх мэдэл томоохон хоёр намын аль нэгэнд шилжих бололцоотой болох юм.

Их эвсэл- Швейцарь: 1991 оны пропорциональ сонгуулийн системийн үр дүнд Үндэсний Консулд /Швейцарийн парламентын хууль тогтоох танхим/ хувь тэнцүүлэх системээр намуудад хууль тогтоох хурлын суудлыг хуваарилжээ. Парламент дахь намуудын суудлын тооны үр дүн их өндөр.

1991 оны Швейцарийн Үндэсний Консулын сонгуулийн үр дүн

д/д	Намууд	Сонгогчдын хувь	Суудлын хувь	Суудлын тоо
1	Чөлөөт ардчилсан	20,9	22,0	44
2	Социаль демократ	19,0	20,5	41
3	Христийн ардчилсан	17,8	18,5	37
4	Швецарийн ард түмний нам	11,8	12,5	25
5	Ногоонтны нам	6,4	7,0	14
6	Машинтны нам /Automobile party/	5,1	4,0	8
7	Либерал нам	3,0	5,0	10
8	Швецарийн ардчилсан нам	2,8	2,5	5
9	Тусгаар тогтнолын нам	2,7	3,0	6
10	Евангилчүүд	1,9	1,5	3
11	Бусад	8,6	3,5	7
12	Нийт	100	100	200

(Source: Keesing's record of world events, 37 3854)

Кабинетийг парламентын хоёр танхимын хурлаар хамтарч баталсанаар бүрдүүлнэ. Дээд танхим (Council of state) 46 гишүүнтэй бөгөөд доод танхимын гишүүдийн санал мэдээж хамгийн чухал байна. Швейцарийн гүйцэтгэх засаглалын бүтэц маш цомхон. Үүнийг тухайн улсын үндсэн хуулиар тогтоож өгсөн байдаг.

Швейцарьт гүйцэтгэх засаглалд эзлэх байр суурь нь Үндэсний консулд эзэлсэн суудлын тооноос шууд хамаардаг. Кабинет нь нийт 7 гишүүнтэй байх ба эдгээрээс хэн ч ерөнхий сайдын албыг дангаар хашихгүй. Тэд ээлжлэн энэ үүргийг хүлээж ирсэн юм. Дээрх сонгуулийн үр дүнгээс хамааран кабинетийн бүрдүүлсэн байдал:

д/д	Намууд	Кабинетийн суудлын тоо
1	Чөлөөт ардчилсан	2
2	Социал демократ	2
3	Христийн ардчилсан	2
4	Швейцарийн ард түмни нам	1

Энэ нь парламентын суудлын шударга хуваагдал юм. Пропорциональ системийн үндсэн журам нь намуудын өрсөлдөөний үр дүнд намуудын төлөөллийг нэмэгдүүлэх явдал байдаг. Тэгэхлээр тухайн нам парламентд олонх суудал авахын тулд тэмцэх хэрэгтэй болж байгаа юм. Сонгуульд оролцож байгаа намуудаас бүгд кабинет байгуулахад оролцох боломжтой. Энэ замаар кабинетийн бүрдүүлэхэд хялбар болно. Парламентын сонгууль, түүний үр дүн кабинетийн суудлыг хуваарилах үйл явцыг өөртөө бас агуулж байдаг. Кабинетийн суудлыг өөрчлөх талаар ямар ч ярвигтай зүйл байхгүй. Германд бол жижиг нам үүрэг гүйцэтгэх гол хүчин болж болдог бол энэ тохиолдолд жижиг намд Кабинетд оролцох эрх нь хязгаарлагдана.

Швейцарьт кабинетийн бүрдэлтэд цэвэр ялагч ба цэвэр ялагдагч гэж байхгүй. Бүгд шударга зарчмаар төлөөлөө тэнцүүлдэг. Швейцарь бол Их эвсэлийн цор ганц сонгодог утгаар оршдог газар биш билээ. Австри, Нидерланд, Бельги зэрэгт энэ жишээ байна. Их Британид ч бас энэ жишээ байсан. Дэлхийн 2-р дайны дараа Консерватив ба Лейбор намууд хамтран их эвсэл байгуулж байсан тушлагатай. Грекийн жишээг мөн дурдаж болно. Консерватив, коммунист, социалист намууд хамтран их эвсэл байгуулж байсан байна. Их Эвсэл байгуулах гол нөхцөл нь парламентын сонгуулийн дүнг чухалчлан гүйцэтгэх засаглалд түүнтэй дүйцэхүйц төлөөллийг оруулдаг. Их эвсэлд 2-3 нам байж болох боломжтой юм. Их эвсэлийн үндсэн гол тулгуур үзэл нь улс орны ард түмний төлөөллийг эрх мэдэлд тэнцүү хуваарилах санаа ажээ.

Цөөнхийн кабинет-Швед: Парламентд нэг ч нам олонх болж чадаагүй нөхцөлд миноритар нөхцөл байдал үүсдэг. Шведэд миноритар кабинетийн загвар үр нөлөөгөө өгч байгаа жишээг харж болно. 1991 оны сонгуулиар Шведэд миноритар кабинет үүсэх нөхцөл байдлыг бий болгосон байна. Шведын

парламентд дээд танхим гэж байхгүй. Нэг танхимтай парламенттай юм. Доорх хүснэгтээс 1976 оны Шведын парламентын сонгуулийн үр дүнг харж болно.

д/д	Намууд	Сонгогчдын хувь	Суудлын хувь	Суудлын тоо
1	Социал демократууд	42,7	43,5	159
2	Төв нам	24,0	24,6	86
3	консерватууд	15,6	15,8	59
4	либералууд	11,1	11,2	39
5	коммунистууд	4,8	4,9	16
6	Бусад	1,8	0,0	6
7	Нийт	100	100	349

Эх үүсвэр: Jurg Steiner, "European democracies", USA. 1995

Энэ сонгуулийн үр дүнгээс шалтгаалан социаль демократууд, төвийн нам, консерватив намууд нэгдэн их эвсэл байгуулсан байна. Энэ 3 нам нэгдсэнээр нийт суудлын 51,6 хувь. Ингэснээр их эвсэл байгуулах боломжтой болсон ч гэтэл эдгээр 3 намын хооронд санал зөрөлдөөн гарсан. Ингэснээр их эвсэл цаашид ажиллах чадваргүй болсон. Ингэснээр Социаль деомократууд өөрсдийн миноритар засгийн газрыг байгуулсан байна.

Франц- (dual executive) - Хамтын тэргүүнтэй гүйцэтгэх засаглал.

Өнөөгийн Францын үндсэн хуулийг 1958 онд Ш.Де Голлийн үндэслэсэнээр 5 дахь бүгд найрамдах улсад хэрэгжүүлж байна. 4 дэхь бүгд найрамдах улсад /1946-1958/ парламент засгийн газрыг бүрдүүлдэг байсан. Парламентаас ерөнхий сайдыг баталдаг байжээ. Энэ үед Итали улсын адил тогтворгүй байдал, кабинетийн хямрал үүссэн. 1958 онд шинэ БНУ-ыг зарласаны дараа Ш.Де Голль улс төрийн институцуудыг өөрчилж ерөнхийлөгчийн ба парламентын холимог системийг бий болгосон байдаг. Ерөнхийлөгч ба ерөнхий сайдын албан үүргийг нэгтгэн хослуулсан онцлог нөхцөл бүрдсэн юм. Франц 1965 онд сонгуулийн коллегоо тарааснаас хойш ерөнхийлөгч бүх нийтийн сонгуулиар гарч ирэх бололцоо бүрдсэн байна. Тус улс парламентын сонгуультай яг адил ерөнхийлөгчийн сонгуулиа 2 шаттай явуулдаг. Нэг дэх шатанд намын байгууллагуудын өргөн дэмжлэгийг авсан, арвин туршлагатай ердөө 3-4 нэр дэвшигч өрсөлдөж, тэднээс хамгийн олон санал авсан 2 нь хоёр долоо хоногийн дараа дахин өрсөлдөнө. Тэр хоёроос дийлэнх олонхийн санал авсан нь

ерөнхийлөгч болж тус албыг 7 жилийн хугацаагаар хашина гэсэн анхны заалтууд ерөнхийлөгчийн онцлог өргөн эрхийг бий болгосныг нотолдог.

Францын нэг онцлог бол ерөнхийлөгч-парламентын системээс үүдээд гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр гаргадаг хоёр албан тушаалтан буюу хамтын тэргүүнтэй байдаг оршино. Өөрөөр хэлбэл хүчтэй ерөнхийлөгчөөс гадна ерөнхий сайд байна. Ерөнхийлөгч ерөнхий сайдыг томилоно. Хэдийгээр ерөнхийлөгч ерөнхий сайдад хэнийг ч дэвшүүлэх эрхтэй ч олонхийн саналаар ерөнхийлөгчийн саналыг няцаах эрх үндэсний Ассамблейд /Францын хууль тогтоох байгууллага/ бий. Иймд ерөнхийлөгч хууль тогтоох хурлаас дэмжлэг авах хүнийг бас нэрлэхийг бодно. Тухайлбал: 1972 онд Ж.Ширак хууль тогтоох хурлын сонгуулийн бодит дүнг харгалзан үзэхээс аргагүйд хүрч өөрийн улс төрийн гол өрсөлдөгч, социалист намын тэргүүн Л.Жоспиныг ерөнхий сайдад нэр дэвшүүлж байв. Жоспин эргээд зүүнийхний зонхилсон эвсэлийн засгийн газрыг /18 социалист, 3 коммунист, 5аас бусад нь зүүний төлөөлөл/ байгуулж байв. Францын төрийн тэргүүн, ерөнхий сайд хоёулаа гадаад дотоод бодлогын асуудлаар өндөр хариуцлага хүлээдэг. Францын хувьд бол парламентын эрх мэдэл нилээд хязгаарлагдмал шинжтэй байна³¹.

Эцэст нь дүгнэж үзэхэд жишээ болгон авсан дээрх орнуудад засгийн газарт багтаж буй намуудаар нь доорх байдлаар ялган үзэж болох байна. Үүнд: нэг нам парламентд олонх болсон буюу нэг нам дангаар засгийн газраа байгуулж байгаа тохиолдол нэг намын засгийн газар, засгийн газрын хоёр нам эвсэл болон нэгдэх замаар бүрдүүлж байгаа хоёр намын засгийн газар, улс төрийн намгүй эсвэл намын үйл ажиллагааг хориглодог тохиолдол буюу цэргийн эрхтнүүд засгийн эрхэнд гарч буй тохиолдолд намын бус засгийн газар, парламентын суудлыг янз бүрийн намууд хуваасан нөхцөлд намын бус засгийн газар бүрддэг ажээ.

Монгол улс 1990 оноос шинэ тогтолцоонд шилжсэн бөгөөд төрийн байгууламжын хувьд парламентын бүгд найрамдах улс болсон. 1990 онд ардчилсан хувьсгал хийж, улс оронд шинэ дэглэм тогтоож эхэлсэн цагаас төрийн шинэ тогтолцоог бүрдүүлж эхлэхдээ эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг үндсэн хуулиндаа гол агуулгаар нь тусгасан байна.

Шинэ үндсэн хуулинд төрийн байгууллагын бүрэн эрхийг үндсийг тодорхойлохдоо:

- Хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү УИХ-д хадгална.
- Засгийн газар бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгууллагуудыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу... үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянах, улс даяар зохион байгуулах үүрэгтэй.

³¹ Jurg Steiner "European Democracies" 3th edition. USA. 1995 p.59-118

Ерөнхий сайд засгийн газрыг удирдаж төрийн хууль биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцана.

- Монгол улсын шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүх хэрэгжүүлнэ гэж заасан.

/ Монгол Улсын Үндсэн Хууль, 1992.20, 38.1, 38.2, 41.1, 47.1, дэх зүйл заалтыг үзнэ үү/

Засгийн газрын бүтэц бүрэлдэхүүнийг тогтоох өөрчлөх нь УИХ-ын бүрэн эрх бөгөөд ерөнхий сайд ба засгийн газрын гишүүдийг УИХ томилно. УИХ нь Засгийн газрыг байгуулж байгаа учир түүнийг парламентын олонхийн зарчмаар өөрөөр хэлбэл хууль тогтоох хурал болох УИХ-д олонх суудал авсан нам засгийн газрыг байгуулах бөгөөд мөнхүү тухайн намын сонгуульд оролцож олонхын санал авсан мөрийн хөтөлбөрийг бодлогын хэмжээнд засгийн газар баримталж хэрэгжүүлэх болдог.

УИХ нь ерөнхий сайд, засгийн газрын гишүүдийг томилох, өөрчлөх, огцруулах эрхтэй байдаг ба засгийн газар нь УИХ-ын өмнө ажлаа хариуцан тайлагнана. УИХ засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийг батлана. Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэнээр Монгол улсын засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хуваарийг УИХ батлаж өөрчлөнө.

Бусад парламентын систем дэх засгийн газруудын адил Монгол улсын засгийн газар Хууль тогтоох хурал буюу УИХ-ын итгэлийг хүлээсэн байвал зохино. Засгийн газар үйл ажиллагааныхаа мөрийн хөтөлбөрийн төслийг өөрийн бүрэн эрх эхэлсэнээс хойш 60 хоног дотор УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. Монгол улсын засгийн газар нь Үндсэн хууль бусад хууль тогтоомжын биелэлтийг улс даяар зохион байгуулах үүрэгтэй. Засгийн газраас УИХ-тай өдөр тутам шууд харилцах асуудлыг ерөнхий сайд эсвэл ажил үүргийн хуваарь бүхий засгийн газрын гишүүн эрхэлдэг. 1992 оны шинэ үндсэн хуулийг мөрдөн дагах болсноос хойш УИХ-ын чөлөөт ардчилсан сонгууль таван удаа болж, 1992, 2000 онд МАХН үнэмлэхүй олонхийн, 1996 онд “Ардчилсан холбоо эвсэл” олонхийн суудал авч парламентын эрх баригч нам болсон юм.

2004 онд улс төрийн шинэ нөхцөл байдал үүсч эвслийн засгийн газрыг байгуулсан билээ. Үүнээс хойш засгийн газрыг бүрдүүлэхдээ намууд эвсэл байгуулах явдал ажиглагдах боллоо. 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн үр дүн хэдийгээр олонхийн засгийн газар байгуулахад хүрэлцэхүйц хэмжээний суудал нэг намд хуваарилсан хэдий ч голлох намууд эвслийн засгийн газар байгуулан ажиллаж байна. 2004 онд үүссэн нөхцөл байдалд засгийн газрыг байгуулж болох байсан хэд хэдэн боломж дараах эвслийн засгийн газрын хэлбэрүүдийн хувилбараас харагдаж байна. Эвсэл байгуулах хэд хэдэн онол байна. Эдгээр онолыг нэг тохиолдол дээр тайлбарлая.

Засгийн газрын эвсэлийн 6 хэлбэр. Парламентын суудлын хуваарилалтаар

Намууд	A	B	C	D	E
Үзэл баримтлал	Баруун	→	Төв	←	Зүүн
Суудлын тоо	8	21	26	12	33

Хамгийн багаар мажоритар болох эвсэл	ABC	ADE	BCD	BE	CE
Минимум хэмжээтэй эвсэл		ADE	BCD	BE	
Жижиг намын гишүүдтэй эвсэл					CE
Минимал хүрээтэй эвсэл	ABC		BCD	BE	CE
Хамгийн бага холбоостой эвсэл	ABC		BCD		CDE
	ABC		BCD		CE

1. Хамгийн багаар мажоритар болох эвсэл (Minimal winning coalition)

Хамгийн бага саналаар ялагчдын эвсэл байгуулахад кабинетийн мажоритар статусыг авахын тулд зөвхөн сонгуульд оролцсон намуудын багахан суудал л хэрэгтэй болдог. Дээр жишээ авсан тохиолдолд ABC нь ийм засгийн газрын эвсэл болж болно. Учир нь дээрх 3 нам нийлээд 55 суудлаар мажоритар болж байгаа юм. Парламентын 100 суудлаас 55 гэдэг бол мажоритар болох бололцоотой суудал юм. Тэгэхдээ хамгийн бага хэмжээгээр ялагч болох тоо. Мажоритар

болоход энэ эвсэлд 3 намын суудлын тоо хэрэгтэй болж байна. Эвслийн хамгийн бага суудалтай хамтрагчийг хасвал /А нам/ парламентд мажоритар болох боломжгүй буюу 47 суудалтай болж байна. D нам эвсэлд нэгдчихвэл хамгийн багаар ялагч болох нөхцөл алдагдана. Энэ тохиолдолд хамгийн бага хэмжээгээр ялагч болж эвсэл байгуулах ёстой. Улс төрийн нам засаглалд олонх байхыг үргэлж хүсэж тэмүүлж байдаг. Парламентын гишүүдэд засаглалын гол утга нь кабинетийн оролцоогоор шууд илрэх ба хүчтэй байна гэдэг нь аль болох кабинетуудад боломжтой олонх суудал авахаар хэмжигдэж байна.

2.Минимум хэмжээ

Минимум хэмжээтэй эвслийн онолоор улс төрийн чухал бус хамтрагчдаа хасахыг хүсвэл тэдний хувааж байгаа кабинетийн засаглал илүү төвлөрөх боломжтой болж байгаа юм. Энэ жишээ нь 53 суудалтай ADE эвслээс илүү CE-ийн 58 суудалтай эвсэл E намын хувьд илүү ашигтай болохыг томъёолж байгаа хэрэг. E намын 33 суудал кабинет дахь парламентын суудлын хувьтай харьцсан хэмжээ нь 62%-ийг төлөөлж, Харин нөгөөд бол (ADE) энэ хэмжээ нь 56% байна. Кабинет 20 сайдтай гэвэл аль эвслийн үед E нам хамгийн олон суудал авах нь тодорхой байна. Ийм байдлаас минимум хэмжээтэй засгийн газар буюу байж болох хамгийн бага тооны намуудаас бүрдсэн эвслийн засгийн газрын тухай онол гарч ирсэн.

3. Жижиг намууд эвсэл

Лассерсоны тохиролцооны саналын тухай онол. Кабинет бүрдүүлэх тухай тохиролцоо бол төгс хэлбэр бий болоход хамгийн хялбар байдаг. Мөн намууд эрх мэдлийг хамтдаа барих болон бусад зүйлүүд нь ч тэнцвэртэй байна. Энэ нь зөвхөн эвсэл цөөн намуудаас бүрдэж байгаа тохиолдолд л хамгийн төгс байна хэмээн үзнэ. Дээрх хүснэгт дээрх таамаглал жишээн дээр бол CE ба BE эвсэл хамгийн тохиромжтой. Учир нь ийм эвсэлд зөвхөн 2 нам хамаарах ба энэ нь хамгийн бага хэмжээ ба 3 намтай эвсэлээс илүү тогтвортой байна.

4.Хамгийн бага буюу Минимал хүрээтэй эвсэл

Урьдны онолууд дээр үндэслэн улс төрийн намуудын тоо ба хэмжээний тухай таамаг дээр үндэслэгдэн гарч ирсэн онол. Дээрх онолууд бодлогын давуу эрх ба хөтөлбөрийг үл тоомсорложээ. Энэ нь эвсэлийг бүрдүүлэх хялбар бодлого юм. Дээр жишээ авсан хүснэгт дээр намууд үзэл баримталын хувьд баруунаас зүүн хүртлэх хуваарь дээр эрэмбэтэйгээр оршиж байна. А намын хувьд туйлын зүүн, харин E намын хувьд туйлын баруун нам болж байгааг харж болно. Тэдгээрийн хоорондын зай буюу хэмжээс нь тэдний тусдаа орших зайны хэмжигдэхүүн юм. Эвсэлүүд дээрх хүснэгтээс харахад 2,3,4 хэмжигдэхүүнээр аслагдаж байна. ABC эвслийн хувьд 2 хэмжигдэхүүнээр тусгаар байна. ADE нь 4 хэмжээсийг эзлэнэ. Үүгээрээ ABC нь ADE эвслээс илүү бйаж болох боломжтой эвсэл гэж тооцогдож байгаа юм. Хоорондын хэмжээс алслагдах тусам үзэл баримтлалын туйлд бас

алслагдана Үүний дүнд намуудын хөтөлбөр эвсэл болоход зохимжгүй болж байгаа юм.

5. Хамгийн бага холбоостой эвсэл

Роберт Алексфордын санал болгосон онол. Тэрээр үзэхдээ зэргэлдээ намуудын ач холбогдолыг үнэлэж үзсэн байна. Намууд хамгийн чухал нь хөршүүдтэйгээ эвсэх хэрэгтэйд байдаг. Хүснэгтээс харвал энэ онолоор байгуулагдсан эвсэлүүдэд давамгай хүчтэй буюу нөлөөтэй нам байдаг. CDE эвслийн хувьд бол D нам хамгийн нөлөө бүхий нам бөгөөд үзэл сурталын хувьд эвслийг холбож байдаг хамгийн гол нам юм хэмээн үзэж байна.

6. Бодлогын хувьд чадамжтай эвсэл

Энэ онол ёсоор бол бодлогын эцсийн шийдвэрийг гаргахад нөлөөлдөг намд давуу эрх олгогдоно. Засгийн газар буюу танхимд эзлэх албан тушаалаас илүүтэйгээр намууд бодлогын асуудал дээр илүү санаа зовох хэрэгтэй болно. Жинхэнэ эрх мэдэл засгийн газарт бус хууль тогтоох байгууллагад оршдог. Тэд Кабинетаас гарсан бодлогыг батлахад шийдвэрлэх нөлөөтэй байдаг.

Тийм учраас парламентд хамгийн нөлөө бүхий нам л шийдвэрлэх үүрэгтэй байдаг. Энэ нь төвийн үзэл баримтлалтай нам юм. С нам дээрх хүснэгтээр жишээ болгон авч үзвэл бодлого тодорхойлоход хамгийн шийдвэрлэх нөлөө бүхий нам болж байгаа юм. Учир нь баруун ба зүүний хэт намууд бодлогын хувьд зөрчилдөнө. С нам төвийн үзэл баримтлалаараа бодлого тодорхойлоход хамгийн чухал нөлөөтэй оролцож байгаа юм. Иймд жишээ болгон авч үзвэл ABC, BCD, CE намуудын эвсэл байж болно.

2004 оны УИХ-ын сонгуулийн дараа байгуулагдсан засгийн газрууд мөн онцлог. Парламентын аль нэг хүчин улс төрийн олонх болж чадаагүй нөхцөлд эвслийн засгийн газар байгуулагдах ба энэ тохиолдолд манай улсад Их эвслийн засгийн газар буюу намуудын тэнцүү төлөөлөл бүхий засгийн газар бүрдсэн билээ. Энэ тохиолдолд буюу аливаа эвслийн засгийн газар байгуулагдсан үед ерөнхий сайд нь зөвхөн нэг намын удирдагч гэсэн байр суурийг давамгай эзлэх болдог. Үүнээс үүдэн засгийн газрын бүрэлдэхүүн тогтворгүй байх, засгийн газар барьцаанд орох, үйл ажиллагаанд хүндрэл учрах тохиолдлууд бий болдог.

Иймд манай улсын хувьд нэг намын буюу мажоритар засгийн газар ажиллах нь улс төрийн намуудад хариуцлага тооцох, засгийн газар, УИХ-ын олонхийг хянаж байх сөрөг хүчин бий болох олон эерэг нөлөөтэй бөгөөд тэгэхдээ нэг намын засгийн газрын үед УИХ буюу хууль тогтоох байгууллагаас засгийн газар хараат байх, эрх мэдлийн тэнцвэр алдагдах, намын бодлогыг тулган хүлээлгэх кабинетийн дарангуйлал бий болох нөхцөл бүрдэх магадлал өндөр тул засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалтыг тодорхой болгож үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг эргэн харах хэрэгтэй болжээ.

Кабинетуудын хэмжээ

д/д	Улсууд	Цар хүрээ	Дундаж
1	Австри	11-16	13
2	Бельги	15-27	20
3	Дани	12-22	17
4	Финлянд	7-18	13
5	Францын 4 дэх БНУ	13-26	19
6	Францын 5 дахь БНУ	15-36	22
7	Герман	13-22	18
8	Ирланд	12-17	15
9	Итали	15-32	24
10	Люксембург	6-10	8
11	Нидерланд	10-18	14
12	Норвеги	13-19	16
13	Швед	14-21	18
14	Их Британи	16-33	21
15	Монгол	9-18	13

Эх үүсвэр: Jurg Steiner, "European democraies", USA. 1995

Кабинетуудын төрлүүд 1945-1990

д/д	Улсууд	Нэг намын	Хамгийн бага хэмжээгээр ялагч болсон эвсэл	Илүүдэл surplus	миноритар	түр
1	Австри	1	10	1	6	0
2	Бельги	3	19	8	3	2

3	Дани	0	3	0	24	0
4	Финлянд	10	7	1	16	8
5	Францын 4 дэх БНУ	0	1	24	2	1
6	Францын 5 дахь БНУ	1	4	14	3	1
7	Герман	0	13	6	1	3
8	Ирланд	7	4	0	6	0
9	Итали	0	2	24	19	4
10	Люксембург	0	14	1	0	0
11	Нидерланд	0	7	10	0	4
12	Норвеги	6	3	0	14	0
13	Швед	3	5	0	13	0
14	Их Британи	17	0	0	1	0

Кабинет оршин тогтносон хугацаа

д/д	Улсууд	Үйл ажиллагаа явуулсан өдрүүд	Оршин тогтносон хувь
1	Австри	870	60
2	Бельги	487	33
3	Дани	618	42
4	Финлянд	382	26
5	Францын 4 дэх БНУ	170	12
6	Францын 5 дахь БНУ	473	26
7	Герман	648	44
8	Ирланд	944	52
9	Итали	327	18

10	Люксембург	1,086	60
11	Нидерланд	791	54
12	Норвеги	767	53
13	Швед	714	65
14	Их Британи	1,035	57

Эх үүсвэр: Jurg Steiner, "European democracies", USA. 1995

Abstract

This paper is preliminary comparative analysis of cabinet composition and coalition types of issues in the world. Coalition is one of the cabinet types, so we can classify them like this: Great coalition, minimal winning coalition, minority coalition.

As a country of Parliamentary power, Mongolia has created its government in accordance with the principle to create the Cabinet during the parliamentary power. There were existed two types of cabinets: Majority cabinet and coalition cabinet. Author proposed by this article is to review theory of coalition and comparative methodology used by contemporary western.

Ашигласан ном зохиол

1. М.Сланн "Улс төрийн удиртгал", УБ.2005
2. "Төрийн мэдээлэл" сэтгүүл., 1996.№8, 1997 №12, 1998 №16, 2000№20
3. Б.Чимэд "Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс", УБ.2006
4. Л.Мөнх-Эрдэнэ "Монголд хэн засагладаг вэ?" цуврал өгүүллэг 2005
5. Phillip Shively "Comparative governance", USA .1996
6. Jurg Steiner "European Democracies" 3th edition.USA.1995
7. A.Lijphart "Patterns of democracy" chapter 6
8. А.Галкин Современный Левиафан (в соавт. с Ф. Бурлацким). М. 1985.
9. 16. Crozier M. Pour une meilleure gestion du tissu collectif // Ощ va l'administration francaise. P., 1974. P. 209 Crozier M., 1974. P. 209
10. "What is democracy. USA. news agency. 1991
11. <http://www.philosophy.ru/iphras/library/spirid.html>