

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл
УДК 342.415
DOI 10.18101/2949-1657-2024-4-62-76

2001–2024 оны эрх зүйн харилцааны шинэчлэл, өөрчлөлт

© Долгорсүрэн Мэндбаяр

магистрын зэрэгтэй (LLM)

dolgorsuren@mas.ac.mn

ШУА-ийн Философийн хүрээлэн

Баруун Сэлбийн гудамж 15-4, Чингэлтэй дүүрэг, Улаанбаатар 15170, Монгол улс

Хураангуй. Хууль тогтоомжийн хувьсал, хөгжил нь тохируулж байгаа нийгмийн бодит харилцааныхаа тусгал бөгөөд уг харилцааны хөгжлийн төлөвшин хөгжих хэм хэмжээний үндэс нь болдог хүчин зүйл юм. Энэхүү шүтэлцээг үндэслэн хууль тогтоомжийн шинэтгэлийг 2001-2024 он хүртэл уг үйл явцыг авч үзлээ. Эрх зүйн шинэтгэл хийхдээ тодорхой үзэл баримтлал, юуны өмнө үндэсний тогтолцоо, түүний хамаарах эрх зүйн бүлийн үүднээс хандах зайлшгүй шаардлагатай байна. Эрх зүйн шинэтгэлийн нэгэнт хүрсэн түвшингээс ямар бодлого, үзэл баримтлалтайгаар төгөлдөржүүлэх вэ? гэдэг нь өнөөгийн тулгамдсан асуудал болж байна. Эрх зүйн шинэтгэлийг гүнзгийрүүлж төгөлдөржүүлэх, хууль тогтоомжийг шинэчлэхийн тулд нэгдсэн бодлого хэрэгтэй. Хуулийн төсөл боловсруулахад эрх зүйн салбаруудын хамаарлыг гол шалгууруудын хувьд чанд баримталж, төрөлжүүлэн хуульчилж, хуулийн тоог цөөтгөн, зохицуулах чадварыг тэргүүн зэрэгт тавьж ажиллах шаардлагатай байна.

Түлхүүр үгс: хууль тогтоомж, эрх зүйн хэм хэмжээ, эрх зүйн бүл, эрх зүйн шинэтгэл, үзэл баримтлал, үндэсний тогтолцоо.

Ишлэл

Долгорсүрэн Мэндбаяр. 2001–2024 оны эрх зүйн харилцааны шинэчлэл, өөрчлөлт // Зүүн зүгийн вектор: түүх, нийгэм, улс. 2024; 4: 62–76 (Монгол хэл дээр).

Удиртгал

Эрх зүйн хэм хэмжээг шинэтгэн тогтоож, зөв ойлгож, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлдэг болох нь нийгмийн бодит хэрэгцээ мөн. Эрх зүйн шинэтгэлд дэлхийн жишиг, монголын онцлог байна уу? гэхчлэн асуудал бидэнд тулгарсан юм. Эрх зүйн тогтолцоог хууль тогтоомж, эрх зүйн бусад хэм хэмжээ, түүнийг үзэх үзэл, хандах, хэрэглэх практик зэрэг олон хүчин зүйлийн нийлбэр цогц гэсэн утгаар тайлбарладаг. Эрх зүйн өөр өөр тогтолцоот гадаад орны хууль журам шалтгааныг загвар болгодог нь манай орны онцлогт тохирох эсэхийг бид өөрсдөө харгалздаггүйгээс сөрөг тал дагуулдаг. Иймээс манай хууль тогтоомжид зарчмын эрс ялгаатай “олон тогтолцоо” авцалдаагүйгээр холилдох, нөлөөлөх болсон нь тод ажиглагдаж байна(Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2017). Эрх зүйн шинэтгэл хийхдээ тодорхой үзэл баримтлал, юуны өмнө үндэсний тогтолцоо, түүний хамаарах бүлийн үүднээс хандах зайлшгүй шаардлагатай байна. Үүнтэй холбогдуулан хууль зүйн шинжлэх ухааныг юуны өмнө харьцуулсан эрх зүйг хөгжүүлж, үр нөлөөг дээшлүүлэхгүйгээр энэ шаардлагыг хангах боломжгүй гэж харж байна. “Лоренс Фридман “Америкийн

эрх зүйн түүх” гэдэг бүтээлдээ “Америкийн эрх зүй жинхэнэ Америкийнх байхын тулд урт хугацаа туулж, Америк турлагын бүтээгдэхүүн болсон юм” гэж бичсэнтэй зүйрлүүлбэл, Монголын эрх зүй нь Монголын бүтээгдэхүүн байх шинжээ хадгалан хөгжиж бэхжих ёстой” гэжээ.(Б.Чимид, 2017). Энэ сургамжаас үзвэл эрх зүйн шинэтгэлийн нэгэнт хүрсэн түвшингээс ямар бодлого, үзэл баримтлалтайгаар төгөлдөржүүлэх вэ? гэдэг нь өнөөгийн тулгамдсан асуудал болж байна. Эрх зүйн шинэтгэлийг гүнзгийрүүлж төгөлдөржүүлэх, хууль тогтоомжийг шинэчлэхийн тулд нэгдсэн бодлого хэрэгтэй. Хуулийн төсөл боловсруулахад эрх зүйн салбаруудын хамаарлыг гол шалгууруудын хувьд чанд баримталж, төрөлжүүлэн хуульчилж, хуулийн тоог цөөтгөн, зохицуулах чадварыг тэргүүн зэрэгт тавьж ажиллах шаардлагатай байна.

Эрх зүйн шинэтгэл

Монгол Улсын Их Хурал 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 онд “хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл” гэсэн 3 баримт бичгийг батлан дагаж мөрдсөн байна. Түүнийг гүйцэтгэлийн тоогоор харуулбал:

Хүснэгт 1

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2001–2004 онд
боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн гүйцэтгэл

Гүйцэтгэх ажил, хуулийн ангилал	Шинээр батлан гаргах хууль		Нэмэлт өөрчлөлт оруулах хууль		Шинэтгэх бүгд	
	Төлөвлөсөн тоо	Гүйцэтгэл тоо, хувь	Төлөвлөгөө тоо	Гүйцэтгэл тоо, хувь	Төлөвлөсөн	Гүйцэтгэл
Засаглалын хямралыг арилгах, дэг журмыг бэхжүүлэх бодлогын чиглэлээр	21	15	20	17	41	32
Нийгмийн бодлогын чиглэлээр	9	8	14	14	23	22
Эдийн засгийн бодлогын чиглэлээр	15	9	13	13	28	22
Байгаль орчны бодлогын чиглэлээр	3	1	8	6	11	7
Батлан хамгаалах, гадаад бодлогын чиглэлээр	11	3	4	4	15	7
Бүс нутаг, хөдөөгийн бодлого	12	8	5	5	17	13
Бүгд	71	44	64	59	135	103

2001-2004 оны үндсэн чиглэлийн хувьд шинээр гаргахаас 27, өөрчлөхөөс 5 хууль буюу 23.7 хувиар тасалдаж, төлөвлөгөө 76.3 хувиар биелэсэн байна(Б.Чимид, 2013).

Хүснэгт 2

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2005-2008 онд боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн гүйцэтгэл нь дараах гүйцэтгэлтэй байна

Гүйцэтгэх ажил, хуулийн ангилал	Шинээр батлан гаргах хууль		Нэмэлт өөрчлөлт оруулах хууль		Шинэтгэх бүгд	
	Төлөвлөсөн тоо	Гүйцэтгэл тоо, хувь	Төлөвлөгөө тоо	Гүйцэтгэл тоо, хувь	Төлөвлөсөн	Гүйцэтгэл
Хүний эрх, эрх чөлөө	7	2	11	6	18	8
Төрийн байгуулалтын чиглэлээр	-	-	8	8	8	8
Эдийн засаг, санхүүгийн бодлогын чиглэлээр	28	9	16	14	44	23
Байгаль орчны бодлогын чиглэлээр	3	0	10	7	13	7
Нийгмийн бодлогын чиглэлээр	7	3	16	13	23	16
Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын чиглэлээр	-	-	8	5	8	5
Хот байгуулалт, бүс нутаг, хөдөөгийн бодлогын чиглэлээр	1	0	10	2	11	2
Бүгд	46	14	79	55	125	69

Зарим хууль үндсэн чиглэл дамжин төлөвлөгдсөн нь ч бий. Санхүүгийн түрээсийн хууль 2005 онд үндсэн чиглэлд тусгаснаар 2006 онд батлагдсан байх жишээтэй(В.Удвал, 2004).

Хүснэгт 3

Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2009-2012 онд боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн үйл явцын гүйцэтгэл

Гүйцэтгэх ажил, хуулийн ангилал	Шинээр батлан гаргах хууль		Нэмэлт өөрчлөлт оруулах хууль		Шинэтгэх бүгд	
	Төлөвлөсөн тоо	Гүйцэтгэл тоо, хувь	Төлөвлөгөө тоо	Гүйцэтгэл тоо, хувь	Төлөвлөсөн	Гүйцэтгэл
Хууль зүй, дотоод хэргийн чиглэлээр	17	6	11	3	28	9
Монгол Улсын Ерөнхий сайдын эрхлэх асуудлын чиглэлээр	-	-	4	3	4	3
Монгол Улсын Тэргүүн шадар	3	1	2	0	5	1

сайдын эрхлэх асуудлын чиглэлээр						
Монгол Улсын шадар сайдын эрхлэх асуудлын чиглэлээр	1	0	3	1	4	1
Монгол Улсын сайд, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын даргын эрхлэх асуудлын чиглэлээр	1	0	-	-	1	0
Монгол Улсын Их Хурлын тогтоол	6	2	-	-	6	2
Гадаад харилцааны чиглэлээр	3	0	1	0	4	0
Эрүүл мэндийн чиглэлээр	-	-	8	4	8	4
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны чиглэлээр	1	1	4	1	5	2
Эдийн засаг, санхүүгийн чиглэлээр	10	4	11	7	22	10
Байгаль орчин, аялал жуулчлалын чиглэлээр	4	2	9	1	13	3
Нийгмийн хамгааллын чиглэлээр	5	2	4	1	9	3
Эрдэс баялаг, эрчим хүчний чиглэлээр	6	2	3	0	9	2
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн чиглэлээр	5	2	1	1	6	3
Зам, тээвэр, барилга, хот байгуулалтын чиглэлээр	9	0	4	1	13	1
Батлах хамгаалах чиглэлээр	-	-	3	0	3	0
Бүгд	71	22	68	23	139	44

2009-2012 оны хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлийн гүйцэтгэлийн явц нийтдээ шинээр гаргахаас 45, өөрчлөхөөс 45 бүгд 90 хууль буюу 68.3 хувиар “тасалдаж” төлөвлөгөө 31.7 хувийн биелэлттэй хэрэгжсэн байна(Б.Чимид, 2013) .

Шилэн дансны тухай хуулийг 2014 онд баталж, улс төрийн намын тухай хуулийн 27 дугаар зүйлд заасны дагуу төрийн санхүүжилт авч байгаа нам, эвсэл төрийн санхүүжилтийн төсөвт өртөг, зарлага, санхүүжилтийн мэдээлэл, тайланг хуульд өөрөөр заагаагүй бол жил бүр сонгуулийн төв байгууллагаас тогтоосон журмын дагуу гаргаж намын цахим хуудас, шилэн дансны нэгдсэн цахим хуудсанд байршуулах талаар анх удаа зохицуулалт оруулж өгсөн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт

Үндсэн хуулийн 21.4 дэх заалтад “Улсын Их Хурлын сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно. Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт,

өөрчлөлт оруулахыг хориглоно.” гэсэн заалт батлагдсанаар дараах эерэг үр нөлөө гарсан.

Хүснэгт 4

Үндсэн хуулийн 21.4 дэх заалт баталсанаар гарсан эерэг нөлөөлөл (USAID, 2022)

Эерэг нөлөө	Үр дүн
Сонгуулийн тогтолцоог сонгуулийн өмнөх нэг жилийн хугацаанд өөрчлөхгүй байх”.	Сонгуулийн хууль тогтвортой үйлчлэх УИХ-д олонх болсон улс төрийн нам, эвсэл ээлжит сонгуулиас нэг жилийн өмнө сонгуулийн тухай хуулийг батлах, түүнд нэмэлт өөрчлөлт оруулах боломжийг хязгаарласан.
УИХ-д суудалтай цөөнх болсон нам болон УИХ-д суудалгүй жижиг нам, улс төрийн хүчний сонгуульд оролцох, сонгуульд төлөвлөж бэлдэх боломжтой.	Сонгуулийн хууль тогтвортой үйлчилснээр УИХ-д суудалгүй болон цөөнх нам, эвсэл, нэр дэвшигчид тухайн сонгуулийн тухай хуульд заасан сонгуулийн тогтолцоо болон түүний зохицуулалтад нийцүүлэн сонгуульд бэлдэх, оролцох боломжтой.
“Сонгогчдын сонгуулийн боловсролд эергээр нөлөөлөх”.	Сонгуулийн тухай хууль сонгууль болохын өмнөх нэг жилийн хугацаанд өөрчлөгдөхгүй байх нь сонгуулийн эрх бүхий байгууллага болон бусад иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс сонгогчдын боловсролыг сайжруулах, тэдэнд сургалт зохион байгуулах, сонгуулийн идэвхийг нэмэгдүүлэх нөлөөллийн аяныг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлэхээс гадна сонгогч тухайн сонгуулийн тогтолцоо, санал өгөх арга хэлбэрийн тухай ойлгох, саналаа өгөхөд эергээр нөлөөлсөн.

Үндсэн хуульд 22.3 дахь заалтыг нэмж хэсэгчлэн сэргээснээр УИХ-ыг ямар нөхцөлд тараах, 45 хоногийг хэзээнээс эхэлж тоолохыг илүү тодорхой болгож өгсөн бөгөөд УИХ-ын хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн болох нь харагдаж байна. Ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь дараах давуу талтай байна. Үүнд: 1. Улсын Их Хурлын хариуцлагыг нэмэгдүүлж, парламентын тогтолцоог бэхжүүлэх 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс өмнө байсан хорин хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт анхдугаар чуулганы хурал эхэлснээс 45 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилох саналыг шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах тухай шийдвэр гаргана гэж зохицуулсан байсан. Харин 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус заалтад нэмэгдэж буй хоёр агуулгын хүрээнд дөчин гуравдугаар зүйлийн 1-т Засгийн газар огцорсон даруйд дараагийн гүйцэтгэх засаглалыг байгуулах агуулгыг багтааж байгаа бол дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2-т Засгийн газар болоод УИХ-ын хоорондох харилцааг Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэх замаар зохицуулахаар тусгаж өгсөн болох нь харагдана. Ийнхүү ямар нөхцөлд УИХ-ыг тараахыг нарийн тодорхой зааж өгсөн нь Улсын Их Хурлын

хариуцлагатай байдлыг сайжруулж, улмаар Монгол Улсын парламентын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чухал үүрэгтэй байна (USAID, 2022). Засгийн газрын тогтвортой, тасралтгүй ажиллагааг хангах боломж бүрдэх Улсын Их Хурлыг тараах заалтад Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг өөрчилснөөр Засгийн газар тогтвортой, тасралтгүй ажиллах боломж бүрдүүлж, засгийн газрыг томилох, өөрчлөх конструктив зарчмыг нэвтрүүлсэн. Парламентыг тараах зохицуулалтыг ийнхүү тодорхой болгож буй нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тэнцвэржүүлэх бодит механизм болсон. Түүнчлэн Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан “дордуулсан долоон өөрчлөлт”-ийн нэг заалтыг сайжруулсан гэж үзэх үндэслэлтэй. **Үндсэн хуульд 22.4 дэх заалтыг баталж** УИХ Ерөнхий сайдыг огцруулснаас хойш, эсхүл Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэхээс татгалзсанаас хойш 30 хоногийн дотор шинэ Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол УИХ-ыг Ерөнхийлөгч тараана. Өмнөх шиг Ерөнхий сайдыг огцруулчхаад олон сар шинэ Ерөнхий сайдыг томилохгүй уддаг байдал гарахгүй болсон. Энэхүү зохицуулалт нь УИХ Ерөнхий сайдыг томилох асуудал дээр илүү хариуцлагатай ханддаг болоход чиглэсэн. Нөгөө талаас УИХ-ын хууль тогтоох ажиллагааны чанарыг сайжруулахад олон чухал өөрчлөлт орсон. УИХ-ын гишүүн тангаргаасаа няцаж, Үндсэн хууль зөрчсөн бол эгүүлэн татагдах үндэслэл болно гэж зааж өгсөн. Мөн УИХ-ын ээлжит, чуулган хагас жил тутам 50-иас доошгүй ажлын өдөр хуралддаг байсан бол 75-аас доошгүй болгож сунгасан. Бодит байдал дээр хуулийг 20-иос доошгүй гишүүд баталж болдог байсан бол 39-өөс доошгүй гишүүд хуулийг эцэслэн батлахаар босгыг өндөрсгөж өгсөн. Энэ нь хуулийг чанартай гаргах, тогтвортой хэрэгжүүлэх, гишүүдийн хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн. Түүнчлэн, Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, Засгийн газрын хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтоох заалтыг Ерөнхийлөгчийн саналаар тусгасан. Тус заалт 2019 онд Үндсэн хуульд батлагдсанаар 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг тодруулан, зохицуулалтыг бүрэн болгосон гэж үзэх үндэслэлтэй. Ингэснээр УИХ тарах, түүнчлэн тараах нөхцөл илүү тодорхой болов. Уг нэмэлтээр, УИХ тарах шийдвэр гарсны дараа тодорхойгүй байдал үүсгэхгүйгээр зохицуулж, УИХ тарсан нөхцөлд ээлжит бус сонгууль товлон зарлах, мөн ээлжит бус сонгууль явуулах зэргийг тодорхой болгосон. Нөгөө талаар, Улсын Их Хурлыг тараах заалтад Ерөнхий сайдыг томилох хугацааг өөрчилснөөр Засгийн газар тогтвортой, тасралтгүй ажиллах боломж бүрдсэн. Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тэнцвэржүүлэх бодит механизм болсон гэж үзэх үндэслэлтэй байна. Парламент тарах шийдвэр гарснаас хойш сонгуулийг 10 хоногийн дотор товлон зарлаж 60 хоногийн дотор явуулах тухай тусгагдсан нь сонгууль хойшлогдох, парламентын үйл ажиллагаа “*царцах*” эрсдэлээс сэргийлсэн ач холбогдолтой (USAID, 2022). **Үндсэн хуульд 25.1.6 дахь заалтыг баталснаар** 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Үндсэн Хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр 25.1.6 дахь заалтад УИХ “*Засгийн газрын гишүүд*”-ийг томилох, өөрчлөх, огцруулах бүрэн эрхтэй байсныг хассан. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хүчтэй ерөнхий сайд бүхий тогтвортой засаглалын асуудлыг бэхжүүлэхэд анхаарсан бөгөөд 25.1.6 дахь заалт нь үүний нэг илрэл болсон. Ерөнхий сайд засгийн газрын гишүүдээ өөрөө бүрдүүлж томилох эрхтэй болсноор Ерөнхийлөгч, УИХ-аас хараат бус болж, Ерөнхий сайдын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхээс гадна нөгөө талаар хариуцлага хүлээх субьектийг тодорхой болгосон. Ерөнхий сайд танхимаа өөрөө бүрдүүлж байгаа нь парламентын засаглалын үндсэн мөн чанар гэж үзэж болно. Ерөнхий сайд УИХ-аас баталсан

бодлого, хууль тогтоомжийг хангалттай сайн хэрэгжүүлээгүй бол танхимаараа огцрох эрсдэлтэй тул тухайн салбар бүрийг авч явж чадах чадварлаг хүнийг сонгож томилохыг хичээх үр дагавар бий болсон. Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 25.1.6 дахь заалтыг ийнхүү өөрчилснөөр Улсын их хурлын гишүүдийн зүгээс яам, төрийн албанд томилгоо хийх асуудал багасаж, тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлнэ. Тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлснээр 4 жилийн хугацаанд хийсэн ажлын үр дүнг харах боломжтой. Ерөнхий сайд өөрөө багаа бүрдүүлэх, мөн улсын төсвийг боловсруулж батлуулах эрхтэй тул Улсын Их Хурлаас гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавьж, хариуцлага нэхэх эрхтэй. Хэрэв сайд хариуцлага алдвал Ерөнхий сайд дангаар шийдвэрлэж, хариуцлага тооцох зэрэг үр дагавруудтай (Д.Лүндээжанцан, 2019). **Үндсэн хуульд 25.1.7 дахь заалтыг баталж** аудитын байгууллага болон аудиторын бүрэн эрх, эрх мэдлийн хэмжээг нэмэгдүүлсэн нь тус байгууллага хараат бус, шударга үйл ажиллагаа явуулах, хяналт хариуцлагын механизмыг сайжруулж буй хэлбэр гэж харж байна. Харин хараат бус байх тал дээр хэд хэдэн заалт орсон ч УИХ-аас хараат хэвээр байна. “Улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчилж болно. Ингэхдээ Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлж үл болно”. Дээрх зүйл заалт нэмэгдсэнийг олон шинжээч судлаачид эергээр хүлээн авсан. Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлэхийг хориглосон нь эрх ашиг, улс төрийн шинж чанартай зардал нэмэгдэх, үр ашиггүй зардлаас зайлсхийсэн өөрчлөлт юм. Мөн төсөв дээрх төрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг оновчтой болгож өгсөн ач холбогдолтой (USAID, 2022). **Үндсэн хуульд 26.1 дэх заалтыг баталснаар** 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд хууль санаачлах эрхийн хүрээг хуулиар тогтоох шаардлагатай гэж үзсэн бөгөөд энэхүү хүрээнд УИХ-ын гишүүн, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч тус бүрт хүрээ хязгаарыг тогтоохоор зохицуулсан (ХЗҮХ, 2024). Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.4 дэх хэсгийг өөрчлөн найруулж “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” гэж хууль санаачлах бүрэн эрхийг нь хуулиар тогтоож, нарийвчлан зохицуулах тухай тусгасан юм. Эхэндээ Ерөнхийлөгчийн институттай холбоотойгоор нийгэмд үүссэн асуудлууд болон дэлхийн бусад улс орнуудын жишгийг харгалзан үзэж Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.1 дэх хэсэгт заасан эрх мэдлийг Ерөнхийлөгчид олгох эсэх дээр тодорхой хэлэлцүүлгүүд өрнүүлсний эцэст Ерөнхийлөгч хууль санаачлах эрхтэй субъект байхаар тогтож, хууль санаачлах эрхтэй субъектүүдийн чиг үүргийн давхардлыг арилгах, зөвхөн Үндсэн хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд энэхүү чиг үүргийг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтыг тогтоох зэргээр өөрчлөлт оруулсан. Ерөнхийлөгч Засгийн газрын үйл ажиллагаанд оролцох боломжийг хязгаарласнаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн салаанд Ерөнхийлөгч, Засгийн газар хоёулаа хууль санаачлах эрх эдлэх зэргээр эрх мэдлийн хуваарилалтын тэнцвэрт байдалд үзүүлэх сөрөг нөлөөг арилгах, Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлэх хуулийн төслийн тоог бууруулах бөгөөд Засгийн газрын үйл ажиллагааг удаашруулдаг байсан сөрөг үр дагаврыг арилгах, Ерөнхийлөгч ямар нэг байдлаар гурван эрх мэдлийг тус тусад нь захирах, эсхүл нэгийг нь захирах гэх мэт асуудлууд үүсэхгүй байх, Парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн институтын онцлогт нийцэх зэрэг ач холбогдолтой (USAID, 2022). **Үндсэн хуульд 27.2 дахь заалтыг баталж** хууль тогтоох үндсэн үүргээ аль болох бүрэн гүйцэд, дээд зэргийн нягтралтай, гишүүн бүрийн оролцоог Үндсэн хуулийн хэмжээнд хатуу

барьж ажиллах ёстой (П.Очирбат, 2017). Үүний дагуу 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн хорин долдугаар зүйлийн 27.2 дахь хэсгийг анх 1992 онд батлагдсантай адил болгон өөрчилж 1992 оны Үндсэн хуулийн эх зохицуулалтыг сэргээсэн. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр уг заалтыг эргүүлэн 1992 оны Үндсэн хуулиар баталсантай адил 75 хоног болгож өөрчилсөн. Улсын Их Хурлын ээлжит чуулган хагас жил тутам нэг удаа 75-аас доошгүй ажлын өдөр чуулдаг болсноор дараах ач холбогдолтой(USAID, 2022). 1) Улсын Их Хурлын байнгын ажиллагаатай парламент байх шаардлагыг хангахад эергээр нөлөөлсөн. 2) Парламент дахь хуулийн төслийг хэлэлцүүлэгт бэлтгэх ажлын чанар, үр дүн, батлагдсан хууль тогтоомжийн чанар сайжирсан. 3) Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт, чанарын тухайд хууль тогтоомжийг үр нөлөөтэй хэрэгжиж буй эсэх болон практикт ямар үр дагавар үзүүлж байгааг тогтмол хянах боломж нэмэгдсэн. Ингэснээр хууль тогтоомжийн амьдралд нийцтэй байх, бодит хэрэгцээ, шаардлагаас урган гарсан байх, хуулийн үзэл баримтлал, зорилго нь хуулийн зүйл, заалттай нийцсэн байх зэрэг чанарын асуудалд чухал нөлөө үзүүлсэн. Түүнчлэн хуулийн төслийг хэлэлцэн батлах, хууль тогтоомжийн үр нөлөө, хэрэгжилтэд УИХ-аас хяналт тавих цаг хугацааны боломж нэмэгдэхээс гадна Улсын Их Хурал хууль тогтоох байнгын буюу тасралтгүй ажиллах байгууллага байх нөхцөлийг хангах (УИХТГ, 2019) бөгөөд парламент дахь хуулийн төслийг хэлэлцүүлэгт бэлтгэх ажлын чанар, үр дүн, батлагдсан хууль тогтоомжийн чанар сайжирсан (УИХТГ, 2017). Мөн хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт чанарын тухайд хууль тогтоомжийг үр нөлөөтэй хэрэгжиж буй эсэх болон практикт ямар үр дагавар үзүүлж байгааг тогтмол хянах боломж нэмэгдэх бөгөөд ингэснээр хууль тогтоомжийн амьдралд нийцтэй байх, бодит хэрэгцээ шаардлагаас урган гарсан байх, хуулийн үзэл баримтлал, зорилго нь хуулийн зүйл, заалттай нийцсэн байх зэрэг чанарын асуудалд эерэг нөлөө үзүүлсэн (УИХТГ, 2017). **Үндсэн хуульд 27.6 дахь заалтыг баталснаар** хууль батлах үйл ажиллагаа тэр дундаа хууль эцэслэн батлахад төлөөллийн чанарыг хангахад чухал нөлөө үзүүлсэн. Хуулийг эцэслэн батлах босго, хуралдааны ирцийн энэхүү өөрчлөлт нь Улсын Их Хурлын гишүүдийн хариуцлагыг сайжруулж, ард түмэн өөрсдийн сонгон байгуулсан төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан төрийн үйл хэрэгт шууд оролцох эрхийг баталгаажуулах боломжтой. Улсын Их Хурлаас гарсан шийдвэрийг хамгаалах хийгээд, хүлээн зөвшөөрөх байдал сайжирч, цөөн тооны гишүүд хууль эцэслэн баталдаг зөрчил арилж, хуулийн чанарт эергээр нөлөөлсөн. Ард түмнийг төлөөлөхөөр итгэмжлэгдэн сонгогдож буй Улсын Их Хурлын гишүүн чуулганы хуралдаандаа тогтмол сууж, хууль батлах үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэйгөөр оролцох боломж бүрдсэн. Ард түмний хүсэл зориг, нийтлэг эрх ашигт нийцсэн хууль батлагдан гарах боломж бүрдсэн. УИХ болон Засгийн газрын хяналт, тэнцэл сайжирч, цөөнхийн эрх ашигт нийцсэн хууль батлагдан гарах боломжийг хязгаарласан (USAID, 2022). **Үндсэн хуульд 28.2 дахь заалтыг баталж** Парламентын бүтцэд хянан шалгах хороо байгуулах эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуулиар тогтоосноор хууль, хяналтын байгууллагын эрх хэмжээ хүрэхгүй байгаа нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар парламент хяналт, шалгалт хийх боломжтой болсон. Парламент хяналтын бүрэн эрхээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх, сахилга хариуцлага, шударга ёсыг тогтоох, хууль тогтоох байгууллагыг үнэн бодит мэдээллээр хангах сайн талтай. Бодит мэдээлэл гэдэг бол сайн засаглал болон нийгмийн тогтвортой байдлын эх үндэс болдог. Засгийн

газрын үйл ажиллагааг үр ашигтай, нээлттэй, хариуцлагатай байлгах, төрийн албан хаагчдын буруутай үйл ажиллагааны улмаас хүний эрхийн зөрчлийг бууруулах, төрийн албан хаагчдын зүй бус, зохисгүй үйлдэл, дураар аашлах явдлыг таслан зогсооно гэж үзэж байна. Нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн аливаа асуудалд үйл явдлын бодит үнэнийг тодорхойлж, үйл баримтыг сэргээн, эрх бүхий байгууллагад боломж нээж өгөх чухал ач холбогдолтой (УИХТГ, 2017). Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл хэлэлцэгдэж байхад УИХ-ын гишүүд өөр өөр байр суурьтай байжээ. Тодруулбал, Хянан шалгах түр хороо нь Шүүхийн хараат бус, бие даасан байдалд харшилна гэж үзэж байсан тал байхад харин эсрэгээрээ хууль, хяналтын байгууллагуудад давхар хяналт болох ач холбогдолтой заалт болж байна гэж үзэх тал ч мөн байсан. Өмнө дурдсанчлан Улсын их хурал байнгын хороодын чиг үүргийг өөрчлөх, тоог нэмэх, хасах асуудлыг зөвхөн хуулиар өөрчлөх гэж заасан нь хууль дээдлэх зарчимд нийцсэн. **Үндсэн хуульд 29.3 дахь заалтыг баталснаар** 2019 оны 11 сарын 14-ны өдрийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хорин есдүгээр зүйлийн 29.3 дахь хэсэгт *“Улсын Их Хурлын гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болно”* гэсэн өгүүлбэрийг нэмсэн билээ. Тодруулбал, өмнө нь УИХ-ын гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүхээр тогтоосон тохиолдолд эгүүлэн татдаг байсан. Харин дээрх өөрчлөлт Үндсэн хуульд тусгагдсанаар УИХ-ын гишүүн өргөсөн тангаргаасаа няцаж, Үндсэн хууль зөрчсөн тохиолдолд эгүүлэн татаж болох хууль эрх зүйн орчин бүрдсэн. Ингэснээр гишүүд өргөсөн тангарагтаа үнэнч байж, ард түмэн, улсынхаа эрх ашгийг эрхэмлэх, ёс зүйн зөрчил гаргахгүй байх боломж бүрдсэн. **Үндсэн хуульд 30.2 дахь заалтыг баталж** Монгол улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах үзэл баримтлалын танилцуулга болон зарим судлаачдын байр сууриас дүгнэн Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг нэг удаа 6 жилийн хугацаатай байхаар зохицуулах нь төрийн тэргүүний сонгуулийн зардлыг багасгах, сонгуулийг ойр ойрхон явуулж иргэдийг төөрөгдүүлэх, төрийн ажлыг цалгардуулахаас сэргийлэх, Ерөнхийлөгчийн сонгуульд тэгш бус өрсөлдөөн гарахыг хязгаарлах, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт тэнцлийг хадгалах, парламентын засаглалыг бэхжүүлэх, Ерөнхийлөгч улс төрийн хүчнүүдийн нөлөөнд орохгүй бөгөөд сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрөө тууштай, нэг мөр хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэх зэрэг давуу талуудтай (USAID, 2022). **Үндсэн хуульд 39.2 дахь заалтыг баталснаар** Засгийн газрыг байгуулах, бүрдүүлэх ажиллагаа нь төрийн үйл ажиллагаа тасралтгүй, хурдан шуурхай, хүртээмжтэй байх шаардлагаас үүдэлтэй бөгөөд энэ үүднээс Ерөнхийлөгч 5 хоногийн дотор УИХ-аас нэр дэвшүүлсэн хүнийг томилох саналыг УИХ-д оруулдаг. Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр гучин гуравдугаар зүйлийн 33.1.2 дахь зохицуулалтыг гучин есдүгээр зүйлийн 39.2 дахь зохицуулалт буюу Монгол Улсын Засгийн газрын үндсийг тогтоосон зохицуулалтад хамааруулсан. Ингэснээр Засгийн газрын Ерөнхий сайдыг томилоход оролцох Ерөнхийлөгчийн оролцоог тодорхой болгосон бөгөөд Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ-д оруулах нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх бус үүрэг болсон байна. Ийнхүү Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдыг өөрийн үзэмжээрээ томилох саналыг гаргахаас татгалзах эрсдэлийг гаргахгүй байх, Засгийн газрыг хурдан шуурхай зохион байгуулах, бүрдүүлэх ач холбогдолтой (USAID, 2022). **Үндсэн хуульд 33.4 дэх заалтыг**

баталж Үндсэн хууль төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг хангаж, тэнцвэржүүлэх зорилготой бөгөөд үүний хүрээнд тодорхой байгууллагуудын эрх зүйн байдал, бүрэн эрх буюу эрх мэдлийг нь хуульчлан тогтоосон байдаг. УИХ хууль тогтоох эрх мэдлийг, Засгийн газар гүйцэтгэх эрх мэдэл, шүүх байгууллага зөвхөн шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхээр Үндсэн хуульд заасан бөгөөд Ерөнхийлөгч дээрх гурван эрх мэдлийн тодорхой хэсгийг эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэрийг хангах зорилгоор хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцнэ. Харин Ерөнхийлөгчид хуулиар бүрэн эрх олгох явдал нь Үндсэн хуулиар бэхжүүлсэн эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг алдагдуулах эрсдэлтэй тул Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр “*Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно*” гэж зохицуулжээ. Өөрөөр хэлбэл Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхтэй холбогдох дээрх нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд заасан төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг бэхжүүлэх чухал ач холбогдолтой.

Хүснэгт 5

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан заалтын /39.1/ эерэг тал
(USAID, 2022)

Эерэг тал
Улсын Их Хурал, Засгийн газрын чиг үүргийн давхцал арилж, Улсын Их Хурал, Засгийн газрын чиг үүргийн ялгаа илүү тодорхой болсон. Улсын Их Хурал, Засгийн газрын харилцан хяналт, тэнцэл сайжирч, ардчилал, хариуцлага, хууль дээдлэх ёс бэхэжсэн. Засаглал хуваах зарчмыг илүү тууштай хэрэгжүүлэх, кабинетыг хэт улс төржихөөс сэргийлэх, хууль тогтоох эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдлээс хараат бус байлгах ач холбогдолтой. Улсын Их Хурлаас Засгийн газарт тавих хяналт бодитойгоор сайжирсан.

(1) Хүснэгт 6. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан заалтын /39.3/ эерэг тал (USAID, 2022)

Эерэг тал
❖ Гүйцэтгэх засаглалын бие даасан байдал, Ерөнхий сайдын Улсын Их Хурлын өмнө хүлээх хариуцлага нэмэгдсэн. Ингэснээр хэн хариуцлага хүлээх нь төдийлөн ойлгомжгүй байгаа өнөөгийн нөхцөл байдал арилж, парламентын засаглалтай орнуудын жишгээр Ерөнхий сайд хариуцлага хүлээдэг нийтлэг, ойлгомжтой тогтолцоонд шилжсэн. Парламентын ардчилал бэхэжсэн. ❖ Сайдын томилгооны хариуцлагыг дангаар хүлээж байгаа Ерөнхий сайдын хувьд Засгийн газрын нэр хүндийг өргөх чадвартай, мэргэжлийн чадварлаг хүнийг сайдаар томилох эрмэлзэл нэмэгдсэн. ❖ Ерөнхий сайд, сайд нарт илүү хариуцлага ноогдуулснаар төрийн албаны сахилга хариуцлага бүхэлдээ дээшилсэн. ❖ Улсын Их Хурал нэг сайдыг сугалж огцруулах боломжгүй болохоор муу ажиллаж байгаа сайдын өмнөөс Ерөнхий сайд хариуцлага хүлээх, Засгийн газар бүхэлдээ огцрох эрсдэл бий болдог. Энэ нь сайд нэг бүрд хариуцлагатай, ёс зүйтэй ажиллах шахалт буй болгож, Ерөнхий сайд, сайд нараа сонгохдоо илүү болгоомжтой хандах, сайд нэг бүрд илүү шаардлага тавьж ажиллах хариуцлагын шаталсан тогтолцоо бий болгосон. ❖ Улсын Их Хурал сайдыг томилох, огцруулахад оролцохгүй болсноор улс төржилт, улс төрийн талцах хуваагдал, төрийн албан дахь улс төрийн нөлөө багасаж, Улсын Их Хурал

албан тушаал хуваарилах бус, хууль батлах, Засгийн газарт хөндлөнгөөс хяналт тавих үндсэн ажилдаа төвлөрөх нөхцөл бий болгосон.

Үндсэн хуульд 43.1 дэх заалтыг баталснаар Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх хугацааг тодорхой тогтоож шийдвэр гаргах босгыг тогтоосон. 30 хоногийн дотор шинэ Ерөнхий сайдыг томилж чадахгүй бол УИХ-ыг Ерөнхийлөгч тараах зохицуулалттай холбосноор УИХ Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудалд хариуцлагатай ханддаг болсон. Хэрэв Ерөнхий сайд огцровол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох зохицуулалт нь сайд нар нэгдмэл зорилготой, хариуцлагатай, танхимын зарчмаар ажиллах шаардлагыг тодотгосон. Ингэснээр Засгийн газрын гишүүдийн сахилга, хариуцлага сайжрах юм (www.montsame.mn, 2020). Засгийн газар огцрох, түүнийг огцруулах асуудал нь ажил хэргийн алдаа, сахилга хариуцлага, хэрэг зөрчил, хууль зүйн үндэслэл зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалахын зэрэгцээ ёс суртахууны хэм хэмжээтэй ч холбогддог. Засгийн газрын огцрох үндэслэл нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх явцад удирдан чиглүүлэх үйл ажиллагаа, хуулийн хэрэгжилтийг жинхэнэ ёсоор хариуцаж чадсан эсэхээс шууд хамаарна. Нэг үгээр илэрхийлбэл Засгийн газар огцрох үндэслэл нь эрх үүргээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болох явдал юм. Үндсэн хуулийн 43.1 болон 43.2 дахь хэсгүүдэд зааснаар хэрэв Ерөнхий сайд өөрийн болон УИХ, Ерөнхийлөгчийн саналаар огцровол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцорно. Засгийн газрын гишүүн албан үүргээ умартах, албаны алдаа гаргах, ёс зүйн ноцтой зөрчил гаргасан зэрэг шалтгаан байвал УИХ-ын зүгээс огцруулах санал тавьж болно. Засгийн газрын танхимын-хамтын хариуцлага хүлээх тохиолдолд Ерөнхий сайдын шийдвэр гол үүрэгтэй байна. Ерөнхий сайд итгэл хүлээх эсэхээ илэрхийлж өгөхийг хүссэн тохиолдолд УИХ, Ерөнхий сайдад итгэл хүлээлгэхгүй тухай шийдвэр гаргавал Ерөнхий сайд, түүнчлэн засгийн газар огцорно. Үндсэн хуулийн 43.1 дэх хэсэгт заасны дагуу Улсын Их Хурлын гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь Ерөнхий сайдыг огцруулах санал тавьж болно. Засгийн газрын эрх зүйн чадамжгүй тухай асуудал байдаг бөгөөд их төлөв эвслийн гэрээ, улс төрийн зөвшилцөл түүнчлэн хуульд нийцээгүй, Үндсэн хуулийн хүрээнээс хальсан, намууд хоорондын явцуу хүрээний тохиролцоо, заримдаа хуйвалдаантай холбоотой байдаг (Ц.Товуусүрэн, 2020). Энэ нь засгийн газар огцрох, түүнд итгэл хүлээлгэх эсэх асуудлыг аяндаа хөндөх тул Засгийн газрыг Үндсэн хуулийн дагуу дахин байгуулах замаар уг зөрчлийг арилган, үүссэн нөхцөл байдлыг зөв замд нь оруулахыг шаардах нь зүйн хэрэг. УИХ Ерөнхий сайдыг огцруулахаар шийдвэрлэсэн бол эргээд 30 хоногийн дотор шинэ Ерөнхий сайдыг томилох үүрэг хүлээж буй бөгөөд томилж эс чадвал өөрөө тарахад хүрэх эгэх хариуцлагатайгаа тооцож шийдвэр гаргадаг. Мөн Засгийн газрын гишүүний хувийн хариуцлагатай холбоотой шалтгаанаар хувь гишүүнийг огцруулах асуудлыг Улсын Их Хурал тавьж болно. Гэхдээ Засгийн газрын гишүүнийг огцруулах бол Ерөнхий сайдын санал нь шийдвэрлэх үүрэгтэй. Түүний зөвшөөрөлгүй Улсын Их Хурал шийдэх нь Ерөнхий сайдын бүрэн эрхэд халдаж, танхимын зарчмыг зөрчсөн гэж үзнэ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу бол Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллана. Танхимын зарчим нь Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, ажлаа парламентын өмнө хариуцах, Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа Ерөнхий

сайдын бүрэн эрх эхэлж, дуусгавар болохтой шууд хамааралтай байх, Ерөнхий сайд бүрэлдэхүүнээ өөрөө сонгодог. Ерөнхий сайд огцорсноор Засгийн газар огцрох нь улс төрийн хариуцлагын хамгийн сонгодог хэлбэр бөгөөд Ерөнхий сайд өөрийн танхимыг бүрдүүлэх эрх мэдэлтэй, түүнийхээ төлөө хариуцлага хүлээх үүрэгтэй нь холбоотой. Үндсэн хуулийн зохицуулалтаар Засгийн газрыг огцруулах асуудлаар: 1. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй гишүүд /19-өөс дээш/; 2. Ерөнхийлөгч ; 3. Ерөнхий сайд хугацаанаасаа өмнө огцрох саналаа гаргасан; 4. Үндсэн хуулийн цэц Ерөнхий сайдыг огцруулах үндэслэл байна гэж үзэн дүгнэлтээ Улсын Их Хуралд оруулснаар Улсын Их Хурал хэлэлцэн эцсийн шийдвэр гаргахаар тусгасан. Засгийн газар танхимын зарчмаар ажиллах нь Ерөнхий сайд болон Засгийн газар хараат бусаар ажиллаж, гаргасан шийдвэртээ бие даан хариуцлага хүлээх юм. Мөн улс орны эдийн засаг, нийгмийн томоохон асуудлаар гүйцэтгэх эрх мэдлийн дээд байгууллага шийдвэр гаргах үед улс төрийн зөрчилдөөнөөс болж гацаанд орох байдлаас харьцангуй хамгаалагдах боломжтой. Нөгөө талаас Ерөнхий сайд огцровол Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцрох тул сайд нар нэгдмэл зорилготой, хариуцлагатай ажиллах нөхцөл бүрдэж байна. Танхимын гишүүн муу ажиллавал Ерөнхий сайдыг огцруулах асуудал хөндөгдөх учир Ерөнхий сайд Засгийн газрын сайд нарт хатуу шаардлага тавин ажиллах хөшүүрэг болох бөгөөд танхим доторх сахилга, хариуцлага сайжирсан. **Үндсэн хуулийн 44.1, 44.2 дахь заалтыг баталж** Улсын Их Хурал, Засгийн газар бодлогын хувьд нэгдмэл байх нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Ерөнхий сайд Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд нэн шаардлагатай асуудлыг парламентад тавьж шийдвэрлүүлэх боломжийг нэмэгдүүлж, эрх мэдлийн тэнцлийг хангаж байна. Ерөнхий сайд нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх бодлого, хөтөлбөрөө боловсруулж тууштай хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ. Хэрэв Улсын Их Хурал 30 хоногийн хугацаанд дараагийн Ерөнхий сайдыг томилж чадахгүй бол Үндсэн Хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт өөрчлөлтийн дагуу Улсын Их Хурлыг тараах нөхцөл бүрдэх тул гүйцэтгэх болоод хууль тогтоох эрх мэдлийн харилцан хяналт-тэнцлийг сайжруулах ач холбогдолтой. Жишээлбэл, Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэх асуудлыг тодорхой болгосноор төмөр зам, цахилгаан станц барих зэрэг бодлогын асуудлаар итгэл үзүүлэхийг хүсэж УИХ руу оруулсан тохиолдолд УИХ дэмжвэл тухайн асуудлаа шийдүүлсэнд тооцоод хэрэгжүүлнэ. Харин түүнийг нь дэмжихгүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцоод, 30 хоногийн дотор дараагийн Ерөнхий сайдыг томилох ёстой бөгөөд үгүй бол Улсын Их Хурал тарна. Тиймээс энэхүү заалт нь Улсын Их Хурлын олонхтой бодлогын зөрүүтэй байх, түүнээс үүдэн төрийн ажил идэвхгүй байх асуудлаас сэргийлэх ач холбогдолтой(USAID, 2022). Эдгээр зохицуулалт нь Улсын Их Хурал болоод Засгийн газар хоорондын бодлогын зөрүүтэй байдлаас үүдэн гарах төрийн ажлын идэвхгүй байдлыг зогсоон Улсын Их Хурал, Засгийн газар бодлого, стратегийн хувьд нэгдмэл байж, хамтран үр ашигтай ажиллах боломжийг бий болгосон. Түүнчлэн эрх мэдлийн тэнцлийг хангах, Засгийн газрыг тогтвортой ажиллах боломжийг нэмэгдүүлсэн явдал нь нийгэм, эдийн засгийн бодлогын хэрэгжилтэд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх боломжийг нэмэгдүүлсэн. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тусгагдсан заалтууд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт болж чадсан юм.

Үндсэн хуульд 2023 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт:

Иргэдийг төлөөлөх парламентын чадамжийг сайжруулах зорилгоор Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоог 126 болгон хүн амын тоотой уялдуулан нэмэгдүүлсэн. Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт *“Улсын Их Хурал нэг танхимтай, нэг зуун хорин зургаан гишүүнтэй байна. Улсын Их Хурлын сонгуулийг сонгуулийн холимог тогтолцоогоор явуулна. Улсын Их Хурлын далан найман гишүүнийг олныг төлөөлөх, дөчин найман гишүүнийг хувь тэнцүүлэн төлөөлөх аргаар сонгоно”* гэж 2023 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан. Иймд мажоритар болон пропорциональ аргын давуу талуудыг тусгасан сонгуулийн тогтолцоотой болох, Улсын Их Хурлын нийт гишүүний 61.9 хувийг мажоритар, 38.1 хувийг пропорциональ аргаар сонгох зохицуулалтыг тусгасан. Пропорциональ аргыг сонгуулийн тогтолцоонд хэрэглэх нь сонгогчдын санал бага гээгдэх, нийгмийн бүлгүүдийн төлөөлөл жигд орох, бодлогын намыг төлөвшүүлэх зэрэг давуу талтай. Монгол Улсын Үндсэн хуульд сонгуулийн тогтолцоог тодорхой зааж баталгаажуулснаар Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоо тогтвортой байх, намууд сонгуульд шударгаар өрсөлдөх, иргэдэд ойлгомжтой байх, гадаадад байгаа иргэний сонгох эрхийг баталгаажуулах ач холбогдолтой. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлт батлагдсанаар ард түмнийг төлөөлөх парламентын чадавхыг сайжруулах, хууль тогтоомжийн биелэлтэд тавих хяналтыг чанаржуулах замаар Монгол Улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдлын баталгаа болсон парламентын засаглалыг төгөлдөржүүлнэ гэж харж байна.

Дүгнэлт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2019, 2023 оны удаа дараагийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хууль тогтоох байгууллага Улсын Их Хурал, гүйцэтгэх засаглалын байгууллага Засгийн газрын эрх мэдлийн төлөөх өөрчлөлтүүд хийгдсэн байна. Эдгээр зохицуулалт нь Улсын Их Хурал болоод Засгийн газар хоорондын бодлогын зөрүүтэй байдлаас үүдэн гарах төрийн ажлын идэвхгүй байдлыг зогсоон Улсын Их Хурал, Засгийн газар бодлого, стратегийн хувьд нэгдмэл байж, хамтран үр ашигтай ажиллах боломжийг бий болгосон. Түүнчлэн эрх мэдлийн тэнцлийг хангах, Засгийн газрыг тогтвортой ажиллах боломжийг нэмэгдүүлсэн явдал нь нийгэм, эдийн засгийн бодлогын хэрэгжилтэд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх боломжийг нэмэгдүүлж байгаа юм. 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тусгагдсан заалтууд нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой, хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлэхтэй холбогдсон өөрчлөлт болж чадсан юм. Үндсэн хуулийн 2023 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурлын 126 гишүүнтэй байх, үүнээс 78 гишүүнийг сонгуулийн тойргоос олныг төлөөлөх /мажоритар/ аргаар, 48 гишүүнийг хувь тэнцүүлэн төлөөлөх /пропорциональ/ аргаар сонгосон нь хууль эрх зүйн шинэ өнгө, аястай эрх зүйн харилцааны өөрчлөлт хийгдлээ.

Хуулиудаас эрх мэдлийн заалтууд нь биелээд, үүрэг, хариуцлагын тухай зүйл, заалтууд нь зөрчигдсөөр байна. Хууль тогтворжихгүй байна. Эрх зүйн шинэтгэл хийх явцад яам, агентлагууд салбар системийнхээ эрх мэдлийг нэмж, үүрэг, хариуцлага хүлээхээс зайлсхийж, хангамж нөхцлөө сайжруулах гэсэн явцуу сонирхолд хөтлөгдсөн санал, төсөл боловсруулж, Улсын Их Хурлын гишүүдийг лоббидох замаар *“өөрийн хуультай болох”* гэсэн сөрөг хандлага газар авчээ. Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 2020 оны шинэчилсэн найруулгад 12

удаа өөрчлөлт оруулсан байна. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд 185 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Ээлжит сонгууль бүрийн дараа төдийгүй Засгийн газар огцорч шинээр байгуулагдах тутам засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг ёс шиг өөрчилдөг. Төрийн байгууллагын тогтолцоо, бүтэц, эрх, үүргийг тогтоосон хуулийг хүссэн зоргоороо өөрчилөх нь үүрэг, хариуцлагыг бүрхэгдүүлж, эзэнгүйдүүлж байна(Б.Чимид, 2013). Хуучин хуулиа өөрчилж, шинийг нэмж 2024 оны байдлаар 881 хуультай болсноор зарим хуульд бараг жилд 1-2 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна(ХЗҮХ, 2024). Сүүлийн жилүүдийн үр дүнгээс үзэхэд хууль тогтоомж боловсронгуй болгох ажил их төлөв нэмэлт өөрчлөлт оруулах, шинэчлэн найруулах хэвшмэл байдалд орсон байна. Хуулийг санасан зоргоороо өөрчлөх бус, харин тогтвортой мөрдөж олон нийтэд ойлгуулж хэрэгжүүлэхэд төдийгүй, хэвшил дадал болгоход гол анхаарлаа төвлөрүүлэх шаардлагатай юм.

Ном зүй

1. Friedman, L. (1985). *A History of American Law*. New York: Touchstone.
2. Global Campaign on Urban Governance, Global Urban Observatory. (2004). *Urban Governance Index: Conceptual foundation and field test report*. UN-HABITAT.
3. Governance Institute of Australia. (2023). *Ethics Index 2023*. Survey report.
4. Helena B. Alberto F.G, Jorge V.M. (2014). *Democratic Accountability in Service Delivery. A practical guide to identify improvements through assessment*. Trydells Tryckeri, Sweden: IDEA.
5. SICA ТББ, Бодлогын шийдэл ХХК. (2022). *Шударга байдлын үнэлгээ*. Улаанбаатар: SICA ТББ, Бодлогын шийдэл ХХК.
6. USAID, I. T. (2022). *Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн дүн шинжилгээ*. Улаанбаатар.
7. www.montsame.mn. (2020, 5 25). [www.montsame.mn](https://montsame.mn/mn/read/226478). (Ч.Ариунболд, Editor) Retrieved from [www.montsame.mn](https://montsame.mn/mn/read/226478): <https://montsame.mn/mn/read/226478>
8. АТГ. (2023). *Авилгатай тэмцэх хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, авилгын ерөнхий нөхцөл байдал*. АТГ. Улаанбаатар: АТГ.
9. Чимид Б. (2017). *Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал*. Улаанбаатар, Монгол улс: Чимид сан.
10. Чимид Б. (2013). Эрх зүйн хүрээний өөрчлөлт, шинэтгэлийн асуудлууд. In Б.Даш-Ёндон (Ed.), *Монголын нийгмийн өөрчлөлт* (pp. 320-387). Улаанбаатар, Монгол улс: "Бэмби сан" ХХК.
11. Батжаргал Ж, Гэрэлт-Эрдэнэ Б. (2018). Ардчилсан эгэх хариуцлагыг үнэлэх арга зүй: туршлага ба үнэлгээ, дүгнэлт. *Философи эрхийн судлал, XXXIII*.
12. Батжаргал Ж., Цэцэнбилэг Ц., Баасантогтох О., Номун-Эрдэнэ Д., Пүрэвханд Ж. (2019). *Улаанбаатар хотын төрийн үйлчилгээний ардчилсан эгэх хариуцлагыг үнэлэх үнэлгээ*. Улаанбаатар: ФХ. Социологийн салбар.
13. Удвал В. (2004). Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд. In Э. А.Түвшинтулга (Ed.), *Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд* (p. 27). Улаанбаатар: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам.
14. Лүндээжанцан Д. (2019, 01 10). Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, засаглалын тухай асуудал. (Ж.Алтангэрэл, Interviewer) Улаанбаатар, Mongolia.
15. Очирбат П. (2017). *Монгол Улсын Үндсэн хууль хэрэгжилт, хяналт, судалгаа*. (Ж.Амарсанаа, Ed.) Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг ХХК.
16. УИХ. (1990). Retrieved 12 23, 2023, from www.legalinfo.mn.
17. УИХ. (2003). Retrieved 12 26, 2023, from <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16760279163531&showType=1>.

18. УИХ. (2010, 7 15). Retrieved 12 20, 2023, from www.legalinfo.mn.
19. УИХ. (2017, 12 07). Retrieved 12 20, 2023, from legalinfo.mn.
20. УИХ. (2023, 5 4). Retrieved 12 23, 2023, from legalinfo.mn.
21. УИХТГ. (2017). *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*. Улаанбаатар.
22. УИХТГ. (2019). *Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар*. Улаанбаатар.
23. ХЗДХЯ. (2004). Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд. *Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд*, (р. 26). Улаанбаатар.
24. ХЗҮХ. (2024, 8 5). www.legalinfo.mn. Retrieved from www.legalinfo.mn:https://legalinfo.mn/mn/law?page=law&cate=27&active=1&page=1&sort=title&page=1
25. (2023). *Хотын хөгжлийн индекс*. Судалгааны тайлан, ШУА, Философийн хүрээлэн, Социологийн салбар, Улаанбаатар.
26. Хэрлэн Б., Түдэв Ш., Санжмятав Ч. (2018). *Төрийн албаны үнэт зүйл: тулгамдаж буй асуудлууд*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
27. Пүрэв Ц. (2024). *Социологийн өгөгдлийн олон хэмжээст статистик шинжилгээ*. Улаанбаатар: Соёмбо принтинг ХХК.
Товуусүрэн Ц. (2020). *Үндсэн хуулиа ойлгохуй*. Улаанбаатар: УИХТГ-ын хэвлэх үйлдвэр.

Нийтлэлийг 2024 оны 11 сарын 1 өдөр редактор хүлээн авсан; хянан үзээд 2024 оны 12 сарын 9 өдөр баталсан; 2024 оны 12 сарын 12 өдөр хэвлүүлэхээр хүлээн зөвшөөрсөн.

Changes in the System of Legal Relations in 2001–2024

Dolgorsuren Mendbayar

Master (LLM),

Researcher of Political and legal Department

Institute of Philosophy of the Mongolian Academy of Sciences

15-4 West Selby St., Chingeltei district, Ulaanbaatar 15170, Mongolia

dolgorsurenm@mas.ac.mn

Abstract. The evolution and development of regulatory legal frameworks reflect societal relations and constitute the foundation of the legal system. Based on this premise, an attempt was made to trace the characteristics of legislative reforms during the period from 2001 to 2024. Legal reforms should be guided by a specific concept, primarily taking into account national and legal systems. A pressing issue is the choice of policies and concepts aimed at improving the quality of the legal system's functioning. A unified policy is needed to enhance the effectiveness of legal reforms, as well as to update laws and regulations. It is essential to strictly adhere to the interrelations of legal branches as a key criterion when drafting laws, diversify legal provisions, optimize and reduce the number of laws, and focus on regulatory capabilities.

Keywords: law, legal norms, legal system, legal reforms, concepts, national legal system.

For citation

Mendbayar Dolgorsuren. Changes in the System of Legal Relations in 2001–2024. *Oriental Vector: History, Society, State*. 2024; 4: 62–76 (In Mong)

The article was submitted 01.11.2024; approved after review 09.12.2024; accepted for publication 12.12.2024.