



МОНГОЛ УЛСЫН
ШИНЖЛЭХ УХААНЫ АКАДЕМИ



Монгол Улсын Их Сургууль
Үндсэн хуулийн
Эрх зүйн хүрээлэн

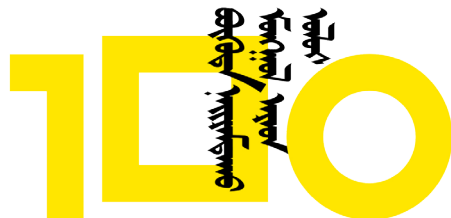


МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГИН ГАЗАР
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА,
ХӨГЖЛИЙН ХҮРЭЭЛЭН

ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁС: ӨНГӨРСӨН, ОДОО, ИРЭЭДҮЙ

ОЛОН УЛСЫН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ
ХУРЛЫН ЭМХЭТГЭЛ





САНАН ТУНХАГЛАХ ИРЭЭДҮЙ

ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁС: ӨНГӨРСӨН, ОДОО, ИРЭЭДҮЙ

ОЛОН УЛСЫН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ
ХУРЛЫН ЭМХЭТГЭЛ

ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁС: ӨНГӨРСӨН, ОДОО, ИРЭЭДҮЙ

ОЛОН УЛСЫН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ
ХУРЛЫН ЭМХЭТГЭЛ

Хянасан: Д.Онолт

Эмхэтгэсэн: Б.Сарантуяа
Б.Гүнтөгөлдөр
Г.Энхсаруул

Эх бэлтгэсэн: Ц.Ганцогт



МЭНДЧИЛГЭЭ

Бүгд Найрамдах Улсаа тунхаглаж, Анхдугаар Үндсэн хууль баталсан 100 жилийн ойн баярын мэндийг өргөн дэвшүүлэхийн ялдамд үе үеийн Үндсэн хуулийг батлах, нэмэлт өөрчлөлт оруулахад гар бие оролцсон эрхэм төр нийгмийн зүтгэлтнүүддээ гүн хүндэтгэл үзүүлье.

Бид 1921 онд Ардын хувьсгалын ялалтаа зарлан тунхаглаж, тусгаар байдлаа 1924 оны Анхдугаар Үндсэн хуулиар баталгаажуулж Бүгд Найрамдах Улсаа тунхаглан зарласан түүхтэй. Анхдугаар Үндсэн хууль монголын ард түмний нийтлэг хүсэл зоригийг илэрхийлж улс орныхоо тусгаар тогтносон бүрэн эрх, төрийн байгуулал, иргэд (жинхэнэ ард)-ийн эрх, эрх чөлөө, нутгийн захиргаа зэрэг нийгмийн суурь харилцаануудыг зохицуулсан улс төрийн баримт бичиг, хууль зүйн хувьд хамгийн дээд хүчин чадамжтай гол хууль нь болж байсан. Ингэснээр улс орны нийгэм, улс төр, эдийн засаг, соёлын амьдралыг зохицуулах гол эх сурвалж болж байсан гэдгийг судлаачид онцолдог.

Тэр дундаа, анхдугаар Үндсэн хуульдаа тунхаглан заасан эрх, эрх чөлөөний агуулгыг 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн агуулгад нэг бүрчлэн тусгаж, олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, хэм хэмжээний дагуу хүний ба иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг бататгаж өгсөн залгамж чанартай.

Бид эдгээр залгамж чанар, түүхийн нугачаа бүрийг эргэн санаж, баримт, эх сурвалж, үнэт өвийг архивлан хадгалж, хамгаалахын сацуу улс орныхоо ирээдүйд эрдэм мэдлэг, мэдээлэл, үндэсний үнэт зүйлсийг өнө мөнхөд өвлүүлэх ёстой.

Тиймээс тусгаар Монгол Улсын бүрэн эрхт байдлыг илэрхийлсэн Үндсэн хуулиа хүн бүр эрхэмлэн дээдэлж, хэлбэрэлтгүй дагаж мөрдөх, нийтэд таниулах, сурталчлах, хууль эрх зүйн ухамсар соёлыг төлөвшүүлэх нь үндэсний бахархал, үр хойчдоо үлдээх үнэт өв болох учиртай.

Бүгд Найрамдах Улсыг тунхаглаж, Анхдугаар Үндсэн хууль баталсан 100 жилийн ойн хүрээнд гавьяат хуульч, академич Ж.Амарсанаа, гавьяат хуульч Д.Лүндээжанцан, шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Батбаяр, Н.Лүндэндорж нар томоохон эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд гаргаж байгаа явдалд монголчуудын нэрийн өмнөөс талархал илэрхийлье.

Түүнчлэн тусгаар Монгол Улсынхаа Үндсэн хуулийн түүхэн өөрчлөлтүүдийн ололт амжилт, алдаа дутагдлыг шүүн тунгааж, үр хойчдоо хүнлэг энэрэнгүй ардчилсан нийгмийг өвлүүлэн үлдээх, Үндсэн хуульд ёсыг бэхжүүлэхэд чухал хувь нэмэр болох “Үндсэн хуульд ёс: Өнгөрсөн, одоо, ирээдүй” сэдэвт олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал зохион байгуулагдаж байгаа нь цаг үеэ олсон чухал тэмдэглүүштэй үйл явдал болж байна.

Анхдугаар Үндсэн хуулийн 100 жилийн ойн мэндийг дэвшүүлье!

**МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ДАРГА
ДАШЗЭГВИЙН АМАРБАЯСГАЛАН**

ҮНДСЭН ХУРАЛДААН

1. МОНГОЛ УЛСЫН АНХДУГААР (1924 ОНЫ) ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ОНЦЛОГ, СУРГАМЖ, ТҮҮХЭН АЧ ХОЛБОГДОЛ	5
2. ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁСОН	13
3. МОНГОЛ УЛСЫН АНХДУГААР ҮНДСЭН ХУУЛЬ (1924): АЧ ХОЛБОГДОЛ, СУРГАМЖ, ЗАЛГАМЖ ЧАНАР	15
4. ҮНДСЭН ХУУЛЬ УЛС ТӨР, ЭРХИЙН ДЭЭД БАРИМТ БИЧИГ БОЛОХ НЬ	29
5. 1914 ОНЫ "УЛСЫН ЭРХ" БҮТЭЭЛИЙН ҮЗЭЛ САНАА БА МОНГОЛЧУУД ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ТУНХАГЛАСАН НЬ	43

СЭДЭВ 1

1. 1924 ОНЫ МОНГОЛ АРД УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙГ БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ: МОНГОЛЧУУДЫН БАЙР СУУРЬ, САНАЛ, ОРОЛЦОО	65
2. REEXAMINATION OF THE STRUCTURE OF THE 1924 MONGOLIAN CONSTITUTION	75
3. ХХ ЗУУНЫ ЭХЭН ҮЕИЙН МОНГОЛ УЛСЫН БҮРЭН ЭРХЭТ БАЙДАЛ БА АНХДУГААР ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ САНАА	77
4. MONGOLIA'S CONSTITUTIONAL EVOLUTION IN 100 YEARS: REFLECTIONS ON SOCIALIST AND DEMOCRATIC ERAS	85
5. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁСНЫ ХӨГЖИЛ: 1940 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ ТҮҮНД ОРУУЛСАН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ.	99
6. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХУВЬСГАЛ МОНГОЛД: 1924 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ АНХНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ МӨН ҮҮ?	125
7. FROM MARX TO MONTESQUIEU: DIFFERENCES BETWEEN SOCIALIST AND LIBERAL CONSTITUTIONALISM	143

СЭДЭВ 2

1. МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН ҮҮДНЭЭС ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ НЬ	145
2. ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ	159
3. SIGNIFICANCE ARTICLES OF EDUCATION IN CONSTITUTIONAL FRAMEWORK, THROUGH A COMPARISON OF THE CONSTITUTION OF JAPAN AND THE CONSTITUTION OF THE EMPIRE OF JAPAN	169
4. БНМАУ-ЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ СОЁЛ, БОЛОВСРОЛЫН ХӨГЖЛИЙН АСУУДАЛ	171
5. ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ХУВИЙН АЖ АХУЙ ЭРХЛЭХ ЭРХ, ТҮҮНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ХҮРЭЭНД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ	183
6. ИРГЭНИЙ ЭРҮҮЛ МЭНДЭЭ ХАМГААЛУУЛАХ, ЭМНЭЛГИЙН ТУСЛАМЖ АВАХ ЭРХ БҮЮУ НИЙГМИЙН ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ТУСЛАМЖ ҮЙЛЧИЛГЭЭ	197
7. ХУВИЙН ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НӨЛӨӨ, ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ	209

СЭДЭВ 3

1. ХИЙМЭЛ ОЮУН УХААНЫГ ШҮҮХЭД АШИГЛАХ НЬ, ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХҮРЭЭ, ХЯЗГААР	233
2. ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁСЫГ БЭХЖҮҮЛЭХЭД ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ШИЙДВЭРИЙН ҮР НӨЛӨӨ	241
3. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЯНАЛТ: ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХЭЭС ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙГ ХЯНАХАД АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ	253
4. A COMPARATIVE REVIEW OF THE MEANING AND CASES OF TERRITORIAL PROVISIONS IN THE CONSTITUTION	265
5. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХЯЗГААРЛАЛТ: ЖИШГИЙН БА ЭХ ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦООНЫ ОНЦЛОГ, ЯЛГАА	279
6. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ТОГТВОРТОЙ ҮЙЛЧЛЭХ ХУГАЦАА, ХАРЬЦУУЛАН СУДАЛГАА	303

СЭДЭВ 4

1. ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ТӨЛӨӨЛӨХ ЭРХ	321
---	-----

ҮНДСЭН ХУРАЛДААН

МОНГОЛ УЛСЫН АНХДУГААР (1924 ОНЫ) ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ОНЦЛОГ, СУРГАМЖ, ТҮҮХЭН АЧ ХОЛБОГДОЛ

С.НАРАНГЭРЭЛ, МУИС-ийн Эмерит профессор,
Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), академич
E-mail: narangerel@num.edu.mn

Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулийн онцлогийг тодотгохуй

Одоогоос 100 жилийн дараах байр сууринаас Монгол Улсынхаа анхдугаар Үндсэн хуулийг шинжлэх ухааны үүднээс судлахад дор дурдах өвөрмөц онцлог, ач холбогдол байгааг онцлон тэмдэглэхэд хүргэлээ:

Нэгдүгээрт, Анхдугаар Үндсэн хуулиар алдагдсан тусгаар тогтнолоо эргэн сэргээх Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэс тавигджээ. Тус Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлд **“Бүх Монгол Улсыг үүнээс хойш Бүгд Найрамдах Бүрэн Эрхтэй Ард Улс”**¹ хэмээнэ гэж зарлан тунхаглажээ. XIII зуунд их эзэн Чингис хааныхаа майнлайлснаар дэлхий дахинд шударга ёс, амар амгаланг тогтоож явсан монголчууд үндэсний ган бат эв нэгдэл, ёс суртахууны дайчин чанараа алдаж, өөр хоорондоо эвлэршгүй хагарал талцалтай нүүр тулж, түүнийгээ зогсоохын тулд арга буюу Манж Чин гүрэнд дагаар орж, гадаад тусгаар тогтнолоо бүрмөсөн алдаж, гаргуунд нь гаргасан билээ.

Үндэсний тусгаар тогтнолоо дахин сэргээхийн тулд 1911 оны хувьсгалаар монголын нийгмийн бүх давхаргын хүчин чармайлтыг дайчлан нэгтгэсний үр дүнг 1921 оны ардын хувьсгалаар бэхжүүлж, улмаар 1924 оны Үндсэн хуульд хуульчлан баталгаажуулжээ. Коминтерний төлөөлөгч Т.Р.Рыскулов² анхдугаар Үндсэн хууль баталсан Улсын Хурлын төлөөлөгчдөд хандаж, “Эдүгээ нэгэнт Улсын Үндсэн хуулийг баталсан нь Монгол Улсад чухам бат нут тулгуур баттаяа тогтож, бүрэн эрхт улс болох замд зорино. Төлөөлөгч Та бүхэнд бүх дэлхийд бидний монголчууд тусгаар тогтнож чадна хэмээн тунхаглах эрх буй... Монгол Бүгд Найрамдах Ард Улс мандах болтугай”³ гэж хэлж байжээ.

Анхдугаар Үндсэн хуульд “Бүрэн Эрхтэй” хэмээн заасан буюу эх орныхоо бүрэн эрхт байдал (франц. *souverainete*; герман. *souveranitat*; англи. *sovereignty*; орос. *сувернитет*)-ыг зарлан тунхагласнаараа дотооддоо төрийн эрх мэдлээ дээдэлж, гадаад харилцаанд аль болохоор хараат бус, бие даасан байхыг эрмэлзэх бодлого баримтлан явуулахаа зарлан тунхаглажээ. Энэ нь анхдугаар Үндсэн хуулийн дараах заалтаар батлагдана:

- 1) *Улсын дээд эрх барих эрх мэдлийн хуваарилалтыг анхдугаар Үндсэн хуулиар хуульчлан бэхжүүлсэн.* Энэ тухай анхдугаар Үндсэн хуулийн 4 дүгээр зүйлд “БНМАУ-ын дээд эрхийг Улсын Их Хурал хадгалах бөгөөд мөн Хурлын чөлөө цагт Улсын Бага Хуралд хадгалуулах ба мөн Хурлын чөлөө цагт Бага Хурлын тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын дунд хадгалуулбал зохино”⁴ гэж заажээ. Ингэхдээ Улсын Их Хуралд улс орны гадаад ба дотоод бодлогын нэн чухал асуудлуудыг, Улсын Бага Хуралд хууль тогтоох эрх мэдлийг, Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчид болон Засгийн газарт гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх асуудлыг тус тус эрхлэн хариуцуулсан байна.

¹ Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Хоёрдугаар боть. 1911-1926. V сар. Улаанбаатар., 2010, 513 дахь тал.

² Т.Р.Рыскулов нь Коминтерний Гүйцэтгэх хорооны МАХН-ын Төв хорооны дэргэд суугаа төлөөлөгч. Улсын анхдугаар их хурлын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцсон. МАХН-ын Төв Хорооны Тэргүүлэгчдийн 1925 оны 33 дугаар тогтоолд “Коминтернээс томилогдсон нөхөр Рыскуловын бие монгол газраа ирснээс хойш Намын III их хурлын зааврын ёсоор явуулж буй бүхий Хувьсгалт Ардын намын аливаа хэргүүд нь хөгжсөн ба ... нөхөр Рыскуловын бүхий л улс төрийн тухай явуулсан хэргүүд зүйтэй” хэмээн онцлон тэмдэглэжээ.

³ БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. Улаанбаатар., 1984, 266 дахь тал.

⁴ Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Хоёрдугаар боть. 1911-1926. V сар. Улаанбаатар., 2010, 514 дэх тал.

2) Улс орныхоо эдийн засгийг бие даан удирдах эхлэлийг анхдугаар Үндсэн хуулиар тавьжээ. Энэ тухай анхдугаар Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн дөрөвт “Улсын аж ахуй ба эдийн засгийн бодлогыг чухал болгон, тус улсаас эрхлэн удирдах”⁵ гэж заажээ. Ингэхийн тулд анхдугаар Үндсэн хуулиараа дараах асуудлыг шийдвэрлэсэн байна:

2.1 Гадаад худалдааны онц эрхийг тогтоосон. Энэ тухай анхдугаар Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн дөрөвт “гадаадтай харилцах худалдааг улсын онц эрх болгон авах нь ардын эрхийг мандуулах, мөн ардын эрхт засгийг бататгахад чухал нөхцөл болох тул цөм улсаас эрхэлбэл зохино”⁶ гэж заажээ.

2.2 1911 оноос өмнө байгуулсан олон улсын гэрээг цуцалсан. Энэ тухай анхдугаар Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн хоёрт “Монголын арван нэгдүгээр оны хувьсгалаас цааш монголын эрх баригчдын гадаад лугаа тогтсон гэрээ бичгүүд ба мөнгө зээлдсэн зүйлүүд бол гадаадаас хүчирхэн хүлээлгэсэн болох тул цөмийг устгасанд тооцно”⁷ гэж заажээ. Өөрөөр хэлбэл, Манж Чин гүрний эрхшээлд орсны дараа байгуулсан бүх гэрээ хэлцлийг ийнхүү хүчингүй болгож чаджээ.

2.3 Гадаад өрийг хүчингүйд тооцсон. Гадаадын эзэрхэг харгисын үеэс эхлэн зарим нэг хүн ба албаны газраас олны хөрөнгийг зааж, гадаадын эзэрхэг шунахай нартай хуйвалдан байгуулсан өр шир бол улсын ба ард олны аж ахуйд маш хорлолтой болох учир энэ арван дөрөвдүгээр онд ардын засгийн газрын тогтсон ёсоор эл өр ширийн үлдэгдлийг бүрнээ төлүүлэхийг хэрэгсэхгүй болгон устгахаар анхдугаар Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн нэгд заажээ⁸. Ингэж хуульчлахдаа Ардын Засгийн газрын 1924.09.29-ны өдрийн “Гадаадын худалдаачид, мөнгө хүүлэгчдэд төлөх өрийг бүрмөсөн устгасан тухай”⁹ тогтоолыг эрх зүйн үндэс болгосон байна.

2.4 Улс орноо батлан хамгаалах өөрийн гэсэн хүчнийг буй болгохыг зорьсон. Энэ талаар анхдугаар Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлийн 5-д “Жинхэнэ ард түмний эрх чөлөөг бүрэн бүтнээр хамгаалах ба басхүү гадаад дотоод харгис шунахай нарын эрх мэдэл дахин хөгжих замыг таслан сэргийлэхийн тулд ардын хувьсгалт цэргийг байгуулахаас гадна бүх улсын идэр залуу ардын цэргийг эрдэмд боловсруулбал зохино”¹⁰ гэж заажээ. Энэ нь цаашдаа Монгол Улсын эдүгээгийн Үндсэн хуулийн арваннэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Монгол Улс өөрийгөө хамгаалах зэвсэгт хүчинтэй байна” гэсэн заалтаар уламжлагдан эдүгээд хүрсэн байна.

2.5 Улсын төсвийг үр ашигтай захиран зарцуулах хатуу чанд сахилгыг тогтоож байжээ. Энэ талаар анхдугаар Үндсэн хуулийн дөчин нэгдүгээр зүйлд “Ямар ч зүйлд хэрэв улсын төсөвлөсөн данснаа оруулж үл батлагдсан буюу эсхүл тусгай дүрэм гаргасан нь бус бол улсын сангаас гаргаж үл болно”¹¹, мөн хуулийн дөчин хоёрдугаар зүйлд “Улсын орлого зарлагын дансаар тавьж олгосон зүйлийг уг зориулсан зүйлд шууд зарах

⁵ Мөн тэнд.

⁶ Мөн тэнд.

⁷ Мөн тэнд.

⁸ Мөн тэнд.

⁹ Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд. Улаанбаатар., 1954, 170-173 дахь тал.

¹⁰ Мөн тэнд.

¹¹ Мөн тэнд, 517 дахь талыг үзнэ үү.

ба нэгэнт батлагдсан төсөвлөлийн доторхи зүйл, ангиар, ялгаварлан хэтрүүлэлгүй”¹² зарах хэмээн зааж байжээ.

Ийнхүү анхдугаар Үндсэн хуулиар Монгол Усынхаа тусгаар тогтнолыг Үндсэн хуулийн түвшинд тунхаглаж, улс төр, эдийн засгийн бүрэн тусгаар байдлын төлөө тэмцэх Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсийг тавьжээ. Хэдийгээр эл зорилгод тэр даруйдаа хүрч чадаагүй ч гэсэн удаа дараагийн Үндсэн хуулиар залгамжлуулан дэлхийн II дайны дараа БНХАУ болон дэлхийн бусад зарим улс орноор, 1961 онд НҮБ-ын гишүүн болсноор дэлхийн хамтын нийгэмлэгийн бүх оронд Монгол Улс тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улс болохоо хүлээн зөвшөөрүүлж чадсан билээ.

Хоёрдугаарт, Анхдугаар Үндсэн хуульд Бүх Монгол Улсыг **Ард Улс** (нэгдүгээр зүйл) хэмээнэ гэж тунхаглажээ. Тус Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлд “Улс төрийн бүх хэргийг ард түмнээр удирдан гүйцэтгэх явдлыг хүндэтгэх”¹³ гэж заасан. Энэ үүднээс анхдугаар Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлийн 11-т “Тус улсын харьяат ард түмэнд угсаа, шашин, эрэгтэй эмэгтэй гэдэг ялгаваргүй нэгэн адил эрхийг эдлүүлбэл зохино”¹⁴ гэж заажээ. Үүгээрээ хамжлагын харилцааг үндсээр нь халж, хамжлага, шавь ардыг эзний харьяатаас гаргаж, улсын иргэн болгох эхлэлийг тавьжээ.

Гуравдугаарт, Монгол үндэстний амин зуулга нь хэдэн мянганы турш бэлчээр дагасан таван хошуу мал сүрэг байсан үнэт уламжлалыг ариглан хадгалж, анхдугаар Үндсэн хуульд эрт цагаас эхлэн тус улсад газар, ой мод, ус ба тэдгээрийн баялгууд ард нийтийн хөрөнгө байсаар ирсэн нь ард улсын ёсонд нийлэлцэх тул энэхүү хөрөнгө бүрнээ ардын мэдэлд байвал зохино¹⁵ гэж заажээ. Эдгээр эд хөрөнгөд хувийн өмч байгуулж үл болохыг энэ Үндсэн хуулиар хоригложээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн зургадугаар зүйлийн нэг дэх хэсэгт “Монгол Улсад газар, түүний хэвлий ой, ус, амьтан, ургамал болон байгалийн бусад баялаг гагцхүү ард түмний мэдэл, төрийн хамгаалалтад байна” гэж заасан нь ийнхүү анхдугаар Үндсэн хуулиас улбаатай ажээ.

Дөрөвдүгээрт, анхдугаар Үндсэн хуульд Монгол Улсын иргэдийн шашин шүтэх, шүүмжлэх, хэвлэн нийтлэх, хурал цуглаан хийх, эвлэл хоршоо байгуулах, үнэ төлбөргүй сурч боловсрох зэрэг эрх, эрх чөлөөг зарлан тунхаглажээ. Анхдугаар Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлгийн үед Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж “Бусад улсад бол хүүхэд багачуудыг сурган боловсруулахад үнэ төлөөс авдаг тул ямагт хоосон ядуу ардын хүүхэд сургуулиас хоцрогдон орхигддог аж. Бид эдүгээ ямагт сургуулийн хэрэгт гэгээрч боловсруулах хэмээн өгүүлэлдсээр тул сургуулийн хүүхдийг цөм төлөөсгүй сургахыг зорих бөгөөд хэрэглэх хувцас хунарыг ч болов бэлтгэж өгөхийг хичээнэ”¹⁶ гэж мэдэгдэж байжээ.

Анхдугаар Үндсэн хууль болон түүнээс эх үндсээ авсан 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийг дагаж мөрдөх үед монголын ард түмэн үр хүүхдэдээ боловсрол эзэмшүүлэх, эмнэлгийн туслалцаа авах үед төлбөрийг нь төлж дийлэхгүй яана даа, цалин хөлс, тэтгэвэр тэтгэмж амьжиргаанд маань хүрэлцэхгүй яана даа, өргөн хэрэглээний

¹² Мөн тэнд.

¹³ Мөн тэнд, 513 дахь тал.

¹⁴ Мөн тэнд, 514 дэх тал.

¹⁵ Мөн тэнд, 513 дахь талыг үзнэ үү.

¹⁶ БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. Улаанбаатар., 1984, 262 дахь тал.

барааны үнэ нэмэгдээд байна, яана даа, толгой хоргодох орон байрны цахилгаан дулааны үнийг нь төлж дийлэхгүй яана даа гэх зовлон зүдүүрийг амсдаггүй байсныг цохон тэмдэглэхгүй байхын аргагүй билээ.

Тавдугаарт, анхдугаар Үндсэн хуульд капиталист байгууллын замаар биш социалист хөгжлийг чиг баримжаа болгож, социалист өмчийг буй болгож, мөлжлөг ба мөлжигч ангийг устгаж, олонхын ядуурал ба цөөнхийн хэт тансаглалыг үгүй болгож, ажилгүйдлийг устгаж, хөдөлмөрийн чадвартай иргэн бүр хөдөлмөрлөх явдлыг үүрэг ба нэр төрийн хэрэг болгохыг зорьж байжээ. Энэ учраас анхдугаар Үндсэн хуулийн гуравдугаар зүйлийн 14-т “Бүх дэлхийн жинхэнэ ард түмний зорилго нь одоогийн эзэрхэг хөрөнгөтний байдлыг үндсээр нь устгаж, нийгэм журамт ба эв хамт ёсыг эрмэлзэх тул бидний жинхэнэ ард улсаас гадаадтай харилцах засгийн бодлогыг бүх дэлхийн бага буурай улс ба хувьсгалт ард түмний ашиг тус үндсэн зорилготой нийлүүлэн явуулбал зохино”¹⁷ гэж заажээ.

Зургадугаарт, Манай улсын 1924 оны Үндсэн хууль нь *Ази тивийн Үндсэн хуультай болсон улсуудын дотроос айргийн тавд*¹⁸ багтаж байгаа болно. Ази тивд анх Үндсэн хуультай болсон улс нь Турк бөгөөд тус хууль нь 1876 онд батлагджээ¹⁹. Япон Улсын анхны Үндсэн хуулиа (Мэйдзигийн Үндсэн хууль) 1889 онд баталж байжээ²⁰. Иран Улсын анхны Үндсэн хууль 1906 онд батлагджээ²¹. Афганистан Улс 1923 онд анхны Үндсэн хуулиа баталсан байна²². Ийнхүү Ази тивийн Үндсэн хуулиа баталсан улсуудын дотроос он дарааллын хувьд манай улсын анхны Үндсэн хууль айргийн тавд багтжээ. Энэ учраас бидний эх орон Ази тивд Үндсэн хууль ёсыг хөгжүүлж ирсэн улс орнуудын дотор тэргүүлэх байр сууринд зүй ёсоор багтсан байна.

Долдугаарт, анхдугаар Үндсэн хуулийг боловсруулахад ЗХУ болон Коминтернээс нэлээдгүй туслалцаа дэмжлэг авсан нь тухайн үеийн нөхцөл байдлаас үүдсэн бодит үнэн байжээ. Энэ тухай Коминтерний төлөөлөгч Т.Р.Рыскулов анхдугаар Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцсэн Улсын Их Хурлын хуралдаанд “Энэхүү Үндсэн хуулийг төлөвлөхөд би туслалцсан”²³ гэж шулуухан хэлж байжээ. Энэ үед ЗСБНХОУ-ын Үндсэн хууль 1924.01.29-ны өдөр батлагджээ²⁴. Ийнхүү тус улсад нөлөөлсөн орос-зөвлөлтийн эрх зүйн тогтолцоо нь эх газрын эрх зүйн бүлээс улбаатай байсан бөгөөд энэ уламжлалыг өнөөдөр ул мөргүй болгох аргагүй болжээ. Үүнтэй холбогдуулан Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн эхийг баригч, эрхэм хүндэт Б.Чимид багш маань “...Монгол Улсын Засгийн газар өөрөө хүсэж гүйцэтгэлүүд нэгэнт л зөвшөөрсөн бол энэ талаар эргэлзсэн, гажсан зүйл байлаа ч бурууг бусдад тохож булзах хэрэггүй юм. “Өөрөө унасан хүүхэд уйлдаггүй” гэдэг байх аа. Ер нь бусдаас гуйж гувшчихаад эргээд гоочлох нь итгэлтэй түншлэгчийн мөс чанар биш”²⁵ хэмээн бичиж үлдээснийг зориуд эшлэхэд буруудахгүй байх аа.

¹⁷ Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Хоёрдугаар боть. 1911-1926. V сар. Улаанбаатар., 2010, 514 дэх тал.

¹⁸ Монгол хэлнээ *айргийн тав* гэсэн нэр томъёогоор хурдан морины уралдаанд эхний тавд орсон морийг тэмдэглэсэн билээ.

¹⁹ Российская Юридическая Энциклопедия. Издательский Дом ИНФРА-М. Москва., 1999, СТР. 460.

²⁰ Үз.: Цунэо Инако Современное право Японий. Москва, 1981; Hoadley M.C. Introduction to Japanese law. University of Arizona Press, Tucson, Arizona, 1981; Правовые системы стран мира. Энциклопедическая справочник. Издательство НОРМА. Москва, 2000.

²¹ Правовые системы стран мира. Энциклопедическая справочник. Издательство НОРМА. Москва, 2000., СТР.253.

²² Правовые системы стран мира. Энциклопедическая справочник. Издательство НОРМА. Москва, 2000., СТР.253.

²³ БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. Улаанбаатар., 1984, 258 дахь тал.

²⁴ Үз.: Собрание кодексов РС.Ф.С.Р. четвертое издание. С тремя продолжениями по законодательству до 1 марта 1929 года. Москва., Государственное юридическое издательства РС.Ф.С.Р. 1929, СТР.3-19.

²⁵ Б.Чимид Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. Улаанбаатар., 2006, 21 дэх тал.

Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулийн түүхэн зарим сургамж

Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хууль түүнийг хэрэгжүүлэх явцад гарсан мартаж давтаж болшгүй түүхэн сургамжийг дараах байдлаар товчхон тоймолж болохоор байна:

Нэгдүгээрт, Монголын нийгэмд улс төрийн тоталитар дэглэм тогтох Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ. Энэ дэглэм нь Үндсэн хууль ба хуулийн хэм хэмжээ болон төрийн маш хатуу чанд хяналтыг хувь хүн ба нийгэмд тогтоосон нийгэм-улс төрийн бодит амьдралын хооронд асар их зөрүүг буй болгосон. Үзэл суртлын ургалч байдлын оронд нэг үзэл суртлыг онцлон хүлээн зөвшөөрч, аливаа өөрөөр сэтгэгчдийн үгийг террорист аргаар нухчин дарж байсан. Засгийн бүх эрх мэдлийг цэргийн сахилга бат бүхий зөвхөн нэг улс төрийн намд тулгуурласан нэг хүний гарт төвлөрүүлсэн. Парламент, сонгууль зэрэг төрийн ардчилсан хэлбэр ба институт тайзны заслын үүрэг гүйцэтгэж, тэдгээрийг суртал ухуулгын зорилгод ашиглаж байжээ. Монголын нийгмийн сэтгэлгээг нэг хэв загварт оруулж, ёс суртахууны гайхамшигт уламжлалаа гажуудуулж, монголчууд хоёр нүүрлэх, үнэнийг үнэнээр хэлж чадахгүй байдалд хүргэжээ. Хэдийгээр эдгээр нь туулж өнгөрүүлсэн түүх боловч дахин сэргээж болохгүй гэсэн хатуу сургамжийг бидэнд үлдээжээ.

Хоёрдугаарт, Монголын нийгмийн элит давхаргыг хүйс тэмтрэн устгах Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэс анхдугаар Үндсэн хуулиар тавигдсан. Тухайлбал, анхдугаар Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 13-т “Ван, гүн, тайж нарын хэргэм зэрэг, аливаа хутагт хувилгаад захирах тушаах ба ардын хөрөнгөнд холбогдох эрхийг устгавал зохино”²⁶ гэж заажээ. Тус Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлд заасны дагуу “урьдын ван, гүн ба хутагт хувилгаад, жич орон хийдэд үргэлж суух санваартан лам нар”-ын Улсын Их, Бага Хурал ба нутгийн хурлын төлөөлөгчдийг сонгох, төлөөлөгчдөд сонгогдох эрхийг хассан юм. Улмаар хөрөнгийг нь хурааж, эцэс сүүлд нь хоморголон хүйс тэмтэрсэн. Үүний улмаас монголын нийгэм элит давхаргагүй болсон. Ингэснээрээ төрийн эрхийг барих агуу их ухаанд ёс суртахууны цэвэр орчинд гайхамшигтай өвөг дээдсийнхээ сургаалаар хүмүүждэг ёсонг устгаж, дараа үеийн эрх баригчид харийн улсад боловсрол эзэмшсэн хязгаар нутгийн малчин ардын хүүхдүүдийг харийнхныг аялдан дагалдагч болгон хувиргаж, оюунлаг хэсгээ нүд үзүүрлэсэн. Уг нь монголын элит давхарга - алтан ургийнхан хар нялхаасаа өвөг дээдсийнхээ гүн ухаан, аж төрөх ёс хийгээд төр, улсын түвшинд сэтгэх амьдралын туршлагыг нь ухаарч, түүнээс шимтэн суралцах замаар засаглалын залгамж чанарыг хэрэгжүүлж ирсэн хэдэн зууны түүхэн уламжлалтай байсан юм билээ. Алтан ургийнхан харийнхныг аялдан дагадаггүй. Байр сууриа бусдад тавьж өгдөггүй. Улс орныхоо хувь заяаг ухааныхаа мэдэх хэрэг хэмээн үздэг байжээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид багш маань “Төрийн байгууллын нийгэмшлийн үндсийг “большевик” маягаар сонгож пролетари буюу эсхүл “ажилчин, тариачин” хэмээсний оронд “жинхэнэ ард” гэж хүн амын асар олонхын хамгийн ядуулаг хэсгийг засгийн эрхийн эх үүсвэр болгосон байна. Ингэснээр монголын ард түмнийг улс төрийн хагаралд оруулж, нэг хэсэг нь нөгөө хэсгийгээ “ангийн хувьд устгах” хэт зүүний үзэл баримтлалд автан “улаан хувьсгалч”-ийн хэлмэгдүүлэлтэд хүргэсэн гэх үндэстэй”²⁷ хэмээн бичсэнийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байхын аргагүй. Ийм байдал яагаад ч дахин давтагдах учиргүй билээ.

²⁶ Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Хоёрдугаар боть. 1911-1926. V сар. Улаанбаатар., 2010, 514 дэх тал.

²⁷ Мөн тэнд, 19 дэх тал.

Гуравдугаарт, анхдугаар Үндсэн хуулиар хувийн өмчийг хориглосноороо яваандаа улсын гарыг харсан бэлэнчлэх сэтгэлгээнд монголын нийгэм автагдах, хувиараа аж ахуй эрхлэх эрхгүй болгосон. Хувийн өмч нь хүмүүн бие дааж аж төрөх, бүтээн байгуулах, үйлдвэрлэх, туурвих, шинийг эрэлхийлэх, бүтээлч сэтгэлгээг хөгжүүлэх, өөрийнхөө төдийгүй бусдын олон талт эрэлт хэрэгцээг сайтар хангаж, амьжиргаагаа дээшлүүлэхийн тулд хөдөлмөр зүтгэлээ уйгагүй дайчилж, шударгаар хөдөлмөрлөх нөхцөлийг бүрдүүлдэг билээ. Энэ учраас 1992 оны Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт “төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална” хэмээн заасан юм.

Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулийн түүхэн ач холбогдол

Тусгаар тогтносон Бүгд Найрамдах Улсаа тунхаглаж, түүний үндэс язгуурыг бэхжүүлж, монголын шинэ эрх зүйн суурь болсон тулгуур хууль мөнөөрөө Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хууль орчин цагийн монголын төр, эрх зүйн түүхэнд онцгой чухал байр суурийг цаг ямагт эзэлсээр байх болно.

Тусгаар тогтнолоо эргээн зарлан тунхаглаж, улмаар дараа дараагийн Үндсэн хуулиар баталгаажуулж, дэлхийн хамтын нийгэмлэгээр хүлээн зөвшөөрүүлж чадсан нь их эзэн Чингис хааныхаа гал голомтыг сахин хамгаалж, дэлхийд ганцхан үлдсэн нүүдлийн соёл иргэншлийг нандигнан өвлөж, хөгжил дэвшлийн асар их нөөц боломж, эрх ба эрх чөлөөг өнөөгийн Монгол Улсын иргэдэд олгох урьдач нөхцөлийг бүрдүүлсэнд Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулийн хэн ч үгүйсгэхийн аргагүй түүхэн ач холбогдол оршино.

Ном зүй:

- Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Хоёрдугаар боть. 1911-1926. V сар. Улаанбаатар., 2010.
- БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. Улаанбаатар., 1984.
- Ардын засгаас 1921-1924 онуудад авсан хувьсгалт арга хэмжээнүүд. Улаанбаатар., 1954.
- Российская Юридическая Энциклопедия. Издательский Дом ИНФРА-М. Москва., 1999, СТР. 460.
- Цунэо Инако, Современное право Японий. Москва, 1981.
- Hoadley M.C. Introduction to Japanese law. University of Arizona Press, Tucson, Arizino, 1981; Правовые системы стран мира. Энциклопедическая справочник. Издательство НОРМА. Москва, 2000.
- Правовые системы стран мира. Энциклопедическая справочник. Издательство НОРМА. Москва, 2000.
- Собрание кодексов P.C.Ф.С.P. четвертое издание. С тремя продолжениями по законодательству до 1 марта 1929 года. Москва., Государственное юридическое издательства P.C.Ф.С.P. 1929.
- Б.Чимид Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. Улаанбаатар., 2006.

ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДЭЭДЛЭХ ЁСОН

Ж.АМАРСАНАА, МУИС-ийн гэрээт профессор,
Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), академич,
E-mail: j_amarsanaa@yahoo.com

Абстракт

1. Үндсэн хуулийн уг сурвалж. Дэлхийн улсуудын Үндсэн хууль.
2. Үндсэн хууль. Үндсэн хуульд ёс. Үндсэн хууль дээдлэх ёс. Хууль дээдлэх ёс. Хууль ёс.
3. Их засаг. Монгол-Ойрадын цааз. Жинхэнэ дагаж явах хууль дүрэм. Зарлигаар тогтоосон Монгол Улсын Хууль зүйлийн бичиг.
4. Хэмжээгүй эрхт хаант засаг (1911-1921). Хэмжээт эрхт хаант засаг (1921-1924). Үндсэн хуульчилсан акт.
5. Үндсэн хууль боловсруулах, батлах оролдлого (1921-1923). Анхдугаар Үндсэн хууль (1924).
6. Үндсэн хууль. 1924, 1940, 1949, 1960, 1990, 1992. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт. 1999, 2000, 2019, 2022, 2023.
7. Үндсэн хууль. Хавсралт хууль. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг дагаж мөрдөхөд шилжих тухай хууль. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр. Үндсэн хуулийн цогц ойлголт.
8. Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль. Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль.
9. Үндсэн хуулийн хяналт. Үндсэн хуулийг Цэц тайлбарлах эсэх.
10. Үндсэн хуулийн хэрэгжилт.
 - Эсэргүүцэх → ойлгох → хүлээн зөвшөөрөх → хэрэгжүүлэх (сахих, биелүүлэх, хэрэглэх).
11. Цаашид хэрэгжүүлэх зарим асуудал.

МОНГОЛ УЛСЫН АНХДУГААР ҮНДСЭН ХУУЛЬ (1924): АЧ ХОЛБОГДОЛ, СУРГАМЖ, ЗАЛГАМЖ ЧАНАР

Ц.БАТБАЯР, ШУА-ийн Түүх, Угсаатны зүйн хүрээлэнгийн
эрдэм шинжилгээний тэргүүлэх ажилтан, академич,
Түүхийн ШУ-ны доктор (Sc.D),
E-mail: mootonhargana@gmail.com

Д.ЛҮНДЭЭЖАНЦАН, Шихихутуг Их Сургуулийн
Эрдмийн Зөвлөлийн дарга, профессор,
Хууль зүйн ШУ-ны доктор, (Sc.D),
E-mail: lundeejantsan@gmail.com

Хураангуй

Анхдугаар үндсэн хууль нь Оршил, “Монголын жинхэнэ ардын эрх чөлөөг илтгэн тунхаглах нь”, “Улсын дээд эрхийг барих газрын тухай”, “Нутгийн захиргааны тухай”, “Сонгох, сонгогдох эрхийн тухай”, “Улсын орлого, зарлагын эрхийн тухай” ба “Улсын тамга ба сүлд тэмдэг, туг далбаа гурвын тухай” хэмээх 6 бүлэг, 50 зүйлээс бүрдэж байв. Үндсэн хуулиар Монгол улсыг бүрэн эрхт Бүгд Найрамдах Улс болгон тунхаглав. Уг хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Бүх Монгол улсыг үүнээс хойш Бүгд найрамдах бүрэн эрхт ард улс гэж улсын дээд эрхийг жинхэнэ ардад эзлүүлэн, улсын аливаа хэргийг улсын их хурал ба мөн хурлаар сонгогдсон засгийн газраас гүйцэтгэн шийтгүүлэх явдлыг нийтээр сүсэглэн дагаваас зохино” гэж засгийн дээд эрх улсын хурлаар дамжин, ард олны гарт байх, тэрхүү хурал нь ардын төрийн улс төрийн үндэс болох тухай заасан байна. Үндсэн хуулийн гол агуулга нь Монгол улсын төрийн байгууллын тогтолцоог хуульчлан тодорхойлж, төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан байна. Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 4 дүгээр зүйлд: “Бүгд Найрамдах Монгол Ард улсын дээд эрхийг улсын их хуралд хадгалах бөгөөд мөн хурлын чөлөө цагт улсын бага хуралд хадгалуулах ба бас мөн хурлын чөлөө цагт бага хурлын тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын дунд хадгалуулбал зохино” хэмээн заасан байна.

Анхдугаар Үндсэн хууль монголын ард түмний нийтлэг хүсэл зоригийг илэрхийлж улс орныхоо тусгаар тогтносон бүрэн эрх, төрийн байгуулал, иргэд (жинхэнэ ард)-ийн эрх, эрх чөлөө, нутгийн захиргаа зэрэг нийгмийн суурь харилцаануудыг зохицуулсан хууль зүйн хувьд хамгийн дээд хүчин чадалтай гол хууль нь болжээ. Ингэснээр улс орны нийгэм улс төр, эдийн засаг, соёлын амьдралыг зохицуулах бусад бүх хууль тогтоомжийн үндэс, эрх зүйн үндсэн эх сурвалж нь болсон байна.

1924 оны анхдугаар Үндсэн хууль ардчилсан шинжтэй, нэг талаас улс орныг “зөвлөлтжүүлэх” гэсэн хэт хувьсгалч хүчин, нөгөө талаас Монголын нийгмийн аядуу хөгжлийг эрхэмлэгч хүчний хоорондын тодорхой хэмжээний зөвшилцөл, тохиролцооны үр дүн байсан гэж үзэж байна. Европын олон орны нийтлэг жишигт нийцүүлэн “Улсын хурал” хэмээх ойлголтыг Монголын нөхцөлд нутагшуулж, УИХ, УБХ, түүний тэргүүлэгчид гэсэн 3 институттэй хууль тогтоох байгууллагын тогтолцоог бий болгож чадсан нь анхдугаар Үндсэн хуулийн том түүхэн ололт болно.

Түлхүүр үгс: Үндсэн хууль, хэмжээт цаазат, төр ёс, төрийн бүрэн эрх, Бүгд найрамдах засаглал, Улсын Их хурал, Бага хурал, Бага хурлын тэргүүлэгчид, парламент, сонгуулийн систем



THE FIRST CONSTITUTION OF MONGOLIA (1924): ITS SIGNIFICANCE, LES-SONS AND CONTINUITY

BATBAYAR TSEDENDAMBA, Academician of the Mongolian
Academy of Sciences, Science Doctor of History
Institute of History and Ethnology,
Mongolian Academy of Sciences
Ulaanbaatar, Mongolia,
E-mail: mootonhargana@gmail.com

LUNDEEJANTSAN DANZAN, Professor, Science Doctor of Law
“Shihihutug” University
Ulaanbaatar, Mongolia,
E-mail: lundeejantsan@gmail.com

Abstract

The first constitution consisted of 6 chapters and 50 articles: “An Introduction to the Declaration of the Freedom of the True People of Mongolia,” “On the Construction of the Supreme Rights of the State,” “On Local Administration,” “On the Rights to vote and to be elected”, “On the State Revenue and Expenditure,” and “On the Seal and Anthem, and the Flag of the State.” The constitution proclaimed Mongolia a sovereign republic. Article 1 of the law states, “All Mongolia shall henceforth be a sovereign republic, and the supreme sovereignty of the state shall be exercised by the true people, and the execution of any state affairs by the grand assembly of the state and by the government elected by the assembly”. It meant that the supreme power of the state shall be in the hands of the people, and that such assembly shall be the political basis of the people’s state.

The main content of the constitution was to legalize the system of state organization of the Mongolian state and to distribute state powers. Article 4 of Chapter 2 of the Constitution states: “The supreme rights of the Mongolian People’s Republic shall be preserved in the State Great Khural, and shall be preserved in the Little Khural during the free time of the meeting, and also between the Presidium of the Little Khural and the Government during the free time of the assembly.”

The first Constitution reflecting the common will of Mongolian people became the most authoritative law which could regulate society’s fundamental relations such as sovereign rights of the country, rights and freedom of the citizens, local administration etc. Thereby, it became basic legal document and the source of all other laws and regulations which will regulate political, economic, cultural life and their norms.

The Mongolian Constitution of 1924 was a constitution of a democratic type, a kind of compromise between the forces in favor of the sovietization of the country, on the one hand, and the forces in favor of the evolutionary Mongolian path of development, on the other. The establishment of a republican system and the adoption of the parliamentary system called as “Ulsiin Ikh Khural” went in line with the development of Mongolian statehood and European standard and strengthening of the country’s legislative organs consisted of the Great Khural, the Little Khural and its Presidium, which was historical achievement for Mongolia.

Key words: Constitution of Mongolia, limited monarchy, republican system, Great Khural, Mongolian statehood, sovereignty, Little Khural, Presidium of the Little Khural, parliament, electoral law

Үндсэн хуулийг баталсан нь. Улсын анхдугаар их хурлын хэлэлцэх үндсэн асуудлын нэг нь шинэ Үндсэн хуулийн төсөл байсан билээ. Төсөл боловсруулах ажил удааширч байсан тул 1924 оны 5 дугаар сард ЗХУ-ын хууль цаазын мэргэжилтэн П.В.Всесвятскийг урьж ирүүлж, зөвлөгөө авсан байна. Улмаар засгийн газрын 1924 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн 39-р хурлаар Үндсэн хуулийг зохиох ба засгийн газрын хурлын дүрмийг шинэчлэн тогтоох асуудлыг хэлэлцээд Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж, Ж.Цэвээн, Э.Ринчино, Гомбобадамжав нарыг тусгай комисс болгон томилж 3 долоо хоногийн асар богино хугацаанд хуулийг эцэслэн боловсруулахыг даалгажээ¹. Комиссоос АЗГ-ын 3 жилийн үйл ажиллагааны туршлагад тулгуурлан, мөн хугацаанд гарсан хууль эрхийн актуудыг үндэс болгон Үндсэн хуулийн төслийг богино хугацаанд хийж гүйцэтгэжээ.

Тусгай томилогдсон комисс Үндсэн хуулийн төслийг эцэслэн боловсруулах ажлыг хоёрхон долоо хоногт багтаан гүйцэтгэж 1924 оны 11 дүгээр сарын 7-ны өдөр ажлаа илтгэжээ. Үүнд, тусгай томилогдсон Комиссын гишүүн Цэрэндорж нараас: “Ардын засгийн газраа мэдүүлэх учир...журамлан дагаж бидний биес тус улсын Үндсэн хууль бүгд 5 бүлэг 53 зүйл төлөвлөн зохион дэвтэр үйлдэж гүйцэтгэсэн учир Ардын Засгийн газар (АЗГ) үүнийг мэдүүлэн олдовоос байцаан үзэж тогтоон шийтгэх ажаамуу. Үүний тул өргөв” хэмээжээ².

Үүнтэй уялдан Коминтерны төлөөлөгч Т.Рыскулов үндсэн хуулийн төслийг эцэслэн боловсруулахад чухам ямар үүрэг гүйцэтгэсэн бэ гэсэн асуулт зүй ёсоор гарч байна. Рыскулов Коминтерны Гүйцэтгэх Хороонд 1924 оны 11 дүгээр сарын 2-нд илгээсэн тайлан илтгэлдээ “Үндсэн хуулийн төслийг нөхөр Всесвятскийтай хамтран боловсруулсан бөгөөд ЗСБНХУ-ын үндсэн хууль, Алс Дорнодын БНУ-ын үндсэн хууль болон бусад зарим төслүүдийг ашигласан. Саявтар төслийг бүхэлд нь Цэрэндорж тэргүүтэй засгийн газрын тусгай комиссоор Ринчиногийн оролцоотой хэлэлцэж, төслийг бараг бүхэлд нь хүлээн зөвшөөрсөн юм”³ гэжээ Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх үеэр Ж.Цэвээн өөрийн саналаа илэрхийлж байжээ. Тухайлбал, Ж.Цэвээн нэг хуралдаан дээр “Монголд онцгой маягийн үндсэн хууль байх хэрэгтэй юу гэсэн асуулт тавьж, Үндсэн хуульгүй улс орон ч бас байдаг” гэж байжээ. Өөрөөр хэлбэл, Ж.Цэвээн иймэрхүү зөвлөлт маягийн үндсэн хууль байх хэрэгтэй юу, ийм хуультай байснаас байхгүй байсан нь дээр гэсэн санааг илэрхийлжээ. Т.Рыскулов мөн илтгэлдээ Ж.Цэвээн үндсэн хуулийн талаар “хөрөнгөтний либерал үзэл баримталсан төсөл” оруулахыг эрмэлзэж байсан бөгөөд үндсэн хуулийг төслийг хэлэлцэж баталсан комиссын төгсгөлийн хуралдаанд тэр оролцсонгүй гэжээ⁴.

Улсын анхдугаар их хурал 1924 оны 11 дүгээр сарын 8-нд нээгдэж, Их хурлын нэн чухал үүрэг нь анхдугаар Үндсэн хуулийг хэлэлцэн батлах явдал байлаа. Үндсэн хуулийн төслийг 1924 оны 11 дүгээр сарын 25-26-ны өдрүүдэд хэлэлцжээ. Үндсэн хууль боловсруулах комиссын дарга Б.Цэрэндоржоос товч илтгэлийг хийж, Үндсэн хуулийг зүйл ангиар нь уншиж, тайлбарлан таниулжээ. Үүнд Б.Цэрэндорж “олон улсуудад нийтийн байдлыг үзвээс гурван зүйлийн үндсэн хууль буй:

¹ МУУТА, Х-1, Д-1, ХН-289. Хуудас 424-425.

² МУУТА, Х-11, Д-1, ХН-4. Хуудас 2-3.

³ Монголия в документах Коминтерна. Часть I (1919-1929). Улан-Уде, 2012. с.131.

⁴ Монголия в документах Коминтерна, Улан-Уде, 2012. с.120.

Нэг. Эзэрхэг хаант улс

Хоёр. Хэмжээт цаазат улс

Гурав. Бүгд Найрамдах Улс

Нэгдүгээр зүйлд дурдсан эзэрхэг хаант улсын хамаг эрх гагцхүү хааны эрхэнд бөгөөд аливаа байлдах найрамдахаас эхлэн хамаг явдал цөм энэ хааны мэдэл болно. Хоёрдугаарт, Хэмжээт цаазат улсад эзэрхэг хааны эрхийг хэмжээлэн хөрөнгөтөн баячуудын ашигт тус хүргэх боловч жинхэнэ олон ардад мөн адил тус ач үгүй, Гуравдугаарт, буржуйлэг бүгд найрамдах улсын тухай хэдэн үг илтгэх нь:

Хятадын байдлаар үлгэрлэвээс: Юань Шикай улсын эрхийг цэргийн хүчээр эзлэн авч улсын засгийг удирдсан нь, харилцан эрх ашгийг тэмцэлдэн булаалдаж самуурсаар эдүгээ арав гаруй жил болсонд энэ мэтийн эзэрхэгүүд арга хүчний эрхээр улсыг эзлэн үймүүлсний уршиг мөн буюу, тийм боловч жинхэнэ ардын ашиг тусыг чухал болгосон жинхэнэ ардын бүгд найрамдах улс мөн байна. Энэхүү бүгд найрамдах улс болвоос чухамхүү Зөвлөлийн засагт Орос улс болно. Бидний монголын ард арван нэгдүгээр оны хувьсгалын ачаар эрх чөлөөгөө олсон боловч газар орны байдалд нийлүүлэн Богд Жибзундамбыг хэмжээт эзэнд өргөмжлөн, хэмжээт цаазат засгийг явуулсан ба мөн Богд ба засгийн газрын хооронд хэдүйгээр завсардсан явдалгүй боловч энэхүү Богдын шадар агчидаас эрх ашиг дор шунан үймүүлэн явсан удаа мөн буй.

Одоо нэгэнт бидний Монгол улс жинхэнэ ардын бүгд найрамдах улс болсон бөгөөд мөн энэхүү улсын дээд эрхийг барих улсын анхдугаар их хурлыг хуралдан буй нь харьяат улсын Үндсэн хуулийг анх батлан тогтоох учир би төлөвлөсөн үндсэн хуулийг уншиж илтгэсүгэй”⁵ хэмээн төлөвлөсөн үндсэн хуулийг уншжээ.

Ерөнхий сайд Б.Цэрэндоржийн дээрх товч үгээс дараах дүгнэлт хийж болох байна. Тэрбээр Үндсэн хуулийн төслийг эцэслэн боловсруулах тусгай комиссын дарга байсан учир дэлхий дахинд гурван зүйлийн үндсэн хууль байдаг, түүнээс Монголын газар орны байдалд хамгийн тохирох нь Зөвлөлийн засагт Орос улсын авч хэрэглэсэн “жинхэнэ ардын бүгд найрамдах улс” хэмээн онцлон тэмдэглэсэн байна. Хаант засгийг “эзэрхэг хаант засаг” хэмээж, үндсэн хуульд хаант засгийг “Хэмжээт цаазат” хэмээн тэдний аль алийг хаан болон хөрөнгөтөн баячуудын эрх ашигт үйлчилдэг хэмээн тайлбарлажээ. Бүгд найрамдах ёсыг хоёр ангид хуваан үзэж, буржуйлэг бүгд найрамдах улсын жишээ хэмээн Хятадын жишээг татсан нь сонирхолтой. Харин “жинхэнэ ардын бүгд найрамдах улс” болбоос Зөвлөлийн засагт Орос улс хэмээн тэр жишгээр явах аваас өлзийтэй гэсэн санааг тодорхой илтгэжээ.

Үндсэн хуулийн хэлэлцүүлэг 1924 оны 11 дүгээр сарын 25-26-ны өдөр хоёр өдөр дамжин явагдаж, нийт төлөөлөгчид ялангуяа Лувсанчой, Гэндэн, Гонжоон, Гиваа-Балжир, Жадамба, Дамбадорж, Э.Ринчино нарын 30 орчим хүн маш идэвхтэй оролцож, их хурал, бага хурлын эрх мэдлийн асуудал, сайд нарыг томилох огцруулах тухай, улсын их хурлын төлөөлөгчдийг газар газраас адил тоотой сонгох эсэх, сонгох

⁵ Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж. Баримт бичгийн эмхэтгэл. Эмхэтгэсэн Х.Магсаржав, О.Батсайхан. УБ. 1998. т.28-29.

сонгогдох эрхийн тухай зэрэг олон зүйлийг асууж, улсын их хурлын төлөөлөгчдийн тоог тогтоох, бага хурлын тэргүүлэгчдийн тоог нэмэх, яамдын сайдыг их хурлаас сонгодог болох зэрэг олон санал гаргаж байжээ.

Улсын Их хурал, Бага хурлын эрх мэдлийн асуудал, сайд нарыг хаанаас томилох тухай асуудал дэвшин гарчээ. Төлөөлөгч Лувсанчой “Улсын их, бага хурлын аль нь эрхтэй вэ, бас бага хурлаас олон яамны сайдыг огцруулах, тохоохыг эрхэлнэ хэмээсэн нь сайдыг огцруулах тохоохыг эрхлэх хэргийг Улсын хурлаас эрхлүүлбэл ямар бэ?” гэсэн асуулт тавьжээ. Очирбат зэрэг төлөөлөгчид сайд нарыг эрхбиш Улсын их хурлаас сонговол зүйтэй гэсэн санал гаргаж байлаа. Гэвч Ерөнхий сайд Цэрэндорж “Улсын их хурал нь бага хурлаас илүү эрхтэй ба сайдыг Улсын их хурлаас сонгох, огцруулах хэмээвээс их хурлыг хүлээхэд хүрэх бөгөөд тэр завсар хийдэгдэж осолдох зүйл байх мэт тул Бага хурлаас энэ хэргийг эрхэлбэл зохих мэт” гэсэн байна. Энэ асуудлаар нэлээд маргасны эцэст төсөлд зааснаар үлдээхээр болжээ. Түүнчлэн хурлын дарга Жадамба “одоо чухам Бага хурлыг байлгах эсэхийг тогтоох” хэмээсэнд төлөөлөгчид нэгэн зэргээр гар өргөж Бага хурлыг байлгахгаар тогтсон байна.⁶

Ийнхүү нийслэлийг Улаанбаатар гэхээр болж, соёмбо үсгийг хэвээр баталж, Европын олон улс лугаа адил аргын улирлыг баримтлан он цагийг тоолон явуулахаар тогтжээ. Ийнхүү зүйл тус бүрээр хэлэлцэн баталж, 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-ны үдээс хойш 4 цаг 15 минутад бүхэлд нь Үндсэн хуулийг баталж дуусгасан байна.

Үндсэн хуулийн агуулга, ач холбогдол. Их хурлаас олон нийтэд зориулан тусгай ухуулан сэнхрүүлэх бичгийг хэлэлцэн баталж олон нийтэд зарлажээ. Тэр ухуулан сэнхрүүлэх бичигт улсын их хурал хуралдаж, хэрэг тутам нарийн заавар тогтоол гаргаж үндсэн хуулийг баталсан нь “Бидний монгол язгууртанд хэдэн зуун оноос янагш үзэгдсэнгүй гайхамшигт хэрэг боллоо” гэж дүгнээд “Үндсэн хууль ба олон зүйлийн тогтоол, жич ардын засгийн газраас тогтоон зарласан аливаа цааз хууль, дүрэм хэмжээ, зарлал тушаалыг цөм нийтээр сайтар журамлан дагаж, бүгдээр нэгэн сэтгэл нийтийн хүчээр зүтгэж, улс төр үндэс язгуур ба олон түмэн ардын эрх чөлөөг үүрд батлан хамгаалбаас зохино” гэжээ. Улсын их хурлаас сонгогдсон анхдугаар Бага хурал 11 дүгээр сарын 29-ний өдөр хуралдаж, Улсын Бага хурлын тэргүүлэгчдийг 5 хүний бүрэлдэхүүнтэй, Бага хурлын даргаар П.Гэндэнг сонгожээ. Мөн АЗГ-ыг 12 хүний бүрэлдэхүүнтэй, Ерөнхий сайдаар Б.Цэрэндоржийг сонгожээ⁷.

1925 оны 3 дугаар сард хуралдсан Улсын бага хурлын 2-р удаагийн хурлаас “Үндсэн хуулийг зүйл анги дараалан товчхоноор тайлбарласан дэвтэр” хэмээхийг Ерөнхий сайд Б. Цэрэндоржоор зохиолгож, тусгай дэвтэр болгон 3 түмэн хувь хэвлүүлж тараасан байна. Тус дэвтэрт “...энэхүү үндсэн хуулийг төв газрын ба орон нутгийн олон яамны эрх баригчдаас зарлан олгуулж, бас олон албаны газраа ил тавьж үзүүлбээс зохино. Бас энэхүү үндсэн хуулийн гол тогтоолуудыг олон сургууль ба цэргийн ангид зааварлан сургах явдлыг их хурлаас ардын засгийн газраа даалган гүйцэтгүүлэхээр тогтов”⁸ хэмээжээ.

⁶ Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж, 1998. т.257-258.

⁷ М. Санждорж. Ардын төрийн түүх. УБ. 1974. т.146-147.

⁸ Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж. Баримт бичгийн эмхэтгэл. Эмхэтгэсэн Х.Магсаржав, О.Батсайхан. УБ. 1998. т. 423-460.

Анхдугаар үндсэн хууль нь Оршил, “Монголын жинхэнэ ардын эрх чөлөөг илтгэн тунхаглах нь”, “Улсын дээд эрхийг барих газрын тухай”, “Нутгийн захиргааны тухай”, “Сонгох, сонгогдох эрхийн тухай”, “Улсын орлого, зарлагын эрхийн тухай” ба “Улсын тамга ба сүлд тэмдэг, туг далбаа гурвын тухай” хэмээх 6 бүлэг, 50 зүйлээс бүрдэж байв. Үндсэн хуулиар Монгол улсыг бүрэн эрхт Бүгд Найрамдах Улс болгон тунхаглав. Уг хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Бүх Монгол улсыг үүнээс хойш Бүгд найрамдах бүрэн эрхт ард улс гэж улсын дээд эрхийг жинхэнэ ардад эзлүүлэн, улсын аливаа хэргийг улсын их хурал ба мөн хурлаар сонгогдсон засгийн газраас гүйцэтгэн шийтгүүлэх явдлыг нийтээр сүсэглэн дагаваас зохино” гэж засгийн дээд эрх улсын хурлаар дамжин, ард олны гарт байх, тэрхүү хурал нь ардын төрийн улс төрийн үндэс болох тухай заасан байна. Мөн 2 дугаар зүйлд: “Бүгд Найрамдах Монгол ард улсын зорилт бол хуучны эзэрхэг харгисын ёс суртлын үлдэгдлийг үндсээр устгаж, улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийлүүлж шинэ ёсны Бүгд Найрамдах улсын үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлнэ” хэмээн заасан нь ардын төрийн үндсэн зорилт үүргийг тодорхойлж, ардын төрийн түших тулгуур нь “жинхэнэ ард”, ардын төр нь шинэ ёсны Бүгд найрамдах улсыг байгуулна гэж заажээ⁹.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 1-р бүлгийн 3,4 дүгээр зүйлүүдэд ардын эрхт төрийн эдийн засгийн үндсийг бататгасан заалтууд оржээ. Монгол улсад газар, уурхай, ой мод, ус тэдгээрийн баялагууд “бүрнээ ардын мэдэлд байвал зохино” гэж заахын хамт “энэ тухай хувийн өмч байгуулж үл болно” гэсэн нь байгалийн баялгийг ард нийтийн буюу төрийн өмч хэмээн үзсэн хэрэг байв. Түүнчлэн улсын аж ахуй, эдийн засгийн бодлогыг улсаас (Засгийн газраас-Ц.Б.) эрхлэн удирдах ба “гадаадтай харилцах худалдааг улсын онц эрх болгон авах” чухал заалтыг баталжээ. Түүнчлэн 2 дугаар бүлэгт аж үйлдвэрийн бодлогыг зохиох, концесс ба монополь гэдэг онц эрхийг олгох, өөрчлөх, устгах, улсын орлого зарлагыг батлах, гувчуур татварыг тогтоох, мөнгөн тэмдэгт зоос үйлдүүлэх, аливаа хэмжүүр, жигнүүрийг тогтоох зэрэг санхүү, эдийн засгийн онц эрхүүдийг Улсын их хурал, Бага хурал, Засгийн газарт эрхлүүлэхээр заасан байна¹⁰.

Үндсэн хуулийн гол агуулга нь Монгол улсын төрийн байгууллын тогтолцоог хуульчлан тодорхойлж, төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан байна. Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 4 дүгээр зүйлд: “Бүгд Найрамдах Монгол Ард улсын дээд эрхийг улсын их хуралд хадгалах бөгөөд мөн хурлын чөлөө цагт улсын бага хуралд хадгалуулах ба бас мөн хурлын чөлөө цагт бага хурлын тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын дунд хадгалуулбал зохино” хэмээн заасан байна. УИХ нь төрийн дээд эрх барих байгууллага, ардын төлөөлөгчдийн сонгуулийн дүнд бүрдэх ажээ. Үүний хамт их хурлын төлөөлөгчдийн олон шатны хурал буюу 10 гэр, баг, сум, хошуу, аймгийн төлөөлөгчдийн хурлаас шат дараалан сонгож байхаар тогтжээ. Улсын их хурал нь 30 гишүүнээс бүрдсэн Улсын бага хурал, 5 гишүүнээс бүрдсэн түүний тэргүүлэгчдийг байгуулах, Бага хурал нь хууль дүрэм, тогтоол тушаал гаргах, засгийн газар ба олон яам газруудыг хянан байцаах, улсын бүх орлого зарлагын төсөвлөсөн дансыг батлах зэрэг үүргийг хэрэгжүүлэх болсон байна. Өөрөөр хэлбэл, Улсын их хурал, байнгын ажиллагаатай бага хурал, түүний тэргүүлэгчид гэсэн гурван институтээс бүрдсэн хууль тогтоох, хуульд хяналт тавих тогтолцоог бүрдүүлж өгчээ. Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах, батлах явдлыг зөвхөн улсын их хурлын эрх мэдэлд хамааруулжээ.

⁹ БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл. УБ.1972. т.119.

¹⁰ БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл. УБ.1972. т.119-122.

Засгийн газрын эрх үүргийг: “Засгийн газар бол тус улсын ерөнхийлөн захирах газар мөн бөгөөд гишүүд нь Ерөнхий сайд, жинхэнэ орлогч сайд, бүх цэргийн ба эдийн засгийн зөвлөлийн тэргүүлэгчид, бүх цэргийн жанжин, улсын хянан байцаагч, дотоод, гадаад, цэрэг, санхүү, аж үйлдвэр, шүүх, ардыг гэгээрүүлэх яамны сайдууд болно” гэж заажээ¹¹. Мөн “Засгийн газар нь тус газрын эрхлэн шийтгэх зүйлүүдийн дүрэмд дурдсан аливаа хэргийг гүйцэтгэн явуулбаас зохино” гэжээ. Ингэснээр Засгийн газар нь улсын их хурлаас сонгогдсон Бага хурлаар байгуулагдаж, бага хурал ба их хурлын өмнө давхар хариуцлага хүлээж, ажлаа тайлагнах болжээ.

Төрийн эрх мэдэл хуваарилах сонгодог онол, зарчмын үүднээс авч үзвэл эрх мэдэл холилдсон, харилцааны хяналт тэнцэлтэйгээр эрх мэдэл бүрийг нарийн тогтоож өгөх талаар учир дутагдалтай байсан бөгөөд энэ нь 1930-аад оны дунд үеэс хойш илтэд тодорч нэг хувь хүн, нэг байгууллагад эрх мэдэл хэт төвлөрөх нөхцөлийг бий болгосон гэх үр дагаврыг бий болгожээ.

Дээр дурдсан заалтуудаас үзэхэд БНМАУ орчин үеийн хэллэгээр парламентын засаглалтай улс болсон гэж хэлж болно. Улсын дээд эрх нь доороос дээш олон шатны сонгуулиар байгуулагдсан Улсын их хуралд хадгалагдах бөгөөд улсын их хурлын чөлөө цагт байнгын ажиллагаатай улсын бага хурал, түүний тэргүүлэгчид тэрхүү дээд эрхийг хэрэгжүүлэхээр болжээ. Гэвч УИХ, УБХ-ын байнгын парламентын чанарыг алдагдуулсан нэг заалт бол тэдний бүрэн эрхийг анх төсөлд зааснаар 3 жилээр бус нэг жилээр тогтоосон, мөн “улсын бага хурлын чөлөө цагт дээд эрхийг бага хурлын тэргүүлэгчид ба засгийн газрын дунд хадгалуулна” гэсэн зөрчилтэй заалт болно¹².

Үндсэн хуульд улсын бага хурлын ээлжит чуулганыг жилд хоёр удаа хуралдуулж байхаар тогтсон байна. 1925-1929 онуудад хуралдсан улсын бага хурлын ээлжит чуулгануудад (бүгд 15 удаа хуралдсан) бага хурлын тэргүүлэгчид нь засгийн газрын тайлан, бүх яам, тусгай газруудын тайланг хэлэлцэж тогтоол гаргаж байв. Улсын бага хурал нь их хурлын чөлөө цагт хууль тогтоох дээд эрхийг хэрэгжүүлж байв. Жишээ нь: Улсын II бага хурал (1925) улсын их хурлын шинэчилсэн дүрэм, хурлын төлөөлөгчдийн сонгуулийн дүрэм, улсын их ба бага хурлын гишүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, улсын бага хурлын тэргүүлэгчдийн дүрэм, засгийн газрын дүрэм, нутгийн захиргааны дүрмийг тус тус баталсан байна¹³.

Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэгт “Нутгийн захиргааны тухай” асуудал багтсан бөгөөд “Нутгийн захиргааны хууль дүрмийн ёсоор аймаг, хошуу, сум баг, арван гэр хүртэл, олон хотын газар, орон нутгийн хурал байгуулбал зохино” гэж заагаад “нутгийн хурал нь аливаа аж ахуй ба албаны хэргүүдийг гүйцэтгэн явуулахаар өөрсдийн дундаас аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэрийн аливаа хэрэг явдлыг гүйцэтгэх захиргааны газрыг сонгон байгуулбал зохих бөгөөд мөн албан хаагчдыг нэгэн жилийн хугацаагаар сонговол зохино” гэжээ. Үндсэн хуулийн дагуу 1925 онд нутгийн захиргааны дүрмийг, 1933 онд аймгийн хурал, сумын хурал ба багийн хурлын дүрмийг тус тус баталсан байна.

¹¹ БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл. УБ.1972. т.124.

¹² БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. УБ. 1984. т.258.

¹³ БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. УБ. 1984. т. 142.

1924 оны Үндсэн хуулийн хамгийн зөрчилтэй, хатуу ангич байр сууринаас бичигдсэн бүлэг бол “Сонгох, сонгогдох эрхийн тухай” 4 дүгээр бүлэг болно. Тус бүлэгт 18 насанд хүрсэн тус улсын харьяат эрэгтэй, эмэгтэй хэн боловч Улсын их, бага хурал ба нутгийн хурлуудад сонгох ба сонгогдох эрхийг эдэлнэ гэж заасан боловч 36 дугаар зүйлд сонгох, сонгогдох эрхгүй хүмүүс хэмээн урьдын ван гүн, хутагт хувилгаад, сүм хийдэд данстай лам нар, мөлжигч, мөнгө хүүлэгчид зэрэг 5 төрлийн хүмүүсийг зааж өгчээ¹⁴.

1925 оны Улсын II бага хурлаар “БНМАУ-ын улсын их хурлын шинэчилсэн дүрэм”-ийг баталсан бөгөөд 1925-1934 онуудад улсын их хурал жил бүр хуралдаж байсан бөгөөд 1934 оноос улсын их хурлыг 3 жилд нэг удаа хуралдуулж байхаар тогтжээ. Улсын их хурал 1924-1940 онд найман удаа, 1924-1930 онуудад жил алгасалгүй хуралдаж байжээ. Улсын их хурал тус орны дотоод гадаад бодлого, түүнчлэн улсын бага хурал, түүний тэргүүлэгчид, засгийн газар, бүх яам, тусгай газар, аймаг хотын гүйцэтгэх захиргаадын ажлын тайланг хэлэлцэж зохих шийдвэр гаргаж байв¹⁵.

Үндсэн хуулийн сургамж ба залгамж чанар. Хүний эрх, эрх чөлөө буюу иргэдийн үндсэн эрх, эрх чөлөө үүргийг заан бэхжүүлсэн хэм хэмжээнүүд Үндсэн хуулийн эрх зүйн гол институт байдаг. Тэгвэл Анхдугаар Үндсэн хуульд заан бэхжүүлсэн иргэдийн эрх, эрх чөлөөний талаарх заалтууд тухайн цаг үедээ үнэхээр шинэ содон зүйл байв. Энэ талаар академич Ж.Болдбаатар абугай бичихдээ “Тус улсын Анхдугаар Үндсэн хуулиар анх удаа Монгол хүний эрх, эрх чөлөөг тунхагласан нь хүний наад захын эрхийг үл мэдрэн, хамжлагат ёсны бурангуй байдалд байсан монголчуудын хувьд цоо шинэ зүйл, хувь хүний халдашгүй дархан байдлыг тодорхой хэмжээгээр эдэлсэн түүхэн том үйл явдал байлаа. Монгол хүн сонгох, сонгогдох, үг хэлэх, хурал цуглаан хийх, хэвлэн нийтлэх эрхээ эдэлж, улс амьдрал руу тэмүүлж байлаа. Ялангуяа эмэгтэйчүүдэд эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил тэгш эрх олгосноор Монгол Улс өрнө, дорнын өндөр хөгжилтэй орнуудаас өмнө эмэгтэйчүүдийн тэгш эрхийг хуульчлан тунхагласан нь Монголын төдийгүй, олон улсын эрх зүйд гарсан шинэ үзэгдэл байв”¹⁶ тэмдэглэжээ.

Анхдугаар Үндсэн хуульд тунхагласан хүний эрх, эрх чөлөөний түүхэн дэвшилттэй болон саар зүйлийн талаарх асуудлыг эрдэмтэд аль аль талаас нь авч үзэж дүгнэсэн байна.

Б.Чимид абугай бичихдээ “... Төрийн байгууллагын нийгэмшлийн үндсийг большевик маягаар сонгож пролетари буюу эсвэл “ажилчин, тариачин” хэмээсний оронд “жинхэнэ ард” гэж хүн амын асар олонхийн хамгийн ядуулаг хэсгийг засгийн эрхийн эх үүсвэр болгосон байна. Ингэснээр монголын ард түмнийг улс төрийн хагаралд оруулж нэг хэсэг нь нөгөө хэсгийгээ ангийн хувьд “устгах” зүүний үзэл баримтлалд автан улаан хувьсгалчийн хэлмэгдүүлэлд хүргэсэн гэх үндэстэй”¹⁷ гэжээ.

Харин “Шинэ эргэлтийн бодлого”-ын үед үндэсний ардчилсан чиг шугам сэргэж, нийгмийн дэвшлийн шинж тэмдэг илт мэдэгдсэн боловч улс төрийн хэлмэгдүүлэлтийн

¹⁴ БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл. УБ.1972. т.125.

¹⁵ Жалан-аажав С. (1967) Ардын хувьсгалт төрийн хууль тогтоох үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл (1921-1940). УБ.1967. т.138-139.

¹⁶ Ж.Болдбаатар, Монголын улс төр, шашин соёлын түүхийн судалгаа. УБ., 2018, т.89-90

¹⁷ Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан, Монгол улсын Үндсэн хууль: Баримт бичиг эмхэтгэл, УБ., 2004, т.48

уршигт үр дагавраар тасалджээ. Улс орны насанд хүрсэн арван эрэгтэй хүн тутмын нэг нь сталинистуудын гарт өртөгдөн хэлмэгдэж хохирсон өөр нэг ч улс орон дэлхий дахинд байгаагүй гэдгийг баттай хэлж болно. Энэхүү геноцидийн гол буруутан нь Монголын геополитикийн орчинд гарсан их хувьсгал, түүнд үндэслэсэн ЗХУ-ын стратегийн сонирхол, ер нь сталинч хүчнийхэн болж байв¹⁸.

Хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлаж дарангуйлал үүсгэхгүйн тулд төрийн эрх мэдлийг хэт төвлөрүүлэхгүй байх Үндсэн хуульт ёсны шаардлага хангагдаагүй нь үүнээс харагдаж байна.

Засаг төрийн байгууллагын төвлөрсөн тогтолцоо нь эхэндээ таарч тохирч байсан боловч цаашдаа улам чангарч ноцтой гажуудлын замд орсныг 1920-иод оны сүүл үеэс эхэлсэн үйл явц нотлон харуулдаг. Энэ ч учраас төрийн эрх мэдлийг харилцан хяналт, тэнцэлтэйгээр хуваарилсны үндсэн дээр Анхдугаар Үндсэн хуульдаа тунхаглан заасан эрх, эрх чөлөөнүүдийн агуулгыг 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн II бүлэгт нэг бүрчлэн тусгаж, олон улсын нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчим, хэм хэмжээний дагуу хүний ба иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг бататгаж өгчээ.

Үүний нэг жишээ бол Анхдугаар Үндсэн хуулийн 1 дүгээр бүлгийн 3 дугаар зүйлд “Тус улсын харьяат аливаа хүний шүтэх, итгэх явдалд бүрнээ эрх чөлөө олгохын тул шашны хэргийг улс төрийн хэргээс тусгаар байгуулж, шашин шүтлэгийн явдлыг өөр өөрийн дур сүсгээр болговол зохино”¹⁹ гэж заасан байдаг.

Тэгвэл Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийн IX дүгээр зүйлд:

1. Монгол Улсад төр нь шашнаа хүндэтгэж, шашин нь төрөө дээдэлнэ;
2. Төрийн байгууллага шашны, сүм хийд улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулж болохгүй;
3. Төр, сүм хийдийн хоорондын харилцааг хуулиар зохицуулна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арвандөрөвдүгээр зүйлийн II дугаар зүйлд “Хүнийг ... шашин шүтлэг ... нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно”, Арванзургадугаар зүйлийн 15-д “шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөтэй” хэмээн тус тус зааж өгснийг дурдаж болно.

Үндсэн хуулийн ач холбогдол, сургамжийг хураангуйлан дүгнэж хэлбэл, Монгол улс XX зууны эхний 24 жилд хоёр удаагийн хувьсгалаар тусгаар тогтнолоо сэргээн, бэхжүүлэх хамгаалахад чиглэсэн нөр их ажил хийж, хичээн зүтгэсэн ч геополитикийн хайчинд орж нэн төвөгтэй нөхцөл байдлын дунд хүн ам цөөн, буурай хөгжилтэйн эрхээр хүчин мөхсөдөхийн зовлон зүдгүүрийг туулж ирэв.

Энэ амаргүй үед Монголын тухайн үеийн эрх баригчид дотроо санал зөрөлдөөнтэй байсан хэдий ч Зөвлөлт Оросын нөлөөгөөр хөгжлийн чиг баримжааг сонгож Үндсэн хуулийн төслийг маш богино хугацаанд боловсруулж шатлан сонгогдож ирсэн ард түмний төлөөллийн дээд байгууллага Улсын Их Хурлаас батлуулсан нь түүхэн зайлшгүй зүйл байсан гэж үзэж байна.

¹⁸ Ц.Батбаяр, Д.Лүндээжанцан. Хэмжээт цаазатаас БН Засагт шилжсэн нь: Анхдугаар Үндсэн хууль (1921-1924). УБ., 2023. т.188.

¹⁹ БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. УБ. 1984. т. 298.

Тухайн цаг үеийн Монголын нийгмийн сонголт өнөө үеийнхээр бол жам ёсны хөгжлийг сонгож авах боломж туйлын хомс, гаднын дарамт шахалтын улмаас үнэндээ өөр сонголт байгаагүйг ойлгох хэрэгтэй.

Монголын үндэсний ардчилсан үзэлтнүүдийн зүтгэлээр нийгмийн жам ёсны голдирлоор улс орныг удирдах, хууль тогтоох үйл ажиллагаа үндсэндээ 1928 оныг хүртэл үргэлжилж чадсан байдгийг энэ зурвас үеүдэд хууль тогтоомжид хийсэн судалгаа харуулдаг.

Энэ ч учраас «Анхдугаар Үндсэн хуулийг социалист болон үндэсний ардчилсан үзлийн зааг дээр баригдсан гэж үзэх ч бий».²⁰

Анхдугаар Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд бүх хэргийг ард түмнээс удирдан гүйцэтгэх явдлыг хүндэтгэх гэсэн заалт нь засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх, төрийн эрх мэдлийн уг сурвалж ард иргэд байх зарчмыг анх удаа Үндсэн хуульд суулгаж өгсөн хэрэг бөгөөд энэ нь дараа дараагийн Үндсэн хуульд бэхжигдэж улмаар шинэ Үндсэн хуулийн мөн л 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг болж (Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ) оржээ.

Дээр дурдсан иргэдийн эрх, эрх чөлөө, үүргийг Анхдугаар Үндсэн хуульд тунхаглан заасны дотор эмэгтэйчүүдэд, эрэгтэйчүүдийн нэг адил тэгш эрх олгосон нь ардчиллын өлгийд тооцогддог орнуудаас хорь, гучин жилийн өмнө Үндсэн хуульдаа бэхжүүлэх өгсөн хэрэг болов.

Анхдугаар Үндсэн хуульд «ардын хувьсгалт цэргийг бэхжүүлж, ард иргэдийг цэргийн эрдэмт сургахаар заасан нь тусгаар тогтнолыг хамгаалан бэхжүүлэх их хэргийн баттай үндэс»²¹ болсон байна.

Ийнхүү монголын төрт ёсны түүхэнд Монгол улс анх удаа орчин үеийн бичмэл үндсэн хуулийн хэлбэр, бүтэц, агуулгыг хангасан Үндсэн хуультай болсон нь эрх зүйн хөгжилд том дэвшил авчирчээ.

Энэ ч чанараараа өнөөгийн шинэ Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах, хэлэлцэж батлахад хэлбэрийн төдийгүй агуулга, мөн чанарын талаасаа ч арга зүйн үндэс суурь болсонд түүний бас нэг түүхэн ач холбогдол оршино.

Анхдугаар Үндсэн хуулийн зорилго, зорилт, иргэдийн сонгох, сонгогдох эрх зэрэг асуудлаар ангич үзлийн үүднээс хандсан гэх шүүмжлэл дагуулдаг.

Монголчуудын дотор нь нэг талаас жинхэнэ ардад (хүн амын асар олонх) бүх эрхийг эдлүүлж, нөгөө талаас ашгийг эрмэлзэн бусдыг зарж амьдрагчид; жинхэнэ худалдааны ба мөнгө хүүлэгчид; ван, гүн, хутагт хувилгаад, сүм хийдэд үргэлж суух санваартан, лам нарын сонгох, сонгогдох эрхийг хассан төдийгүй цаашдаа энэ нь дараа дараагийн нугалаа, завхрал улс төрийн хэлмэгдүүлэлтэд хүргэсэн сургамжийг үлдээсэн билээ.

²⁰ Ж.Болдбаатар, Монголын улс төр, шашин соёлын түүхийн судалгаа, II боть, УБ., 2018, т.88

²¹ М.Санждорж, Ардын төрийн түүх, УБ., 1974, т.154

Бас нэгэн хатуу түүхэн сургамж бол Үндсэн хуулиа боловсруулах, батлах явцад аль болох гаднын хүчний нөлөөг саармагжуулах явдал билээ. 1920-иод оны эхэн үеийн Монгол орны нөхцөлд Коминтерн, БХК (б) нам зэрэг гаднын хүчний нөлөө хэтийдэж, 1921-1924 оны зурвас үед жам ёсны голдиролдоо явж байсан үйл явцыг завхруулж, “ажилчин, тариачин” хэмээх хөдөлмөрчин ардын эрх ашгийг Монголын малчдын уламжлалт нийгэмд тулган хүлээлгэж, “жинхэнэ ард”-ын эрх ашгийг хамгаалах Үндсэн хуулийг нялзаасан билээ.

Энэ сургамж 1990 оны эхээр ч тулгамдсан асуудал байсныг Б.Чимид абугай дараах байдлаар илэрхийлжээ. Тэрбээр “1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хууль бол зарим нам, улс төрийн хүчний мушгин гүжирдэж байсан шиг гадны улс гүрэн зохиомжилж тулган хүлээлгэсэн зүйл огтхон ч биш. Харин монголчууд өөрсдөө судлан, түүх уламжлал, өвөрмөц нөхцөл, өнө удаан оршин тогтнох нөхцөлөө эш үндэс болгож, дэлхийн ардчилсан улсуудын нийтлэг жишгийг харгалзаж гаднын ганц ч хүний гар хүргэлгүй өөрсдөө боловсруулж, байнгын парламент, ард түмэн, тэдний сонгосон Ардын Их Хурал дараалан хэлэлцэж баталсан улс төр, эрх зүйн үндсэн баримт бичиг мөн”²² гэжээ.

Эдгээр сургамж 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж, ард түмнээр хэлэлцүүлэх, Улсын Бага Хурал, Ардын Их Хурлын хуралдаанаар хэлэлцэн батлах бүхий л шатанд өмнө хүрсэн ололт, төвшин, засаж өөрчлөх саар зүйлүүдийг хамтад нь авч үзэж, авах гээхийн ухаанаар хандахад хүргэсэн болой.

Дүгнэлт

1924 оны анхдугаар үндсэн хууль ийнхүү нэг талаас Коминтерны төлөөлөгчөөр голлосон Монгол орныг “зөвлөлтжүүлэх” гэсэн хэт хувьсгалч хүчин, нөгөө талаас Монголын нийгэм, аж ахуй, сэтгэлгээний уламжлал, ард түмний шашин шүтлэг зэрэг онцлог байдал, 1921-1924 оны Улсын түр хурал, ардын засгийг хэрэгжүүлсэн туршлага зэргийг харгалзсан үндэсний дэвшилт үзэлтнүүд хоорондын тодорхой хэмжээний зөвшилцөл, тохиролцооны үр дүн байсан гэж үзэж болно. Зөвлөлтийн Үндсэн хуулийн нөлөө хүн амын ядуу дунд давхраа болох “жинхэнэ ард”-ын эрх ашгийг тунхагласан чанартай ангич заалтууд, ард нийтийн сонгох, сонгогдох эрхийг хязгаарласан заалтууд зэрэгт тод тусгалаа олсон юм. Гэвч Европын олон орны нийтлэг жишигт нийцүүлэн парламент буюу “улсын хурал” хэмээх ойлголтыг Монголын нөхцөлд нийцүүлэн, УИХ, УБХ, түүний тэргүүлэгчид гэсэн гурван институттай хууль тогтоох дээд байгууллагын тогтолцоог бий болгож 1924-1940 он хүртэл тууштай хэвшүүлэн хэрэгжүүлж чадсан нь ХХ зууны Монголын анхдугаар Үндсэн хуулийн том ололт болно.

Ном зүй:

- Монгол Улсын Үндэсний Төв Архив (МУУТА)
- МУУТА, ТБА, Х-11, Д-1, ХН-4, хуудас 2-3.
- МУУТА, УТНОНББА, Х-1, Д-1, ХН-289, хуудас 424-425.

²² Б.Чимид. Монгол улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн тулгамдсан зарим асуудал.//“Хууль дээдлэх ёс”. 2011. № 4 (35). т.9-10.

- Амарсанаа Ж., Батсайхан О, Монгол улсын Үндсэн хууль: Баримт бичиг эмхэтгэл, УБ., 2004
- Батбаяр Ц., Лүндээжанцан Д. Хэмжээт цаазатаас Бүгд Найрамдах Засагт шилжсэн нь: Анхдугаар Үндсэн хууль (1921-1924). УБ., 2023.
- Бауден, Ч.Р. Монголын орчин үеийн түүх. Улаанбаатар. 2018.
- БНМАУ-ын анхдугаар их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. УБ. 1984.
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл. УБ. 1972.
- Даш Д. БНМАУ-ыг тунхагласан түүхээс. УБ. 1984.
- Дашдаваа Ч. Улаан түүх (Коминтерн ба Монгол). УБ. 2003.
- Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж. Баримт бичгийн эмхэтгэл. Эмхэтгэсэн Х.Магсаржав, О.Батсайхан. УБ. 1998.
- Жалан-аажав С. Ардын хувьсгалт төрийн хууль тогтоох үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл (1921-1940). УБ. 1967.
- Коминтерн ба Монгол. Баримтын эмхтгэл.УБ.1996.
- МАХН-ын III их хурал. Дэлгэрэнгүй тэмдэглэл. УБ. 1966.
- Монголия в документах Коминтерна. Часть I (1919-1929). Улан-Уде. 2012.
- Орос, Хятадын гэрээ, хэлэлцээрүүдийн эмхэтгэл. Эмхэтгэсэн М.Батчимэг. УБ. 2017.
- Санждорж М. Ардын төрийн түүх. УБ. 1974.

ҮНДСЭН ХУУЛЬ УЛС ТӨР, ЭРХИЙН ДЭЭД БАРИМТ БИЧИГ БОЛОХ НЬ

С.МӨНХБАТ, МУИС-ийн Улс төр судлал, олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн захирал,
Улс төр судлалын доктор (Ph.D), профессор,
E-mail: munkhbat.s@num.edu.mn

Ж.ЖАРГАЛ, Удирдлагын академийн Судалгаа, эрдэм шинжилгээний албаны дарга
Улс төр судлалын доктор (Ph.D), дэд профессор,
E-mail: jargal.j@naog.gov.mn

Хураангуй

Тус илтгэлд Үндсэн хуулийн улс төр, эрхийн дээд баримт бичиг болох тухай асуудлыг улс төрийн шинжлэх ухааны онол, арга зүйн үүднээс авч үзлээ. Үндсэн хуулийн онолын үндэс суурийг тавихад Аристотель, Хоббс, Локкийн бүтээлүүд, Гроцийн нийгмийн гэрээний онол чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байдаг. Үндсэн хуулийг бид эрх зүйн талаас нь бус улс үндэсний хэмжээнд хүчин төгөлдөр үйлчилж, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц улс төр, эрх зүй, нийгмийн зохион байгуулалт, хүний эрхийн суурь баримт бичиг болох талаас нь судлах хэрэгцээ шаардлага байна. Илтгэлийн хүрээнд Монголын Үндсэн хуульт ёсны уг сурвалжийг төрт ёсны түүхэн уламжлал, үнэт зүйлс, их засаг хууль болон Жамсрангийн Цэвээний “Улсын эрх” бүтээлтэй холбон гаргаж ирэхийг зорилоо. Түүнчлэн 1924, 1940, 1960, 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийг улс төр, эрхийн баримт бичиг баримт болох талаас авч үзлээ.

Түлхүүр үг: Үндсэн хууль, нийгмийн гэрээ, төр, иргэн, үндсэн хуульт ёс, хүний эрхийн суурь үндэс.

Өмнөтгөл

Үндсэн хууль нь тухайн улсын төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, засаглалын үйл явц, төрийн байгуулал, институци хоорондын харилцаа, тэдгээрийн эрх мэдэл, чиг үүргийг тодорхойлж өгдөг. Түүнчлэн төрийн институциуд болон иргэд хоорондын харилцааг зохицуулж, төрийн үйл ажиллагаанд бодит хязгаарлалтыг тавьдаг. Нэг талаас үндсэн хууль эрх баригчдын гарыг дөнгөлж нөгөө талаас тэдэнд эрх мэдэл өгөх замаар бэхжүүлж өгдөг (Denis J. Calligan, Mila Versteeg, 2013). Үндсэн хуулийн тухай үзэл санаа эртний Грекийн сэтгэгч Аристотелийн “Афины Үндсэн хууль” (Jonathan Barnes, 2016) бүтээлээс эх үндэслэн явсаар дундад зуун, Христосын шашинд ертөнцийн хууль болох тухай гардаг. Харин орчин үеийн үндсэн хуулийн онолын суурь нь нийгмийн гэрээний онол дээр тулгуурладаг бөгөөд энэ тухай бид илтгэлдээ тодорхой авч үзэх болно.

Үндсэн хууль нь улс төр, эрхийн дээд баримт бичиг болохын хувьд:

1. Иргэн болон төрийн хооронд байгуулсан нийгмийн гэрээ юм.
2. Үндсэн хууль нь үнэт зүйлсийн нэгдсэн илэрхийлэл юм.
3. Эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн гурван салаа мөчирт хуваарилж, засаглалын хяналт-тэнцлийг тогтоож өгдөг.
4. Төр, иргэн, нийгмийн харилцааг гагнан холбож, харилцан бие биетэйгээ зөвшилцөн орших үндсийг бий болгодог.
5. Ард түмний хүсэл зоригийн нэгдсэн илэрхийлэл учир легитим байдал нь бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн баримт бичиг юм.

Үндсэн хууль нь нэг талаас тухайн улсын эрх зүйн тогтолцооны суурь болдог эрх зүйн баримт бичиг боловч нөгөө талаас засаглалын институциудийн харилцааг тодорхойлж өгдөг УЛС ТӨРИЙН баримт бичиг юм. Бид энэхүү илтгэлдээ манай улсын эрдэмтэн судлаачид харьцангуй бага судалсан талаас буюу улс төр, эрхийн гэрээний баримт бичиг болох өнцгөөс Үндсэн хуулийн асуудлыг авч үзэхийг зорилоо.

1. Үндсэн хуулийн уг сурвалжийг улс төрийн сэтгэлгээний түүхийн үүднээс харах нь

Үндсэн хуулийг улс төр, эрхийн дээд баримт бичиг болох тухай үзэл санаа болон үндсэн хуульт ёсны уг сурвалжийг улс төрийн сэтгэлгээний түүхээс хайж үзье. Эртний Грекийн сэтгэгч Аристотелийн “Улс төр”, “Никомахын ёс зүй”, “Афины үндсэн хууль” бүтээлүүдэд үндсэн хуулийн үзэл санаа тусгалаа олсон байдаг. Тэрээр үндсэн хууль гэсэн үгийг өөр өөр утгаар хэрэглэсэн байдаг бөгөөд (constitution - politeia) түүний нэг утга нь полис буюу улс дах албан тушаалын хуваарилалт юм (Britannica, 2024).

Аристотель засаглалын сайн муу хэлбэрүүдийг ангилж, сайн хэлбэрт нь хаант засаг, язгууртны засаг, энэ хоёрын хосолсон хэлбэр буюу нэг хүн, цөөн хүн, олонх удирдаж болдог полити-ийг нэрлэсэн. Харин засаглалын муу хэлбэрт тирани, олигархи болон дарангуйлагч, баян чинээлэг олигархууд, ядуу дорой иргэд зөвхөн ашиг сонирхлын төлөө засагладаг ардчилал (democracy)-ийг оруулсан байдаг. Аристотель улс орны амьдралд хууль асар их нөлөөтэй гэж үзсэн байдаг. Хууль нь нийтийн сайн сайхны төлөө, нийт улс орны, бүх анги давхраануудын, баян болон ядуу, язгууртнууд болон ард түмний тусын тулд үйлчлэх ёстой. Хууль нь эвлэрүүлэгч шинжтэй бөгөөд хэн нэгний, хэсэг бүлгийн ашиг сонирхолд үйлчлэх ёсгүй. Тухайн үеийн эртний Грекийн хот улсуудад тогтож байсан дэглэмүүдийг ангилж, төр барьж байгаа удирдагчид нь хэрхэн засаглаж байсныг тодорхой жишээ баримтаар судлан гаргаж ирсэн явдал нь уг бүтээлийн гол үнэ цэнэ юм. Аристотелийн үзэл санаа нь бидэнд нийтийн сайн сайхны төлөөх төрийн институци, засаглалын хэлбэр ямар байдаг тухай ерөнхий санаа ойлголтыг (George Duke, 2022) өгснөөрөө чухал ач холбогдолтой бөгөөд Ромын эрх зүй болон дараагийн үеийн сэтгэгчдэд хүчтэй нөлөө үзүүлсэн билээ.

Орчин үеийн үндсэн хуульт ёсны онолын суурь нь нийгмийн гэрээний онолоос эх үндэстэй. Голландын сэтгэгч, төрийн зүтгэлтэн Г. Гроций төрийн гарал үүсэл, нийгэм, улс төрийн харилцааны уг үндэс нь нийгмийн гэрээн дээр суурилдаг гэж үзсэн (Romain F.L.Girard, 2014). Улсыг удирдагчдын үүрэг нь иргэнээ хамгаалах бөгөөд цор ганц энэ зорилгын төлөө түүнд эрх мэдлийг өгсөн. Хүчирхийллийн эсрэг тэмцэх хүчгүй байсан учир хүмүүс сайн дураараа төрд нэгдсэн гэдэгт илтгэлтэй байв. Тэрээр нийгмийн гэрээг хүн төрөлхтний түүхийн бодит баримт гэж харсан бөгөөд улс бүрийн үндсэн хууль нь нийгмийн гэрээний үргэлжлэл, түүнээс урган гарсан гэж үзжээ. Өөрөөр хэлбэл хүн бүр өөрсдөдөө хамгийн тохиромжтой гэж үзсэн төрийн хэлбэрийг сонгодог байна. Гроций нь жам ёсны эрхийн үзэл санааны суурийг тавиад зогсохгүй улс орон, хүн элгэн хоорондын харилцааны тухай олон чухал үзэл санааг дэвшүүлсэн бөгөөд нийгмийн гэрээний онолын хожмын үеийн сэтгэгчдэд чухал нөлөө үзүүлсэн.

Нийгмийн гэрээний тухай ойлголтыг цогцоор ойлгохын тулд бид Т.Хоббс, Ж.Локк, Ш.Л.Монтескье, Ж.Ж.Руссогийн үзэл санааг эргэн санах шаардлагатай болно. Ж. Локкын нутаг нэгтэн Т.Хоббс “Левиафан” хэмээх бүтээлдээ жам ёсны байдлыг төргүй, хүмүүс айдастай амьдарч, “бүгдийн эсрэг бүгд дайтсан” үе байсан гэж тодорхойлжээ (Patricia Springborg, 2007). Энэ нь жам ёсны нөхцөл байдлаас

гарах арга замыг хайхад хүргэсэн бөгөөд хүмүүс хамтдаа бүхнийг чөлөөтэй хийх эрхээсээ татгалзжээ. Хүмүүс жам ёсныхоо эрхээсээ (өөрийгөө хамгаалахын тулд юу хүссэнээ хийх эрх) татгалзаж, түүнийгээ төрд шилжүүлэн өгсөн байна.

Ж. Локк “жам ёсны нөхцөл байдал” гэсэн ойлголтоос эхэлж судалгаагаа эхэлсэн бөгөөд жам ёсны нөхцөл байдал гэдэг нь өөрийн өмч хөрөнгөө чөлөөтэй захиран зарцуулах бүрэн эрх чөлөө, хэн ч бусдаасаа илүү их эрх мэдэл эдэлдэггүй, бүх засаглал болон эрх зүй харилцан хамааралд оршдог тэгш эрхийн нөхцөл байдал юм гэжээ (Lloyd Thomas, 2002). Хүмүүс байгалиасаа, жам ёсны нөхцөлд бүгд эрх чөлөөтэй, хуулийн өмнө тэгш эрхтэй төрдөг байна.

Ж. Локк жам ёсны эрхэд амьд явах, эрх чөлөөтэй байх, хувийн өмчтэй байх эрхүүдийг оруулжээ. Жам ёсны эрхэд дутагдал бий. Нэгдүгээрт, тодорхой бус бөгөөд хүн болгонд хувийн ашиг гэж бий, тиймээс ч бүгд нэг хуульд захирагддаггүй. Хоёрдугаарт, хүн өөрөө шүүгч учраас хөндлөнгийн шударга шүүх гэж байхгүй. Гуравдугаарт, хохирсон хүн ихэнх тохиолдолд шударгаар шүүлгэж чаддаггүй. Ийм учраас хүний эрх хангагдаж чаддаггүй байна. Нийгмийн гэрээ нь хууль, дэг журмыг тогтоож, жам ёсны эрхийн тодорхойгүй байдлыг тодорхой хууль болон шударга байгууллагуудаар сольдог ажээ.

Төрийн засаглал нь хууль тогтоох (хууль гаргадаг), гүйцэтгэх (хуулийг амьдралд хэрэгжүүлдэг), холбооны (гадаад бодлогын асуудлыг хариуцна) гэсэн гурван хэлбэртэй. Ж. Локк шүүх засаглалыг гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд оруулжээ. Хууль тогтоох засаглал нь ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлэх ёстой. Хууль тогтоох засаглал дараах шаардлагуудыг биелүүлэх ёстой: хууль нь бүх хүнд тэгш үйлчлэх ёстой; хууль нь хүмүүсийг дарамтлахын тулд бус тэдний сайн сайхны төлөө гарах ёстой; Ард түмний зөвшөөрөлгүйгээр татварыг нэмэх ёсгүй; хууль тогтоогчид нь өөрсдийн үүргээ хэнд ч хүлээлгэн өгөх ёсгүй. Хэрвээ хууль тогтоох засаглал нь хувийн өмчид халдаж, ард түмнээ боолчилж эхэлбэл иргэдтэйгээ дайны байдалд орох бөгөөд ард түмэн нь захирагдахаа болино. Хэрвээ ерөнхий сайд эсвэл эзэн хаан нь үүргээ биелүүлэхгүй, парламентыг цагт нь хуралдуулахгүй, улс орноо гаднын гүрэнд өгөхийг оролдвол ард түмэн нь шинээр хууль тогтоох засаглалыг байгуулах юм уу эсвэл төрийн хэлбэрээ солих замаар өөрсдийгөө аврах арга хэмжээ авах ёстой. Хэдий чинээ их эрх чөлөөтэй байна, төдий чинээ хувьсгалын хэрэгцээ бага байна (Ricard Ashcraft, 2010).

Ж. Локкын засаглал хуваах тухай сургаал нь Францын либерал үзэлтэн Шарль Луй де Монтескьегийн “Хуулийн амин сүнс” бүтээлийн ачаар олонд түгж, үндсэн хуультай ёсны үзэл санаа хөгжихөд чухал түлхэц болсон байдаг. Тэрээр засаглалыг гүйцэтгэх, шүүх, хууль тогтоох гэж гурав хуваагаад “Хэрвээ энэхүү гурван засаглалыг нэг хүн, эсвэл түшмэд, тайж ноёд, эсвэл энгийн иргэдээс бүрэлдсэн нэг байгууллага хэрэгжүүлсэн бол бүх зүйл устаж үгүй болох байлаа” (Монтескье Ш., 1955) хэмээжээ. Хэрвээ хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоёр хоорондоо нийлбэл, мөн түүнчлэн шүүх засаглал нь дээрх хоёр засаглалаас хамааралтай болох үед улс оронд эрх чөлөө үгүй болно. Энэхүү гурван засаглал нь бие биеэ тэнцвэржүүлж байдаг гэжээ.

Ж. Локкийн засаглал хуваах тухай онолын үзэл баримтлалыг Ш.Л. Монтеские цааш баяжуулан хөгжүүлсэн нь орчин үеийн үндсэн хуулийн амин сүнс болоод зогсохгүй өнөөдөр ч түүний үзэл санааг дэлхийн олон орны үндсэн хуульд эрх мэдлийг хуваарилалт, төрийн байгууллыг тодорхойлоход ашиглаж байна.

Илтгэлийн онол, арга зүйн суурийг гаргах хүрээнд зайлшгүй эргэн харах ёстой нэгэн сэтгэгч бол Ж.Ж.Руссо юм. 1762 онд Руссогийн онолын гол бүтээлүүдийн нэг болох “Нийгмийн гэрээ” хэвлэгдэн гарчээ. Ж.Ж. Руссо эл бүтээлдээ ард түмний эрх болон бие даасан засаглалын тухай үзэл санааг хөгжүүлсэн байна (David Lay Williams, Matthew W. Maguire, 2024). Нийгмийн гэрээний үндсэн дээр байгуулагдсан иргэний нийгэм нь жам ёсны үеийн нийгэмтэй харьцуулахад хамгийн дээд шатны нийгэм мөн юм. Хүн “юу хүссэнээ хийх хязгааргүй эрх” болон жам ёсны эрх чөлөөгөө алдаж оронд нь “эзэмшиж байгаа бүхнээ өмчлөх эрх болон иргэний эрх чөлөөг” олж авдаг ажээ. Ж.Ж. Руссогийн нийгмийн гэрээ ёсоор нийт нийгмийн хүсэл зоригийг илэрхийлээгүй эрх нь хууль бус байдаг. Энэ нь орчин үед ард түмэн нь хүлээн зөвшөөрөөгүй, тэдний эрх ашгийг илэрхийлж чадахгүй үндсэн хууль легитим байж чадахгүй гэсэнтэй агаар нэгэн утга санаа юм.

2. Үндсэн хууль ба улс төр

Үндсэн хуулийн гүйцэтгэх үүргийг эрдэмтэн судлаачид өөр өөрийн өнцгөөр тодорхойлж ирсэн (IDEA, 2017). Бидний энэхүү илтгэлд үндсэн хуулийг улс төр, эрхийн баримт бичиг болохын хувьд дараах байдлаар тодорхойлж болно. Үүнд:

1. **Үндсэн хууль нь улс, үндэстний оршин ахуйг дахин давтагдашгүй байдлаар тодорхойлж өгдөг.** Үүнийг бид дэлхийн ямар ч үндсэн хуулийн оршлоос харж болно.
2. **Үндсэн хууль нь улс төрийн институциуд болон иргэн хоорондын харилцааг зохицуулдаг.** Үндсэн хуулийн энэ үүрэг нь хамгийн өргөн хүрээтэй онцгой үүрэг бөгөөд төрийн институцийн бүтэц, эрх мэдэл, үүрэг, тэдгээрийн хоорондын харилцааг тодорхойлж өгдөг. Институциуд хоорондын харилцаанд хяналт-тэнцэл, томилгоо, сонгуулийн үйл явц, хууль зөрчсөн тохиолдолд засаглалын субъектүүдийг татан буулгах хүртэлх өргөн хүрээтэй харилцааг хамарч эрх мэдлийн хүрээ хязгаарыг тогтоож өгдөг.
3. **Үндсэн хууль нь төрийн эрх мэдлийг босоо, хэвтээ түвшинд хэрхэн хуваарилах, засаглалын ямар субъект хэрэгжүүлэхийг тодорхойлж өгдөг.** Энэ нь төрийн байгууламжийн хувьд холбооны эсвэл нэгдсэн эсэхээс хамаарч харилцан ялгаатай байна. Холбооны улсуудын хувьд босоо түвшний, нэгдмэл улсын тухайд хэвтээ түвшний харилцааны асуудал илүү чухлаар тавигддаг.
4. **Үндсэн хууль нь хүний эрх, эрх чөлөөг бататган, аливаа хууль бус үйлдлээс сахин хамгаалдаг.** Үндсэн хууль нь ардчилал, хүний эрхийн суурь зарчим, үнэт зүйлсийг бататгаж өгдөг.
5. **Үндсэн хууль нь улс төр, нийгэм, эрх зүйн харилцааны гүүр болдог.** Өөрөөр хэлбэл үндэсний зөвшилцөл, эв нэгдэл, итгэлцлийг багтаасан улс төрийн баримт бичиг юм (зураг 1-ээс харна уу).

Зураг 1. Үндсэн хууль нь улс төр, эрх зүй, нийгмийн баримт бичиг болох нь



Үндсэн хууль нь эрх мэдлийн эцсийн цэгийг урьдчилан харах боломжийг өгөхөөс гадна эрх зүйт ёсыг хамгаалдаг.

Үндсэн хууль бол нийгмийн зохион байгуулалтын тусгал юм. Өөрөөр хэлбэл тухайн улс орны ард иргэд, нийгмийн үнэт зүйл, адилсал, хүсэл зоригийн илэрхийлэл болж байдаг.

Үндсэн хууль нь улс орны шийдвэр гаргахад оролцож буй институциудд болон тэдгээрийн эрх мэдлийн хүрээ, хязгаарыг тогтоож, хамгийн үр дүнтэй байдлаар шийдвэр гаргах суурь нөхцөл, эрх мэдлийн хуваарилалтыг хийдэг.

Эх сурвалж: (IDEA, 2017)

Үндсэн хууль яагаад улс төрийн баримт бичиг болдог вэ? Энэ агуулгаар нь дэлгэрүүлж авч үзье. Зарим судлаачид Үндсэн хуулийг улс орны дотоод эрх мэдлийн зөрчлийн үрдүнд бий болдог бүтээгдэхүүн гэж үзэх нь бий. Тухайлбал Р.Хиршел үндсэн хууль бол элитүүд болон сонирхлын бүлгүүдийн дунд үүсдэг хэлцэл тохиролцоо, ашиг сонирхлуудын тусгал гэж авч үзсэн байдаг (Denis J. Calligan, Mila Versteeg, 2013). Үндсэн хуулийн онолын үзэл баримтлалуудыг эргэн санавал Хиршелийн үзэл санаа, тэртээх 300 гаруй жилийн өмнөх нийгмийн гэрээний онолтой утга агуулга дүйж байгааг харж болно. Тэрээр “Улс төрчид, элитүүд, шүүгчдийн стратегийн үйл байдал нь үндсэн хуулийн шинэчлэл хийх хийх цаг хугацаа болоод хуулийн хүрээ, мөн чанар, ялгаатай байдлыг тайлбарлахад гол үүрэг гүйцэтгэдэг” гэж хэлсэн байдаг (Hirschl R, 2004). Энэ нь Үндсэн хууль бол эцсийн дүндээ улс төрийн баримт бичиг болохыг харуулж байна.

Улс төрчдийн хувьд үндсэн хуулийг өөрчлөх, шинэчлэх сонирхол эрх зүйч, хуульчдаас илүү байдаг нь гайхах зүйл биш юм. Үндсэн хуулийн нэг гол зорилго нь эрх мэдлийг бий болгох, түүнийг удирдан чиглүүлэх, хянах явдал юм. Орчин цагийн үндсэн хуулиуд бичигдсэн түүхтэй холбоотой нэгэн сонирхолтой тоо баримтыг авч үзье. Хьюстоны их сургуулийн улс төрийн шинжлэх ухааны тэнхимийн профессор Д.Лутц “Үндсэн хуулийн дизайн боловсруулах зарчмууд” бүтээлдээ (Donald S. Lutz, 2006) 1800-2000 он хүртэлх үндсэн хуулиудын бичигдэж батлагдсан түүхийг судлаад дараах дүгнэлтийг хийсэн байна. Түүний судалгаанаас үндсэн хуулийн бүгд найрамдах улсад байх шаардлагыг хангасан улсын тоо болон үндсэн хуультай улсын тоо хоёрын дунд гурав дахин их зөрүү гарчээ. Өөрөөр хэлбэл үндсэн хуулийг бичих амархан, харин үндсэн хууль ардчилсан улсыг байгуулах илүү хэцүү. Үүний хамгийн ойрын жишээ нь тусгаар тогтнолоо олж, хүлээн зөвшөөрөгдөөд дөнгөж 10 гаруй жил болж буй Өмнөд Судан улс юм. Судлаачид Өмнөд Суданы үндсэн хуулиа

боловсруулах үйл явцад “одоо миний хоолны цаг” гэсэн хандлага давамгайлж байсныг онцолдог (Denis J. Calligan, Mila Versteeg, 2013). Тус улсад улс төрийн бүлэглэлүүд өөрсдийн ашиг сонирхолд хамгийн сайнаар үйлчилж чадах тийм институциудыг байгуулахыг зорьсон бөгөөд энэ хүрээнд хууль тогтоох хоёр дах танхимыг байгуулж байсан түүхтэй.

Дэлхийн хоёрдугаар дайнаас хойших үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг бүхэлд нь харвал үндсэн хуулийг илүү улс төр, эрхийн баримт бичиг болж төлөвшиж хөгжихөд дараах хүчин зүйлс нөлөөлсөн байдаг. Үүнд, ардчиллын өсөлт, засаглалын тухай ойлголтын өөрчлөлт, парламентын болон ерөнхийлөгчийн тогтолцооны сонголтууд, зөвшилцлийн улс төр, улс төрийн хөдөлгөөнүүд, сонгуулийн тогтолцооны өөрчлөлтүүд, олон нийтийн дэмжлэг, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байдал зэрэг дэлхийн нийтийг хамарсан хөгжлийн чиг хандлага, хүчин зүйлүүд багтана.

3.Монгол Улсын Үндсэн хууль улс төр, эрхийн баримт бичиг болох нь

Орчин цагийн үндсэн хуулийн түүхийг харвал 200 гаруй жилийн настай АНУ-ын Үндсэн хуулийг анхны бичмэл үндсэн хууль гэж олонх судлаачид үздэг. Монгол Улсын хувьд дэлхийн бусад улс орнуудтай харьцуулахад харьцангуй үндсэн хууль ёсны арвин өв түүхтэй ард түмэн. Монгол Улсын анхны үндсэн хууль батлагдаад 100 жил болж байгаа ч үндсэн хуулийн уг сурвалж, төстэй эрх зүйн баримт бичгүүд гарсан он цагийг нэхэн харвал илүү урт хугацааны түүхийг ярих шаардлагатай болно.

В.Вильсоны төрийн захиргааны хөгжлийн үе шатыг хуваасан ангиллаар Монголын түүхийг харвал сонирхолтой өнцөг харагддаг. Энэ тухайд доктор, профессор Я.Долгоржавын суурь судалгаа бидэнд чухал эх сурвалж болж байна (Долгоржав Я, 2023).

Долгоржав багшийн судалгаанд В.Вильсоны үзэл санааг авч үзэж “Аливаа улсын захиргааны хөгжлийн үе шатны ерөнхий зүй тогтлыг: “Дэлхийн бөмбөрцөг дээрх орчин үеийн гол нөлөө бүхий улс, үндэстнүүдийн түүхээс цэгнэн тунгаавал, эдүгээ оршин буй бүх тогтолцооноос илүү өндөр хөгжсөн нь аль хэдийнээ дамжин өнгөрсөн, бусад нь бүгдээрээ дамжих нь илэрхий өсөлт, өндийлтийн гурван үе шат байна. Тэдгээрийн анхных нь хэмжээгүй эрхт засаг баригч-эзэд, хэмжээгүй эрхт дэглэмдээ нийцэж тохирсон захиргааны тогтолцоотой байсан үе. Дараачийнх нь Үндсэн хуулийг тогтоож хэмжээлшгүй эрхт засаг баригч-эздийг сөгтгөж оронд нь ард олны хяналт бий болгох, тэгэхдээ тэрхүү илүү чухал ашиг сонирхлоо гүйцэлдүүлэхийн тулд захиргааг умартаж, хайхралгүй явсан үе. Гурав дахь нь бүрэн эрхт ард түмэн өөрсдөд нь тийм эрх мэдэл олгосон шинэ үндсэн хуулийнхаа дагуу захиргааг хөгжүүлэх үе” байдгийг гаргаж ирсэн (Долгоржав Я, 2021).

Энэхүү ангиллаар Монголын төрийн захиргааны түүхийг авч үзвэл нэгдүгээр үед Их Монгол улсын үеэс Богд Жавзандамба хааны хэмжээгүй эрх хязгаарлагдах хүртэлх үе, хоёрдугаар үед 1921 оноос эхлэн 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийн үе, гуравдугаар үед 1992 оноос хойших үеийг хамруулан үзэж болно (Долгоржав Я, 2021).

Бидний энэхүү илтгэлд дээрх цаг хугацааны ангиллыг арга зүй болгон үе бүрийн үндсэн хуульт ёсны түүхийн онцлох асуудлыг хөндөхийг хичээлээ. Чингис хаанаас Богд хаант Монгол Улсын үед гарсан үндсэн хуулийн хөгжилд түлхэц өгсөн хоёр баримт бичгийг тусгайлан авч үзэх болно. Эдгээр нь Их засаг хууль болон Улсын эрх бүтээл юм.

Их засаг нь Их Монгол Улсын хэмжээнд хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан бөгөөд энэ тухайд Судрын чуулганд тэмдэглэснээс үзвэл “эмх цэгцгүй, бодолгүй улс түмэн нь Чингис хааны мандан гарч ирэхэд захирагдаад, түүний туйлын хатуу яс хуулиар ёс журамтай /заншилтай/ болгов” (Долгоржав Я, 2021). Тус хуулийг орчин цагийн үндсэн хуулиудтай харьцуулах нь арга зүйн хувьд буруу бөгөөд харин тухайн түүхэн цаг үеийн өнцгөөс харвал эзэнт гүрний хэмжээнд хэм хэмжээ тогтоож байсан эрх зүйн гол баримт бичиг яахын аргагүй мөн юм. Хууль гарах үеийн нийгэм, улс төрийн орчин нөхцөл нь тархай бутархай байсан олон овог аймгуудыг нэгтгэн хүчирхэг нэгдсэн улс байгуулснаар нэгдмэл нэг хуулийн доор захирах хэрэгцээг бий болгосон байна.

Их засаг хууль нь дараа үеийн хаадын зарлиг, хууль тогтоомжуудад тодорхой хэмжээгээр тусгалаа олж уламжлагдан ирсэн түүхтэй. Улс төрийн бутралын үед монголчууд хямралыг давах үүднээс Дөчин дөрвөн хоёрын Их цааз, Халхын долоон хошууны цааз зэрэг хууль эрхэмжийн бичгүүдийг боловсруулсан байдаг (Долгоржав Я, 2021). Халх журам хуулийг баталсан явдал нь халх манжийн эрхшээлд орсон боловч үндэсний тусгаар тогтнол, өөрийн хууль цааз, хэв заншил, өвөрмөц байдлаа хадгалахын төлөө эрч тэмцэж байсны илрэл байсан. Халх журам нь тэр үеийн улс орны амьдралд хамгийн их аюул, улмаар манжид эзлэгдэхийн гол шалтгаан болж байсан улс төрийн бутралыг даван туулах, эв нэгдлийг бэхжүүлэхэд чиглэгдсэн улс төрийн чухал баримт байжээ. Эндээс харвал Их засаг, Их цааз, Халх журам зэрэг хуулиуд нь тухайн цаг үеийн улс төр, эрхийн дээд баримт бичиг болж, нийгмийн, улс төрийн амьдралын тусгал болж ирсэн нь харагдаж байна.

Богд хаант Монгол Улс байгуулагдаж манжийн үеийн хууль цаазын бичгүүдийг хүчингүй болгосон бөгөөд өөрсдийн хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдийг боловсруулах ажил идэвхтэй өрнөсөн түүхтэй. Энэ хүрээнд 1918 онд “Зарлигаар тогтоосон Монгол Улсын хууль зүйлийн бичиг”-ийн эмхэтгэл гарчээ. Энэ үеийн онцгойлон авч үзэх Монголын Үндсэн хуульт ёсны түүхэнд чухал нөлөө үзүүлсэн бүтээл бол Ж. Цэвээний “Улсын эрх” зохиол юм (Цэвээн Ж, 1914). Уг бүтээлийг Сайн ноён хан Т. Намнансүрэнгийн зарлигаар 1914 онд туурвижээ. Тус бүтээл нь Богд хаант Монгол Улсыг орчин цагийн хэв шинж, агуулга бүхий үндсэн хуультай болгох зорилготой байв. Өөрөөр хэлбэл тус бүтээл тухайн цаг үедээ үндсэн хуулийн дизайн боловсруулах гарын авлага байжээ гэж хэлэхэд хилсдэхгүй. Улсын эрх бүтээл нь тухайн цаг үеийн дэлхийн улс орнуудын үндсэн хууль, төрийн байгууллыг харьцуулан судалсан анхны бүтээл болсон. Бүтээлийн зарим үзэл санаа хожим нь БНМАУ-ын 1924 оны анхдугаар үндсэн хуульд тусгалаа олсон байдаг.

Улсын эрх зохиолын ач холбогдол нь дэлхийн улс орнуудын парламентат ёс, дээд доод танхим, хүний эрх, эрх чөлөөний үзэл санааны асуудлыг хөндөн авч үзэж тухайн цаг үеийн Монголын нийгэм, улс төрийн амьдралд шинэ салхи, үзэл хандлагыг нэвтрүүлсэнд оршино.

Тэрээр төр улс байгуулагдах үндэс суурийг нийтийн сайн сайхны төлөөх үйл хэрэг, зорилготой холбон тайлбарласан байдаг. Улмаар хэрэв улсын дээд эрхийг баригчид ард иргэдээ умартан хувийн ашгийг бодвол иргэд босон тэмцэх учир төлөөллийн ардчиллын зарчмаар хурлыг байгуулж зөвшилцөн аж төрж байгаа тухай бичжээ.

Цэвээн парламентат ёсыг судалж өрнөдийн улс орнуудын хууль тогтоох дээд байгууллагаа байгуулдаг процесс, хоёр танхимтай болон нэг танхимтай парламентын ялгаа онцлогийг тодорхой судалсан байдаг. Энэ тухайд “Улс тус бүрийн дүрэм хэмжээ, эрх чадал адилгүй хэмээхээс гадна хурал байгуулах ёс нь ч бас адилгүй. Зарим улсын хурал нь нэгэн гэр, бусад зарим улсын хурал нь дээд, доод хэмээх хоёр гэр байх бөгөөд одоо цагийн ердийн багш нарын шүүмжлэх нь: Хэрвээ дан ганц төлөөний хүмүүн нарыг цуглуулан нэгэн дор доод хурал байгуулбаас түргэн түүхийгээр хэрэг шийтгэж тогтворгүй болох болов уу хэмээн дээд хурал байгуулбаас түргэн түүхийг хянан нарийвчилж тогтвортой бат нотоор улсын хэргийг шийтгэн чадмуй” (Цэвээн Ж, 1914) хэмээжээ.

Цэвээн сонгуулийн үйл явцын асуудлыг мөн тодорхой авч үзсэн байдаг. Сонгуулийн эрх бүхий иргэд болон сонгууль өгөх боломжгүй иргэдийн асуудал, санал өгөх насны доод хязгаар, сонгуулийн тойргийн хэмжээ, сонгогчдын тоо, мандатын асуудлыг хөндсөн байдаг. Тэрээр дээрх харьцуулсан судалгаан дээр үндэслэж Монгол улсад сонгуулийн тогтолцоог нэвтрүүлэх саналыг гаргасан нь цаг үеэсээ түрүүлж сэтгэж байсныг харуулж байна.

Цэвээн улсын доод хурал буюу парламентын доод танхимыг байгуулах тухайд “Улсын доод хуралд нэг ч хошуу ба зах хязгаар, харуулын анги хийгээд шавийн нутаг захиргаа жич хот балгадын хүмүүн нарыг гээгдүүлэлгүй сонгох ба сонгогдох эрхтэй эрчүүдийн нэрийг бүрнээ бичиглэж өдөр цаг тогтоон төлөөнөө хүмүүнийг зохистой тоо ёсоор сонгуулбаас зохимуй. Газар нутаг бүрт эрх биш олны сэтгэлийг хураасан, үнэн шударга, сайн нэр гарсан хүмүүн нэгэн хоёрын зэрэг байх тул олны төлөөнөө илэрхийлэгчид олдохгүй хэмээж үл болмуй”.....”Доод хурлын хүмүүн нар бүгдээр өөрийн харъяат газар нутгийн хэргийг илэрхийлэн чадваас бүгд улсын хэргийг алган дээр тавьсан мэт лавтайяа мэдэж болмуй. Улсын байдлыг лавтайяа мэдэж авбаас улсын дотоод засгийг мэргэн сайнаар явуулж улсыг хүчирхэг болгон чадмуй” (Цэвээн Ж, 1914) хэмээсэн байдаг.

Харин улсын дээд хурлыг байгуулахдаа тухайн үеийн язгуур угсаатай ноёд болон төрийн албанд мэргэшсэн төлөвшсөн төрийн хар хүмүүс, эрдэмтэн мэргэд, арилжаа наймаа эрхлэгчид суух ёстой гэж үзсэн байна. Өөрөөр хэлбэл нийгмийн бүлгүүдийн төлөөлөл бүрэн суух ёстой гэсэн төлөөллийн ардчиллын үзэл санаа энд байна.

Түүний бүтээлд хурлын хүмүүн буюу парламентын гишүүний халдашгүй дархан байдал, хамгаалалтын асуудал, улсын төсөв мөнгө, олон улсын болон дипломат харилцаа, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын харилцаа, төр шашны харилцаа салангид байх, нутгийн өөрөө удирдах ёс, хүний эрхийн асуудлыг хүртэл тодорхой дурджээ.

Цэвээний “Улсын эрх” зохиол нь хэдийгээр 110 жилийн тэртээ бичигдсэн ч тухайн үедээ үндсэн хуулийн дизайн боловсруулах зөвлөмж, гарын авлага болохуйц, цэгцтэй, энгийн ойлгомжтой, логик найруулга сайтай бичигдсэн бүтээл юм. Түүний бүтээл 1924 оны үндсэн хуулийг боловсруулагчдын үзэл санаанд нөлөөлсөн нь шууд харагддаг. Тус бүтээл одоо ч үнэ цэнэ, утга агуулгаа алдаагүй, манай үндсэн хуультай ёсны хөгжилд өөрийн гэсэн орон зайгаа бий болгож чадсан бөгөөд цаг хугацаа өнгөрөх тусам үнэ цэнэ нь улам бүр нэмэгдэж байна.

В.Вильсоны төрийн захиргааны хөгжлийн хоёр дах үе нь манай улсын хувьд 1921 оноос эхэлж байна. 1921 онд манай улсад Ардын засаг тогтож Ардын Засгийн газар ба хэмжээт цаазат Богд хааны хоорондын харилцааг зохицуулсан дүрэм болох “Тангаргийн гэрээ” батлагдсан. Тангаргийн гэрээ” нь 1921-1924 онд Монголд оршин тогтносон засаглалын хэлбэрийг бүрдүүлэгч субъектүүдийн эрх хэмжээ, хоорондын харилцааг хуульчилсан эрх зүйн баримт бичиг болж, үндэсний эв нэгдлийг хангаж байв (Хишигт Н, 2024). Энэ нь тус улс төрийн баримт бичгийг анхдугаар үндсэн хуулийн түүхтэй шууд холбож өгч байна.

1924 оны 11 сарын 26-нд монголчууд бид анхдугаар Үндсэн хуулиа баталсан түүхэн эргэлтийн мөч байсан. Учир нь 2000 жилийн турш оршин тогтнож байсан хаант засаглал халагдаж, засаглалын хэлбэрийн хувьд бүгд найрамдах улсын хэлбэрийг сонгож, хууль тогтоох дээд байгууллагаа сонгодог болсон. Үүнийгээ “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын зорилт бол хуучны эзэрхэг харгисын ёс суртлын үлдэгдлийг үндсээр устгаж, улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийлүүлж, шинэ ёсны Бүгд Найрамдах Улсын үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлнэ” (Улсын Анхдугаар Их Хурал, 1924) хэмээн тунхаглан зарласан. Энэ нь улс төрийн систем бүрэн солигдож, засаглалын цогц шинэчлэл хийгдсэнийг илэрхийлж байгаа бөгөөд анхдугаар Үндсэн хуулийн зарим хэсэг нь агуулга, бичиглэлийн хувьд улс төрийн тунхаг бичгийн хэлбэртэй бичигдсэн байдаг.

1924 оны Үндсэн хууль нь бидний илтгэлийн эхний хэсэгт авч үзсэн “үндсэн хууль нь улс төр, эрхийн дээд баримт бичиг” болох тухай асуудал, түүний шинжүүдийг зарим талаар хангаж байгааг хэлэх нь зөв юм. Анхдугаар Үндсэн хуулийн мөн чанар, зорилго нь засаглалын хэлбэрийг солиход чиглэж байсан улс төрийн баримт бичиг бөгөөд тухайн үеийн нийгэм, улс төрийн бүлэглэл, ашиг сонирхлууд, үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах комиссын бүрэлдэхүүнд байсан оросын болон монголын талын харилцан зөвшилцлийн хүрээнд гарсан нэгэн төрлийн нийгмийн гэрээний үр дүн юм. “1924 оны Үндсэн хууль нь Ази дахь анхны социалист Үндсэн хууль, дэлхий дээрх хоёр дахь социалист үндсэн хууль байсан....Ази тив дэх гурав дахь орчин үеийн бичмэл Үндсэн хууль” (Мөнхсайхан О, 2023) байв. 1924 оны Үндсэн хууль нь уламжлалт хаант засаглалын үеийн тогтолцооноос орчин үеийн бүгд найрамдах төрийн загвар, удирдлагын тогтолцоо руу шилжих суурь өөрчлөлтүүдийн үндсийг тавьж өгөөд зогсохгүй, Монгол Улсыг Ази тивийн анхны бүгд найрамдах улсын нэг болгожээ.

1940 оны Үндсэн хууль нь тухайн цаг үеийн улс орны нөхцөл байдал, нийгэм, улс төрийн харилцааны хөгжлийн онцлогийг тусган “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс бол эзэрхэг түрэмгийг ба феодалын дарлалыг устгасан цаашид нийгэм журамд

давшин орохын учир улс орноо хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин /малчин, ажилчин, оюутан/ ардын тусгаар тогтносон улс мөн болно” (Улсын VIII Их Хурал, 1940) хэмээн заажээ. Тус Үндсэн хуулийн гол онцлог нь нийгэм, улс төрийн амьдралын цөм, засаглалын эрх мэдлийн уг сурвалж үндэсний ажилчин анги болохыг онцгойлон тусгаж өгсөн явдал юм. Түүнчлэн МАХН бол улс, нийгмийн бүх байгууллагуудыг удирдан чиглүүлэгч үүрэгтэй гэсэн заалт анх удаа орж ирснээр нэг намын нөлөө, ноёрхлыг бэхжүүлэх үндэс суурийг тавьсан байна. 1940 оны Үндсэн хуулийн 1924 оныхоос ялгагдах гол ялгаа нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг оруулж өгсөн бөгөөд 15 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон байдаг. Уг үндсэн хууль хэдийгээр Х. Чойбалсангийн үндсэн хууль гэж нэрлэгддэг боловч анхдугаар үндсэн хуулийн олон алдааг засаж, сайжруулсан. 1940 оны Үндсэн хууль нь анхдугаар үндсэн хуулиас хойш 16 жилийн дараа буюу үндсэн хуулийн насжилтын хувьд харьцангуй богино хугацааны дараа батлагдсан бөгөөд үүнд тухайн цаг үеийн олон улсын болон дотоодын нөхцөл байдал, нийгэм, улс төрийн амьдралд гарсан томоохон өөрчлөлтүүд нөлөөлсөн. Энэ нь тус Үндсэн хуулийн улс төрийн баримт бичиг болохыг дахин нотлон харуулж байна.

1960 оны Үндсэн хуулийг улс төрийн шинжлэх ухааны өнцгөөс харвал өмнөх хоёр Үндсэн хуулиас илүү сонирхолтой дүр зураг харагддаг. 1924 оны Үндсэн хууль нь хаант засаглалаас бүгд найрамдах засаглал руу шилжих шилжилтийн цэг байсан бол 1960 оны Үндсэн хууль нь Монгол Улсад сонгодог авторитар дэглэм тогтох эрх зүйн үндсийг тавьж өгчээ. “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч бол бүхнийг ялагч марксист-ленинист онолыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог Монгол Ардын Хувьсгалт Нам мөн” (Ардын Их Хурал, 1960) хэмээн тунхаглан зарласнаар нам төвтэй, улс төрийн тогтолцооны суурь бүрэлдсэн байна. Үүнээс гадна 1940 оны Үндсэн хуультай харьцуулахад оршил хэсэг нэмэгдэж, тэр нь цэвэр улс төрийн бодлогын баримт бичгийн агуулгаар бичигдсэн нь анхаарал татдаг. Тухайлбал “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын зорилго бол социализмыг төгөлдөр байгуулж цаашдаа коммунист нийгэм байгуулах явдал мөн” (Ардын Их Хурал, 1960) гэж улсын алсын хараа, зорилгыг цэвэр үзэл суртлын шинж агуулгатайгаар тодорхойлсон байдаг.

Улмаар “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын эдийн засгийн үндэс бол... социалист системийн аж ахуй, үйлдвэрлэлийн хэрэгслийг нийтээр өмчлөх социалист өмч мөн” (Ардын Их Хурал, 1960) гэж зааж өгснөөр хувийн өмчийг бүрэн үгүйсгэж, улсын өмчийг дөвийлгөн давуу байдал олгосон заалт болсон. Үндсэндээ 1960 оны Үндсэн хууль нь тухайн дэглэм, улс төрийн тогтолцоонд бүрэн үйлчилдэг эрх зүй, нийгмийн баримт бичгийн шинж нь буурч, улс төрийн баримт бичгийн агуулга, шинж нь илүү тодорсон байна.

В.Вильсоны төрийн захиргааны хөгжлийн гурав дах “бүрэн эрхт ард түмэн өөрсдөд нь тийм эрх мэдэл олгосон шинэ үндсэн хуулийнхаа дагуу захиргааг хөгжүүлэх үе” (Долгоржав Я, 2023) нь манай улсын хувьд 1992 онд шинэ үндсэн хуулиа баталснаар эхэлсэн. 1992 оны Үндсэн хуулийн өмнөх социалист Үндсэн хуулиудаас ялгарах гол онцлог (Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Ардын Их Хурал, 1992) нь нэгдүгээрт, авторитаризмаас ардчилалд шилжих улс төрийн дэглэмийн шилжилтийн үед боловсруулагдсан (авторитар дэглэмээс ардчилалд), хоёрдугаарт,

нийгэм, улс төрийн амьдрал, тухайн үеийн монголчуудын улс төрийн соёлын шууд тусгал, үнэт зүйлсийн илэрхийлэл болж чадсан, гуравдугаарт, эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн гурван салаанд бодитойгоор хуваарилж, засаглалын хяналт-тэнцлийг тогтоож өгсөн, дөрөвдүгээрт төр, иргэн хоорондын харилцааг гагнан холбож, харилцан бие биетэйгээ зөвшилцөн орших нийгмийн гэрээ болж чадсан, тавдугаарт нийт монголчуудын хувьд бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн улс төр, эрхийн дээд баримт бичиг болсон юм.

1992 оны Үндсэн хууль нь иргэний сонгох сонгогдох эрх, парламентын бүгд найрамдах засаглалыг бэхжүүлэх, үндэсний тусгаар тогтнол, ардчилал, хүний эрхийг хангах түүхэн үүргээ сайн биелүүлж байна. 1992 оны Үндсэн хуулийн “Монголын ард түмэн бид:

- улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж,
- хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж,
- төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж,
- хүн төрөлхтөний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж,
- эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно. Үүний учир Монгол Улсын Үндсэн хуулийг даяар олноо зарлан тунхаглаж байна” (Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Ардын Их Хурал, 1992) гэсэн оршил нь хууль эрх зүйн зохицуулалт биш цэвэр улс төрийн агуулгатай тунхаглал, нөгөө талаар иргэн, төрийн үйл ажиллагаандаа эрхэмлэн баримтлах чиг шугам юм. Тиймээс Үндсэн хууль оршлоосоо эхлээд улс төрийн дээд баримт бичиг болох нь харагдаж байна.

Өнөөдөр манай улс Ази тивдээ төдийгүй дэлхийд загвар болохуйц ардчиллын түүхийг бүтээж чадсан. Үүний нэг баталгаа нь Фрийдом хаус олон улсын судалгааны байгууллагаас гаргадаг дэлхийн эрх чөлөөний газрын зураг дээр евроазийн цээжин дэх цор ганц ардчилсан улс болон зурагдаж байна. Өнөөдөр Ази-номхон далайн бүс нутгийн 4.3 тэрбум хүний дөнгөж 5 хувь нь буюу 200 сая гаруй хүн эрх чөлөөт, ардчилсан улсад амьдарч байна (Freedom House, 2024). Хэдийгээр улс төрийн тогтолцоо, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт – тэнцэлтэй холбоотой асуудлууд байгаа ч ардчилсан улсын эрх чөлөөт иргэн бидний хувьд үндсэн хуультай ёс, ардчиллаа сахин хамгаалахын төлөө хичээн зүтгэх нь юу юунаас чухал юм. Эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийн төлөөх Үндсэн хуулийнхаа үзэл санааг хэрэгжүүлэхэд хүн бүрийн үүрэг, оролцоо чухал.

Дүгнэлт

Энэхүү илтгэлийн зорилго нь Үндсэн хуулийг улс төр, эрхийн дээд баримт бичиг болох талаас нь асуудлыг хөндөж судлахыг зорилоо. Улс төрийн сэтгэлгээний түүх, тэр дундаа нийгмийн гэрээний онолын үүднээс үндсэн хуультай ёс, түүний хөгжлийн асуудлыг авч үзлээ. Үндсэн хууль нь зөвхөн хууль, эрх зүйн баримт бичиг байгаад зогсохгүй улс төр, нийгэм, эрх зүйн харилцааны гүүр, үндэсний зөвшилцөл, эв нэгдэл, итгэлцлийг багтаасан нийгмийн гэрээ болохуйц улс төрийн суурь баримт бичиг болох нь бидний илтгэлээс тодорхой харагдаж байна. Орчин цагийн үндсэн хуулиуд нь 200 гаруй жилийн настай бол Монгол Улсын хувьд дэлхийн бусад улс орнуудтай харьцуулахад харьцангуй үндсэн хуультай ёсны арвин өв түүхтэй Ази тив

дэх гурав дах үндсэн хуультай ард түмэн ажээ. Бид 100 жилийн хугацаанд дөрвөн Үндсэн хуулийг баталжээ. Үндсэн хууль бүр тухайн цаг үеийн нийгэм, улс төрийн амьдралын тусгал болж, өөр өөрийн түүхэн үүргийг гүйцэтгэсэн билээ. 1992 оны шинэ ардчилсан Үндсэн хууль нь бидний олж авсан ардчилал, эрх зүйт төрийн үндэс суурь, баганыг бэхжүүлэхэд хамгийн чухал нөлөөтэй явж ирсэн, цаашид ч төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт – тэнцэл, ардчилал, хүний эрхийг хамгаалах бамбай болж үүргээ гүйцэтгэсээр байх болно.

Ном зүй:

- Britannica. (2024 оны November 8). *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/constitution-politics-and-law-ээс> Гаргасан
- David Lay Williams, Matthew W. Maguire. (2024). *The Cambridge Companion to Rousseau's Social Contract*. Cambridge: Cambridge university press.
- Denis J. Calligan, Mila Versteeg. (2013). *Social and Political Foundations of Constitutions*. New York: Cambridge university press.
- Donald S. Lutz. (2006). *Principles of Constitutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Freedom House. (2024). *Freedom in The World 2024*. Freedom House.
- Hirschl R. (2004). *Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- IDEA. (2017). *What is a Constitution? Principles and Concepts*. Strömsborg: International IDEA.
- Jeorge Duke. (2022). Aristotle and Modern Constitutionalism. *Ancient Philosophy Today*, 66-90.
- Jonathan Barnes. (2016). *Aristotle's Politics: Writings from the complete works*. Princeton: Princeton university press.
- Lloyd Thomas. (2002). *Routledge philosophy guidebook to Locke on Government*. New York: Routledge.
- Patricia Springborg. (2007). *The Cambridge Companion to Hobbes's Leviathan*. New York: Cambridge university press.
- Ricard Ashcraft. (2010). *Locke's two treatises of Govenment*. New York: Routledge.
- Romain F.L.Girard. (2014). *The impact of Hugo Grotius' concept of Natural Law on his social contract theory*.
- Ардын Их Хурал. (1960). *Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1960)*.
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Ардын Их Хурал. (1992). *Монгол Улсын Үндсэн хууль*. Улаанбаатар.
- Долгоржав Я. (2021). *Монгол Улсын төрийн албаны үнэт зүйлс (эрхэмж), уламжлал: XIII-XX зууны эхэн, Эзэн хаант засгийн үе*. Улаанбаатар: Удирдлагын академи.
- Долгоржав Я. (2023). *Монголы төрийн захиргааны эрхэмж, түүхэн уламжлал /БНМАУ-ын үе/*. Улаанбаатар.
- Монтескье Ш. (1955). *Ш.Монтескье: Избранные произведения*. Москва: Госполитиздат.
- Мөнхсайхан О. (2023). *Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар: үндсэн эрх*.
- Руссо Ж.Ж. (1997). *Об общественном договоре // Антология мировой политической мысли: В 5 т. .* Москва.
- Улсын VIII Их Хурал. (1940). *Бүгд Найрамдах Монгол Ардын Улсын Үндсэн хууль (1940)*.

- Улсын Анхдугаар Их Хурал. (1924). *Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1924)*.
- Хишигт Н. (2024 оны 11 9). *Монгол толь*. <https://mongoltoli.mn/history/h/645-ээс-Гаргасан>
- Цэвээн Ж. (1914). *Улсын эрх*. Нийслэл Хүрээ.

1914 ОНЫ "УЛСЫН ЭРХ" БҮТЭЭЛИЙН ҮЗЭЛ САНАА БА МОНГОЛЧУУД ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ТУНХАГЛАСАН НЬ

М.ЭНХБАДРАЛ, “Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв”-ийн
гүйцэтгэх захирал, Социологийн магистр,
E-mail: enkhbadral@nccd.mn

Б.ДАШ-ЁНДОН, ШУА-ийн Философийн хүрээлэнгийн
эрдэм шинжилгээний тэргүүлэх ажилтан,
Философийн ухааны доктор (Ph.D), профессор

Түлхүүр үг. Үндсэн хууль, улсын эрх, үндэсний эрх чөлөөний хувьсгал, үндсэн хуулийн төсөл, хүний эрх

Оршил

1911 оны үндэсний эрх чөлөөний хувьсгалаар тусгаар тогтнолоо сэргээн мандуулсан Монголчууд өөрийн улсын хөгжлийн замыг тодорхойлох, улсын хөгжлийг түргэтгэх, сэргээн мандуулсан тусгаар тогтнолоо бататган бэхжүүлэх, зэргэлдээ болон их бага олон улсаар хүлээн зөвшөөрүүлэх, улсын засаглалыг зохион байгуулж журамлах зэрэгт үйл хэргийг үүтгэн зорьж, зүйл бүрийн эрэл хайгуул, судалгаа хийж байжээ. Уг эрэл хайгуулд улсын эрх барих сайд, эрдэмтэн мэргэд хамтран зүтгэж байсны нэгэн тод жишээ нь анхны ерөнхий сайд Т.Намнансүрэнгийн зарлигаар Ж.Цэвээний туурвисан “Улсын эрх” бүтээл юм.

1914 онд нийслэл хүрээнд гүйцэд бичигдсэн уг бүтээл нь тухайн үеийн үндсэн хууль боловсруулах санаачилгын илрэл төдийгүй Монгол сэхээтнүүдийн Монгол туургатныг нэгтгэх, улсаа хүчирхэгжүүлэх хөгжлийн бодлогыг тодорхойлох их үзлийн нэгээхэн чухал хэсэг байсан юм.

Давын өмнө уг бүтээлийг туурвих үеийн нөхцөл байдлыг товчлон өгүүлбэл:

Тусгаар тогтнолоо сэргээх олон жилийн тэмцлийн явцад Манжийн төр сулрахтай зэрэгцэн тусгаар тогтнолоо мандуулах үйл идэвхжиж 1911 оны зун Богд гэгээнтний зарлигаар олон аймаг шавиас даншиг өргөх нэрийн дор Халхын дөрвөн аймгийн хан, ноёд түшмэд, хутагт хувилгаад цугларч, Хүрээний Эрдэнэ шанзодбын тамгын газар хуралдаж, манжийн шинэ засгийн бодлогыг хэрхэн эсэргүүцэх, Монголын тусгаар тогтнолыг хэрхэн сэргээх тухай асуудлыг хэлэлцсэн байна.¹ Энэхүү нууц зөвлөгөөнөөс “Чин улсын засгийн иш буурсан нь маш харшлалтай... болсон учир тусгаар тогтнож шар шашин, газар орноо батлах сахихыг хичээн” ... “хойд айл Их Орос улсад найртай сайн ёсоор учрыг гарган туслан харгалзахыг гуйн”, “Явах элчинд чин ван Ханддорж, да лам Цэрэнчимэд, жич түшмэл Хайсан нарыг томилон гаргасугай” хэмээсэн шийдвэр гаргажээ².

Тухайн 1911 оны өвөл Монголчууд VIII Богд Жавзандамба хутагт, нөлөө бүхий ноёдын манлайллаар тусгаар тогтнолоо зарлаж улсын цолыг Олноо өргөгдсөн Монгол улс хэмээн, Богд Жавзандамба хутагтыг хаан ширээнд залж, Монголчуудын олон жил хүсэж тэмцсэн үйл сая биеллээ олжээ.

Засгийн газрын анхны таван яам болох Дотоод яам, Гадаад яам, Сангийн яам, Цэргийн яам, Шүүн таслах яамыг байгуулан тэдгээрийг нэгтгэн захирах Бүгд ерөнхийлөн захирах яамны тэргүүн сайдаар Сайн ноён хан Т.Намнансүрэнг томилжээ.

Ийнхүү сэргээн мандуулсан тусгаар тогтнолоо нэн тэргүүнд зэргэлдээх улсуудаар, цаашилбал хөгжилд хүрсэн их улсуудаар хүлээн зөвшөөрүүлэх,

¹ О.Батсайхан нар. Монголын түүх. 2018 он. 26-р тал.

² О.Батсайхан нар. Монголын түүх. 2018 он. 26-р тал.

чингэхийн тулд улсын засаглал, тогтолцоог тухайн үеийн тусгаар улсын хэв шинжид нийцүүлэх хэрэгцээ шаардлага гарч байжээ. Уг шалтгаанаар олон хөгжсөн улсын засаглал, нийгмийн тогтолцоог харьцуулан судлахад анхаарсан нь “Улсын эрх” бүтээлийн үндсэн үүтгэл болно. Иймд уг бүтээл нь цагийн аясаар гарсан, дур зоргын бүтээл бус гарцаагүй цаг үеийн шаардлагаар, улсын нэн чухал хэрэгцээнд зориулж бүтээгдсэнийг онцлох нь зүйтэй.

Мөн уг бүтээлийг туурвигч Ж.Цэвээний амьдрал, намтрын тухайд товч өгүүлбэл:

Шарайд овогтой Жамсрангийн Цэвээн (1880-1942) Байгаль далайгаас зүүн хойш орших Агын аймагт 1880 онд төрсөн³. 1892-1895 онд Чита хотын гурван жилийн сургууль, 1895-1897 онд Санкт-Петербургийн гимнази, 1898-1901 онд Эрхүү хотын багш нарын семинар, 1902-1907 онд Петербургийн их сургуулийн дорно дахины факультетыг тус тус төгссөн, 1907-1908 оны зун хүртэл Санкт-Петербургийн их сургуульд монгол хэлний туслах багшаар ажиллаж байв. 1909-1910 онд өвөрлөгч нутагт шинжилгээний ажлаар явсан.

1911 оны эцсээр Монгол оронд ирж, Хаант Монгол улсын ГЯЯ-ны соёл эрхэлсэн туслах түшмэл, Гадаад яамны дэргэдэх сургуулийн багш, дараа нь “Шинэ толь”, “Хүрээний сонин бичиг” сэтгүүлийн эрхлэгч, 1913 оны сүүлээр хаант Монгол улсын ерөнхий сайд, Сайн ноён хан Т.Намнансүрэн, ГЯЯ-ны дэд сайд гүн Б.Цэрэндоржийн хамт Санкт-Петербургт очсон. Тухайн үеийн эрх барих дээд ноёд, сэхээтнүүдтэй дотносон хамтрах болсон нь мөн энэ үеэс эхэлсэн бололтой.

1915 оны Хиагтын гурван улсын хэлэлцээрт эксперт, орчуулагчаар оролцсон.⁴ 1917 оны хоёрдугаар сарын хөрөнгөтний ардчилсан хувьсгалын дараа Буриад Монголдоо буцаж Ар Байгалийн нийгэм-улс төрийн ажиллагаанд идэвхтэй оролцож, 1917 оны XI сард хуралдсан бүх буриадын IV их хурлаас Төвийн үндэсний хорооны даргаар сонгогдон, 1918 оны III сарын 23 хүртэл ажилласан. 1918 оны III сарын 24-нөөс IV сарын 5-нд болсон Байгалийн чанад дахь Буриад, Казахын Ажилчин Тариачны төлөөлөгчдийн III их хуралд идэвхтэй оролцож, Буриадын секцээс Зөвлөлүүдийн мужийн Гүйцэтгэх хорооны гишүүнээр сонгогдон, Үндэсний асуудал эрхэлсэн комиссараар томилогдсон. 1919-1920 онд Эрхүүгийн их сургуульд монгол хэлний багш, 1920 оны зунаас Монголын хувьсгалын хэрэгт зүтгэж, МАН-ын анхдугаар их хуралд оролцож намд элссэн. Хувьсгалын ялалтын дараа Дотоод яамны дэд сайд (1921-1923), 1923 оноос Судар бичгийн хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, 1924 онд Ардыг гэгээрүүлэх яам байгуулагдахад зөвлөх түшмэл, мөн эдийн засгийн зөвлөлийн боловсронгуй гишүүн, “Жизнь Бурятий” сэтгүүлийн редакцын коллегийн гишүүн, Оюутны сургуулийн багш зэрэг ажил хийж байв. 1923-1924 онд Намын Төв хорооны орлогч тэргүүлэгч, 1924-1925 онд Улсын бага хурлын гишүүнээр тус тус сонгогдож байв. 1928-1930 онд Судар бичгийн хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, 1930-1932 онд Шинжлэх ухааны хүрээлэнгийн гишүүн, 1932-1937 онд ЗХУ-ын ШУА-ийн Дорно дахиныг судлах хүрээлэнд эрдэм шинжилгээний ажил хийж байв. 1919 онд Эрхүүгийн их сургуулийн профессор, 1936 онд хэл бичгийн ухааны докторын зэрэг хамгаалжээ. Мөн ЗХУ-ын ШУА-ийн сурвалжлагч гишүүн.

³ Ч.Нарантуяа, М.Бадамням. Соён гэгээрүүлэгч Ж.Цэвээний захидлууд. 2013 он. 7-р тал.

⁴ Х.Гүндсамбуу. Монголын нийгмийн давхраажил: хөгжил, хандлага XX зуун. 2002 он.

1937 оны наймдугаар сард Дотоодыг хамгаалах ардын комиссариат (ДХАК)-ын шийдвэрээр улс төрийн хилс хэрэгт баривчилж, хэлмэгдүүлэн 5 жилийн хорих ялаар шийтгэсэн. 1942 оны тавдугаар сарын 14-нд Соль-Илецкийн шоронд нас баржээ. 1956 онд цагаатгагдсан байна.

Ж.Цэвээн нь өдгөө цагт соён гэгээрүүлэгч, монголын сэтгүүл зүйг үндэслэгч хэмээн голлон танигдсан боловч түүний үйл хэрэг үүгээр хязгаарлагдахгүй, шинэ тутам сэргээн мандуулсан төрийн үйл хэрэгт идэвхийлэн зүтгэгч, тэмцэгч, гарамгай судлаач, их сэтгэгч, нийгэм төрийн нэрт зүтгэлтэн, эх оронч хүн байсан юм.

Тухайлбал “Оросын анхдугаар хувьсгалын дараахан 1906, 1907 оны орчим надад нийт Монгол аймагтны дунд шинжлэх ухаан мэдлэгийг түгээн дэлгэрүүлэх санаа төрсөн юм. 1911-1912 онд миний соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа Монгол Улс Өргөө хотоос эхэлсэн гэж Ж.Цэвээн нэгэнтээ бичжээ⁵.

Цаг хугацааны хувьд Цэвээний үзэл санаанд бий болсон хувирал өөрчлөлт Монгол түмний тусгаар тогтнох үйл явцтай шууд давхацдаг. Учир юун хэмээвээс 1911 оны шувтаргаар Цэвээнийг шинэ тутам тусгаар эрхээ тунхагласан Богд хаант Монгол улсын Засгийн газар урьж, Гадаад хэргийг бүгд захиран шийтгэх яамны соёл, ардыг гэгээрүүлэх үйл эрхэлсэн түшмэлээр тохоон томилжээ. Тэрбээр Богд хаант Монгол Улсын ардыг сурган тэжээх анхны газрыг 1912 оны гуравдугаар сарын 24-нд 47 хүүхдийн бүрэлдэхүүнтэй байгуулж, сургуулийн баримтлах дүрэм, журмыг боловсруулсан байна.

Цэвээний зүгээс Гадаад хэргийг бүгд захиран шийтгэх яамнаа өргөсөн айлтгалд “Ван өршөөж, түмэн монголчуудын эрдэм дор нэвтрүүлэн аж байдлыг нь боловсруулан хүмүүжүүлэх зэргийн явдлыг өчүүхэн буриад Цэвээн надад бодомжилтугай хэмээн тушаасан бөлгөө... Гадаадын олон хүчирхэг улсын хамаг чадал нь гагцхүү элбэв ухааны эрдэмд нэвтэрсэн... зүйл бүрийн ухааныг өөр өөрийн төрөлх хэл дээрээ судалснаар энэ мэт хүчирхэг болжээ. Гадаад улсын сургууль гурван зэрэг бөгөөд дороос үзэх нь улам бүр гүн дэлгэрэнгүй болсоор амой... гэжээ.

Эндээс Цэвээний Монгол улсын хөгжиж, хүчирхэг болох үүд нь иргэдийг боловсруулах чухал гэсэн үзэл санаа нь харагдах бөгөөд үүнийг бүтээхийн тулд боловсролын байгууллагыг хөгжүүлэхийг тухайн үеийн эрх баригчдад сануулж, өөрөө манлайлан ажиллаж байжээ.

1. “УЛСЫН ЭРХ” БҮТЭЭЛИЙН ҮЗЭЛ САНАА

Уг бүтээлийн үзэл санааг шинжлэхэд тухайн цаг үеийн нөхцөл байдлыг үл харгалзан өнөөгийн “нүдээр” дүгнэх нь зохисгүй. Ийм аливаа оролдлогоос бодитой дүгнэлт гарах боломжгүй тул уг бүтээлийн үзэл санааг дүгнэхдээ тухайн цаг үеийн байдлыг харгалзан тайлбарлаж байж ач холбогдлыг тодорхойлох нь чухал. Иймд оршил хэсэгт уг бүтээл гарах үеийн нөхцөл байдлын тухайд хөндлөө. Мөн,

Аливаа бүтээл хэдий чадварлаг судлаачийн бүтээл байлаа ч зохиогчийн субъектив үзэл санаа, хүсэлт тэмүүлээс ангид байх нь ховор. Тиймд цаг үеийн

⁵ “Улсын эрх-1914”. “Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв” өмнөтгөл Н.Отгонбаяр

нөхцөл байдлаас гадна эрхлэн бүтээгчийн үзэл санааг тодруулбал сая уг бүтээлийн үзэл санааг танихад дөхөм болно. Уг шалтгаанаар Ж.Цэвээний амьдрал, намтарт холбогдох мэдээллийг оршил хэсэгт оруулав. Ж.Цэвээний үзэл санаа, хүсэл тэмүүлэл чухам юу байв?

Түүхэнд үлдсэн баримтуудаас үзвэл Ж.Цэвээн Монгол үндэстнийг нэгтгэсэн их улсыг сэргээн мандуулах туйлын хүсэлтэй байсан нь нотлогддог.

Тухайлбал Ж.Цэвээн өөрийн үзэл бодлоо МАХН-ын анхны хөтөлбөр болон МАХН-ын Төв хороонд илгээсэн захидалдаа хамгийн цэгцтэй, нэмэлт тодотгол хийн өгүүлснийг задлан үзвэл хэд хэдэн чиглэлээр дүгнэлт, гаргалгаа хийж болно. Жишээлбэл: МАН-ын анхны мөрийн хөтөлбөрийн “МАН эрмэлзэх нь: Алсдаа монгол үндэстэн бүгдээр нийлжнэгэн улс болохыг хүснэ”⁶ гэсэн адбиш зорилт ихэд цалгардаж, хойш тавигдаж буйг 1924 онд шүүмжлэн хэлэхдээ “... Монгол улсын тусгаар тогтнон хүмүүжих явдал манай гадаад монголын нэгэн хэсэг газрын төдийгөөр бат хүчирхэг болж чадахгүйн учир эрх биш монгол язгууртан бүхнийг нэгтгэн авч, санаа зоригийг нийлүүлэн гүйцэтгэвэл хэнтэй эсэргүүцэвч хүчин чадал, буурай дорой хохирлыг хүлээхэд хүрэхгүй учир намын нэгдүгээр хуралд монгол язгууртныг нэгтгэх тухай хэргийг шүүмжлэн хэлэлцэж тогтсон зүйл буй боловч өнөө хүртэл үүсгэн шийдээгүй нь манай улсын бас л нэгэн үндсэн ихээхэн чухал хэрэг хожимдон саатаж, хорыг хүлээх мэдэшгүй тул... энэ тухайг шүүмжлэн хэлэлцэж эрх биш гүйцэтгэн явуулахыг ихэд итгэн горилох бөгөөд эдгээр сануулж илтгэсэн зүйлүүдийг тус тус тайлбарлан шүүмжилж, дутагдсан хожигдсон зэргүүдийг засаж сайжруулах, заавар тогтоолыг гаргаж, Ардын нам ба Ардын засгийн хэргийг үүрд бат нотоор дэлгэрүүлэхийг итгэж байна”⁷ гэжээ. “Энэ нь чухамдаа юу юм бэ? хэмээвээс: “Ард Жамсраны Цэвээнээс МАХН-ын Төв хороонд илгээснээр бол үндэстний асуудлыг шийтгэх гол бодлого тав байсан нь: 1. Монголын газар ус, 2. Үндэс, 3. Ард түмэн, 4. Эрх чөлөө, 5. Улс. Энэ тав болбоос намын удирдлагын баруун урсгалын миний мэтийн хүмүүсийн баримтлах таван үндэс мөн болъюу... хэмээжээ.

Үүнд өгүүлэх ину: Нэг, Монгол улс нь өөрийн тусгаар газартай байх хэрэгтэй, үүнд монголын газар дэлхий нь уудам бөгөөтөл ард иргэд нь цөөн, ийм шингэн сийрэг ардтай байгаа цагт соёл боловсролыг эрчимтэй боловсноор байгуулж болшгүй хэрэг болох тул харьяат ард иргэний тоог ядваас нэгэн хувь нэмэгдүүлэх хэрэгтэй бөгөөд ардын төрөлхийн өсвөр дутмаг тул гаднаас нүүлгэн оруулах хэрэгтэй. Хоёр, Нэгэнт монгол үндэстний улс байгуулж буй тул зүй нь Дотоод монголоос монголчуудыг ба СССР-ээс Буриад, Торгууд мэтийн монгол үндэстний ардыг нүүлгэн ирүүлж, дэвсгэр газар орон юугаан дан монгол язгуурын ард олноор эзлүүлэн авч, эрт цагаас инагш Орос, Хятадын тариачин иргэнээр нүүдэллэн эзэмшихийг тэмүүлэн бүхий түүхт замыг нь хөндөлдөн тулж, монгол үндэстэн өөрийнхөө эзэмшсэн газартай байх хэрэгтэй болой. Гурав, Эрх мэдэл нь жинхэнэ ардын гарт байх ёстой, Дөрөв, Ард түмэн тус бүрийн чадал эрдмийг илэрхийлэн гаргаж хөгжөөхийн тулд ард түмэн эрх чөлөөг өргөнөөр эдлэн явуулах хэрэгтэй. Энэ нь феодалыг түлхэн унагаасны дараа зайлшгүй урагш гишгэх нэгэн алхдал мөн хэмээн санагдмуй. Тав. Улс төрийн талаар бол тусгаар, биеэ дааж засаад, үнэхээр бусдад үл захирагдан, дан ганц СССР-ээс зөвшөөрөн хүлээсэн төдийгөөр зогсохгүй бас Хятад ба бусад олон улсаар зөвшөөрөн

⁶ МАХН-ын түүхэнд холбогдох баримт бичгүүд. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ., 1966. 34 дэх тал

⁷ МАХН-ын III их хурал №68 1966. 21 дэх тал

хүлээгдсэн бүрэн эрхт улс болох хэрэгтэй. Хятадын хэмжээний эзэрхийлэл ч хэрэггүй, СССР-ийн дангаар эзэмшин хамгаалах эрхийн дор орох ч хэрэггүй. Харин СССР, Хятад хоёроос баталсан бөгөөд бусад олон улсаас зөвшөөрөн хүлээсэн төвийг сахих улс болох хэрэгтэй. Энэ нь үлгэр(лэвээс) Швейцар улс лугаа адил буй. Хэрэв ийм болж чадваас монголын нэгэн адил хоцрогдсон газар орныг амар төвшнөөр соён боловсорсон хөгжлийг бат суурьтай болгож чадна.⁸

Ж.Цэвээн нь Монгол улсын хөгжлийн тухайд бие даасан, хүчирхэг байр суурьтай, түүнийгээ тухайн үеийн шийдвэр гаргах түвшинд ил тодоор тууштай илэрхийлж байсан нь эх сурвалжуудад тэмдэглэгджээ. Ц.Цэвээний энэхүү үзэл санаа, байр суурь нь “Улсын эрх” бүтээлд нь гүн тусгалаа олж, тод илэрдэг.

“Улсын эрх” бүтээл харьцуулсан судалгаа болох нь

Энэхүү бүтээлд тухайн цагийн хөгжингүй улсууд болон Европын их бага орнууд/Швед, Испани, Португали, Румын, Турк, Холланд, Итали, Бельги, Грек, Серби, Болгар, Норвеги, Дани, Хорват, Финланд/, өрнө, дорнын их гүрнүүд/Герман, Англи, Орос, Япон, Австри-Унгар/, алс тивийн Австрали, Шинэ-Зеланд, Холбооны улсын бүрэлдэхүүнд багтах муж-улс/Прусс, Бавар, Саксони, Бедин, Хийесин, Вүрдэмберг/-ууд зэрэг нийт 22 улс, 6 муж-улсын үндсэн болон бусад хуулийг харьцуулан судалсан байна. Тухайлбал улсын хурлын дээд гэр, доод гэр буюу хоёр танхимт парламентын тухайд судалсан хэсгийг авч үзвэл эдгээр улсуудын дээд доод гэрийн хурлыг байгуулах ёсон, хурлын хүнийг сонгох, томилох, хурлын дэг ёс, хурлын чөлөө, эрх дарх зэргийг гүн гүнзгий судалсан нь уг бүтээлийг харьцуулсан судалгааны гарамгай бүтээл болохыг нотолдог.

“Улсын эрх” бүтээл үндсэн хуулийн төсөл болох нь

Улсын эрх бүтээлийг үндсэн хуулийн анхны эх ноорог гэж үзэх судлаачид цөөнгүй. Гэвч уг бүтээлийг эрх зүйн түүхэн эх сурвалж болгон судалсан нь давамгай болохоос үзэл санааг нарийвчлан тайлбарласан нь ховор байна. “Улсын эрх”-ийг үндсэн хуулийн шинжтэй гэж үзэх нь хэд хэдэн үндэслэлтэй. Үүнд уг бүтээл нь:

- Улсын бүрэн эрхт байдлыг тусгасан
- Засаглал, эрх мэдлийн хуваарилалтыг тогтоосон
- Ард түмнээс сонгогдон байгуулах парламент, сонгуулийг тусгасан
- Эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг тусгасан
- Харьяат ардын хувийн эрхийг тунхагласан

Дээрх шинжүүдээр нь Ж.Цэвээний “Улсын эрх”-ийг Монголчуудын боловсруулсан үндсэн хуулийн анхны эх төсөл гэж үзэх үндэслэлтэй. Үүгээр зогсохгүй анхны “ардчилсан үндсэн хуулийн эх” төсөл гэвэл хэтийдэл, ташаарал болохгүй.

Энэ тухайд судлаач Э.Тамир, Р.Хатансайхан⁹ нар дүгнэхдээ **Нэгдүгээрт**; Улсын бүрэн эрхт байдал, газар нутаг, ард түмэн, өөрийн нутаг дэвсгэрт засаглалаа хэрэгжүүлэх эрхийн тухай ойлголтыг тусгасан. **Хоёрдугаарт**; Улсын засаглалын

⁸ Ж, Цэвээн: Түүвэр зохиолууд. 1 боть.УБ., 1997, 35-36 дахь тал.

⁹ “Улсын эрх” бүтээлийн ач холбогдлыг түүхэн нөхцөл байдал болон 1924, 1940, 1960 1992 оны үндсэн хуультай харьцуулах нь. Э.Тамир, Р.Хатансайхан. “Улсын эрх-110” ЭШХ-ын эмхэтгэл. 2024 он

хэлбэрийг үндсэн хуульт хаант засаглал бүхий хоёр танхимтай парламент бүхий төрийн байгуулал хэмээн тодорхой авч үзсэн. Эрх мэдлийн хуваарилалтыг нэгдүгээрт хаан, хоёрдугаарт улсын хурал, гуравдугаарт улсын яамд, тэргүүн сайдууд буюу засгийн газар байна гэжээ. Парламентын хоёр танхимтай байх тогтолцоог илүүтэй дэмжсэний шалтгаан нь тухайн цаг үеийн нөхцөл буюу Монголын язгууртнууд, алтан ургийн ноёд нөлөөтэй, хүчирхэг байр суурьтай байсантай холбоотой. Иймд тэднийг дээд танхимд оруулахаар, доод танхимд өргөн уудам нутгийг төлөөлөх сонгогдсон төлөөлөгчид орохоор тусгасан. Доод хурлын төлөөлөгчдөд хошуу зах, хязгаар бүрийн төлөөллийг оруулах нь зүйтэйн дээр Монгол Улсын засаг захиргааны нэгжүүдээс олон төлөөллүүд бүрдэх боломжтой гэж үзжээ. **Гуравдугаарт;** Бүрэн эрхт улсын эрхийн тухай ойлголтыг тодорхойлж улсын дээд эрх нь улсыг засах, улсыг захирах, улсыг хамгаалах, улсыг төлөөлөх, гадаад лугаа харилцах¹⁰ хэмээн тодорхойлж авч үзсэн байна.

Эдгээр бүгдээс үзэхэд Ж.Цэвээний “Улсын эрх” бүтээл нь дан ганц дэлхийн улс орнуудын үндсэн хууль, төрийн байгууллын баримт бичгүүдийг судлаад гаргасан судалгааны бүтээл гэхээсээ илүүтэйгээр тухайн цагийн хүн төрөлхтний улс нийгэм байгуулах иргэншсэн соёлын ололт амжилт, өнөө цагт ч үзэл санаа нь хэвээр буй олон улсын эрх зүйн түгээмэл шинжтэй үнэт зүйлс тодруулбал: бүрэн эрхт улсын тухай ойлголт, хувь хүний зайлшгүй шинж чанартай эрхүүд, тухайн цагийн хөгжингүй улс орнуудын хөгжлийн арга замыг гүнзгийрүүлэн судалсан, манай үндэстний сэхээтний туурвисан улс-нийгэм байгуулалтын онолтой холбоотой сод бүтээл, үндсэн хуулийн үзэл санааг шинжлэх ухаанч байдлаар эрэлхийлсэн эрэл хайгуулын үр дүн болох нь харагдаж байна хэмээсэн нь тун ончтой.¹¹

Улсын эрх бүтээлийн легитим шинж

Уг бүтээлийн захиалагч нь тухайн үеийн Ерөнхий сайд Т.Намнансүрэн гэдгээрээ уг бүтээлийн легитим шинжийг үлэмж өсгөдөг. Харьцуулсан судалгааны үндсэн дээр үндсэн хуулийн төсөл боловсруулж байсан нь тухайн үеийн эрх баригчид шинээр тусгаар тогтнолоо сэргээсэн Монгол улсаа олон улсыг эрх зүйн хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдөх бүтэц, хуультай улс болгон хөгжүүлэх гэж зорьсны нэгээхэн илрэл гэж үзэх үндэслэлтэй.

“Улсын эрх” бүтээл нь дараах хэсгээр өндөрлөдөг:

Монгол улсын ерөнхийлөн захирах сайд Сайн ноён хантны тушаасныг хичээнгүйлэн дагаж улсын дотоод эрхүүдийг товчлон тодорхойлсон хүмүүн нь Буриад Жамсрангийн хөвүүн Цэвээн, уйтгаргүй бичээч нь Засагт хан аймгийн Дэлэгням болой.

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалтын тухайд:

Улсын засгийн хэрэг шийтгэх олон яамд бас сайдууд жич яамдын захиргаанд бүхий салбар, хэлтсүүд, түшмэд хийгээд орон нутгийн бага яам эрх баригчдын

¹⁰ Ж.Цэвээн, Улсын эрх, Нийслэл хүрээ, 1914 он/Монгол бичгээс хөрвүүлсэн Н.Отгонбаяр, УБ хот, 2023 он/

¹¹ “Улсын эрх” бүтээлийн ач холбогдлыг түүхэн нөхцөл байдал болон 1924, 1940, 1960 1992 оны үндсэн хуультай харьцуулах нь. Э.Тамир, Р.Хатансайхан. “Улсын эрх-110” ЭШХ-ын эмхэтгэл. 2024 он

тушаал алба нь болбоос улсын нэгэнт тойсон хууль дүрмийг журамлан дагаж захиран шийтгэх тул энэ зүйлийн явдал улсын хуралд хамаагүй ангид байваас зохимуй. Гагцхүү сайд, түшмэд албаны хэрэг шийтгэхүй дор тогтсон хууль дүрмийг зөрчиж улсад хорлолтой явсан нь буй аваас хэргийн их, багыг үзэж улсын хуралд шүүмжилбээс зохимуй.

Шашин төр харилцааг тусгаарлах тухайд:

Шашин хэмээгч хүмүүний өөр өөрийн үндсэнд байх тул аливаа шашны шүтлэг, номлог, сүм хийд байгуулах, лам хуврагийн зарчим, захируулга зэргийг явдал цөм улс төрийн хэргээс ангид байвал зохимуй. Улсын хурал дор хамаагүй, тийм боловч зарим улсын түүх үзвээс шашны хэргийг хааяа улсын хурал дотор хэлэлцсэн нь баймуй.

Хааны эрх мэдэл болон парламентын тухайд:

Улсын хурлын эрх хэдий их боловч хуралд хэлэлцэн тогтсон хууль, дүрмийг улсын эзэнд айлтгаж батлуулан ёсоор болговоос зохимуй. Хэрвээ улсын эзэн эс баталбаас зохиосон хууль, дүрмийг хэрэглэж болохгүй, дахин хэлэлцүүлбээс зохимуй. Бас улсын эзний эрх хэдий их боловч аливаа хууль, дүрмийг улсын хуралд хэлэлцэн тогтоосон нь тустай учир өөрийн зоригоор баталж үл болмуй. Сайдууд хэдий улсын засгийн хэрэг эрхлэн шийтгэх их эрхтэн боловч хууль, дүрэм зохиох ба улсын орлого, зарлага зэргийн чухал хэргүүдийг улсын хуралд оруулалгүй гадуур айлтгах ба дураар шийтгэж үл болмуй.

Хаант засаг, хааны эрх мэдэл, хязгаарлалт

Улсын эзний эрх нь мөн улсын дээд эрх лүгээ бараг төлөв нийлэх бөгөөд өгүүлбээс улсыг засах, захирах хоёроос улсыг засахуйд хууль, дүрмийг улсын хуралд тогтоосныг батлах ба улсыг захирах сайд түшмэд тавих, улсыг хамгаалах цэргийг ерөнхийлөн жанжлан захирах ба жич тогтоосон хууль, дүрмийг журамлан дагаж хэрэг учир буй аваас зарлиг буулган захирах ба хэмжээ, жинлүүр, мөнгө, зоос тогтоох, гадаадад өөрийн улсыг төлөөлөх, улсын хурлыг зарлах, тархаахаас гадна ял хэлтрүүлэх ба зэрэг, цол, гавьяаны тэмдэг тэргүүтнийг шагнахыг эзэрхмүй хэмээвч энэ зүйл цөм улсын тогтоосон хууль, дүрмийг журамлан дагаж илтэд улсад тустайгаар шийтгэвээс зохимуй. Улсын эзэн хэдийгээр их эрхтэн боловч өөрийн зоригоор тогтоосон хууль цаазыг эвдэж ба улсад хорлолтойгоор хэрэг шийтгэж болохгүй.

Нэгэн зүйл. Улсын эзний жил бүрийн хэрэглэлийг нэгэнт тогтсон дүрмийг дагаж улсын сангаас олгож байвал зохимуй. Улсын эзэн хэмээн түрэмгийлж ард, албатаас алба татвар зоригоор хураалган хэрэглэж болохгүй. Хэрвээ энэ мэтийг улсын эзэн өөрөө буюу эсхүл бусад хүмүүн эзний нэр барьж зарлигаар мөлжихүйд хүрвээс алсдаа улсын эзэн ширээнээс шилжих ба улс төр самуурахад хүрэх тул одоо цагийн олон улсууд сэргийлэн цээрлэмүй.

Нэгэн зүйл. Улсын хаан эзэн нь хэдийгээр дээд эрхийг барьсан боловч харьяат улсыг өөрийн хувийн хөрөнгө мэт үзэж үл болмуй.

Нэгэн зүйл. Улсын дээд эрхийг эзэрхэгчид хэн билээ хэмээвээс нэгд болбоос улсын хаан эзэн, хоёрт болбоос улсын хурал, гуравт болбоос улсын их яамдын тэргүүн сайдууд болой. Энэ гурван санал нийлж үнэн шударгаар улсыг засах, захирах, хамгаалах зэргийн хэргийг мэргэнээр хичээнгүйлэн явуулж чадваас улс хүмүүний мандахуйд бэрхгүй. Хэрвээ энэ гурав улсын хэргийг мэргэнээр шийтгэхгүй ба үл хичээх болбоос хүчирхэг улс ч буурай улс болон мөхөхүйд хялбар хэмээн номложээ.

Парламентын бие даасан байдал, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний тухайд:

Парламентыг институтийг чухалчлан үзэж, бүтэц болоод эрхийг судлан тодорхойлсон...

...хурлын хүмүүн нар улс төрийн хэрэг шүүмжлэн хэлэлцэхүй дор санасан, мэдсэнээ аймшиггүй гүйцэд хэлэх эрх буй. Ямар ч хатуугаар шүүмжлэн хэлбээс энэхүү хэлсэн хүмүүнийг буруушааж ялтайд үзэж шийтгэж үл болмуй.

Нэгэн зүйл. Хурал дотор хэрүүл тэмцэл гарсан дээрээс хэн нэгэн хүмүүн дүрсгүй аашлах зэргийн явдал гаргаваас хурлын тэргүүлэгч тэрхүү гэм гаргасан хүмүүнийг ятгах, зэмлэх хийгээд арга барваас хурлаас түр зайлуулах эрх буй. Гагцхүү зайлуулахаас өмнө хурлаар хэлэлцэн олонхын санал нэгдэж зайлуулсугай хэмээвээс сая тэр хүмүүнийг гаргаж болмуй.

Хурлын хүн буюу парламентын гишүүдийн халдашгүй байдлын тухайд:

Хэрэв хурлын хүмүүн хуралдааны цагт хууль цааз лугаа зөрчин явбаас гэмт хүмүүнийг энгийн хүмүүний адил барьцаан авч үл болмуй. Урьдаар хэрэг учрыг харьяат хуралд нь айлтган хурал зөвшөөрвөөс сая барьж шийтгэж болмуй-хурал эс зөвшөөрвөөс барьж үл болмуй.

Парламент өөрийн дүрмийг тогтоосон дэг, журмын тухайд:

Парламентын эрх хэмжээ:

1. Хууль тогтоох, хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах
2. Улсын төсвийг хэлэлцэн тогтоох. Улсын төвийг хянан үзэх. Улсын төсвийг засгийн газраас боловсруулж хуралд өргөн мэдүүлж хурлаар хэлэлцүүлнэ.
3. Улсад тулгамдсан асуудлаар хэлэлцэх.
4. Гадаад улстай гэрээ байгуулах асуудлыг хэлэлцэх.
5. Улсын үндсэн хуулийг халах ба улсын аюулгүй байдалд холбогдох чухал асуудлаар хэлэлцэх
6. Шашин төрийн асуудал тусгаар байх. Шашны асуудлыг хэлэлцэхгүй.
7. Гүйцэтгэх засаглал хурлын харьяанд бус гагцхүү хурлаар тогтоосон хуулийн дагуу мөрдөж ажиллах хэмээн тус бүр тодорхойлон зохицуулжээ.

2. МОНГОЛЧУУД ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ТУНХАГЛАСАН НЬ

Монгол улсын орчин үеийн түүхэндээ дөрвөн удаагийн үндсэн хуулийг шинэчлэн баталж хэрэгжүүлэхдээ хүний эрхийн тодорхой ололтуудыг нийгэм цаг үеийн нөхцөл байдалдаа нийцүүлэн үндсэн хуульдаа тусгасаар иржээ. Тухайлбал Улсын эрх бүтээлийн “Улсын харьяат хүмүүн нарын хувийн эрх”-үүд нь Монгол улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны үндсэн хуулиудад тодорхой хэмжээнд тусгалаа олсон нь байна.

Хүснэгт 1. Улсын эрх бүтээлд тусгасан хүний хувийн эрхүүд Монгол улсын үе үеийн үндсэн хуульд тусгалаа олсон байдал

№	1914- Улсын эрх бүтээлд тусгасан хувийн эрхүүд	1924	1940	1960	1992
1	Хуулийн өмнө адил тэгш байх эрх	○	○	○	○
2	Халдашгүй байх эрх		○	○	○
3	Өмчлөх эрх				○
4	Орон байртай байх эрх				○
5	Орон байр халдашгүй байх эрх		○	○	○
6	Захидал харилцааны нууцын эрх		○	○	○
7	Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх	○	○	○	○
8	Зорчих эрх		○		○
9	Хэвлэн нийтлэх эрх	○	○	○	○
10	Эвлэлдэн нэгдэх эрх	○	-	-	○
11	Жагсаал цуглаан хийх эрх		-	-	○
12	Өргөдөл, гомдол гаргах, шийдвэрлүүлэх эрх	○	○	○	○
13	Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх	○	○	○	○
14	Сонгох, сонгогдох эрх	○	○	○	○
15	Сонгогдох эрх	○	○	○	○
		7	10	9	15

1924 онд баталсан Анхдугаар үндсэн хууль нь орчин цагийн Монгол улсын үндэс суурь болж үзэл санаа, улс төр, засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалтын хувьд шинэ тогтолцоонд шилжих эхлэл болж байжээ. Үндсэн хууль нь аливаа улс орны хууль цаазын үндэс болж засаглал, эрх мэдлийн хуваарилалтыг тодорхойлохын зэрэгцээ ард олны эрх, эрх чөлөөг тунхаглаж, баталгаажуулж буйгаараа онцлогтой. Анхдугаар үндсэн хуулийн Нэгдүгээр бүлэгт “Монголын жинхэнэ ардын эрх чөлөөг илтгэн тунхаглах нь” хэмээн хувь хүний эрхийг тодорхойлон хуульчилсан байна. Тус үндсэн хуульд Улсын эрх бүтээлийн хүний хувийн эрхүүдээс зургаан зүйлийг тусгасан. Тухайлбал “Эвлэлдэн нэгдэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, Жагсаал цуглаан хийх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, Шашин шүтэх эс шүтэх эрх, Хүн бүр хуулийн өмнө адил тэгш байх эрх, сонгох сонгогдох эрх”-үүдийг тунхагласан байдал нь Улсын эрх бүтээлийн хүний хувийн эрхүүдтэй санаа нэгэн байлаа.

1940, 1960 оны үндсэн хуулиуд нь Монгол улсад эв хамтын нийгэм, социализмыг байгуулах үед хэрэгжиж байснаараа онцлогтой. Тус хуулиудад Улсын эрхийн хувь

хүний эрхийг хангасан агуулга илүүтэй нэмэгдсэн буйгаараа 1924 оны үндсэн хуулиас ялгаатай байна. Тэр дундаа иргэний халдашгүй байх, орон байр халдашгүй байх, захидал харилцааны нууцын зэрэг эрхүүдийг анхлан тунхагласнаараа онцлогтой. Тухайлбал Улсын эрх бүтээлд “Хүмүүний суух орон гэрт учиргүйгээр эзэрхэн орж үл болмуй. Хэмээвч хааяа галын аюул зэрэг ба гэм будилаан бүхий учир дор гэрийн эзнийг асуулгүй ороход хүрвээс тухайд тогтоосон хууль, дүрмийг журамлан дагаваас зохимуй” гэсэн нь 1940 оны Үндсэн хуульд “Ард иргэний орон сууцанд халдаж үл болох” гэж заасан бол, 1960 оны Үндсэн хуульд “БНМАУ-ын иргэдийн амь бие, тэдний орон сууц, захидал харилцааны нууц нь халдашгүй эрхээр хангагдана. Шүүхийн тогтоол буюу прокурорын зөвшөөрөлгүйгээр хэнийг ч баривчилж үл болно” гэжээ. Үүнээс харахад цаг хугацаа өнгөрөх тусам нийгмийн харилцаа улам бүр албажихын хэрээр хүний эрхийн тухай ойлголт мөн адил улам бүр төгөлдөржиж ирснийг харж болох юм.

Өдгөө бид бүхний баримтлан буй Ардчилсан үндсэн хууль нь Ж.Цэвээний Улсын эрх бүтээлийн үзэл санаатай илүүтэй нийцэж, хувь хүний эрх, эрх чөлөөний агуулгын цөм багтаажээ. Энэ нь тус бүтээл нь ардчилсан үндсэн хуулийн загвар байсан гэлтэй. Нийгмийн ардчилал, иргэний улс төрийн эрхийг баталгаажуулж, үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, жагсах эрхүүд илүүтэй ардчилсан шинж чанарыг олж өмчлөх эрхийг хангаснаараа өмнөх үндсэн хуулиудаас ялгарч байна. Тухайлбал өмчлөх эрхийн агуулга бүхий орон байртай байх эрхийг тусгаж өгснөөрөө нийгэм цаг үеийн өөрчлөлтийг илтгэж байна. Гэсэн хэдий ч 1914 онд бичигдсэн Улсын эрх бүтээлд тус агуулга иргэний үндсэн эрх болохоор тусгагдсан байдаг ч дараа дараагийн үндсэн хуулиудад бүрэн төгөлдөр хэрэгжээгүй болно. Тиймээс энэхүү зүйл заалт гурван үндсэн хууль батлагдан хэрэгжсэн 78 жилийн дараагаар биеллээ олсон ажээ.

Монгол улсын сүүлийн 100 жил хэрэгжүүлж ирсэн үндсэн хуулиудаас харахад Ж.Цэвээн агсны улсын эрх бүтээлийн үзэл санаа багагүй хэмжээнд агуулагдаж байна. Тэр дундаас хүний эрхийн талаарх дэвшүүлсэн “Улсын харьяат хүмүүн нарын хувийн эрх” нь өдгөө бүрэн агуулгаараа бидний цаг үед хэрэгжиж буй олзуурхууштай. Бидний түүхэн цаг үед хэрэглэж ирсэн хуулиуд өөрөө тус хүмүүний содон бүтээлийн үзэл санаанаас төдийлөн алсарч үл чадна. Гагцхүү тухайн нийгэм цаг үеийн нөхцөл байдал, улс эх орны хөгжил, үзэл суртлаас шалтгаалан өөр өөрөөр тайлбарлагдаж хэлбэрийн хувьд өөр өөр боловч агуулгын хувьд хол зөрөөгүй юм. Тиймээс өнөөгийн бидний нийгэмд хэрэгжиж буй Үндсэн хуулиар олгогдсон эрхүүд нь 110 жилийн өмнөөс сод сэхээтнүүдийн оюун, хөдөлмөрөөр эхлэл нь тавигдаж байсан ажээ.

Ж.ЦЭВЭЭНИЙ “УЛСЫН ЭРХ” БҮТЭЭЛИЙН БҮЛЭГ:

“Улсын харьяат хүмүүн нарын хувийн эрх”:

Эрх хэмжээгчийг улсын эзэн ба улсын хэрэг шийтгэх сайдууд, улсын хурал жич их, бага яамд гагцаар онцгойлон эзэрхэх нь бусаа. Эдгээрийн эзэрхэж буй эрх нь болбоос улс төр олон түмэнд холбогдсон эрх мөн болой. Энэхүү эрхээс гадна хүмүүн нарын хувийн эрх хэмээх буй бөгөөд одоо цагийн дэлхий дээрх олон хүчирхэг улс хууль дүрэм дор хүмүүн нарын хувийн эрхийг эрхэм болгож маш нарийнаар тогтоосон зүйлүүдийг товчлон өгүүлбээс ийм болой:

Нэгэн зүйл. Хүмүүн болгон бие, хэл, сэтгэл гурвын чадал эрдмийг мандуулан гаргаж, илтгэж өөрийн дураар, өөрийн хувийн тусыг бүтээх эрх буй тул улсын засаг захиргааны газар буюу эсхүл энгийн хүмүүн хэн ч атугай ёсгүйгээр энэхүү хүмүүний хувийн эрхийг дарлан эвдэж үл болмуй. Учир иймийн тул улсын засгийн хэрэг шийтгэх газар нь хүмүүний хувийн эрхийг осолдуулалгүй нэгэн адил хамгаалбаас зохимуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүр эртний сайн ерөөлөөр чөлөө учралт эрдэнэт хүмүүний биеийг олж чадсаныг хүндэтгэн үзэж хүмүүний биеийг учиргүй барилан авах ба хүлэх, хорих зэргийг тэвчиж цээрлэвээс зохимуй. Хэрэв хэрэг учир буй агаад хүмүүний биеийг бариваас уул хэргийг даруйд байцаан магадыг олж бурууг шийтгэх, зөвийг чөлөө тавиваас сая зохимуй. Ийм бөгөөтөл харьяат эрх баригчид нар дэмий өөрийн биес дор эрхийг олгуулж чөлөө өгөн алгуурлан удаашруулбаас үл болмуй. Одоо цагийн Ин (Англи), Ва (Франц) зэргийн боловсон улсын дүрэм нь болбол хэрэг гарч ирсэн даруй нэгэн хоногийн дотор баригдсан хүмүүний хэргийг лавлан мэдэж барих учир буй аваас баримуй, учиргүй бөгөөс тавимуй. Иймийн тул харьяат эрх баригчид хааяа осолдвоос биед ялыг хүлээмуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүрийг хэрэггүй учиргүйгээр дэмий өө сэв эрж нэгжихүйг цээрлэвээс зохимуй. Хэрвээ нэгжвээс зохих учир буй ахул харьяат засаг захиргааны газраас нэгжтүгэй хэмээсэн албан бичиг үзүүлсэн хойно сая нэгжиж болмуй. Энэ болбоос хувийн эрхийг хүндэтгэсэн нь мөн ажгуу. Бас хааяа Бухар, Хив, Турк тэргүүтэн бүдүүлэг улсын эрх баригчид мэт хөрөнгө хогшилд ховдоглон учиргүйгээр нэгжих буюу эсхүл өшөөг хэрэглэн дэмий нэгжвээс үл болмуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүний хөдөлгөх, үл хөдөлгөх хөрөнгө хогшил, эд таваарын зэргийг учиргүйгээр булаан авч болохгүй. Хааяа улсын тусыг бодож хүмүүний газар орон, орон байшин, гэр зэргийн хөрөнгийг хураахад хүрвээс энэхүү хөрөнгийг үнийг уул эзэнд олгуулбаас зохимуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүний суух орон гэрт учиргүйгээр эзэрхэн орж үл болмуй. Хэмээвч хааяа галын аюул зэрэг ба гэм будилаан бүхий учир дор гэрийн эзнийг асуулгүй ороход хүрвээс тухайд тогтоосон хууль, дүрмийг журамлан дагаваас зохимуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн хэн ч атугай санаснаа илтгэн гаргаж хэлэх ба санасан мэдсэнээ бичиглэн бусад хүмүүн лүгээ харилцан захиа бичиг авалцах эрх буй. Энэхүү хувийн эрхийг засгийн газраас буюу эсхүл энгийн хүмүүн алин боловч хориглож, цаазалж, битүүмжилснийг задлан үзэж болохгүй хэмээвч зарим улсын дүрэмд дайсан лугаа цэрэглэх буюу босож улс төрд түгшүүртэй цаг тохиолдоод сэжиглэх учир магадтайяа гарваас засгийн газраас тухайд байгуулсан хууль, дүрмийг журамлан дагаж сэжиглэгдсэн хүмүүний захидал, битүүмжийг байцаан хянах ёс баймуй. Хэрвээ хүмүүний захидал, битүүмжийг хууль, дүрэм зөрчиж задалсан, үзсэн, саатуулан осолдуулсан зэрэг учир тодорхойлогдвоос албаны хүмүүн, энгийн хүмүүн хэн ч атугай бурууг хүлээвээс зохимуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүрд өөрийнхөө хэргээр аль дуртай газраа нэвтрэх явах эрх буй. Энэхүү нэвтрэн явалцах эрхийг харьяат улсын дотор ба гадаад улсад ч нэгэн

адил хэрэглэмүй. Гагцхүү албаны хүмүүн нар ноогдсон албан үүргээс зайлсхийх саналаар гадагш одвоос болохгүй хэмээжүхүй. Бас гадаадын олон улсын дүрэмд үзвээс гаднаас ирсэн хүмүүний суух, явах эрхийг олон зүйлээр хэмжээлсэн баймуй. Үүний учир болбоос гадаадын хүмүүн олноор орж ирэн газар орныг эзэрхэн элдэв явдал өдүүлбээс улс төрд будилаан гарах нь болзошгүй тул ийнхүү хэмжээлэн сэргийлсэн бололтой.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүрд мэдсэн, санаснаа илтгэн бичиж олон түмэндээ үзлээ хэвлэн тараах эрх буй. Гагцхүү тэрслүү хортой зүйлийг номлож улсын ба хүмүүний ёсыг эвдэхүйд хүрвээс үл болмуй. Хэрвээ тэрслүү хортойг номлож тараах хүмүүн буй аваас тухайд тогтоосон дүрмийн ёсоор шийтгэж ял торгомуй. Үүн дээр өгүүлэх ану: Мэдсэн, санасан сайн зүйлийг олон боловсон улс дам дам дамжуулан улам бүр хөгжүүлэн ард түмнийг аливаа эрдэмд боловсруулахыг хичээмүй. Хэрвээ эрдэмтний зохиосон, бичсэн зүйлийг энэхэн тэрхэн хэмээн үл ойшоож цаазлан харшилбаас олон түмэн эрдэм сурч ухаан нээгдэх зам таглагдаж улс хүчирхэг болж чадахгүй болмуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүр аливаа аж явдал гүйцэтгэх, бүтээхийн саналаар олон хүмүүн нар нийлж хоршоо, нам хороо, хэлтэс зэргийг байгуулах эрх буй. Гагцхүү тэрслүү хорлолтой санаа агуулах нам хоршоо байгуулж үл болмуй. Гадаадын олон хүчирхэг улсад элдвийн аж төрөх, худалдаа арилжаа хийх, эрдэмд туслах, улс төрийн хэргийг сайжруулах зэргийн зүйл бүрийн хоршоо, нам, хороо, хэлтэс маш олон баймуй. Нэгэн хүмүүний бие үл хүрэлцэх ажил явдлыг ийнхүү хоршин эвлэж сая хүч хүрэлцэн чадах тул засгийн хэргийг шийтгэх газраас ард түмэнд тустай хоршоо, намуудыг тэтгэн туслах ба бусад хамаагүй хоршоо, намуудыг ч хэдийгээр тусалж чадахгүй боловч хориглохыг цээрлэмүй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүрд аливаа хэргийг цугларан хэлэлцэх, шүүмжлэх эрх буй. Гагцхүү зэвсэг агсан алалдах, хорлолдох зэргийн хэрэг гаргаж үл болмуй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүрд гагцаар буюу эсхүл бусад лугаа эвлэж нэр нийлэн засгийн газраа хэрэг мэдүүлэх арга буй.

Нэгэн зүйл. Хүмүүн бүрд аль үзэл зохилдсон шашин суртлыг өөрийн дураар шүтэх, сахих, номлох, тархаах эрх буй. Гагцхүү тэрслүү хорлолтой ёсыг хэрэглэж үл болмуй хэмээжүхүй.

Дээр жагсаасан хүний эрхүүдийг дарлах, цаазлахгүйгээр мандуулан хэрэглэж чадваас улс сая хүчирхэг болмуй хэмээн мэргэд номложухуй. Хэрэв ард түмний хувийн эрх тусыг хөнгөнд үзэж үл ойшоон талхидан дарлаваас ард албат хүмүүн нарын сэтгэл догшрон хөдөлж улс төр самууран эвдэрсэн нь олон үзэгдмүй.

Олноо өргөгдсөний гуравдугаар он, Нийслэл хүрээ

Дүгнэлт

Олноо өргөгдсөн Богд хаант Монгол Улсын хамаг хэргийн бүгд ерөнхийлөн шийтгэх яамны тэргүүн сайд, Сайн ноён хан Т.Намнансүрэнгийн зарлигаар Ж.Цэвээний туурвисан Улсын эрх бүтээлийг 110 жилийн тэртээ улсын бүрэн эрхт байдлыг тодорхойлж, засаглал, эрх мэдлийн хуваарилалт хүрээг тогтоож, хоёр танхимт парламент, сонгуулийг тусгаж, эрх мэдлийн хяналт, тэнцэл хийгээд хүний эрхийг тунхагласаар нь анхны үндсэн хуулийн төсөл гэж дүгнэх үндэслэлтэй байна.

“Улсын эрх” бүтээд дэх хүний эрхийн агуулгыг Монгол улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны үндсэн хуулийн хүний эрхийн агуулгатай харьцуулан үзвэл 1992 оны ардчилсан үндсэн хуультай ижил шинжтэй. Бидний харьцуулсан улсын эрх бүтээл дэх хүний эрхийн 15 зүйл 1992 оны үндсэн хуульд бүрэн орсон явдал болоод сонгууль, эрх мэдлийн тэнцвэр, хяналтыг тусгаснаараа анхны “ардчилсан” үндсэн хуулийн эх төслийн шинжтэй байна.

1911 онд туурга тусгаар улсаа зарлан тунхаглаж, тусгаар тогтнолоо мандуулмагц хөрш зэргэлдээ болоод дэлхийн бусад их гүрнүүдтэй харилцаа холбоо тогтоон, тусгаар тогтнолоо бусад талуудаар хүлээн зөвшөөрүүлэх, ингэхдээ олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцсэн тогтолцоо эрх зүйн системтэй болох цаг үеийн гарцаагүй шаардлагатай тулгарсан нь уг бүтээл эхлэх гол шалтгаан юм.

Ж.Цэвээн нь Монгол улсын хөгжлийн тухайд бие даасан, хүчирхэг байр суурьтай байсан нь Улсын эрх бүтээлд тодорхой тусгалаа олжээ. Тухайлбал: Нэг, Монгол улс нь өөрийн тусгаар газартай байх хэрэгтэй, Хоёр, Нэгэнт монгол үндэсний улс байгуулж буй тул зүй нь Дотоод монголоос монголчуудыг ба СССР-ээс Буриад, Торгууд мэтийн монгол үндэсний ардыг нүүлгэн ирүүлж, дэвсгэр газар орон юугаан дан монгол язгуурын ард олноор эзлүүлэн авах. Гурав, Эрх мэдэл нь жинхэнэ ардын гарт байх ёстой, Дөрөв, Ард түмэн тус бүрийн чадал эрдмийг илэрхийлэн гаргаж хөгжөөхийн тулд ард түмэн эрх чөлөөг өргөнөөр эдлэн явуулах хэрэгтэй. Тав. Улс төрийн талаар бол тусгаар, биеэ дааж засаад, үнэхээр бусдад үл захирагдан... төвийг сахих улс болох хэрэгтэй. Энэ нь үлгэр(лэвээс) Швейцар улс лугаа адил буй. Хэрэв ийм болж чадваас монголын нэгэн адил хоцрогдсон газар орныг амар төвшнөөр соён боловсорсон хөгжлийг бат суурьтай болгож чадна хэмээж байжээ.

Улсын эрх нь Ж.Цэвээний “Улсын эрх” бүтээл нь шинэ үеийн дэлхийн хөгжингүй улс орнуудын төр-улс байгууллын хэв загваруудыг харьцуулан судалсан, олон улсын харилцаанд олон улсын нийтийн эрх зүйгээр хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц бүрэн эрхт улс байх эрх, шаардлагыг хөндөн дэвшүүлсэн Монголын түүхэн дэх онцгой судалгааны бүтээл юм Үүнээс үзэхэд тэрээр улсын хөгжил дэвшилд хувь нэмрээ оруулах гэсэн эрмэлзэлтэй манай Монгол Улсын түүхэн дэх сонгодог сэхээтэн, эрдэмтдийн нэг мөн болохын дээр “Улсын эрх” бүтээлээрээ тухайн цагийн их гүрнүүд, хөгжингүй улсуудтай Монгол Улс нь хөл нийлүүлэн алхах хүсэл эрмэлзэлтэй, түүндээ ч чиглэсэн бодит алхам хийж байсныг харуулж байна.

Дэлхий дахинд хүчирхэгжин оршиж буй их бага 22 улс, 6 муж улсын үндсэн хууль, нийгмийн тогтолцооны харьцуулсан судалгааны гарамгай мөн.

Нийгэм эдийн засгийн хөгжил, аюулгүй байдлын хувьд өнөө үетэй харьцуулшгүй эмзэг цаг үед улсын хөгжлийг үндсэн хуульт хаант засгийн хэлбэрээр, хүний эрхийг хамгаалж, хааны эрх мэдлийг хязгаарлах, эрх мэдлийн тэнцвэр хяналтыг тусгасан хоёр танхимт парламент болох зэргээр боловсруулсан нь тухайн үеийн эх орончдын нөр их хөдөлмөр, зориг мөн уг бүтээл нь үндэсний сэхээтнүүд ямагт эрх чөлөөнд тэмүүлдгийн нотолгоо болно.

Мөн улсын их хурал, үндсэн хууль гэх нэр томъёог уг бүтээлд анх хэрэглэсэн байж болох талтайг нарийвчлан судалбал зохионо.

Бичиглэлийн хэв маягаар дүгнэж үзвээс Ж.Цэвээн нь уг бүтээлийнхээ улсын хурал байгуулсан хэрэг, улсын газрын учир, улсындээд эрх зэрэг бүлгүүдэд судалгааны дүгнэлтийг харьцуулах, хувилбар дэвшүүлэх, тайлбарлах шинжтэй бичсэн бол хүний эрхийн тухай бичсэн “харьяат хүмүүний хувийн эрх” бүлэгт дүгнэсэн, тунхагласан, эргэлзээгүй, итгэл төгс шинжтэй бичсэн байдаг. Энд харьяат ард хүмүүстээ эрх чөлөөг олгож, хамгаалж чадсан улс хөгждөг, эрх чөлөөт хүн бүтээдэг, эрх чөлөөт хүн хөгждөг, эрх чөлөөт хүн хүчирхэгждэг хэмээх түүний эргэлзээгүй бат итгэл үнэмшил тусгалаа олсон шинжтэй. Уг бүлэгт дэвшүүлсэн зүйл бүрдээ гагцхүү нийгэмд тэрслүү хорлолтой санаа агуулаагүй бол хүний хувийн эрхийг хөсөрдүүлж болохгүй, хэрэв хүний эрхийг хязгаарлах дор хүрвэл даруй шийдвэрлэж эрхийг магадлан сэргээхийг чухалчлан тусгасан байдаг.

Үүгээрээ Ж.Цэвээний Улсын эрх бүтээл нь хүний эрхийг чухалчилж, иргэдэд эрх чөлөөг олгох нь улсын хөгжлийн суурь болохыг ХХ зууны монголын түүхэнд анхлан тунхагласан түүхэн эх сурвалж болж байна. Мөн одоогоос 110 жилийн Монголчууд хүний эрхийг дээдэлсэн, ардчилсан эрх чөлөөт нийгмийг хөгжүүлэхийг зорьж байсны хөдөлшгүй баримт болно. Тодруулбал Монголд улс төрийн нам байгуулагдахаас өмнө, Ардын хувьсгалаас өмнө, Социалист нийгмээс өмнө Монголчууд хүний эрхийн тухай судалж, бичиж, тунхаглаж байсны баримт юм.

Хүний эрхийг гучаадхан жилийн өмнө монголд орж ирсэн импортын, гаднын үзэл санаа гэх зэргээр мушгин гуйвуулагчдад хариу болох түүхэн баримт, үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэгчдэд үзүүлэх үзэл санааны түүхэн дэмжлэг мөн.

Эдгээр бүгдээс үзэхэд Ж.Цэвээний “Улсын эрх” бүтээл нь дан ганц дэлхийн улс орнуудын үндсэн хууль, төрийн байгууллын баримт бичгүүдийг судлаад гаргасан судалгааны эмхэтгэл бүтээл гэхээсээ илүүтэйгээр тухайн цагийн хүн төрөлхтний улс нийгэм байгуулах иргэншсэн соёлын ололт амжилт, 110 жилийн дараах одоо цагт ч үзэл санаа нь хэвээр буй олон улсын эрх зүйн түгээмэл шинжтэй үнэт зүйлсийг тунхаглаж, хөгжлийн арга замыг гүнзгийрүүлэн судалсан, манай үндэстний сэхээтний туурвисан улс-нийгэм байгуулалтын онолтой холбоотой гарамгай бүтээл, үндсэн хуулийн үзэл санааг шинжлэх ухаанч байдлаар эрэлхийлсэн эрэл хайгуулын үр дүн болох нь харагдаж байна.

Улсын анхны үндсэн хуулийг баталсны 100 жилийн түүхт ой тохиож байна. Уг түүхт ойг бахархан тэмдэглэхийн сацуу Монголчуудын Үндсэн хуулийн үзэл санаа,

эрэл хайгуулын түүх 110 жил, түүнээс урт болохыг энэ зэрэг түүхэн баримт, эрэл хайгуулаар баталж, эрх чөлөө ардчилсан засаглалын түүхийг шинжлэх ухаанчаар урагшлуулах нь өнөө цагийн эрх чөлөөт, ардчилсан Монгол улсын эрх ашигт нийцнэ.

МОНГОЛЫН ТУЛГАР ТӨР МАНДАХ БОЛТУГАЙ

Ном зүй:

Монгол хэлээр:

Ном, хэвлэмэл материал:

1. Ц.Дамдинсүрэн Намтрын хуудаснаас, (намтар, дурсамж, тэмдэглэл, туршлага), УБ хот, 1990.
2. Л.Жабаева, Ц.Цэцэгмаа, Монгол ардын хувьсгалын үйл хэрэгт буриадын үндэстний сэхээтнүүдийн гүйцэтгэсэн түүхэн үүрэг, УБ хот, 2006 он.
3. Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль, судалгаа хэрэглээний гарын авлага, УБ хот, 2021 он.
4. Монголын түүх, (1911-2017) О.Батсайхан нар, УБ 2018
5. Х.Гүндсамбуу, “Монголын нийгмийн давхраажил, хөгжил, хандлага ХХ зуун”, УБ 2002 он,
6. Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ 2017 он
7. Улсын эрх” бүтээлийн ач холбогдлыг түүхэн нөхцөл байдал болон 1924, 1940, 1960 1992 оны үндсэн хуультай харьцуулах нь. Э.Тамир, Р.Хатансайхан. “Улсын эрх-110” ЭШХ-ын эмхэтгэл. 2024 он
8. С.Лочин, Жамсрангийн Цэвээн, УБ хот, 2019 он.
9. Ч.Нарантуяа, Д.Бадамням, “Соён гэгээрүүлэгч Ж.Цэвээний захидлууд” УБ, 2013 он
10. Ж.Цэвээн, Улсын эрх, Нийслэл хүрээ, 1914 он./Монгол бичгээс хөрвүүлсэн Н.Отгонбаяр, “Цогц Хөгжлийн Үндэсний Төв” УБ хот, 2023 он/
11. ШУА, Монгол Улсын түүх V боть, УБ хот, 2001 он.

Хууль, тогтоомж:

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ хот, 1992 он
2. Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ хот, 1960 он
3. Монгол Улсын Үндсэн хууль, УБ хот, 1940 он
4. Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, 1948 он
5. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай пакт, 1966 он

Эрх	Улсын эрх	1924 оны Үндсэн хууль	1940 оны Үндсэн хууль	1960 оны Үндсэн хууль	1992 оны Үндсэн хууль
Амьд явах эрх	Барин алахыг цээрлэвээс зохимуй.			БНМАУ-ын иргэдийн амь бие, тэдний орон сууц, захидал харилцааны нууц нь халдашгүй эрхээр хангагдана.	Амьд явах эрхтэй.
Хуулийн өмнө адил тэгш байх эрх	улсын засгийн хэрэг шийтгэх газар нь хүмүүний хувийн эрхийг осолдуулалгүй нэгэн адил хамгаалбаас зохимуй	Тус улсын харьяат ард түмэнд угсаа, шашин, эрэгтэй, эмэгтэй гэдэг ялгаваргүй нэгэн адил эрхийг эдлүүлбэл зохино.	Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын бүх ард иргэд нь яс үндсийг улсын засаг захиргаа, аж ахуй, соёл, боловсрол хийгээд улс төр, олон нийтийн бүхий л төрлийн ажил хэрэгт тэгш эрх эдэлнэ.	БНМАУ-ын иргэд эрэгтэй, эмэгтэй, арьс, үндэс, шашин шүтлэг, нийгмийн гарал байдлаар ялгаваргүй тэгш эрхтэй.	Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл болон, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна.
Халдашгүй байх эрх	Хүмүүний биеийг учиргүй барилан авах ба хүлэх, хорих зэргийг тэвчиж цээрлэвээс зохимуй... Хүмүүн бүрийг хэрэггүй учиргүйгээр дэмий өө сөв эрж нэгжихүйг цээрлэвээс зохимуй. Хэрвээ нэг-жвээс зохих учир буй ахул харьяат засаг захиргааны газраас нэгжтүгэй хэмээсэн албан бичиг үзүүлсэн хойно сая нэгжиж болмуй.		Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард иргэдийн биед халдаж үл болох явдлыг хангана. Шүүх таслах газрын тогтоолгүйгээр буюу хууль хамгаалагч прокурорын зөвшөөрөлгүйгээр хэн бүхнийг баривчлан хорьж үл болно.	Шүүхийн тогтоол буюу прокурорын зөвшөөрөлгүйгээр хэнийг ч баривчилж үл болно.	...халдашгүй, чөлөөтэй байх эрхтэй. Хуульд заасан үндэслэл, журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгөх, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно.

Өмчлөх эрх	Хүмүүний хөдөлгөх, үл хөдөлгөх хөрөнгө хогшил, эд таваарын зэргийг учиргүйгээр булаан авч болохгүй.				хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах... Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална.
Орон байртай байх эрх	Хүмүүний хөдөлгөх, үл хөдөлгөх хөрөнгө хогшил, эд таваарын зэргийг учиргүйгээр булаан авч болохгүй				хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно.
Орон байр халдашгүй байх эрх	Хүмүүний суух орон гэрт учиргүйгээр эзэрхэн орж үл болмуй. Хэмээвч хааяа галын аюул зэрэг ба гэм будилаан бүхий учир дор гэрийн эзнийг асуулгүй ороход хүрвээс тухайд тогтоосон хууль, дүрмийг журамлан дагаваас зохимуй. ...санасан мэдсэнээ бичиглэн бусад хүмүүн лүгээ харилцан захиа бичиг авалцах эрх буй. Энэхүү хувийн эрхийг засгийн газраас буоу эсхүл энгийн хүмүүн алин боловч хориглож, цаазалж, битүүмжилснийг задлан үзэж болохгүй...	Ард иргэний орон сууцанд халдаж үл болохыг ба өгөлцөх авалцах захидлын нууцыг хуулиар хамгаална.	БНМАУ-ын иргэдийн амь бие, тэдний орон сууц, захидал харилцааны нууц нь халдашгүй эрхээр хангагдана.	Иргэний хувийн ба гэр бүл, захидал харилцааны нууц, орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална;	
Захидал харилцааны нууцны эрх		Ард иргэний орон сууцанд халдаж үл болохыг ба өгөлцөх авалцах захидлын нууцыг хуулиар хамгаална.	БНМАУ-ын иргэдийн амь бие, тэдний орон сууц, захидал харилцааны нууц нь халдашгүй эрхээр хангагдана.	Иргэний хувийн ба гэр бүл, захидал харилцааны нууц, орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална;	

<p>Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх</p>	<p>Хүмүүн хэн ч атугай санаснаа илтгэн гаргаж хэлэх ба санасан мэдсэнээ бичиглэн бусад хүмүүн лүгээ харилцан захиа бичиг авалцах эрх буй.</p>	<p>Элдэв хэргийг жинхэнэ ард түмнээр шүүмжлэх эрхийг хүндэтгэж, тус улсаас аливаа хэвлэх, нийтлэх явдлыг бүртгэн гүйцэтгүүлдэл зохино.</p>	<p>Чөлөөтэйгөөр үг хэлэх эрхтэй, Хурал ба индрийн хурлыг чөлөөтэйгөөр явуулах;</p>	<p>БНМАУ-ын төрийн байгууллыг хөгжүүлэн бэхжүүлэх зорилгоор хөдөлмөрчдийн эрх ашгийг нийцүүлэн БНМАУ-ын иргэдэд: Үг хэлэх эрх чөлөөг хуулиар баглан олгосон болно.</p>	<p>үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх эрх чөлөөтэй</p>
<p>Зорчих эрх</p>	<p>Хүмүүн бүрд өөрийнхөө хэргээр аль дургтай газраа нэвтрэх явах эрх буй. Энэхүү нэвтрэн явалцах эрхийг харьяат улсын дотор ба гадаад улсад ч нэгэн адил хэрэглэмүй. Гагцхүү албаны хүмүүн нар ноогдсон албан үүргээс зайлсхийх саналаар гадагш одвоос болохгүй хэмээжхгүй</p>	<p>Элдэв хэргийг жинхэнэ ард түмнээр шүүмжлэх эрхийг хүндэтгэж, тус улсаас аливаа хэвлэх, нийтлэх явдлыг бүртгэн гүйцэтгүүлдэл зохино.</p>	<p>Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард иргэн хэн бүхэн Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын нутаг дэвсгэр дотор өөрийн биеэр чөлөөтэйгөөр шилжин явах ба оршин суух газраа шилэн сонгох эрхтэй.</p>	<p>БНМАУ-ын төрийн байгууллыг хөгжүүлэн бэхжүүлэх зорилгоор хөдөлмөрчдийн эрх ашгийг нийцүүлэн БНМАУ-ын иргэдэд: 2.Хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг хуулиар баглан олгосон болно.</p>	<p>улсынхаа нутаг дэвсгэрт чөлөөтэй зорчих, түр буноу байнга оршин суух газраа сонгох, гадаадад явах, оршин суух, эх орондоо буцаж ирэх эрхтэй. Гадаадад явах, оршин суух эрхийг үндэсний болон хүн амын аюулгүй байдлыг хангах, нийгмийн хэв журмыг хамгаалахын тулд зөвхөн хуулиар хязгаарлаж болно.</p>
<p>Хэвлэн нийтлэх эрх</p>	<p>Хүмүүн бүрд мэдсэн, санаснаа илтгэн бичиж олон түмэндээ үзлээ хэвлэн тараах эрх буй</p>	<p>Элдэв хэргийг жинхэнэ ард түмнээр шүүмжлэх эрхийг хүндэтгэж, тус улсаас аливаа хэвлэх, нийтлэх явдлыг бүртгэн гүйцэтгүүлдэл зохино.</p>	<p>Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард иргэдэд хуулиар баглан олгох эрх нь: 2.Чөлөөтэйгөөр хэвлэн нийтлэх чөлөөтэй болно.</p>	<p>БНМАУ-ын төрийн байгууллыг хөгжүүлэн бэхжүүлэх зорилгоор хөдөлмөрчдийн эрх ашгийг нийцүүлэн БНМАУ-ын иргэдэд: 2.Хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг хуулиар баглан олгосон болно.</p>	<p>хэвлэн нийтлэх</p>

<p>Эвлэлдэн нэгдэх эрх</p>	<p>Хүмүүн бүр аливаа аж явдал гүйцэтгэх, бүтээхийн саналаар олон хүмүүн нар нийлж хоршоо, нам хороо, хэлтэс зэргийг байгуулах эрх буй. Гагцхүү тэрелүү хорлолтой санаа агуулах нам хоршоо байгуулж үл болмуй.</p>	<p>Жинхэнэ олон ардын аливаа эвлэл, хоршоо зэргийг байгуулах эрх чөлөөг хүндэтгэж, эл явдалд тус улсаас элдэв тусламж үзүүлбэл зохино.</p>	<p>Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард иргэдэд нийгмийн байгууллагад нэгдэх эрхийг хангах, үүнд: үйлдвэрчний эвлэл, хоршоолсон байгууллага, залуучуудын ба биеийн тамир, улс орныг баглан хамгаалах байгууллага, соёл, боловсролын ба техникийн хийгээд шинжлэх ухааны байгууллагуудад эвлэлдэнэ.</p>	<p>БНМАУ-ын иргэд үйлдвэрчний эвлэл, хоршоолон, залуучууд, биеийн тамирын эвлэл зэрэг байгууллага, соёл, шинжлэх ухаан, техникийн нийгэмлэг, тэрлэн улс түмний эв найрамдал, энх тайвныг бэхжүүлэх нийгэмлэг зэрэг олон нийтийн байгууллагад эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.</p>	<p>Нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй.</p>
<p>Жагсаал цуглаан хийх эрх</p>	<p>Хүмүүн бүрд аливаа хэргийг цугларан хэлэлцэх, шүүмжлэх эрх буй. Гагцхүү зэвсэг агсан алагдах, хорлолдох зэргийн хэрэг гаргаж үл болмуй.</p>	<p>Гудамжаар жагсах явах нь чөлөөтэй болно.</p>	<p>Жагсаал ёслол үйлдэх эрх чөлөөг хуулиар батлан олгосон болно.</p>	<p>Жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно;</p>	<p>тайван жагсаал, цуглаан хийх эрх чөлөөтэй. Жагсаал, цуглаан хийх журмыг хуулиар тогтооно;</p>
<p>Өргөдөл, гомдол гаргах, шийдвэрлүүлэх эрх</p>	<p>Хүмүүн бүрд гагцаар буюу эсхүл бусад лугаа эвлэж нэр нийлэн засгийн газраа хэрэг мэдүүлэх арга буй.</p>	<p>ДОЛОО. Элдэв хэргийг жинхэнэ ард түмнээр шүүмжлэх эрхийг хүндэтгэж, тус улсаас аливаа хэвлэх, нийтлэх явдлыг бүртгэн гүйцэтгүүлбэл зохино.</p>	<p>Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард иргэн хэн бүхэн эрх тушаал бүхий хүмүүсээс хууль бус ажил явууллааг явуулбал тухайд гомдол мэдүүлгийг ам буюу бичгээр улсын зохиц засаг захиргааны байгууллагууд хийгээд дээд эрхийг барих газар хүртэл чөлөөтэйгөөр өгөх эрхтэй болно.</p>	<p>БНМАУ-ын иргэд төрийн байгууллага ба албан тушаалтны хууль бус ажиллагаа, чирэгдэл, хүнд суртал гарсан тухай төрийн эрх барих байгууллага болоод захиргааны аль ч байгууллагад өргөдөл, гомдлоо амаар буюу бичгээр өгөх эрхтэй. Улсын байгууллага ба албан тушаалтнаас уул өргөдөл, гомдлыг дарагдуулалгүй хянан үзэж, хууль ёс зөрчсөн явдалд арга хэмжээ авч, өргөдөл, гомдлын нь хариуг өгөх үүрэгтэй.</p>	<p>төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй;</p>

<p>Шашин шүтэх, эс шүтэх эрх</p>	<p>Хүмүүн бүрд аль үзэл зонхилсон шашин суртлыг өөрийн дураар шүтэх, сахиx, номлох, тархаах эрх буй</p>	<p>Тус улсын харьяат аливаа хүний шүтэх итгэх явдалд бүрнээ эрх чөлөө олгохын тул шашны хэргийг улс төрийн хэргээс тусгаар байгуулж, шашин шүтлэгийн явдлыг өөр өөрийн дур сүсгээр болговол зохино.</p>	<p>Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын дотор шашин шүтлэгийг улс ба сургуулиас тусгаарласан болно. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын ард иргэн нь шашин шүтэх ба шашны эсрэг суртал нэвтрүүлэх эрхтэй болно.</p>	<p>БНМАУ-д шашныг төр ба сургуулиас тусгаарласан юм. БНМАУ-ын иргэд шүтэх, бишрэх, шашны эсрэг суртал нэвтрүүлэг хийх эрх чөлөөтэй.</p>	<p>шашин шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөтэй;</p>
<p>Сонгох, сонгогдох эрх</p>	<p>Бүх нийтээс сонгохуй дор хүмүүн бүр нэгэн адил эрхийг эдэлнэ</p>	<p>Улсын Их, Бага Хурал ба нутгийн хурлуудад төлөөлөгчдийг сонгох ба мөн төлөөлөгчдөд сонгогдох эрхийг эдэлбэл зохих тус улсын харьяат эр, эм ялгаваргүй хэн боловч сонголт үйлдэх</p>	<p>Эмэгтэйчүүд нь эрэгтэй хүнтэй нэг адил сонгох ба сонгогдох бүрэн эрхтэй байна.</p>	<p>БНМАУ-ын иргэд нь шууд буюу төлөөлсөн байгуулагаараа уламжлан улс ба нийгэм, аж ахуйг удирдах хэрэгт чөлөөтэй оролцох эрхтэй.</p>	<p>Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй</p>

СЭДЭВ 1

ҮНДСЭН ХУУЛЫТ ЁС, ПАРЛАМЕНТАТ ЁСНЫ ТҮҮХЭН ХӨГЖИЛ, ЧИГ ХАНДЛАГА

1924 ОНЫ МОНГОЛ АРД УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙГ БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ: МОНГОЛЧУУДЫН БАЙР СУУРЬ, САНАЛ, ОРОЛЦОО

Ч.БОЛДБААТАР, МУБИС-ийн Түүхийн тэнхимийн эрхлэгч,
Түүхийн ухааны доктор (Ph.D), дэд профессор,
E-mail: boldgayan@yahoo.com

Үндсэн хууль бол хууль зүйн дээд хүчин чадалтай төрийн дээд хууль юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн түүхнээ 1924 онд баталсан Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль хүндтэй байр суурь эзэлдэг бөгөөд тэрхүү Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах бэлтгэл ажил, боловсруулах үйл явц, гадна, дотнын оролцооны талаар энд өгүүлэхийг зорив.

Нэг. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах үйл явц

Монголын эх орончид, улс Монголынхоо тусгаар байдлыг сэргээн мандуулах зорилго тавьж, улс төрийн нам болж эвлэлдэн нэгдсэн тэрхүү цаг үеэс алс ирээдүйд Монгол Улс төрийн ямар байгуулалтай байх талаар бодолхийлэн байжээ. Энэ үзэл санаа 1920 оны наймдугаар сард Зөвлөлийн засагт Орос улсын Засгийн газрын Эрхүү дэх бүрэн эрх барих төлөөлөгч болон “Монголын үнэн” хэмээх сонин бичигт хэвлүүлсэн цуврал нийтлэлд тод туссан юм.

Ардын засаг тогтсон даруйд Засгийн газраас “...Улсын Их Хурлыг хуралдуулж, Үндсэн хууль тогтоолыг нэгэн жилээс хэтрүүлэхгүй хуралдуулан гүйцэтгэх”¹-ээр сэдэвхийлэн оролдож эхэлсэн ба ардын эрхтэй хэмжээт цаазат засгийн гол Үндсэн хууль, дагаж явах дүрэм хэмжээ боловсруулах тухай тогтоол баталжээ.

Ардын Засгийн газрын 1922 оны тавдугаар сарын 19-ний өдрийн 21 дүгээр хурлын тогтоолоор Шүүх яамны сайд Н.Магсаржаваар толгойлуулсан тусгай комисс байгуулж, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах хэргийг даалгасан хэдий ч даалгасан хэргийг биелүүлж чадсангүй. Уг комисс 227 хоног ажиллах хугацаандаа улсын Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлын бэлтгэл болгож Англи, хойд Америкийн холбоот улс, Норвеги, Япон, Зөвлөлт Орос улсын Үндсэн хуулийг монгол хэлнээ орчуулсан бол² зарим мэдээгээр уг комисс Англи, Швед, Бельги, Голланд зэрэг улсын Үндсэн хууль, үндсэн хуулийн чанартай актууд, мөн хөрөнгөтөн орны Үндсэн хуулийн хөгжлийн тухай судалгааны бичиг зохиолыг орчуулах, судлах ажил хийжээ.³ Ардын Засгийн газрын 1922 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдрийн 56 дугаар хурлаар Үндсэн хууль боловсруулах комиссын дарга Н.Магсаржавын санал ёсоор дээрх комиссыг татан буулгаж “.. Засгийн газрын цааз хуулийг эмхлэх хэлтэст хавсарган гүйцэтгүүлэх”⁴-ээр тогтсон байна. 1922-1923 онд Засгийн газрын цааз хуулийг эмхлэх хэлтсийн эрхэлсэн түшмэлээр Магсаржав гүн, Чимэддорж бэйс, Найдансүрэн гүн нар ажилласан ба уул хэлтсийн дарга нар ийнхүү ойр ойрхон солигдох болсны улмаас Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажилд төдий л ахиц гараагүй бололтой.⁵

Харин Монгол Ард Улсын Их Хурал нээгдэхээс 15 хоногийн өмнө буюу 1924 оны 10 дугаар сарын 24-нд Засгийн газрын хурлаар Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулан комиссыг Б.Цэрэндорж, Ж.Цэвээн, Элбэгдорж Ринчино, П.Всесвятский, Гомбо Бадамжапов нарын бүрэлдэхүүнтэй баталж, “...өөр боловсронгуй хүнийг урин авч.... эл зүйлийг гурван долоо хоногийн дотор гүйцэтгүүлэн ирүүлэх”⁶-ийг даалгажээ. Уг комисс маш богино хугацаанд, тодруулбал 11 дүгээр сарын 2-ноос өмнө Монгол

¹ Ардын Засгийн газрын 1921.08.31-ний өдрийн тогтоол

² Олон улсын Үндсэн хуулийн оршил. Анхдугаар Үндсэн хуулийн судалгааны эх сурвалж. Эрхлэн гаргасан Ж.Амарсанаа, Б.Баярсайхан, Ш.Шажинбат. УБ., 2009.

³ М.Санждорж. Ардын төрийн түүх. 1974.УБ., т136

⁴ УТА х 1. д 1. хн 73. т 229

⁵ З.Лонжид. Монгол Улсын анхны Үндсэн хууль боловсруулсан түүхийг сөхөхүй. МУИС. Түүх сэтгүүл. 2005. №245. т 169

⁶ УТА х 1. д 1. хн 279. т 425

Ард Улсын Үндсэн хуулийн эхийг боловсруулж дуусгаад Коминтерний Гүйцэтгэгч Хороонд⁷ илгээжээ. Энэ эх одоогоор бидэнд олдоогүй бөгөөд тэрхүү Үндсэн хуулийн төсөлд КИГХ ямар хариу өгсөн нь тодорхойгүй. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг “боловсронгуй төлөөлөгч” Турар Рыскулов голлон боловсруулсан бололтой. Тэрбээр 1924 оны 11 дүгээр сарын 2-нд КИГХ-ны Тэргүүлэгч гишүүн Д.З.Маниульский, Г.Н.Войтинский нарт илгээсэн захидалдаа “...Цэрэндорж Үндсэн хуулийн төслийг баталсан төв комиссын хуралдаан дээр Үндсэн хуулийн талаар миний боловсруулсан төслийг бараг бүхэлд нь хүлээн авсан” гээд үүнээ тодотгон “..Үндсэн хуулийн төслийг Всевятскийтэй хамтран боловсруулсан”⁸ гэжээ. Тэд “..ЗСБНХУ хийгээд Алс Дорнодын Бүгд Найрамдах Улсын Үндсэн хууль болон бусад янз бүрийн төслийг материал болгон ашигласан”⁹ гэж дурдсан байна.

Үндсэн хуулийн төслийн эхийг Монгол Ард Улсын Их Хурлыг нээхийн өмнөх өдөр буюу 1924 оны 11 дүгээр сарын 7-нд Засгийн газарт өргөн барьжээ. МАН-ын Төв Хорооны Тэргүүлэгчид 1924 оны 11 дүгээр сарын 20-25-нд хуралдаж Үндсэн хуулийн асуудлыг авч хэлэлцээд “...тусгай комиссоор төлөвлөсөн улсын Үндсэн хуулийг... зөвшөөрч”¹⁰ Улсын анхдугаар Их Хурлаар хэлэлцүүлэхээр шийдвэрлэсэн бөгөөд Улсын Их Хурал 14 дэх өдрийн хуралдаанд Үндсэн хуулийн төслийн талаар уг төслийг боловсруулах комиссын дарга Б.Цэрэндорж товч илтгэл тавьж бүлэг, зүйл бүрийг уншин тайлбарлаж хэлэлцүүлсэн байна.

Хоёр. Т.Рыскулов нар Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахад ямар эх сурвалж ашигласан бэ?

Т.Рыскулов нар БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахдаа Зөвлөлтийн төрийн байгуулалтын загварыг шууд хуулбарлан авчээ. Тэрбээр “... Үндсэн хуулийн гурав дахь гол зүйл бол байнгын Тэргүүлэгчид бүхий Бага Хурлыг байгуулах явдал мөн... Шинэ Үндсэн хуульд зааснаар Их, Бага Хурал хийгээд Эдийн засгийн зөвлөл бүхий Засгийн газартай байна гэдэг бол манайхны Бүх Оросын Зөвлөлүүдийн Их Хурал, Бүх Холбоотын Төвийн Гүйцэтгэх Хороо, Ардын Комиссар нарын Зөвлөл гэсэнтэй адил”¹¹ гэж тэмдэглэжээ. Ингэснээр БНМАУ-ын Үндсэн хууль нь ЗСБНХУ-ын Үндсэн хууль дахь төрийн байгуулалтын шууд загвар болох Улсын Их, Бага Хурал, Улсын Бага Хурлын Тэргүүлэгчид гэсэн шаталсан бүтэцтэй болжээ.

1924 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн V бүлэг “Улсын зарлага, орлогын эрхийн тухай”-д төрийн санхүүгийн бодлогын үндсэн зарчмыг тунхагласан бөгөөд харьцуулсан судалгаагаар харьяат улсын орлого, зарлагыг улсын нэгдсэн дансанд нэгтгэх, улсын төсвийг зохион мэдүүлэх хугацаа, улсын төсөвт тусгагдаагүй ба тусгай дүрэм гаргаж зөвшөөрөөгүй бол ямар ч зүйлд улсын сангаас хөрөнгө зарцуулахгүй байх зэрэг зүйл нь АДБНУ-ын Үндсэн хуулийн “улсын орлого, зарлага, ба данс тооцоо” хэмээх хэсгийн 157, 158, 159, 161 дүгээр зүйлтэй адил байгаа тул тэдгээрийг шууд хуулбарлан авсан байж болзошгүй гэж үзэж байна.

⁷ Коминтерн ба Монгол. Баримтын эмхтгэл. Эмхт. Ч.Дашдаваа, В.П.Козлов. УБ., 1996. т 91

⁸ Коминтерн ба Монгол. Баримтын эмхтгэл. Эмхт. Ч.Дашдаваа, В.П.Козлов. УБ., 1996. т 79, 93

⁹ Коминтерн ба Монгол. Баримтын эмхтгэл. Эмхт. Ч.Дашдаваа, В.П.Козлов. УБ., 1996. т 93

¹⁰ УТА.МАН-ын баримтын төв. х 4. д 1. хн 245. т 91-92

¹¹ Коминтерн ба Монгол. Баримтын эмхтгэл. Эмхт. Ч.Дашдаваа, В.П.Козлов нар. УБ., 1996. т 92

“Бусад янз бүрийн төслийг материал болгон ашигласан” гэх тухайд, Турар Рыскуловын намтар цадигийг сөхөн үзвэл 1916 онд Ташкентын Багшийн сургуульд суралцаж байх үеэс хувьсгалт үйл явцад оролцож эхэлсэн агаад 1919 оноос Туркестаны коммунист намын Мусульманы товчооны тэргүүлэгч, 1919-1920 онд Туркестан Зөвлөлт улсын (орос. ТССР) Төвийн Гүйцэтгэх хорооны Тэргүүлэгч, Эрүүл мэндийн асуудал эрхэлсэн ардын комиссар, мөн Монгол Ард Улсад ирэхээсээ өмнө буюу 1922-1924 онд Туркестаны Зөвлөлт социалист автономит улс (орос.ТАССР)-ын Ардын комиссар нарын Зөвлөлийн даргаар ажиллаж байсан юм.

Туркестан нь 1918-1924 онд Зөвлөлт Орос Улсын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан автономит улс бөгөөд 1918 оны 10 дугаар сарын 15-д анхны Үндсэн хуулиа баталж¹² хоёр жилийн дараа дахин шинэ Үндсэн хуультай болжээ.¹³ Энэхүү Үндсэн хууль нь Зөвлөлт Орос улсын Үндсэн хуулийг загвар үлгэр болгож хуулбарласан Үндсэн хууль байжээ. Туркестаны Үндсэн хууль (1920) нь 6 хэсэг, 110 зүйлтэй, тавдугаар хэсэгт иргэдийн сонгох сонгогдох эрхийн тухай заахдаа зургаан зүйлээр сонгох, сонгогдох эрхгүй улсыг жагсаан бичсэн нь БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн IV бүлгийн 35 дугаар зүйлд заасан сонгуулийн эрхгүй хүмүүсийн зүйл төрөлтэй үндсэндээ тохирч байгаа юм. Т.Рыскулов нар Монгол Улсын Үндсэн хуулийг төлөвлөхдөө “*юуны өмнө Монгол ямар бүгд найрамдах засагтай байх вэ, түүний үндэс нь юу байх вэ гэдгийг яг таг заан тодорхойлох, хоёрдугаарт, уг засаг хүн амын ямар ангийг тулгуурлах вэ гэдгийг тогтоож... өгөх ёстой*” гэж үзэж байсан юм. Т.Рыскуловын өгүүлсэнчлэн “бусад янз бүрийн төслийг материал болгон ашигласан” гэдэг нь Зөвлөлт Туркестаны автономит улсын Үндсэн хуулийг ашигласнаа хэлсэн байж болох юм.

Гурав. Монголчуудын боловсруулсан эх сурвалжаас ашигласан тухайд

1922 оноос Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах талаар Н.Магсаржавын комисс, Засгийн газрын цааз хуулийг эмхлэх хэлтсийн боловсруулсан ажил ба монголчуудын боловсруулсан эх сурвалжаас Б.Цэрэндорж, Т.Рыскулов нар ашигласан эсэх нь тодорхойгүй, чухам ашигласан болбоос юуг авч ашигласныг тодруулах нь нэн чухал юм.

Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажил удааширч байсан гол шалтгаан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын талаарх санал зөрөлдөөн юм. 1921 онд Богд Жибзундамба хутагтыг зөвхөн шашны хэргийг эрхлэн мэдэхээр тунхагласан ч Монгол Ард Улсын төрийн тэргүүний үүргийг гүйцэтгэсээр байсан тул энэхүү институтын эрх мэдлийг шууд үгүйсгэх боломж байгаагүй юм. Большевикууд ч гэсэн Богд гэгээний улс төрийн хүрээн дэх нэр хүнд нөлөөг үгүйсгэж чадахгүй байсан бөгөөд 1924 онд Монгол дахь ЗСБНХУ-ын Бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын “Мэдээлэл” сэтгүүлд “*Богд гэгээн бол шашны салбарт, мөн улс төрийн салбарт ч нэгэн адил хэмжээгүй эрхт эзэн байна*”¹⁴ гэж бичиж байв. Дээрх сэтгүүлд Богд хааныг нас барсны дараах нөхцөл байдлыг тодорхойлон бичихдээ “... Энэ оны намар хамаг Монголын хууль тогтоох байгууллага болох Ардын Их Хурал хуралдахаар завдан байгаа бөгөөд Монголын төрийн байгуулалтын асуудлыг нэг

¹² Советские конституции. Хрестоматия часть 1. Благовещенск. 2015. Стр 22-29

¹³ Советские конституции. Хрестоматия часть 1. Благовещенск. 2015. Стр 30-39

¹⁴ Монголын тухай БХК(Б)Н-ын баримт бичигт. Баримтын эмхтгэл. I боть. УБ., 2002. т 140

тийш болгож, Монгол улс бүгд найрамдах ёст улс байх уу, хаант засагт улс байх уу гэдгийг шийдвэрлэх явдал тус их хурлын нэг зорилт байх болно. Монголын олон нийтийн дэвшилт хэсгийнхэн бүгдээр улс орондоо бүгд найрамдах байгуулал тогтоохыг хүсэн сонирхож байгаа нь аяндаа илэрхий. Засгийн газар, намын нэр хүндтэй хүмүүсийн дотроос Цэрэндорж өвгөн Монголд бүгд найрамдах ёс тогтоох, тухайлбал ирээдүйн Богд гэгээний шашин төрийг хослон барих эрхийг хасах үзэл бодолтой байх шиг. Цаашилбал Гадаад явдлын яамны сайд Амар болон бусад зарим сайд нар оппортунист гэх үү, бараг хаант ёсны гэмээр үзэл бодол баримталж байна. Ринчино, Дамбадорж, бас бодвол япон Данзан нараар төлөөлүүлсэн эрс радикал үзэлтэй хэсгийнхэн шинэ Богд гэгээнийг тодруулан тунхаглах хүртэл жинхэнэ хэрэг дээрээ тэртэй тэргүй төрийн хэргийг шийтгэн явуулах бүгд найрамдах ёс тогтоож байх болно гэдгийг харгалзан засгийн дээд эрхийн байгуулалтын тухай асуудлыг одоохондоо хөндөхгүй байхаар шийджээ”¹⁵ гэжээ. Цаг үеийн ийм нөхцөл байдлын улмаас Монголын сэхээтнүүд тухайн цаг үед хэмжээт цаазат хаант засаглал бүхий Үндсэн хуулийн төслийг санал болгож байсан юм. Харин 1924 онд Богд гэгээн таалал төгссөн нь Монголын улс төрийн амьдралд том өөрчлөлт авчирсан юм. 1924 оны зургаадугаар сарын 3-нд МАН-ын Төв Хорооны Тэргүүлэгч гишүүн Б.Цэрэндорж, С.Данзан, Ц.Дамбадорж, А.Данзан, Н.Жадамба, Д.Лосол, Э.Ринчино нар хуралдаж, нэгэнт Богд хаантан таалал төгссөн учир ардын эрхтэй улсын ёсонд нийцүүлэн бүгд найрамдах засгийг явуулбал зохих, үүнд Төв Хорооны бүгд хуралд хянан хэлэлцүүлбэл зохих тул даруй бүгд хурлыг хуралдуулахаар тогтжээ. Дөрвөн өдрийн дараа МАН-ын Төв Хорооны бүгд хурал хуралдаж, Төв Хорооны Тэргүүлэгчдийн шийдвэрийг бүрэн сайшааж “... да Жунтун хэмээх их ерөнхий даргыг сонгохгүй, улсын дээд эрхийг Улсын Их Хурлын дүрэм ёсоор тус хуралд хадгалж, хурлын чөлөө цагт Засгийн газраа хадгалах ба Бүгд Найрамдах Ард Улсын засгийг явуулах их баярыг зургаан сарын шинийн 6-ны өдөр улсын их баяртай хамтатган явуулах...”-аар¹⁶ тогтоожээ.

БНМАУ-ын Үндсэн хууль нь оршил, зургаан бүлэг, 50 зүйлтэй. Эдгээр бүлэг зүйлийн чухам аль хэсэгт монголчуудын боловсруулсан эх сурвалжийг ашигласан тухайд дараах дүр зураг тодорч байна. Үүнд:

1.МАН-ын Төв Хорооны III бүгд хурлын дээрх тогтоолыг бүрэн эхээр нь БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт нийтэлжээ. Оршил хэсэг дэх “...улсын дээд эрхийг Улсын Их Хурлын дүрэм ёсоор тус Хуралд хадгалж, хурлын чөлөө цагт Засгийн газраа хадгална” гэсэн улс төрийн шийдвэр нь Т.Рыскуловыг Хүрээнд ирэхээс өмнө МАН-аас Монгол Ард Улсын төрийн байгууллын талаар нэг шат бүхий хурлын байгууллагатай байхаар тогтсоныг харуулж байна. 1923 оны 10 дугаар сарын 5-ны өдрөө баталсан ардын эрхт хэмжээт цаазат улсын Улсын Хурлын дүрэмд харьяат Хурлын эрхлэвээс зохих хэрэг зүйлд “...Ардын Засгийн газрын эдүгээ бүхий албаны газруудыг батлах, устгах ба шинэ албаны газар байгуулж, эрхлэн шийтгэвэл зохих зүйлүүдийг хянан тогтооно”, “Ардын Засгийн газрын Ерөнхий сайд, жинхэнэ орлогч сайд, Бүх цэргийн зөвлөлийн Тэргүүлэгч, Бүх цэргийн жанжин, олон явдлын яамны сайдууд ба Засгийн газрын хянан байцаах хэлтсийн даргыг сонгох, огцуулах явдлыг хянан хэлэлцэж батлан тогтооно”¹⁷ гэж заасан нь

¹⁵ Монголын тухай БХК(б)Н-ын баримт бичигт. Баримтын эмхтгэл. I боть. УБ., 2002. т 142

¹⁶ БНМАУ-ын Үндсэн хууль түүнд холбогдох зарим актын эмхтгэл. Нэгдүгээр дэвтэр. УБ., 1972. т 92

¹⁷ Монголд ардын бүгд найрамдах засаг тогтоон явуулсан нь. Баримт бичгүүдийн эмхтгэл. УБ., 1970. т 40

Улсын Хурлаас Засгийн газрыг сонгон батлахаар төлөвлөж байсныг харуулж байна. Гэтэл Т.Рыскулов нар дээрх улс төрийн шийдвэр, байр суурийг үл хэрэгсэн Зөвлөлт загварын олон шатлалт хурлын байгууллын үзэл санааг шууд тулгаж, Засгийн газрыг Улсын Их Хурлаас бус Улсын Бага Хурлаас нэгэн жилийн хугацаагаар сонгож батлахаар Үндсэн хуулийн төсөлд тусгажээ.¹⁸ Харин Улсын анхдугаар Их Хурлаар Үндсэн хуулийг төслийг хэлэлцэх явцад төлөөлөгчдөөс сайд нарыг буюу Засгийн газрыг Улсын Их Хурлаас сонгох санал гаргаж, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссын гишүүн Р.Элбэгдорж, Т.Рыскулов нар тайлбар хэлж, Улсын Бага Хурал хэмээх институцийг байлгах эсэх асуудлаар санал хурааж, байлгах аар тогтоосон байна¹⁹. Ингэж бүгд найрамдах засгийг явуулах тухай МАН-ын Төв Хорооны III бүгд хурлын тогтоол хийгээд Т.Рыскулов нарын боловсруулсан хувилбарыг шууд нийлүүлснээр Үндсэн хуульд төрийн эрх барих байгууллагын байгуулалтын талаар зөрчилтэй зүйл тусгагджээ.

2. БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн “Монголын жинхэнэ ардын эрх чөлөөг илтгэн тунхаглах нь” гэх I бүлэгт 1921-1924 онд Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн үндсэн бодлого, ололтыг бататгаж, Монгол Улс бүрэн тусгаар тогтносон, ардын эрхт улс болох, төрийн бүрэн эрх гагцхүү ард түмний гарт оршихыг хуульчлан тогтоож, ардын төрийн зохион байгуулалтын ерөнхий зарчим, хөгжлийн хэтийн төлөвийг тодорхойлов. 1922-1923 онд Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахдаа барьж байсан үндсэн чиг шугам бол *“эдүгээгийн явуулан буй засгийн байдалд нийлүүлэн зохиовол зохимой..... эдүгээ явуулж бүхий дүрэм хэмжээнд нийлүүлэн засаж залруулан”*²⁰ төлөвлөх явдал байв. Монгол Ард Улсын анхдугаар Их Хурал хүртэлх гурван жилийн хугацаанд Засгийн газраас хуучны хамжлагат харилцааг эвдэх, ардын ардчилсан тогтолцоог бүрдүүлэхээр гаргасан хууль эрхийн шинж бүхий дүрэм заавар, тогтоол шийдвэр нь БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг боловсруулахад чухал үндэслэл, суурь болжээ. Тухайлбал, 1921 оны долдугаар сарын 30-нд Засгийн газрын гишүүд хуралдсан 8 дугаар хурлын 12 зүйлд *“...олон чуулган, хошуу шавийн эл үүдсэн албаны өр ширийг бидний Засгийн газраас зааж тушаахын наана аль ч газар өгөх төлөхийг бүрэн хэлэлцэхгүй болгохыг Ардын Засгийн газраас зохих олон газраа зарлан тушааж дагаж шийтгүүлэн, басхүү үлдсэн өр ширийн тоо хичнээн болохыг сайтар тодорхойлон мэдүүлж ирүүлэх ба үүнээс урагш урьд адил өр шир үүтгэхийг цаазлан зогсоохоор тогтов”* гэж заасан, мөн 1924 оны есдүгээр сарын 29-ний өдөр Ардын Засгийн газар хурлын олон гишүүд хуралдаж зөвлөлдөн тогтоосон 35 дугаар хурлын зүйлийн 6 дугаар зүйлд гадаадын худалдаачид, мөнгө хүүлэгчдэд төлөх өрийг бүрмөсөн устгасан тухай тогтоолыг иш үндэс болгож, *“...өр шир бол улсын ба ард олны аж ахуйд маш хорлолтой болох учир энэ 14 дүгээр онд Ардын Засгийн газрын тогтсон ёсоор эл өрийн үлдэгдлийг бүрнээ төлүүлэхийг хэрэгсэхгүй болгон устгаж, басхүү 11 дүгээр он Засгийн газрын тогтсон ёсоор аль нэгэн этгээдийн байгуулсан өрийг ард олонд халдаан төлүүлэх суртлыг устгасан явдлыг бататгав”* гэж БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд хуульчилжээ. Энэ бүлэг дэх улсын үндсийг бататгахад гол болгон явуулбал зохих зүйлүүд нь монголчуудын боловсруулсан эх сурвалжийг ашигласан болох нь зүйл бүрээр тодорхой байна.

¹⁸ Монгол Улсын Үндсэн хууль. Эмхтгэж тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. т 44, 46. 1924 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн оршил хэсгийн хоёр, 1 ба 15 дугаар зүйлийг харьцуулан үзнэ үү.

¹⁹ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын анхдугаар Их Хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. Эмхтгэсэн Д.Даш. УБ., 1984. т 258

²⁰ УТА. Улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллагын баримтын төв. х4. д1. хн182. т28-29

3. БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн “Улсын дээд эрхийг барих газрын тухай” гэх II бүлэгт тусгагдсан төрийн дээд эрх барих байгууллагын байгуулалтын талаар Т.Рыскулов нарын Зөвлөлт загварын олон шатлалт хурлын байгууллын үзэл санааг хүлээн авах талаар Монголын сэхээтнүүд өөр байр суурьтай байжээ. Т.Рыскулов нарын бэлтгэсэн төслийг Үндсэн хууль боловсруулах комиссын хуралдаанаар хэлэлцэх үеэр Ж.Цэвээн “...Монголд онцгой маягийн Үндсэн хууль байх хэрэгтэй юу” гээд, ийм хуультай байснаас байгаагүй нь дээр гэсэн санаагаар “...Үндсэн хуульгүй улс орон ч байдаг”²¹ гэж хэлж байжээ. Улсын анхдугаар Их Хурал батлагдахаас өмнө баталсан Монгол Ард Улсын Улсын Их Хурлын дүрмийн 10 дугаар зүйлд²² Улсын Их Хурлыг гурван жилийн хугацаагаар сонгохоор заасан боловч Коминтерний төлөөлөгчийн санал, шахалтаар Улсын Их Хурлыг нэгэн жилийн хугацаагаар сонгохоор төсөлд тусгажээ. Хожим Т.Рыскулов МАХН-ын Төв Хороонд бичсэн захидалдаа “... Үндсэн хуулийг төлөвлөөд хянахад нөхөр Ринчиногоос Улсын Бага Хурал нь чирэгдэл үлэмж бүхий учир хэрэггүй хэмээж дараа нь мөнхүү саналаа буцаж Бага Хурлын Тэргүүлэгчид ба Засгийн газар хоёрыг нэгтгэхээр санал оруулсан... бас Их Хурлуудын ба Засгийн газрын сонголтуудыг урьд хэвээр 3 жилийн хугацаатайгаар явуулахыг санал оруулсан нь ард түмэн лүгээ хэлхээ холбоог зузаатгах явдал дөхөмгүй болох учир Төв Хороо ба Улсын Их Хурал нь сонголтын хугацааг нэгэн жилээр тогтоосон”²³ гэжээ. Улсын дээд эрх барих газруудын бүрэн эрхийг ийнхүү нэгэн жилээр тогтоосон учир шалтгаан нь Ч.Дашдаваа абугайн үзсэнчлэн²⁴, Монголын төр засгийн удирдлагыг дуртай цагтаа сольж өөрчилж байх Коминтерны бодлоготой уялдаатай байсныг үгүйсгэх аргагүй юм.

Харин энэ бүлгийн улсын дээд эрхийг хадгалах газруудын эрхлэн шийтгэх зохих зүйлүүд (Үндсэн хуулийн тавдугаар зүйл)-ийг Монгол Ард Улсын Улсын Их Хурлын дүрмээс татан авч ашигласан нь тодорхой байна.

4. БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн III бүлэг “Нутгийн захиргааны тухай” нь дөрвөн зүйлтэй, тэдгээр нь “Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм”-тэй холбогдоно. Ардын засгийг анх байгуулсны дараад Улсын Их Хурлыг зарлан хуралдуулахыг зорьсон ч улс орны гадаад, дотоод нөхцөл байдал, нэн ялангуяа орон нутгийн засаг захиргааг шинэтгэн байгуулах явдал нэн чухал байсан тул дээрх харилцааг зохицуулсан Нутгийн захиргааны дүрэм хэмжээг Засгийн газраас боловсруулан гаргав. 1923 оны нэгдүгээр сарын 25-нд Засгийн газраас “Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм”, “Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм”-ийг батлан гаргасан бөгөөд энэ хоёр дүрэм нь харилцан бие биеийг нөхсөн, юуны өмнө феодал ангийн эсрэг чиглэсэн Үндсэн хуулийн чанартай баримт бичгүүд²⁵ байсан юм. Тиймээс Үндсэн хуульд төрийн эрх барих орон нутгийн байгууллагын нэр, бүрэн эрхийн хугацаа, түүнийг байгуулах эрх хэмжээг дээрх дүрэмд тусгасныг үндэс болгон авсан байна.

5. БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн “Улсын орлого, зарлагын эрхийн тухай” V бүлгийн зарим хэсгийг АДБНУ-ын Үндсэн хуулиас авсан байж болзошгүй тухай дээр дурдсан.

²¹ Коминтерн ба Монгол. Баримтын эмхтгэл. Эмхт. Ч.Дашдаваа, В.П.Козлов. УБ., 1996. т 78-79

²² Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Улсын хурлын дүрэм. Тусгай дэвтэр. Энэхүү Улсын Хурлын дүрэм ба уг Хурлыг хуралдуулах зааврыг хамтатган нэгэн дэвтэр болгон хэвлэжээ.

²³ Т.Рыскулов. Ардын хувьсгалт нам өөрөө гуйсан болой. Үнэн сонин. 1990 №60

²⁴ Ч.Дашдаваа. Улаан түүх. УБ., 2003. т 111

²⁵ БНМАУ-ын түүх. Гутгаар боть. УБ., 1969. т196-197

Түүнчлэн үлдсэн хэсэг зүйлийг Ардын Засгийн газраас 1922-1924 онд санхүү эдийн засгийн талаар хэрэгжүүлсэн бодлого, үйл ажиллагааны зарчим жишигт нийцүүлэн Үндсэн хуульд тусгасан байна. “Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм”-д сум, хошууны хурал нь харьяат баг, сумын хурлаас мэдүүлсэн өрх ам, мал хөрөнгийн тоог магадлан хянах, албан татварыг шударгыг барьж нийгэмчлэн хуваах, хошууны орлого, зарлагыг хянан хэлэлцэж, аймгийн хуралд мэдүүлэн батлуулах, хошууны албан татварын хэлтэс нь хошууны орлого зарлагын дансыг анги зүйлээр ялган салгаж үйлдэх, өнгөрсөн жилийн төсвийг бодож, хошууны хурлаар хянан байцаахад бэлтгэх, эсэргэн жилийн орлого зарлагыг төсөвлөн бодож аймгийн яамнаа мэдүүлэх зэргээр орон нутгийн санхүүгийн албадын эрх үүргийг тодорхойлон тогтоосон²⁶ бөгөөд Засгийн газрын 1923 оны дөрөвдүгээр сарын 6-ны өдрийн хурлаар улсын орлого, зарлагын төсөвлөсөн дансыг Засгийн газраар батлуулж байх дүрэм баталжээ. Эдгээр дүрэм хэмжээг БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн V бүлэгтэй харьцуулан харахад, тухайлбал 44,45 дугаар зүйлийг боловсруулахад дээрх хууль дүрэмд нийцүүлэн хийсэн нь тов тодорхой байна. Энэ нь тус бүлгийн зарим зүйл заалтыг Засгийн газраас баталсан хууль дүрмээс татан авч Үндсэн хуульд тусгасан байна.

6. БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн VI бүлэгт улсын тамга, сүлд тэмдэг, туг далбааг тодорхойлон тогтоожээ. 1911 онд улс гэрээ сэргээн босгож төрийн тамга, сүлд, далбааг бий болгосон уламжлалаа дагаж төрийн сүлдэнд соёмбо тэмдгийг залж, улсын туг далбааг тухайн цаг үеийн нөхцөлд таацуулан улаан дэвсгэртэй төв дундад нь улсын сүлд тэмдэг байхаар төлөвлөжээ. Харин Улсын анхдугаар Их Хурлын 14 дүгээр тогтоолд зааснаас үзэхэд Улсын Их Хурлын төлөөлөгчдийн саналаар “... мөнхүү хуулийн дотор уг зүйлүүдэд гадаадад мөнгө зээлдүүлэх улсын дээд эрхийг, Улсын Бага Хурал, чөлөө цагт мөн Хурлын Тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын дунд хадгалбаас зохих ба бас ч тус улсын Их, Бага Хурлыг Улаанбаатар хотод хуралдуулан байваас зохино”²⁷ гэсэн зүйлийг нэмэн оруулсан байна.

Дүгнэлт

1. 1920-иод оны эхэн үеэс Коминтерн нь Монголын улс төр, нийгмийн амьдралд шууд хутгалдан оролцох болсон юм. Коминтеры төлөөлөгч Т.Рыскулов нар, ЗСБНХУ, АДБНУ-ын Үндсэн хууль, бусад янз бүрийг төслийг авч ашиглаж, Монгол Ард Улсын Үндсэн хуулийн төслийг 1924 оны 10 дугаар сарын 24-өөс 11 дүгээр сарын 2-ны хооронд боловсруулсныг архивын баримт нотолж байна. Т.Рыскулов нар Үндсэн хуулийн төсөлдөө олон шатлал (Улсын Их, Бага Хурал, Бага Хурлын Тэргүүлэгчид) бүхий төрийн институц буй болгох, нийгмийн зарим хэсгийн сонгуулийн эрхийг хязгаарлахаар тусгасан нь Зөвлөлтийн улс төрийн тогтолцооны шууд тусгал, хуулбар юм.

2. 1922-1923 онд Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комисс хүлээсэн үүргээ гүйцэтгэж чадаагүй бөгөөд төслийг боловсруулах ажил удааширч байсан шалтгаан нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын талаарх санал зөрөлдөөн байв.

3. 1924 оны БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн дараах бүлэг, зүйлийг монголчууд боловсруулсан байна. Үүнд:

²⁶ Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Хоёрдугаар боть (1911-1926.05). УБ., 2010. т 434-437

²⁷ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын анхдугаар Их Хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. Эмхтгэсэн Д.Даш. УБ., 1984. т 258

- БНМАУ-ын оршил хэсэгт МАН-ын Төв Хорооны 1924 оны зургадугаар сарын бүгд хурлын тогтоолыг татан авч ашиглажээ. Гэвчиг оршил хэсэг болон Үндсэн хуулийн 15 дугаар зүйлд Засгийн газрыг Улсын Их ба Бага Хурлаас байгуулахаар эрс ялгаатай заасан нь Үндсэн хууль нь өөр өөр эх сурвалжийг нэгтгэснээс үүдэлтэй гэж үзэж байна.
- Ардын Засгийн газраас 1921-1924 онд авч хэрэгжүүлсэн бодлого, гаргасан хууль эрхийн шинж бүхий дүрэм заавар, тогтоол шийдвэр нь БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн I бүлгийг боловсруулах үндэслэл, суурь болж өгчээ.
- БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн II бүлэгт төрийн дээд эрх барих байгууллагын байгуулалтын бүдүүвчийг Т.Рыскулов нар босгосон хэдий ч тэдгээр газруудын эрхлэн шийтгэх зохих зүйлүүдийг боловсруулахдаа 1924 оны есдүгээр сард Засгийн газраас баталсан Монгол Ард Улсын Улсын Их Хурлын дүрмийг баримталж ашигласан байна.
- БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн III бүлгийг “Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм”-ийг баримтлан боловсруулсан байна.
- БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн V бүлгийн зарим хэсгийг “Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм”, Засгийн газрын тогтоолыг баримтлан боловсруулсан нь илт байна.
- БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн VI бүлэгт улсын тамга, сүлд тэмдэг, туг далбаа зэргийг түүхэн уламжлалыг баримтлан шинэ цаг нөхцөлд нийцүүлэн боловсруулсан байна.

4. БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг төслийг Улсын анхдугаар Их Хурлаар хэлэлцэх явцад Улсын Бага Хурал байх эсэх асуудлыг санал хураалтаар шийдэж, улсын дээд эрхийг Улсын Бага Хурал, түүний чөлөө цагт мөн Хурлын Тэргүүлэгчид ба Засгийн газрын дунд хадгалах (4 дүгээр зүйл), улсын дээд эрхийг хадгалах газруудын эрхлэн шийтгэх хэсэгт гадаадад мөнгө зээлдүүлэх эрхийг (5 дугаар зүйл), тус улсын Их, Бага Хурлыг Улаанбаатар хотод хуралдуулан байваас зохино (50 дугаар зүйл) гэсэн зүйлийг нэмэн оруулж баталжээ.



REEXAMINATION OF THE STRUCTURE OF THE 1924 MONGOLIAN CONSTITUTION

MASAKI NAKAMURA, Professor, Director, Center for the
Inuyama Studies, Nagoya University of Economics,
E-mail: masaki.n@nue.ac.jp



Abstract

The 1924 Constitution of Mongolia is known as the second constitution in Asia and the first socialist constitution in the region. During the socialist period, it was emphasized that the 1924 Constitution of Mongolia was modeled on the 1918 Soviet Constitution. However, after de-mocratization, historical documents from archives and libraries were made public, revealing that the constitutions of Western countries and Japan were translated and studied during the drafting process. As a result, Mongolia's democratization in the 1990s is now seen as a revival of Mon-golian democracy in the early 20th century, rather than something that began in the 1990s.

However, it does not seem that sufficient explanation has been given so far as to what relationship the 1924 Constitution has with pre-independence Mongolian society and the autono-mous Mongolian period, and how the 1924 Constitution is connected to the socialist period and post-democratization Mongolian society.

In this presentation, based on historical documents and studies that have been made public since democratization, I will clarify that the discussions during the drafting process of the 1924 Constitution are reflected in the structure of the 1924 Constitution of Mongolia. This study will lead to a review of the position of the 1924 Constitution in Mongolian constitutional history and a reconfirmation of the meaning and role of the 1924 Constitution.

ХХ ЗУУНЫ ЭХЭН ҮЕИЙН МОНГОЛ УЛСЫН БҮРЭН ЭРХЭТ БАЙДАЛ БА АНХДУГААР ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ САНАА

Э.ТУУЛАЙХҮҮ, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш,
Хууль зүйн магистр (LL.M),
E-mail: e.tuulaikhuu@num.edu.mn

Abstract

On the one hand, this research aims to evaluate the status of Mongolia at the beginning of the 20th century from the point of view of international law and, on the other hand, to contribute to the interpretation of the concept of the First Constitution. The assessment of the situation in Mongolia in the 20th century from the point of view of politics and security has been more dominant in previous studies, and it is often reflected in the legal analysis. In other words, research in this field is not well developed from the point of view of international law. How is a state created in international law? What is the significance of Mongolia's self-declaration in this context, or does it have to be recognized by other countries? In the case of Mongolia, should Mongolia not be considered a state because of China's disapproval? Do the 1913, 1915, and 1924 agreements to limit Mongolia's sovereignty negate Mongolia's status as a state? In 1911, without including Mongolia, which declared its independence not only to the neighboring countries but also to the countries of the world, Russia and China signed agreements in 1913 and 1924 and determined its status in their own interests. How to evaluate those facts from the point of view of international law? Therefore, in this study, when considering the status of Mongolia at the beginning of the 20th century, it is necessary to review the questions and creatively develop both international law and constitutional legal analysis in this direction.

Удиртгалын оронд. 1911-1924: Монголын асуудлаарх олон улсын гэрээ, тэдгээрийн учир холбогдол, олон улсын эрх зүйн үүднээс дахин үнэлэх шаардлага

1911 оны 12 дугаар сарын 29-ний өдөр монголчууд Манж Дайчин гүрнээс салан тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхаглаж, VIII Богд Жавзандамба хутагтыг улсын хаанаар өргөмжилж, улсын цолоо “Монгол”, оны цолоо “Олноо өргөгдсөн” хэмээн нэрлэв. Дараа өдөр буюу 1911 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдөр Чин гүрний Засгийн газрын Гадаад хэргийн, Дотоод явдлын болон Зөвлөх яамдад энэ тухай цахилгаан мэдээ илгээсэн. 1912 оны 3 дугаар сарын 16-ны өдөр шинээр тусгаар тогтносон Дундад Иргэн Улс (ДИУ)-ын ерөнхийлөгч Юан Шикайгаас хариу цахилгаан иржээ. Энэ болон үүний дараах хоёр цахилгаан мэдээнд ДИУ Монголын тусгаар тогтнолыг үл хүлээн зөвшөөрч буй байр сууриа янз бүрийн байдлаар илэрхийлсэн байдаг.¹

Улмаар 1912 оны 10 дугаар сарын 21 (11 дүгээр сарын 3)-нд Орос-Монголын Найрамдлын хэлэлцээр² байгуулагдсан. Үүний дараа 1913 онд Орос-Хятад улсууд тунхаглал³ байгуулсан. 1915 онд Хятад, Орос, Монголын хооронд хэлэлцээр байгуулав.⁴ 1921 онд Зөвлөлт Орос-Монголын хэлэлцээр⁵, 1924 онд Хятад-Зөвлөлтийн хэлэлцээр⁶ тус тус байгуулагджээ.

¹ Энэ талаарх дэлгэрэнгүй хэлэлцүүлгийг Урадын Э.Булаг, Сэргэн мандсан тусгаар тогтнол: Дундад (Хятад) Улс болон Монгол Улс тусгаар тогтнолоо тунхагласан явдал ба 1911 оны хувьсгал (Uradyн E.Bulag, “Independence as Restoration: Chinese and Mongolian Declarations of Independence and the 1911 Revolutions,” The Asia-Pacific Journal, Vol. 10, Issue 52, No. 3, December 31, 2012) өгүүллээс үз. Монголоор <https://www.polit.mn/a/86659-д> бий.

² Оросын Засгийн газрын бүрэн эрхт төлөөлөгч Иван Коростовец Монголын Ерөнхий сайд Сайн ноён хан Намнансүрэн болон түүний Засгийн газрын 5 сайдтай Нийслэл Хүрээнд тус Найрамдлын хэлэлцээр байгуулсан.

³ 1913 оны 11 дүгээр сарын 5 (Оросын тооллоор 10 дугаар сарын 23)-ны өдөр Бээжинд байгуулсан.

⁴ 1915 оны 6 дугаар сарын 7 (Оросын тооллоор 5 дугаар сарын 25)-ны өдөр Хиагтад байгуулсан.

⁵ Монгол Ардын Засгийн газар, Зөвлөлт Оросын Засгийн газрын хооронд найрамдалт харилцаа тогтоох тухай гэрээг 1921 оны 11 дүгээр сарын 5-ны өдөр Москвад байгуулсан. Ерөнхий сайд Д.Бодоогийн зүгээс Орос Улстай найрамдлын хэлэлцээр байгуулах бүрэн эрхийг С.Данзан, Д.Сүхбаатар, Б.Цэрэндорж нарт олгосон. Гэрээний дагуу хоёр улс дипломат харилцаа тогтоон 1922 онд ЭСЯ-даа Улаанбаатар, Москвад харилцан нээсэн (<https://mfa.gov.mn/64797>)

⁶ 1924 оны 5 дугаар сарын 31-ний өдөр Бээжинд байгуулсан.

Эдгээр гэрээнд Монголын асуудлыг авч үзсэн бөгөөд ХХ зууны эхэн үеийн Монголын статусын талаарх маргаан мэтгэлцээнд холбогдож ирсэн. Тэр дундаа судлаач Р.Болдын тайлбарлаж буйгаар Зөвлөлт Орос-Хятадын 1924 оны гэрээ (5 дугаар зүйл) нь Монголыг олон улсын тавцанд хүлээн зөвшөөрүүлэхэд хохирол учруулж байжээ.⁷

1912 оны Орос-Монголын Найрамдлын хэлэлцээрээр Хаант Орос улс Монголыг хүлээн зөвшөөрсөн үү гэх асуулт гарч ирдэг. Энэ талаар судлаач Р.Болд Орос нь зөвхөн Монголын автономийг хүлээн зөвшөөрсөн гэжээ. Харин судлаач О.Батсайханы үзэж буйгаар энэ хэлэлцээрээр Монгол бол эзэн хаантай, Засгийн газартай улс бөгөөд цэргээ байгуулах эрхтэй, өөртөө засан тохинох, Хятад болон бусад гадаад улстай хэлэлцээ хийж гэрээ байгуулах эрхтэй гэдгийг Орос улс хүлээн зөвшөөрч Монголд тусламж үзүүлэх үүргийг өөртөө хүлээсэн байна.⁸

1913 оны Орос-Хятадын тунхаглалын 1 дүгээр зүйлд “Орос улс Гадаад Монгол дахь Хятадын бүрэн эрхийг зөвшөөрч байна” гэжээ.

1915 оны Хятад, Орос, Монголын хэлэлцээрийг Гадаад Монголын шинэ байдлаас үүдсэн хэрэг явдлыг хэлэлцэн тогтоохоор талууд байгуулжээ. Хэлэлцээрийн 2 дугаар зүйлд “Гадаад Монголоос Дундад улсын суверенитетийг зөвшөөрөн хүлээвэй. Дундад, Орос хоёр улсаа Дундад улсын газрын нэг хэсэг болох Гадаад Монголын Автономитыг зөвшөөрөн хүлээвэй” гэж дурдсан байна.

Тэгвэл 1921 оны Зөвлөлт-Монголын хэлэлцээрээр Орос улс Монголын тусгаар тогтнолыг хүлээн зөвшөөрсөн үү? Хэлэлцээрийн 1 дүгээр зүйлд Орос улс нь “Монголын Ардын засгийн газрыг Монголын цорын ганц хууль ёсны Засгийн газар хэмээн хүлээн зөвшөөрч байна” гэжээ.

Нөгөө талаас 1924 оны Хятад-Зөвлөлтийн хэлэлцээрээр Монголд Хятадын бүрэн эрхийг Орос улс хүлээн зөвшөөрчээ. Энэ талаар 5 дугаар зүйлд “Зөвлөлт Засгийн газар нь Гадаад Монголыг Дундад Иргэн Улсын нэг хэсэг болохыг хүлээн зөвшөөрөх бөгөөд уг нутаг дэвсгэр дээрх Хятадын бүрэн эрхийг хүндэтгэнэ” гэсэн байна.

Судлаач Р.Болдын үзэж буйгаар 1921 оны Зөвлөлт-Монголын, 1924 оны Хятад-Оросын хэлэлцээрүүд нь 1912 оны Орос-Монголын хэлэлцээр, 1913 оны Орос-Хятадын тунхаглалтай ижил төстэй, бас өөр хоорондоо ялгаатай⁹ аж. Тодруулбал, 1912, 1913 онуудад Орос улсын зүгээс Монгол, Хятадтай тус тусдаа байгуулсан гэрээнүүд нь 1915 оны Орос-Хятад-Монгол гурван этгээдийн гэрээнд хэлбэршлээ олсон буюу баталгаажсан. Харин 1921, 1924 оны гэрээний дараа Хиагтын гэрээ шиг Монголын талыг оролцуулсан гэрээ байгуулагдаагүй.

ХХ зууны Монгол улсын нөхцөл байдлын талаарх ихэнх судалгаа нь улс төрийн шинжтэй эсхүл улс төр-эрх зүйн шинжилгээг хослуулсан, ингэхдээ эрх зүйн шинжилгээг ихээхэн ерөнхийлсөн талтай байна. Эдгээрийн дотор олон улсын эрх зүйн үүднээс нарийвчлан авч үзсэн нь хомс байна.

⁷ Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), УБ.,2021. 179 дэх тал

⁸ О.Батсайхан, Монгол үндэстэн бүрэн эрхэт улс болох замд, УБ.,2005, 22 дахь тал

⁹ Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), УБ.,2021. 179 дэх тал

I. Олон улсын эрх зүй дэх улс, түүний бүрэн эрхэт байдал, тусгаар тогтнолын тухай ойлголт

Олон улсын эрх зүйн үүднээс улсад тавигдах үндсэн шалгуур нь Улсын эрх, үүргийн тухай Монтевидеогийн конвенцод тусгалаа олсон бөгөөд үүнийг нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн заншлын хэм хэмжээний тусгал гэдэг. Иймээс улс нь байнгын хүн ам, тогтоосон нутаг дэвсгэр, төр, олон улсын харилцаанд орох чадвар бүхий байж олон улсын эрх зүйн субъект болно. Үүний эхний гурав нь улс байх (statehood)-д жам ёсны шинжтэй бол дөрөв дэх нь өмнөх шинжүүдийг хэдийн агуулж буй тохиолдолд яригдана.

Олон улсын харилцаанд орох чадвартай байх нь нэг талаас нутаг дэвсгэр дээрээ эрх мэдэл хэрэгжүүлэхээс хамаарах бөгөөд үүнгүйгээр олон улсын үүргээ улс биелүүлэх боломжгүй, нөгөө талаас олон улсын харилцааны үүднээс бие даасан байхаас мөн шалтгаалах учраас өөр этгээд түүний олон улсын үүргийг хэрэгжүүлж, хариуцлагыг хүлээхгүй. Үүгээрээ бусад улстай харилцаанд орох чадварыг төр болон тусгаар тогтнолтой хамтатган үзэхэд хүргэнэ. Тэгвэл олон улсын эрх зүйн дагуу улсад тавигдах шалгуурын хүрээнд тусгаар тогтнол (independence), бүрэн эрхэт байдал (sovereignty)-ыг хэрхэн үздэг вэ гэдгийг дараагийн хэсэгт тайлбарлая.

1. Тусгаар тогтнол (Independence) ба Бүрэн эрхэт байдал (Sovereignty)

1.1 Тусгаар тогтнол

Тусгаар тогтнол нь улсад байвал зохих шийдвэрлэх шалгуур юм. Энэ шалгуурын хүрээнд Улс нь төр, түүний байгууллагууддаа өөртөө төвлөрүүлсэн байх, тодорхой нутаг дэвсгэрт хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлдэг байх гэсэн хоёр шалгуурыг хангах шаардлагатай.¹⁰ Өөрөөр хэлбэл улс нь бусад улсаас эрх зүйн хувьд бие даасан байх ба хэрэв аливаа улс, олон улсын байгууллагын хөндлөнгийн оролцоо байгаа бол тэр нь олон улсын эрх зүйд үндэслэсэн байна гэсэн үг юм.¹¹

1.2 Бүрэн эрхэт байдал

Бүрэн эрхэт байдал (сувернитет) нь өмнө дурдсан улсад байх нэг гол элемент болох тусгаар тогтнолтой төстэй шинжийг агуулж болно. Гэхдээ аливаа улс гадаад харилцаагаа удирдан зохион байгуулахыг өөр улсад хүлээн зөвшөөрсөн бол эсвэл нутаг дэвсгэр дээрээ өөр улсад эрх олгосон бол “бүрэн эрхэт” биш гэж хэлж болно. Үүн шигээ эсхүл үүнтэй төстэй агуулгыг “бүрэн эрхэт байдал” гэдэгт өгч улсыг тодорхойлох шалгуур байдлаар хэрэглэвэл улс байх, улс эрх зүйн этгээд болох нь түүний оршин тогтнохуйтай холилдон төөрөгдөлд хүргэж мэднэ. Иймээс Жэймс Крауфорд (James Crawford)-ын үзэж буйгаар 1945 оноос хойших Германы нөхцөл байдал нь Германы бүрэн эрхэт байдлыг *ач холбогдол бүхий байдлаар* бууруулсан боловч Герман нь улсын хувьд хэвээр оршсоор байсан¹² буюу энэ нөхцөл байдал нь Германы улс гэдгийг үгүйсгээгүй. Энэ мэт шалтгаанаас үүдэлтэйгээр “бүрэн эрхэт байдал”-ыг олон улсын эрх зүйд улсыг тодорхойлох [үндсэн] шалгуурт тооцохоос татгалздаг.

¹⁰ James R. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9th Edition (Oxford University Press, 2019), 124

¹¹ Мөн тэнд.

¹² Мөн тэнд.

Дээрх үүднээс авч үзвэл өмнө дурдсан 1912-1915, 1921-1924 онд байгуулсан гэрээнүүдээр Монголын бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрөөгүй учраас Монголыг олон улсын эрх зүйн субъект биш буюу хэрэг дээрээ олон улсын эрх зүйн дагуу улс биш байсан гэж шууд үзэх нь өрөөсгөл юм. Өөрөөр хэлбэл Монголд Дундадын сюзеренетит, автономи зэрэг статусыг олгохоор тохиролцсон нь Монголын хувьд бүрэн эрхийн буулт болохоос Монголыг улс гэж үзэхээс татгалзахад хүргэхгүй.

Өөр нэгэн алтернатив хандлагыг Олон улсын шүүх (International Court of Justice)-ийн “Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (*France v. United States of America*)” хэрэг дэх дүгнэлтээс харж болно. Энэ шийдвэрт Морокког Францын протекторат (protectorate)¹³ байснаас үл хамааран өөрийн үндсэн оршихуйгаа хадгалсаар байна гэж үзэн “бүрэн эрхэт улс” (sovereign State) хэмээн тодорхойлсон.¹⁴

“Бүрэн эрхэт байдал” нь “тусгаар тогтнол”-той адилтгагдахаас илүүтэйгээр улс байхын үр дагавар буюу олон улсын эрх зүйд Улсын эдэлбэл зохих эрх мэдлийг ерөнхийд нь илэрхийлнэ.

Иймээс “бүрэн эрхэт байдал”, “тусгаар тогтнол” нь ялгаатай утгатай учраас “тусгаар тогтнол” нь улс байхад тавигдах урьдчилсан нөхцөлийг, “бүрэн эрхэт байдал” нь эрх зүйн хэрэг явдал (legal incident)-ийг илэрхийлэхэд тус тус хэрэглэгдвэл илүү зохимжтой.

Мөн “бүрэн эрхэт байдал” нь улсын дотоод, гадаад эрхийг бүхэлд илтгэнэ. Энэ утгаараа бүрэн эрхэт байдал нь улс төрийн яриа хэлэлцээ (дискурс)-д түгээмэл бол олон улсын эрх зүйн үүднээс Улс нь “бүрэн эрх”-ийг ийм өргөн утгаар шаарддаггүй.¹⁵

2. Олон улсын эрх зүй дэх Улсыг хүлээн зөвшөөрөх ойлголт

Олон улсын эрх зүйд шинэ улс үүсэх асуудлыг тайлбарладаг онолын хоёр байр суурь байдгийн нэг нь бүрдүүллийн (constitutive) онол бол нөгөө нь тунхаглалын (declarative) онол юм.

Тунхаглалын онол нь өөрийгөө улс хэмээн зарлан тунхаглах замаар улс болох бөгөөд үүнд бусад улсаас хүлээн зөвшөөрсөн байхыг шаарддаггүй буюу аливаа улс улс төрийн хувьд оршин тогтнох нь бусад улс түүнийг хүлээн зөвшөөрөхөөс үл хамаарна гэдэг. Энэ нь Улсын эрх, үүргийн тухай Монтевидеогийн конвенцийн бас нэгэн гол үзэл санаа юм. 1911 оны 12 сарын 29-нд Монгол улсыг сэргээн тунхаглахдаа энэ онолыг ашигласан болох нь Монголын удирдагчийн ДИУ-ын тэргүүнд бичсэн хариу захидлын агуулгаас харагддаг.¹⁶

Харин бүрдүүллийн онолын үүднээс аливаа улсыг бусад улс хүлээн зөвшөөрөхөөс өмнө тухайн улс үнэн чанартаа улс болж чадахгүй гэж үздэг.

¹³ Олон улсын харилцаанд улс нь түрэмгийлэл болон эрх зүйн бусад зөрчлөөс хамгаалагдах үүднээс бусад улсын хамгаалалтад байхыг хэлнэ.

¹⁴ ICJ, Rights of Nationals of the United States of America in Morocco (*France v. United States of America*) <https://www.icj-cij.org/case/11>

¹⁵ James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd edn (Oxford University Press, 2007), 89

¹⁶ Энэ талаар Урадын Э.Булаг, Сэргэн мандсан тусгаар тогтнол: Дундад (Хятад) Улс болон Монгол Улс тусгаар тогтнолоо тунхагласан явдал ба 1911 оны хувьсгал (Uradyн E.Bulag, “Independence as Restoration: Chinese and Mongolian Declarations of Independence and the 1911 Revolutions,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 10, Issue 52, No. 3, December 31, 2012) өгүүллийг үз. Монголоор <https://www.polit.mn/a/86659>-аас харж болно.

Тухайн үеийн бодит байдал юу вэ гэвэл Зөвлөлт, Хятадын аль аль нь Монголын тусгаар тогтнолыг дэмжихгүй байсан бөгөөд энэ нь тэдгээрийн хооронд 1913, 1925 онуудад байгуулагдсан гэрээнүүдээс харагдана.¹⁷

3. Гуравдагч этгээдийн зөвшөөрөлгүй гэрээ (*Pacta tertiis nec nocent nec crosent*)

Зарим судлаач 1912-1915, 1921-1924 онд байгуулсан эрх зүйн актаар Монголын бүрэн эрх (sovereign rights)-ийг хүлээн зөвшөөрөөгүй учраас Монголыг олон улсын эрх зүйн субъект болсон гэж үзэх үндэслэл бараг байхгүй гэж бичсэн байна.¹⁸ Эргэн тодруулбал 1912 онд Орос-Монголын хооронд, 1913 онд Орос-Хятадын хооронд, 1915 оны Орос-Хятад-Монголын хооронд гэрээ байгуулагдсан. 1912, 1913 оны гэрээний агуулгыг 1915 оны гэрээнд оруулж Монголоор зөвшөөрүүлсэн гэдэг. Харин 1921 оны Орос-Монгол, 1924 оны Орос-Хятадын гэрээний дараа гурвууланг нь оролцуулсан гэрээ байгуулагдаагүй. Тэгэхээр энд 1924 оны Орос-Хятадын гэрээний талаар авч үзнэ. 1924 оны Орос-Хятадын гэрээгээр Монголыг Монголыг Дундад Иргэн Улсын нэг хэсэг болохыг хүлээн зөвшөөрөх бөгөөд уг нутаг дэвсгэр дээрх Хятадын бүрэн эрхийг хүндэтгэнэ гэж заасан.

Тэгвэл олон улсын эрх зүйд гуравдагч улсын зөвшөөрөлгүйгээр түүний асуудлыг хэлэлцсэн олон улсын гэрээг байгуулахыг зөвшөөрдөг үү, байгуулсан бол тухайн гуравдагч улсад энэ нь эрх зүйн үйлчлэлтэй юу?

Гуравдагч улс гэдэг нь тухайн гэрээний оролцогч бус улсыг хэлнэ. Олон улсын гэрээний эрх зүйд *pacta tertiis nec nocent nec crosent* гэх зарчим байдаг бөгөөд энэ нь олон улсын гэрээ гуравдагч этгээдийн өөрийнх нь зөвшөөрөлгүйгээр түүнд эрх, үүрэг үүсгэхгүй гэсэн үг юм. Энэ талаар сүүлд Олон улсын гэрээний эрх зүйн Венийн конвенцийн 34-36 дугаар зүйлд тусгалаа олсон.

Тунхаглалын онолын үүднээс тухайн үед Монголыг олон улсын эрх зүйн дагуу улс гэж үзэх боломжтой бөгөөд ийн тооцогдсон этгээдийн асуудлыг Орос, Хятад улсууд өөрийг нь оруулахгүйгээр шийдсэн нь олон улсын эрх зүйн дээрх зарчимд нийцэхгүй. Гэхдээ энэ нь бодит байдал дээр улс төрийн үүднээс “хүчтэй эсэргүүцэгч, үл хүлээн зөвшөөрөгч улс нь ноцтой саад үүсгэж”¹⁹ байгаагүй гэж үзсэн хэрэг биш бөгөөд үүнийг тусдаа шинжлэх шаардлагатай

Мөн Олон улсын байнгын шүүх (PCIJ)²⁰ *Лотусын хэрэг (The Case of the S.S. "Lotus" (France v. Turkey))*-ийг шийдвэрлэхдээ хийсэн нийтлэг дүгнэлтийг энд хэрэглэх үндэслэлтэй. Шүүх “олон улсын эрх зүй нь тусгаар улсуудын хоорондын харилцааг зохицуулдаг учраас улсууд заавал дагаж мөрдөх эрх зүйн дүрэм нь конвенцод илэрхийлсэн тэдгээрийн чөлөөт хүсэл зориг, эрх зүйн зарчмыг илэрхийлсэн гэж нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн заншлаас урган гардаг бөгөөд [эрх зүйн ийм дүрмийг] тэдгээр зэрэгцэн оршдог бие даасан нийгэмлэгүүдийн хоорондын харилцааг

¹⁷ Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), УБ., 2021. 183 дахь тал

¹⁸ Р.Болд, Бүрэн эрхээ хязгаарлуулсан тусгаар тогтнол (1921-1925), УБ., 2021. 180 дахь тал

¹⁹ Урадын Э.Булаг, Сэргэн мандсан тусгаар тогтнол: Дундад (Хятад) Улс болон Монгол Улс тусгаар тогтнолоо тунхагласан явдал ба 1911 оны хувьсгал (Uradyn E. Bulag, "Independence as Restoration: Chinese and Mongolian Declarations of Independence and the 1911 Revolutions," *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 10, Issue 52, No. 3, December 31, 2012) өгүүллийг үз.

²⁰ НҮБ-ын өмнө оршиж байсан Үндэстнүүдийн Лигийн шүүх. Энэ шүүхийн тогтоосон жишиг их хэмжээнд НҮБ-ын Олон улсын шүүх (ICJ)-д уламжлагдсан.

зохицуулах эсвэл нийтлэг зорилгод хүрэх гэсэн үзэл санааны үүднээс тогтоодог”²¹ гэж үзсэн. Иймээс 1924 оны Зөвлөлт Орос-Хятадын гэрээнд “Зөвлөлтийн Засгийн газар Гадаад Монголыг Дундад Иргэн Улсын нэг хэсэг мөн болохыг бүрнээ хүлээн зөвшөөрөх ба уг газар дахь Хятадын бүрэн эрхийг хүндэтгэнэ” гэсэн нь дээрх санаанд нийцэхгүй. Олон улсын гэрээнээс үүдэн гарах үр дагавар тухайн гэрээнд оролцогч талуудын бие даан илэрхийлсэн хүсэл зориг, сайн дурын нийтлэг зөвшөөрөл (common consent)-д үндэслэдэг бөгөөд уг гэрээнд Монгол оролцоогүй тул олон улсын эрх зүйн үүднээс биелүүлэх үүргийг тухайн үед хүлээгээгүй.

II. Анхдугаар Үндсэн хуулийг боловсруулах үйл явц ба Үндсэн хуулиар Монгол улсын бүрэн эрхэт байдлыг баталгаажуулсан нь

1912 онд буюу Богд хаант Монгол Улсын үеэс парламентат ёс, үндсэн хуулийн байгуулалт тогтоох эрмэлзэл эхэлсэн байж болох талаар судалгааны баримтууд бий.²² Тухайлбал, Ж.Цэвээн өрнө, дорнын улсуудын үндсэн хуулийн талаар харьцуулсан судалгаа хийж “Улсын эрх”²³, Судар бичгийн хүрээлэнгийн эрдэмтэн Ч.Дэмчигдорж “Шинэ засгийн гол ёсон” бүтээл туурвижээ. Мөн Английн Магна Харт болон Францын хувьсгалаас Японы Үндсэн хууль (1884) хүртэлх Үндсэн хуулийн түүхийг өгүүлсэн “Олон Улсын Үндсэн хуулийн оршил” гэх бүтээлийн гар бичмэл Улсын төв номын санд хадгалагдаж байна.²⁴

Үүний зэрэгцээ тухайн үед Судар бичгийн хүрээлэнгээс олон улсын Үндсэн хууль орчуулах ажил хийж байжээ. Түүхч Д.Даш энэ талаар “Судар бичгийн хүрээлэн олон улсын Үндсэн хуулиас орчуулж байсан нь ердийн нэг хөрвүүлэх зорилгоор биш, харин анхдугаар Үндсэн хуулийг бэлтгэн боловсруулах ажилтай холбогдож байсан бололтой”²⁵ гэжээ. Учир нь Ж.Цэвээн, Ардын Засгийн газрын Ерөнхий сайд Д.Бодоо нарын тухайн үед боловсруулсан Үндсэн хуулийн төсөл Үндэсний төв архивд өнөөг хүртэл хадгалагдан үлджээ.²⁶

Ингэхдээ Анхдугаар Үндсэн хууль боловсруулах ажил албан ёсоор 1922 оны 5 дугаар сард Магсаржав (Магсар хурц)-аар ахлуулсан (Ж.Цэвээн, н.Бат-Очир нар бүрэлдэхүүнд нь байсан гэх) комисс байгуулснаар эхэлсэн. Тус комиссоос Монгол улс нь Швейцар маягийн төрийн хэлбэрийг сонгох нь зүйтэй гэж дүгнэсэн гэдэг 1924 онд Б.Цэрэндоржоор ахлуулсан комиссын үед Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажил эрчимжсэн ба үүнд Коминтерний Монгол дахь төлөөлөгч Т.Рыскулов голлох нөлөөтэй байжээ (тус комиссын бүрэлдэхүүнд нь мөн Ж.Цэвээн байсан бөгөөд Рыскуловтой зөрчилтэй байсан тухай мэдээ бий –Т. Рыскулов (комиссын ажил эхэлснээс хойш ирсэн буюу 1924 оны 10 дугаар сард Улаанбаатарт ирсэн түүнийг ирэхээс өмнө мөн ЗХУ-аас ирсэн мэргэжилтнүүд комисст зөвлөж байсан) 1918 оны Зөвлөлтийн Үндсэн хуулийн загвараар хийсэн төслөө комиссын гишүүдэд танилцуулсныг комисс (ахлагч Б. Цэрэндорж) үндсэндээ хүлээн авсан гэдэг). Гэхдээ Б. Цэрэндорж нарын комиссын монгол гишүүдийн боловсруулсан төслийн зарим үзэл санааг Рыскуловын төсөл дээр нэмж оруулсан.

²¹ *SS Lotus*, [1927] Publ. PCIJ, Series A, no. 10

²² Н.Лүндэндорж, Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, УБ., 2002. 226 дахь тал. Б.Чимид, Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. УБ., 2006. 15 дахь тал. З.Лонжид, Монголын анхны Үндсэн хуулийг боловсруулсан түүхийг сөхвөл, Өнөөдөр сонин. 2004.11.23. № 274.

²³ Эрх зүй сэтгүүл. УБ., 2003. № 2-3. Шинэ толь сэтгүүл. УБ., 1995 нийтлэгдсэн.

²⁴ Ч.Өнөрбаяр, Монгол Улсад Үндсэн хууль ёсны үзэл санаа нэвтэрсэн нь, УБ., 2005.

²⁵ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Анхдугаар Их Хурал. УБ., 1984, 341-342 дахь тал.

²⁶ С.Идшинноров, Түүхийн нугачаан дахь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгэн төсөл (Эрх зүй сэтгүүл).

Монгол Улс геополитикийн амаргүй нөхцөлд байсан ХХ зууны эхний 24 жилд хоёр удаагийн хувьсгалаар тусгаар тогтнолоо сэргээн бэхжүүлэхэд чиглэсэн олон ажил хийсний дотор Монголын тухайн үеийн эрх баригчид өөр хоорондоо санал зөрөлдөж, үүнд Зөвлөлтийн нөлөө мөн байсан ч Үндсэн хуулиа ард түмний төлөөллийн дээд байгууллага Улсын их хурлаар 1924 онд батлуулсан.²⁷

Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэгт “Бидний ардын эрхтэй хэмжээт цаазат улсыг тэргүүлж байсан Богд Жавзундамба хутагт хаан Олноо өргөгдсөний арван дөрөвдүгээр он дөрвөн сарын арван долооны өдөр нэгэнт таалал төгссөн ...”-ийг тэмдэглээд ардын сонгон байгуулсан Засгийн газар үргэлжлүүлэн төрж барьж буй онцолсон. Ардын Засгийн газар нь өмнөх төрийн үргэлжлэл болох нь “Богд хааны тамгыг Засгийн газар шилжүүлэн залж хадгалах”, “Олноо өргөгдсөн гэдэг оны цолыг мөнхүү өдрөөс эхлэн Монгол Улсын арван дөрөвдүгээр он гэх” зэргээс тодорхой харагдана.

Монгол Улсын бүрэн эрхэт байдлыг анх удаа Үндсэн хуулийн түвшинд бэхжүүлсний дүнд үндсэн хуулийн эрх зүйн гол институт, судлагдахуун болжээ.²⁸

Тус Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал, Засгийн газрын статус, бүрэн эрхийг тогтоожээ. Үндсэн хуульд зааснаар “Засгийн газар нь БНМАУ-ыг олон улсын харилцаанд төлөөлөх, дипломат яриа хэлэлцээ явуулах, бусад улстай улс төр, худалдаа, бусад хэлэлцээ байгуулах, улсын хилийг тодорхойлох, дайн зарлах, энх тайвныг тогтоох, олон улсын гэрээг батлах, гадаадаас зээл авах эрхтэй”²⁹ бол Улсын Их Хурал нь улсын бүх дээд эрхийг хадгалахаар тусгасан байна.

Дүгнэлт

Нэг талаас ХХ зууны эхэн үеийн Монгол улсын статусыг олон улсын эрх зүйн үүднээс үнэлэх, нөгөө талаас энэ суурин дээр Анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл санааг тайлбарлахад хувь нэмэр оруулахыг зорьсон. ХХ зууны Монгол улсын нөхцөл байдлыг улс төр, аюулгүй байдлын үүднээс үнэлэх нь өмнөх судалгаануудад илүү давамгайлж ирсэн бөгөөд энэ нь эрх зүйн шинжилгээнд тусгал олсон нь ч цөөнгүй байна. Өөрөөр хэлбэл энэ чиглэлээрх судалгаа нь олон улсын эрх зүйн үүднээс сайтар хөгжөөгүй. Олон улсын эрх зүйд улс хэрхэн бий болдог вэ, энэ хүрээнд Монгол өөрийгөө зарлан тунхагласан үйлдэл ямар учир холбогдолтой вэ, эсхүл заавал бусад улсын хүлээн зөвшөөрөл байх ёстой юу? Монголын тохиолдолд Дундад илэрхий зөвшөөрөхгүй байснаас хамааран Монголыг улс биш гэж үзэх үү? 1913, 1915, 1924 оны гэрээгээр Монголын бүрэн эрхийг хязгаарлахаар тохиролцсон нь Монголыг улс гэхийг үгүйсгэх үү? 1911 онд тусгаар тогтнолоо зарласнаа хөрш төдийгүй дэлхийн улсуудад зарласан Монголыг өөрийг нь оруулахгүйгээр 1913, 1924 онуудад Орос, Дундад улсууд гэрээ байгуулан өөрсдөдөө ашигтайгаар түүний статусыг тодорхойлсныг олон улсын эрх зүйн үүднээс хэрхэн үнэлэх вэ?. Иймд энэ судалгаанд ХХ зууны эхэн үеийн Монголын статусын асуудлыг авч үзэхэд асуултуудыг эргэн харж, энэ чиглэлд олон улсын эрх зүй-үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжилгээг бүтээлчээр хөгжүүлбэл зохихыг онцлов.

²⁷ Ц.Батбаяр, Д.Лүндээжанцан, Хэмжээт цаазатаас Бүгд найрамдах засагт шилжсэн нь: Анхдугаар Үндсэн хууль (1921-1924), УБ., 2023, 193-194 дэх тал

²⁸ Мөн тэнд.

²⁹ Анхдугаар Үндсэн хууль (1924), 5 дугаар зүйл



MONGOLIA'S CONSTITUTIONAL EVOLUTION IN 100 YEARS: REFLECTIONS ON SOCIALIST AND DEMOCRATIC ERAS

SHARAD KUMAR SONI, PhD (JNU); Doctor h.c. (NUM),
Professor of Mongolian Studies & Chairperson of Centre for
Inner Asian Studies, School of International Studies,
Jawaharlal Nehru University, New Delhi (India),
Email: sharadksoni@gmail.com

(International Academic Conference “DEVELOPMENT OF
CONSTITUTIONALISM: PAST, PRESENT, AND FUTURE,”
dedicated to the 100th anniversary of the Constitution of the
Mongolian People’s Republic to be held on 25 November
2024 in Ulaanbaatar).

Abstract

A century has passed since Mongolia embarked on its constitutional evolution in 1924 when the first constitution was adopted. The 1924 constitution, for the first time, set the tone for the constitutional form of governance by laying down the legal frame-work of the political regime of what came to be known as the Mongolian People’s Republic. This marked the beginning of the socialist era in the history of post-independence Mongolia with Mongolian People’s Revolutionary Party ruling the government under the system of a one-party rule. The second and third constitutions were adopted in 1940 and 1960 respectively. While the 1940 constitution emphasized on non-capitalist lines with subsequent development into socialism, the 1960 constitution proclaimed the attainment of socialism until it was amended in 1990 to approve a pluralistic democracy with a multi-party system. Consequently, a new constitution, the fourth one since 1924, was adopted in 1992. By employing an electoral democracy and dissolving the Mongolian People’s Republic, this constitution marked an unambiguous departure from the socialist era, particularly in terms of Soviet influence and entered into a democratic era. It is in this background that the main objective of the present work is to reflect upon Mongolia’s constitutional evolution during socialist and democratic eras in a comparative perspective. It critically reviews the notions behind constitutional amendments and their implications for the political landscape of Mongolia in a long span of 100 years. It argues that although the constitutions of the two eras remain quite different in terms of convergence, they do provide a clear picture of what the country’s political system was during its Soviet past and its appearance in the present in terms of socialist versus democratic credentials.

Keywords: Post-Independence Mongolia, Constitutional Evolution, Socialist Era, Democratic Era, One-Party Rule, Multi-Party System

Introduction

As November 26, 2024 marks the completion of a century since Mongolia adopted its first constitution on the same day in 1924, a fundamental question appears be relevant among the academic circle about understanding how the constitution of Mongolia has evolved from the past to the present. But before discussing Mongolia’s constitutional evolution in a long span of 100 years, there is a need to comprehend what does a constitution mean? Generally, a constitution describes “the basic principles of the state, the structures and processes of government and the fundamental rights of citizens in a higher law that cannot be unilaterally changed by an ordinary legislative act”, and that “this higher law [supreme law] is usually referred to as a constitution” (Bulmer 2017:5). In a simple term, constitution is a set of laws and principles that govern a country, and can, therefore, be described as a basic expression of the ideas and organization of a government. Constitutionalism, on the other hand, refers to a concept or theory that a government should follow to strictly abide by its constitution. As Carl Friedrich puts it, “Constitutionalism is probably the greatest achievement of modern civilization, without which little or none of the rest is conceivable; under it, for the first time in the history of man, has a measure of freedom and well-being been achieved for the common man” (Cited in Patterson 1948: 427). Mongolia’s case is no different as it has come a long way

in its post-independence constitutional history, setting the stage for the beginning of a socialist era in 1920s to remaining intact for almost seven decades in that stage before crossing it to enter into a democratic era in 1990s.

The first three constitutions adopted in 1924, 1940 and 1960 are reflections of the Socialist era which paved the way for Mongolia to develop along non-capitalist lines for building socialism. In fact, an orientation towards socialism found its expression first during the Mongolian revolution of 1921, and then soon after independence when the Third Congress of the Mongolian People's Revolutionary Party (MPRP), the predecessor of Mongolian People's Party (MPP) in August 1924 formulated a general programme for development towards socialism. Further, when the first constitution came into force in November 1924 the first Great *Khural* "unanimously took the view that the MPR could bypass the capitalist development stage and, proceeding in alliance with the workers' class of the USSR could enter socialism in the future" (Shirendyb et.al 1976: 201). It is to be noted that "although the concept of *Khural* ('assembly', 'parliament', and 'congress') was brought into modern political discourse by indigenous politicians, the 1924 Constitution made it into a major element of the Soviet structure in the making" (Sablin et.al 2021:17). As such the constitutional form of governance was set in motion for the first time in Mongolia with building socialism as the primary focus in the 1924 constitution. Not only Outer Mongolia came to be known as the Mongolian People's Republic but also the Mongolian People's Revolutionary Party emerged as the only party to rule the government under the system of a one-party rule. The second and third constitutions witnessed significant changes due to amendments made to suit the country's governance in particular and the people in general. While in 1940 Mongolia had been predominantly a livestock-raising country, by 1960 it had developed a mixed agrarian-industrial economy and acquired a working class (Sanders 1992:509). This only points to the fact as to why the 1960 constitution set itself a task of completing the construction of socialism and in future building a communist society.

A key point to be kept in mind is that all the three constitutions of socialist era were heavily influenced by the Soviet model of governance, and until 1990, the MPRP was the only party which was officially permitted to function. However, a remarkable, peaceful democratic revolution in 1989-90 turned the tide towards discarding existing system of governance in favour of reforms based on democracy. The 1960 constitution was, then, amended in 1990 to approve a pluralistic democracy with a multi-party system. Consequently, a new constitution, the fourth one since 1924, was also adopted in 1992, which employed democratic principles in matters of governance including a multi-party based electoral democracy. By dissolving the Mongolian People's Republic, this constitution marked an unambiguous departure from the socialist era to a democratic era by completely doing away with the influence of its Soviet past. It is in this background that the paper seeks to reflect upon Mongolia's constitutional evolution during socialist and democratic eras in a comparative perspective. While doing so, it not only delves into the notions behind constitutional amendments made in the constitutions of the two eras under review but also analyses their implications for the political landscape of Mongolia. However, by looking through the prism of socialist versus democratic credentials the focus in the paper remains confined to examine if the constitutions of the two eras provide a clear picture of what the country's political system was during its Soviet past and its appearance in the present.

Constitutional Evolution during Socialist Era

The collapse of the Manchu-Qing rule following the Chinese revolution in October 1911 encouraged Mongolia to declare its independence in December 1911, and proclaimed a “theocratic state” in Urga, the then capital of Mongolia, with the “charismatic” Buddhist leader - the eighth Jebtsundamba Khutagt [Bogd Gegeen], as its monarch [Khan] (Soni 2022: 68; Morozova 2009: 9; Bulag 1998:62). A decade of struggle for independence, however, continued between 1911 and 1921 during which Mongolia not only established a “People’s Government” led by the Mongolian People’s Party in March 1921 but also proclaimed independence on July 11, 1921 with the Soviet help. Next followed the restoration of the monarchy as a result of an agreement known as the “Oath Treaty”, which was concluded on November 1, 1921 between Jebtsundamba Khutagt and the People’s Government, providing the latter full authority in resolving state affairs, while limiting the power of the monarch only to the religious affairs. Between 1921 and 1924 several important developments took place in country’s domestic and external politics, including the death of Jebtsundamba Khutagt on May 20, 1924 and the subsequent decision not to name the new incarnation of the Khutagt (Bogd Gegeen), which paved the way for the establishment of a “People’s Republic”.

The 1924 Constitution: Foundation of Socialist Governance

Although the foundation of socialist governance was laid down in the first constitution of Mongolia, the erstwhile Outer Mongolia, it was the Third Congress of the Mongolian People’s Party (August 3-31, 1924) that initiated it and adopted the general Soviet policy of immediate transition to building socialism. In effect, the Mongolian People’s Party (MPP) was renamed as the Mongolian People’s Revolutionary Party (MPRP). Further, the first Great *Khural* met on November 8, 1924 and adopted the Soviet like first National Constitution of Mongolia, which was approved on November 26, 1924 (Triska 1968: 292-299; *China Year Book* 1926: 795-800), declaring the country as a “People’s Republic” to be known as Mongolian People’s Republic (MPR). This *Khural* “unanimously took the view that the MPR could by-pass the capitalist development stage and, proceeding in alliance with the workers’ class of the USSR could enter socialism in the future” (Shirendyb et.al 1976: 201). The capital Urga (also called Niyslel Huree) was renamed as Ulan Bator (Red Hero), now spelled as Ulaanbaatar. Thus, Mongolia emerged as the first people’s republic and the first socialist country in the world after the Soviet Union, predating the people’s democracies of Eastern Europe and the Chinese People’s Republic. The preamble of the constitution declared that from now on there would be no one-man rule (referring to the legitimacy of the deceased Bogd Gegeen) and that all supreme state power would belong to the State Great *Khural* and the government elected by it (Amarsanaa and Batsaikhan 2009:2).

In terms of Soviet influence or for that matter a socialist orientation, the 1924 constitution was nearly identical to that of the Russian Socialist Federated Soviet Republic (R.S.F.S.R.) of July 10, 1918 (Triska 1968: 2-16). In detailing the basic structure of the government, the Mongolian constitution to a large extent followed the existing Soviet models. The Congress of Soviets served as the model for the Great *Khural*, the supreme organ of the government in Mongolia. The Central Executive Committee of the Congress

of Soviets served as the model for Little or Small *Khural* which acted for the Great *Khural* when the latter was not in session as the Central Executive Committee did for the Congress of Soviets. The Little *Khural* elected a Presidium from among its members and also appointed a Cabinet for the execution of its ordinary duties. The Presidium of the Little *Khural* also followed the pattern of the Presidium of the Congress of Soviets and had the power to appoint and dismiss the ministers. Local *Khurals* performed governmental functions on the lower levels in the same way as the local Soviets in the USSR. Except for the use of tribal terminology in the naming of political offices, the structure of the hierarchy exactly followed the Soviet pattern (Tang 1959:388). Under the increasing Soviet influence, the constitution also included clauses specifying socialism and cooperation with exploited nations around the world. Yet, the 1924 constitution was a considerable step forward as Mongolia immediately transitioned from a theocratic monarchy to a republic, giving its citizens the right to decide on matters of state through a parliament and a government (Dashdorj 2019).

The 1940 Constitution: Consolidating Socialist Ideals

The second constitution, which was adopted on June 30, 1940 by the Eighth Great *Khural*, further reinforced socialism and Soviet influence (Soviet Press Translations 1948:3-14; Triska 1968:300-314), though it “narrowed down the differences in the political structure between Mongolia and the Soviet Union” (Kolarz 1954:142). This constitution significantly did not differ from the 1924 constitution until it was amended in 1949 and again in 1952. Addressing the Eighth Great *Khural*, Kh. Choibalsan said that “... In our work we have been guided by the experience of the great country of socialism - the experience of the Soviet Union. Consequently, in drafting our Constitution the only example for us can be the constitution of the Soviet Union” (Cited in Shirendyb, B. et.al 1973:358). As such the 1940 constitution emphasized that the future of Mongolia lay “along non-capitalist lines and a subsequent development into socialism.” Although it was modelled after the Soviet constitution of 1936, it had incorporated several features of the 1918 constitution of the RSFSR as well (Hazard 1948:162-70). For example, Article 3 of the 1940 Mongolian constitution said, “In the Mongol People’s Republic all power belongs to the urban and rural workers as represented by the workers’ *Khural*,” which was similar to the Article 10 of the 1918 constitution of the RSFSR as it said, “The entire power, within the boundaries of the Russian Socialist Federated Soviet Republic, belongs to all the working people of Russia, united in urban and rural Soviets.” The article on religion was also patterned after the Soviet model, providing for “freedom of worship and freedom of anti-religious propaganda.”

As regards the electoral system of Mongolia, unlike the Soviet constitution of 1936 which introduced the system of “secret” ballot and direct elections, the 1940 constitution of Mongolia provided for the open ballot and indirect elections to the Great *Khural* until the amendment to the constitution was made in 1949 (Ballis 1956: 315). This method of indirect election was, however, similar to the electoral system of village, district, provincial, and national levels under the 1918 constitution of the RSFSR (Ballis 1956: 315). In order to “democratize” the electoral system similar to one followed in the USSR, the Ninth Great *Khural* convened in February 1949 and made an amendment to the 1940 constitution ahead of 1951 elections. The amendments included direct elections, a secret ballot by

replacing a show of hands for a list of candidates at open meetings, and universal suffrage following the restoration of political rights (Sanders1992: 509). All these changes came into effect from the next elections held in 1951. Earlier, commenting on the amended constitution in a speech delivered on May 18, 1951, Choibalsan reiterated that “General, direct and equal elections to the Great People’s *Khural* through the secret ballot will be held for the first time in the history of our country. At the forthcoming elections, the Mongolian People’s Revolutionary Party will operate in a single block, closely allied with the non-party *arat* workers, and intelligentsia (See Soviet Press Translations, 8 June 1951). This classification of dividing the Mongolian society into non-party *arats*, workers and intelligentsia had followed the Soviet pattern of dividing the society into peasants, workers and intelligentsia.

However, the 1940 constitution was further amended in 1952 to make it more like Soviet model. Now Great *Khural* was to be convened every year, not every three years as it used to be before, and hence the two-body legislative system was abolished with only Great *Khural* remaining. Subsequently, the Presidium of the Little *Khural* became the Presidium of Great *Khural* (Ballis 1956: 316). These changes, nonetheless, followed the Soviet pattern as in 1936, the Congress of Soviets was changed into a Supreme Soviet, the Central Executive Committee was abolished and the Presidium of the Central Executive Committee became the Presidium of the Supreme Soviet” (Ballis 1956: 316). Moreover, the Mongolian Judicial system was also copied from the Soviet Union. Another important feature of the 1940 constitution, in which direct Soviet influence is traceable, was the section concerning “Fundamental Rights and Duties of Citizens.” In order to develop the organizational initiative and the political activity of the working people of Mongolia, the right to unite in different public organizations and societies was also ensured by Article 82 of the 1940 constitution. It stated, among other things, that “the most active and politically-conscious citizens in the ranks of the workers, *arat* workers and intelligentsia, are united in the Mongolian People’s Republic Party which is a vanguard of the working people in their struggle to strengthen and develop the country along non-capitalistic lines into a party which is the foremost nucleus of all organizations of workers, both public and state (Triska1968: 312). This constitution was almost copied from the 1936 Soviet constitution, except for the phrase “to strengthen and develop the country along non-capitalistic lines” which was used instead of the Soviet phrase to “strengthen and develop the Soviet system.” Thus, the legal structure of Mongolia parroted the Soviet order, lagging behind only in regard to theoretical socialistic advancement.

The 1960 Constitution: Attainment of Socialism

The third constitution of Mongolia, which was adopted on July 6 1960, can be considered to be the culmination of socialist policies and the political structure until the country’s transition to democracy in 1990. This constitution set forth the attainment of socialism and placed Mongolia at par with the USSR (Rupen 1964:353). The Preamble emphasized not only on the role of the MPRP as “the guiding and directing force of society and of the State” but also discussed historical successes of the Mongolian revolution with the aid rendered by the Soviet Union. It was made clear that Mongolia was setting itself the task of “completing the construction of socialism and in future building a communist society” (Sanders 1992:510). The constitution further accommodated

a remarkable provision that “every citizen of the Mongolian People’s Republic must in every way strengthen the unity and cohesion of the peoples of the Socialist camp headed by the Soviet Union”. Moreover, the Soviet influence over Mongolia extended beyond the organization of the party and the government. The Great *Khural* was renamed as the People’s Great *Khural* in the 1960 constitution. Later on, amendments to the 1960 constitution extended the term of the People’s Great *Khural* from three to four and then five years with number of deputies fixing at 370.

The 1960 constitution remained in force until a peaceful democratic movement of 1989-90 raised the need of an amendment for democratic reforms. The constitution was amended first in March and then in May 1990, which eventually abolished the reference to the MPRP as the “guiding and directing force of society and of the state” and introduced the multi-party system of governance. The posts of president and vice-president were also created, in addition to restoring the Little *Khural* or standing legislature, with 50 members elected indirectly after the July 1990 elections. This was followed by the adoption of a new democratic constitution which came into force in February 1992 (The Constitution of Mongolia 1992:1-31). This new constitution marked the beginning of the period of democratic Mongolia away from the Soviet influence. The three constitutions of socialist era, i.e., 1924, 1940 and 1960 constitutions had, in essence, several common denominators. They provided for the special role of the Mongolian People’s Revolutionary Party in the system of one-party rule, created Council of Ministers, made provisions for periodic elections, and guarantee of human rights and freedom. Nevertheless, with regard to the protection of human rights and freedom, all the three socialist constitutions paid more attention to “the protection of economic and social rights such as the right to housing, the right to work, the right to medical assistance and the right to education rather than the political rights” (Gangabaatar 2021:88).

Constitutional Evolution During the Democratic Era

It has been more than three decades now since Mongolia entered into a democratic era by opting for democracy and market economy. During this period the country has faced the incredible task of undergoing socio-economic and political reforms that it never thought of experiencing in such a rapidly growing pace. In the post-Socialist era, while redefining its domestic and foreign policies, Mongolia has confronted numerous problems but commitment to resolve them both on the part of Mongolian leadership and the people as a whole made the task if not easy then not too difficult. That is why Mongolia has also the distinction of becoming the first such state to have discarded seven decades of one-party rule and adopted multi-party system, and the credit goes to the democratic revolution and the subsequent amendments to the last constitution of the socialist era.

Transition to Democracy and Adoption of 1992 Constitution

Right from 1924 until 1990, the system of government in Mongolia was based on the Soviet model, and the Communist Party – the Mongolian People’s Revolutionary Party was the only party which was officially permitted to function. However, the onset of *glasnost* and *perestroika* and the ensuing process of reforms and restructuring in the Soviet domestic and foreign policies has had a direct bearing and inevitable impact over

Mongolia. It was in 1987 that Mongolia began to diversify itself as Soviets became less inclined to provide economic support to Mongolia and even withdrew subsidies. But at the same time, ties with the United States and further improvements in its relations with China provided Mongolia fair opportunities for “new options and greater chances to stand on its own” (Jarrett 1988:85; Soni 2005: 20-38). The process of Soviet-style reforms and restructuring through *Il tod* and *Orchilan baigalalt* and the democracy movement in Eastern Europe were imitated in Mongolia. As such there was a dramatic shift towards reform which began in the winter of 1989-90 when the first organized opposition group, the Mongolian Democratic Union (MDU), appeared on Mongolia’s political scene in December 1989.

There had been a great upsurge in public political activity between December 1989 and March 1990, as a series of peaceful demonstrations were held in Ulaanbaatar, demanding faster political and economic reforms. The emergence of further opposition groups, together with escalating public demonstrations involving as many as 20,000 people, led to a crisis of confidence within the MPRP itself (Sanders:1998:692). Following the dialogue initiated between MPRP officials and representatives of the MDU amid street protests in the capital Ulaanbaatar, the entire Politburo of the MPRP resigned in March 1990, and a new leadership took over the party’s reign. Though the countrywide democratic movement started bringing aggressive reforms in the country’s political and economic spheres, it essentially contained “a nationalistic motivation rather than a democratic one” (Batbayar 2001: 53). It soon turned out to be a struggle to bring radical changes, which could take the country towards prosperity by correcting the mistakes committed by the socialist era’s leaders in the past. Consequently, the 1960 constitution was amended in 1990 with several new provisions included as discussed earlier. Besides, a new electoral law was approved and the date of the next general election to be held in July 1990 was announced. The first multi-party elections for a People’s Great *Khural* were held on July 29, 1990 in which the ruling MPRP won 85 per cent of the seats. In November 1991, the People’s Great *Khural* began discussion on a new constitution, while the world witnessed the Soviet collapse in December 1991.

The new constitution, the fourth one in the country’s constitutional history, was finally adopted on January 13, 1992 replacing the 1960 Constitution, which brought considerable changes in Mongolia’s political system. Key elements in the new Constitution emphasised the “establishment of democracy” contrary to the previous Constitutions, which had stressed “building the State through socialism.” As such the traditional Leninist ideology was abandoned. The most notable change made in this constitution was the replacement of the two-chamber Parliament (bicameral) known as the Great and Little *Khural* with that of a single chamber (unicameral), which came to be known as the State Great *Khural* (SGH) comprising 76 Deputies. It was for the first time that a multi-ownership economy was introduced by this Constitution, which would go with the mainstream of the world economy and conform to the special conditions of the country (SWB 17 January 1992). In order to distance itself from its socialist/communist past, the country’s name was also changed from “Mongolian People’s Republic” to “Mongolia” and the communist gold star was removed from the national flag under the new Constitution which entered into force on February 12, 1992 (SWB 13 February 1992).

As per the 1992 constitution, the President became more powerful who would be elected by popular vote rather than by the legislature as before. The President would be the head of State, Commander-in-Chief of the Armed Forces, and head of the National Security Council. A national majority would popularly elect him for a 4-year term, which would, however, be limited to two terms. The constitution empowered the President to propose a Prime Minister, call for the government's dissolution, initiate legislation, veto all or parts of legislation, and issue decrees, which would become effective with the Prime Minister's signature. The Prime Minister would serve as head of the government with a 4-year term. The President would nominate him to be confirmed by the SGH. The Prime Minister would form a cabinet, subject to the approval by the SGH. The constitution also stipulated that dissolution of the government would occur upon the Prime Minister's resignation, simultaneous resignation of half the cabinet, or after an SGH vote for dissolution. However, as the supreme government organ, the SGH had been empowered to enact and amend laws, determine domestic and foreign policy, ratify international agreements, and declare a state of emergency. Besides, the SGH would meet bi-annually and its members elect a Chairman and Vice Chairman both of them serving 4-year terms. The Members of Parliament (SGH) would popularly be elected by district constituencies for a 4-year term.

It is worth noting that emergence of multi-party democracy following the enactment of 1992 constitution in Mongolia gave way to forming new political parties. Over the years, particularly since the end of the single-party rule, numerous parties and groups have been organized and reorganized or renamed in the process of democratization. However, there remained a few political parties with major influence and stable membership (Batbayar & Soni 2007:110). The MPRP now claims to have rejected the principles of Marx and Lenin, which they did by amending its manifesto at its 21st Party Congress held in 1991. Needless to say, Parliamentary elections have been playing an important role in the consolidation of political parties and redefining their national agendas, though as Mongolia progressed year by year, constitutional amendments too have been made to keep the country's democratic credential intact.

Strengthening Democracy through Constitutional Reforms

A definitive break from Mongolia's Soviet past and hence, from its socialist/communist past has been brought by the 1992 constitution that first and foremost stressed "national independence over ideological dependence (Batbayar 2019:24)." However, essence of this constitution lies into strengthening democracy, which gets boost through constitutional reforms. While evaluating the experience of democratization in Mongolia, John Tkacik of the Heritage Foundation describes the country as "a poster child for democracy in Eurasia" (Tkacik, Jr. 2005). He stresses that Mongolia's "messy, multi-party parliamentary system with its liberal election calendar has yielded an open society where political dissent is the norm, parliamentary debate is spirited, and compromise between parties and interest groups is common." This, he stresses, "contrasts starkly with the rest of the post-Soviet Central Asia, where Presidential governments have resulted uniformly in strong, single-minded dictatorships." Looking at Mongolia's democratic credentials since 1992 constitution came into force, it appears that multi-party elections constitute an important component of the democratization process. Before the latest amendment made

to the constitution in 2023, Mongolia was demarcated into 76 constituencies, which fell under 21 *aimags* or provinces and one municipality. After the current constitution became effective, a second multi-party election was held in June 1992, the third in July 1996, the fourth in July 2000, the fifth in June 2004, the sixth in June 2008, the seventh in June 2012, the eighth in June 2016, the ninth in June 2020 and the latest the tenth in June 2024. However, these elections in addition to the Presidential elections were held on the basis of the latest constitutional reforms carried out through amendments.

As of now there have been four major amendments made to the 1992 constitution in 1999, 2000, 2019 and 2023. In 1999, seven constitutional provisions were amended, though these were described as unconstitutional by the Tssets given that the legislature did not seek the opinion of the Tssets as per the Constitution (Gangabaatar 2021: 90-91). Later, the State Great *Khural* passed the same amendments in 2000, thus giving way to make the issue controversial. In effect, in 2010 the State Great *Khural* adopted the Law on Constitutional Amendment Procedure, which “proved to be useful later in 2019 as it required the parliament to follow certain procedures to ensure the public participation” (Gangabaatar 2021:91). The 2019 constitutional amendments made significant changes to the constitution, including the balance of power between President and Prime Minister and limiting the Presidential term to a single term, i.e., one six-year term instead of two four-year terms as was in practice. The 2019 amendments cover 19 provisions and included, among others, strengthening the parliamentary democracy and the popular sovereignty, promoting stability of the executive, guaranteeing the judicial independence, and clarifying local government system (Gangabaatar 2021:92-93). Further, on May 31, 2023, the latest constitutional amendments were made to enlarge the legislative body from 76 members to 126 in addition to incorporating a mixed electoral system, i.e., “78 members of the State Great Khural will be elected by majority vote in a dedicated constituency, and the remaining 48 members will be elected by proportional representation” (Lkhaajav¹ 2023). The amendments also reserved 30 per cent seats for women candidates.

The latest parliamentary elections held on 28 June 2024, were the first under this new parallel system of voting, thus transforming Mongolia’s political landscape. The elections witnessed the Mongolian People’s Party (MPP) retaining its dominance in parliament with 68 seats as against the Democratic Party (DP) which increased its representation and won 42 seats. However, the number of women winning the parliamentary seats increased dramatically to 32 in comparison to the previous elections, largely due to the reservation of seats exclusively for them to contest. Overall, the electoral reforms as per constitutional amendments were “motivated by an intent to bolster multiparty democracy by allowing easier access for smaller parties into Parliament, preventing any single party from achieving a ‘supermajority’, and enhancing female representation” (Tamang 2024). As such, the constitutional reform, particularly since 2019, points to the fact that a major political shift in Mongolia’s governance, political parties, and voting system has taken place. No wonder then that while political stability is fundamental for a political regime to govern, it is the people of Mongolia that continue to be the roots of the country’s democracy (Lkhaajav² 2023).

Conclusion

When the wave of democratization swept across Mongolia in the late 1980s and early 1990s, no one had ever imagined that Asia's first and the world's second socialist/communist country after the erstwhile Soviet Union would indeed set a paradigm for a peaceful democratic transition in its domestic and foreign affairs. Significantly, since the adoption of democratization and market economy Mongolia stands out as a unique case where a new democratic civilian society has evolved, the role of which remains vital in deciding the political future of the country, whether it's domestic or foreign policy. As such Mongolia provides a classic case study, which unlike Central Asian Republics has witnessed a relatively peaceful transition to a democratic society. Such a shift from socialism to a democratic path of development has been the result of Mongolia's long quest for an independent identity after remaining seven decades under Soviet influence, in which the role of constitution and constitutional reforms are of paramount importance.

While examining Mongolia's constitutional evolution during socialist and democratic eras in a comparative perspective, it appears that the three socialist constitutions had aimed at transforming Mongolia into a "true socialist republic" by focussing on building socialism and after attaining it, going forward to building a communist society. On the contrary, constitutional reforms carried out through amendments in the 1960 constitution in early 1990, saw the beginning of a liberal constitutional democracy, the implementation of which resulted in the emergence of a new democratic constitution in 1992. The notions behind constitutional amendments and their implications for the political landscape of Mongolia in a long span of 100 years are quite clear in terms of consolidating socialism during the socialist era and then opting for democracy and further strengthening it during the democratic era. Despite remaining divergent in their essence, the constitutions of the two eras provide a clear picture of what the country's political system was during its Soviet past and its appearance in the present. Hence, whatever successes Mongolia has achieved today or may achieve in the future in its domestic and foreign policies, one thing is clear that democracy has been successful at least in the political realm through: (a) implementation of electoral democracy combined with civil and political liberties, i.e., liberal democracy, and (b) creation of an independent political identity.

References:

- Amarsanaa, Z., and O. Batsaikhan (2009), "The Constitutions of Mongolia 1924, 1940, 1960, 1992", B. Chimid and T. Sarantuya, eds., Ulaanbaatar: Mongolian Academy of Sciences.
- Ballis, William B. (1956), "The Political Evolution of a Satellite: The Mongolian People's Republic", *Western Political Quarterly*, vol. 9, no.2, pp. 298-328.
- Batbayar, Baabar (2001), "Post-Communist Transition in Mongolia," *Himalayan and Central Asian Studies*, vol.5, no.1, January-March, pp.45-54.
- Batbayar, Ts. and Sharad K. Soni (2007), *Modern Mongolia: A Concise History*, New Delhi: Pentagon Press.
- Batbayar, Tsedendamba (2019), *The Dynamic Decade: Mongolian Sovereignty and Foreign Policy between East and West, 1990-2000*, Ulaanbaatar: The School of International Relations and Public Governance, Mongolian State /university.

- Bulag, Uradyn E. (1998), *Nationalism and Hybridity in Mongolia*, Clarendon Press, Oxford.
- China Year Book, 1926, pp.795-800.
- Elliot W. Bulmer, "What is a Constitution? Principles and Concepts", International IDEA Constitution-Building Primer 1, Stockholm: International IDEA, 2017, pp.1-27, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/what-is-a-constitution-primer.pdf>
- Gangabaatar, Dashbalbar (2021) "Development of Constitutionalism in Mongolia", *Nagoya University Asian Law Bulletin*, vol.6, March, p.87-96, https://cale.law.nagoya-u.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2021/09/alb6_06_Dashbalbar.pdf
- Hazard, John N. (1948), "The Constitution of the Mongol People's Republic and Soviet Influences," *Pacific Affairs*, vol.21, June, pp.162-170.
- Jarrett, Kenneth (1988), "Mongolia in 1987: Out From the Cold?," *Asian Survey* (Berkeley), vol.28, no.1, pp. 78-85.
- Lkhaajav¹, Bolor (2023), "In Mongolia, parliament passes constitutional amendments adopting mixed electoral system and increasing size of parliament", *Constitutionnet*, 1 June, <https://constitutionnet.org/news/mongolia-parliament-passes-constitutional-amendments-adopting-mixed-electoral-system-and>
- Lkhaajav², Bolor (2023), "Mongolia's Constitutional Reform Enlarges Parliament, Advances a Mixed Electoral System" 2 June, <https://thediplomat.com/2023/06/mongolias-constitutional-reform-enlarges-parliament-advances-a-mixed-electoral-system/>
- Morozova, Irina Y. (2009), *Socialist Revolutions in Asia: The Social History of Mongolia in the Twentieth Century*, Routledge, London and New York, 2009, p.9.
- Patterson, C. Perry (1948), "The Evolution of Constitutionalism", *Minnesota Law Review*, vol.32, no.5, 1948, p.427-457, <https://scholarship.law.umn.edu/mlr/934/>
- Rupen, Robert A. (1964), *Mongols of the Twentieth Century*, Bloomington: Indiana University.
- Sablin, Ivan et al (2021), "Khural democracy: Imperial transformations and the making of the first Mongolian constitution, 1911–1924", Simon Wickhamsmith and Phillip P. Marzluf, eds., *Socialist and Post-Socialist Mongolia: Nation, Identity, and Culture*, Routledge, London.
- Sanders, Alan J. K. (1992), "Mongolia's New Constitution: Blueprint for Democracy", *Asian Survey*, vol. 32, no. 6, pp. 506-520
- Sanders, Alan J.K. (1998), "Mongolia", *The Far East and Australasia, 1999*, London: Europa Publications, p.692.
- Shirendyb, B. et.al (1973), *History of the MPR*, Moscow: Nauka.
- Shirendyb, B. et.al (1976), *History of the Mongolian People's Republic*, William A. Brown and Urgunge Onon, trans. London: East Asian Research Centre, Harvard University.
- Soni, Sharad K (2022), "Negotiating Mongolian Identity in the Eurasian Geopolitical Landscape", in Archana Upadhyay (ed.), *Transitions in Post-Soviet Eurasia: Polity, Identity and Strategic Choices*, Abingdon & New York: Routledge, 2022, pp.68.
- Soni, Sharad K. (2005), "Mongolia-China Relations: Post-Cold War Scenario," in Mahavir Singh, ed., *Asia Annual 2004*, (Delhi: Shipra Publications & Maulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies, pp. 220-238.

- Soviet Press Translations (1951), vol.6, no.14, 1 August 1951, p.439, “Speech by Choibalson”, *Tass* (Ulan Bator), 8 June 1951.
- Summary of World Broadcasts (SWB), FE/1280, 17 January 1992.
- Summary of World Broadcasts (SWB), FE/1303, 13 February 1992.
- Tamang, Leena R. (2024), “In Mongolia, electoral reform ushers in a record number of women to parliament”, *International Idea*, 11 July, <https://www.idea.int/news/mongolia-electoral-reform-ushers-record-number-women-parliament>
- Tang, Peter S.H. (1959), *Russian and Soviet Policy in Manchuria and Mongolia, 1911-1931*, Durham N.C., 1959.
- The Constitution of Mongolia (1992), Taipei: Mongolia and Tibetan Foundation, pp. 1-31.
- Tkacik, Jr. John J. (2005), “Mongolia's Democratic Identity”, 21 June 2005, <http://www.heritage.org/Press/Commentary/ed062205a.cfm>
- Triska, Jan F., ed. (1968), *Constitution of the Communist Party-States*, Stanford: Hoover Institution.
- Zorigt Dashdorj, “Political culture and constitutional reform in Mongolia”, *Politics*, 27 August 2019, <https://www.gisreportsonline.com/r/mongolia-constitutional-reform/>

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁСНЫ ХӨГЖИЛ: 1940 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ ТҮҮНД ОРУУЛСАН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ

Б.БАЯРСАЙХАН, Монгол Улсаас Бүгд Найрамдах
Беларусь Улсад суугаа Онц бөгөөд Бүрэн эрхт Элчин сайд,
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)

Абстракт

Монгол Улсад 1949 онд Үндсэн хууль батлагдсан тухай өгүүлэх нь монголын эрх зүйн түүхийн судалгаанд шинэ зүйл мэт боловч түүхэн баримтуудыг шүүн тунгаахад судлаачид нэгэнт мэдсэн эсвэл мэдэж болох байсан юм. 1949 оны Үндсэн хууль нь Х.Чойбалсангийн Үндсэн хууль буюу 1940 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан гэж түүхийг гуйвуулан авч үзэх болсныг өгүүлэлдээ авч үзлээ.

Судлаачийн хувьд 2017 онд “Монголын Үндсэн хуульд ёсны уламжлал” нэг сэдэвт бүтээл туурвисан бөгөөд уг бүтээлдээ 1940 оны Үндсэн хуулийн 1949 оны нэмэлт өөрчлөлт гэж үздэг Үндсэн хуульд холбогдох түүхэн баримтуудыг монголын эрх зүйн хөгжлийн ХХ зууны эхэн үеэс 1960 оны Үндсэн хууль хүртэлх хугацаанд улс төр, нийгэм, эдийн засгийн болон дэлхийн дахинд гарсан өөрчлөлттэй харьцуулан 1949 онд Үндсэн хуулийг уу эсвэл Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг баталсан уу гэдгийг хөндсөн.

Монголын эрх зүйн уламжлалыг үгүйсгэх, бусдаас хуулбарласан мэтээр өөрсдийн бүтээснийг үнэгүйдүүлэх, эсхүл бусад улсын сонгодог жишгийг үл ойшоосон мэтээр туйлшрахыг хүлээн зөвшөөрч боломгүй. Хэдийгээр бид социалист эрх зүйн дэглэмд 70 гаруй жил болж, хүн төрөлхтний жам ёсны хөгжлөөс гуйвсан хэдий ч энэ үе нь эрх зүйн сэтгэлгээ, ухамсар соёлын хувьд дэвшилтэй байсан юм.

1992 онд батлагдсан Ардчилсан Үндсэн хууль нь Үндсэн хуульд ёсны үнэт зүйлсийн төлөвшил, эрх зүйн сэтгэлгээний туршлага, хууль зүйн шинжлэх ухааны ололтын үр дүн төдийгүй өмнөх Үндсэн хуулиас авсан сургамж нь шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг боловсруулах үндэс суурь болсон. Тиймээс БНМАУ-ын хууль тогтоомжид эрх зүйн шинжилгээ хийх, зарим ач холбогдол бүхий судалгааны үр дүнг харьцуулан шинжилж, үнэлж, дүгнэх ялангуяа 1940 оны Үндсэн хуульд 1949 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан эсхүл шинэчлэн баталсан эсэхийг судалж, олны хүртээл болгон судалгааны эргэлтэд оруулах нь онолын төдийгүй практик ач холбогдолтой болно.

Оршил

Үндсэн хуулийн оршилд “Монголын ард түмэн бид ... төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүн төрөлхтөний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн ...” гэсэн эрхэм зорилгод хүрэхэд өөрсдийн Үндсэн хуульд ёсны хөгжлийн явц, үр дүн, үнэт зүйлсийг судлах нь нэн тэргүүний зорилгот болно. Энэ нь зөвхөн хууль зүйн шинжлэх ухааны төдийгүй улс төр, нийгэм, эдийн засгийн бүхий л салбарыг хамарсан улс орны хөгжлийн тулгуур зорилтуудыг үнэлэхэд ач холбогдолтой. Тиймээс 1949 онд цагаан дээр хараар “Үндсэн хууль” хэмээн бичсэн эх сурвалжийг нэхэн судалсан минь энэ ээ.

Үндсэн хуульд ёсны өнөөдрийн хүрсэн түвшин бол монголын төрт ёсны болон хууль цаазын түүхэн уламжлал, олон улсын эрх зүйн туршлага, түүнийг нутагшуулахад учирсан бэрхшээл зэрэг асуудлуудыг хэрхэн даван туулсныг нийгэм, хүмүүнлэгийн шинжлэх ухааны хүрээнд харьцуулан судалж, нэгтгэн дүгнэсний үр

дүн бөгөөд тэдгээрийн залгамж чанар хадгалагдсаар байна. 1950-иад оноос хойших эрх зүйн тогтолцоо, түүний хөгжлийн асуудлыг судлахад 1949 оны Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалт эдүгээ ч шинжлэх ухааны ач холбогдол нь хэвээр байна.

Монгол Улсад 1949 онд Үндсэн хуулийн тухай өгүүлэх нь монголын эрх зүйн түүхийн судалгаанд шинэ зүйл огт биш боловч түүхэн баримтуудыг шүүн тунгаахад судлаачид нэгэнт мэдсэн эсвэл мэдэж болох байсан асуудал юм. Өгүүлэлдээ 1949 оны Үндсэн хууль нь Х.Чойбалсангийн Үндсэн хууль буюу 1940 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан¹ гэж судлаачид үздэг болохыг судалгаандаа дэлгэрэнгүй авч үзлээ. “Түүх бол ямар нэг онцгой шаардлага байхгүй бол ямар нэг гоц гойд юм хийдэггүй”² тул 1940 оны Үндсэн хуулийг 1949 онд өөрчлөх, шинэчлэн найруулах бодит шаардлага байсан.

Тухайн үед ЗХУ-ын мэргэжилтнүүдийн зөвлөгөөнд тулгуурлан хууль бүтээх социалист онол, арга зүйд суурилсан хууль тогтоох үйл ажиллагаа хэрэгжиж байсан хэдий ч үндэсний боловсон хүчний чадавх бэхжээгүй нь БНМАУ-д хууль тогтоомж, эрх зүйн актыг боловсруулахад нөлөөлж байсан юм.

Дэлхийн улс орнуудын хувьд Эх орны II дайнд цэг тавьж, дайны дараа бусад улсуудын нэгэн адил манай улсын хувьд ч эдийн засгаа сэргээх бүтээн байгуулалт ид өрнөж байлаа. Тухайлбал, “...1938 онд Улаанбаатар-Налайхын нарийн төмөр зам, 1939 онд Соловевск-Баянтүмэний өргөн төмөр замыг тавьжээ. 1941-1945 онд 266 км авто зам тавьсан бөгөөд 1947 онд эхэлсээ Наушк-Улаанбаатарын 404 км өргөн төмөр замыг Зөвлөлтийн хөрөнгөөр барьж 1949 онд ашиглалтанд оруулсан”³ гэх мэтээр.

Мөн 1940-өөд оны эцэст манай улсын гадаад улс төрийн нөхцөл байдал хийгээд дотоод улс төр, нийгэм, эдийн засаг, соёлын салбарт томоохон өөрчлөлтүүд хийх шаардлага тулгарсны нэг нь Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах, эсвэл шинэчлэн батлах бодит шаардлага гарсан юм.

“Монголын Үндсэн хуульд ёсны уламжлал” нэг сэдэвт бүтээлийг 2017 онд туурвисан бөгөөд уг бүтээлдээ 1940 оны Үндсэн хуулийн 1949 оны нэмэлт өөрчлөлт гэж үздэг Үндсэн хуульд холбогдох түүхэн баримтуудыг монголын эрх зүйн хөгжлийн ХХ зууны эхэн үеэс 1960 оны Үндсэн хууль хүртэлх хугацаанд улс төр, нийгэм, эдийн засгийн болон дэлхийн дахинд гарсан өөрчлөлттэй харьцуулан 1949 онд Үндсэн хуулийг уу эсвэл Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг баталсан уу гэдгийг өгүүлэлдээ хөндөв.

1992 оныг хүртэл батлагдсан Үндсэн хуулиудыг хэлбэрийн хувьд социалист маягийн Үндсэн хууль гэх дүгнэлтээс түр зайлсхийн, харин эдгээр хуулийн Монгол Улсад социалист Үндсэн хуульд ёс, хууль зүйн тогтолцооны шинэ хэв маягийг нутагшуулсан туршлага, сургамжийг үнэлэн цэгнэх, тухайн цаг үеийн эрх зүйн ухамсар, соёлын хувьсал өөрчлөлт, өрнөлийг тодруулах нь энэхүү судалгааны зорилго

¹ Болдбаатар Ч. Х.Чойбалсангийн Үндсэн хуулийн түүхийн асуудал. 1940 оны Үндсэн хууль: Түүх, эрх зүйн асуудал. Монгол Улсын Боловсролын Их Сургуулийн Түүхийн тэнхим. УБ., 2016. 6 дахь тал.

² Сталин И.В. Марксизм ба хэл шинжлэлийн асуудлууд. Судлаач Х.Д.Ганхуяг. Монгол Улс том уу жижиг үү. III боть (2014-2016). УБ., 2016. 534 дэх тал.

³ Монголчууд нийгэм журамд давшин орсон нь. УБ., 2016. 139 дэх тал.

болно. Магадгүй бид социалист монголын шинэ эрх зүйн соёл, ухамсрыг 70 жилийн хугацаанд зөвлөлтийн эрх зүйн соёлоос хуулбарлан нутагшуулан төлөвшүүлсний ул мөр 1992 оны Үндсэн хуульд ч үлдсэн үү гэдэгт судлаачид анхаарлаа хандуулах нь зүйн хэрэг.

Монголын эрх зүйн уламжлалыг үгүйсгэх, бусдаас хуулбарласан мэтээр өөрсдийн бүтээснийг үнэгүйдүүлэх, эсхүл бусад улсын сонгодог жишгийг үл ойшоосон мэтээр туйлшрахыг хүлээн зөвшөөрмөөргүй. Хэдийгээр бид социалист маягийн эрх зүйн дэглэмд 70 гаруй жил болж, хүн төрөлхтний жам ёсны хөгжлөөс гажсан ч энэ үе нь эрх зүйн сэтгэлгээ, ухамсар соёлын хувьд дэвшил байсан юм.

1992 онд батлагдсан Ардчилсан Үндсэн хууль нь эрх зүйн түүхийн ялангуяа социалист Үндсэн хуульд ёсны үнэт зүйлсийн төлөвшил, эрх зүйн сэтгэлгээний туршлага, хууль зүйн шинжлэх ухааны ололтын үр дүн төдийгүй эдгээр хуулиас авсан сургамж нь шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрдэх үндэс суурь болсон гэж үзэх боломжтой. Тиймээс БНМАУ-ын хууль тогтоомжид эрх зүйн шинжилгээ хийх, зарим ач холбогдол бүхий судалгааны үр дүнг харьцуулан шинжилж, үнэлж, дүгнэх ялангуяа 1940 оны Үндсэн хуульд 1949 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан эсхүл шинэчлэн баталсан эсэхийг судалж, олны хүртээл болгон судалгааны эргэлтэд оруулах нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхэнд гажсан, магадгүй ямар нэгэн шалтаг, шалтгаанаар судлагдаагүй орхигдсон орон зайг нөхөж, түүхийн ой санамжийг сэргээхэд хувь нэмэр болох юм.

Дэлхийн түүхэнд улс үндэстэн бүр харилцан бие биеэсээ суралцаж, эрх зүйн хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэт зүйлсийг үндэсний онцлог, ард түмнийхээ ухамсар, соёлд нийцүүлэн нутагшуулж хэрэглэсээр ирсэн практикаас өөр зүй тогтлыг ажиглах боломжгүйг бидний өнгөрсөн түүх, эдүгээгийн эрх зүйн шинэтгэл, хувьсал өөрчлөлтийн явц нотлон харуулна.

I. Үндсэн хуульд ёсны хөгжлийн асуудалд

Монголчуудын төрт ёсны хөгжлийн сүүлийн 1000 гаруй жилийн хугацаанд, орчин цагийн ойлголтоор, эрх зүйн рецепцилэх буюу хуулбарлах арга өргөн хэрэглэгдсэн, ялангуяа концепцийн түвшинд, хуулийг бүхэлд нь рецепцилэх зэргээр хэрэглэгдэж байв⁴. ХХ зууны эхэн үеэс монголчууд дэлхийн энтэй улс байгуулахыг зорьж, улмаар тухайн цаг үеийн сонгодог эрх зүйн онол, практик, дэлхийн эрх зүйн түүхийг судлах хүрээнд эрх зүйн рецепци буюу эрх зүйн хуулбарлан нутагшуулах болжээ.

1920-иод оны дунд үеэс монголчуудын уламжлалт эрх зүйн соёл, уламжлалыг бүрэн халж, марксист, ленинист онолыг төрийн албадлагаар концепцлэж эрх зүйн хуулбар хийснээс хойш 1990 оныг хүртэл хууль бүтээх үйл ажиллагаа, хууль зүйн техникийн социалист хэв маягийн тогтолцоо хөгжиж иржээ. Энэ талаар Ю.Цэдэнбал “Манай үндсэн хууль нь, манай төрийн байгууллын улам ардчилах замаар ба түүнчлэн ардчиллын хамгийн төгс, дээд маяг болсон Зөвлөлтийн социалист

⁴ Лүндээжанцан Д. Хууль бүтээх ажиллагаа ба Хууль зүйн техник. УБ., 2016. 97-98 дахь тал.

ардчилал хийгээд, их Сталины үндсэн хуулийн үлгэр жишээг мөрдөнө”⁵ гэж өгүүлж байв.⁶

Монгол Улс Үндсэн хуультай байх ёстой гэсэн үзэл санаа 1910-аад оноос бий болжээ. Энэ нь дэлхийн анхны бичмэл Үндсэн хууль АНУ-д 1780 онд батлагдсанаас хойш 130 гаруй жилийн дараа монголчууд бид дэлхийн Үндсэн хуулиудтай болон эрх зүйн туршлагатай танилцаж эхэлсэнтэй холбоотой юм.

“Монгол орон 1911 оны эцсээр манжийн эзэгнэлээс тусгаарлаж, Богд хаант засаг төрөө тунхагласны дараахнаа Ерөнхий сайд Сайн ноён Намнансүрэн номч мэргэн хүмүүст даалгавар өгч”⁷ гадаадын улс орны эрх зүйн туршлагыг судалж эхэлсэн нь Үндсэн хуулийн судалгааны суурь болж, түүнд үндэслэн Жамсрангийн Цэвээн 1914 онд “Улсын эрх”⁸ зохиол бичсэнийг дэлхийн үндсэн хуулийн туршлагыг нутагшуулж эхэлсэн баримт гэж үзэх үндэслэлтэй. Энэ судалгаа нь Үндсэн хууль ёсны үзэл санааны түвшинд үлдэж, 1911 онд тусгаар тогтносон “Хаант Монгол Улс”-ын эрх зүйн тогтолцоонд хэрэгжээгүй юм. Монголын сэхээлэг бүлэглэл 1924 оноос өмнө магадгүй 1910-аад оны үед гадаадын хэд хэдэн улсын Үндсэн хуулийг бүрнээр нь буюу хэсэгчлэн орчуулсан бололтой. Тэдгээр улсын Үндсэн хуулийг чухам хэзээ орчуулж эхэлсэн, дууссан, яг хэдэн улсын Үндсэн хуулийг орчуулсан, орчуулгын эхүүд одоо хаана хадгалагдаж байгааг тодруулсаар байгаа болно. Тухайлбал, манай улсын ҮТНС-д АНУ, Англи, ЗОУ, Норвеги, Японы Үндсэн хуулиудын орчуулгын гар бичмэлүүд хадгалагдаж байна.⁹

Ардын хувьсгал 1921 онд ялсны дараа жинхэнэ ардын Засаг байгуулахад хууль цаазын үндсэн үзэл санаа ямар байх талаар ёстой л олон ургалч үзлийг уралдуулж, 1922 онд Ч.Дэмчигдорж “Шинэ засгийн гол ёс” бүтээлээ туурвисан байна. Уг бүтээлд “Улсын эрх баригчид уг гол санааг хэрэгсэхгүй хэтэрхий балмадаар иргэнийг зовоохоос болбоос халж өөрөө сонгосон ба устгаж өөрөө байгуулсан нь эрт эдүгээгийн нэвтэрхий хууль бөгөөд дан ганц Ардын намын шинэ бодлого хэмээж яахин болох аж”¹⁰ гэж эрх зүйн жам ёсыг өгүүлж байв.

Монголчууд ингэж олон ургалч үзлээр оюун санаагаа уралдуулж байсан хэдий ч эцэст нь 1924 онд Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хууль батлагдсан юм. Шинэ цагийн Үндсэн хууль бүгд найрамдах засаглал бүхий эрх зүйн тогтолцоог бүрдүүлэхэд ЗОУ-ын 1918 оны Үндсэн хуулийг хуулбарласан “Үндсэн хууль”-тай улс болсноос хойш, ёстой л тэнэмэл хүүхэд¹¹ лүгээ 70 гаруй жилийн дараа төрөлх эрх зүй буюу эх газрын эрх зүйд нэгдэх шилжилтийг 1960 оны Үндсэн хуулийн 1990 оны өөрчлөлтөөр эхлүүлж, 1992 онд батлагдсан Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан.

⁵ “Хөдөлмөр” сонин. 1949 оны 2 дугаар сарын 19-ний өдөр. Дугаар 17 (145).

⁶ Монгол Улсад 60 гаруй жилийн өмнөөс их сургуулиар эрх зүйчдийг бэлтгэж эхэлсэн, түүнээс сүүлийн 20 гаруй жилд дэлхийн нэр хүндтэй их сургуулиудад бэлтгэх болсон нь үндэсний хуульчдын чадавхийг зохих түвшинд хүргэсэн ч судлаачид “Монгол Улсад хууль тогтоох онол, арга зүй нь эхлэл төдий байгаа бөгөөд хууль бүтээх онол, арга зүйн тогтолцоо одоогоор төгс бүрдээгүй” гэж үзсээр байна. Лүндээжанцан Д. Хууль бүтээх ажиллагаа ба Хууль зүйн техник. УБ., 2016. 96 дахь тал.

⁷ Чимид Б. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. (Ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил) УБ., 2006.38 дахь тал.

⁸ 1912-1914 оны хооронд Ж.Цэвээн “Улсын эрх” бүтээлээ туурвисан, тухайн үед гарч байсан “Шинэ толь”, “Нийслэлийн сонин бичиг”, Монголын үнэн зэрэг ардчилсан үзэлтнүүдийн Үндсэн хууль ёсны талаар бичих болсон... Улсын эрх. УБ., 2014.6 дахь тал.

⁹ Лончид З. Түүх сөхөхүй. УБ., 2011. 355 дахь тал.

¹⁰ Дэмчигдорж Ч. Шинэ засгийн гол ёс. УБ., 2015. 43 дахь тал.

¹¹ Кристофер Осаке. Харьцуулсан эрх зүйн асуудал: Ерөнхий ба тусгай анги (бүдүүвч). УБ., 2005. 33 дахь тал.

Судлаачид БНМАУ-д өрнөсөн 1924-1940 оны улс төрийн хэлмэгдүүлэлт, түүний эрх зүйн үндсийг 1924 оны Үндсэн хуультай холбон тайлбарладаг боловч энэ үйл явдал нь зөвхөн монголд төдийгүй ЗОУ-д ч нэгэн адил өрнөж, нийгэм бүхэлдээ ангийн дайсан хар, шар феодалуудтай тэмцэх нэрээр олон мянган иргэнийг цаазаар авч, хэдэн арван жилээр шоронд хорьж, цагдан буруутгаж байсныг зөвтгөх аргагүй. Ялангуяа “шашныг хавчин дарж байгаа явдал монголын ард түмэнд таалагдахгүй дургүйцлийг хүргэж байлаа”¹².

Харин Монгол Улсын хоёр дахь Үндсэн хуулийн хувьд 1939 онд МАХН-ын ТХ “Үндсэн хууль”-д өөрчлөлт оруулах, шинэ “Үндсэн хууль”-ийн төсөл боловсруулах асуудлаар шийдвэр гаргажээ. Эл шийдвэрийг үндэслэн 1939 оны 11 дүгээр сард хуралдсан УБХТ, СнЗ-ийн хамтарсан 83/46 хурлаас Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комиссыг Х.Чойбалсангаар ахлуулан байгуулжээ. Дараа нь УБХТ, СнЗ-ийн 1939 оны 12 дугаар сарын 14-ний хамтарсан 89/49 хурлаас Үндсэн хуулийн төслийг бүх ард түмнээр хэлэлцүүлэх шийдвэр гаргав¹³. Ингээд Улсын VIII ИХ шинэ “Үндсэн хууль”-ийн төслийг бүх ард түмнээр хэлэлцүүлэх¹⁴ үед гарсан санал зөвлөмжийг тусган боловсруулж, улмаар 1940 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр 2 дахь Үндсэн хуулийг баталжээ.

Үндсэн хууль боловсруулах комисс 1924-1940 он хүртэл эрх бүхий байгууллагуудаас баталсан “Аливаа хүчин үнэлэгчдийн дүрэм” (1925), “Монгол Улсын хязгаарын доторх ой, мод, газрыг захирах дүрэм” (1925), “БНМАУ-ын шинэчлэн тогтоосон Улсын Их Хурлын дүрэм” (1925), “БНМАУ-ын Их Хурлын төлөөлөгчдийг сонгох дүрэм” (1925), “Улсын Их, Бага хурлын гишүүдийн эрх хэмжээний дүрэм” (1925), “БНМАУ-ын Засгийн газрын дүрэм” (1925), “БНМАУ-ын шинэчлэн тогтоосон нутгийн захиргааны дүрэм” (1925), “Шүүх явдлын яамны дүрэм” (1925), “Монгол Улсын шүүн таслах газраас аливаа хэргийг байцаан шийтгэх тухай хууль” (1926), “БНМАУ-ын Шүүх цаазын бичиг. Ерөнхий анги” (1926), “БНМАУ-ын Дотоод явдлын яамны дагаж явах дүрэм” (1928) зэрэг шийдвэрийг, түүнчлэн тухайн үеийн улс төрийн нөхцөл байдлыг харгалзсан байдаг аж¹⁵.

1920-оод он¹⁶-ы эхэн үеэс 1980-аад оны эцэс хүртэлх Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоо нь ЗХУ /хуучнаар/-ыг даган дуурайсан, шууд хуулбарласан шинжтэй эрх зүйн дэглэмийг тогтоож байсан бөгөөд 1940 оны Үндсэн хууль ч мөн үүний нэгэн адил энэ ёсыг дагасан нь “...бид нар өөрийн ажил дор нийгэм журмын агуу их орон болох ЗХУ-ын туршлагаар удирдлага болгож явмой. Бид нараас манай улсын Үндсэн хуулийг зохиоход гагцхүү ЗХУ-ын Үндсэн хууль нь үлгэр болж чадмой”¹⁷ гэж Үндсэн хуулийг шинэчлэн баталсан Улсын VIII ИХ-д Х.Чойбалсангийн танилцуулсан илтгэлд дурдсанаас харагдана. Үндсэн хууль батлахын өмнө энэ хуулийн төслийн “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төслийн товч тайлбар бичиг”-т “Москвэд суугаа БНМАУ-ын Бүрэн

¹² Кузьмин С.Л., Оюунчимэг Ж. Социализмын эсрэг 1932 оны Монгол дахь бослого. УБ., 2014. 29 дэх тал.

¹³ Санждорж М. Монгол төрийн түүхээс (Дэд дэвтэр). УБ., 2007. 252 дахь тал.

¹⁴ Үндсэн хуулийн төслийг “Ардын үндэсний эрх” сонины 1940 оны 4 дүгээр сарын 16-ны өдрийн 29 дүгээр дугаарт болон “Үнэн”, “Улаан од” сонинд тус тус хэвлүүлж байжээ.

¹⁵ ... удаа дараагийн их хурлаас гаргасан улсын их хурлын хуралдах хугацааг гурван жилээр тогтоосон зэргээр анхдугаар үндсэн хуульд засвар оруулан шийдвэрийг түшиглэн шинэ үндсэн хуулийн төслийн богинохон хугацаанд боловсруулсан байна. Санждорж М. Монгол төрийн түүхээс (Дэд дэвтэр). УБ., 2007. 252 дахь тал.

¹⁶ БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн төслийг хэлэлцэх А.Я.Вышинскийн комисс.

¹⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 186 дахь тал.

эрхт төлөөлөгчийн ирүүлсэн төслөөс үндсээрээ ялгаатай. Тус комисс шинэ төслийг боловсруулахдаа Үндсэн хуулийн эхийг БНМАУ-ын одоо оршиж буй эдийн засаг, нийгэм-улс төрийн харилцаанд тохируулах хэрэгтэй гэдгийг эш үндэс болгосон юм. Үүний дагуу анхны төсөлд ЗСБНХУ-ын 1936 оны Үндсэн хуулийн зарим зүйлийг үлэмжхэн хэмжээгээр шууд хуулбарласан бүх зүйлсийг хассан болно”¹⁸ гэжээ. Уг тайлбар бичигт Үндсэн хуульд 21 өөрчлөлт оруулсан тухай тэмдэглэсэн байна. Үндсэн хуулийн анхны төсөл нь 13 бүлэг, 122 зүйлтэй байжээ. Ер нь бусдаас гуйж гувшчихаад эргээд гоочлох нь итгэлтэй түншлэгчийн мөс чанар биш. Харин хүсэл зоригоо тулган хүлээлгэсэн, эрх тэгш бус байдлаар хандаж төрийн дотоод хэрэгт хөндлөнгөөс дайрч оролцсон бол тохирсон хариу барих нь зүйн хэрэг. Ийм ялгааг улс төрийн бодлого, эрх зүйн харилцаанд соргоогоор харж, заагтайгаар хэлж ярьж, хийж бүтээх учиртайг дашрамд тэмдэглэе.¹⁹

1940 оны Үндсэн хууль нь дээр дурдсанаар хэлбэрийн хувьд хоёрдахь нь, агуулгын хувьд 1924, 1949, 1960 оны Үндсэн хуулийн нэгэн адил коммунизм, социализмын үзэл суртал, онолын үндсийг тусгасан маягтай. Судлаачид 1940 оны Үндсэн хуулиас 1960 оны Үндсэн хууль батлагдах хүртэлх 20 жилд 12 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан гэж үздэг. 1940 оны “Үндсэн хууль” нь нийгмийн байгууламж; төрийн байгууламж; УИХ; УБХ ба УБХТ; БНМАУ-ын СнЗ; Орон нутгийн засаг захиргааны эрх барих байгууллага; шүүх, прокурор; БНМАУ-ын орлого зарлага, БНМАУ-ын сонгуулийн журам; иргэдийн үндсэн эрх ба үүргүүд; сүлд тэмдэг, туг, нийслэл, БНМАУ-ын “Үндсэн хууль”-ийг өөрчлөх журам гэсэн 12 бүлэг, 95 зүйлтэй бөгөөд 1924 оны Үндсэн хуультай харьцуулбал, социалист онол, арга зүйн хувьд ахиц гарсан, “бүлэг, зүйл, цар хэмжээ, агуулга, ач холбогдол, онцлогоороо хавьгүй илүү эрх зүйн акт болсон”²⁰ төдийгүй дараагийн буюу 1960 оны Үндсэн хуулийн суурь эх сурвалж болсон гэж үздэг.

Анхдугаар Үндсэн хуулийг өөрчлөх үндэслэлийг “МАХН-ын III их хурал ба улсын анхдугаар их хурлын түүхт шийдвэрийг удирдлага болгон империализм ба феодализмыг эсэргүүцсэн ардчилсан хувьсгалыг туйлд нь хүртэл явуулахын тулд феодализмын эдийн засгийн үндэс, мөн гадаадын капитал, мөнгө хүүлэгчдийг устгах, улс орныг капиталист бус замаар хөгжүүлэх, аажмаар социализмын үндсийг байгуулахад шилжин орох зэрэг нарийн төвөгтэй зорилтуудыг хэрэгжүүлэх”²¹ гэжээ. Мөн анхдугаар Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлд “БНМАУ бол эзэрхэг түрэмгийг ба феодалын дарлалыг устгасан, цаашид нийгэм журамд давшин орохын учир улс орноо хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин / малчин, ажилчин, оюутан/ ардын тусгаар тогтносон улс мөн болно”²² гэсэн байжээ.

1940 оны Үндсэн хууль нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийг хууль зүйн мэргэжлийн түвшинд ойртуулсан төдийгүй хууль зүйн хэллэг, хуулийн цаашдын төлөвшилд ихээхэн хувь нэмэр оруулсныг онцлон тэмдэглэмээр байна. Өөрөөр хэлбэл, “Социалист эрх зүйн онол, суртал нэвтэрсэн он жилүүдэд монголын эрх зүйн сэтгэлгээ, соёлд эрин цагийг дагаж дэвшил, өөрчлөлт байсныг бас үгүйсгэж болохгүй”²³ юм.

¹⁸ Монголын тухай БХК(б)Н-ын баримт бичиг (1920-1952) II. УБ., 2005. 308 дахь тал.

¹⁹ Чимид Б. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (Ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил). УБ., 2006. 21 дэх тал.

²⁰ Энхбаатар Ч. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2007. 51 дэх тал.

²¹ Авирмэд Э., Лувсаншарав Д., Махбал Р., Иш Г. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төр, эрхийн үндэс (Сурах бичиг). 1966. УБ., 24 дэх тал.

²² Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Дөрөвдүгээр боть (1937-1958. X сар). УБ., 2010. 58 дахь тал.

²³ Лүндэндорж Н. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага. УБ., 2002. 239 дэх тал.

Социалист хэв маяг бүхий Үндсэн хуулийн үндэс болсон 1940 оны Үндсэн хуулийг 1960 оны Үндсэн хуультай харьцуулж, “агуулгын хувьд ялгаатай боловч тодорхойлсон зорилго, төр-нийгмийн байгууллын үндсэн зарчмуудын хувьд нэгэн адил социалист маягийн хууль”²⁴ гэж судлаачид үзсэн. Мөн 1940 оны Үндсэн хуулийг 1960 оныхтой харьцуулбал агуулгын хувьд²⁵ ялгаатай хэмээн тодотгосныг анхаарах хэрэгтэй.

1940 оны Үндсэн хуулиар анх удаа “нийгмийн бүх байгууллагуудыг удирдах гол хүч болох МАХН”-ын үүргийг хуульчилсан нь нэг намын ноёрхлыг бэхжүүлэх үндэс болсон. Нийгэм, улс төр, эдийн засаг, соёлын бүхий л салбарт МАХН-ын оролцоогүйгээр нэг ч асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй болж, 1940 онд хуралдсан МАХН-ын 10 дугаар ИХ-аас “НТХ болбаас тус орны дотор улс төр, аж ахуй, соёл боловсролын байгуулалтын улс төрийн шугамыг удирдаж зааж байх ёстой гээд нам Үндсэн хуулийг ухралтгүйгээр биелүүлэх, тэднийг улс төрийн болон улсын ажилд идэвхтэй оролцуулах, төв ба орон нутаг дахь улсын ба олон нийтийн бүх байгууллагуудын ажлыг өөрийн гишүүнээр дамжуулан удирдах ёстой”²⁶ гэж заажээ.

1940 оны Үндсэн хуулийн МАХН-ын үүргийг 1960 оны Үндсэн хуульд “БНМАУ-ын төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч бол бүхнийг ялагч марксист-ленинист онолыг үйл ажиллагаанд удирдлага болгодог МАХН мөн”²⁷ гэж тодорхойлоод МАХН-ыг “Улсын ба хөдөлмөрчдийн олон түмний бусад бүх байгууллагуудын манлайлагч бөгөөд жолоодогч МАХН-д ажилчид, хоршоолсон хөдөлмөрчид, хөдөлмөрч сэхээтний эгнээнээс шалгарсан хамгийн идэвхтэй, ухамсартай, иргэд эвлэлдэн нэгдэнэ”²⁸ гэж үзжээ. 1940-1960 онд Монголын нийгэмд нэг хүнийг тахин шүтэж, намын бодлогыг эсэргүүцсэн гэх нэрийн дор олон зуун иргэнийг хэлмэгдүүлэх, хавчин гадуурхах хууль зүйн үндсийг Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан юм.

1940-1960 он хүртэл тухайн үеийн эрх барих дээд байгууллага болох УИХ, түүний чөлөөт цагт УБХ, УБХТ, 1949 оноос УИХ, УИХТ-ийн шийдвэрээр социалист хэв маяг бүхий Төрийн эрх зүй, Захиргааны эрх зүй, Эрүүгийн эрх зүй, Иргэний эрх зүй зэрэг эрх зүйн тогтолцоо төлөвших үндэс бий болжээ. Тухайлбал, 1942 оны Эрүүгийн хууль нь БНМАУ-д социализмын үндэс суурийг тавих үед даган мөрдөж байсан эрүүгийн эрх зүйн тулгуур эх сурвалж бөгөөд ерөнхий анги 6 бүлэг, 54 зүйлд, тусгай анги 10 бүлэг, 165 зүйлд системчлэгджээ. Иргэний эрх зүйн салбарт 1952 онд хоёр дахь Иргэний хуулийг боловсруулж, БНМАУ-ын УИХТ-ийн мөн оны 5 дугаар сарын 27-ны өдрийн зарлигаар баталсан бөгөөд энэ хууль нь ерөнхий анги, эд хөрөнгийн эрх, үүргийн эрх гэсэн 3 хэсгээс бүрдэх бөгөөд нийтдээ 29 бүлэг, 319 зүйлтэй юм.

Монгол Улсын эрх зүйн түүхэнд 1940 оны Үндсэн хуулийн судалгаа цөөн төдийгүй түүнд 1949 онд өөрчлөлт ба нэмэлт оруулсан тухай л дурддаг.

²⁴ Чимид Б. “Уншаад төрсөн бодол хадгалж явдаг сэтгэл”, Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. ХХҮІ тал.

²⁵ Профессор Б.Чимид багштай доктор Ч.Өнөрбаяр мөн нэгэн адил санааг дэвшүүлсэн. Өнөрбаяр Ч. Үндсэн хууль ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. Түүх, Улс төр, Эрх зүй. УБ., 2014. 140 дэх тал.

²⁶ Хорьдугаар зууны Монгол. ШУА-ын Түүхийн хүрээлэнгийн судлаачдын хамтын бүтээл. УБ., 1995. 74 дэх тал.

²⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 247 дахь тал. 1960 оны Үндсэн хуулийн оршил.

²⁸ Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 262 дахь тал. 1960 оны Үндсэн хуулийн 82 дугаар зүйл.

Монгол Улсын Үндсэн хууль бүр тухайн нийгэм, цаг үеийнхээ тусгал нь болж, хөгжлийн суурь, эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлж, тэр хэмжээгээрээ ч эрх зүйн төдийгүй улс төр, нийгэм, эдийн засгийн байгуулалтад эерэг, сөрөг үр дагавруудыг бий болгож байсан нь мэдээж.

Тухайн цаг үеийн нийгмийн сэтгэлгээний суурь үндэс болсон “Коммунизмын онол”-ыг бараг л бүрэн утгаар нь хэрэгжүүлэх онол, арга зүйн үндсийг Үндсэн хуулиар бататгасан гэж үзэх үндэстэй юм. Үндсэн хуулиар “Капиталист бус хөгжлийн зам”-ыг эргэлт буцалтгүй сонгож, цаашид “социализмын материал, техникийн бааз байгуулах” зорилгоор хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн суурь үндсийг бүрдүүлсний зэрэгцээ хууль зүйн шинжлэх ухаанд социализм, коммунизмын онолд суурилсан салбар эрх зүй бүрэлдэн төлөвшиж, ХХ зууны төгсгөл, ХХI зууны эхэн үе хүртэл улс төр, нийгэм, эдийн засгийн бүх салбарыг зохицуулж иржээ. Үндсэндээ 1940 он бол феодалын гэж үздэг эрх зүйн ухамсар, соёлыг бүрэн халж, монголчуудын эрх зүйн сэтгэлгээнд социализм, коммунизмын үзэл санааг албадан төлөвшүүлэх эхлэл болсон.

II. Үндсэн хуульд 1949 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан уу?

Улсын 9 дүгээр ИХ 1949 оны 2 дугаар сарын 12-ноос 19-нийг хүртэл хуралдаж, аймаг, хотын хөдөлмөрчдийн хурлуудаас 515 гишүүн сонгогдсоны 498 нь оролцжээ.

Энэ ИХ-ын 9 дүгээр тогтоолд “...сонгуулийн системийг өөрчлөх тухай нөхөр Цэдэнбалын илтгэлийг сонсож хэлэлцээд, олон шаттай ил сонгуулийн системээс нууцаар санал хураах шууд сонгуульд шилжих тухай уул илтгэлд дурдсан саналыг ...” сайшаасан нь үндсэндээ БНМАУ-ын төрд Ю.Цэдэнбал бодлого тодорхойлогч гэдгийг харуулж эхэлсэн байна.

1960 оны БНМАУ-ын ИХ-ын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганд танилцуулсан “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай” илтгэлдээ Ю.Цэдэнбал “Одоогоор дагаж мөрдөж байгаа Үндсэн хуулийг 1940 онд баталсан билээ. Тэр цагаас хойш Үндсэн хуульд ямар нэгэн томоохон өөрчлөлт оруулаагүй юм” гээд 1949 оны сонгуулийн өөрчлөлтийг дурдсан нь асуудлыг төөрөгдүүлэх эхлэл болжээ.

Тухайн үеийн төрийн хэвлэл болох “Улаан-Од” сонины 1949 оны 2 дугаар сарын 26-ны өдрийн дугаарт БНМАУ-ын ИХ ИХ-ын 1949 оны 2 дугаар сарын 19-ний өдрийн тогтоол болон БНМАУ-ын Үндсэн хууль бүрэн эхээрээ хэвлэгджээ. Судлаачид “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд өөрчлөлт ба нэмэлт оруулах тухай” гэсэн тогтоолын нэр, агуулгын 4 заалтыг үндэслэн Үндсэн хуулийн “нэмэлт өөрчлөлт” гэж үздэг. Гэтэл уг тогтоолын 2 дахь заалтад “Үндсэн хуулийг орсон бүх нэмэлт өөрчлөлтийн хамт хавсаргав” гэсэн нь Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан бүрэн эхийг тогтоолд хавсарган хэвлэсэн гэж ойлгогдохоор байна. Харин 1949 оны “БНМАУ-ын ИХ Их, Бага хурлын илтгэл хууль тогтоомж”-ийн эмхэтгэлд “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд өөрчлөлт ба нэмэлт оруулах тухай 1949 оны 2 дугаар сарын 19-ний өдрийн 9 дүгээр тогтоолын хавсралт”-д зөвхөн “БНМАУ-ын сонгуулийн систем”²⁹ гэсэн 9 дүгээр бүлгийг хавсаргаж дурдсан эмхэтгэлд хэвлүүлжээ. Эмхэтгэлд Үндсэн хуулийг бүрэн эхээр нь хэвлээгүй болно. /Тогтоолын талаар дараагийн сэдэвт өгүүлэх болно/

²⁹ БНМАУ-ын есдүгээр их, бага хурлын илтгэл хууль тогтоолууд. УБ., 1949. 99-105 дахь тал;

Түүнчлэн 1950-иад оноос хойш хэвлэгдсэн баримт бичгийн эмхэтгэлүүдэд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтүүд байгаа ба харин 1949 оны Үндсэн хуулийг албан ёсоор бүрэн эхээр нь хэвлэсэн эмхэтгэл олдсонгүй. Тиймээс “Улаан-Од” сонинд хэвлэгдсэн “Үндсэн хууль”-ийг албан ёсны эх гэж үзлээ.

1949 оны Үндсэн хууль нь дээр дурдсан сонинд анх удаа³⁰ шинэ буюу кирил үсгээр хэвлэгдсэн бол 1924, 1940 оны Үндсэн хуулиуд монгол бичгээр хэвлэгдэж байжээ..

1949 оны 9 дүгээр ИХ-ын 9 дүгээр тогтоолын 1 дэх заалтад “... сонгуулийн системийг өөрчлөх тухай нөхөр Цэдэнбалын илтгэлийг сонсож хэлэлцээд, олон шаттай ил сонгуулийн системээс нууцаар санал хураах шууд сонгуульд шилжих тухай уул илтгэлд дурдсан саналыг ... дүүрэн сайшааж”, мөн тогтоолын 2 дахь заалтад “Нууцаар санал хураах шууд сонгуульд шилжин орох явдалтай холбогдуулан БНМАУ-ын Үндсэн хуульд орох засварыг хийхээр батлагдсан комиссоос оруулан ирсэн саналыг баталсугай” гэснээр “Үндсэн хуульд орох засварыг хийхээр батлагдсан комиссоос оруулан ирсэн санал”-аар 1940 оны Үндсэн хуулийн агуулга, хэлбэрт томоохон өөрчлөлт оруулсан Үндсэн хуулийг 1949 онд баталсан юм.

1960 оны Үндсэн хуулийн анхны төсөл “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан төсөл” гэсэн нэртэй байсныг Үндсэн хуулийн редакцын комиссын дарга Ю.Цэдэнбал өөрийн гараар “БНМАУ-ын Үндсэн” гэдгийн ард “хууль” гэж бичиж өөрчилсөн байдаг³¹. Эндээс үзвэл 1949, 1960 оны Үндсэн хуулиудын анхны төсөл нь “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан” гэдэг нэртэй “Үндсэн хууль” байсныг 1960 оныхыг Үндсэн хууль гэж засварласнаас дүгнэж болно.

БНМАУ-д 1960 оныг хүртэл хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хуулийн шинэчилсэн найруулгыг хууль зүйн техникийн хувьд нэг мөр цэгцэлж шийдвэрлээгүй тухай дээр нэгэнт өгүүлсэн. 1949 оны Үндсэн хуулийн албан ёсны эхэд Үндсэн хуулийг хэдэн онд хуралдсан, эрх бүхий ямар байгууллага баталсан тухай тэмдэглээгүй бөгөөд 1960 оны Үндсэн хуулийн хэвлэсэн эхэд үүний нэгэн адил дээрх мэдээлэл байхгүй байна. /Дараагийн сэдвүүдэд өгүүлнэ/

1940, 1949 оны Үндсэн хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байдлыг судалгааны бүтээлүүдэд³² үндэслэн үзүүлбэл:

д/д	Нэмэлт өөрчлөлт орсон огноо	Үндсэн хууль		Өөрчлөлт орсон давтамж
		1940	1949	
1	1941.2.14	11		2
2		34		
3	1944.9.28	71		1

³⁰ БНМАУ-ын Ардын СнЗ, МАХН-ын ТХ-ны тэргүүлэгчдийн хамтарсан 25, 27 дугаар хурлын 1941 оны 5 дугаар сарын 9-ний өдрийн “Орос үсэг дээр үндэслэн монголын шинэ үсгийг батлах тухай” тогтоол. Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Дөрөвдүгээр боть (1937-1958.Х сар). УБ., 2009. 132 дахь тал.

³¹ Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 229 дэх тал.

³² Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004.

4	3	1949.2.19	Үндсэн хуулийг бүх орсон нэмэлт, өөрчлөлтийг хэвлэсэн	
5	4	1952.2.29	45	3
6			46	
7			50	
8	5	1955.3.3	38	2
9			40	
10	6	1956.4.6	29 Ж	3
11			38	
12			39	
13	7	1956.8.14	45	1
14	8	1957.2.27	14	1
15	9	1957.4.3	11	5
16			14	
17			38	
18			39	
19			45	
20	10	1957.7.6	5	10
21			7	
22			12	
23			15	
24			20	
25			30	
26			39	
27			40	
28			44	
29			57	
30	11	1957.7.8	5	5
31			7	
32			12	
33			44	
34			57	
35	12	1959.4.1	15	2
36			44	
37	12	1959.4.1	11	5
38			38	
39			39	
40			40	
41			45	

Үндсэн хуульд нийт 12 удаа өөрчлөлт орсны 2 нь 1940 оны Үндсэн хуульд 1941, 1944 онд 3 зүйлд, үлдсэн 10 нь 1949 оны Үндсэн хуульд 39 зүйлд тус тус нэмэлт өөрчлөлт оржээ.

1952 онд хуралдсан ИХ-ын I дэх удаагийн II дугаар чуулганаар “Үндсэн хуулийн 45, 46, 50 дугаар зүйлүүдэд өөрчлөлт оруулах тухай хууль” батлагдаж, 1949 оны Үндсэн хуульд анхны өөрчлөлт орсон юм. Мөн Үндсэн хуулийн 1952, 1955, 1956, 1957, 1959 оны өөрчлөлтүүд нь бүгд “Үндсэн хуульд ... – зүйлүүдийг өөрчлөн дор дурдсанаар найруулсугай” гэснийг үндэслэвэл 1949 оны Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөд

хамааралтай байна. Тухайлбал, 1956 оны 4 дүгээр сарын 6-ны өдөр хуралдсан УИХ-ын II удаагийн III чуулганаар “Үндсэн хуулийн 29Ж, 38 ба 39 дүгээр зүйлд өөрчлөлт оруулах тухай хууль”³³ батлагджээ. Уг өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн 29-ийн “Ж”-г өөрчлөн найруулсан гэжээ. Гэтэл 1940 оны Үндсэн хуульд 29-ийн “Ж” гэсэн зүйл байхгүй бөгөөд 1940 оны Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлд “БНМАУ-ын СнЗ бол дагаж шийтгүүлэн байгаа хуулиудыг баримталж, тэдгээрийг биелүүлэн гүйцэтгэхийн тулд тогтоол тушаалуудыг гаргах ба эдгээрийн гүйцэтгэлийг шалгана” гэсэн нь 1949 оны Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлтэй найруулгын өөрчлөлт орж дүйж байх жишээтэй.

1949 оны Үндсэн хуулийн холбогдох зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан давтамжийг үзүүлбэл:

д/д	Үндсэн хуулийн зүйл	Нэмэлт өөрчлөлт оруулсан огноо	давтамж	Үндсэн хуулийн зүйлийн агуулга
1	5	1957.7.6	2	Бүх газар, түүний хөрсөн доорх баялаг, ой мод, ус тэдгээрийн баялаг, фабрик, завод, нийт уурхай, хүдрийн уурхай, алт боловсруулах явдал, төмөр зам, авто машины хийгээд усан ба агаарын тээвэр, холбооны хэрэгсэл, банк, машинаар өвс хадах станц, улсын аж ахуйнууд бол улсын өмч буюу ард нийтийн хөрөнгө мөн. Эдгээрийг хувьдаа өмчилж болохгүй.
2		1957.7.8		
3	7	1957.7.6	2	Хоршооллын байгууллага, ардын нэгдлийн нийгэмлэгдсэн үйлдвэрийн газар, бүх тоноглол, багаж хэрэгслийн хамтаар мөн тэдгээрийн боловсруулж байгаа үйлдэхүүн, түүнчлэн сайн дураар нэгтгэсэн хөрөнгө хогшил, мал, хөдөө аж ахуйн багаж, нийтийн барилга нь эдгээр хоршооллын байгууллага, ардын нэгдлийн нийтийн өмч болно.
4		1957.7.8		
5	11	1957.4.3	2	БНМАУ бол Төв, Хэнтий, Чойбалсан, Дорноговь, Өмнөговь, Өвөрхангай, Архангай, Завхан, Ховд, Хөвсгөл, Булган, Сэлэнгэ, Увс, Говь-алтай, Баян-өлгий, Сүхбаатар, Дундговь, Баянхонгор аймгууд ба Улаанбаатар хотоор бүрэлдэнэ.
6		1959.4.1		
7	12	1957.7.6	2	Аймгууд захиргааны талаар сумдад хуваагдана. Сумд нь цаашилж багуудад хуваагдана. Улаанбаатар хот хороодод, хороод нь хорьдод хуваагдана.
8		1957.7.8		
9	14	1957.2.27	2	УИХ-ыг 2500 хүн ам тутмаас нэжгээд депутатаар бодож, сонгуулийн тойргуудаар БНМАУ-ын ард иргэд сонгоно.
10		1957.4.3		
11	15	1957.7.6	2	УИХ-ыг гурван жилийн хугацаагаар сонгоно.
12		1959.4.1		
13	38	1955.3.3	3	БНМАУ-ын СнЗ нь УИХ-аар дор дурдсан бүрэлдэхүүнтэй байгуулагдах
14		1956.4.6		
15		1957.4.3		

³³ Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 168 дахь тал

16	39	1956.4.6	3	БНМАУ-д дор дурдсан яамд ажиллана.
17		1957.4.3		
18		1957.7.6		
19	40	1955.3.3	2	БНМАУ-ын СнЗ-д шууд харьяалагдах газрууд гэвэл
20		1957.7.6		
21	44	1957.7.6	3	Аймаг, сум, баг, хот, хороо, хорины хөдөлмөрчдийн депутатын хурлыг аймаг, сум, баг, хот, хороо, хорины тус тусын хөдөлмөрчид хоёр жилийн хугацаагаар сонгоно.
22		1957.7.8		
23		1959.4.1		
24	45	1952.2.29	4	Аймгийн хөдөлмөрчдийн депутатын хурлууд нь дор дурдсан нормыг баримтлан сонгогдсон хөдөлмөрчдийн депутатуудаар бүрэлдэх
25		1956.8.14		
26		1957.4.3		
27		1959.4.1		
28	57	1957.7.6	2	УИХ, орлогыг улсын ба орон нутгийн төсөвт хувааж өгнө.
29		1957.7.8		

Дээрх хүснэгтээс үзвэл 1949 оны Үндсэн хуульд СнЗ-ийн бүтэц, орон нутгийн депутатын хурлыг сонгох сонгуулийн хэлбэрийг 3-4 удаа өөрчилсөн бөгөөд бусад өөрчлөлтийн хувьд засаг захиргааны нэгж, түүний хуваарь, улсын болон нийтийн өмч хөрөнгийн асуудал, УИХ-ын сонгууль, түүний бүрэн эрхийг хугацаа зэрэгт 2 удаа өөрчлөлт оруулж байжээ.

1949 оны Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн “Г”-д УИХТ-ийн бүрэн эрхэд “... Мөн зарлигуудыг гаргана. Үүнд тэдгээрийн хэрэгтэйгий нь УИХ-д дараагаар оруулан батлуулна” гэж заасныг үндэслэвэл УИХТ зарлигаар хууль батлах эрх хэмжээтэй эсэх нь Үндсэн хуулийн хүрээнд тодорхой бус боловч түүхэн баримтуудаас үзвэл зарлигаар хууль, хуулийн өөрчлөлтийг баталж байсан байна. Тухайлбал, УИХТ-ийн 1954 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдрийн 54 дүгээр зарлигаар “Ойн хууль хууль”-д өөрчлөлт оруулж байжээ.

1949 оны Үндсэн хуулийн “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх журам” гэсэн 108 дугаар зүйлд “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх явдлыг гагцхүү УИХ-аар, гурваны хоёроос доошгүйн саналаар баталсан шийдвэрийн ёсоор гүйцэтгэнэ” гэж зааснаар “гагцхүү УИХ” Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах эрхтэй гэж үзвэл УИХТ-ийн Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах эрхгүй гэж ойлгогдохоор байна.

УИХТ-ийн 1957 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдрийн 104 дүгээр зарлигаар Үндсэн хуулийн 5, 7, 12, 15, 20, 30, 39, 40, 44, 57 дугаар зүйлүүд буюу нийт 10 зүйлд өөрчлөлт оруулж, мөн оны 7 дугаар сарын 8-ны өдрийн ИХ-ын 3 дахь удаагийн I чуулганаар дээр дурдсан 104 дүгээр зарлигийг баталгаажуулахдаа Үндсэн хуулийн 5, 7, 12, 44, 57 дугаар зүйлүүд буюу нийт 5 зүйлийг хуулиар баталгаажуулж, үлдсэн 15, 20, 30, 39, 40 дүгээр зүйлийг орхигдуулсан нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэх үндэслэлтэй.

1940, 1949 оны Үндсэн хуулиудад дагнасан судалгаа хийгдээгүй болохыг Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны ном зүйн бүртгэл³⁴ нотолно. Мэдээж Үндсэн хуулийн эрх зүй судлаачид 1949 онд Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан гэж үздэг нь өнөөг хүртэл хэвээр хадгалагдаж байгаа нь судлаачид Үндсэн хуулиудын үндсэн эх сурвалжид өмнө нь харьцуулсан судалгаа хийгдэж байгаагүйтэй холбоотой.

³⁴ Батбаяр Б., Түвшинтулга А. Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны ном зүйн бүртгэл. Гарын авлага. (1911-2014). УБ., 2014.

Профессор Б.Чимид “1940 оны Үндсэн хуульд оруулсан хамгийн том нэмэлт өөрчлөлт бол нийтийн биш, тэгш, олон шатад ил сонгуулиас нийт, шууд, тэгш эрхийн үндэслэл дээр саналаа нууцаар гаргах сонгуулийн шинэ зарчмыг тунхаглаж төрийн төв, орон нутгийн байгууллагын тогтолцоог дорвитой өөрчилсөн заалт юм”³⁵ гэж бичсэнтэй судлаачид санал нэг байдаг.

1940, 1949 оны Үндсэн хуулиуд болон мөн 1960 оны Үндсэн хуулийн агуулгын зөрүүтэй байдал нь тухайн үеийн ЗХУ-ын нийгэм, улс төрийн амьдрал төдийгүй тус улсад шинээр Үндсэн хууль батлагдсаны дараа тус улсын хатуу хяналтын дор манай улс Үндсэн хуулийн шинэ хувилбарыг баталж байсныг харуулж байгааг өмнө нь дурдсан билээ. Өөрөөр хэлбэл, 1924 оны Үндсэн хуулийг өөрчлөн шинэчлэх болсон шалтгаан нь нийгэм, улс төр, эдийн засгийн гэхээс илүүтэй ЗХУ-д болж өрнөсөн үйл явцтай холбоотой байсан юм. Гэхдээ судалгааны бүтээлд “БНМАУ 1940 онд хүрч ирэхэд хувьсгалын ардчилсан шат дууссанаар хувьсгалын энэ шатны үе шийдвэрлэх түүхэн зорилтуудын туршлагыг дүгнэж шинэ шатан дээр социализмын үндсийг байгуулах зорилтыг намын 10-р их хурлаар баталсан програмаар тодорхойлсон”³⁶ гэжээ.

Юуны өмнө 1924 оны Үндсэн хуулиар “улс төр, эдийн засгийн бүрэн тусгаар байдлын төлөө хууль зүйн үндсийг тавьсан. Хэдийгээр эл зорилгод удал бүрнээ хүрч чадаагүй ч дараа дараагийн Үндсэн хуульд”³⁷ буюу 1940 оны Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлд “БНМАУ бол эзэрхэг түрэмгийг ба феодалын дарлалыг устгасан цаашид нийгэм журамд давшин орохын учир улс орноо хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин /малчин, ажилчин, оюутан/ ардын тусгаар тогтносон улс мөн болно”³⁸ гэж, 1949 оныход “БНМАУ бол эзэрхэг түрэмгий ба феодалын дарлалыг устгасан (малчид, ажилчид, сэхээтэн) хөдөлмөрчдийн тусгаар тогтносон бөгөөд цаашид нийгэм журамд давшин орохын тулд тус орныг хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангагч улс мөн” гэж тус тус тусгасан. “Дэлхийн II дайны дараа БНМАУ болон бусад зарим оронд, 1961 онд НҮБ-ын гишүүн болсноор хамтын нийгэмлэгийн гишүүн бүх оронд тус тус бүрэн эрхт тусгаар улс гэдгээ хүлээн зөвшөөрүүлж чадсан”³⁹-д энэ Үндсэн хуулийн өнгөрсөн, ирээдүйн түүхэн ач холбогдол оршино.

1940, 1949 оны Үндсэн хуулиудын бүтцийг харьцуулан авч үзвэл:

Үндсэн хууль /1940/-ийн бүтэц нь:⁴⁰

1.	Нэгдүгээр бүлэг	Нийгмийн байгуулал	1-9 дүгээр зүйл
2.	Хоёрдугаар бүлэг	Улсын байгуулалт	10-12 дугаар зүйл
3.	Гуравдугаар бүлэг	УИХ	13-17 дугаар зүйл
4.	Дөрөвдүгээр бүлэг	БХ ба БХТ	18-26 дугаар зүйл

³⁵ Чимид Б. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (Ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил). УБ., 2006. 21 дэх тал.

³⁶ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль түүнд холбогдох актын эмхтгэл. УБ., 1974. 3 дахь тал.

³⁷ Чимид Б. “Уншаад төрсөн бодол хадгалж явдаг сэтгэл”, Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. XXII тал.

³⁸ Үндсэн хууль 1 дүгээр зүйл.

³⁹ Чимид Б. “Уншаад төрсөн бодол хадгалж явдаг сэтгэл”, Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 141-158 дахь тал

⁴⁰ Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 186 дахь тал.

5.	Тавдугаар бүлэг	БНМАУ-ын СнЗ	27-36 дугаар зүйл
6.	Зургаадугаар бүлэг	Улсын орон нутгийн засаг захиргааны эрхийг барих байгууллагууд нь	37-48 дугаар зүйл
7.	Долдугаар бүлэг	Шүүх ба прокурорын газар	49-60 дугаар зүйл
8.	Наймдугаар бүлэг	БНМАУ-ын орлого, зарлага	61-69 дүгээр зүйл
9.	Есдүгээр бүлэг	БНМАУ-ын сонгуулийн журам	70-74 дүгээр зүйл
10.	Аравдугаар бүлэг	Ард иргэний үндсэн эрх ба үүргүүд	75-91 дүгээр зүйл
11.	Арваннэгдүгээр бүлэг	Сүлд тэмдэг, туг, нийслэл	92-94 дүгээр зүйл
12.	Арванхоёрдугаар бүлэг	БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх журам	95 дугаар зүйл

Үндсэн хууль /1949/-ийн бүтэц нь:

1.	Нэгдүгээр бүлэг	Нийгэмлэгийн байгууламж	1-9 дүгээр зүйл
2.	Хоёрдугаар бүлэг	Засаг төрийн байгууламж	10-12 дугаар зүйл
3.	Гуравдугаар бүлэг	УИХ	13-27 дугаар зүйл
4.	Дөрөвдүгээр бүлэг	УИХТ	28-32 дугаар зүйл
5.	Тавдугаар бүлэг	БНМАУ-ын СнЗ	33-42 дугаар зүйл
6.	Зургаадугаар бүлэг	Төрийн эрхийг барих орон нутгийн байгууллагууд	43-58 дугаар зүйл
7.	Долдугаар бүлэг	Шүүх прокурорын газар	59-71 дугаар зүйл
8.	Наймдугаар бүлэг	БНМАУ-ын төсөв	72-79 дүгээр зүйл
9.	Есдүгээр бүлэг	БНМАУ-ын сонгуулийн систем	80-87 дүгээр зүйл
10.	Аравдугаар бүлэг	Ард иргэний үндсэн эрх, үүргүүд	88-104 дүгээр зүйл
11.	Арваннэгдүгээр бүлэг	Сүлд, далбаа, нийслэл	105-107 дүгээр зүйл
12.	Арванхоёрдугаар бүлэг	БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх журам	108 дугаар зүйл

Дээрх хоёр хүснэгтээс үзэхэд тус бүр 12 бүлэгтэй, харин 1940 оных 95 зүйлтэй, 1949 оных 108 зүйлтэй болж, бүлгийн нэр нь дараах байдлаар өөрчлөгдсөн байна. Үүнд:

1. Нийгмийн байгуулал нь Нийгмийн байгууламж;
2. Улсын байгуулалт нь Засаг төрийн байгууламж;
3. БХ ба БХТ нь УИХТ,
4. Улсын орон нутгийн засаг захиргааны эрхийг барих байгууллагууд нь Төрийн эрхийг барих орон нутгийн байгууллагууд;
5. БНМАУ-ын сонгуулийн журам нь БНМАУ-ын сонгуулийн систем;
6. Сүлд тэмдэг, туг, нийслэл нь Сүлд, далбаа, нийслэл гэж 6 бүлгийн нэр тус тус өөрчлөгдсөн байна.

1940 оны Үндсэн хуулийн бүтэцтэй 1949 оны бүтцийг харьцуулахад нэгдүгээрт, хууль зүйн ойлголт, нэр томъёоны хувьд нэлээд төгөлдөржсөн, хоёрдугаарт, төрийн байгуулалт, сонгуулийн тогтолцоо, улсын эдийн засгийн зохицуулалтын хувьд асуудал шинээр тавигдсан нь илэрхий байна. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн нэр солигдсон төдий биш, агуулгын томоохон өөрчлөлтүүд орсон нь тодорхой байна.

Дээрх өөрчлөлтийг профессор Б.Чимид “Үндсэн хуульд Улсын IX их хурлаас оруулсан энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөөр анх 95 зүйлтэй Үндсэн хууль 108 зүйлтэй болж томорсон бөгөөд хэдийгээр нэг намын залуураар хэлбэрдэлд орсон”⁴¹ гэж дүгнэсэн байна.

III.1949 оны Үндсэн хууль уламжлагдсан тухайд

1949 оны Үндсэн хуулийг 1960 оны Үндсэн хуулийн шинэчилсэн найруулга залгамжилсан байдаг. Үүнийг байдлыг авч үзэхийн өмнө 1960 оны Үндсэн хууль хэрхэн батлагдсан тухай цухас дурдвал, 1960 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдрийн БНМАУ-ын ИХ-ын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганаар дөрөв дэх Үндсэн хууль буюу уг хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагджээ.

Түүхэн эх сурвалжуудад 1960 онд Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт эсвэл шинэчилсэн найруулгыг батлах болсон тухай өгүүлэхдээ 1940 оны Үндсэн хуульд гэж дурддаг нь дээр нэгэнт өгүүлсэнтэй адилаар “Манай ард түмний гайхамшигт ялалтууд бол хоцрогдсон улс түмэн хөрөнгөтний бус замаар хөгжиж, феодализмаас социализмд шилжин орж болох тухай Лениний суут мэргэн сургаал үнэн зөв бөгөөд амьдрах чадалтайн тод нотолгоо мөн. ... Манай ард түмний энэ гайхамшигт ололт амжилт нь манай Үндсэн хуульд тусгалаа олж тунхаглагдсан байх ёстой. ...”⁴² гээд “... НТХ, УИХТ-ээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг боловсруулах комисс байгуулсан”⁴³ тухай Ю.Цэдэнбалын илтгэлд дурдсан боловч архивын баримт, албан бус эмхэтгэлд оруулсан баримтаас үзэхэд НТХ-ны тогтоолоор уг комисс байгуулагдсан бололтой.

Мөн тухайн үеийн нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг 1940 оны үеийнхтэй харьцуулбал, “1950 онд тус улсын үйлдвэрийн бүтээгдэхүүн 1940 оныхоос 5,8 дахин өссөн байна. ... 1940 онд тус улсын бүх сургуульд 25 мянган сурагчид суралцаж байсан бол 1959 онд түүний тоо 117 мянга хүртэл буюу бараг 5 дахин өсжээ. Энэ хугацаанд эмнэлэг сувиллын газар, эмчлэх боловсон хүчний тоо өсжээ. Больницын тоо 1959 оныг 1940 онтой харьцуулбал 3 дахин, их эмчийн салбар 4 дахин нэмэгдсэн”⁴⁴ зэргийг үндэслэн 1940 оны Үндсэн хуулийг өөрчлөх шаардлага болсон гэж түүхэн зохиолуудад тэмдэглэсэн нь 1949 оны Үндсэн хуулийг л хэлж байгаа бололтой.

Хэдийгээр 1949 онд баталсан Үндсэн хуулийг өөрчлөх улс төр, нийгэм, эдийн засгийн шалтгаан байсан, нөгөөтээгүүр болж өнгөрсөн түүхийн үйл явцыг ажигласан ч тухайн үеийн эрх зүйн тогтсон дэг журмын дагуу УИХТ-ийн хэдэн хувийн саналаар Үндсэн хуулийг өөрчилсөн тухай эх сурвалж байгаа бөгөөд хэрэв тийм шийдвэр гаргаагүй бол 1949 оны Үндсэн хуулийн “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх явдлыг гагцхүү УИХ-аар, гурваны хоёроос доошгүйн саналаар баталсан шийдвэрийн ёсоор гүйцэтгэнэ” гэсэн 108 дугаар зүйлийг зөрчин уг комиссыг байгуулсан гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна.

⁴¹ Чимид Б. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (Ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил). УБ., 2006. 21 дэх тал.

⁴² БНМАУ-ын үндсэн хуулийн төслийн талаар БНМАУ-ын Их Хурлын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганд Сайд нарын Зөвлөлийн дарга Ю.Цэдэнбалын тавьсан илтгэл. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичиг. Эмхтгэж тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 291-292 дахь тал.

⁴³ Ю.Цэдэнбалын илтгэл. Дээр дурдсан эмхтгэл 292 дахь тал.

⁴⁴ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын түүх. Гутгаар боть. (Нэн шинэ түүх) УБ., 1969. 629-630 дахь тал.

Ингэж Үндсэн хуулийн бус аргаар 1960 оны 5 дугаар сарын 13-ны өдөр “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийг боловсруулах комиссыг батлах тухай”⁴⁵ МАХН-ын ТХ-ны УТТ-ны хурлын 151 дүгээр тогтоол гарч уг комиссыг 13 хүний бүрэлдэхүүнтэй байгуулж, даргаар Ю.Цэдэнбал, гишүүдэд Ж.Самбуу /УИХТ-ийн дарга/, Л.Цэнд /МАХН-ын ТХ-ны 2-р нарийн бичгийн дарга/, Д.Балжинням /МҮЭ-ийн Төв Зөвлөлийн дарга/, Ч.Пүрэвжав /МХЗЭ-ийн ТХ-ны 1-р нарийн бичгийн дарга/, С.Жалан-аажав /СнЗ-ийн хуулийн хорооны дарга/, С.Батаа /УБ хотын ХДХТЗ дарга/, Д.Шарав /Арьс ширний фабрикийн ажилчин/, Ц.Чойдорж /Хэнтий аймгийн хөдөлмөр нэгдлийн дарга/, Ц.Дамдинсүрэн /Профессор/, Ж.Ром /Баян-Өлгий аймгийн НХ-ны 1-р нарийн бичгийн дарга/, Рагчаа /Төв аймгийн НХ-ны 1-р нарийн бичгийн дарга/, С.Янжмаа /МЭХ-ны дарга/ нарыг томилж, БНМАУ-ын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн төслийг 1960 оны 6 дугаар сарын 5-ны өдрөөс өмнө МАХН-ын ТХ-ны УТТ-нд танилцуулахыг комисст даалгасан байна.

Комисс энэ үүргийг жаахан хугацаа алдан биелүүлж, “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан төсөл”⁴⁶-ийг чуулганд өргөн барьсан бололтой. Профессор С.Жалан-Аажав дурдатгалдаа “1960 оны Үндсэн хуулийн анхны эхийг Үндсэн хуулийн комиссын даалгавраар боловсруулах өндөр хариуцлагатай нөр их ажлыг хийгээд Үндсэн хуулийн улсын комиссын дарга Ю.Цэдэнбал өргөн барьж байсан юм. Хууль цаазны хорооноос эрхлэн боловсруулсан энэхүү төслийг Үндсэн хуулийн төсөл хүлээн аваад түүнд шаардлагатай нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулан эцэслэн боловсруулаад бүх ард түмнээр хэлэлцүүлж, улмаар АИХ /”УИХ” ББ/-ын чуулганд оруулан батлуулж байсан билээ. Дашрамд хэлэхэд 1960 оны Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах ажилд Ю.Цэдэнбал 2 сар шахам өдөр шөнөгүй ажиллаад уг төслийг чанар, агуулга, хэл найруулгыг улам сайжруулж байсныг тэмдэглэх хэрэгтэй. Миний бие Хууль цаазны хорооны даргын хувьд Ю.Цэдэнбалтай хамтран сууж өөрийн хэр чинээгээр тус нэмэр болохыг хичээж байлаа”⁴⁷ гэжээ.

Ямартай ч 1960 оны 5 дугаар сараас мөн оны 7 сарыг хүртэлх 2 сар гаруйн хугацаанд 1949 оны Үндсэн хуулийг өөрчлөх, эсвэл шинэ Үндсэн хууль боловсруулах ажлыг зохион байгуулсан нь тодорхой.

БНМАУ-ын ИХТ-ийн 132 дугаар зарлиг⁴⁸ ёсоор 1960 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрөөс хуралдсан БНМАУ-ын ИХ-ын 4 дэх удаагийн анхдугаар чуулганы хэлэлцэх хэргийн төлөвлөгөөнд:

- УИХ-ын хуулийн төсөл боловсруулах комиссыг байгуулах тухай саналыг Сэлэнгэ аймгийн Сантын сонгуулийн 93-р тойргийн депутат нөхөр Нямсүрэн гаргана. (Уг комиссын албан ёсны нэр нь “Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төслийг хянан засварлах редакцийн комисс” Б.Б)
- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай БНМАУ-ын СнЗ-ийн дарга депутат нөхөр н. Цэдэнбалын илтгэл,

⁴⁵ УТА Ф№11, Т№1, Х/Н 1713, БНМАУ-ын ИХ-ын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганы материалын хуулбар. 1-р боть. 3 дахь тал

⁴⁶ Дээр дурдсан эмхтгэлийн 229-246 дахь тал.

⁴⁷ Жалан-Аажав С. Дурдатгал, дурсамж, танилцуулга. УБ., 2001. Сайд нарын зөвлөлийн Хууль цаазны хорооны даргаар ажиллаж байсан минь. 38-39 дэх тал.

⁴⁸ Үндэсний төв архив. Ф№11. Т№1, ХН№1713, БНМАУ-ын ИХ-ын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганы материалын хуулбар. 1-р боть. 4 дэх тал.

- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай илтгэлийг депутатууд хэлэлцэнэ.
- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай илтгэлийг үргэлжлэн хэлэлцэнэ.
- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай илтгэлийг үргэлжлэн хэлэлцэнэ.
- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай илтгэлийг үргэлжлэн хэлэлцэж, улмаар санал шүүмжлэлийг таслана.
- Үндсэн хуулийн редакцийн комиссын дарга депутат нөхөр Ю.Цэдэнбал үг хэлнэ.
- Нэмэлт, өөрчлөлт, оруулсан Үндсэн хуулийг батална гэж тус тус тусгагдсан байна.

Энэхүү чуулганы хэлэлцэх хэргийн төлөвлөгөөний дагуу чуулганы эхний өдөр буюу 1960 оны 7 дугаар сарын 5-нд Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах төслийг хянан засварлах редакцийн комиссыг байгуулж, даргыг томилсон гэсэн дүгнэлт хийж болохуйц баримт үлдсэн. Мөн редакцийн комиссын 1960 оны 7 дугаар сарын 5-ны өдрийн анхдугаар хуралдааны тогтоолоор “Редакцийн комиссын нарийн бичгийн даргад Өвөрхангай аймгийн Баян-Өндөрийн сонгуулийн тойргийн депутат Хорлоогийн Дамдин⁴⁹-г, мөн комиссын 1960 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдрийн хоёрдугаар хуралдааны тогтоолын 1-д “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт оруулсан шинэ төсөлд тус чуулган дээр АИХ-ын депутатуудын гаргасан саналыг үндэслэж зарим найрууллын чанартай засварыг оруулан чуулганд оруулахаар баталсугай”, мөн тогтоолын 2-т “Редакцын комиссын хуралдаан дээр гаргасан саналыг энэ тогтоолд хавсаргав” гэжээ.

Дээрх хуралдааны тогтоолд байгуулагдаагүй “Ардын Их Хурал” гэсэн төрийн эрх барих байгууллагаар Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төсөлд чуулганы депутатуудаас гаргасан санал, мөн найруулгын чанартай засварыг тусган чуулганаар хэлэлцэж батлуулах тухай шийдвэр гаргасан байна.

Энэхүү чуулган 1960 оны 7 дугаар сарын 5-наас 6-ны хооронд хуралдсан бөгөөд чуулганы сүүлчийн өдрийн тэмдэглэлд “н. Цэдэнбал индэрт гарч товч үг хэлээд БНМАУ-ын үндсэн хуулийг батлах тухай тогтоолын төслийг уншихад депутатууд алга ташив. ИХ-ын дарга Цэнд уг төслийг хэлэлцүүлэхэд депутатууд санал нэгтэй батлав. ИХ-ын дарга н. Цэнд БНМАУ-ын шинэ үндсэн хуулийг тус чуулганаас санал нэгтэй батлав гэж мэдэгдэхэд депутатууд, зочид суудлаасаа босч удтал алга нижигнүүлэн ташив”⁵⁰ гэжээ. Гэтэл хэлэлцэх хэргийн төлөвлөгөөнд тусгаснаар чуулганы депутат хэн хэн Ю.Цэдэнбалын илтгэл, эсвэл БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төсөлд хэдэн удаа, үг найруулал, үзэл баримтлал, агуулгын чанартай санал, шүүмжлэл гаргасан болохыг чуулганы тэмдэглэлд бичээгүй орхисон, эсвэл огт санал шүүмжлэл гаргаагүй гэсэн дүгнэлт хийж болохоор байна. Ер нь чуулганы хэлэлцэх хэргийн төлөвлөгөөнөөс үзэхэд депутатуудад санал шүүмжлэл хэлэх боломж харагдахгүй байна. Мөн тэмдэглэлд “БНМАУ-ын үндсэн хуулийг батлах тухай тогтоолын төслийг уншихад депутатууд алга ташив” гэсэн нь Үндсэн хуулийг баталсан “УИХ-ын тогтоол гаргасан”⁵¹ гэх үндэслэлтэй бөгөөд энэ нь цаг хугацааны

⁴⁹ Дорнод аймгийн Ар Жаргалант суманд 1925 онд төрсөн. 1959 оны 4 дүгээр сараас 1960 оны 4 дүгээр сар хүртэл СнЗ-д Хууль цаазны хорооны дарга, 1960 оны 4 дүгээр сараас УДШ-ийн даргаар ажиллаж байсан.

⁵⁰ Үндэсний төв архив. Ф№11. Т№1, ХН№1714, БНМАУ-ын ИХ-ын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганы материалын хуулбар. 2-р боть. 3 дахь (бичгийн машинаар бичсэн хуудасны дугаар) тал.

⁵¹ Энэхүү тогтоолыг Үндэсний төв архивын сан хөмрөгт хадгалан үлдээгүй. Академич Ж.Амарсанаа, доктор О.Батсайхан нарын 2004 онд хэвлүүлсэн “Монгол Улсын Үндсэн хууль” баримт бичгийн эмхтгэлд “... Үндсэн хууль (1960) баталсан тогтоол зэргийг Монгол Улсын Үндэсний төв архиваас бүрэн эхээр нь оруулав” (ҮIII тал) гэж дурдсан хэдий ч хайгаад олсонгүй.

хувьд судлаачдын албан бус бүтээлүүдэд дурдсан 1960 оны 7 дугаар сарын 6-ны өдөр болно.

1960 оны Үндсэн хуулийг хэзээ баталсан тухай энд өгүүлэх гэсэнгүй харин “Үндсэн хуулийн эхийн найруулгын засвар” гэх тодотголоор тухайн үеийн БНМАУ-ын СнЗ-ийн дарга, Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төслийг хянан засварлах редакцийн комиссын дарга Ю.Цэдэнбалын гараар ноороглон бичсэн засварыг чуулганаар хэлэлцүүлсэн эсэх, эсвэл Үндсэн хуулийг эцэслэн баталсан УИХ-ын чуулганы тогтоол тэрхүү гар нооргийн бичвэрээр батлагдсан эсэх нь нэлээд эргэлзээтэй. Гэтэл 1960 оны Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төслийн нүүрэн талд “*Жинхэнэ засагдсан эх, Үндсэн хуулийн редакцийн комиссийн дарга Ю.Цэдэнбал 1960.7.6*” гэж гараараа бичиж, гарын үсгээ зурсан байна. Ю.Цэдэнбал Үндсэн хуулийн агуулгыг нэлээд зассан бөгөөд архивын баримт материалд түүний энэ үйлдэлтэй холбоотой баримт, эх сурвалж олдохгүй байна.

Мөн Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төслийг хянан засварлах редакцийн комиссын гишүүдийн саналыг хэрхсэн талаар чуулганы тэмдэглэл болон бусад шийдвэрт тусгагдсан зүйл архивын баримтуудад байхгүй болно.

Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төслийг хянан засварлах редакцийн комиссын гишүүдийн гаргасан зарим санал, шүүмжлэлийг Үндсэн хуулийн эхтэй харьцуулбал:

№	Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төсөл	Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан төслийг хянан засварлах редакцийн комиссын гишүүдийн гаргасан санал, шүүмжлэл
1.	17 дугаар зүйлд “улам нэмэн хангахад”	Төв аймаг Рагчаа: “улам нэмэн хангах” гэдгийн тодорхой болгох
2.	27 дугаар зүйлд “депутатуудын бүрэн эрхийг шалгах мандатын комиссыг сонгоно”	Төв аймаг Рагчаа: 27 дугаар зүйлд “депутатын бүрэн эрхийг хангах мандатын комисс” гэдгийг зөвхөн “бүрэн эрхийг хангах комисс” гэж оруулах
3.	94 дүгээр зүйлд “Коммунизмын үед төрийн зарим үүрэг мөхөх тутам тэр үүргийн тухай Үндсэн хуульд бичигдсэн зүйлс хүчингүй болж байна. ...	Сүхбаатарын Батхүрлээс: 94-р зүйлийг засах, үүнд: “Коммунизмын үед үндсэн хуулийн роль дуусна” гэж нэг үгээр оруулах
4.	10-р зүйлд “...”	Говь-Алтайн Бадамжаваас: 10-р зүйлд “ан амьтан”-г оруулах
5.	12-р зүйлд “Хөдөө аж ахуйн нэгдэлд газрыг үнэ төлбөргүй байнга эдлүүлнэ”	Говь-Алтайн Бадамжаваас: “нэгдэлд байнга” биш “үүрд” гэж оруулах
6.	17-р зүйлд “хөдөлмөр бол”	Дундговийн Жигжидээс: “хөдөлмөр бол” гэдгийн хөдөлмөрт тодотгол хийх, жишээлбэл: ухамсартай буюу социалист хөдөлмөр гэх мэт

1960 оны Үндсэн хуулийн албан ёсны эх хэмээн хэвлэгдсэн эх сурвалжууд нь архивд хадгалж буй редакцийн комиссын дарга Ю.Цэдэнбалын зассан гэрэл зургаар

буй эхтэй үг, өгүүлбэр утга, агуулга ижил байгаа нь түүний засвараар чуулганы дараа хэвлэсэн, мөн чуулганы тогтоолд бүрэн засагдсан эхийг бүлэг, зүйл, хэсэг бүрээр депутатуудад уншиж сонголтгүй баталсан гэдэг нь тодорхой байна.

1960 оны 7 сараас хойш нам, төрийн гол хэвлэл болох “Үнэн сонин”, 1974 онд эмхэтгэсэн “Үндсэн хууль түүнд холбогдох эрхийн акт”, “БНМАУ хууль тогтоомжийн системчилсэн эмхтгэл” зэрэг албан ёсны, албан, албан бус хэвлэлд тус Үндсэн хуулийг баталсан огноог “Улаанбаатар хот. 1960 он” гэж тэмдэглэжээ. 1949 оны Үндсэн хуульд ч мөн ийм дүр зураг харагдана. Гэхдээ 1949 оны уг хуулийг “Улсын 9 дүгээр ИХ-ын тогтоол”-ын огноогоор буюу 1949 оны 2 дугаар сарын 19-ний өдөр УИХ-аар батлагдсан гэж үзэх боломжтой.

Гэтэл 1924 оны БНМАУ-ын анхдугаар Үндсэн хуулийг “Монгол Улсын арван дөрөвдүгээр он, арван сарын гучин бөгөөд аргын улирлын арван нэгэн сарын хорин зургааны өдрийн үдийн хойт, дөрвөн цаг арван долоон минутад энэхүү Үндсэн хуулийг Улсын Анхдугаар Их Хурлын арван дөрөвдүгээр тогтоолын нэгдүгээр зүйлд батлав”⁵², 1940 оны Үндсэн хуулийг “1940 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр Улсын VIII Их Хурлаар батлав”, 1992 оны Үндсэн хуулийг “1992 оны нэгдүгээр сарын 13-ны өдрийн 11 цаг 35 минут” гэж тус тус тэмдэглэж хэвлэн нийтэлжээ.

1940 оны болон 1960 оны Үндсэн хуулийн шинэчилсэн найруулга нь “бүтэц, зохиомжийн болон зарим зүйл нь агуулгын ялгаатай боловч тодорхойлсон зорилго, төр-нийгмийн байгууллын үндсэн зарчмуудын хувьд нэгэн адил”⁵³ гэж профессор Б.Чимид дүгнээд, 1940 оны Үндсэн хуулийг 1960 оны Үндсэн хуультай харьцуулж, зорилтын хувьд засаг төрийн нийгэмшлийн үндэс, төрийн өмчийн зохицуулалт, орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудын бүтцийн томъёолол ижил гэж үзсэн.

1949 оны болон 1960 оны Үндсэн хуулиудын бүтцийг харьцуулбал:

д/д	ҮНДСЭН ХУУЛЬ	
	1949	1960
1.	/Оршилгүй/	/Оршилтой/
2.	Нэгдүгээр бүлэг	Нэгдүгээр бүлэг
	Нийгмийн байгууламж /1-9/	Төрийн мөн чанар, зохион байгуулалтын ерөнхий зарчим /1-7/
3.	Хоёрдугаар бүлэг	
	Засаг төрийн байгууламж /10-12/	
		Хоёрдугаар бүлэг
4.		Төрийн эдийн засгийн Үндсэн зарчим ба үүрэг /8-17/
5.		II БНМАУ-ын төрийн байгууламж
6.	Гуравдугаар бүлэг	Гуравдугаар бүлэг
	Улсын Их Хурал /13-27/	Төрийн эрх барих дээд байгууллага

⁵² Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичиг. Эмхтгэж тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. 50 дахь тал.

⁵³ Чимид Б. “Уншаад төрсөн бодол хадгалж явдаг сэтгэл”, Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа, О.Батсайхан. УБ., 2004. ХХҮI тал

		А. БНМАУ-ын АИХ /18-32/
7.	Дөрөвдүгээр бүлэг УИХТ /28-32/	Б. АИХТ /33-36/
8.	Тавдугаар бүлэг БНМАУ-ын СнЗ /33-42/	Дөрөвдүгээр бүлэг Төрийн захиргааны дээд ба төвийн байгууллагууд /37-45/
9.	Зургаадугаар бүлэг Төрийн эрхийг барих орон нутгийн байгууллагууд /43-58/	Тавдугаар бүлэг Орон нутгийн эрх барих ба захиргааны байгууллагууд /46-62/
10.	Долдугаар бүлэг Шүүх прокурорын газар /59-71/	Зургаадугаар бүлэг Шүүх, прокурорын байгууллага А. Шүүх /63-71/ Б. Прокурорын газар /72-75/
11.	Наймдугаар бүлэг БНМАУ-ын төсөв /72-79/	
12.		III БНМАУ-ын иргэдийн үндсэн эрх, үүрэг
13.	Есдүгээр бүлэг БНМАУ-ын сонгуулийн систем /80-87/	Долдугаар бүлэг Иргэдийн үндсэн эрх ба түүнийг хангах баталгаа /76-88/
14.	Аравдугаар бүлэг Ард иргэдийн үндсэн эрх, үүргүүд /88-104/	Наймдугаар бүлэг Иргэдийн үндсэн үүрэг /89/
15.	Арван нэгдүгээр бүлэг Сүлд, далбаа, нийслэл /105-107/	IV Бусад зүйл Есдүгээр бүлэг Сүлд, далбаа, нийслэл /90-92/
16.	Арван хоёрдугаар бүлэг БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх журам /108/	Аравдугаар бүлэг БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг өөрчлөх ба халах тухай /93-94/

Дээрх хүснэгтийг харьцуулж үзвэл 1960 оны Үндсэн хуулийг бүтэц, зохиомжийн хувьд 4 хэсэгт хувааж, 10 бүлэг, 94 зүйл болгон өөрчилсөн боловч профессор Б.Чимид “тодорхойлсон зорилго, төр-нийгмийн байгууллын үндсэн зарчмуудын хувьд нэгэн адил” гэж дүгнэснийг дахин онцлохыг хүсэж байна.

IV. Үндсэн хуулиудын хэлзүйн тухайд

Эрх зүйн шинжлэх ухаанд нэр томъёо судлал чухал байр суурь эзлэх бөгөөд 1949 оны Үндсэн хууль нь хууль зүйн салбарын нэр томъёог баяжуулсан төдийгүй, Үндсэн хуулийн “хэлний хэлзүйн байгууллыг түүхэн хөгжлийнх нь явцад судалж хэлзүйн тодорхой үзэгдлүүдийн өөрчлөгдөх шалтгаан, үр дүнг магадлан илрүүлдэг түүхэн хэлзүй”⁵⁴ талаас нь судлах боломжийг судлаачдад олгох эрх зүйн түүхийн эх сурвалж юм.

Үндсэн хууль нь хэлзүйн хувьд 1924 оны анхдугаар Үндсэн хуулиас хойш ялангуяа 1940 оны Үндсэн хуулиар марксист, ленинист онолыг илэрхийлсэн хэдий ч хуучин үг, нэр томъёо нь 1949, 1960 оны Үндсэн хуулиудад ч хадгалагдаж үлдсэн байдаг. “Энэ нь хэл бол хуучин, мөхөж буй байгуулалд ч, шинэ, өндийн босож буй

⁵⁴ Зээнямбуу Ч., Базаррагчаа М. Хэлшинжлэлийн нэр томъёоны тайлбар толь. УБ., 2014. 532 дахь тал.

байгуулалд ч, хуучин суурьт ч, шинэ суурьт ч, мөн мөлжигчид ч, мөлжүүлэгчид ч адилхан үйлчилдгээр тайлбарлагдана”⁵⁵.

Тухайн үеийн хууль тогтоогчид 1940 оны Үндсэн хуулийн бүхий л зүйл, заалтын ихэнхэд нар гар хүрч, өөрчлөн найруулж, шинэчилсэн эхийг 1949 онд хэвлэсэн / харьцуулсан хүснэгтийг харна уу/. Ялангуяа Үндсэн хуульд нийтлэг хэрэглэсэн нэр томъёог цаг үеийнхээ шаардлага, төрийн байгуулалтын болон сонгуулийн тогтолцоог шинэчлэн өөрчилсөнтэй уялдуулж зарим үг хэллэгийг шинээр томъёолжээ. Тухайлбал, “ард” гэснийг “ард түмэн”, “соёл” гэснийг “соёл боловсрол”, “улс” гэснийг “улс орны”, зарим тохиолдолд “байгууллага” гэснийг “албан газар” гэж, мөн “систем”, “детутат” гэх мэт харь үг хэллэг нэмэгдсэн байна. 1949 оны Үндсэн хуулийг уншихад үг, үсгийн алдаа багагүй тохиолдож байгаа нь манай улс тухайн үед кирил бичигт шилжээд удаагүй, зөв бичихзүйн дүрэм журамлан тогтоогүй байсантай холбоотой. Тухайлбал, “өргөдөл”-ийг “өрөгдөл” гэж, “эрэгтэй”-г “эрхтэй” гэж, “өгөх”-ийг “өх” гэж, “рашаан”-ыг “аршаан”, “социалист”-ийг “социалис” зэргээр бичсэн байна. 1940 оны Үндсэн хуульд зүйлийн доторх дугаар тоогоор буюу 1, 2, 3, 4 гэж, 1949 онд хэвлэсэн Үндсэн хуульд шинэ үсгээр буюу “А”-“Э” хүртэл тус тус эрэмбэлжээ. Магадгүй энэ нь БНМАУ шинэ буюу кирил үсэгт шилжсэнтэй холбоотой.

Шинэ кирил бичигт сургах ажил 1941 оноос хойш нэлээд удаашралтай байсан тул 1945 оны 5 дугаар сарын 18-ны өдрийн МАХН-ын ТХ-ны тэргүүлэгчид болон СнЗ-ийн хамтарсан хурлын “Бүх хэвлэл ба улсын албан хэргийг шинэ үсгээр явуулах” тухай 31/27 дугаар тогтоолд гарчээ. Тогтоолд “... шинэ үсэгт сурах ажил маш хангалтгүй явж ирсэн ба энэ хир шинэ үсэгт суралцсан хүмүүс тус улсын хүн амын дөнгөж 20 хувь хүрчээ” гэж дүгнээд 1946 оны 1 дүгээр сарын 1-нээс эхлэн уг тогтоолоор “Үнэн сонин, Залуучуудын үнэн, Улаа-од сонины нэг нүүрийг кирил үсгээр гаргаж байх, 1948 оноос эхлэн Үнэн сониныг, бусад сонин сэтгүүлийг 1945 оны 10 дугаар сарын 1-нээс эхлэн кирил үсгээр хэвлэх”⁵⁶-ээр болгож кирил үсэг хэрэглэх, сургах ажлыг эрчимжүүлж, 1945 оны 10 дугаар сараас хойш монгол бичгийн олон зуун жилийн уламжлалыг бүрэн халжээ.

“Улаан-од” сонинд 1949 оны 2 дугаар сард хэвлэгдсэн Үндсэн хуулийг хэлзүйн талаас нь үзэхэд тухайн үед кирил бичгийн дүрэм тогтоогүй байсан, түүнчлэн, хэвлэлийн үсэг өрөлтийн алдаа ч багагүй байжээ. Гэхдээ эдгээр алдаа нь Үндсэн хуулийн утга, агуулгыг өөрчлөх хэмжээнд хүрээгүй бөгөөд өнөөдрийг хүртэл зарим нэгэн эрх зүйн нэр томъёо нь уламжлагдан хэрэглэгдсээр байна.

Монголчууд бид 1941 оноос эдүгээг хүртэл “... кирил үсэгт шилжсэнээс хойш багагүй хугацааг өнгөрсөн ч зөв бичихзүйн дүрмээсээ эхлээд, гадаад үгийг хэрхэн хэрэглэх талаар нэгдсэн дүрэм журамгүй, хууль нэртэй хоосон тунхагтай, хэдэн арван жилийн тэртээ амьдарч асан эрдэмтдээ магтан дуулсаар асуудлыг шийдвэрлэх зөв гарцыг олж чадалгүй өөр өөрийнхөө дураар бичдэг хэсэг хүмүүсийн бөөгнөрөл болж хувирсан”⁵⁷ хэвээр байна.

⁵⁵ Сталин И.В. Марксизм ба хэл шинжлэлийн асуудлууд. Судлаач Х.Д.Ганхуяг. Монгол Улс том уу жижиг үү. III боть (2014-2016). УБ., 2016. 533 дахь тал.

⁵⁶ Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Дөрөвдүгээр боть (1937-1958.Х сар). УБ., 2009. 273 дахь тал.

⁵⁷ Монголчууд нийгэм журамд давшин орсон нь. УБ., 2016. 163 дахь тал.

ДҮГНЭЛТ

1. БНМАУ-д 1949 онд Үндсэн хууль батлагджээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжилд 1949 оны Үндсэн хуулийг 1940 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт гэж үзсэн хэвээр байна. Түүхийн эх сурвалж, архивын материал болон баримтын эмхэтгэл, эрх бүхий байгууллагын хурлуудад улс төрийн зүтгэлтнүүдийн танилцуулсан илтгэл болон судалгааны бүтээлүүдэд 1949 онд Үндсэн хууль батлагдсан тухай огт дурдаагүй бөгөөд түүхэн цаг үеийн улс төр, үзэл суртлын хатуу чанд тогтолцооны учир шалтгаан байх хэдий ч Монгол Улс цаашид оршин тогтнох эсэхийг шийдвэрлэхэд уг Үндсэн хуулийн түүхэн ач холбогдол оршино.

2. Түүхэн цаг үед социалист хууль бүтээх онол, арга зүйд хууль тогтоомжийн шинэчилсэн найруулга, нэмэлт өөрчлөлт оруулах зэрэг хууль зүйн техник хэвшээгүй байдал зарим нэгнийг төөрөгдөлд хүргэсэн. Түүхэн баримтыг үндэслэвэл 1949 оны Улсын 9 дүгээр ИХ-ын тогтоолд шинэ Үндсэн хууль батлагдсан болохыг тунхагладаг. Хэлбэрийн хувьд 1949 оны Үндсэн хууль 108 зүйлтэй болж, 1940 оныхоос даруй 13 зүйлээр нэмэгдсэнийг зарим судлаач тэмдэглэдэг боловч агуулгын хувьд харилцан адилгүй болохыг өгүүлэлд түүхэн эх сурвалжид үндэслэн Үндсэн хуулийн шинэчилсэн найруулгыг боловсруулан баталсан гэж үзлээ. Ингэхдээ 1949 онд БНМАУ-ын Үндсэн хуулийг шинэчлэн өөрчлөх дотоодын нөхцөл байдлаас илүүтэй гадаад шалтгаан буюу Дэлхийн 2 дугаар дайн төгсгөл болж, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн социалист хэв маягт шилжих, тусгаар тогтнолоо дэлхийн улс орнуудаар хүлээн зөвшөөрүүлэх, олон улсад нэр хүндээ дээшлүүлэх зорилгоор Үндсэн хуулийн шинэчлэл хийсэн байна.

3. 1940 оны Үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн эрх барих байгууллага буюу УИХ, УБХ, УБХТ гэсэн шаталсан бүтцийг 1949 онд УИХ, УИХТ гэж өөрчилсөн нь нэг талаас, эрх барих байгууллагын бүтцийг цомхон болгож, шатлалыг багасгасан гэсэн хэдий ч УБХ хэмээх байнгын ажиллагаатай төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагыг татан буулгаснаар цөөнхийн дарангуйлал бүрэлдэх эрх зүйн үндсийг тавьсан байна. Энэ тогтолцоо нь 1960 оны Үндсэн хуулийн 1990 оны нэмэлт өөрчлөлтийг хүртэл хэвээр хадгалагдсан болно.

4. 1949 оны Үндсэн хуулийн 9 дүгээр бүлгээр сонгуулийн тогтолцоог шинэчлэн тогтоож, 1924 оны Үндсэн хуулиар ашгийг эрмэлзэн бусдыг зарж амьдрагчид, жинхэнэ худалдааны ба мөнгө хүүлэгчид, ван, гүн, хутагт хувилгаад, сүм хийдэд үргэлж суух санваартан лам нарын сонгох, сонгогдох эрхийг буюу улс төрийн эрхийг хассан гажуудлыг 1940 оны Үндсэн хуулиар арилгаж, нийт, шууд, тэгш эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргах сонгуулийн шинэ зарчмыг тунхаглаж, төрийн төв, орон нутгийн байгууллагын тогтолцоог өөрчилсөн юм. Энэ өөрчлөлт нь өнөөгийн сонгуулийн тогтолцоонд хэвээр уламжлагдан хадгалагдсаар байна.

Улсын 9 дүгээр ИХ-ын 1949 оны 2 дугаар сарын 19-ний өдрийн “БНМАУ-ын Үндсэн хуульд өөрчлөлт ба нэмэлт оруулах тухай” тогтоолын 2 дахь заалтад “Үндсэн хуулийг орсон бүх нэмэлт өөрчлөлтийн хамт хавсаргав” гэснээс үзвэл тухайн үеийн эрх бүхий байгууллага ямар нэгэн хэлбэрээр тогтоолын дурдсан заалтыг зөрчин Үндсэн хуулийг албан ёсны эмхэтгэлд хэвлээгүй бөгөөд зөвхөн “БНМАУ-ын сонгуулийн систем” гэсэн 9 дүгээр бүлгийг хэвлэсэн байна.

5. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн түүхэнд 1949 оны Үндсэн хууль шинэ буюу кирил үсгээр анх удаа хэвлэгдсэн бөгөөд энэ нь хууль зүйн нэр томъёоны зөв бичиг зүйн үндсийг тавихад хувь нэмрээ оруулсан байна. Мөн Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны нэр томъёог социалист үзэл суртлын агуулгаар баяжуулсан юм. Үндсэн хууль нь хууль зүйн нэр томъёоны үндэс, язгуурыг бүрдүүлж, үзэл баримтлалын суурийг томъёолж байдаг учир Үндсэн хуулийн нэр томъёог хайхрахгүй өнгөрч боломгүй юм.

6. Судлаачид 1990-ээд оныг хүртэл нам, улс төрийн хатуу хяналтын дор социализм, коммунизмыг магтан сайшааж, өөр зүйл ярих боломжгүй байсан гэдгийг зөвтгөж болох ч, 1990-ээд оноос хойш түүхчид ч, эрх зүй судлаачид ч Үндсэн хуулийн өмнөх судалгааны үр дүнгүүдийг давтсан хэвээр байна. Монголын эрх түүхэнд нарийвчлан судлах олон асуудал байгаагийн нэг нь 1949 оны Үндсэн хууль юм.

7. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын асуудлыг төрийн байгуулалтын шинэчилсэн бүтэцтэй уялдуулж, орон нутгийн сонгуулийн тогтолцоо, хөдөлмөрчдийн ардын депутатын хурлын болон түүний гүйцэтгэх захиргааны бүтэц, эрх хэмжээг өөрчилсөн байна. Ингэснээрээ төрийн удирдлагын тогтолцооны эрх зүйн үндсийг улам бэхжүүлсэн юм. СнЗ болон төрийн орон нутгийн хөдөлмөрчдийн АДХГЗ-ны бүтцийн асуудал 1949 оны Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээнд хамаарч байсан нь бусад Үндсэн хуулиас ялгагдах онцлог болно.

8. Хууль хяналтын байгууллагын хөгжилд 1940, 1949 оны Үндсэн хуулиуд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Ялангуяа шинэ цагийн шүүх, прокурорыг байгуулах, тэдгээрийн чиг үүргийг тогтоосон байдал нь нэг талаас, социалист эрх зүйн онолын хүрээнд уг институцийг нутагшуулах эрх зүйн үндсийг тавьсан юм.

9. 1940, 1949 оны Үндсэн хуулиуд нь Монгол Улсад Үндсэн хуультай ёсны хөгжил, монголчуудын эрх зүйн соёл, сэтгэлгээ хэрхэн өөрчлөгдсөнийг харуулах эрх зүйн түүхийн сурвалж мөн.

Ном зүй:

Нэг. Судалгааны бүтээл

- Авирмэд Э. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төрийн эрх. УБ., 1969.
- Авирмэд Э., Лувсаншарав Д., Махбал Р., Иш Г. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төр, эрхийн үндэс (Сурах бичиг). УБ., 1966.
- Авхиа Ж., Готов нар БНМАУ-ын Ардын Их Хурал. УБ., 1981.
- Амаржаргал П. Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага.
- Хууль зүйн ухаанаар докторын зэрэг горилж бичсэн бүтээл (гар бичмэл). УБ., 2016.
- Амарсанаа Ж., Баярсайхан Б., Лхагважав Б. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үгсийн чуулган. 2011.
- Амархүү О. Төрийн захиргааны дээд байгууллага. УБ., 1986.
- Баабар. Юмжаагийн Цэдэнбал. УБ., 2016.

- Батбаяр Б., Түвшинтулга А. Монгол Улсын хууль зүйн шинжлэх ухааны ном зүйн бүртгэл. Гарын авлага (1911-2014). УБ., 2014.
- Баярсайхан Б., Сүхбаатар Т., Лхагважав Б., Батбаяр Б. Монгол Улсын хууль тогтоомжийн түүхэн товчоо (1911-2011). УБ., 2011.
- Болд Р. Монголын тусгаар тогтнол ба Америкийн Нэгдсэн Улс /1910-1973/. УБ., 2008.
- Болдбаатар Ч. Х.Чойбалсангийн Үндсэн хуулийн түүхийн асуудал. 1940 оны Үндсэн хууль: Түүх, эрх зүйн асуудал. Монгол Улсын Боловсролын Их Сургуулийн Түүхийн тэнхим. УБ., 2016.
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын түүх. Гуравдугаар боть (Нэн шинэ үе). УБ., 1969.
- Ганхуяг Х.Д Судлаач. Монгол Улс том уу жижиг үү. III боть (2014-2016). УБ., 2016.
- Дашням И. Монгол оронд феодалын эрх зүйг халж, шинэ эрх зүй бүрэлдэн тогтсон нь /1921–1940/. Хууль зүйн шинжлэх ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл /гар бичмэл/. УБ., 2003.
- Дэвид Присланд. Улаан туг. Коммунизмын түүх. УБ., 2013.
- Дэмчигдорж Ч. Шинэ засгийн гол ёс. УБ., 2015.
- Жаргалсайхан Б. Алаг жарны бодрол. УБ., 2015.
- Зээнямбуу Ч., Базаррагчаа М. Хэлшинжлэлийн нэр томъёоны тайлбар толь. УБ., 2014.
- Кузьмин С. Л., Оюунчимэг Ж. Социализмын эсрэг 1932 оны Монгол дахь бослого. УБ., 2014.
- Кристофер Осакве. Харьцуулсан эрх зүйн асуудал: Ерөнхий ба тусгай анги (бүдүүвч) УБ., 2005.
- Лонжид З. Түүх сөхөхүй. УБ., 2011.
- Лүндэндорж Н. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага. УБ., 2002.
- Лүндэндорж Н. Jurisprudence. Эрх зүй судлал: философи, онол. УБ., 2011.
- Лүндээжанцан Д. Хууль бүтээх ажиллагаа ба Хууль зүйн техник. УБ., 2016.
- Монгол Ардын Намын түүх (1946–1953) (V боть). УБ., 2011.
- Монгол Улс 100 жилд (1911–2011) Статистикийн эмхтгэл. УБ., 2011.
- Монгол Улсын Засгийн газар. Түүхэн товчоо (1911–2012). УБ., 2013.
- Монгол Улсын хүн ам хорьдугаар зуунд. УБ., 2003.
- Монголчууд. Нийгэм журамд давшин орсон нь (1924–1959). УБ., 2016.
- Мөнхжаргал Т. Иргэний эрх зүй. Ерөнхий анги. УБ., 2009.
- Мөнх-Очир Д., Аззаяа Д. Монгол Улсын аймаг, сумын товчоо. УБ., 2014.
- Нарангэрэл С. Монгол Улсын Эрүүгийн эрх зүй. Ерөнхий анги. УБ., 1996.
- С.Нарангэрэл. Монголын эрх зүйн англи, орос, латин хадмал эх толь бичиг. УБ., 2015.
- Өнөрбаяр Ч. Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. Түүх, улс төр, эрх зүй. УБ., 2004.
- Ринчин М. Монгол Улсын санхүүгийн албаны түүх. УБ., 1996.
- Санждорж М. Монгол төрийн түүхээс. Тэргүүн дэвтэр. УБ., 2006.
- Санждорж М. Монгол төрийн түүхээс (Дэд дэвтэр). УБ., 2007.
- Сталин ба Монгол орон. УБ., 2010.
- Сталин И. В. Марксизм ба хэл шинжлэлийн асуудлууд. Судлаач Х.Д.Ганхуяг. Монгол Улс том уу жижиг үү. III боть (2014-2016). УБ., 2016.
- Тэрбиш Ц. Монголын парламентийн үүсэл хөгжилт. УБ., 2003.
- Уилл Баккинхэм нар. Философи. УБ., 2012.
- Улсын эрх. Ж.Цэвээн. УБ., 2014.

- Хорьдугаар зууны Монгол. ШУА-ын Түүхийн хүрээлэнгийн судлаачдын хамтын бүтээл. УБ., 1995.
- Чимид Б. БНМАУ-ын Захиргааны эрх. УБ., 1973.
- Чимид Б. БНМАУ-ын захиргааны эрх зүй. Ерөнхий анги. УБ., 1988.
- Чимид Б. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (Ихэс дээдэс, хүн бүрт хандсан дөрвөн өчил) УБ., 2006.
- Чимид Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал. УБ., 2017.
- Ширэндэв Б. Монгол ардыг хувьсгалын түүх. УБ., 1969.
- Энхбаатар Ч. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ., 2007.
- 1940 оны Үндсэн хууль: түүх, эрх зүйн асуудал. УБ., 2016.

Хоёр. Эх сурвалж, түүхэн баримт

- Ардын ажиллагааг ахуйг сайжруулах хоршооны дүрэм. УБ., 1929.
- БНМАУ-ын есдүгээр их, бага хурлын илтгэл хууль тогтоомж. УБ., 1949.
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль түүнд холбогдох актын эмхтгэл. УБ., 1974.
- Монгол ардын хувьсгалт намын түүхэнд холбогдох баримт бичгүүд. УБ., 1967.
- Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичгийн эмхтгэл. Эмхтгэн тайлбар бичсэн Ж.Амарсанаа., О.Батсайхан. УБ., 2004.
- Монголын тухай БХК(б)Н-ын баримт бичиг (1920-1952). II. УБ., 2005.
- Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Гуравдугаар боть (1926.VI сар-1936). УБ., 2010.
- Монголын хууль тогтоомжийн түүхэн эмхтгэл. Дөрөвдүгээр боть (1937-1958. X сар). УБ., 2010.
- Үндэсний төв архив. Ф№11, Т№1, Х/Н 1713, БНМАУ-ын ИХ-ын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганы материалын хуулбар. 1-р боть.
- Үнэн сонин 1931.01.03. Дугаар 2

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХУВЬСГАЛ МОНГОЛД: 1924 ОНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ АНХНЫ ҮНДСЭН ХУУЛЬ МӨН ҮҮ?

Б.БАТБАЯР, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш,
Хууль зүйн магистр (LL.M),
E-mail: Batbayar_b@num.edu.mn

Хураангуй

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхээс харвал ихээхэн өвөрмөц дүр зураг харагддаг. 1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээсний дараахан үндсэн хуульд байгуулалд шилжих, үндсэн хуулийн байгууллыг тогтоох, практикт нэвтрүүлэх бодит алхмыг хийсэн боловч түүнийгээ бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлж чадаагүй нь тухайн үеийн нийгмийн шилжилт, улс төрийн нэн ээдрээтэй, эгзэгтэй нөхцөл байдлаас шалтгаалсан хэрэг байлаа. Гэвч энэ нь нэг талаар үндсэн хуульд байгуулалд шилжих бэлтгэл алхам, урьдач нөхцөлийг бүрдүүлж, дараагийн төрийн үед хамжлагат ёсыг халж, үндсэн хуулийн хувьсгал хийх, улмаар нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлэх өргөн боломжийг нээж өгсөн юм. Ийнхүү Монгол Улсад үндсэн хуулийн хувьсгал хийж, түүний үр дүнд нэгдмэл бус Үндсэн хууль батлагдан, богино боловч тодорхой хугацаанд хэрэгжиж, бичмэл Үндсэн хуульд халаагаа өгсөн билээ. Үүнийг тодорхой баримтуудын хүрээнд анализ хийн нотлох боломжтой. Иймд энэ өгүүлэлд Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхэн тоймыг хөндөж, нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлсэн асуудлыг тодорхой эрх зүйн баримтад түшиглэн гаргахыг эрмэлзэв. Үндсэн хууль гэх нэртэй баримт бичигтэй байх, Үндсэн хуультай байх гэдгийн хооронд сэтгэлгээний асар том ялгаа бий. Иймд нэгдмэл бус Үндсэн хууль, түүгээр тодорхойлогдож буй агуулгын хүрээнд шинжилгээ хийж, Үндсэн хуулийн мөн чанар, үзэл санааны үүднээс тайлбарлах оролдлого хийлээ. Үүний үр дүнд өнөөгийн тогтсон үзэл хандлагад нэгэн шинэ санааг танилцуулж, хэлэлцүүлэг өрнүүлэхийг зорив.

Түлхүүр үг. *Үндсэн хууль, нэгдмэл Үндсэн хууль, нэгдмэл бус Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн хувьсгал, Үндсэн хуулийн үзэл санаа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжил.*

Оршил

1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээсэн Монгол Улс цаашид ямар чиг хандлагаар хөгжих вэ? гэдэг асуудалд тулж очсон эгзэгтэй цаг үе байлаа. Нэг хэсэг нь бүгд найрамдах байгууллыг чиг баримжаагаа болгохыг санал болгож байсан бол нөгөө хэсэг нь уламжлалт хандлагыг, бас нэг хэсэг нь үндсэн хуульд хаант засгийн байгууллын тухай асуудлыг хөндөн тавьж байв. Ямар боловч тухайн үед хэмжээгүй эрхт хаант засгийн уламжлалт хэлбэрээ хэвээр хадгалсан төрийн тогтолцоог бүрдүүлжээ. Хэдийгээр хэмжээгүй эрхт хаант засгийн хэлбэрийг сонгон авсан ч үндсэн хуулийн байгууллын элементүүдийг бүрдүүлж эхэлсэн нь нэг талаар хэтдээ хааны эрхийг хязгаарлах, бүгд найрамдах хэлбэрийг сонгон авах, үндсэн хуульд байгуулалд шилжих, Үндсэн хуулийн хувьсгал хийх алсын зорилго агуулж байсантай холбоотой. Үүнийг 1913 онд Богд хааны зарлигаар боловсруулсан гэгдэх Үндсэн хуулийн төслийн баримт бичиг нотолдог. Мөн тухайн үед Ерөнхий сайдын даалгавраар харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны бүтээл туурвисан, түүний бодит үр дүн болох парламентын ёсыг нэвтрүүлсэн алхмууд хийгээд гадаад орнуудын Үндсэн хуулийг орчуулан судалж, улмаар хэд хэдэн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулж байсан зэрэг олон зүйл нотолгоо¹ бий. Улмаар энэ нь үзэл санааны түвшинд гүнзгийрч, Үндсэн хуулийн хувьсгал хийхэд хүрч, түүний үр дүнд Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчлэх үндсийг тавьжээ.

¹ Б.Батбаяр, О.Алтантуяа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн түүх - I (Судалгаа, баримт, эх сурвалж). Уб., 2024, бүтээлээс дэлгэрүүлэн үзнэ үү.

Үндсэн хуулийн ойлголт ба Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн эхлэл

Үндсэн хууль гэх нэр томъёо цоо шинэ зүйл биш, эртний Грек, Ромд өнөөгийнхтэй адил утгаар өргөн хэрэглэгдэж байсныг бид мэднэ. Энэ нэр томъёогоор улс гүрний зохион байгуулалтыг эмхлэн цэгцлэх цогц хуулиудыг нэрлэж байснаа яваандаа зөвхөн гадаад хэлбэрийг бус дотоод агуулга, үйл хэргийг заах болжээ². Үндсэн хуулийг үндсэн хууль, суурь хууль, гол хууль гэж янз бүрээр нэрлэдэг. Ингэж нэрлэх гол шалтгаан нь ерөнхийдөө эрх мэдэл хуваарилж, хязгаарласан эсэх, хүний эрхийг тогтоож, хамгаалсан эсэх гэсэн хоёр зүйлийг гол шалгуур болгодогтой холбоотой. Ийн үзвэл Үндсэн хууль бол улс орны нийгэм, төрийн байгууллын тулгуур үндэс, хүний эрх, эрх чөлөө, төрийн болон орон нутгийн эрх барих байгууллагуудын тогтолцооны үндсийг баталгаажуулсан улс төр, эрх зүйн хэм хэмжээний үндсэн тулгуур баримт бичиг мөн.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжил 110 гаруй жилийн түүхтэй. Ихэнх судлаачид Монгол Улс түүхэндээ мөн чанарын хувьд хоёр өөр хэв маяг бүхий дөрвөн Үндсэн хуулийг батлан, дагаж мөрдсөн гэж үздэг. Үүнийг үгүйсгэхгүй. Гэвч Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг зөвхөн батлагдаж хэрэгжсэн Үндсэн хуулийнх нь хүрээнд ойлгож сэтгэх нь ихээхэн учир дутагдалтай. Нөгөө талаар нийгэм, улс төрийн аливаа үзэгдэл харилцаа гэв гэнэт бий болдоггүй, эх авсан уг сурвалжтай байж тэр нь хөгжлийн янз бүрийн замыг дамжиж сая төлөвшдөг жамтай. Тиймээс Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг тэрхүү уг сурвалж, залгамж шинжийг үндэс болгон цаг хугацааны хувьд урагшлуулан авч үзэх нь зүйд нийцнэ. Үүнийг нотлох багагүй баримтыг Монгол Улсын Үндэсний номын сан хийгээд Үндэсний төв архивд хадгалж байна.

Үндсэн хууль, үндсэн хуулийн эрх зүй хийгээд ХХ зууны эхэн үеийн монголын түүхээр судалгаа хийдэг цөөнгүй судлаач эрдэмтэд Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг үзэл санааны түвшинд 1924 оноос урагшлуулан тооцож байгаа нь зүй ёсны хэрэг мөн. Тухайлбал доктор Б.Чимид *“Монголчууд ... 1911 оны эцсээр өөрийн засаг төрийн төв газрыг байгуулж улмаар 1911 оны 12 дугаар сарын 29-нд ... VIII Богд Жавзандамба хутагтыг хаан ширээнд өргөмжилсөн, ...түүний дараах он жилүүдэд тусгаар тогтнолоо бэхжүүлэхийн төлөө зүйл бүрээр чармайн зүтгэсний нэг нь Үндсэн хууль ёсыг нэвтрүүлэхийн төлөө үзэл санааг үүсгэн хөдөлгөсөн явдал юм”*³ хэмээгээд улмаар *“Монгол Улс маань Үндсэн хуулийн “үнэр авч” тийм байгуулал тогтоох онол ном судалж, олон хувилбар боловсруулж хэрэглэсээр бараг 100 жил болж буй орон шүү дээ. Ахмад үе алдсан, оносон ч их зүйл хийсэн, судалж номлосон байдаг”*⁴ гэжээ. Мөн профессор Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан нар *“... өрнийн эрх зүйн үзэл сэтгэлгээ, соёлын гол үндэс болсон парламентаризмын үзэл санааг 1914 онд Зарлигаар тогтоосон Монгол Улсын хууль зүйлийн бичигт анх удаа тусгаж, Улсын дээд доод хурлыг байгуулсан явдал билээ. Өөрөөр хэлбэл, монголчууд өрнө дахины хууль зүйн соёл, эрх зүйн сэтгэлгээний ололт болсон парламентат ёсны үзэл санаа, үндсэн зарчмуудтай ХХ зууны эхэн үеэс танилцаж эхэлсэн билээ ...”*⁵ гэсэн бол доктор Ч.Өнөрбаяр “...

² М.Дюверже, Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй. Уб., 2007, 13-14 дэх тал

³ Б.Чимид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Уб., 2011, 93 дахь тал

⁴ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн хөгжлийг судлахад шинэ хандлага нэн чухал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2004 №2 (05), 4 дэх тал

⁵ Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс, Уб., 2005, 198 дахь тал

XX зууны эхэн үеэс Монгол оронд өрнийн эрх зүйн сэтгэлгээний ололт, Үндсэн хуульт ёсны гол үнэт зүйл болсон парламентад ёсны үзэл санаа, тулгуур зарчим нэвтэрч эхэлсэн”⁶ гэх зэргээр тэмдэглэсэн нь бий.

Тиймээс өдгөө ихэнх судлаачид Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжлийн эхлэл 1911 оноос сууриа тавьж, 1924, 1940, 1960 оны социалист Үндсэн хуулийг дамжиж, 1992 онд ардчилсан Үндсэн хуультай золгож, өдгөө орчин үеийн чиг хандлагаар хөгжиж буйтай санал нэгдэж байна. Гэхдээ өмнө өгүүлсэнчлэн Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг 1924 оны Үндсэн хуулиас хойш авч үзэх хандлага амь бөхтэй оршсоор буйг дурдах хэрэгтэй.

Үндсэн хуулийн ангилал ба Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн үе шат

Дээр авч үзсэнтэй холбоотойгоор Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг янз бүрийн түвшинд хуваан ангилдаг. Үндсэн хуулийг олон хүчин зүйл, шалгуураар ангилах боломжтой. Тийм ч учраас судлаачид олон янзын ангилал төрлийг нэрлэн дурдсан байдаг.⁷

Хэдийгээр Үндсэн хуулийг олон зүйл шалгуураар ангилж болох боловч түүнд болгоомжтой хандах шаардлагатайг нэг бус судлаач сануулан тэмдэглэсэн нь бий. Тэрээр ялангуяа төрийн тогтолцооны үүднээс, янз бүрийн институцийн түвшинд ангилах нь учир дутагдалтайг тэмдэглээд улс төрийн үзэл санааны үүднээс ангилж⁸ болох саналыг дэвшүүлсэн байдаг. Улс төр, эрх зүйн харилцан хамаарлын зарчим хийгээд Монголын эрх зүйн түүх, Монголын Үндсэн хуулийн түүхэн хөгжлийн өвөрмөц онцлогийг харгалзвал дээрх судлаачийн ангилал илүү тохиромжтой байж болох юм.

Судлаачид эхэн үедээ цаг хугацааг шалгуур болгон 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль хэмээн ангилж, тэдгээрт холбогдох эрх зүйн аливаа асуудлыг судалж тайлбарлаж ирсэн байна. Ингэж үечлэх нь мөн чанар, олон талын ач холбогдлыг илэрхийлсэн үнэлэмж болж чадахгүй байна⁹ гэдэг шүүмжлэлд өртөх болсон. Ингээд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, мөн чанарыг харгалзан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжлийг 1) социалист (тоталитар) маягийн Үндсэн хуулийн, 2) ардчилсан маягийн Үндсэн хуулийн үе гэх хоёр үндсэн үед хуваан үзэх¹⁰ саналыг доктор Б.Чимид багш дэвшүүлэн тавьсан бөгөөд эхний үед буюу социалист маягийн Үндсэн хуулийн тухайд 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийг, ардчилсан маягийн Үндсэн хуулийн тухайд 1992 оны Үндсэн хуулийг хамруулан авч үзсэн. Тэрээр хожим эхний үеийг ...социалист хэв маягийн Үндсэн хуулийн үүсэл хөгжлийг дараах 3 үед хуваана, 1) Үндсэн хуульд байгуулалд шилжих урьдач нөхцөл бүрдүүлсэн үе нь

⁶ Ч.Өнөрбаяр, Үндсэн хуульд ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага, Уб., 2014, 129 дэх тал

⁷ Marco Goldoni and Michael A. Wilkinson The Return of the Material Constitution, The Cambridge Handbook on the Material Constitution, Cambridge University Press, 2023, pp 1-22; Dieter Grimm, Types of Constitutions, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 2012, pp 98-132; Ц.Сарантуяа, Төрийн ерөнхий онол, Уб., 1998, 46-48 дахь тал; С.Төмөр, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Монгол Улсын Үндсэн хууль: онол, үзэл баримтлалын тойм, Тэргүүн дэвтэр, Уб., 2002, 34-40 дэх тал; Б.Нармандах, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Уб., 2003, 31-35 дахь тал; Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Ерөнхий анги, Уб., 2006, 25-28 дахь тал; Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, Уб., 2017, 54-57 дахь тал; Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Харьцуулсан судалгаа, Уб., 2018, 64 71 дэх тал; Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, Хоёр дахь хэвлэл, Уб., 2021, 31-35 дахь тал гэх мэт.

⁸ Dieter Grimm, Types of Constitutions, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 2012, pp 98-132

⁹ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн хөгжлийг судлахад шинэ хандлага нэн чухал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2004 №2 (05), 5 дахь тал

¹⁰ Б.Чимид, Дурдсан бүтээл, 5 дахь тал

1911 оны эцсээс 1924 оны эцсийг хамаарна, 2) Монгол Улс 1921-1924 онд үндэсний эрх чөлөөний хувьсгал хийж Үндсэн хуульт байгуулалд шилжих босгыг алхсан, 3) Монгол Улс социалист маягийн Үндсэн хуульт байгууллыг тогтоон хэрэгжүүлсэн үе-1921-1990 оныг хамаарна¹¹ гэж нарийвчлан задалсан. Бас эхний ангилалдаа Үндсэн хуулийг бичмэл, бичмэл бус, холимог гэж ангилдаг. Уг шалгуураар үзвэл 1921 оны эцсээс 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-нд анхны Үндсэн хууль батлах хүртэл хугацаанд Монголд холимог Үндсэн хууль үйлчилж эхэлсэн гэж үзэж болмоор¹² гэсэн сонирхолтой атлаа зөрчилтэй таамаглал дэвшүүлсэн байдаг.

Үндсэн хуулийг хэлбэрийн хувьд бичмэл, бичмэл бус гэж ангилдаг тогтсон хандлага бас бий. Үүнийг мөн төрөлжүүлэн эмхэтгэсэн Үндсэн хууль, төрөлжүүлэн эмхэтгээгүй Үндсэн хууль гэж бичиж тэмдэглэдэг. Бичмэл Үндсэн хуулиар зөвхөн үндсэн хэм хэмжээг тогтоодог¹³ бөгөөд тэрхүү Үндсэн хууль нь хууль зүйн дээд эрэмбэтэй, бусад хэм хэмжээнийхээ цорын ганц эх сурвалж нь болдог хэд хэдэн актын нийлмэл цогцыг өөртөө агуулдаг¹⁴. Ийн үзвэл бичмэл Үндсэн хууль нь дан ганц актаас бус хэд хэдэн актаас бүрдэх боломжтой ажээ. Энэ тухайд судлаачид их төлөв Австрали, Финлянд, Швед улсын Үндсэн хуулийг жишээ болгон нэрлэдэг. Харин бичмэл бус Үндсэн хууль нь эрх зүйн хэм хэмжээ болон заншлын хэм хэмжээ, шүүхийн прецедент зэргээс бүрддэгээрээ бичмэл Үндсэн хуулиасаа ялгаатай. Судлаачдын гол болгон жишээ татдаг Их Британийн Үндсэн хууль нь бичмэл бус гэж нэрлэгддэг боловч энэ шаардлагыг хангадаггүй. Тухайлбал тус Үндсэн хууль нь 1215 оны Магна Харт, 1628 оны Гомдол гаргах эрхийн акт, 1689 оны Эрхийн тухай билль, 1700 оны Суурьшлын тухай акт, 1706 оны Нэгдлийн гэрээ гэх мэт олон эрх зүйн актаас бүрдэхээс гадна зарим харилцааг заншлын хэм хэмжээгээр зохицуулдаг. Өөрөөр хэлбэл бичмэл хуулиас гадна бичмэл бус эрх зүйн актаас бүрдэж байна. Иймд хэлбэрийн хувьд бичмэл, бичмэл бус гэж ангилах нь тийм ч оновчтой хувилбар биш бололтой.

Доктор Б.Чимид энэ үед холимог Үндсэн хууль үйлчилж эхэлсэн гэж үзэж болмоор¹⁵ гэсэн нь нэг талаар дээрхийг хүлээн зөвшөөрсний илрэл гэж дүгнэх үндэстэй. Гэхдээ холимог гэх нь тийм ч зохистой бус төдийгүй онолын хувьд ч тохиромжгүй юм. Доктор Ц.Сарантуяа *Материаллаг Үндсэн хууль нь*

- бичмэл Үндсэн хууль, эсхүл түүнтэй адилтгаж үзэх
- өөр бичмэл хууль, түүнчлэн
- бичмэл бус (системчлэгдээгүй эсхүл заншлын) зохицуулалтын хэлбэртэй байж болно¹⁶ гэжээ.

Тэрээр “өөр бичмэл хууль” гэдгээ Төрийн ерөнхий онол бүтээлийнхээ 47 дахь талын 2 дахь эшлэлд "БНМАУ-ын Үндсэн хууль ба түүнд холбогдох зарим актын эмхтгэл, Уб., 1972, 7-117 дахь талуудад эмхтгэн хэвлэсэн зарим дүрмийг

¹¹ Б.Чимид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Уб., 2011, 93-95 дахь тал

¹² Б.Чимид, Дурдсан бүтээл, 95 дахь тал

¹³ Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүй, Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, Уб., 2017, 56 дахь тал

¹⁴ Ш.Цогтоо, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Харьцуулсан судалгаа, Уб., 2018, 68 дахь тал

¹⁵ Б.Чимид, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Уб., 2011, 95 дахь тал

¹⁶ Ц.Сарантуяа, Төрийн ерөнхий онол, Уб., 1998, 47 дахь тал

үүнд жишээ болгон дурдаж болох юм¹⁷ гэсэн нь хэрэг дээрээ тухайн он жилүүдэд Монголд материаллаг Үндсэн хууль үйлчилж байсан гэж үзсэн хэрэг мөн. Харин *...бичмэл Үндсэн хуультай адилтгаж үзэх өөр бичмэл хууль...* гэж томъёолсныг эргэж харууштай мэт.

Орчин үед Үндсэн хуулийн зарим ангилал ач холбогдлоо алдаж буй¹⁸ боловч заримынх нь хувьд тогтвортой хэрэглэгдэж, улмаар илүү тодорхой, боловсронгуй болж хөгжиж буй. Тэгэхээр зөвхөн хэлбэр талыг барьж ангилах нь өдгөө нэгэнт ач холбогдлоо алдсан, бас дан гагц агуулга талыг үндэслэж ангилах нь бусад зарим шинж онцлогийг харгалзаагүй зэрэг шүүмжлэлийг дагуулдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хөгжил нэг талаас дэлхий нийтийн жишгийг даган хөгжсөн мэт боловч нөгөө талаас өөрийн онцлогийг нөхцөлдүүлсэн өвөрмөц сонин түүхтэй. Хөгжлийн эхэн үед гаднын ямар нэгэн оролцоогүйгээр хэд хэдэн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулсан, гадаад олон улсын Үндсэн хуулийг орчуулан судалсан, тэр бүү хэл харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн анхны судалгааг хийсэн¹⁹ зэрэг нь үүнийг хангалттай нотлох үндэслэл мөн. Нэмж дурдахад 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хууль нь социалист Үндсэн хуулийн ангилалд ямар шинжээрээ хамаарах эсэхийг өөр хооронд нь харьцуулах болон бусад шалгуураар үнэлэх, судлах хийгээд 1992 оны Үндсэн хууль аль төрөл ангилалд хамаарах буюу үнэхээр ардчилсан Үндсэн хууль мөн эсэхийг тодлох шаардлага бий. Ямар боловч 1924 оны Үндсэн хуулийн агуулгыг нухацтай ажиглавал түүнийг социалист Үндсэн хуулийн ангилалд хамааруулж байгаа нь ихээхэн эргэлзээтэй билээ. Мөн 1992 оны Үндсэн хууль либерал ардчилсан Үндсэн хууль уу?, либерал ардчилсан бус Үндсэн хууль уу?, либерал бус ардчилсан Үндсэн хууль уу?, эсвэл социал ба халамжит төрийн¹² Үндсэн хууль уу?, эсвэл социалист Үндсэн хууль уу?. Чухал бөгөөд сонирхолтой эдгээр асуулт өнөөг хүртэл хариултгүй байна.

Үндсэн хуулийн хувьсгал ба Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлсэн нь

Оршил хэсэгт авч үзсэн түүхэн нөхцөл байдал нэг талаар нэг нийгмээс нөгөөд шилжих шилжилтийн үе, нөгөө талаар мөн чанарын хувьд төдий л өөрчлөгдөөгүй буюу хэмжээгүй эрх хаант засаглалын хэлбэрийг хэвээр улируулан авсан нь монголын ирээдүйн хөгжлийн чиг хандлагад шинэ өөрчлөлтийг авчрах итгэл найдварыг үл төрүүлж байсан нь түүхэн үнэн. Гэвч монголын сэхээтнүүд, эх орончдын алсын харааны цөм чухам үндсэн хуульд байгуулалд шилжих, тийм байгууллыг тогтоох гол зорилгоор тодорхойлогдож байсан нь Монголд Үндсэн хуулийн хувьсгал бодит биеллээ олоход түүхэн чухал үүрэг гүйцэтгэсэн юм. Энд тэр бүхнийг дэлгэрэнгүй тоочих нь илүүц учраас жишээ болгон товч дурдахад 1912 оноос эрдэмтэн Цэвээн Жамсранов ерөнхий сайдын даалгавраар 1) “улсын дээд эрх барих ба улсыг засах, жич, улсын хэргийг эзэрхэн шийтгэх ёсыг төлөвлөн бичиж” түүний дагуу 2) Монгол Улсад “парламентын ёсыг нэвтрүүлж, улмаар Богд хааны өөрийн санаачилгаар 3)

¹⁷ Ц.Сарантуяа, Дурдсан бүтээл, 47 дахь тал, 2 дахь эшлэлийг үзнэ үү.

¹⁸ Тухайлбал, хаант болон бүгд найрамдах, эсхүл бичмэл болон бичмэл бус гэх мэт цөөнгүй ангиллууд цаг үеийн хөгжлийг даган хэрэглээнээс хумигдсаар байна.

¹⁹ Б.Батбаяр, Монголчуудын бие даан боловсруулсан Үндсэн хуулийн төслүүд ба харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн анхны судалгаа, ЭРХ ЗҮЙ/NUM LAW REVIEW онол, практик, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл [МУИС-Хууль зүйн сургууль] 2022 №1 (57), 1-32 дахь тал

Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулж, хэдийгээр энэ нь тухайн үедээ хэрэгжээгүй ч, 4) Үндсэн хуультай байх, тэр нь эрх мэдлийн чиг үүргийн хуваарилалтыг бий болгох, үүгээр дамжуулж улсыг жолоодох тийм үзэл санаа нэгэнт бий болсныг, түүнчлэн 5) гадаад орнуудын Үндсэн хуулийг орчуулах, харьцуулан судлах, түүгээр дамжуулж Монголын Үндсэн хуулийг төслийг боловсруулахад харгалзан үзэх суурь болгож байсан зэрэг олон зүйл ажлыг тоочиж болно. Ийнхүү үзэл санааны түвшинд бэлтгэл нөхцөлийг хангаж, тэр нь дараагийн шинэ төрийн үед Үндсэн хуулийн хувьсгал хийх таатай боломжийг бүрдүүлж, практикт хэрэгжихэд улс төрийн ямар нэгэн эсэргүүцэлтэй тулгаралгүй хэрэгжих бодит үндсийг бүрдүүлжээ.

1921 оны ардын хувьсгал ялснаар дээр дурдсан боломжийг хэрэгжүүлэх үүднээс юуны өмнө Засгийн газар, Улсын түр цагийн хурал, тэдгээрийн эрх хэмжээ, чиг үүргийг заан тогтоосон хууль дүрмийг баталж, улмаар Богд хааны эрхийг хязгаарлаж, Үндсэн хуулийн шинжтэй эрх зүйн актуудыг удаа дараагаар батлан дагаж шийтгүүлсэн нь угтаа практикт Үндсэн хуулийн хувьсгал хийсэн хэрэг юм. Ингэж Монгол Улсад үндсэн хуулийн шинэ байгуулалд шилжих асуудал бодит үйл хэрэг болж, түүний үндсэнд нэгдмэл бус Үндсэн хууль бодтой орших эхлэл тавигдсан юм. Эндээс нэгдмэл бус Үндсэн хууль гэж чухам юуг хэлээд байна вэ? гэдэг асуулт гарна. Үндсэн хуулийн ангилал ба Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн үе шат гэсэн хэсэгт авч үзсэнд тулгуурлаж, мөн Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн өөрийн нь өвөрмөц онцлог хийгээд Үндсэн хуулийн мөн чанар, тодруулбал Үндсэн хууль, үндсэн хуульд ёсны үзэл санааны үүднээс эргэцүүлбэл Монголын Үндсэн хуулийг хөгжлийг дараах ерөнхий гурван үед хуваах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд: 1) Үндсэн хуульд ёсны үзэл санаа нэвтэрсэн үе, 2) Нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн үе, 3) Нэгдмэл Үндсэн хуулийн үе.

Эхний ерөнхий үеийг тусгаар тогтнолоо сэргээн тунхагласан 1911 оноос эхлүүлэн 1921 оныг хүртэлх хугацааг хамруулах бөгөөд энэ үед монголчууд өрнийн эрх зүйн соёл, үндсэн хуульд ёсны үзэл номлолыг ултай судалж, үүний үндсэнд парламентын ёсыг бодит хэрэг болгосон зэрэг олон хүчин зүйлийг нэрлэн дурдаж болно. Хоёр дахь ерөнхий үеийг цаг хугацааны хувьд 1921-1924 оныг хамааруулж болох буюу өмнөх үе шатад бий болсон урьдач нөхцөл, бэлтгэл алхмыг бүрэн хангасны үндсэнд Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг хэрэгжүүлж, дагаж мөрдсөнд оршино. Гурав дахь үеийг нэгдмэл Үндсэн хуулийн үе гэж тодорхойлж, үүнийг дотор нь хэд хэдэн хэсэгт задалж, улмаар агуулга, мөн чанарыг үндэс болгож социалист маягийн, ардчилсан маягийн Үндсэн хууль гэж хуваасан Б.Чимид багшийн саналыг хүлээн зөвшөөрч буй. Иймээс Монголын Үндсэн хуулийн хөгжлийн түүхийг хэлбэрийн болоод агуулгын аль аль талыг бодолцож, хөгжлийн өвөрмөц онцлогийг харгалзан нэгдмэл, нэгдмэл бус гээд цааш агуулгын хувьд задлан ангилах нь зүйтэй болов уу.

Тэгвэл Монгол Улс нэгдмэл бус Үндсэн хуультай байсан гэдгийг ямар үндэслэлээр нотлох боломжтой вэ? Үүнийг олон зүйл баримтаар үндэслэн тогтоох бололцоотой. Тухайлбал 1921 онд баталсан Ардын түр Засгийн газрын дүрэм, Улсын Түр цагийн Хурлын дүрэм, Засгийн газрын төлөөлөгчдийн дүрэм, Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, 1922 оны Ардын Засгийн газрын Түр хурлын дүрэм, 1923 оны Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрэм, Засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, Нутгийн

захиргааны дүрэм зэрэг хэд хэдэн эрх зүйн актыг дурдаж болно. Эдгээрийг түүхч, хуульч эрдэмтдийн олонх нь Үндсэн хуулийн шинжтэй эрх зүйн баримт бичгүүд гэж үздэг.

Дурдсан эрх зүйн актууд нь их төлөв төрийн эрх мэдлийг бэхжүүлсэн, төрийн байгууллын тогтолцооны үндсийг бүрдүүлсэн, төрийн чиг үүргийн хуваарилалтыг хийсэн байдгаараа Үндсэн хуулийн шинжийг агуулж байна гэж үзэх үндэстэй. Нэг бус судлаач Богд хаан, Ардын засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг буюу Тангарагийн гэрээг *Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль байсан*²⁰ гэж үзсэн нь ч бий. Гэвч тус эрх зүйн актыг дангаар нь Үндсэн хууль хэмээн авч үзэх нь өрөөсгөл юм. Өмнө дурдсанчлан сонгодог жишээ болох Их Британийн Үндсэн хууль нь олон тооны актуудаас бүрддэг төдийгүй *нэгэнт нэгдсэн акт байдаггүй тул Их Британийн Үндсэн хууль чухам хэдэн актаас бүрддэг талаар Английн судлаачид ч нэгдсэн ойлголтгүй байдаг*²¹ гэдгийг бас бодолцох хэрэгтэй.

Иймд энэ үеийн Монголын Үндсэн хууль нь нэгдсэн нэг акт бус, харин хэд хэдэн актуудаас бүрдсэн, тэдгээр нь хааны эрх хэмжээг хязгаарласан, төрийн эрх мэдлийг бэхжүүлсэн, эрх мэдлийн чиг үүргийн хуваарилалтыг хийсэн, төрийн төв, орон нутгийн байгууллагын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг зохицуулсан, хэдийгээр тус тусдаа бие даасан эрх зүйн актууд мөн боловч эдгээр нь цогцоороо улсын үндсийг бүрдүүлж буй бөгөөд чухам энэ шинжээр нь нэгдмэл бус хэмээн томъёолж байгаа болно. Нөгөө талаар ийм Үндсэн хууль нь заавал албан ёсоор тунхагласан байх албагүй байдаг. Бас өмнө дурдсанчлан бичмэл буюу төрөлжүүлж эмхэтгэсэн Үндсэн хууль ч хэд хэдэн актаас бүрдсэн байдаг бөгөөд нэгдмэл бус Үндсэн хуулиас тухайн Үндсэн хуульд багтаж буй бусад бүрдэл хэсгүүд буюу актууд нь өөр хоорондоо нягт уялдаатай, бүхэлдээ нэгэн цогц нэгдмэл байдгаараа ялгаатай гэдгийг мартаж болохгүй.

Монгол Улсад нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчилж байсныг дээр дурдсан хэд хэдэн эрх зүйн актын хүрээнд болон Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн үзэл санааны үүднээс дараах байдлаар үндэслэн нотлох боломжтой. Үүнийг хэлбэр, агуулгын 2 үндсэн хэсэгт хуваан авч үзэх нь зохистой.

Нэг. Хэлбэрийн хувьд нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүтцэд тухайн үед батлагдаж хэрэгжсэн хэд хэдэн эрх зүйн баримт бичгүүдийг хамруулан авч үзэх шаардлагатай. Энд төлөөлөл болгож заримыг дурдъя.

1. Монгол Улсын Засгийн газраас “Засгийн хэргийг бүгд түр захиран шийтгэх газраас Монгол газраа суулгах төлөөний түшмэлийн дагаж явах дүрэм хэмжээ” буюу Засгийн газрын төлөөлөгчийн дүрмийг удаа дараа батлан дагаж шийтгүүлсэн бөгөөд энэ дүрмийн агуулгаас үзвэл Засгийн газрын төлөөний түшмэл нь үндсэндээ төрийн бодлогыг орон нутагт хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавих гол үүрэгтэй, төр иргэнийг холбогч өвөрмөц институт байсан нь харагддаг. Монгол Улсын нийт иргэдийн хэрэгцээ, ашиг сонирхлыг хангах, хамгаалах, зохицуулах, дэмжлэг үзүүлэх, хяналт тавих зэрэг зорилгоор төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, үүний тулд Засгийн газраас

²⁰ Ч.Болдбаатар, Д.Мөнх-Очир, "Тангарагийн гэрээ" бичиг дэх хоёр нэр томъёоны тухай таамаглал, 1921 оны Монголын хувьсгалын түүхийн өгүүллүүд, I боть, Эрхэлсэн Н.Хишигт. Уб., 2021, 842-846 дахь тал

²¹ Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Ерөнхий анги, Уб., 2006, 26 дахь тал

төлөөний этгээдээр дамжуулан удирдах, ийм замаар хүн амд хүрч үйлчлэх, нэг ёсондоо бүх шатны нэгжид төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа Засгийн газрын төлөөлөгчөөр дамжин хэрэгждэг байв. Засгийн газрын төлөөлөгч нь энэ дүрмийн дагуу эрх эдэлж, үүрэг хүлээдэг, түүний үндсийг тус дүрмийн хүрээнд зохицуулсан зэрэг нь Үндсэн хуулийн шинжийг агуулж байна гэж үзэх боломжтой юм.

2. Ардын Засгийн газраас 1921 оны 9 сард Улсын түр цагийн хурлыг байгуулах тогтоол, мөн Улсын түр цагийн хурлын дүрмийг баталсан. Улсын түр цагийн хурлын дүрмээр Улсын түр цагийн хурлын үйл ажиллагааны зарчим, эрх зүйн үндсийг тогтоож, төлөөллийн ардчиллын үзэл санаа, парламентын гишүүний бие даасан байдал, хурлын дэгийн зарчим, хэм хэмжээг хуульчлан баталгаажуулснаараа ихээхэн ач холбогдолтой болсон юм. Тус хурал нь монголын нийгмийн анги давхрааны төлөөллийг оролцуулсан, Засгийн газарт зөвлөх эрхтэй, хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэггүй, харин хууль дүрмийн төсөл санаачлах, боловсруулах үүрэгтэй, шилжилтийн шинжтэй байгууллага байв. Энэ дүрмээр Хурлын байгууллагын эрх зүйн үндэс, үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, хурлын төлөөлөгчдийн эрх, үүрэг, ажиллах зарчим, ер *парламентат ёсны суурь зарчим, хэм хэмжээг тусгасан*²² тул нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүрдэл хэсгийн нэг гэж үзэж болно.

3. Нэгдмэл бус Үндсэн хуульд хамаарах дараагийн гол эх сурвалж бол 1921 оны 11 дүгээр сарын 1-ний өдөр баталсан Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг болно. Энэ эрх зүйн актаар төр шашны хэргийг тусгаарлаж, төрийн тэргүүн болон Засгийн газрын эрх, үүргийн хууль зүйн үндсийг тодорхойлсонд гол ач холбогдол нь оршино. Оршил бүхий 9 зүйлт тус актын 1 дүгээр зүйлд: *Монгол Улсын Богд хаан Жавзандамба хутагт шарын шашны Богд эзэн болох тул улс төрийн хэрэгт холбогдолгүй, шашны бүхүй хэргийг хязгааргүй эрхэлбэл зохино.*²³ гэж заажээ. Энэ заалтыг үндэслэн олонх судлаачид Богд хааныг улс төрийн эрх мэдэлгүй байсан мэтээр өгүүлсэн нь бий. Хууль тогтоох үйл ажиллагаа хийгээд төрийн бусад институттэй харилцах харилцаа, зохицуулсан эрх зүйн хэм хэмжээний агуулгыг харвал энэ нь олон зүйлээр няцаагддаг. Энэ дүрмээр Засгийн газрын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим хийгээд засгийн эрх ард түмний гарт байх, Засгийн газрын тогтоосон хууль тогтоомжид Богд хаан хориг тавих зэргийг албан ёсоор хуульчлан тогтоосон, профессор Н.Лүндэндоржийн онож дүгнэснээр *...ардын эрхт ёсыг эрх зүйн хувьд баталгаажуулж, монгол төрийн иргэнлэг шинжийг бүрдүүлэх, эрх мэдлийн өндөрлөгүүдэд хуваарилалт хийхийг оролдсон эхлэл*²⁴ байсан төдийгүй тэдгээрийн практикт бодитоор хэрэгжсэнийг нотлох нотолгоо цөөнгүй билээ. Үндсэндээ төрийн байгууллын тогтолцоонд Засгийн газар, төрийн тэргүүн (хаан)-ий статус ямар байхыг тогтоож, тэдгээрийн хоорондын харилцааны эрх зүйн үндэс, үйл ажиллагааны зарчмыг хуульчилсан гэдэг утгаараа тус эрх зүйн акт нь нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүрдлийн бас нэг хэсэг мөн юм.

4. Монгол Улсын ардын Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм.²⁵ Энэ дүрмийн тухайд

²² Л.Өлзийсайхан, Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ, Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон судалгааны ажил, Уб., 2021, 106 дахь тал

²³ Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, МУУТА, X-1, Д-1, Хн-13

²⁴ Н.Лүндэндорж, Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, Уб., 2002, 233 дахь тал

²⁵ МУУТА, X-1, Д-1, Хн-31

нарийвчилсан судалгаа үгүй тул бага зэрэг дэлгэрэнгүй авч үзье. Дүрэмд зааснаас үзвэл Засгийн газар хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүн таслах зэрэг төрийн дээд бүх эрхийг хадгалан шийдвэрлэх (1 дүгээр зүйл) өргөн эрх мэдэлтэй бөгөөд Засгийн газрын хурал нь төрийн байгууллагыг байгуулах татан буулгах, тэдгээрийн зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны дүрэм хэмжээг тогтоох, өөрчлөх, хүчингүй болгох, төрийн байгууллагад ажиллах орон тоог тогтоож, тэдгээрт ажиллах албан хаагчдыг томилох, огцруулах, шилжүүлэн ажиллуулах, бүх нийтийн болон хэсэгчилсэн онц байдал зарлах, төрийн дээд албан тушаалтанд холбогдуулж гаргасан өргөдөл гомдлыг хянах, шийдвэрлэх, засаг захиргааны хуваарь тогтоох, гадаад улстай гэрээ байгуулах, дайн зарлах, найрамдах, улсын төсөв хийгээд төрийн тэргүүний төсвийг батлах, улсын төсөвт хяналт тавих (2 дугаар зүйл), хуулийн төслийн эхийг хэлэлцэх, хэлэлцэх асуудлын тухайд холбогдох газруудаас санал авах, эдгээрийг Улсын түр цагийн хурлаар хэлэлцүүлэх (5 дугаар зүйл) гэх мэт эрхийг хэрэгжүүлэхээр шийдвэрлэсэн байна. Дүрмийн 6-10 дугаар зүйлд Засгийн газрын хурлын бүтэц, зохион байгуулалт, ямар субъект таслан шийдвэрлэх эрхтэй байх хийгээд ямар субъект саналын эрхтэй, эрхгүйг заан тогтоож, тэдгээрийг хэрхэн томилох, огцруулах асуудлыг зохицуулжээ. Мөн Засгийн газрын хурлын Эрхлэх товчооны бүтэц, эрх үүргийг тодорхойлсон (12 дугаар зүйл) нь тус товчоо Засгийн газрын хурлын өдөр тутмын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтыг арга зүйн удирдлагаар хангах гол нэгж байсныг харуулж байна. Цаашилбал, Засгийн газрын хурлын үйл ажиллагааны хэлбэрийг тогтсон хурал, онц хурал, мөн нууц, нууц бус хурал хэмээн ялган тодорхойлж, тэдгээрийн хуралдах тов хугацаа, бүрэлдэхүүн зэргийг (14-17 дугаар зүйл) тусгаснаас гадна Хурал хэрхэн хуралдах тухай (18 дугаар зүйл) тусгай дүрмийг батлан хавсаргажээ. Дүрмийн 20-27 дугаар зүйлд Ардын Засгийн газар Улсын түр цагийн хурлын хоорондын харилцааны эрх зүйн үндсийг тогтоосон байна. Улсын түр цагийн хурал дүрмийн 5 дугаар зүйлд заасны дагуу асуудлыг хэлэлцээд тодорхой санал гаргах бөгөөд саналыг Засгийн газрын хурлаар хэлэлцэх (20 дугаар зүйл), хэрэв Улсын түр цагийн хурал 15 хоногийн дотор санал эс ирүүлбэл Засгийн газрын хурал өөрөө шийдвэрлэх (21 дүгээр зүйл), мөн Засгийн газрын хурлаас Улсын түр цагийн хуралд хугацаатай үүрэг өгөх, түүнийг нь дөрөв хоногийн дотор ирүүлээгүй бол Засгийн газрын хурал мөн өөрөө шийдвэрлэх (22 дугаар), түүнчлэн өөр бусад цөөнгүй асуудлаар тус хоёр байгууллагын харилцааны асуудлыг (23-27) зохицуулсан юм. Засгийн газрын хурлын бүтцэд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Цааз хууль эмхлэх хэлтэстэй байхаар зохион байгуулж, тэдгээрийг Засгийн газрын эрхлэх товчооны шууд удирдлагад хамааруулсан нь (29 дүгээр зүйл) Засгийн газрын хурлын эрхлэх асуудлын хүрээний бодлогыг шуурхай хэрэгжүүлэх, зохицуулах чиг үүргийг хангахтай (31 дүгээр зүйл) холбоотой байв. Анх 1921 онд Засгийн газрын нарийн бичгийн дарга нэрээр эх үүсвэрээ тавьж байсан эл нэгж энэ үеэс илүү боловсронгуй болж, чиг үүргийн хувьд дараа дараагийн үеийн Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн юм. Дүрмийн 32-37 дугаар зүйлд Цааз хууль эмхлэх хэлтсийн орон тоо (32 дугаар зүйл), хүлээх үүрэг (33 дугаар зүйл), үйл ажиллагааны журмын (34-37 дугаар зүйл) тухай зохицуулсан бөгөөд дүрэмд буй заалтуудаас харвал мөн хууль тогтоомжийн системчлэлтэй холбоотой асуудлыг хөндсөн байхаас гадна хууль тогтоох үйл ажиллагааны эцсийн шатны буюу хууль тогтоомжийг хэвлэн нийтлэх, түгээхтэй холбоотой харилцааг бас зохицуулсан нь сонирхолтой. Эцэст нь 18 дугаар зүйлд заасныг журамлан "Засгийн газрын хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухайн дүрэм"-ийг тусгайлан тогтоож хавсаргасан. Түүнд Засгийн

газрын хурлаар хэлэлцэх асуудлын жагсаалтыг Эрхлэх товчооноос тогтоох, Засгийн газрын хурлын гишүүд болон Түр цагийн хурлын дарга нар хуралд хэлэлцүүлэх асуудлыг 3 хоногийн өмнө Ерөнхий сайдад мэдүүлэх, түүнийг нь дараагийн хурлаар хэлэлцүүлэх ажлыг Эрхлэх товчоо зохион байгуулах, хурал болохоос 1 өдрийн өмнө гишүүдэд зар хүргэх, хэрэв хуралд ирэх бололцоогүй бол урьдчилан мэдэгдэх, хүндэтгэн үзэх шалтгаангүйгээр хурал тасалбал, мөн хожигдож ирвэл хариуцлага хүлээлгэх, хурлын дэгийг сахих, хэлэлцэх асуудлыг төлөвлөгөөний дагуу явуулах, ирц бүрдсэн тохиолдолд (гишүүдийн 50 хувь ирсэн бол) хурлыг Ерөнхий сайд нээх, ирц бүрдээгүй бол хойшлуулах, дарааллын дагуу асуудлыг хэлэлцэх, гишүүдэд асуулт асуух, үг хэлэх зөвшөөрөл өгөх, түүнд холбогдох журам, хурлыг завсарлах, санал хураах журам, олонхын саналаар асуудлыг шийдвэрлэх, олонхтой санал эс нийлбэл тусгай санал гаргах, тусгай саналыг хурлын тэмдэглэлд хавсаргах, хурлын тэмдэглэл хөтлөх, төрийн тэргүүний саналаар асуудлыг хэлэлцэх гэх мэт хурлын үйл ажиллагаа, дэгийн асуудлыг нэлээд дэлгэрэнгүй байдлаар зохицуулсан, товчоор хэлбэл хуралдааны дэгийн суурь хэм хэмжээ, үндсэн зарчмыг тодорхойлж өгснөөрөө ихээхэн ач холбогдолтой болсон төдийгүй дараа дараагийн Улсын хурлын дүрмийн эрх зүйн үндэс болж өгчээ.

Дүрмийн 5-р зүйлд буй заалт их анхаарал татаж буй. Тэр нь ... *эдүгээ хэрэглэж бүхүй Үндсэн хуулийг өөрчлөх ба шинээр Үндсэн хууль гаргах...*²⁶ гэх заалт юм. Дурдсан заалтаас үзвэл Үндсэн хуулийг батлах, түүнд өөрчлөлт оруулах асуудлыг эхлээд Улсын түр цагийн хурлаар хэлэлцэн, дараа нь Засгийн газрын хурлаар эцэслэн шийдвэрлэж байхаар тусгажээ. Харин ...*эдүгээ хэрэглэж бүхүй Үндсэн хууль* гэж чухам юуг хэлж байна вэ? Тухайн үед нэгдмэл Үндсэн хуультай болоогүй байсан тул төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, улсын үндсийг тогтоож буй дурдсан актуудыг бүхэлд нь Үндсэн хууль хэмээн үзсэн юм биш байгаа гэж эргэцүүлэхэд эрхгүй хүргэж байна. Хэрэв тийм гэдэг нь нотлогдвол энд бидний дэвшүүлсэн саналыг нотлох бас нэг үндэслэгээ болох юм.

5. Улсын (их) хурлын дүрэм. Засгийн газраас Улсын их хурал буюу хууль тогтоох байгууллагын эрх зүйн үндсийг тогтоох зорилгоор түүний дүрмийг хоёр ч удаа боловсруулж, баталсан байдаг. Энэ нь 1923 онд боловсруулсан Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, нөгөө нь 1924 онд боловсруулсан Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Улсын хурлын дүрэм юм. Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрмийн 2 дугаар зүйлд Энэхүү Улсын Их Хурал нь ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын дээд эрхийг хадгалах газар болно гэж заасан. Ийнхүү төрийн дээд эрх барих байгууллага бол Улсын их хурал мөн гэдгийг бататган хуульчилсан нь Улсын хурал хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх ёстой гэсэн тэр үзэл санаа 1921 оноос явсаар сая Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрмээр баталгаажсан нь энэ байв. Судлаачид эл хоёр дүрмийн тухайд товч дурдахаас бус нарийвчлан судалсангүй. Харин Засгийн газрын хурлын түр зуурын дүрмээс Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Улсын хурлын дүрэм нь төрийн зохион байгуулалт, бүрэн эрхийн үндсийг шинээр өөрчлөн зохион байгуулсан тул хэм хэмжээний агуулгын тухайд ихээхэн ялгаатай, өөрөөр хэлбэл Улсын их хурал хууль тогтоох үйл ажиллагааг дангаар эрхлэн шийтгэх болсонтой холбоотойгоор өөрчлөгдсөн зүйл

²⁶ МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-31, 5 дахь тал

байхаас гадна өмнөх дүрмийн зохицуулалтаас уламжлан авч хэрэглэсэн зүйл бас багагүй бий билээ. Хураангуйлбал, 1921 оны Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, 1922 оны Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм, 1923 оны Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын "Улсын хурлын дүрэм", 1924 оны БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрмүүд нь түүхэн залгамж шинжтэй, парламент, парламентат ёсны суурь үнэт зүйлсийг тодорхойлж, үүгээрээ нэгдмэл Үндсэн хууль, түүний үндсэн дээр байгуулагдсан Улсын их хурлын зохион байгуулалт, бүрэн эрх, үйл ажиллагааны хэлбэр, журмын суурийг тавьсан юм. Иймийн учир нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бас нэг институт буюу бүрдэл хэсгийг агуулж байна гэж үзэж болно.

6. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл бөгөөд улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагддаг. Төрийн байгууламж гэх энэ нэр томъёогоор *улсын бүтцийг илэрхийлдэг бөгөөд тухайн улсын нутаг дэвсгэрийг засаг захиргааны талаар хэрхэн хуваарилж, хүн амаа харьяалуулан, орон нутгаа жолоодох, тэндхийн эрх барих газруудтай эрх зүйн ямар байдалтай харилцахыг тогтоон явуулдаг*²⁷. Монголчууд 1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээснээс хойш засаг захиргааны хувьд хэд хэдэн шинэтгэл хийсэн. Анх Манжийн төрийн үед 30 гаруй хошуу болгон хувааж, улмаар энэ нь нэмэгдэн нэмэгдсээр 120 гаруй болсныг 1913 онд тэр үеийн улсын гол хууль болох Монгол Улсын хууль зүйлийн бичигт 6 аймаг, 125 хошуутай байхаар тогтоон журамлаж, албан ёсоор дагаж шийтгүүлжээ. Гэхдээ хошуу, шавь отгийн тооны хувьд янз бүрийн зөрүүтэй мэдээлэл бий. Ямар боловч тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улсын хувьд нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын асуудлыг ийнхүү хуульчлан баталгаажуулсан нь хожим нэгдсэн зохион байгуулалтад орох суурь үндсийг бүрдүүлсэн юм. Харин хувьсгалын дараахнаас буюу 1922 оноос хойш нутгийн захиргааны үндсэн өөрчлөлтийг буюу хууль тогтоомжийн шинэтгэлийг хийх үндсийг бүрдүүлж, улмаар 1923 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн нь нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтын Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндэс бүрдэх гол нөхцөл болов. Үүний хүрээнд Ардын Засгийн газраас 1923 онд "Монгол улсын нутгийн захиргааны дүрэм", "Монголын олон засаг ба засаг бус ван, гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм", "Их шавийн захиргааны дүрэм", "Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм", "Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм", "Улаанбаатар хотын захиргааны газрын дагаж явах дүрэм", цаашилбал, аймаг, сум, багийн дүрмийг, тэрчлэн нутгийн захиргаанд холбогдох олон хуульчилсан актуудыг баталж мөрдүүлсэн юм. Энэ үед батлан дагаж шийтгүүлсэн дээр дурдсан хууль дүрмүүдийг олонх судлаачид орон нутагт шинэ засгийн тогтолцоог бий болгох эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн Үндсэн хуульчилсан хууль, Үндсэн хуулийн шинжтэй акт гэх зэргээр санал нэгтэй тэмдэглэсэн байдаг. Энэ тухайн дүрмүүдийг Нутгийн захиргааны дүрэм хийгээд Монголын засаг ба засаг бус ван, гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрмээр төлөөлүүлэн товчхон дурдъя.

1922 онд Намын төв хороо Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрэм, Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрмийг баталсан бөгөөд Намын төв хорооны шийдвэрийг үндэслэн Ардын Засгийн газраас 1923 оны 1 сард нийтэд зарлан тогтоожээ. Монголын олон засаг ба засаг бус ван, гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм нь 14 зүйлтэй, цомхон боловч утга агуулгын хувьд үлэмж ач холбогдол бүхий эх сурвалж мөн. Энэ дүрмээр хуучин хэрэглэж байсан язгуур хэргэм

²⁷ Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, Уб., 2004, 45 дахь тал

зэргийг хэрэгсэхгүй болгож, түүний оронд засаг дарга, хошуу дарга гэсэн албан тушаалыг бий болгожээ. Мөн хамжлагын ёсыг устгасантай холбоотойгоор урьд татварлан авдаг байсан бүхий л зүйлийг зогсоожээ. Засаг дарга, ван гүнгийн эрдэм боловсролыг харгалзан улс төрийн албанд ажиллуулах ёсыг тогтоов. Гэсэн хэдий ч Засаг даргын ор гарвал үр хүүхдэд нь зохихыг үзэж залгамжлуулахыг тус дүрмээр хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Харин ...*Гагцхүү засаг даргын орыг харьяат хошууны хурлаар шүүмжлэн хэлэлцэж тайж ард гэж ялгаварлахгүй, насанд хүрсэн бөгөөд бичиг хэрэгт боловсронгуй, ард олны тусыг бодох шударга цэгц хүнийг сонгож, Засгийн газар батлуулан хошууны дарга тавивал зохино. Үүнд тайлбарлах нь: Хошууны даргын аливаа эрх хэмжээг засаг даргатай нэгэн адил явуулна. Гагцхүү үе улируулахгүй болно.*²⁸ гэсэн нь төрийн албан хаагчдыг сонгон шалгаруулахдаа боловсролыг нэн тэргүүнээ анхаарахаас гадна язгуур угсаа хамаарахгүйгээр тухайн шалгуур болзлыг хангаж байвал тайж, ард гэж ялгаварлахгүй хэн хүн орох боломжийг олгожээ. Тэрчлэн засаг дарга, хошуу даргын албыг хуулийн дагуу явуулахгүй, осол хазгай явуулбал хүлээлгэх хариуцлагыг тусгаж, улмаар хууль журмыг ягштал баримталж, аливаа асуудлыг дангаар бус хамтын удирдлагын зарчмыг удирдлага болгон ажиллахыг ч тусгасан байна. Дээрхээс үзвэл энэ дүрмийн үндсэн гол ач холбогдлыг засгийн эх сурвалж ард түмнээс эхтэй байх үндсэн хуульт ёсны суурь зарчмыг бага бус боловч тусган тодорхойлсон байна гэж үзүүштэй. Эл үзэл санааг дараа дараагийн нутгийн захиргаанд холбогдох дүрмүүд уламжлан авч, гүнзгийрүүлэн тусгасан байдаг. Нутгийн захиргааны дүрмийн 1 дүгээр зүйлд: *Бидний Монгол Улс нэгэнт ардын эрхтэй хэмжээт цаазат улсын засгийг байгуулсны тулд, арван гэрээс дээш баг, сум, хошуу, аймаг, улсын Засгийн газар хүртэл тус тусын ардын төлөөлөгчдийг сонгон хуралдуулж, дэс дараалан хурал байгуулан, элдэв хэрэг зүйлийг шүүмжлэн хэлэлцүүлж, олонхын саналаар таслан тогтоож, ардын эрхийг эрхэмлэн хүндэтгэвэл зохино.*²⁹ гэж зааснаар орон нутгийн хэмжээнд аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэсэн шат дараалсан хурал байгуулж, ардчилсан зарчмаар ажиллах төлөөлөгчдийн байгууллагын тогтолцоог бий болгож, тэдгээрийн үйл ажиллагаа, бүрэн эрхийг тодорхойлов. Нэг үгээр төрийн байгууламжийн тулгуур үндсийг бэхжүүлсэн юм. Тус дүрмээс харвал дээр дурдсан бүх шатны хурал, захиргааны байгууллагын бүтэц, эрх хэмжээг тус бүрд нь нарийвчлан тодорхойлсон байна. Арван гэр, баг, сумын дүрэм болон хошууны хурлын дүрэм, засаг дарга ба хошууны тамгын газрын дүрэм гэх мэт. Нэгж тус бүр өөр өөрийн харьяалах нутаг дэвсгэрт иргэдийг төлөөлж төрийн хэргийг явуулах, нэгж тус бүрийн хурал удирдлагаа сонгох, бүтэц орон тоогоо тогтоох, дээд шатны хурлын төлөөлөгчдөө сонгох, бас доод шатны хурал дээд шатны хуралд захирагдах зэрэг дэвшилт олон зарчмыг тусгасан нь энэ дүрмийн бас нэг онцлог байв.

Ийнхүү Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрмийн зарчмаар Аймгийн захиргааны дүрэм, Их шавийн захиргааны дүрэм, Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм, Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм, цаашилбал Улаанбаатар хотын захиргааны дүрэм гэх мэт ер нутгийн захиргаанд холбогдох олон хууль дүрэм, тогтоол шийдвэр гарч батлагдсан бөгөөд үүний үндсэнд Монгол Улсын төрийн байгууламжийн тогтолцоо бүрдсэн билээ. Хураангуйлбал, тэр үеийн засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эрх хэмжээ, чиг үүрэг, зохион байгуулалт, удирдлагын зарчмыг дурдсан дүрмүүдээр хуульчлан тодорхойлж дагаж мөрджээ. Эдгээр дүрмүүд

²⁸ Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, 5 дугаар зүйл

²⁹ Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрэм, 1 дүгээр зүйл

нь засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хуваарь буюу улсын зохион байгуулалтын бүтцийг тодорхойлон тогтоож, түүний суурь хэм хэмжээг хуульчлан зохицуулсан зэргээрээ нэгдмэл бус Үндсэн хуулийн бүрдлийг агуулж байна.

Ерөнхийд нь авч үзвэл 1924 онд нэгдмэл Үндсэн хууль батлах хүртэл хугацаанд өмнө авч үзсэн Засгийн газрын төлөөлөгчийн дүрэм, Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм, Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрэм, Улсын хурал хуралдах заавар, Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм, Монголын олон засаг ба засаг бус, ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, Аймгийн захиргааны дүрэм, Их шавийн захиргааны дүрэм, Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм, Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм, Эдийн засгийн үндсэн бодлого (энэ тухай дурдаагүй хэдий ч хамаарна) зэрэг хууль дүрмүүд хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан нь хэрэг дээрээ Үндсэн хуулийн зохицуулалтын үүргийг гүйцэтгэж байсан бөгөөд тодруулбал эдгээр нь цогцоороо нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчилж байсан гэж үзэх үндэслэлийг нөхцөлдүүлж байна.

Эдгээр хууль дүрмүүд Монгол Улсын төрийн байгуулал, байгууламж, нийгэм-улс төр-эдийн засгийн тогтолцоог үндсэнд нь бүрдүүлсэн юм. Эрх мэдлийн чиг үүргийг зааглах үйл ажиллагааны хүрээнд удаа дараагийн тогтоосон хурлын дүрмийг тухайлбал Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм батлагдаад нэн удаагүй байтал төрийн удирдлагын бүгд найрамдах хэлбэрт шилжсэнээр 3 сарын дараа өмнөх хуулиа шинэчлэн БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрэм хэмээн нэрийдэж баталсан байдаг. Энэ бол хууль тогтоох байгууллагын чиг үүргийг салгаж, байх ёстой зүйлийн үүднээс хандсан зүйл болохоос бус нэгдмэл *Үндсэн хуульд шилжих бэлтгэл байсан* гэж үзэхэд эргэлзээтэй.

Хоёр. Хэлбэрийн асуудал чухал боловч дэвшүүлсэн санааг дангаараа хангалттай нотлох үндэслэл болж чадахгүй байж мэднэ. Иймд агуулгын түвшинд Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн үзэл санаа, үндсэн хуульд ёсны үүднээс авч үзэхийг дараагийн нэг үндэслэгээ болгож байна.

1. Түүх сөхвөл ердөө 10 орчим жилийн өмнөөс монголчууд үндсэн хуульд ёсны үзэл онолын талаар сайтар судалж, удалгүй түүнийг практикт нэвтрүүлсэн байдаг. Хамгийн тод жишээ бол монголд парламентын үзэл санааг, тийм байгууллыг бодит үйл хэрэг болгосон явдал байв. Мөн хэд хэдэн Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулсан бөгөөд тэдгээр төслийн гол үзэл санаа нь орчин үеийн Үндсэн хуулийн үзэл санаа, агуулга, мөн чанарыг, зүй ёсны хөгжлийн чиг хандлагыг баримталсан байдгаараа онцлогтой. Эндээс Үндсэн хууль гэж юу вэ? Үндсэн хууль юуны тулд оршдог вэ? гэдгийг, хүн төрөлхтний өөрсдийн бий болгосон энэ үнэт зүйлийн мөн чанарыг монголчууд хэрэг дээрээ сайн ойлгож, мэдэрч, тийм ч учраас эдгээр алхмыг, үйл ажиллагааг идэвхтэй өрнүүлсэн биз ээ. Өөрөөр хэлбэл үзэл санааны түвшинд нэгэнт хүлээн зөвшөөрсөн учраас тийм байгууллыг бүтээхийг эрмэлзэн тэмцэж байсан нь Үндсэн хуулийн тухай ойлголт хандлагыг зөв ойлгож байсныг харуулж байна.

2. Өгүүллийн эхэнд Үндсэн хууль хэмээх баримт бичгийг эрх мэдлийг хуваарилсан уу, хязгаарласан уу, хүний эрхийг тогтоож хамгаалсан уу гэдгээр нь

Үндсэн хууль мөн эсэхийг тогтоодог ерөнхий гол шалгуур үзүүлэлтийн тухай цухас дурдсан билээ. Тэгэхээр юуны өмнө сая авч үзсэн хэд хэдэн эрх зүйн актаар дамжуулж Монголд нэгдмэл бус Үндсэн хууль оршин байсныг тодорхой баримтын хүрээнд гаргаж ирлээ. Тэрхүү баримтуудад төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын зохион байгуулалт, чиг үүргийн хуваарилалт буюу аль субъект ямар эрх эдэлж, үүрэг хүлээхийг зааж, тэдгээр байгууллагын хоорондын харилцааны журмыг тогтоосон байна гэдэг нь төрийн эрх мэдлийг хязгаарласан байгаагийн илрэл мөн. Үндсэн хуулийн гол зорилго нь төрийн эрхийг хязгаарлах, ингэснээр хүний эрх, эрх чөлөөг хангах явдал юм. Дээрх баримтуудад эрх мэдэл хуваарилагдсан байгаа нь цаашдаа хүний эрхийг хангах, хамгаалах тэр үзэл санаа хүссэн, эс хүссэн ч Үндсэн хуулийн түвшинд яригдах эсэх нь цаг хугацааны асуудал байв. Харамсалтай нь улс төрийн түүхэн нөхцөл байдлаас шалтгаалж олон хүчин зүйлийн нөлөөгөөр гэнэтхэн нэгдмэл Үндсэн хуультай болох эхлэл тавигдсан нь Монголын үндсэн хуулийн хөгжлийг гажуудалд хүргэсэн юм. Гэвч Үндсэн хуулийн үзэл санааны түвшинд энэ хүртэл явж ирсэн түүх нь өөрөө юуг илэрхийлж байна вэ? гэдэг нь чухал ач холбогдолтой. Өөрөөр хэлбэл монголчууд энэ үед Үндсэн хууль гэх баримт бичгийг үзэл санааны түвшинд Үндсэн хууль бол бодит байдлыг тодорхойлдоггүй, харин бий болох ёстой нөхцөлийг тодорхойлдог гэдгийг сайтар ухаарч байсныг нэгдмэл бус Үндсэн хуульд хамаарах олон баримтуудаас харах боломжтой. Тийм ч учраас эхлээд төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, хязгаарлаж, улмаар үүний үндсэнд хүний эрхийг тогтоон хамгаалахыг зорьж байсан болов уу. Яг л Европын улсууд эхлээд хааны эрхийг хязгаарлаж, дараа нь хүний эрхийг тогтоон хамгаалж, нэгдмэл Үндсэн хуультай болсонтой адил юм.

3. Эцэст нь үндсэн хуульд ёс буюу монголчууд үүнд хэрхэн анхаарч байсан эсэх тухайд цөөн зүйлийг хэлэхийг хүсэж байна. Үндсэн хуульд ёс, түүгээр тодорхойлогдож буй аливаа үзэгдэл харилцаа үзэл санаанаас үзэл баримтлал руу, үзэл баримтлалаас хүлээн зөвшөөрөгдсөн үнэт зүйл болтол хөгжихдөө улс бүрийн онцлог, хөгжлийн хүрсэн түвшнээс шалтгаалж янз бүрийн замаар дамжин төлөвшдөг. Монголчуудын тухайд үүнийг анх хамгийн зөв хувилбараар ойлгон хүлээж авч хэрэгжүүлэхийг зорьсон нь түүхэн үнэн. Нэгдмэл Үндсэн хуультай болохоор зорьж, тэр нь хараахан бүтэлгүйтэж, улмаар гаднын түрэмгийлэгчид нэвтэрч улс төрийн нэн ээдрээтэй нөхцөлөөс гарсан даруйд дахин Үндсэн хуультай болох зорилго тавьсан нь тэр үеийн Засгийн газрын явуулсан үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлсэн бодлого, энэ өгүүлэлд авч үзсэн цөөнгүй баримтууд нотолно. Харамсалтай нь гажуудлын зам руу халтирснаар ихээхэн хугацаа алдсан тал бий. Эндээс Европын эрх зүйн соёл сэтгэлгээний ололт болсон Үндсэн хууль, үндсэн хуульд ёсны үзэл онолын тухайд монголчууд анх түрүүн хамгийн соргогоор хүлээн авч, өөриймшүүлэн нутагшуулах эх үндсийг зөв тавьсан боловч явцын дунд гаднын нөлөөгөөр бурууджээ гэсэн дүгнэлт хийж болно. Бас дээр авч үзсэн дурдсан баримт бичгүүдийн агуулгаас үндсэн хуульд ёсыг бэхжүүлэх, төлөвшүүлэх тухайд зохих ёсоор анхаарч байсныг харж болохоор байна.

Монгол Улс 1924 онд түүхэндээ анх удаа Үндсэн хуультай болсон гэдгийг өдгөө олон судлаач санал нэгтэй тэмдэглэдэг. 1924 оны Үндсэн хууль Монголын төрийн түүхэнд, эрх зүйн амьдралд, нийгмийн практикт зохих эерэг нөлөө үзүүлсэн ач холбогдолтой. Монгол Улсын тусгаар тогтнолыг Үндсэн хуулийн хэмжээнд

тунхагласнаараа, Монгол Улсын эрх зүйн бусад салбарын эрх зүйн үндсийг анхлан тавьснаараа онцгой гавьяатайг³⁰ мартаж болохгүй. Тэр хэрээр бас сөрөг үр дагаврыг дагуулсан нь бас түүхэн үнэн. Дээр авч үзсэн судалгааны үр дүн 1924 онд батлан дагаж мөрдсөн Үндсэн хууль нь Монголын анхны Үндсэн хууль мөн үү? гэх асуултыг тавихад эрхгүй хүргэж байна.

Дүгнэлт

Монгол Улс 1911 онд тусгаар тогтнолоо сэргээснээр олон мянган жил дагаж хэвшин тогтсон уламжлалт хандлагыг богино хугацаанд халах оролдлого хийсэн байдаг. Нэг талаас зарим судлаачид өрнийн эрх зүйн соёл сэтгэлгээг соргогоор хүлээн авсантай холбон тайлбарладаг нь зохих үндэслэлтэй. Нөгөө талаас дан гагц барууны соёлын нөлөөгөөр тайлбарлах нь бас өрөөсгөл. Жам ёсны хөгжлийн голдирол, өөрийн дотоод хөдөлгөгч хүч, түүхэн замнал, түүгээр нөхцөлдсөн гадаад, дотоод олон хүчин зүйл бий. Тийм ч учраас сэргэн мандсан Монгол Улс анхнаасаа өөрийн гэсэн чиг хандлагаар замнаж байсныг түүх гэрчилдэг. Тусгаар тогтнолоо сэргээснээс хойш 10 орчим жилийн дараагаас хааны эрхийг хязгаарлаж, улмаар төрийн байгууллагууд, тэдгээрийн чиг үүргийг зааглах үзэл санаа бодит биеллээ олж, ингэснээр Монгол Улсад төрийн байгууллын ихээхэн өвөрмөц тогтолцоо бий болсон юм.

Олонх судлаачид 1921-1924 онд монголын төрөөс хэрэгжүүлсэн улс төр, нийгэм эдийн засгийн арга хэмжээ нь Монголд үндсэн хуульт бүгд найрамдах байгуулал тогтоох үндэс болсон, мөн төрийг удирдах хэрэгт олон түмнийг өргөнөөр оролцуулах хэлбэр арван гэр, баг, сум, хошуу, аймаг, шавийн төлөөлөгчдийн хурал шат дараалан байгуулагдаж, ардын төлөөлөгчдийн байгууллагын нэгдмэл тогтолцоо төлөвшин хөгжих үндсийг бүрдүүлсэн байна гэдэгтэй санал нэгддэг.

Ерөнхийд нь авч үзвэл 1924 онд нэгдмэл Үндсэн хууль батлах хүртэл хугацаанд өмнө авч үзсэн Засгийн газрын төлөөний түшмэлийн дүрэм, Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын хурлын түр дүрэм ба мөн хурлын газраа хэрэг шийтгэх тухай хавсаргасан дүрэм, Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм, БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрэм, Улсын хурал хуралдах заавар, Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм, Монголын олон засаг ба засаг бус, ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм, Аймгийн захиргааны дүрэм, Их шавийн захиргааны дүрэм, Ховдын харьяат газрын захиргааны дүрэм, Дарьгангын нутгийн захиргааны дүрэм, Эдийн засгийн үндсэн бодлого (энэ тухай дурдаагүй хэдий ч хамаарна) зэрэг хууль дүрмүүд хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан нь хэрэг дээрээ Үндсэн хуулийн зохицуулалтын үүргийг гүйцэтгэж байсан бөгөөд тодруулбал эдгээр нь цогцоороо нэгдмэл бус Үндсэн хууль үйлчилж байсан гэж үзэх үндэслэлийг нөхцөлдүүлж байна. Эдгээр хууль дүрмүүд Монгол Улсын төрийн байгуулал, байгууламж, нийгэм-улс төр-эдийн засгийн тогтолцоог үндсэнд нь бүрдүүлсэн юм.

Эрх мэдлийн чиг үүргийг зааглах үйл ажиллагааны хүрээнд удаа дараагийн тогтоосон хурлын дүрмийг тухайлбал Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат Монгол Улсын хурлын дүрэм батлагдаад нэн удаагүй байтал төрийн удирдлагын бүгд найрамдах

³⁰ Б.Батбаяр, М.Цэдэвсүрэн, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх, Уб., 2019, 126 дахь тал

хэлбэрт шилжсэнээр 3 сарын дараа өмнөх хуулиа шинэчлэн БНМАУ-ын Улсын хурлын дүрэм хэмээн нэрийдэж баталсан байдаг. Энэ бол хууль тогтоох байгууллагын чиг үүргийг салгаж, байх ёстой зүйлийн үүднээс хандсан зүйл болохоос бус нэгдмэл Үндсэн хуульд шилжих бэлтгэл байсан гэж үзэхэд эргэлзээтэй. Ердөө 1 сар орчмын дараагаас буюу 1924 оны 10 дугаар сарын 20-доор “Үндсэн хуулийг зохиох” явдлыг хэлэлцээд, Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулахаар тогтож, улмаар нэгдмэл Үндсэн хуулийн төслийг маш богино хугацаанд боловсруулж 1924 оны 11 дүгээр сарын 7-ны өдөр дуусгаж, маргаашнаас нь эхлэн хэлэлцэж эхэлсэн байдаг. Мэдээж хэрэг монголчууд нийгэм улс төрийн аятай боломж ирэхээр нэгдмэл Үндсэн хуульд шилжих алхам хийх зорилготой байсан нь тодорхой боловч улс төрийн олон хүчин зүйлийн нөлөөгөөр гэнэтийн шуурхай байдлаар нэгдмэл Үндсэн хуультай болсон нь ЗХУ-аас тулган хүлээлгэсэн бодлогын үр дүнгээс шалтгаалсан хэрэг байсан юм. Ийнхүү өгүүлэлд авч үзсэн асуудлыг бүхэлд нь нэгтгэн, Монгол Улс дурдсан үед үндсэн хуулийн хувьсгал хийж, нэгдмэл бус Үндсэн хуулийг тогтоон хэрэгжүүлж, тэр нь практикт хэрэгжсэн байна гэсэн ерөнхий дүгнэлт хийж байна. 1924 онд батлан дагаж шийтгүүлсэн “анхдугаар” тодотголтой Үндсэн хууль нь Монголын анхны Үндсэн хууль биш, харин нэгдмэл Үндсэн хуулийн эх үүсгэлийг тавьсан гэдгээрээ “анхны”-х байж болох юм.

Ном зүй:

- Dieter Grimm, Types of Constitutions, The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 2012
- Marco Goldoni and Michael A, Wilkinson The Return of the Material Constitution, The Cambridge Handbook on the Material Constitution, Cambridge University Press, 2023
- Батбаяр, Б., Цэдэвсүрэн, М. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн түүх. Уб., 2019
- Батбаяр, Б. Монголчуудын бие даан боловсруулсан Үндсэн хуулийн төслүүд ба харьцуулсан Үндсэн хуулийн эрх зүйн анхны судалгаа, ЭРХ ЗҮЙ/NUM LAW REVIEW онол, практик, арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл [МУИС-Хууль зүйн сургууль] 2022 №1 (57)
- Батбаяр, Б., Алтантуяа, О. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн түүх - I (Судалгаа, баримт, эх сурвалж). Уб., 2024
- Богд хаан Ардын Засгийн газар хоёр хооронд байгуулсан гэрээ бичиг, МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-13
- Болдбаатар, Ч., Мөнх-Очир, Д. "Тангарагийн гэрээ" бичиг дэх хоёр нэр томъёоны тухай таамаглал, 1921 оны Монголын хувьсгалын түүхийн өгүүллүүд, I боть, Эрхэлсэн Н.Хишигт. Уб., 2021
- Гангабаатар, Д. Үндсэн хуулийн эрх зүй, Төрийн байгуулал, зарчим, үзэл баримтлал, Уб., 2017
- Доохүү, Т., Энхбаатар, Ч. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Ерөнхий анги, Уб., 2006
- Дюверже, М. Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй. Уб., 2007
- Лүндэндорж, Н. Төр, эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, Уб., 2002
- Лүндээжанцан, Д., Өлзийсайхан, Л. Парламентат ёс, Уб., 2005
- Монгол Улсын Нутгийн захиргааны дүрэм
- Монголын олон засаг ба засаг бус ван гүнгүүдийн эрх хэмжээний дүрэм
- МУУТА, Х-1, Д-1, Хн-31

- Нармандах, Б. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Уб., 2003
- Өлзийсайхан, Л. Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ, Хууль зүйн ухааны докторын зэрэг горилсон судалгааны ажил, Уб., 2021
- Өнөрбаяр, Ч. Үндсэн хуульд ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага, Уб., 2014
- Сарантуяа, Ц. Төрийн ерөнхий онол, Уб., 1998
- Сарантуяа, Ц. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, Хоёр дахь хэвлэл, Уб., 2021
- Төмөр, С. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Монгол Улсын Үндсэн хууль: онол, үзэл баримтлалын тойм, Тэргүүн дэвтэр, Уб., 2002
- Цогтоо, Ш. Гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүй, Харьцуулсан судалгаа, Уб., 2018
- Чимид, Б. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн нэн тулгамдсан асуудлууд, Монгол Улсын эрх зүйн хөгжлийн асуудлууд (Эрдэм шинжилгээний бага хурлын илтгэлийн эмхтгэл), Уб., 2011
- Чимид, Б. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага, Гуравдугаар дэвтэр, Уб., 2004
- Чимид, Б. Үндсэн хуулийн хөгжлийг судлахад шинэ хандлага нэн чухал, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2004 №2 (05)



FROM MARX TO MONTESQUIEU: DIFFERENCES BETWEEN SOCIALIST AND LIBERAL CONSTITUTIONALISM

KÜPPER, HERBERT, Prof. Dr. Dr. h.c.; Managing Director of
the Institute of East European Law, Regensburg;
Andrássy University Budapest, Chair of European
Public Law and its Foundations;
E-mail: herbert.kuepper@ostrecht.de

Abstract:

Socialist constitutions very much looked like their Western counterparts: a written document on the top of the legal hierarchy with state principles, rules on state organisation and basic rights. Despite the similar appearance, in content they were fundamentally different from liberal documents. The most important difference was the compulsory ideology and its guardian, the Communist Party (CP). Elections did not function to award a political choice but to legitimise the rule of the CP. The ideology required the subordination of the state and its law, including the constitution, under the tutelage of the CP. Formally relying on Rousseau, socialist constitutionalism rejected all checks and balances, advocating a 'socialist division of labour' among state organs. The hyper-centralised 'monolithic' state did not accept any separation of powers, neither horizontal nor vertical. Basic rights were interpreted as granted by the state and could be exercised only in a way the CP accepted.

When socialism ended, most states wanted to establish a liberal democracy, true human rights and freedoms, a market economy, and a rule of law. This required a shift from socialist to liberal constitutionalism. The most important change was the abolition of the compulsory ideology and the acceptance of political pluralism. This entailed a new quality of individual political rights and freedoms such as the liberty to form or join parties. Replacing a planned by a market economy required a new quality of individual economic and social rights as well as a redefinition of the economic role of the state. The socialist state had to be decentralised by, inter alia, the introduction of a separation of powers and checks and balances, and by restoring local and other autonomy. Finally, constitutional rights had to be redefined as a true empowerment of the individual. These changes were essential for the creation of the rule of law.

СЭДЭВ 2

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ БА ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЭЛ

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН ҮҮДНЭЭС ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ НЬ

Х.СЭЛЭНГЭ, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн зөвлөх
профессор, МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн
хүрээлэнгийн захирал, хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D),
E-mail: Selenge_kh@num.edu.mn

Товч утга

БНМАУ-улс нь анхдугаар Үндсэн хуулийг баталж, үндсэн хуульд ёсны хөгжлийн үндэс суурь тавигдсанаас хойш 100 жил болжээ. Монгол Улс нь ардчилсан үндсэн хуульд ёсны чиг хандлагаар тууштай хөгжиж, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт шинэчлэлийг хийж байгаа ч, нийгэм – эдийн засгийн хөгжил тодорхой түвшинд хүрээгүй байх тул өнөөгийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийх шаардлагыг бий болгож байна. Иймд “Монгол Улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол – арга зүйн үүднээс дүн шинжилгээ хийх нь” илтгэлийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн эрх зүйн зохицуулалтыг түүхэн үүднээс авч үзэхээс гадна Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн онол – арга зүйд тулгуурлан өнөөгийн Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийсэн болно. Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол болон тоглоомын онол арга зүйд үндэслэн Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтын сул талыг илрүүлж, түүнийг сайжруулах арга замыг тодорхойлсон явдал нь онол – практикийн чухал ач холбогдолтой юм.

Abstract

It has been 100 years since the Mongolian People's Republic adopted its first Constitution and laid the foundation for constitutional development.

Although Mongolia has been steadily developing along the lines of democratic constitutionalism and is undergoing political, social, and economic reforms, socio-economic development has not reached a certain level of development, which creates a need to analyze the current provisions of the Constitution. Therefore, within the scope of the topic “Analyzing the Constitution of Mongolia from theoretical and methodological approach of Constitutional Economics”, the provisions related to economic legal regulations of the Mongolian Constitution are considered from a historical perspective and the current provisions of the Constitution are analyzed based on the theoretical and methodological approach of Constitutional Economics.

Also, based on the theory of constitutional economics and the methodology of game theory, an attempt has been made to identify the weaknesses of the provisions related to the economic regulations of the Mongolian Constitution and to determine ways to improve them, which is of theoretical and practical significance.

Түлхүүр үг: Эдийн засаг, Санхүү, Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн эдийн засаг, Үндсэн хуулийн хязгаарлалт

Keyword: Economy, Finance, Constitution, Constitutional economics, Constitutional restrictions

ОРШИЛ

Монгол Улс нь ардчилсан шинэ үндсэн хуулийг батлан хэрэгжүүлээд 30 гаруй жил болж, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн өөрчлөлт шинэчлэлийг хийж байгаа ч, нийгэм – эдийн засгийн хөгжил тодорхой түвшинд хүрээгүй байхаас гадна улсын төсвийн хөрөнгө, мөнгийг үр ашиггүй зарцуулах, нийтийн өмчийг шамшигдуулан ашиглах зэрэг эдийн засгийн томоохон зөрчил, гэмт хэрэг буурахгүй байгаа явдал нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийх шаардлагыг бий болгож байна. Иймд “Монгол Улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол – арга зүйн үүднээс дүн шинжилгээ хийх нь” сэдвийн хүрээнд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн эрх зүйн зохицуулалтыг түүхэн үүднээс авч үзэхээс гадна Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн онол – арга зүйд тулгуурлан өнөөгийн Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтад дүн шинжилгээ хийсэн болно.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол болон тоглоомын онол арга зүйд үндэслэн Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтын сул талыг илрүүлж, харьцуулсан эрх зүй судлалын үүднээс дэлхийн улс орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтыг судлан шинжилж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтыг сайжруулах арга замыг тодорхойлохыг оролдлоо.

“Монгол Улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол – арга зүйн үүднээс дүн шинжилгээ хийх нь” сэдэвт судалгааны илтгэл нь Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтыг сайжруулах, улмаар ардчилсан улс орнуудын нэгэн адил фискаль Үндсэн хууль руу чиглэн хөгжихөд онол – практикийн чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалт: түүх ба эдүгээ

Монгол Улс нь түүхэн 100 жилийн хугацаанд дөрвөн Үндсэн хуулийг батлан хэрэгжүүлжээ. БНМАУ –ын анхдугаар Үндсэн хуулийг 1924 онд баталсан бөгөөд энэхүү Үндсэн хуулиар хаант төрийг халж, бүгд найрамдах тусгаар тогтносон төрийг байгуулж, өнөөгийн ардчилсан төрт ёсны үндсийг тавьснаараа түүхэн ач холбогдолтой билээ.

БНМАУ –ын анхдугаар Үндсэн хуулиар улс төр, нийгэм, эдийн засгийн үндэс, төрийн байгууллагын тогтолцоог тодорхойлсноос гадна “Улсын орлого зарлагын эрхийн тухай” гэсэн бие даасан 5 дугаар бүлэгт нийт 10 зүйлээр улсын эдийн засаг, санхүү, төсвийн эрх зүйн зохицуулалтыг тусгаснаараа онцлог байна. “Улсын орлого зарлагын эрхийн тухай” гэсэн бие даасан 5 дугаар бүлгийн 37 дугаар зүйлд: “Тус улсын аливаа орлого зарлагыг бүх улсын төсөвлөсөн дансанд нэгтгэвэл зохино”¹ гэж улсын санхүү нэгдсэн байх зарчимд үндэслэгдэхийг, 41 дүгээр зүйлд: “Ямар ч зүйлд хэрэв улсын төсөвлөсөн данснаа оруулж үл батлагдсан... бол улсын сангаас гаргаж үл болно”², 42 дугаар зүйлд: “Улсын орлого, зарлагын дансаар тавьж олгосон зүйлийг уг зориулсан зүйлд шууд зарах ба нэгэнт батлагдсан төсөвлөлийн доторхи зүйл, ялгаварлан хэтрүүлэлгүй зарахаас гадна Засгийн

¹ БНМАУ –ын 1924 оны Үндсэн хууль. Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль. УБ. 2021 он. хуудас - 14

² БНМАУ –ын 1924 оны Үндсэн хууль. Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль. УБ. 2021 он. хуудас - 15

газраас тусгай тогтсон зүйлгүй бол бусад зүйлд хэрхэвч зарж үл болно”³ гэж хуульд зааснаас гадуур төсвийн хөрөнгийг зарцуулахгүй байх, төсвийн зарлага урьдчилан тодорхойлогдсон тодорхой байх зэрэг төсвийн суурь зарчмыг тусгасан нь сайн талтай байна.

БНМАУ-ын 1940 оны Үндсэн Хуулиар эдийн засгийн эрх зүйн зохицуулалтын суурь үндсийг “БНМАУ-ын төсөв” (72-79-р зүйл) гэсэн бие даасан 8 дугаар бүлэгт тусган зохицуулж байжээ. Улсын төсөв, санхүүгийн үндсэн зарчмуудыг тусгаснаас гадна төсвийн тухай хуульчлан зааж, тус улсын санхүүгийн бодлогыг төрийн гол хуулиар зарчмын хувьд баталгаажуулсан байна. Энэ хуульд улс орны хөгжлийн чиг хандлага, зорилго зорилтыг улсын төлөвлөгөөний үндсэн дээр удирдан явуулж, биелэлтийг хангах, санхүүгийн бодлого, төсвийн эрх зүйн асуудлыг хуульчилж баталгаажуулсан байна. Тухайлбал: БНМАУ –ын төсвийн асуудлыг Сангийн яам эрхлэх, түүнийг Сайд нарын Зөвлөл хянан үзэж, Улсын Их Хурал баталж байхаар хуульчилжээ. Улсын Их Хурал төсвийн төслийн асуудлыг хэлэлцэхдээ Засгийн газрын илтгэлээс гадна төсвийн комиссын санал дүгнэлтийг сонсож байхыг хуульчилснаас гадна төсвийг улсын ба орон нутгийн гэж зааглахаар хуульчилсан байна. Мөн БНМАУ-ын 1940 оны Үндсэн Хуулийн 76 дугаар зүйлд “Улсын төсөвт төсөвлөгдөөгүй буюу эсхүл Улсын Их Хурлын Тэргүүлэгчид буюу Сайд нарын Зөвлөлөөс тухайн зардлыг зарах тусгай шийдвэргүй бол улсын хөрөнгөнөөс ямар ч зардлыг гаргаж үл болно”⁴ гэж төрийн шийдвэр, эрх зүйн зохицуулалтгүй төсөв хөрөнгийг хууль бусаар зарцуулахыг хориглож байжээ.

БНМАУ-ын 1960 оны Үндсэн Хуульд “Төрийн эдийн засгийн үндсэн зарчим ба үүрэг” гэсэн бие даасан 2 дугаар бүлэгт нийтийн болон амины өмчийн хэлбэр, социалист өмчийн зарчмыг тодорхойлсон байх боловч төсвийн талаар зохицуулсан заалт байхгүй байгаа нь онцлог байна. Харин Ардын Их Хурлын болон Сайд нарын Зөвлөлийн бүрэн эрхэд төсвийн эрх мэдлийг зохицуулсан заалт (20 з, 41 б)⁵ байна. Мөн тус Үндсэн хуульд төрийн социалист аж ахуйн тогтолцоонд дангаар үндэслэсэн эдийн засгийг бүхэлд нь төвлөрсөн төлөвлөгөөгөөр зохицуулах гэсэн социалист нийгмийн эдийн засгийн зохицуулалтыг хуульчилсан ажээ.

1990 оны ардчилсан хувьсгалын үр дүнд, шинэ Үндсэн Хуулийг 1992 онд батлан гаргаж “Монгол Улс нь хүмүүнлэг, ардчилсан иргэний нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх”-ийг эрхэм зорилгоо болгож, нийгэм-эдийн засаг, эрх зүйн хүрээнд томоохон өөрчлөлтүүдийг хийх үндсийг тавьсан байна. Үндсэн Хуулийн 1 дүгээр бүлгийн 5, 6-р зүйлд өмчийн харилцааны тухай, 2 дугаар бүлгийн 16-р зүйлийн 13-д хүний өмчлөх эрхийг, 3 дугаар бүлгийн 25, 35-р зүйлд Улсын Их Хурал, Засгийн газрын эдийн засгийн эрх мэдлийг тодорхойлсон байна. Өмнөх Үндсэн хуулиудтай харьцуулан авч үзвэл, энэхүү Үндсэн хуульд эдийн засаг, төсвийн асуудлыг зохицуулсан бие даасан бүлэг байхгүй байна.

1992 оны Үндсэн хуульд Монгол Улсын эдийн засгийн харилцааг зохицуулж буй үзэл баримтлалыг дараах байдлаар ангилж болохоор байна. Үүнд:

³ Мөн тэнд

⁴ БНМАУ –ын 1940 оны Үндсэн хууль. Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль. УБ. 2021 он. хуудас - 70

⁵ БНМАУ –ын 1960 оны Үндсэн хууль. Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль. УБ. 2021 он. хуудас – 95,103

- Монгол Улсын эдийн засгийн үндэс, зарчмыг тодорхойлсон,
- Хүний эрхийн хүрээнд эдийн засгийн эрхийг баталгаажуулсан
- Төрийн эдийн засаг, санхүүгийн бодлогын шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх ажиллагааны үндсийг тодорхойлж өгсөн.

1992 оны Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-д: *“Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна”*⁶ гэж тунхагласнаар социалист өмчийг халж, эдийн засгийн үндсийг олон хэвшил бүхий эдийн засаг болохыг тодорхойлж, чөлөөт зах зээлийн тогтолцоо руу шилжих болов.

Социалист нийгмийн үед хүний суурь үндсэн эрхийн нэг болох хувийн өмчийг өмчлөх эрхийг 70 гаруй жил үгүйсгэж ирснийг халж, 1992 оны Үндсэн хуулиар *“Төр нь нийтийн болон хувийн өмчийн аливаа хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрч, өмчлөгчийн эрхийг хуулиар хамгаална”*⁷, *“Монгол Улсын иргэн... хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно. Төр, түүний эрх бүхий байгууллага нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн эд хөрөнгийг дайчлан авбал нөхөх олговор, үнийг төлнө”*⁸ гэж зааснаар Монгол Улс нь хүний хувийн өмчийн эрхийг хүлээн зөвшөөрч, түүнийг хамгаалан баталгаажуулж өгөв.

Монголчууд түүхэндээ газрыг “амьдралын үндэс”, “улсын өмч” хэмээн үзэж, иргэнд өмчлүүлж байсангүй⁹. Харин 1992 оны Үндсэн Хуулиар *“Бэлчээр, нийтийн эдэлбэрийн ба улсын тусгай хэрэгцээнийхээс бусад газрыг зөвхөн Монгол Улсын иргэнд өмчлүүлж болно”*¹⁰ хэмээн зааснаар эрх зүйн тогтолцоонд газрын эрх зүйн шинэ харилцааг бий болгов.

Социалист нийгмийн үед 1924 оны 11 дүгээр сарын 26 –нд баталсан анхны Үндсэн хуульд: *“Монгол Улсын хязгаарын дотор бүхий газар ба уурхай хийгээд ой мод, ус ба мөн тэдгээрийн баялагууд бол эрт цагаас нааш ард нийтийн хөрөнгө байсаар ирсэн зан суртал нь чухам одоогийн ард улсын ёсонд нийлэлцэх тул энэхүү хөрөнгө бүрнээ ардын мэдэлд байвал зохих бөгөөд энэ тухай хувийн өмч байгуулж үл болно”*¹¹ гэж хуульчлан бататгажээ.

1940, 1960 оны Үндсэн хуулиар *“Бүх газар, түүний хөрсөн доорхи баялаг, ой мод, гол ус, тэдгээрийн баялаг улсын өмч, өөрөөр хэлбэл бүх ард түмний хөрөнгө мөн”*¹² гэж газар өмчлөгч субъектыг тодорхой зааж өгсөн боловч зарим судлаачдын үзлээр газар нь ард түмний хөрөнгө байсан эсэх нь эргэлзээтэй бүрхэг асуудал юм. Доктор, профессор Н. Лүндэндорж: “Удаа дараагийн “Үндсэн хууль”-д ард түмний хөрөнгө гэж тодорхойлсон хэдий ч төр, ард түмнийх хэрэг дээрээ байсан эсэх нь эргэлзээтэй тул уг асуудал мөн бүрхэг хэвээр үлдэж байгаа юм. Монгол Улсын газрын эрх зүйн харилцааны шинэ үеийг 1992 оны “Үндсэн Хууль” эхлүүлсэн билээ. Үүний

⁶ Монгол Улсын Үндсэн Хууль. УБ. 1992. 5 дугаар зүйлийн 1

⁷ Монгол Улсын Үндсэн Хууль. УБ. 1992. 5 дугаар зүйлийн 2

⁸ Монгол Улсын Үндсэн Хууль. УБ. 1992. 16 дугаар зүйлийн 3

⁹ Академич Ш. Нацагдорж “...монголд газар нь дорно зүгийн орон лугаа адил гол төлөв улсын өмч байжээ” гэж тэмдэглэжээ. Нацагдорж. Ш. “Сум, хамжлага, шавь ард” УБ. 1972. Хуудас 53

¹⁰ Монгол Улсын Үндсэн Хууль. УБ. 1992. 6 дугаар зүйлийн 3

¹¹ БНМАУ –ын Үндсэн хууль. 1924 он. Гуравдугаар зүйлийн 1.

¹² БНМАУ –ын Үндсэн хууль. 1960 он. 10 дугаар зүйл.

гол үзэл баримтлал нь хүний эрх, эрх чөлөөний хэрэгжилтийн үндэс болсон үл хөдлөх хөрөнгө, түүний үндсэн объект газрыг өмчлөх эрхийг нээж өгч газар өмчлөлийн моно зарчмаас, плюрал зарчимд шилжсэн явдал мөн. Энэ нь өнгөц харахад иргэнд газар өмчлөх нэг эрхийг нээж өгсөн мэт боловч уг чанартаа 1924 оноос хойш тунхагласан хүний эрхийн заалтууд хэрэгжих үндэс суурь болсон юм” гэж тэмдэглэсэн байна¹³.

Ийнхүү 1992 оны Үндсэн Хуулиар Монгол хүн газар өмчлөх эрхтэй болсноор хүний эдийн засгийн эрхийг хэрэгжүүлэх үндсийг тавьсан төдийгүй эрх зүйн шинэ харилцаа үүсэж хөгжих үндсийг бий болгов.

Аливаа Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтын нэг гол үзэл баримтлал нь улс төрийн хүрээнд эдийн засаг, санхүүгийн бодлогын шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх ажиллагааны үндсийг тодорхойлж өгөх явдал билээ. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн Хуулиар эдийн засаг, санхүүгийн бодлогын шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх ажиллагааны үндсийг *“Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна”*¹⁴ хэмээн тодорхойлж өгсөн юм. Мөн Монгол Улсын Үндсэн Хуулиар төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг боловсруулж тодорхойлон, улмаар бүс нутгийн хөгжлийн асуудлаар арга хэмжээ боловсруулж хэрэгжүүлэх Улсын Их Хурал, Засгийн газрын бүрэн эрхийг тодорхойлж өгсөн байна.

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн сул тал ба өнөөгийн Монгол Улсын эдийн засгийн нөхцөл байдал

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн Хууль нь ардчилсан нийгмийг хөгжүүлэх нийгэм – эдийн засаг, улс төр - эрх зүйн үндсийг тавьснаар 30 гаруй жил болжээ. Үндсэн Хуулиар хүний хувийн өмчийн эрхийг хүлээн зөвшөөрч, эдийн засгийн эрх, эрх чөлөө хэрэгжих үндсийг тодорхойлсноор нийтийн болон хувийн өмчийн олон хэлбэрт суурилсан эдийн засгийн хэвшлийг бий болгосон байна.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн бодлого, зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх Монгол Улсын үндэсний хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр, хууль, тогтоомжууд батлагдан гарч хэрэгжиж байна.

Монгол Улсын Үндсэн Хууль болон холбогдох хууль тогтоомжуудаар эдийн засгийн ихэнх харилцаа нь зохицуулагдаж байгаа ч, эдийн засгийн хөгжил нь тогтвортой бус байна. 2000 оноос Монгол улс нь уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулагчдын анхаарлыг ихээхэн татах болсон бөгөөд 2010 оноос уул уурхайн салбарын гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдсэнээр Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт нэмэгдэх хандлагатай болсон юм. Гэвч өнөөгийн байдлаар Монгол Улсын эдийн засгийн нөхцөл байдал зохистой бус, гадаад өрийн хэмжээ сайн буурахгүй байна. Өнөөгийн Монгол Улсын эдийн засгийн нөхцөл байдлыг авч үзвэл:

Улсын нэгдсэн төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн орлого, тусламжийн хэмжээ 2023 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр 23.2 их наяд төгрөгт хүрч, 2015 оноос 17.2 (3.9 дахин)

¹³ Лүндэндорж. Н. Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ. 2010. Хуудас 280

¹⁴ Монгол Улсын Үндсэн Хууль. УБ. 1992. 5 дугаар зүйлийн 4

их наяд төгрөгөөр, 2019 оноос 12.3 (2.1 дахин) их наяд төгрөгөөр, өмнөх оноос 6.1 (35.6%) их наяд төгрөгөөр тус тус өсжээ. Мөн улсын нэгдсэн төсвийн зарлага, эргэж төлөгдөх цэвэр зээлийн хэмжээ 2023 онд 22.5 их наяд төгрөгт хүрч, 2015 оноос 15.3 (3.1 дахин) их наяд төгрөгөөр, 2019 оноос 10.8 (92.5%) их наяд төгрөгөөр, өмнөх оноос 4.3 (23.7%) их наяд төгрөгөөр тус тус өсжээ¹⁵.

Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл 2015 онд 1.2 их наяд, 2019 онд 756.2 тэрбум, 2022 онд 1.0 их наяд төгрөгийн алдагдалтай гарч байсан бол 2023 онд 763.4 тэрбум төгрөгийн ашигтай гарчээ.

Хүснэгт. Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл

Үзүүлэлт	2015	2019	2022	2023	2024 I-III	Өөрчлөлт 2023/22	
	тэрбум төгрөг					Дүн	Хувь
Нийт тэнцвэржүүлсэн орлого, тусламжийн хэмжээ	5 981.1	10 905.5	17 126.9	23 217.9	7 321.9	6 091.0	35.6
Нийт зарлага, цэвэр зээлийн хэмжээ	7 138.0	11 661.7	18 159.7	22 454.5	5 695.3	4 294.8	23.7
Төсвийн тэнцэл	-1 156.9	-756.2	-1 032.7	763.4	1 626.5	-	-

Улсын нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого 2023 оны байдлаар ДНБ-ий 33.7 хувь, харин төсвийн зарлага 32.6 хувийг тус тус эзэлж байна. Төсвийн орлого, зарлагын ДНБ-д эзлэх хувийг 2022 оны байдлаар Азийн зарим улсуудтай харьцуулахад манай улсынх өндөр байна¹⁶.

Монгол Улсын нийт гадаад өрийн хэмжээ 2015 онд 22.7 тэрбум ам доллар, 2019 онд 30.7 тэрбум ам.доллар байсан бол 2023 онд 34.6 тэрбум ам.долларт хүрч, өмнөх оноос 3.7 (1.2 тэрбум ам.доллар) хувиар өссөн байна. Улсын нийт гадаад өр 2023 оны эцэст 2015 оноос 11.9 (52.2%) тэрбум ам.доллар, 2019 оноос 3.9 (12.7%) тэрбум ам.доллараар тус тус өссөн байна. Улсын нийт гадаад өр 2023 онд 2015 оноос өсөхөд шууд хөрөнгө оруулалт, компани хоорондын зээллэг 3.7 (33.3%) тэрбум ам.доллар, бусад салбарынх 4.5 (2.2 дахин) тэрбум ам.доллар, Засгийн газрынх 4.2 (2.1 дахин) тэрбум ам.доллараар өссөн нь нөлөөлсөн байна. Харин Төв банкнаас бусад хадгаламжийн байгууллагынх 392.5 (18.4%) сая ам.доллараар, Төв банкны гадаад өр 174.8 (8.9%) сая ам.доллараар тус тус буурчээ¹⁷.

Хүснэгт: Нийт гадаад өр

Үзүүлэлт	2015	2019	2022	2023	Өөрчлөлт 2023/22	
	сая америк доллар				Дүн	Хувь
Нийт гадаад өр	22 717.8	30 702.3	33 344.8	34 569.8	1 225.0	3.7

¹⁵ Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн танилцуулга. 2019 – 2023 он. УБ. 2024 <https://www.nso.mn/>

¹⁶ Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн танилцуулга. 2019 – 2023 он. УБ. 2024 <https://www.nso.mn/>

¹⁷ Мөн тэнд

Засгийн газар	3 759.9	7 806.2	8 012.5	7 925.3	-87.2	-1.1
Төв банк	1 959.6	1 984.7	2 179.0	1 784.8	-394.2	-18.1

Тэгэхээр төрийн бодлого Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомжуудад тусгагдаж, эдийн засгийн харилцааг зохицуулаад байхад яагаад эдийн засаг зохистой байж чадахгүй байна вэ? Гэсэн асуулт зүй ёсоор тавигдаж байна.

News.mn сайтаас “Та Монголын эдийн засгийн хямралд юу буруутай гэж үзэж байна вэ? гэсэн олон нийтийн дунд явуулсан санал асуулгын дүнг харвал санал асуулгад оролцсон хүмүүсийн ихэнх нь буюу 46.3 хувь нь хуулийг буруутгасан¹⁸ байгаа нь анхаарал татаж байгаа бөгөөд олон нийтийн саналыг үгүйсгэх аргагүй байна. Учир нь эдийн засгийн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомжууд нь эдийн засгийн болон эрх зүйн шинжлэх ухааны орчин үеийн онол арга зүйд үндэслэгдээгүй, шинжлэх ухаан технологийн хөгжлийг төдийлөн сайн харгалзан үзээгүй, нийгмийн амьдралтай нийцэхгүй байхаас гадна суурь тулгуур хууль болох Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн тогтолцоо сул байна.

Иймд Монгол Улсын Үндсэн Хуульд Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн онол - арга зүйн үүднээс анализ хийж үзье.

Монгол Улсын Үндсэн Хуульд эдийн засаг, санхүүгийн бүрэн эрхийг тодорхойлсон 2 заалт байна. Үүнд:

1. Улсын Их Хуралд төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах онцгой эрхийг олгосон¹⁹ /25.1.7/,
2. Засгийн газар нь улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх /38.2.2/, салбарын ба салбар хоорондын, түүнчлэн бүс нутгийн хөгжлийн асуудлаар арга хэмжээ боловсруулж хэрэгжүүлэх /38.2.3/, хүрээлэн байгаа орчныг хамгаалах, байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх арга хэмжээ авах /38.2.4/ бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэжээ.

Монгол Улсын Үндсэн Хуульд Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн онол - арга зүйн үүднээс анализ хийж үзвэл,

- Монгол Улсын Үндсэн Хуульд эдийн засаг, санхүүгийн бүрэн эрхийг ерөнхий байдлаар тодорхойлсон байна.
- Монгол Улсын Үндсэн Хуульд төрийн эдийн засаг, санхүүгийн эрх мэдлийг хязгаарласан, эрх мэдэл тодорхой байх, шийдвэр гаргах дүрэм тогтоогоогүй байна.

¹⁸ “Та Монголын эдийн засгийн хямралд юу буруутай гэж үзэж байна вэ? Гэсэн олон нийтийн дунд явуулсан санал асуулгын дүнг харвал 46.3 хувь нь тогтворгүй хууль тогтоомж, 44.8 хувь нь популист улс төрчид, үлдсэн 8.9 хувь нь туйлшрал, түүхий эдийн үнийн бууралт гэж үзсэн байна. www.news.mn

¹⁹ Үндсэн Хуулийн 25.1.7-д “Улсын Их Хурал... төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах” онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ” гэжээ.

- Монгол Улсын Үндсэн Хуульд нийтийн санхүүгийн салбарын төрийн үйл ажиллагааны стандарт, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах асуудлыг зохицуулсан зохицуулалт байхгүй байна.

Монгол Улс нь Үндсэн Хуулиараа эрх зүйд захирагдах ёс, зах зээлийн эдийн засгийн тулгуур зарчмыг хүлээн зөвшөөрсөн ч, Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн тогтолцоонд татварын институтийг нарийвчлан зохицуулаагүй, мөнгөний болоод сангийн бодлого бүрэн тусгагдаагүй, улсын төсвийг батлах, зарцуулах ажиллагаа нарийвчлан тусгагдаагүй, төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний зэрэг эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох эрхийг Улсын Их Хурал, Засгийн газарт ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр олгосон нь улс төрчдийн дураараа авирлах бололцоог олгож байна. Тухайлбал,

- Улсын төсөв нь улс орны эдийн засгийн хөгжлийн түвшин, хэмжээг илэрхийлдэг билээ. Гэтэл Монгол Улсын Үндсэн Хуульд улсын төсвийг боловсруулах, батлах үйл ажиллагааны талаар болон төсвийн гүйцэтгэлийг хянах зохицуулалт байхгүй байна. Жил бүр дотоодын нийт бүтээгдэхүүн өсөж, жил бүрийн төсөв нэмэгдэж байгаа үзүүлэлт статистик тоо баримтаар гарч байгаа ч, эдийн засгийн нөхцөл байдал, иргэдийн амьжиргаа сайн дээшлэхгүй байна. Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн /ДНБ/ жил бүр өсөн нэмэгдэж, эдийн засаг өсөж байгаа мэт боловч улсын нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн нийт тэнцлийн алдагдал байсаар байна.
- Төрийн мөнгө, зээлийн бодлогын зохицуулалт, зээлийн зорилго, хэмжээ, улсын нийт өрийн хэмжээг ямар түвшинд байлгах хязгаарлалт зэрэг төрийн дур зорго, эрх мэдлийг хязгаарласан, эдийн засгийн үр өгөөж, ухаалаг дүрэмлэгдсэн бодлогын сонголтод хөтөлсөн хэм хэмжээ Үндсэн Хуульд тусгаагүй байгаа учраас улсын өрийн хэмжээ анхаарал татсан түвшинд байсаар байна.
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Их Хурал, Засгийн газрын эдийн засгийн харилцаан дахь бүрэн эрхийн талаар хэт ерөнхий заалтыг тусгаж, нийтийн санхүүгийн хүрээнд төрийн эрх баригчдын эрх мэдэлд хязгаарлалт байхгүй байгаа нь их хэмжээний мөнгийг үр ашиггүй зарцуулах, нийтийн өмчийг шамшигдуулан улмаар эдийн засгийн хямралд хүргэх эрх зүйн үндсийг бий болгожээ. Энэ талаар Монгол Улсын Засгийн газар болон Айвенхоу Майнз Монголия ИНК ХХК, Айвенхоу Майнз Лимитед, Рио Тинто Интернэшнл Холдинг Лимитед компани хоорондын байгуулсан Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын гэрээ, түүний өнөөгийн үр дүн тодорхой жишээ болно. Энэхүү хөрөнгө оруулалтын гэрээг байгуулахдаа нийт 8 хууль, 3 тогтоолын 20 гаруй заалтыг агуулгын хувьд зөрчиж, нийт 5 хууль, 1 тогтоолын 20 гаруй заалтад харшилсан гэрээг байгуулсан байна. Иймд Оюутолгойн хөрөнгө оруулалтын гэрээ нь орчин үеийн зах зээлийн эдийн засгийн болон хууль зүйн шинжлэх ухааны онолууд, ялангуяа тоглоомын онол, гэрээний шударга ёсны хуваарилалтын онол, үнэт зүйлийн онол арга зүйд тулгуурлаагүй²⁰, зөвхөн хөрөнгө оруулагчийн дүрмээр, тэдний талд ашигтай гэрээг байгуулсан тул Монгол улс нь үлэмж их хэмжээний баялагтай атлаа өөртөө ямар ч ашиггүй, эсрэгээрээ өртэй үр дагаврыг бий болгож байгаа нь харамсалтай байна.
- Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийтийн санхүүгийн хүрээнд төрийн эрх баригчдын эрх мэдэлд хязгаарлалт байхгүй байгаагаас гадна хяналт, хариуцлагын механизм байхгүй байгаа нь төрийн эрх баригчид дур зоргоор авирлах, хууль зөрчих эрхийн боломжийг олгож байна. Үүний нэг илрэл нь

²⁰ Тайлбар: Орчин үеийн эдийн засгийн хөгжлийн нэг гол онол бол “Тоглоомын онол” юм. Тоглоомын онол нь дэлхийн олон улсын зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд хэрэглэгдэж байгаа билээ.

улс орны эдийн засгийн хөгжилд ихээхэн хувь нэмрийг оруулж ирсэн Эрдэнэт үйлдвэрийн 49 хувийг Улсын Их Хурлын зөвшөөрөлгүйгээр Засгийн газар нь хувийн компанид шилжүүлсэн явдал юм. Түүнээс гадна Хөгжлийн банк, ЖДҮ, нүүрсний хэрэг гэх мэт олон эдийн засгийн шинжтэй гэмт хэргүүд гарсаар байна.

Иймд Үндсэн Хуулийн хэт ерөнхий эрх мэдэл олгосон заалтыг УИХ, Засгийн газар, улс төрчид ашиглан, түүнийг зүй бусаар гуйвуулан өөрийн дур зоргоор ашиглах, нийтийн ашиг сонирхолд хохиролтой шийдвэр гаргаж байгааг хязгаарлах тоглоомын дүрмийг тогтоосон нарийвчилсан заалт, эрх зүйн механизм Үндсэн Хуульд дутагдалтай байна гэж дүгнэж байна.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол ба Монгол Улсын Үндсэн Хууль /харьцуулсан дүн шинжилгээ/

Улс төрийн тогтолцоо нь өөрөө нийтийн эрх ашгийн төлөө явсан хүнийг шахан зайлуулах зүй тогтолтой систем ажээ²¹. Германы сонгодог философич Гегелийн үзсэнчлэн ерөнхий зарчим, бодит байдал нь зөрчилтэй байдаг бөгөөд “Цөөнхи олонхийг төлөөлөх ёстой боловч, олонхоо хааж хавчиж байдаг”²² учраас улс төрийн шийдвэр гаргах дүрмийг тогтоож өгөх зайлшгүй шаардлагатай юм.

Улс төрчдийн шийдвэр гаргах дүрэм, процедурыг тогтоож, нийтийн санхүүгийн салбарын төрийн үйл ажиллагаа стандарттай байх, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах тухай онол бол Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн онол²³ юм. Док.проф. Н. Лүндэндорж: “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн судалгаа төр засгийн эдийн засаг, санхүүгийн аливаа шийдвэр үндсэн хуулиар тодорхойлсон хүрээ хязгаарын дотор байж, түүнийг шүүх эрх мэдэл хянаж байх нь төр засгийн байгууллага, түүний албан хаагчдыг ашиг сонирхлын зөрчил, хээл хахуулаас хамгаалах үндсэн механизм гэж үзэж байна”²⁴ гэжээ.

Улсын төсөв, татвар, зээл мөнгөний бодлогыг тодорхойлох зэрэг төрийн санхүүгийн салбарын үйл ажиллагаанд улс төрчийн шийдвэр гаргах тоглоомын дүрмийг ихэнх улс орнууд Үндсэн хуульдаа тогтоож ирсэн байна. Харьцуулсан эрх зүй судлалын үүднээс гадаадын улс орнуудын Үндсэн Хуулиудад дүн шинжилгээ хийж үзвэл, ХБНГУ, БНСУ, Япон, Энэтхэг, Испани, Финлянд, Польш, Унгар зэрэг улс орнууд эдийн засаг, нийтийн санхүүгийн бие даасан институтийг бүрдүүлж, Үндсэн Хуульдаа тусгайлан бүлэг болгон оруулж, улсын төсөв, татвар, санхүү, зээл мөнгөний бодлогыг тодорхойлж, хяналтын механизмыг тодорхойлон өгсөн байна. Харин Монгол Улсын Үндсэн Хуульд эдийн засаг, нийтийн санхүүгийн бие даасан институтын зохицуулалт байхгүй байна.

²¹ James M Buchanan, How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve “public interest” can survive and prosper?, Constitutional Political Economy Winter 1993, Volume 4, Issue 1, pp 1-6

²² Гегель. Философия права. с 263-264

²³ Үндсэн хуулийн эдийн засаг гэсэн нэр томъёо, ойлголтыг 1982 онд Вашингтоны эрдэм шинжилгээний хуралд Америкийн эдийн засагч Ричард МакКинзи (Richard McKenzie) анх удаа гаргаж тавьсан бөгөөд энэхүү Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн онолын санааг Америкийн эдийн засагч Жеймс Бьюкенен (James McGill Buchanan Jr) хөгжүүлсэн. Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын чиг хандлага нь эдийн засагчдийн төдийгүй эрх зүйн шинжлэх ухааны эрдэмтэн судлаачдын дэмжлэгийг ихээхэн авсан юм. Йелийн их сургуулийн профессор Брюс Акерман (Bruce Ackerman) эдийн засаг, эрх зүйн харилцан хамааралын тухай шинжлэх ухаан, сургалтын чиг хандлагын үүсэл нь “эрх зүйн шинжлэх ухаанд сүүлийн 100 жилийн хамгийн чухал амжилт болсон” гэж дүгнэн тэмдэглэжээ. Энэхүү онол нь хувь хүмүүсийн шийдвэр гаргах үедээ тулгардаг асуудлуудыг зохицуулах зарим хязгаарлалтын хувилбарыг ухаалаг сонголтын тогтолцоонд судалдаг судалгааны салбар болно. (Niclas Berggren, (1997) Essays in Constitutional Economics, p 2)

²⁴ Лүндэндорж Н. “Jurisprudence: эрх зүй судлал: философи, онол” УБ. 2011 он. хуудас - 156х

Улс	ҮХ батлагдсан он	Бүлэг	Бүлгийн нэр	Зүйл
БНСУ	1948		Үндэсний ассамблей “Эдийн засаг”	54-59, 119 -127
ХБНГУ	1949	10	Санхүү	104-115
Энэтхэг	1949	12	Санхүү, өмч хөрөнгө, гэрээ, нэхэмжлэл	264-300
Япон	1949	7	Санхүү	83-91
Польш	1997	10	Нийтийн санхүү	216-227
Унгар	2011		Нийтийн санхүү	36-44
Монгол улс	1992			

Гадаадын улс орнууд нь Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын гол зарчим болох субъектүүдын ашиг сонирхлыг хангах суурь материаллаг зарчмууд болон төсөв тэнцвэртэй байх зарчимд тулгуурлан Үндсэн Хуулийн хүрээнд эдийн засаг, нийтийн санхүүгийн асуудлыг зохицуулж байна. Жишээ нь: БНСУ –ын Үндсэн Хуулийн 119.2 –д: “Төр нь үндэсний эдийн засгийн тогтвортой байдал, өсөлтийг дэмжих зорилгоор эдийн засгийн үйл ажиллагааг чиглүүлэн зохицуулж, эдийн засгийн нөлөөллийг эрх зүйн бусаар ашиглах, зах зээлд ноёрхохоос урьдчилан сэргийлж, субъектүүдын эдийн засгийн үйл ажиллагааны зохицлыг хангах замаар эдийн засгийг ардчилахад чиглэгдэнэ” гэж заажээ.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн Хуулийг манай улс оронтой ижил социалист нийгмийг халсан постсоциалист улс орнуудын Үндсэн Хуулиудтай харьцуулан авч үзвэл, Монгол Улсын Үндсэн Хуульд улсын төсөв, татвар, санхүү, зээл мөнгөний бодлогыг зохицуулсан зохицуулалт байхгүй байна. Тухайлбал, Улсын төсвийг хуульд заасан хугацаанд батлаагүй бол ерөнхийлөгч парламентын бүрэн эрхийг хугацааг богиносгох /Польш/, эсвэл тараах /Унгар/ эрхтэй байдаг. Мөн улсын төсөв, нийтийн санхүү, үндэсний хөрөнгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, үйл ажиллагааны зарчмыг Үндсэн Хуульд тусгаж өгсөн байна. Жишээ нь: Улсын төсөв, нийтийн санхүү, үндэсний хөрөнгийн хяналтыг Унгар улсад Аудитын Хороо, Төсвийн зөвлөл, Польш улсад Хянан шалгах дээд танхим хэрэгжүүлдэг²⁵. Энэ бүх зохицуулалт Монгол Улсын Үндсэн Хуульд байхгүй байгаа юм.

Гадаадын улс орнууд нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, хэрэгжүүлэх үүднээс зээл, мөнгөний бодлогыг тодорхойлж, улсын өрийн хэмжээний хязгаарлалтыг Үндсэн Хуульдаа зааж өгсөн байдаг. Тухайлбал, Унгар улсад улсын өрийн хэмжээг дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 50 хувиас хэтрэхгүй байхаар, Польш улсад дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60 хувиас хэтрэхгүй байхаар Үндсэн Хуульдаа зааж өгсөн байна. Харин ийм заалт Монгол Улсын Үндсэн Хуульд байхгүй юм.

²⁵ Сайнхишиг. Ж. Монгол Улсын Үндсэн Хууль дахь эдийн засгийн зохицуулалт. УБ. 2013. Хуудас 42-44

Харьцуулалтын утга	Унгар улс	Польш улс	Монгол улс
Улсын өрийн хэмжээний хязгаарлалт	ДНБ –ий 50 %- иас хэтрэхгүй байх	ДНБ –ий 60%- иас хэтрэхгүй байх	Үндсэн Хуулиар зохицуулсан заалт байхгүй. Харин Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар зохицуулсан боловч улсын өрийн хэмжээний хязгаарлалтыг 40 хувиас 60 хувь хүртэл өсгөж ирлээ.
Он гарахад төсөв батлагдаагүй бол	Ерөнхийлөгч парламентыг тарааж болно	Ерөнхийлөгч Сеймийн бүрэн эрхийн хугацааг богиносгож болно	Зохицуулагдаагүй
Улсын төсөв, нийтийн санхүү, үндэсний хөрөнгийн хяналт	Аудитын Хороо, Төсвийн зөвлөл	Хянан шалгах дээд танхим	Зохицуулагдаагүй
Төв банкны Үндсэн Хуулийн статус	Мөнгөний бодлогын хариуцлагыг хүлээнэ	Зөвхөн тус банк мөнгө хэвлэн гаргах болон мөнгөний бодлогыг тодорхойлох, эрхлэх эрхтэй	Зохицуулагдаагүй

Улсын өрийн хэмжээний хязгаарлалтыг Монгол Улсын “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуулиар зохицуулж ирсэн бөгөөд улсын өрийн хэмжээний хязгаарлалтыг 40 хувиас 60 хувь хүртэл өсгөж ирлээ.

Он	Хуулиар тогтоогдсон өрийн хувь хэмжээ	Тайлбар
2014	40 хувь	
2015	55 хувь	
2016	60 хувь	6.1.4.Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60 хувиас хэтрэхгүй байх.

Гэтэл ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн төсвийн тухай заалтууд нь санхүүгийн хариуцлага, тогтвортой байдлыг хангахад чиглэгддэг бөгөөд төсвийн тогтолцооны

нэг гол онцлог нь эдийн засгийн тогтвортой байдал, өсөлтөд сөрөг үр дагавар авчрах хэт их зээл, өрийн хуримтлалаас урьдчилан сэргийлж, орлого, зарлагыг тодорхой нөхцөл байдлаас бусад тохиолдолд өр, зээлийг оролцуулалгүйгээр тэнцвэржүүлэхийг шаарддаг. ХБНГУ –ын Үндсэн хуулийн Article 115 дугаар зүйлийн (2) –т: *“Орлого, зарлага нь үндсэндээ зээлийн оролцуулахгүйгээр тэнцвэртэй байна. Зээл авах замаар олсон орлого нь нэрлэсэн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 0.35 хувиас хэтрэхгүй тохиолдолд энэ зарчмыг баримтална. Түүнчлэн эдийн засгийн хөгжил хэвийн байдлаасаа гажсан үед өсөлт, бууралтын үеийн төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг тэгш хэмтэйгээр тооцох ёстой. 1-3 дугаар зүйлд заасан зээлийн хязгаараас бодит зээл авсан зөрүүг хяналтын дансанд бүртгэнэ; Нэрлэсэн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнтэй харьцуулахад 1.5 хувийн босгыг давсан дебитийг эдийн засгийн мөчлөгийн дагуу бууруулна”* хэмээн зээл авах шаардлагатай бол зээлийн хэмжээг ДНБ-ий 0.35 хувьд хүртэл хязгаарлаж, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг бүрэн дүүрэн урьдчилан таамаглах боломжгүйг хүлээн зөвшөөрч, зээлийн хэмжээг ДНБ-ий 1.5 хувиас хэтэрвэл хяналтын дансанд бүртгэж, эдийн засгийн мөчлөгт тааруулан бууруулахаар Үндсэн хуульдаа тусгажээ. ХБНГУ-ын төсвийн тогтолцооны өөр нэг давуу тал нь төрийн санхүүг хянах Холбооны Аудитын Шүүхийг бий болгосон явдал юм.

Дээрхээс үндэслэн, харьцуулсан дүн шинжилгээний үр дүнд дараах дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

- Хөгжингүй болон постсоциалист улс орнууд “Нийтийн санхүү”-гийн харилцааг зохицуулсан тусгай бүлгийг Үндсэн хуулийн нэг хэсэг болгосон байна.
- Хөгжингүй улс орнууд төсвийн тэнцлийг алдагдуулахгүй байх үүднээс төсвийн орлого, зарлага тэнцвэртэй байхаар хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тогтоосон байна.
- Улс орнууд мөнгөний хатуу бодлогыг баримталж, өрийн хэмжээг хязгаарласан зохицуулалтыг Үндсэн хуулиар зохицуулсан байна.
- Нийтийн санхүүгийн хяналтын байгууллагыг Үндсэн хуулийн байгууллага болгосон байна.
- Эцэст нь дүгнэхэд ардчилсан улс орнуудын Үндсэн хууль нь нийтийн санхүүгийн тоглоомын дүрмийг Үндсэн хуулиар нарийвчлан зохицуулахад чиглэгдсэн фискаль Үндсэн хууль руу чиглэгдэн хөгжиж байна.

Иймд Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол арга зүйд үндэслэн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга зам нь:

1. Монгол улсын Үндсэн хуульд “Нийтийн санхүү” бүлгийг бий болгож, улсын төсвийг боловсруулах, батлах болон төсвийн орлого, зарлагын тэнцэл алдагдахгүй байх эрх зүйн зохицуулалтыг хуульчлах,
2. Үндэсний аудитыг Үндсэн хуулийн байгууллага болгож, нийтийн санхүүгийн хяналтын механизмыг бий болгох,
3. Монгол улсын өрийг бууруулж, эдийн засгийн тусгаар тогтнолыг хамгаалахын тулд өрийн хэмжээ нь ДНБ –ний 60 хувиас хэтрэхгүй байх гэсэн заалтыг Үндсэн хуулиар хуульчлах,
4. Мөнгөний бодлого, түүний хяналтын механизмыг Үндсэн хуулиар хуульчлах
5. Тоон хязгаарлалтаас гадна процедурын хязгаарлалтыг Үндсэн хуульд тусгах гэж үзэж байна.

Дүгнэлт

“Монгол Улсын Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол – арга зүйн үүднээс дүн шинжилгээ хийх нь” сэдэвт судалгааны үр дүнд дараах дүгнэлтийг гаргаж байна. Үүнд:

1. Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуультай харьцуулахад Монгол улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалт сул байна.
2. Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний зэрэг эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох эрхийг Улсын Их Хурал, Засгийн газарт ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр олгосон нь улс төрчдийн дураараа авирлах бололцоог олгож байна.
3. Монгол улсын Үндсэн хуулийн эдийн засгийн зохицуулалтыг Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол, Тоглоомын онол болон монголчуудын оршихуйн үнэт зүйлд үндэслэн сайжруулах шаардлагатай.
4. Төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлогч, шийдвэр гаргагчдын баримтлах бодлого, зарчим, тоон болон процессын хязгаарлалтуудыг Үндсэн хуулийн түвшинд тодорхойлох шаардлагатай байна.
5. Монгол Улсын Үндсэн хуулийг фискаль Үндсэн хуулийн чиг хандлагаар хөгжүүлэх шаардлагатай.

Ном зүй:

А. Ашигласан ном бүтээл

- Гегель. Философия права.
- Лүндэндорж Н. Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ. 2010
- Лүндэндорж Н. “Jurisprudence: эрх зүй судлал: философи, онол” УБ. 2011 он
- Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн танилцуулга. 2019 – 2023 он. УБ. 2024
- Монгол Улсын 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хууль. УБ. 2021 он.
- Сайнхишиг. Ж. Монгол Улсын Үндсэн Хууль дахь эдийн засгийн зохицуулалт. УБ. 2013
- Нацагдорж. Ш. “Сум, хамжлага, шавь ард” УБ. 1972
- James M Buchanan, How can constitutions be designed so that politicians who seek to serve “public interest” can survive and prosper?, Constitutional Political Economy Winter 1993, Volume 4, Issue 1
- Niclas Berggren, (1997) Essays in Constitutional Economics

Б. Хууль тогтоомж

- БНМАУ-ын 1924 оны Үндсэн хууль.
- БНМАУ-ын 1940 оны Үндсэн хууль.
- БНМАУ-ын 1960 оны Үндсэн хууль.
- Монгол Улсын Үндсэн Хууль.
- Монгол Улсын Төсвийн тогтвортой байдлын хууль.
- Монгол Улсын Өрийн удирдлагын тухай хууль.
- Бүгд Найрамдах Польш Улсын Үндсэн хууль
- Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндсэн Хууль
- ХБНГУ-ын Үндсэн хууль

ГҮЙЦЭТГЭХ ЭРХ МЭДЛИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

О.МАШБАТ, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн
шинжээч, хууль зүйн доктор (Ph.D),
E-mail: mashbato@gmail.com

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд төрийн захиргааны байгууллагын систем гол үүргийг гүйцэтгэнэ. Төрийн эрхийг барьж буй улстөрчид энэ системийг хэрхэн оновчтой, чадварлаг удирдаж байгаагаас гүйцэтгэл хамаарах боловч мөн системийн өөрийнх нь мөн чанараас шууд хамаардаг. Төрийн захиргааны байгууллагын систем нэг талаасаа Засгийн газраас дэвшүүлсэн хөтөлбөрийг ягштал биелүүлж, үр ашигтай, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлдэг байх ёстой боловч улстөрчдийн дур зоргыг хазаарлах дархлаатай байх ёстой. Хэдийгээр энэ хоёр шинж бүх системд байх ёстой боловч агуулгаараа сөргөцсөн шинжтэй ойлголт юм. Энэ хоёрын зохистой тэнцвэрийг хэрхэн хангаж байгааг систем дэх улс төрийн оролцоо хаана дуусаж, төрийн мэргэжлийн байгууллагын оролцоо хаанаас эхэлж байгаа тодорхойлж болох юм. Үүнтэй холбоотойгоор Монгол Улсад агентлагийн системийг нутагшуулах гэсэн оролдлого хийгээд улстөрчийн дур зоргыг хязгаарлах талаарх зарим асуудлыг хөндөж үзлээ.

АНУ-ын Ерөнхийлөгч Дональд Трамп 2016 онд сонгогдсоныхоо дараа “Би нэгэнт Ерөнхийлөгч болсон болохоор хүссэн болгоноо хийх эрхтэй”¹ гэж ярьсан нь нэлээн олон шүүмжлэл дагуулсан бөгөөд нягтлах ёстой хэд хэдэн асуудлыг дэвшүүлсэн. Нэг талаас, ард түмнээс сонгогдсон улстөрийн удирдагч сонгуулийнхаа амлалтыг биелүүлж чадахгүй, биелүүлэхэд нь төрийн захиргааны байгууллагын систем² саад болоод байвал ардчилал амьдрах боломжгүй. Нөгөө талаас, улстөрийн аливаа удирдагч зоргоороо авирлахыг төрийн захиргааны байгууллагын систем хязгаарлаж чадахгүй бол бодлогын залгамж халаа алдагдаж, байнгын тогтворгүй байдалд орох эрсдэлтэй.

Манай хувьд ч ийм ацан шалаа сүүлийн гучин жил тулгамдсаар ирсэн. Нэг талаас, засгийн эрхийг барьж буй нам төрийн албыг шинэчилж илүү цомхон, үр ашигтай (efficient), үр дүнтэй (effective) болгох тухай ярьж, төрийн албан хаагчид хэчнээн урагшгүй байгааг зүхнэ. Нөгөө талаас, төрийн бодлогын залгамж халаа алдагдлаа гэж халаглах бөгөөд “төр алга боллоо” хэмээн шүүмжилнэ. Аль аль нь сүүлдээ асуудлынхаа голыг олохгүйгээр шууд л “парламентын засаглал манайд тохирохгүй”, “ерөнхийлөгчийн засаглал тогтооё”³ гэсэн хувилбар руу гулсан орох нь элбэг. Өөр нэг талаас, тухайлан төрийн жинхэнэ албан хаагчдаас гүйцэтгэл яагаад муу байгааг асуувал улстөрийн удирдлагын гэнэн, ажлын туршлагагүйтэй холбож тайлбарлах явдал тун түгээмэл. Үнэндээ ч, улстөрчид дийлэнх нь хувийн компани удирдаж байсан хүмүүс байх бөгөөд яамны сайд, агентлагийн захирал болмогцоо хувийн компани шигээ удирдах гэж муйхарлах, тэр нь төрийн албаны наад захын соёл, албан бичиг хэрэг хөтлөх журамтай ч зөрчилдөх нь бий.⁴

¹ Emerson, B. (2022, November 8). *The Departmental Structure of Executive Power: Subordinate Checks from Madison to Mueller* - *Yale Journal on Regulation*. Yale Journal on Regulation. <https://www.yalejreg.com/print/the-departmental-structure-of-executive-power-subordinate-checks-from-madison-to-mueller/> p. 91.

² “Төрийн захиргааны байгууллагын систем” гэдэг нэр томъёог анх Б.Чимид 1988 онд гаргаж тавьсан бөгөөд “төрийн захиргааны байгууллагын тогтолцоо” гэж Ж.Долгорсүрэн 2000 онд бага зэрэг өөрчлөн нэрлэжээ. Тогтолцоо гэдэг үг төөрөгдөл үүсгэж магадгүйн улмаас систем гэдгээр нь авч энэ өгүүлэлд хэрэглэв.

Чимид, Б. (1984). *БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй: Ерөнхий анги*. Ардын боловсролын яам: Долгорсүрэн, Ж. (1997). *Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй*. МУИС, Хууль зүйн дээд сургууль.

³ Мэдээ.Мн. (2024, November 12). *Ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжихийн учир*. MedeeMN. <https://medee.mn/p/139038>; Мөнх-Эрдэнэ, Л. (2021). *Монголын намын улс: Зөвлөлийн, намын олигарх засаглал*.

⁴ Төрийн яамны тамга тэмдэг төрсөн өдрийн чимэг болох нь зөв үү. (2020, September 17). *Тас*. <https://www.tac.mn/article/41773>

Энэ бүх асуудлын зангилаа нь төрийн захиргааны байгууллагын системийн төлөвшилд орших юм гэдгийг тайлбарлахад энэ илтгэлийн зорилго оршино. Төрийн захиргааны байгууллагын систем гэдэгт “гүйцэтгэн захирамжлах ажиллагааг хэрэгжүүлж байгаа нийтлэгээрээ нөхцөлдсөн янз бүрийн шатны, олон төрлийн байгууллагын бие даасан систем”-ийг ойлгож байна.⁵ Энэ систем дотроо дээд буюу Засгийн газар, төв буюу яам, орон нутгийн буюу нутгийн захиргааны байгууллага гэсэн хэсгээс бүрдэнэ.⁶ Эдгээрийн хоорондын эрх мэдлийн хуваарилалт, ялангуяа улстөрийн оролцоо (улс төрийн алба) хаана дуусаж, төрийн жинхэнэ алба хаанаас эхэлж байгаа явдал энэ системийг тодорхойлох үндсэн хүчин зүйл юм.

Үр ашиг, үр нөлөө хийгээд залгамж халаа, тогтвортой байдал

Төрийн захиргааны байгууллагын систем үр ашигтай, үр нөлөөтэй ажиллахын зэрэгцээ төрийн бодлогын залгамж халаа тогтвортой хадгалагдаж байх ёстой. Гэвч амьдрал дээр үр ашигтай, үр нөлөөтэй байхыг залгамж халаа тогтвортой байхтай зэрэг хадгалах маш бэрх, угтаа харилцан бие биедээ сөргөцсөн утгатай ойлголт юм. Үр ашигтай, үр нөлөөтэй байна гэдэг нь Ерөнхий сайдын бодлого доош шууд гуйвалтгүй хэрэгжих боломжийг хэлнэ, гэвч Ерөнхий сайд байн байн солигдож, өөр өөр бодлого хэрэгжихэд хүрвэл төрийн бодлогын залгамж халаа хадгалагдах боломжгүй юм. Ийм байдал манай оронд сүүлийн гучин жилд ажиглагдах болсон нь “төр алга боллоо”, “парламентын засаглал хэрэггүй”, “ерөнхийлөгчийн засаглал хэрэгтэй” гэх үзэл бодлын шалтгаан болсон. Харин төрийн бодлогын залгамж халаа хатуу хадгалагдаж байгаа үед Засгийн газар эрс шинэчлэлийг үр ашигтай, үр нөлөөтэй шууд хэрэгжүүлэх боломж хомс, хэрэгжилт удааширдаг талтай.⁷ Иймээс шинэчлэлийг үр ашигтай, үр нөлөөтэй хийхийг эрхэмлэх үү, тогтвортой байдал, залгамж халааг эрхэмлэх үү гэдгээс төрийн захиргааны байгууллагын системийг хэрхэн сонгох асуудал шууд хамаарна. Үүнд засаглалын систем, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн олон хүчин зүйл нөлөөлж, улс орон болгонд өөр өөр хэлбэртэй байх нь дамжиггүй.

Үр ашиг, үр нөлөө

Төрийн захиргааны байгууллагын систем үр ашигтай, үр нөлөөтэй байх ёстой гэсэн хандлага ХХ зууны сүүл үед ихээхэн хүч түрж байлаа. Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараах үеийн эдийн засгийн өсөлт, хүйтэн дайны дараах даяаршлын үеийн эдийн засгийн хөгжлийн хурдыг төрийн захиргааны байгууллагын систем гүйцэхгүйгээр барахгүй, саад болж байна гэсэн шүүмжлэл дэлгэрч, төрийн байгууллагын удирдлагад хувийн компанийнх шиг менежментийг нэвтрүүлэх хэрэгтэй гэсэн үзэл баримтлал дэлгэрэв. Үүний хамгийн тод илрэл нь Нийтийн шинэ менежмент (New Public Management) онол бөгөөд Шинэ Зеландад туршсан шинэчлэл юм. 1988 онд Төрийн албаны хууль (State Service Act 1988) баталж, төрийн байгууллагыг агентлаг болгон шинэчлэн зохион байгуулав. Агентлагийн удирдлага төрийн уламжлалт

⁵ Чимид (1984), 123.

⁶ Долгорсүрэн (1997) 106-144.

⁷ Улстөрийн хамгийн нөлөө бүхий албан тушаалд байсан ч гэсэн дорвитой шинэчлэл хийж чадаагүй удирдагчийн жишээ нь Мянмарын ерөнхий сайд Ан Сан Су Чи юм. Төрийн эргэлт хийж, цэргийн дэглэмийг он удаан жил тогтоож байсан цэргийн эрхтнүүд түүнийг ерөнхий сайд байх үед нь (2016-2021) хүрээлж байсан бөгөөд мөн л төрийн эргэлтээр албан тушаалаасаа буужээ.

BBC News. (2021, December 6). *Aung San Suu Kyi: Myanmar democracy icon who fell from grace*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11685977>

байгууллагын удирдлагаас хамаагүй чөлөөтэй, хувийн компанийн менежер шиг бие даан шийдвэр гаргаж байгууллагынхаа өмнө тавьсан зорилтыг үр ашигтай, үр нөлөөтэй гүйцэтгэнэ. Байгууллагын зорилго, үйл ажиллагааг Засгийн газар, сайд тогтоох бөгөөд үр дүнгийн гэрээгээр баталгаажуулж, тэнд заасан графикайн дагуу санхүүжилтийг таслахгүй байх үүргийг парламентаас байгуулагдсан, бие даасан байгууллага Төрийн сан хүлээнэ. Агентлагийн орон тоог удирдлага өөрөө тогтоох боловч ажилтнуудыг Төрийн албаны зөвлөлийн санал болгосон хүмүүсээс сонгон шалгаруулж авах бөгөөд халбал мөн тийш нь буцаан шилжүүлнэ. Ажлын зохион байгуулалтыг (зорилтыг тодорхойлох, ажлыг хуваах, үүргийг хуваарилах, нөөцийг хуваарилах, хяналт тавих) агентлагийн удирдлага өөрөө хийх бөгөөд үр ашигтай, үр нөлөөтэй гүйцэтгэсэн тохиолдолд урамшуулал авна. Юу хийхийг Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт тулгуурлан сайд тогтоож, хэн хийхийг Засгийн газар хамтран шалгаруулан томилж, ямар төсвөөр хийхийг гэрээгээр зааж, санхүүжүүлэх үүргийг Засгийн газраас тусдаа парламентаас байгуулагдсан Төрийн сан хүлээж, мэргэжилтнээр хангах ажлыг Төрийн албаны зөвлөл хариуцаж, харин цаг үеийн зорилт, үйл ажиллагааны зохион байгуулалтыг хэнээс ч үл хамааран агентлагийн удирдлага шийддэг болов.⁸

Шинэ Зеландын энэ туршилт тухайн үед ихэд өргөн судлагдаж байсан боловч тооцоолж байгаагүй олон сул тал яваандаа илэрсэн. Юун түрүүнд, агентлагийн үйл ажиллагаа үр дүнгийн гэрээгээ гүйцэтгэхэд чиглэж Засгийн газар, яамандаа эгэх хариуцлага (accountability) хүлээж, харин үйлчилгээг хүргэж байгаа иргэддээ хайхрамжгүй (non-accountable) байв. Санхүүжилтийн болон хүний нөөцийн эрх мэдлийг салгасан нь Ерөнхий сайд тэргүүтэй улстөрийн удирдлагын эрх мэдлийг хязгаарласан хэрэг болов. Үр дүнгийн гэрээг үнэлэх асуудал бэрхшээлтэй тулгарч, төрийн тодорхой үйлчилгээг хэр зэрэг хүргэснийг хэрхэн үнэлэх вэ гэдэг тодорхойгүй хэвээр үлджээ. Энэ мэт олон шалтгааны улмаас энэ тогтолцооноосоо ухарсан боловч үр ашгийн хувьд тооцоолсондоо хүрч, төсвийн хэмнэлттэй байв. Энэ системийг дуурайн нутагшуулах гэж оролдсон улс болгон сайнтай, муутай өөр өөр үр дүн гаргаж байлаа.

Төрийн захиргааны байгууллагын системийг төсвийн хувьд үр ашигтай, үйл ажиллагааны хувьд үр нөлөөтэй болгох гэсэн Нийтийн шинэ менежментийн туршилт төрийн бодлогын залгамж халааг хадгалах тал дээр хэр ахицтай байсан талаар одоогоор судалгаа олж үзээгүй байна.

Дархлаа

Төрийн захиргааны байгууллагын систем гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний улс төрийн дур зоргыг хазаарлах чадвартай байх ёстойг зарим судлаач тэмдэглэсэн байна. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилах зарчим гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд ч хэрэгжих ёстой, төрийн захиргааны байгууллага хэдийгээр төв, орон нутаг зэргээр салбар, хүрээ, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтаар хуваагдах боловч үйл ажиллагаа нь нэг нэгнээ дэмжсэн “нугаламт холбоостой (articulated government)” байдаг нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн (chief executive) зоргоороо авирлахыг

⁸ Mulgan, R. (2008). Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability. *Public Administration Quarterly*, 32(1), 1–32. <http://www.jstor.org/stable/41288303> p.5.

хазаарлан тэнцвэржүүлдэг.⁹ Өөрөөр хэлбэл, ерөнхийлөгч, ерөнхий сайдын улс төрийн дур зоргыг сөрөн хязгаарлах чадвар бол төрийн эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийн зарчим гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд хэрэгжиж байгаа явдал ажээ. АНУ-ын үе үеийн ерөнхийлөгч их бага ямар нэг хэмжээгээр төрийн байгууллага, агентлаг, үйл ажиллагааных нь хэм хэмжээг эвдэх гэж оролддог байсан, хамгийн том оролдлогыг Трамп 2016-2020 онд хийж байжээ. Гэвч хоёр зуу гаруй жил хөгжиж ирсэн АНУ-ын төрийн захиргааны байгууллагын систем зүй бус ийм үйлдлийг одоогоор няцаах чадвартай байна.¹⁰ Улстөрийн удирдлага төрийн захиргааны байгууллагын системтэй ажиллах үед гурван сорилттой тулгардаг: нэгд, босоо уялдааг хангах (vertical coordination) буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн, түүний баг төрийн жинхэнэ албаны мэргэшсэн албан хаагчидтай зорилго, үйл ажиллагааныхаа талаар нэгдсэн ойлголтод хүрэх, хоёрт, хөндлөн уялдааг хангах (horizontal coordination) буюу төрийн албан хаагч хоорондоо улстөрийн зорилго, үйл ажиллагааны талаар нэгдсэн ойлголтод хүрэх, гуравт, зүтгэнэ гэдэгт нь найдах (credible commitment) буюу улстөрийн удирдлагад зүтгэснийхээ дараа удирдлага солигдсон ч мэргэжлийн хамт олныхоо дунд нэр хүндтэй үлдэнэ гэдэгтэй итгэлтэй байлгах зэрэг бөгөөд эдгээрийг бүрэн хангах туйлын бэрх зорилт ажээ.¹¹ Ийм бэрх байснаараа төлөвшиж тогтсон төрийн захиргааны байгууллагын систем улстөрийн ямарваа савлагаанаас үл хамаардаг төдийгүй гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүний дур зоргоороо авирлахыг хазаарлах чадвартай байдаг ажээ.

Зэрэмдэг шинэчлэл дээр тогтвортой, тогтворгүйн хооронд

Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталсны дараа явагдсан хэд хэдэн том шинэчлэлийн нэг нь төрийн захиргааны байгууллагын системийн шинэчлэл байсан боловч нэгд, анх төлөвлөснийг нь өөрчилж зэрэмдэглэсэн, хоёрт, зэрэмдэглэснийгээ тогтвортой ажиллуулах гэж өнгөн засал хийж байгаа явуургүй байдал ажиглагдаж байна. Гэвч энэ чиглэлээр хийсэн дорвитой судалгаа ховор бөгөөд Удирдлагын академиас 2017 онд гаргасан “Монгол Улсын Засгийн газрын агентлаг”¹² ном гол эх сурвалж болохоор байна.

Мордохын хазгай – зэрэмдэг систем

Шинээр батлагдсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн төрийн захиргааны байгууллагын системийг хэрхэн шинэчлэх талаар 1993 оноос хойш хийсэн судалгааны үр дүнд Монгол Улс “агентлагийн систем” хэмээн нэршсэн систем рүү 1996 онд шилжив. Энэ нь Шинэ Зеландын шинэчлэлийг загвар болгосон хувилбар байсан бөгөөд төсвийн хувьд үр ашигтай (хямд), үйл ажиллагааны хувьд үр нөлөөтэй байх гол шаардлагад онолын хувьд нийцэж байсан учир Ерөнхий сайд М.Энхсайхан Засгийн газрынхаа бүтэц, бүрэлдэхүүнийг энэ зарчмын дагуу байгуулжээ. Энэ бүтэц бүрэн ажиллах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх эхний алхмыг 1999 оноос хийсэн боловч сөрөг хүчний эсэргүүцэлтэй тулгарч, зөвшилд хүрч чадахгүй байсны эцэст 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль нэртэй батлагджээ.¹³

⁹ Waldron, J. (2013). Separation of Power in Thought and Practice. *Boston College Law Review*, 54(2), 433–468. https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/waldron_separation_of_powers_in_thought_and_practice.pdf

¹⁰ Emerson (2022)

¹¹ A Krause, G. (2009). Organizational Complexity and Coordination Dilemma in U.S. Executive Politics. *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), 74–88. <https://www.jstor.org/stable/23044876>

¹² Цэдэв, Д., Байгал, Д., & Бямбаяр, Я. (2017). *Монгол Улсын Засгийн газрын агентлаг*. Мөнхийн үсэг.

¹³ *Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль*. (2002, June 27). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем.

Гэвч энэ хууль, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд авсан арга хэмжээ Шинэ Зеландын тогтолцоотой харьцуулахад их гажуудсан нь 2000 оны УИХ-ын сонгуулийн дараа шинээр байгуулагдсан Засгийн газар хуулийн анхны үзэл баримтлалыг ойлгоогүй, залгамж тасарсантай холбоотой байв.¹⁴ Юун түрүүнд, парламентын дэргэд, Засгийн газраас хараат бусаар ажиллах ёстой Төрийн санг Сангийн яамны харьяа газар болгосноор агентлагийн санхүүжилтийн тогтвортой байдал Ерөнхий сайд төдийгүй Сангийн сайдаас хамааралтай болсон, өнөөдөр ч хэвээрээ байна. Төрийн албаны зөвлөл агентлагийн бие даасан байдлыг хангахад чухал нөлөө үзүүлэх ёстой боловч өнөөг хүртэл тийм байж чадсангүй – шалтгааныг нь гол албан тушаалын томилгоог Засгийн газрын гишүүдийн албан бус (informal) нөлөө, шахалтаар хийдэг бичигдээгүй хуультай холбоотой гэж үзэж болно.¹⁵ Түүнчлэн, агентлагийн даргын эрх мэдлийг Засгийн газрын тухай хуулиар ихээхэн хумьж, томилгооны хувьд яамнаас шууд хараат болсон байна. Наад зах нь, төрөөс хөрөнгө оруулах, худалдан авах тендерийг агентлаг зарлаж, шалгаруулж байх ёстой, энэ бол Засгийн газрын бодлогын хэрэгжилтийг хангах ажлын өчүүхэн нэг хэсэг төдий: гэвч сайдын удирдлага дор бодлого боловсруулах ёстой яам гүйцэтгэлийн энэ хэсэгт шунган орж, энэ ажлыг гардан хийсээр – улс төрийн авлига цэцэглэх нэг суваг болсон байв. 2012 онд Төрийн худалдан авах ажиллагааны газрыг байгуулснаар харьцангуй зүгширсэн.¹⁶ “Ингэснээр Засгийн газрын агентлаг нь улсын төсвөөс бүрэн хамааралтай, албан хаагчдын эрх, үүрэг нь хуулиар хатуу тогтоогдсон, дээрээс тогтоосон бүтэц, зохион байгуулалттай, уламжлалт төрийн захиргааны байгууллагын шинжийг илүүтэй агуулах болжээ”.¹⁷ Үр дүнд нь, бодлого боловсруулах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээс нь тусгаарлаж, “яамдыг бодлогод төвлөрсөн цомхон бүтэцтэй ажиллуулах, агентлагууд нь бодлого хэрэгжүүлэх, төрийн зохицуулалт хийхийн сацуу заримыг нь аж ахуйн тооцоонд шилжүүлнэ”¹⁸, улмаар агентлаг нь “яамдаасаа тусдаа байж илүү уян хатан, эрх чөлөөтэй ажиллах боломж”-той¹⁹ болно гэж төсөөлж байсан нь талаар болов.

Монгол Улсад агентлагийн систем амжилттай хэрэгжиж чадаагүйг энэ систем уулаасаа тохирохгүй байсан, урьдач нөхцөл нь бүрдээгүй байсан хэмээн тайлбарладаг. Үндсэн хуулийн байгуулалт шинэ тутам байх үед монголын соёлын онцлог, эдийн засгийн байдал, улс төрийн нөхцөлийг тооцолгүй, шууд гадаадын мэргэжилтний үгээр авсан нь буруу болсон бөгөөд нийтийн шинэ менежментийг хүлээж авах хөрс бүрдээгүй байсныг Д.Цэдэв нар мөн тэмдэглэжээ.²⁰ Шинэ Зеландын системийг нутагшуулахын тулд наад зах нь зах зээлийн эдийн засаг баттай хөгжсөн, тухайлан гэрээний үүргийг хатуу биелүүлдэг харилцаа бат нот хөгжсөн байх, мөн

<https://legalinfo.mn/mn/detail/502> Энэ хууль 2011 оны 12 дугаар сарын 23-ны хуулиар хүчингүй болсон.

¹⁴ Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай. (2000, August 3). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16231007861961&showType=1>

¹⁵ Төрийн албаны зөвлөл болон яам, агентлагийн харилцааг хуулиар маш нарийн зохицуулсан байв. *State Sector Act 1988 No 20 (as at 07 August 2020)*, *Public Act*. (2020, September 9). New Zealand Legislation. <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129549.html>

Албан бус нөлөө оршин байгаа цагт Шинэ Зеландын систем ажиллахгүй гэж зарим судлаач үздэг. Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131. https://www.jstor.org/stable/pdf/3986392.pdf?refreqid=fastly-default%3A94909637005d7839f72e7060fbb69bac&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1

¹⁶ Энэ байдал 1912 онд Төрийн худалдан авах ажиллагааны газрыг байгуултал үргэлжилж байлаа. Түүхэн замнал. (n.d.). Төрийн Худалдан Авах Ажиллагааны Газар. <http://spa.gov.mn/n/421>

¹⁷ Цэдэв et al. (2017) 51.

¹⁸ Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. (2016). Бест колор интернэйшнл. 110

¹⁹ Монгол Улсын 1992 Оны Үндсэн Хуулийн Хэрэгжилтийн Байдалд Хийсэн Дүн Шинжилгээ, (2016) 110.

²⁰ Цэдэв et al. (2017)

байгууллагын гаднаас шүүмжлэх төдийгүй, байгууллагын дотроос тавих хяналт ч хэвийн үзэгдэл болсон зэрэг урьдчилсан нөхцөл бүрдсэн байх ёстой байна.²¹

Агентлагийн систем манайд тохирохгүйдээ биш, харин манай улс төрийн байдал тогтворгүй, Засгийн газар байн байн солигддог явдал үр нөлөөтэй ажиллахад нь саад болж байсан суурь хүчин зүйл байсантай мөн холбоотой. Гүйцэтгэх дээд байгууллагыг тогтвортой ажиллуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх тухай асуудал Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн нэг зорилго байв. УИХ-ын сонгууль болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөгөөс Засгийн газрын тогтвортой байдал шууд шалтгаалж байгаа тул мөчлөгийг зөрүүлж²², Засгийн газрыг огцруулах санал гаргах субъектын тоог цөөлж, нөхцөлийг тодотгосноос гадна Засгийн газрын гишүүдийг өөрөө томилж, тэнхмээр ажиллах боломжийг нээсэн. Асуудлыг дараалалтай шийддэг, гүйцэтгэх эрх мэдэл тогтвортой байх зохицуулалтыг нэгэнт хийсэн, үр дүн нь УИХ-ын сонгуулийн хоёроос гурван мөчлөгийн дараа мэдрэгдэж эхэлнэ, иймээс төрийн захиргааны байгууллагын системийг өнөөгийн суурь дээр нь аажмаар шинэчилж, илүү тогтвортой, мэргэжсэн, үр ашигтай, үр нөлөөтэй системийг төлөвшүүлж болох юм.

Аажим бүрдсэн дархлаа

2010 оноос төрийн захиргааны байгууллагын систем үр ашигтай, үр дүнтэй байхаас илүү төрийн бодлогын залгамж халааг хадгалдаг байх явдлыг илүү чухалчлах болов. Мөн онд батлагдсан Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “3.3.2.3.Төрийн бодлогын залгамж чанарыг хангах эрх зүй, зохион байгуулалтын үндсийг бүрдүүлнэ”²³ гэж заасан. Үзэл баримтлалын энэ заалтыг хэрэгжүүлэхэд хамгийн чухал хүчин зүйл бол Засгийн газрын тогтвортой ажиллах боломжийг бүрдүүлэх явдал байсан бөгөөд Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр гол зорилгын нэг нь байв. Нэмэлт, өөрчлөлт тооцоолсон үр дүндээ хүрэх эсэхийг одоогоор дүгнэхэд эрт, наад зах нь УИХ-ын сонгуулийн хоёроос гурван мөчлөг өнгөрч байж нягтлах хэрэгтэй. Харин энэ нэмэлт, өөрчлөлтөөс хойш төрийн захиргааны байгууллагын системийг шинэчлэх талаар дорвитой алхам хийгээгүй байна.

Үндсэн хууль батлагдан хэрэгжсэнээс хойш гуч гаруй жилийн хугацаанд төрийн захиргааны байгууллагын системийг шинэчилж агентлагийн системийг нутагшуулах ажил амжилт муутай байсан боловч төрийн байгууллагуудын төлөвшил зохих хэмжээнд явагдсан гэдгийг сайшаан тэмдэглэх нь зүйтэй. Ерөнхийлөгч Х.Баттулга МАН-ыг тараах тухай шийдвэр гаргаж, үүнийгээ улс төрийн томоохон акц болгосон боловч Батлан хамгаалах яамны харьяа агентлаг Зэвсэгт хүчний жанжин штабын удирдлага хуулийг чанд сахин байдлыг хурцатгахаас сэргийлж чадсан юм.²⁴ Эрх барьж буй улстөрчийн дур зоргыг хазаарлах чадвараар хэмжвэл энэ тохиолдол

²¹ Schick (1998)

²² Машбат, О. (2019). Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөг, түүнээс Засгийн газрыг огцруулахад үзүүлж буй нөлөө: (1990-2019). In Ж. Төртогтох & С. Ганзаяа (Eds.), *Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт* (pp. 43–71). Адмон принтинг.

²³ *Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал*. (2010, July 15). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208070&showType=1>

²⁴ Gogo.Mn. (n.d.). *У.Хүрэлсүх хэлэв, Х.Баттулга нотлов*. gogo.mn. <https://gogo.mn/r/xw4wj>

Отгонзаяа, Б. (2021, April 20). Д.Ганзориг: Ерөнхийлөгч Төрийн ордонд мэдэгдэл хийснийхээ дараа ЗХЖШ-т ирсэн нь үнэн. *Ergelt.mn*. <https://ergelt.mn/news/123/single/8115>

манай төрийн байгууллагаас Үндсэн хуульт байгууллага хамгаалах чадал, дархлаа сууж байгаа хэрэг юм.

Төрийн захиргаан байгууллагын систем улстөрчийн хууль бус үйлдлийг хазаарлах дархлаатайн адил улстөрийн манлайлал дор амжилттай харилцан ажиллах чадвартай болжээ. Цар тахлын эсрэг авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээг нэгдсэн зохион байгуулалтаар амжилттай хэрэгжүүлэхэд улстөрийн, захиргааны, үйлчилгээний болон тусгай алба хоорондоо үр дүнтэй хамтран ажилласан. Энэ үйл хэрэгт төрийн төдийгүй, төрийн бус хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн хамтын ажиллагаа, хяналт ч тус тусынхаа үүргийг хангалттай гүйцэтгэсэн,²⁵ үүнийг ч Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын Монгол Улс дахь суурин төлөөлөгч өндөр үнэлж байлаа.²⁶ Цар тахлын эсрэг авч явуулсан нэгдсэн арга хэмжээ зөвхөн төрийн захиргааны байгууллагын системийн төлөвшил төдийгүй олныг хамарсан үймээн, онц байдал, цаашилбал дайн бүхий байдлын үед ч үндэсний сөрөн тэсвэрлэх, сөрөн тэмцэх чадавх зарим талаар бүрэлджээ гэж үнэлэхээр байв.

Дүгнэлт

1. Төрийн захиргааны байгууллагын системийн төлөвшил удаан боловч зөв чиглэлдээ явж байна. Эрх барьж байгаа улс төрийн хүчний хууль бус, зүй бус авирыг босоо, хөндлөн тогтолцоондоо шингээн хазаарлах явдлыг төрийн дархлаа, Үндсэн хуулийн дархлаа гэж үзэх ёстой - 2017 онд Ерөнхийлөгчийн хууль бус чиглэлийн эсрэг ЗХЖШ-ын зэрэг тохиолдол анхнаасаа ажиглагдаж эхэлсэн хийгээд цар тахлын хүнд үед төрийн янз бүрийн байгууллага харилцан уялдаатай хамтран ажиллаж, сорилтыг давж чадсан явдлыг үндэслэн харьцангуй өөдрөг дүгнэж байна. Мэдээж олон бэрхшээл, эрсдэл, зовлон бий, асуудалгүй амьдрал уулаасаа байхгүй. Төрийн алба урагшгүй, удаан байгаа тухай, улстөрчдийн зэвсэг болж жирийн иргэнийг хэлмэгдүүлж байгаа тухай олон олон шүүмжлэл гарч байна, цаашдаа ч гарах болно – харин ийм шүүмж гарч байгаа тулдаа өмнөө тулгарч байгаа асуудлыг алхам алхмаар шийдэж урагшилсаар байна. Агентлагийн систем тохирохгүй байх суурь хүчин зүйл байсан нь Засгийн газар тогтвортой ажиллах зохицуулалт Үндсэн хуульд хомс байсантай холбоотой гэж үзэж байна. Үүнийг засах талаар 2019 онд дорвитой нэмэлт, өөрчлөлт хийсэн, энэ нэмэлт, өөрчлөлтийг амьдралд бодитой авчрахын тулд дараа дараагийн алхмыг хийх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хууль батлагдсаны дараа төрийн захиргааны байгууллагын шинэ системийг судлан тогтоож байсан 1990-ээд оныхтой төстэй түүхэн нөхцөл өнөөдөр бүрдээд байна.
2. Иймээс төрийн захиргааны байгууллагын системд чиг үүрэг, зохион байгуулалтын онцлогоор: а) тусгай чиг үүрэгтэй төрийн захиргааны байгууллага, б) бие даасан төрийн захиргааны байгууллага, в) агентлаг гэх мэт ялгавартай байгуулж, ажиллах журмыг онцлогт нь тааруулж нэг бүрчлэн тогтоох²⁷ зэрэг мэргэжлийн судлаачдын санал нэгэнт бэлэн байгааг цаашид хэлэлцүүлэгт оруулж, боломжтой гэж үзвэл хэрэглэх цаг нэгэнт болжээ.
3. Төрийн захиргааны байгууллагын системийг шинэчлэх талаар нарийвчилсан судалгааг ул суурьтай хийх шаардлагатай байна. Энэ системд улстөрчдийн

²⁵ Krusekopf, C., & Jargalsaikhan, M. (2021). Mongolia: After successful containment, challenges remain. In *Oxford University Press eBooks* (pp. 411–424). <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0028>

²⁶ World Health Organization: WHO. (2020, November 2). Sharing COVID-19 experiences: The Mongolian response. *News Release*. <https://www.who.int/mongolia/news/detail/02-11-2020-sharing-covid-19-experiences-the-mongolian-response>


²⁷ Цэдэв et al. (2017) 146.

оролцоо хаанаас эхэлж, хаана дуусах, төрийн мэргэжлийн албаны хариуцлага хаанаас эхэлж, хаана дуусах, төр хувийн хэвшлийн түншлэл хаанаас эхлэх, хэрхэн өндөрлөх талаарх олон асуултад шинжлэх ухааны үндэстэй хариулж, манай орны өнөөгийн байдал, чадавх, нөөц бололцоонд хэр тэнцсэн шийдлийг олж, олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэх шаардлага байсаар байна.

Ном зүй:

- BBC News. (2021, December 6). *Aung San Suu Kyi: Myanmar democracy icon who fell from grace*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11685977>
- Emerson, B. (2022, November 8). *The Departmental Structure of Executive Power: Subordinate Checks from Madison to Mueller - Yale Journal on Regulation*. Yale Journal on Regulation. <https://www.yalejreg.com/print/the-departmental-structure-of-executive-power-subordinate-checks-from-madison-to-mueller/>
- Gogo.Mn. (n.d.). *У.Хүрэлсүх хэлэв, Х.Баттулга нотлов*. gogo.mn. <https://gogo.mn/r/xw4wj>
- Krause, G. (2009). Organizational Complexity and Coordination Dilemma in U.S. Executive Politics. *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), 74–88. <https://www.jstor.org/stable/23044876>
- Krusekopf, C., & Jargalsaikhan, M. (2021). Mongolia: After successful containment, challenges remain. In *Oxford University Press eBooks* (pp. 411–424). <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0028>
- Mulgan, R. (2008). Public Sector Reform in New Zealand: Issues of Public Accountability. *Public Administration Quarterly*, 32(1), 1–32. <http://www.jstor.org/stable/41288303>
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123–131. https://www.jstor.org/stable/pdf/3986392.pdf?refreqid=fastly-default%3A94909637005d7839f72e7060fbb69bac&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&initiator=search-results&acceptTC=1
- *State Sector Act 1988 No 20 (as at 07 August 2020), Public Act*. (2020, September 9). New Zealand Legislation. <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129549.html>
- Waldron, J. (2013). Separation of Power in Thought and Practice. *Boston College Law Review*, 54(2), 433–468. https://www.law.ox.ac.uk/sites/default/files/migrated/waldron_separation_of_powers_in_thought_and_practice.pdf
- World Health Organization: WHO. (2020, November 2). Sharing COVID-19 experiences: The Mongolian response. *News Release*. <https://www.who.int/mongolia/news/detail/02-11-2020-sharing-covid-19-experiences-the-mongolian-response>
- Долгорсүрэн, Ж. (1997). *Монгол Улсын Захиргааны эрх зүй*. МУИС, Хууль зүйн дээд сургууль.
- Машбат, О. (2019). Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөчлөг, түүнээс Засгийн газрыг огцруулахад үзүүлж буй нөлөө: (1990-2019). In Ж. Төртогтох & С. Ганзаяа (Eds.), *Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт* (pp. 43–71). Адмон принтинг.
- *Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ*. (2016). Бест колор интернэйшнл.
- *Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай*. (2000, August 3). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16231007861961&showType=1>

- Мөнх-Эрдэнэ, Л. (2021). *Монголын намын улс: Зөвлөлийн, намын олигарх засаглал*.
- Мэдээ.Мн. (2024, November 12). *Ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжихийн учир*. MedeeMN. <https://medee.mn/p/139038>
- Отгонзаяа, Б. (2021, April 20). Д.Ганзориг: Ерөнхийлөгч Төрийн ордонд мэдэгдэл хийснийхээ дараа ЗХЖШ-т ирсэн нь үнэн. *Ergelt.mn*. <https://ergelt.mn/news/123/single/8115>
- Төрийн яамны тамга тэмдэг төрсөн өдрийн чимэг болох нь зөв үү. (2020, September 17). *Tac*. <https://www.tac.mn/article/41773>
- *Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль*. (2002, June 27). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail/502>
- *Түүхэн замнал*. (n.d.). Төрийн Худалдан Авах Ажиллагааны Газар. <http://spa.gov.mn/n/421>
- *Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал*. (2010, July 15). Эрх Зүйн Мэдээллийн Нэгдсэн Систем. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=208070&showType=1>
- Цэдэв, Д., Байгал, Д., & Бямбаяр, Я. (2017). *Монгол Улсын Засгийн газрын агентлаг*. Мөнхийн үсэг.
- Чимид, Б. (1984). *БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй: Ерөнхий анги*. Ардын боловсролын яам.



**SIGNIFICANCE ARTICLES OF EDUCATION IN
CONSTITUTIONAL FRAME-WORK, THROUGH
A COMPARISON OF THE CONSTITUTION OF
JAPAN AND THE CONSTITUTION OF
THE EMPIRE OF JAPAN**

MATSUI HIROSHI, Designated Lecturer, Nagoya University
Graduate School of Law Research and Education Center for
Japanese Law in Mongolia in School of Law, National
University of Mongolia, Juris Doctor,
E-mail: matsumon@law.nagoya-u.ac.jp

Abstract

This thesis examines the articles related to education in two types of constitutions in Japan. The history of modern constitution in Japan dates back to 1889, 135 years ago. The Constitution of the Empire of Japan established in 1889 for building the constitutional regime and respond to pressures from the Western powers, known as “Meiji Constitution” after the name of the era at that time, was the Constitution granted by the Emperor. The Meiji Constitution inherited the Prussian Constitution (1848/1850) that contained many articles on education, but the Meiji Constitution itself did not contain any articles on education. Conversely, the current Constitution of Japan established in 1946 which is formally revised of the Meiji Constitution has multiple provisions regarding education, but the Constitution of the United States, on which it is based, has no provisions on education due to its federal structure. Of course, these differences arise from the social or political backgrounds, particularly legal inheritances to each constitution. Therefore, in this thesis, I will explore the following points: (1) despite having inherited the Prussian Constitution, the reasons why there were no articles on education in the Meiji Constitution and how educational activities were carried out under those circumstances, (2) the features of the provisions about education in the current Constitution and the educational system based on them, and (3) the significance of positioning education in the Constitution through a comparison of the two. After that, additionally, I will clarify the differences of the meaning between articles of education under the Imperial Constitution and those under the Democratic Constitution, and examine the pros and cons of constitutional control over education.

БНМАУ-ЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ СОЁЛ, БОЛОВСРОЛЫН ХӨГЖЛИЙН АСУУДАЛ

Б.ПУНСАЛДУЛАМ, ШУА-ийн Түүх, угсаатны зүйн
хүрээлэнгийн ЭШТА, Түүхийн шинжлэх ухааны доктор
(Sc.D), профессор,
E-mail: borpunsaal@gmail.com

Товч утга: БНМАУ-ын Үндсэн хуульт түүхэн хөгжлийн цаг үед тус улсад орчин цагийн боловсрол, шинжлэх ухаан хөгжиж, улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн тулгуур үндэс болжээ. БНМАУ-ын Үндсэн хуульт нийгмийн оюун санааны хүрээнд үндэсний соёл хөгжлийн шинэ шатад гарчээ.

Түлхүүр үг: Боловсрол, сургууль, шинжлэх ухаан, үндэсний соёл, тогтолцоо, хууль

Оршил

XIX зууны сүүлч-XX зууны эхэнд дэлхий нийтийн хэмжээнд боловсрол олж авах нь хүний үндсэн эрхийн баталгаа болон хувирч, хүн ардын боловсрол, шинжлэх ухааны хөгжил тухайн улсын нийгмийн үйлдвэрлэлийн түвшинг илэрхийлэх шалгуур болон хувирсан байв.

Тэргүүлэгч улс орнууд Үндсэн хуульдаа боловсрол, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх чиг шугамыг тууштай тусгаж, бүх нийтийн анхан шатны бичиг үсгийн боловсролыг үнэ төлбөргүй, дунд болон дээд шатны боловсролыг төлбөртэй олгох боловсролын системд шилжин орсон байв. Энэ жишиг хандлага Өрнөдөд төдийгүй Дорнын улс орнуудад хэлбэршин тогтож байв.

1911 оны Үндэсний эрх чөлөөний хувьсгалын үр дүнд тогтсон Богд Хаант Монгол Улсын Засгийн газар, 1921 оны хувьсгалын үр дүнд тогтсон Ардын Засгийн Газар хүн ардаа бичиг үсэг, олон ухааны эрдэмд сургах талаар олон талт арга хэмжээг хэрэгжүүлсээр иржээ.

БНМАУ-ын төр, засаг 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийн боловсрол, соёлыг хөгжүүлэх тунхаг заалтыг амьдралд амжилттай хэрэгжүүлэх бодлого, арга хэмжээг тууштай хэрэгжүүлж XX зууны 60-аад он гэхэд тус улсад орчин цагийн боловсролын тогтолцоо бүрэн төлөвшин тогтож, дотооддоо үндэсний мэргэжилтэй боловсон хүчнийг бүх түвшинд бэлтгэж, улс ардын аж ахуй, соёлын салбарт гаргах болжээ.

Эхлэл

Сэргэн мандсан Монгол Улсын өмнө дэлхий нийтийн боловсрол, техникийн соёл, дэвшилтэд иргэншилтэй зэрэгцэн амьдрах шаардлага тавигдаж, монголын тэргүүний ардчилсан үзэлтэй хүмүүс дэлхийн шинжлэх ухаан, техник, технологийн хөгжил дэвшлээс суралцах, танилцах, эзэмшихэд анхаарал хандуулж, гадаад орноор айлчлах явцдаа сургууль соёл, үйлдвэрийн газруудаар аялан танилцаж байв. Монголчууд барууны ертөнцөд аялах, сурах мэдэхийг ихэд тэмүүлэх болжээ. Энэ нь цаг үеийн шаардлага байв. Өөрөөр хэлбэл аливаа улс орны төр, засаг ямар хэлбэр, дэглэмтэй байх нь хүн төрөлхтний хөгжилтэй зэрэгцэн оршин тогтноход нөлөөлөх гол баталгаа биш, харин хүн ардын боловсрол, мэдлэг чадвар, шинжлэх ухааны хөгжлийн түвшин тодорхойлогч гол хүчин зүйл болжээ.

Тиймээс л XX зууны эхэнд тусгаар тогтносон Богд Хаант Монгол Улсын Засгийн газар, 1921 оны хувьсгалын үр дүнд тогтсон Ардын Засгийн Газрын аль алины өмнө

улс орныхоо хөгжлийг өөд татан, нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх бодлогын цөм суурь, эн тэргүүний зорилт нь боловсролыг хөгжүүлэх зорилт тавигдаж байв.

Монголд төрийн анхны орчин цагийн сургуулийг 1912 оны 3 дугаар сарын 24-нд Гадаад яамны байранд Нийслэл хүрээ, Сэцэн хан, Түшээт хан хоёр аймгаас ирсэн, нийт 47 хүүхэдтэйгээр нээжээ. Сургуулийн хэргийг анхлан Дотоод яам хавсран эрхэлж, сайд Да лам Цэрэнчимэд сургууль байгуулах үйлст идэвхийлэн оролцож байжээ. Сүүлд сургуулийн хэрэг Гадаад яаманд төвлөрч, хэд хэдэн арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн байна¹. Үүний үр дүнд Монголын уламжлалт боловсрол, дэлхийн боловсролын жишиг хандлагын дагуу өөрчлөгдөн, шинжлэх ухааны эрдэм мэдлэгийг голлосон төрийн болон хувийн хэвшлийн бага, дунд сургуулийн эх тавигдаж, сургуулийн үйл ажиллагааны хүрээ, эрх зүйн хэм хэмжээг хуульчлан тогтоосон нь цаашид тус улсад орчин цагийн боловсрол төлөвших эхийн алхам болжээ.

Ардын Засгийн Газрын үндэсний соёлын бодлогын суурь цөм нь боловсролыг хөгжүүлэх явдал байлаа. Боловсрол, шинжлэх ухааныг хөгжүүлж, техник технологийн ололтыг нэвтрүүлэх нь улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн дэвшлийг хангах гол арга зам байв.

1923 онд баталсан Ардын Засгийн Газрын “Эдийн засгийн үндсэн бодлого” баримт бичгийн арван долоод олон улсын соёл эрдмийг хүртэж суралцах тухайд *“Герман, Англи, Орос, Америк, Хятад, Рибин хэмээн шилэх сонгоход хүрвэл аль ч талаар Герман, Орос, Америк хэмээх мэтээр дэс дараалан орно за”* хэмээсэн бол арван найм дугаар зүйлд *“олон зүйлүүдийг бүрэн бүтэн сайнаар ёсоор явуулсугай хэмээхүл, ард түмэн даяар ерийн эрдэмд боловсрох хэрэгтэй. Урьд эдүгээ аль ч цагт орон газар хаана ч атугай эрдмээр илүү нь эрхбиш түрүүлдэг учиртайг дэлхий дээрх олон улс ухамсарлан мэдэж, эрдэмд боловсруулахыг засгийн бодлогын манлай болгожээ. Улс эрдэм мөхөс болбоос ажил үйлдвэр нь бүдүүлэг, эд хөрөнгө ба сүр хүчин буурай, хэрэв эрдэм дэлгэрсэн болбоос элдэв зүйлийн боловсон арга хэрэглэж, эд хөрөнгө зузаан, сүр хүчин их болно. Герман улсын ард нэгэн түмэн эр, эм хүн дотроос дөрөвхөн нь бичиг үл мэдэх, Английн уул улс дотор нэгэн түмэн хүний арваад хүн бичиг үл мэдэх буй. Оросын түмэн хүний дотор долоон мянга нь бичиг мэдэх, Рибин улсын түмэн хүн дотор нэгэн зуун хүн бичиг үл таних мэт үлгэртэй бөгөөд эрдэм соёлоор баялаг нь эд хөрөнгө чадал хүчнээр баялаг ажгуу. Учир тийм тул эдийн засгийг үүрд бат нут арвин зузаан болгоё хэмээвээс ард түмнийг эрхбиш ерийн үсэг бичиг, утга уянга ба тусгай ашиг тус бүхий эрдмүүдэд сургахыг урьтал болговол зохионо”*² хэмээн дэлхийн улс орнуудын боловсролын түвшинг судлан танилцуулж, Монгол оронд орчин цагийн боловсролыг хөгжүүлэн, харилцахад хүрвэл дээрх улс орнуудтай ямар дэс дараалалтай харьцах нь зүйтэй болохыг тодруулсан байна. Гэвч энэхүү дэвшүүлсэн санаа улс төрийн тодорхой нөхцөл шалтгааны улмаас амьдрал хэрэгжээгүй билээ.

1923 онд хуралдсан МАХН-ын II их хуралд Судар бичгийн хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга Ж.Цэвээн “Эдийн засгийн үндсэн бодлого”-ын талаар тайлбар хийхдээ “Ард түмэн даяар ерийн эрдэмд боловсрох хэрэгтэй. Урьд, эдүгээ аль ч цагт орон газар хаана ч атугай, эрдмээр илүү нь эрхбиш тэргүүлдэг

¹ Б.Пунсалдулам. Шинэ соёл Монголд төлөвшсөн түүх (XX зуун). “Соёмбо принтинг” ХХК. УБ., 2018. т.41-58

² МАХН-ын хоёрдугаар их хурал. УХГ.УБ., 1974. т.133-139

учиртайг дэлхийн дээрх олон улс ухамсарлан мэдэж, эрдэмд боловсруулахыг засгийн бодлогын манлай болгож, эдийн засгийг үүрд бат нот арвин зузаан болгоё хэмээвээс ард түмнийг эрхбиш ерийн үсэг бичиг, утга уянга ба тусгай ашиг тус бүхий эрдэмд сургахад урьтал болговол зохино”³ хэмээн онцлон тэмдэглэжээ.

1924 оны анхдугаар Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлгийн 10 дугаар зүйлд “Жинхэнэ олон ардын аливаа эрдэм соёлд гэгээрүүлэх замыг нээгдүүлэн тус улсаас элдэв ухааны эрдэмд бүрнээ үнэ төлбөргүйгээр боловсруулах явдлыг гүйцэтгэвэл зохино” хэмээн заасан тунхаг 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиудад улам бэхжин төгөлдөржиж, төрөөс хүн ардаа боловсрол олгох төрийн бодлогыг тасралтгүй, тууштай хэрэгжүүлжээ.

БНМАУ-ын Үндсэн хуулиудад тус улсын иргэд үнэ төлбөргүй сурч боловсрох эрхийг нээхийн хамт, түүнийг төрөөс удирдан чиглүүлэх захиргааны дээд байгууллагын удирдлага, зохион байгуулалтыг заан тодорхойлж, үндсэн хуулийн агуулга, заалт хэрэгжих баталгааг бүрэн хангаж байв.

Түүнчлэн БНМАУ-ын Үндсэн хуулиудын боловсрол, соёлыг хөгжүүлэх агуулга, заалтууд нь дэлхийн хүн төрөлхтний эрин цагийн дуудлага, тусгаар тогтнолоо даян дэлхийд баталгаажуулан эх орондоо сайхан амьдрахыг хүссэн монголчуудын язгуур эрх ашигт бүрэн нийцсэн тул амьдралд хэрэгжиж, ололт амжилт авчрах нь гарцаагүй үйл явц байв.

Улсын Анхдугаар их хурлаар баталсан анхдугаар Үндсэн хууль орчин цагийн боловсрол, шинжлэх ухааныг БНМАУ-д хөгжүүлэхийг заасан Монгол төрийн анхны эрх зүйн бодлогын баримт бичиг байв. Уг эрх зүйн баримт бичиг нь цаашид боловсрол, соёлыг дэс дараатай, өргөжүүлэн хөгжүүлэх үндэсний бодлого, хөтөлбөрүүд хэрэгжих үндэс суурийг тавьжээ.

1925 оны 10 дугаар сарын 5-7-нд хуралдсан БНМАУ-ын 3 дугаар бага хурлын тогтоолын Ардыг гэгээрүүлэх яамын тухай “Нэг. Ардыг гэгээрүүлэх яамны эл явуулсан ба явуулахыг завдан байгаа хэргүүд цөм зүйтэй болсон тул үүнээс хойш ард түмнийг эрэгтэй, эмэгтэй гэж ялгаварлан үзэхгүйгээр эрдэм боловсролын зүйлд улам улмаар сайжруулбал зохино. Хоёр. Хөдөөгийн олон аймаг, хошуудын сургуулийн танхимуудыг үргэлжид нягтлан байцааж, сайтар хөгжүүлэн боловсруулбал зохино”⁴ хэмээн заажээ.

Ардын Засгийн Газар анхдугаар Үндсэн хуулийн үзэл санаа, зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд үйл ажиллагаа чиглүүлж байв. Жишээ нь: 1925 онд Богдын хураагдсан хөрөнгийн гуравны нэгийг соёл гэгээрэл, бичиг үсгийн боловсролд зориулжээ. Улсын бүх орлогын зууны зургаа, орлогын тав шахам хувийг Ардыг гэгээрүүлэх яаманд хуваарилж⁵ байв.

Үүнээс гадна төр, захиргааны байгууллагад ажиллах боловсон хүчний хэрэгцээ шаардлага өсөн нэмэгдэж байсан тул 1926 онд оюутны сургуулийг түшиглэн түр

³ МАН-ын II их хурал. Баримт бичгүүд. УБ., 1974. т.140

⁴ БНМАУ-ын их бага хурлын тогтоол. Үндсэн хууль, тунхгууд. УБ., 1956. т.262

⁵ Улсын хоёрдугаар их хурал, улсын нэг, хоёр, гуравдугаар хурал. УБ., 2009. т.57,70

сургууль, 1926 оноос орон нутаг, төв суурин газрын багш хүрэлцээтэй бага сургуулийг түшиглэн насанд хүрэгчид, залуучуудыг бичиг үсэгт сургах түр сургуулийг нээн ажиллуулжээ. 1929 онд “Бичиг үл мэдэх явдлыг арилгах эвлэл” хэмээх сайн дурын эвлэлийг Гэгээрүүлэх яаманд байгуулж, тус эвлэлийн дүрмийг 6 бүлэг, 86 зүйлтэй баталж, Түр хорооны гишүүдийг сонгожээ.

1930 онд хуралдсан намын VIII их хурлаас “ард олныг гэгээрүүлэхэд сургуулиас гадуур боловсруулах ажлыг тусгайлан хувьсгалын довтолгоон” болгон явуулах шийдвэр гаргаж бичиг үл мэдэх явдлыг арилгах эвлэлийн ажлыг улам далайцтай явуулах, ардыг бичигт сургах түр сургуулийг нэмэгдүүлэх, соёл гэгээрлийн байгууллагыг түшиглэн бичигт сургах бүлгэм байгуулах, цагаан толгой, унших ном дэвтрийг олшруулахыг даалгажээ.

1930 онд МХЗЭ-ээс бичиг үл мэдэх явдлыг арилгах боловсролын их жагсаал явуулах тухай санаачилга гаргасныг БНМАУ-ын Засгийн Газрын хурлаар хэлэлцэн дэмжиж боловсролын их жагсаалд туслах Төв штабыг Засгийн Газрын дэргэд байгуулжээ. Боловсролын их жагсаалын үйл ажиллагааны хүрээ соёлын довтолгоон болон өрнөж, төв, орон нутагт штабууд байгуулагджээ. Соёлын довтолгооны штабууд нэгдмэл төлөвлөгөөтэй ажиллаж, бичиг үсэгт сургах ажлыг эхлүүлсэн байна. 1930 оны 11 дүгээр сарын 1-нд бичиг үл мэдэх явдлыг арилгах их жагсаал Улаанбаатар хотноо болжээ.

Ардын Засгийн жилүүдийн ард иргэдээ бичиг үсэгт сургахад чиглэсэн дээрх олон талт арга хэмжээ нь орчин цагийн боловсролыг хөгжүүлэх, боловсролын систем, тогтолцоог бий болгохын төлөө явуулсан төрийн бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаатай хамт нэгэн зэрэг цаг хугацаанд өрнөсөн үзэгдэл юм.

Монголын төрийн боловсролыг хөгжүүлэх зорилго нь ард олноо бичиг үсэгт сургах төдийгөөр хязгаарлагдахгүй бөгөөд хүн ардаа, ялангуяа хүүхэд, залууст олон талт шинжлэх ухааны мэдлэг олгодог бүх шат, түвшний сургуулиудыг байгуулж, үндэсний мэргэжилтэй боловсон хүчнийг системтэй, тасралтгүй бэлтгэх, сургахад оршиж байв.

Ардын хувьсгалыг удирдан чиглүүлсэн МАН-ын анхны баримт бичгүүдэд боловсрол, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх тухай үзэл санаануудад тусгагдаж байв. 1934 онд хуралдсан МАХН-ын IX их хурал “Үндэсний соёл, боловсролыг хөгжүүлэх явдалд намын зорилго юу болох тухай” илтгэлийг хэлэлцүүлэн, нам төрөөс соёл, боловсролыг талаар баримтлах чиг шугам бодлогыг тодорхойлжээ. Үүнд, Ардын Засгийн жилүүдэд үндэсний соёлыг хөгжүүлэх явдал нь:

1. Ард түмний бичиг үсэг мэдэх явдлыг нэмэгдүүлэх, үүний тулд хүүхдийг сургуульд сургах, нас хүрэгчдийг тусгайлан сургах
2. Үндэсний ажилчдыг хүмүүжүүлэх ба сургах
3. Үндэсний уран сайхныг дэлгэрүүлэх
4. Үндэсний хэвлэл, үүнд сонин сэтгүүл, ном дэвтэр зэргүүдийг хэвлэн гаргах⁶ хэмээн зааж өгчээ.

⁶ МАХН-ын IX их хурал. УХГ.УБ., 1984.т.98

БНМАУ-ын 1924 оны анхдугаар Үндсэн хууль, 1940 оны хоёр дахь Үндсэн хуулийн боловсрол, соёлыг хөгжүүлэх агуулга, 1934 оны МАХН-ын IX их хурлаар батлагдсан дээрх үндэсний соёл, боловсролыг хөгжүүлэх зорилт үндсэндээ ХХ зууны 60-аад он хүртэл хэрэгжиж тавьсан зорилтоо амжилттай биелүүлжээ. Дээрх цаг хугацаанд Монголын улс төрийн амьдралд олон үйл явц өрнөж, тухайлбал, “улс төрийн хэлмэгдүүлэлт”, “нэг хүнийг тахин шүтэх явдал”, “сэхээтний төөрөгдөл”, “намч биш ажил явууллага”, “намын эсрэг бүлэг” гэх зэрэг олон таагүй үйл явдал өрнөж, боловсрол, шинжлэх ухааны хөгжлийн гол тулгуур болсон боловсон хүчний хөгжилд ноцтой хор хохирол учруулжээ. Хэдий тийм боловч Монголын боловсролын бүтэц, тогтолцоо, зохион байгуулалт, материаллаг бааз суурь, багшлах боловсон хүчний асуудлыг шийдвэрлэж чадсан хөгжлийн том үе байв.

Сургуулийн өмнөх боловсрол 1924 оноос эхлэл үндсээ (1924 онд Алтанбулагт, 1925 онд Улаанбаатар) тавьж анхны цэцэрлэгүүд байгуулагдан цаашид улс орон даяар олноор байгуулагдан, сургуулийн өмнөх насны хүүхдийн хүмүүжил, сургалтын шинжлэх ухааны үндэс бүхий хөтөлбөр, заавар дүрэм журмууд бий болон хөгжсөн байна. 1940 он гэхэд 6 цэцэрлэг 140 хүүхэдтэй байсан бол⁷, 1963 онд 339 цэцэрлэгт 3-7 насны 164072 (нэг зуун жаран дөрвөн мянга далан хоёр) хүүхэд хүмүүжиж байв. 339 цэцэрлэгийн 248 нь улсын төсвийн, 85 хөдөө аж ахуй нэгдлийн хөрөнгөөр, 6 нь аж үйлдвэрийн газрын хөрөнгөөр⁸ байгуулагдан ажиллаж байжээ.

1940 оноос бүх нийтийг бага сургуулийн боловсролтой болгох зорилт дэвшүүлэн, төв, суурин, хотод сургуулийн насны хүүхдэд бүрэн бус дунд боловсрол олгох, хөдөө орон нутгийн сургуулийн насны бүх хүүхдийг бага боловсролтой болгох зорилт тавин, амжилттай хэрэгжүүлжээ.

1963 онд ерөнхий боловсролын 427 сургуульд нийт 123321 (Нэг зуун хорин гурван мянга хорин нэг) сурагч суралцаж байв. Үүнээс:

- 304 бага сургуульд 80939 (Наян мянга есөн зуун гучин ес) сурагч
- 74 бүрэн бус дунд сургуульд 37603 (Гучин долоон мянга зургаан зуун гурав) сурагч
- 49 бүрэн дунд сургуульд 4779 (Дөрвөн мянга долоон зуун далан ес) сурагч⁹ суралцаж байв.

1961 онд бүх хүүхдийг 7 жилийн боловсролтой болгох (бага сургууль-4 жил, бүрэн бус дунд сургууль-3 жил, бүрэн дунд сургууль-3 жил) зорилт дэвшүүлжээ. 1963 онд батлагдсан ардын боловсролын системийг цаашид хөгжүүлэх тухай хууль батлагдаж, сургуулийн сургалтыг үйлдвэрлэлтэй нягт холбох зорилгоор ерөнхий боловсролын сургуулийн суралцах хугацааг (4+4+3) 11 жилийн сургалттай болгожээ. Энэ сургалтын хөтөлбөрөөр ахлах ангийн сурагчдад 3 жилийн хугацаанд ерөнхий боловсрол эзэмшүүлэхээс гадна үйлдвэр, барилга, ХАА-н аль нэг салбарт ажиллаж мэргэжлийн бэлтгэлийг олгох ёстой байв. 1964 онд ерөнхий боловсролын дунд сургуулийн сургалтын хугацааг нэг жилээр хорогдуулж, 10 жилийн хугацаатай болгосон боловч сургалтын агуулгын дээрх баримтлал хэвээр үлдэж, 1988 оныг хүргэжээ. 1988 оноос 4+5+2 гэсэн 11 жилийн хугацаатай болжээ.

⁷ Б.Самбуу. Ардын боловсролын систем. Ред К.Зардыхан. УАГ.УБ.,1989.т.22

⁸ БНМАУ-ын Ардын боловсролын хөгжилт. Статистик эмхтгэл. АБЯХ. УБ.,1976.т.14-15

⁹ БНМАУ-ын Ардын боловсролын хөгжилт. Статистик эмхтгэл. АБЯХ. УБ.,1976.т.16

БНМАУ-д тусгай дунд сургуулийн эхлэл 1922 онд Улаанбаатар хотноо багш нарыг бэлтгэх түр курс байгуулснаар эхлэлээ тавьжээ. Энэ түр курсийг 1924 оноос нэг жилийн хугацаатай багш, хууль цааз, харилцан туслалцах хоршоо-эдийн засаг гэсэн үндсэн гурван ангитай “Оюутны сургууль” болгон зохион байгуулжээ. 1928 оноос оюутны сургуулийг багш нарыг бэлтгэх гурван жилийн хугацаатай сургууль болгож, дүрэм хэмжээг баталсан байна. 1924 оноос харилцан туслах хоршоо-эдийн засгийн ангийг “Оюутны сургууль”-иас тусгаарлан “Харилцан туслах хоршооны сургууль” нэртэйгээр худалдааны техникумыг байгуулжээ.

1924 онд “Гаалийн нягтлан бодохын түр сургууль”-ийг Сангийн яамны дэргэд 1924 онд байгуулж, 1929 оноос хоёр жилийн хугацаатай сургууль болгожээ. 1935 оноос санхүүгийн техникум, 1946 оноос санхүү-эдийн засгийн техникум болгон өргөтгөжээ. Мөн 1924 оноос мал эмчлэх хүмүүсийг сургах сургуулийг Сонгинод байгуулж, улмаар ХАА-н 4 техникум болон өргөжсөн байна. 1926 онд төв больницын дэргэд асрагч нарын сургууль, 1929 оноос сувилагч нарын курсийг нээн ажиллуулж, 1931 оноос хүн эмнэлгийн дунд мэргэжилтэн бэлтгэх гурван жилийн хугацаатай техникум болгон өргөтгөжээ.

1938 онд Улаанбаатар хотод үйлдвэрийн тусгай мэргэжлийн дунд сургуулийг анх байгуулж, аж үйлдвэрийн техникум болгон өргөтгөжээ. 1939 онд холбооны сургуулийг 4 жилийн сургалтын хугацаатай байгуулжээ. Ийнхүү тусгай мэргэжлийн дунд сургууль олноор байгуулагдаж, 1963 он гэхэд 17 сургуульд нийт 10470 (Арван мянга дөрвөн зуун далан) суралцагч сурч байсны 9911 (есөн есөн зуун арван нэг) нь өдрийн ангид, 177 нь оройн ангид, 382 нь гадаадад сурч байв¹⁰.

1940 оноос их сургууль байгуулах зорилгоор бэлтгэл курсийг байгуулан, 1942 оны 10 сарын 5-нд Монгол Улсын их сургуулийг албан ёсоор нээж, хүн эмнэлэг, зоотехник, багш нарын 3 факультетын жинхэнэ ангид 93, бэлтгэл ангид 57 оюутантайгаар нээжээ.

1951 онд Улсын багшийн дээд сургууль байгуулагдаж, 1959 онд Хөдөө аж ахуйн дээд сургууль, 1961 онд Анагаах ухааны дээд сургуулийг байгуулжээ. Статистикийн мэдээгээр 1962 онд 8 дээд сургууль үйл ажиллагаа явуулж байв¹¹. 1962-1963 оны хичээлийн жилд МУИС 1385, Улсын багшийн дээд сургуульд 1140, Хөдөө аж ахуйн дээд сургуульд 1532, Эдийн засгийн сургуульд 964, Анагаах ухааны дээд сургуульд 1028, Намын дээд сургуульд 73, утга зохиолын оройн дээд сургуульд 30, нягтлан бодохын (оройн) дээд сургуульд 152, Марксизм-ленинизмийн оройн дээд сургуульд 389, гадаадад 2458, нийтдээ 9151 оюутан сурч байжээ¹².

БНМАУ-ын 1924, 1940 оны Үндсэн хуулийн боловсрол, соёлыг хөгжүүлэх үндсэн зорилт амьдралд амжилттай хэрэгжиж, тус улсад орчин цагийн боловсрол, шинжлэх ухаан амжилттай хөгжих эх суурь нь болсон бичиг үсэг үл мэдэх явдлыг арилгаж, ерөнхий боловсролын бага, бүрэн бус дунд, бүрэн дунд шатны мэдлэг боловсролыг үе шаттай, зорилго чиглэлтэй олгосноор, тус улсад тусгай дунд сургууль, их, дээд сургуулиуд байгуулагдаж, улмаар БНМАУ-д боловсролын тогтолцоо бүрэлдэн хөгжих үндсийг бүрдүүлжээ.

¹⁰ БНМАУ-ын Ардын боловсролын хөгжилт. Статистик эмхтгэл. АБЯХ. УБ., 1976. т.20

¹¹ БНМАУ-ын УААА 1962 онд. Статистикийн эмхтгэл. УБ., 1963. т.117

¹² БНМАУ-ын Ардын боловсролын хөгжилт. Статистик эмхтгэл. АБЯХ. УБ., 1976. т.283-284

XX зууны 60-аад он хүртэл БНМАУ-д ардын боловсролын систем үүсэн дотоод бүтэц, удирдлага, аж ахуй зохион байгуулалт бэхжин тэлжээ. Энэ үеийн ардын боловсролын систем нь сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсролын сургууль (бага, дунд, ахлах), тусгай мэргэжлийн дунд сургууль, дээд сургууль гэсэн бүтцээс бүрдэж байв.

XX зууны Монголын боловсролын хөгжилд хүчтэй түлхэц үзүүлсэн БНМАУ-ын “Бүтээн байгуулалт”-ын үйл явц нь манай боловсролын түүхэнд чухал байр суурийг эзэлнэ. XX зууны бүтээн байгуулалтын үеийг чухам хэзээнээс эхлүүлэн үзэх нь оновчтой болох талаар өөрийн саналыг дэвшүүлсэн билээ¹³.

БНМАУ-д ардын боловсролын систем бүрэн төлөвшсөн үйл явцыг шалгуур болгон хөгжлийн хоёр дахь үеийг 1964 оноос эхлүүлэн авч үзэж байна. 1961 оноос эхэлсэн улс ардын аж ахуй соёлыг төвлөрсөн төлөвлөгөөтэй хөгжүүлэх таван жилийн төлөвлөгөөт зорилт, хэрэгжүүлэх үйл явц ардын боловсролын систем бүрэн төлөвших үндсэн нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Нөгөө талаар 1934 онд боловсруулсан соёл, боловсролыг хөгжүүлэх бодлогын баримт бичигт тусгасан зорилтууд үндсэндээ биелэгдсэн байна.

1964 оноос БНМАУ-ын ардын боловсролын системд техник мэргэжлийн боловсрол олгох сургууль бүтцийн хувьд бие даан орж иржээ. 1963 онд батлагдсан боловсролын хуульд техник мэргэжлийн боловсролыг тууштай хөгжүүлэх зорилт, агуулга тусгалаа олжээ.

1963 онд хуралдсан МАХН-ын Төв Хорооны V бүгд хурлаас 1964-1965 оны хичээлийн жилд барилгын сургуулийн дөрвөн комбинатыг улсын бүрэн хангамжтай үйлдвэр, техникийн сургууль болгон өөрчилж, шинээр хэд хэдэн ТМС (Техник мэргэжлийн сургууль) байгуулах шийдвэр гаргажээ. 1964 онд Улаанбаатар, Дархан хот, Баянхонгор, Дорнод, Завхан аймгуудад барилгын ТМС байгуулагджээ. 1965 онд БНМАУ-ын СнЗ-өөс “Техник мэргэжлийн сургуулийн сурагчдын үйлдвэрлэлийн практикийн дүрэм”-ийг баталжээ.

1970-аад оноостусулсад техник мэргэжлийн олон арван сургууль байгуулагдан, УААА бүх салбарт ажиллах мэргэжилтэй ажилчдыг бэлтгэх ТМС бүтцийн хувьд бие даан орших болжээ. Статистикаас харвал, 1970 онд БНМАУ-д 28 ТМС-д 10.6 мянган залуус суралцаж байв. Үүний 1.7 мянга нь аж үйлдвэрийн салбараар, 2.7 мянга нь хөдөө аж ахуйн салбараар, 2.3 мянга нь барилгын салбараар, 0.1 мянга нь худалдааны чиглэлээр, 1.8 бусад чиглэлээр, 2.1 мянган гадаад суралцаж байв¹⁴. 1975 оноос ТМС-иар ерөнхий эрдмийн бүрэн дунд боловсролтой ажилтан бэлтгэх болжээ. 1987-1988 оны хичээлийн жилд 43 ТМС-д 115 мэргэжлээр 28 мянган оюутан дотоодод, гадаад 66 мэргэжлээр бэлтгэж байжээ¹⁵.

Ардын боловсролын системийг бүрдүүлэгч бусад бүтэц буюу сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, мэргэжлийн тусгай дунд боловсрол, дээд

¹³ Б.Пунсалдулам. БНМАУ-ын бүтээн байгуулалт: үйл явц, үр дүн, ард иргэдийн үүрэг оролцоо. БНМАУ-ын Бүтээн байгуулалт: Ололт, амжилт, сургамж (1954-1980-аад оны сүүлч) ЭШХЭ. Эрхэлсэн Б.Пунсалдулам, Ц.Энхжаргал. Удам соёл ХХК. УБ., 2020.т.23-25

¹⁴ БНМАУ-ын УААА 70 жилд (1921-1991)УБ., 1991.т.108

¹⁵ Б.Самбуу. Ардын боловсролын систем. Ред К.Зардыхан. УАГ.УБ., 1989.т.137

боловсрол цаашид улам нарийсан хөгжиж, хөгжлийн шинэ шатад гарч байв. Тухайлбал, сургуулийн өмнөх боловсрол буюу цэцэрлэг тооны хувьд хурдтай өсөн нэмэгдэж, хамрах хүүхдийн тоо нэмэгджээ. Сургуулийн өмнөх боловсрол буюу цэцэрлэгийн үйл ажиллагааны хүрээ өсөн нэмэгдэж

- 8 цагийн өдрийн ажиллагаатай цэцэрлэг
- Үйлдвэр аж ахуйн газрын дэргэд 6 өдөр (Нямд амарна) ажиллах 24 цагийн байнгын цэцэрлэг
- Сувиллын чиглэлийн цэцэрлэг
- Өнчин хүүхдийн байнгын ажиллагаатай цэцэрлэг
- Тусгай цэцэрлэг (хараагүй, дүлий хүүхдийн)
- Улирлын чанартай цэцэрлэг (хадлан, тариалан, мал төлөлт, сааль сүүний үеэр ажиллах)
- Гэрийн цэцэрлэг (Хамт олон өөрөө байгуулсан) гэсэн олон хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулах болжээ.

1966 оноос сургуулийн насны хүүхдийг нийтээр нь бүрэн бус дунд боловсролтой болгох зорилт дэвшүүлж, 1975 оны эцэс гэхэд бүх сумдын 80 гаруй хувийг бүрэн бус дунд сургуультай болгож, 1980-аад он гэхэд энэ зорилтыг үндсэндээ биелүүлжээ. 1971 онд ерөнхий боловсролын сургуулийн сургалтыг боловсронгуй болгох арга хэмжээ хэрэгжүүлж, сургалтын агуулгыг шинэчлэн сайжруулжээ.

1964-1965 оны хичээлийн жилээс тусгай мэргэжлийн дунд боловсролын сургалтад өдрийн, оройн ангийн хэлбэрээс гадна эчнээ сургалтын хэлбэр нэмэгдэх болжээ. 1964-1965 оны хичээлийн жилд нийт 17 тусгай мэргэжлийн сургуульд 9570 (өсөн мянга таван зуун дал) сурагч байсны 9094 нь өдрийн анги, 99 нь оройн анги, 60 нь эчнээ ангид, 317 нь гадаадад сурч байжээ¹⁶.

Өгүүлэн буй хоёр дугаар үед дээд сургуулиуд шинээр байгуулагдаж, суралцагч оюутны тоо нэмэгдсээр байв. 1963-1964 оны хичээлийн жилээс Биеийн тамирын дээд сургуулийг байгуулж 279 оюутантай хичээллүүлж, үйл ажиллагааг эрхлэн явуулж байгаад 1968-1969 оны хичээлийн жилээс Улсын багшийн дээд сургуулийн бүрэлдэхүүн оруулж¹⁷, бүтэц зохион байгуулалтын арга хэмжээг авч байжээ. Дээд 1966 онд МУИС-ийн бүрэлдэхүүнд 5 факультет, 13 тэнхимтэй Политехникийн дээд сургуулийг байгуулжээ. Улмаар 1982-1983 оны хичээлийн жилээс МУИС-ийн бүрэлдэхүүнээс салган биеэ даасан техникийн дээд сургууль болжээ. 1979 онд Орос хэлний дээд сургуулийг МУИС-ийн бүрэлдэхүүнд байгуулаад, 1982 оноос бие даасан дээд сургууль болгожээ. 1979 онд Ховд аймгийн төвд Багшийн дээд сургуулийг байгуулж, баруун бүсийн залуусыг сургах болжээ.

БНМАУ-ын бүтээн байгуулалтын жилүүдэд шинжлэх ухаан техникийн ололтыг үйлдвэрлэлд нэвтрүүлэх, үйлдвэрлэлийг эрчимтэй өрнүүлэх зорилттой нягт уялдсан, политехник сургалтын зарчим тууштай нэвтэрч, техник мэргэжлийн сургалтын шинэ тогтолцоо бүрэлдэн бий болсноор Монголын ардын боловсролын системийн хөгжлийг шинэ шатад гаргаж, улмаар тус улсад орчин үеийн боловсролын тогтолцоо бүрэн төлөвшин тогтжээ¹⁸.

¹⁶ БНМАУ-ын Ардын боловсролын хөгжилт. Статистик эмхтгэл. АБЯХ. УБ., 1976. т.20

¹⁷ БНМАУ-ын Ардын боловсролын хөгжилт. Статистик эмхтгэл. АБЯХ. УБ., 1976. т.283

¹⁸ Монгол Улсын түүх (XX-XXI зуун) Боть IV. Ботийн редактор Б.Пунсалдулам. "Мөнхийн үсэг" ХХК. УБ., 2023. т.300

БНМАУ-ын бүтээн байгуулалтын үеийн улс төрийн гол хүч болсон МАХН-ын IV программд (1966 онд хуралдсан МАХН-ын XV их хурлаар баталсан) соёлын бодлогын мөн чанарыг *“Нам, соёлын хувьсгалыг улам гүнзгийрүүлэх явдал чухал ач холбогдолтой гэж үзэж, ардын боловсрол, эрүүлийг хамгаалах, шинжлэх ухаан, урлаг, утга зохиолыг цаашид бүхий л талаар хөгжүүлэн тэдгээрийн материаллаг баазыг бэхжүүлж УААА, соёлыг бүх салбарт өндөр ухамсартай, боловсрол мэдлэг бүхий боловсон хүчнийг хүмүүжүүлэн бэлтгэж, хөдөлмөрчдийн ерөнхий боловсрол, соёл-техникийн хэмжээг дээшлүүлнэ”* хэмээн заагаад, гол зорилтыг шийдвэрлэхэд, нам хүч чармайлтаа дараах чиглэлд хандуулна¹⁹ хэмээн тун тодорхой зааж өгчээ. Үүнд:

1. Ардын боловсролыг хөгжүүлэх
2. Ардын эрүүлийг хамгаалахыг хөгжүүлэх
3. Шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх
4. Утга зохиол, урлаг, соёл-гэгээрлийн ажлыг сайжруулах хэмээн дараалуулжээ.

Дээрх зорилтоос харвал БНМАУ-ын бүтээн байгуулалтын соёлын бодлого нь үндсэн дөрвөн хэсгүүдээс бүрджээ.

Намын программд заасан дээр зорилт хэрхэн хэрэгжиж, үр дүнд хүрснийг 1971 онд хуралдсан МАХН-ын XVI их хурлын тайланд “Өнгөрсөн төлөвлөгөөт дөрөвдүгээр таван жилээс (1966-1970 он) эхлэн сургуулийн насны хүүхдийг нийтээр нь бүрэн биш дунд боловсролтой болгох ажлыг хэрэгжүүлж эхэллээ. Одоо тус орны 12-49 насны хүн амын 66 хувь 4-р ангиас дээш боловсролтой боллоо” хэмээн тэмдэглэжээ. *“Тус орны нийгмийн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, шинжлэх ухаан техникийн дэвшлийг хангах эрх ашгийн үүднээс ардын боловсролын системийг улам боловсронгуй болгох явдал шаардагдаж байна. Сургуулийн бүх насны хүүхдийг улсын хэмжээгээр нийтээр нь бүрэн биш дунд боловсролтой болгоход шилжих ажлыг дуусгах ёстой”*²⁰ хэмээн ЕБС-ийн хэмжээнд цаашдын тавих зорилтоо тодорхойлжээ.

МАХН-ын XVI их хурлын тайланд, өнгөрсөн таван жилд Улаанбаатар хотод политехникийн дээд сургууль, аймагт хэд хэдэн техникум байгуулж ажиллууллаа. Дээд, дунд сургуульд оройн болон эчнээ сургах ажлыг өргөтгөж, мэргэжилтнийг давтан сургах курс байгууллаа. Энэ хугацаанд УААА, соёлын бүх салбарт зориулж дээд боловсролтой 9,6 мянга, дунд боловсролтой 12 мянга гаруй мэргэжилтэн бэлтгэсэн юм. Гэвч дээд, дунд сургуулийн мэргэжилтэн бэлтгэх ажил бүрэн хангалттай байна гэж үзэж болохгүй. Боловсон хүчин бэлтгэх ажлыг социалист байгуулалт, шинжлэх ухаан техникийн дэвшлийн орчин үеийн шаардлагыг хэмжээнд хүргэх зорилт тулгарч байна. Үүний тулд сургуулийн хичээлийн агуулгыг орчин үеийн шинжлэх ухааны ололт, практиктай нягт уялдуулан боловсронгуй болгох, дээд сургууль техникум, ТМС-ийн хичээлийн материаллаг баазыг бэхжүүлэх дээд сургуульд сургалт эрдэм шинжилгээний ажлыг сайжруулах нь чухал байна”²¹ хэмээн тэмдэглэжээ. Мөн намын их хурлын тайланд, үндсэн болон хавсарга чиглэлийн эрдэм шинжилгээний байгууллагуудыг олшрууллаа. БНМАУ-ын ШУА-ийн эрдэм шинжилгээний байгууллага олшрохын зэрэгцээ салбар эрдэм шинжилгээний хүрээлэн, лаборатори байгуулав.

¹⁹ МАХН-ын XV их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. УХГ.УБ.,1966.т.531

²⁰ МАХН-ын XVI их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан.УХГ. УБ.,1971.т.66

²¹ МАХН-ын XVI их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан.УХГ. УБ.,1971.т.70

Энэ хугацаанд эрдэм шинжилгээний ажилтны тоо 27 хувь, түүний дотор эрдмийн зэрэгтэй хүмүүсийн тоо 68 хувь нэмэгдлээ²² хэмээн тэмдэглэжээ.

БНМАУ-ын төр, засгаас сургууль, боловсролын тогтолцоог шат дараатай хөгжүүлж ирсэн арга хэмжээ, үйл ажиллагаа нь ард олны сэтгэлд нийцтэй байв. 1960-аад оноос өмнө үед, сургуулийн насны хүүхдийг анхан шатны боловсролтой болгох зорилт тавигдаж хэрэгжсэн бол, хоёр дахь үе буюу бүтээн байгуулалтын жилүүдэд бүх нийтийг бүрэн бус дунд боловсролтой болгох зорилт бүрэн хэрэгжсэн төдийгүй, 1980-аад оны дунд үеэс бүх нийтийг бүрэн дунд боловсролтой болгох зорилт тавигдсан байна. Сургууль, боловсролыг хөгжүүлэх зорилтын хүрээнд хөдөө орон нутагт дотуур байртай сургуулийг олшруулах, материаллаг үйлдвэрлэлийн хүрээнд ажиллаж буй залуучуудад дээд, дунд, тусгай боловсрол олгох дүрэм журмуудыг боловсруулж хэрэгжүүлжээ.

Энэ бүтээн байгуулалтын гол хөдөлгөх хүч ард олны мэдлэг боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны хөгжлийн түвшин Монголын түүхийн бүхэл үеэс хамгийн өндөр үзүүлэлттэй, хүсэл тэмүүлэл, хамт олонч сэтгэлгээ, бүтээлч хөдөлмөр давамгайлсан он жилүүд байв. Монгол улсын бүрэн эрхт байдал, хүн ардын мэдлэг боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан тасралтгүй дэвшин дээшилсээр байжээ.

Энэ бүхний үр дүнд, улс орны эдийн засаг, нийгэм, соёлын хөгжил нэмэгдэж, ард олон, хөдөлмөрчид ахуй амьдралдаа сэтгэл хангалуун байж, хийж бүтээж буй ажил үйлсдээ итгэлтэй, сайхан амьдрах итгэл тэмүүлэлтэй болсон байв. Үүнийг үндэс нь боловсрол, мэдлэг дээр суурилсан хөдөлмөр байжээ.

Ийнхүү БНМАУ-ын 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуульд Монголын төрийн үндэсний соёлын бодлогын суурь цөм нь боловсрол, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх явдал болохыг зааж, боловсрол, шинжлэх ухаан, техник технологийн ололтыг нэвтрүүлэх нь улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжил дэвшлийг хангах гол үндэс, арга зам болохыг тодорхой тусгажээ.

Дүгнэлт

БНМАУ-ын 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуульд Монголын төрийн үндэсний соёлын бодлогын суурь цөм нь боловсрол, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх явдал болохыг зааж, боловсрол, шинжлэх ухаан, техник технологийн ололтыг нэвтрүүлэх нь улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжил дэвшлийг хангах гол үндэс, арга зам болохыг тодорхой тусгажээ.

1924 оны анхдугаар Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлгийн 10 дугаар зүйлд “Жинхэнэ олон ардын аливаа эрдэм соёлд гэгээрүүлэх замыг нээгдүүлэн тус улсаас элдэв ухааны эрдэмд бүрнээ үнэ төлбөргүйгээр боловсруулах явдлыг гүйцэтгэвэл зохино” хэмээн заасан үзэл санаа 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиудад улам бэхжин төгөлдөржиж, төрөөс хүн арддаа бүх шатны боловсролыг (ерөнхий боловсрол, тусгай дунд, дээд) үнэ төлбөргүй олгох төрийн бодлогыг тасралтгүй, тууштай хэрэгжүүлж, улс ардын аж ахуй, соёлын салбарт ажиллах чадвартай үндэсний мэргэжилтнүүдийг дотооддоо бэлтгэх нөөц боломж бүхий орчин цагийн боловсролын тогтолцоог төлөвшүүлжээ.

²² Мөн тэнд, т.71

БНМАУ-д байгаль, нийгмийн ухааны олон салбар өргөжин тэлж, тус улсад Шинжлэх Ухааны Академи байгуулагдаж, үндэсний судлаачдын судалгааны үр дүн үйлдвэрлэлд нэвтэрч, эдийн засгийн үр ашгаа өгөх болжээ.

БНМАУ-ын Үндсэн хуульт хөгжлийн түүхэн цаг үед монголын үндэсний язгуур соёл, уламжлалт соёл шинэ соёлоор баяжиж, уламжлал шинэчлэлийн хүрээнд өргөжин тэлж хөгжлийн шинэ гарсан байна. Үндсэн хуульт нийгмийн оюун санаа бүх түвшинд төлөвшин тогтжээ.

БНМАУ-ын Үндсэн хуулиудын боловсрол, соёлыг хөгжүүлэх агуулга, заалтууд нь дэлхийн хүн төрөлхтний эрин цагийн дуудлага, тусгаар тогтнолоо даян дэлхийд баталгаажуулан эх орондоо сайхан амьдрахыг хүссэн монголчуудын язгуур эрх ашигт бүрэн нийцсэн тул амьдралд хэрэгжиж, ололт амжилт авчрах нь гарцаагүй үйл явц байв.

Ном зүй:

- 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулиуд. УБ., 2007
- БНМАУ-ын Ардын боловсролын хөгжилт. Статистик эмхтгэл. АБЯХ. УБ., 1976
- БНМАУ-ын Бүтээн байгуулалт: Ололт, амжилт, сургамж (1954-1980-аад оны сүүлч) ЭШХЭ. Эрхэлсэн Б.Пунсалдулам нар. Удам соёл ХХК. УБ., 2020
- БНМАУ-ын их бага хурлын тогтоол. Үндсэн хууль, тунхгууд. УБ., 1956
- БНМАУ-ын УААА 1962 онд. Статистикийн эмхтгэл. УБ., 1963
- БНМАУ-ын УААА 70 жилд (1921-1991) УБ., 1991
- МАХН-ын IX их хурал. УХГ.УБ., 1984
- МАХН-ын XV их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. УХГ.УБ., 1966
- МАХН-ын XVI их хурал. Дэлгэрэнгүй тайлан. УХГ. УБ., 1971
- МАН-ын хоёрдугаар их хурал. Баримт бичгүүд. УХГ.УБ., 1974
- Монгол Улсын түүх (XX-XXI зуун) Боть IV. Ботийн редактор Б.Пунсалдулам. “Мөнхийн үсэг” ХХК. УБ., 2023
- Пунсалдулам Б. Шинэ соёл Монголд төлөвшсөн түүх (XX зуун). “Соёмбо принтинг” ХХК. УБ., 2018
- Самбуу Б. Ардын боловсролын систем. Ред К.Зардыхан. УАГ.УБ., 1989
- Улсын хоёрдугаар их хурал, улсын нэг, хоёр, гуравдугаар хурал. УБ., 2009

ҮНДСЭН ХУУЛЬ ДАХЬ ХУВИЙН АЖ АХУЙ ЭРХЛЭХ ЭРХ, ТҮҮНИЙ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫ ХҮРЭЭНД ТУЛГАМДАЖ БУЙ АСУУДАЛ

Г.ДАВААНЯМ, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
дэд профессор, Хууль зүйн ухааны доктор (LL.D),
E-mail: davaanyam@num.edu.mn

Абстракт

Монгол Улс нь олон хэвшил бүхий зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээс хойш 30 гаруй жил өнгөрчээ. Улмаар хувийн аж ахуйн эрхлэх эрхийг Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.4-т баталгаажуулсан. Өнөөг хүртэлх хугацаанд хувийн аж ахуйн эрхлэх эрхийг хангах үүднээс зохион байгуулалтын хэлбэрийн хүрээнд 1991 оны Аж ахуйн нэгжийн тухай хууль, 1995 оны Нөхөрлөл компанийн тухай хууль, 1999 оны Компанийн тухай хууль, арилжааны гэрээ хэлцлийн хүрээнд 1994 оны Иргэний хууль, 2002 оны Иргэний хууль зэрэг суур хуулиудыг баталж, мөрдүүлжээ. Үүний үр дүнд худалдаа арилжааны цар хүрээ хурдацтай нэмэгдэж, дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (цаашид, ДНБ)-ий хэмжээ 1990 оноос хойш өнөөг хүртэл 15-16 дахин өссөн бол компани, нөхөрлөл, хувиараа арилжаа эрхлэгчдийн тоо нийлээд 100,000 давсан байна.

Гэсэн хэдий ч, хувийн аж ахуй эрхлэх эрхийг хангах хүрээнд дараах асуудлууд тавигдсан хэвээр байна. **Нэгдүгээрт**, арилжааны гэрээ хэлцлийн хүрээнд гэрээний баталгаат байдлыг хангахад чиглэсэн тусгайлсан хууль тогтоомж, арилжааны төлөөллийн төрлүүд (manager, salesman etc.), илэрхий бүрэн эрх (apparent authority)-ийн сургаал бүрдээгүйтэй холбоотойгоор гэрээний итгэл буурч, зах зээл дээр хэлцлийн зардал (transaction cost) үлэмж хэмжээгээр нэмэгдсэн. **Хоёрдугаарт**, зохион байгуулалтын хэлбэрийн хүрээнд хувиараа арилжаа эрхлэгчийн статусыг хүлээн зөвшөөрөөгүй, нөхөрлөлийн хэлбэрийн практик хэрэглээ бэхжээгүй, Компанийн хуулийн зохицуулалт хөрсөндөө буугаагүй буюу бодит байдалд нийцээгүй. **Гуравдугаарт**, хувийн аж ахуйн үйл ажиллагаанд төр хөндлөнгөөс оролцох үзэгдэл гарсаар байна.

Харин зах зээлийн эдийн засаг өндөр хөгжсөн Герман, Франц, Япон, Солонгос зэрэг улсад хувийн аж ахуйн эрхлэх эрхийг хангах үүднээс арилжааны гэрээ хэлцэлд холбогдох тусгайлсан хэм хэмжээ, хууль тогтоомжийг баталж мөрдүүлсэн байхаас гадна, зохион байгуулалтын хэлбэр болон аж ахуйн өөрийгөө засаглал эрхийг баталгаажуулахад онцгойлон анхаардаг байна.

Түлхүүр үгс: Хувийн аж ахуй эрхлэх эрх, гэрээний чөлөөт байдал, гэрээний баталгаатай байдал, гэрээний итгэл, хэлцийн зардал.

Оршил

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээс хойш 30 гаруй жилийн хугацаа өнгөрчээ. Энэ талаар 1992 оны Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-т "Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага...д нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна" хэмээн тусгаж, зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны үндсийг баталгаажуулсан хэмээн хэлж болно.

Мөн Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 16.4-т иргэний "хувийн аж ахуй эрхлэх эрх"¹-г тусгаж, чөлөөт үйл ажиллагааны үндсэн дээр өмчлөлдөө хөрөнгө олж авах, хөрөнгөө арвижуулах, бусдад шилжүүлэх чөлөөт байдлыг бүрдүүлэх суурийг

¹ Герман хэл., Gewerbe, Gewerbefreiheit.

тавьсан.² Улмаар хууль тогтоомжоор дамжуулан “хувийн аж ахуй эрхлэх эрх”-г хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх асуудал чухлаар тавигдах болжээ. Энэхүү эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх хүрээнд нэгдүгээрт хувийн аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахдаа удирдлага болгох арилжааны гэрээний зохицуулалт, хоёрдугаарт хувийн аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахдаа сонгох зохион байгуулалтын хэлбэрийн зохицуулалтын асуудал, гуравдугаарт хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаа чөлөөтэй байх асуудал суурь шинжтэйгээр яригдана.

Гэсэн хэдий ч, Монгол Улсын хувьд өнөөг хүртэлх 30 гаруй жилийн хугацаанд аж ахуйн үйл ажиллагаанд хамаарах эрх зүйн орчныг бэхжүүлж чадаагүй байна. Тухайлбал, Нэгдүгээрт зах зээлийн хөгжил, тэлэлттэй холбоотойгоор гэрээний баталгаат байдлыг хангах, итгэл үнэмшлийг хамгаалах зохицуулалт чухлаар тавигдах болжээ. Хоёрдугаарт эрх зүйн рецепцэд суурилсан Монгол Улсын хууль тогтоомж нь зохион байгуулалтын хэлбэрийн хэрэглэгдэж буй байдал, эзэмшлийн төлөв (ownership structure)-ийг харгалзах замаар хөрсөндөө буусан шинэчлэлийг хийх шаардлага үүссэн. Гуравдугаарт хувийн хэвшлийн өөрийгөө засаглах эрхийг хамгаалах асуудал чухлаар тавигдах болжээ

Уг судалгаагаар арилжааны гэрээ хэлцэл болон зохион байгуулалтын хэлбэр, хувийн хэвшлийн өөрийгөө засаглах эрхийн хүрээнд тулгамдаж буй холбогдох асуудалд тулгуурлан бусад улсын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулах замаар Үндсэн хууль дахь хувийн аж ахуй эрхлэх эрхийг хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчныг бэхжүүлэх хүрээнд санал дэвшүүлэхийг зорилго болгов.

I. Арилжааны гэрээ хэлцлийн зохицуулалт

Монгол Улс нь 1992 оны Үндсэн хуулиар баталгаажсан хувийн аж ахуйн эрхлэх эрх, эрх чөлөөний үзэл санаанд тулгуурлан 1994 оны Иргэний хуулийг баталсан. Уг хуулиар иргэн, түүний байгуулсан хуулийн этгээдийн өөртөө засаглах эрх (self autonomy)-ийг бүрэн хүлээн зөвшөөрч, бусад этгээдтэй харьцах хүрээнд гэрээний чөлөөт байдал(freedom of contract)-ыг зарчмын түвшинд анх удаа хуульчилсан байдаг. Мөн 2002 оны Иргэний хуулиар дээрх зарчмуудыг авснаас гадна арилжааны гэрээнд хамаарах үүргийн ерөнхий ангийн зохицуулалт, нэрлэгдсэн гэрээний төрлийг хуульчилсан³.

Иргэний хууль нь эрхийн жинхэнэ эзэмшигчийг хамгаалахыг суурь зарчим болгодог. Өөрөөр хэлбэл, иргэн, түүний үүсгэн байгуулсан хуулийн этгээд нь өөрийн чөлөөт хүсэл зоригтоо тулгуурлан эрх үүргийн харилцаанд оролцох бөгөөд энэ нь тэдгээрийн эрхийг хязгаарлах үндэслэл болохгүй хэмээн үздэг. Энэ ч утгаараа 1995 оны Иргэний хууль болон 2002 оны Иргэний хууль нь эрхийн жинхэнэ эзэмшигчийг хамгаалах үзэл санааг баримталсан байна.

Нөгөө талд эрхийн жинхэнэ эзэмшигчээс илүүтэй эрхийн шилжилт буюу гэрээний баталгаат байдлыг нэн тэргүүнд хангах асуудал чухлаар тавигдах болсон. Энэхүү үзэл санаа нь зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд худалдаа арилжаа өргөн

² Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: шинжлэх ухааны тайлбар, 202 (Адмон., 1 дэх хэвлэл., 2022) нь хөдөлмөрлөх эрхийн агуулга, бүрдэл хэсэгтэй хамаагүй бөгөөд аж ахуйн хэвшлийн нэг төрлийг онцгойлсон гэжээ.

³ Хелмут Гроде, Иргэний болон худалдааны эрх зүйн цаашдын хөгжлийн талаар санал, зөвлөмж, Монголын эрх зүйн шинэтгэл 8 жил, 204 (2003).

цар хүрээтэй явагдах болсны улмаас худалдаа арилжаа тогтвортой, баталгаатай явагдах нийгмийн шаардлага бий болсонтой холбоотой юм. Эрх зүйн маргааны хүрээнд гэрээний баталгаат байдлаас илүүтэйгээр эрхийн жинхэнэ эзэмшигчийг хамгаалсан Иргэний хуулийн үзэл санаанд тулгуурласан тохиолдолд нийгмийн нөхцөлд байдалд нийцэхгүй, шударга бус үр дагавар үүсдэг. Тухайлбал, компанийн салбар төлөөлөгчийн газрын захирлын бусадтай байгуулсан гэрээг Компанийн тухай хуулийн дагуу төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээдийн хийсэн хэлцэл хэмээн үзэж, эрх зүйн үр дагаврыг компанид үүсгэхгүй байх нь компанийн дотоод харилцааг мэдэхгүй, мэдэх боломжгүй гуравдагч этгээдийн зүгээс харахад шударга бус байдаг.

Арилжааны гэрээний баталгаат байдал гэдэг нь арилжааны гэрээнд оролцож буй талын гэрээнд итгэх итгэл үнэмшлийг хамгаалах замаар худалдаа арилжааны харилцаа тогтвортойгоор үргэлжлэх боломжийг нэмэгдүүлэхийг хэлнэ. Хэрэв арилжааны гэрээ амьдрал дээр хэрэгжихгүй тохиолдолд талуудын гэрээнд итгэх итгэл үнэмшил суларч, зах зээл зогсонги байдал орох эрсдэл бий. Улмаар, зах зээлийн эдийн засаг бүхий улсууд арилжааны гэрээ хэлцлийн баталгаатай байдлыг бэхжүүлэх асуудалд онцгойлон анхаардаг байна. Энэ хүрээнд арилжааны гэрээний баталгаат байдлыг хангахад чухал үүргийг гүйцэтгэдэг эрх зүйн сургаал, тогтолцоо, хууль тогтоомжийг харьцуулан авч үзлээ.

Хүснэгт 1. Арилжааны гэрээний баталгаат байдлыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн тогтолцоо

Тогтолцоо/улс	Монгол	Герман	Франц	Солонгос	Япон
Иргэний хууль дахь илэрхий бүрэн эрх	ИХ65.1? ⁴	Articles 170-173	Articles 1156-1161	Articles 125 and 126	Article 109, 110, 113
Арилжааны хууль дахь илэрхий бүрэн эрх	-	Articles 50, 54	Articles L. 225-18 to L. 225-28	Articles 14	Articles 15, 21, 31
Компанийн хууль дахь илэрхий бүрэн эрх	-	Aktiengesetz 81-84, GmbHG37	Article L. 227-6	Article 30	Articles 383, 429
Арилжааны бүртгэл, түүний үр дагавар	? ⁵	Articles 8 of BGB	Articles L123-1 to L123-12	Articles 34, 37	Articles 934-936

⁴ Далд бүрэн эрх (Implied authority) буюу шударга төлөөлөгчийг хамгаалах сургаалийг тусгасан боловч, шүүхээс илэрхий бүрэн эрх (apparent authority) буюу шударга гуравдагч этгээдийг хамгаалах зорилгоор төсөөтэй хэрэглэж байна.

⁵ Хуулийн этгээдийн бүртгэлийн тогтолцоо байгаа боловч, ашгийн төлөө үйл ажиллагааг дэмжихэд буюу арилжааны гэрээний баталгаат байдлыг хангахад чиглээгүй. Мөн бүртгэлийн мэдээлэл болон түүнд итгэсэн гуравдагч этгээд хоорондын хамаарал, эрх зүйн үр дагавар зохицуулагдаагүй.

Тодорхой арилжааны гэрээний хууль	-	EU Consumer Rights Directive (2014): BGB – German Civil Code	EU Consumer Rights Directive (2011/83/EU): Code de la Consommation (2014)	Door-to-Door Sales Act (1991) Electronic Commerce Consumer Protection Act (2002)	Act on Specified Commercial Transactions (1976)
Туслан гэрээлэгчийн хууль	-	Act to Combat Late Payment in Commercial Transactions (2014)	Law on Restrictive Business Practices (2013)	Fair Transactions in Subcontracting Act (1980)	Subcontract Act (1956)

Дээрх тогтолцоонууд дотроос арилжааны төлөөллийн жишээн дээр арилжааны гэрээний баталгаат байдлыг тайлбарлая. Монгол Улсын бизнесийн практикт төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд арилжаа эрхлэгчийг төлөөлөн шударгаар гэрээ байгуулах асуудал өдөр тутам явагдаж байна. Гэсэн хэдий ч, Иргэний хууль, Компанийн тухай хууль, Нөхөрлөлийн тухай хуулийн хүрээнд гэрээний нөгөө тал болох шударга гуравдагч этгээдийг хамгаалах замаар гэрээний баталгаат байдлыг хангахад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалт сул байна⁶. Тухайлбал, гэрээний баталгаат байдлын үүднээс дараах асуултад хариулахад өнөөгийн хууль тогтоомжийн хүрээнд хүндрэл үүснэ.

Q1: АЭ-ийн “итгэмжлэлгүйгээр төлөөлөх бүрэн эрх бүхий этгээд”-ийн төлөөлөх бүрэн эрхэд хязгаарлалт хийсэн тохиолдолд?

Q2: АЭ-ийн дотоод дүрэм журмаар олгогдсон, олгогдоогүй “салбар, төлөөлөгчийн газрын захирал”-ын төлөөлөх бүрэн эрхийг хэрхэн ойлгох вэ?

Q3: Эрх баригчаас дотоод дүрэм журам, тушаалын үндсэн дээр үйл ажиллагаа явуулж буй “ажилтан”-ы төлөөлөх бүрэн эрхийг хэрхэн ойлгох вэ?

Q4: АЭ-ийн “лангууны худалдагч”-ийн төлөөлөх бүрэн эрхийг хэрхэн ойлгох вэ?

Өнөөгийн хууль тогтоомжийн хүрээнд арилжааны хуулийн этгээдийн хувьд итгэмжлэлгүйгээр төлөөлөх бүрэн эрх бүхий этгээд цорын ганц этгээдээр хязгаарлагдаж байна. Компанийн хувьд гүйцэтгэх удирдлага байхаар зохицуулсан бол нөхөрлөлийн хувьд Нөхөрлөлийн тухай хуулиар олон этгээд байх боломжтой боловч, Хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлийн тухай хуулиар нэг этгээдээр хязгаарлаж байна.

Мөн төлөөлөх бүрэн эрхгүй этгээд гэрээнд төлөөлөн оролцсон боловч, ажил үүргийн хүрээнд оролцсон зэрэг шударга гэрээ хэлцлийн хүрээнд гуравдагч этгээдийг хамгаалахад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалт бэхжээгүй хэмээн хэлж болно. Тухайлбал, Франц, Герман, Солонгос, Япон Улсын хууль тогтоосон туссан илэрхий

⁶ Ё.Кают нар., Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар, 124 (Мэргэн Их Монгол., 3 дахь хэвлэл, 2018).

бүрэн эрхийн сургаал (apparent authority)⁷ зэргийг хууль тогтоомждоо нутагшуулах нь хууль хэрэглээний тодорхой байдлыг бүрдүүлэхээс гадна арилжааны гэрээний баталгаат байдлыг нэмэгдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой юм.⁸

Түүнчлэн эрх зүйн зохицуулалтын дутмаг байдал нь ач холбогдолгүй шүүхийн маргааныг дагуулахаас⁹ гадна гэрээний талууд гэрээг баталгаатай болгох зорилгоор нэмэлтээр материал шаардах зэрэг хэлбэрт анхаарсан үйл ажиллагааг явуулах болсноор хэлцийн зардлыг¹⁰ нэмэгдүүлж байна. Тухайлбал, гэрээг баталгаатай болгох үүднээс гэрээний тал нь гэрээнд заавал гүйцэтгэх удирдлага гарын үсэг зурах шаардлагыг тавих зэрэг хэлбэрийн шаардлагыг тавих болсон нь улс орон даяр үйл ажиллагаа явуулж буй том компаниудын хувьд хэлцлийн зардлыг үлэмж хэмжээгээр нэмэгдүүлэх болсон.

Иймээс арилжааны гэрээ хэлцлийн зохицуулалтын хүрээнд гэрээний баталгаат байдлыг хамгаалах зохицуулалт, хууль тогтоомжийг бэхжүүлэх замаар хэлцлийн зардлыг багасгах асуудалд анхаарал хандуулах шаардлагатай хэмээн хэлж болно.

II. Зохион байгуулалтын хэлбэрийн зохицуулалт

Ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах этгээдийн хувьд өөрийн онцлог, эрсдэлд тохирсон зохион байгуулалтын хэлбэрийг сонгох нь нэн тэргүүний асуудал бөгөөд хууль тогтоомжоор зохион байгуулалтын боломжит хувилбарыг хуульчлан тогтоосон байх нь суурь шаардлага байдаг. Энэ ч утгаараа Монгол Улсын хувьд 1992 оны Үндсэн хууль батлагдахаас өмнө буюу 1991 оны Аж ахуй нэгжийн тухай хуулиар ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах зохион байгуулалтын үндсэн гурван хэлбэрийн тогтоосон. Үүнд:

- Хувиараа арилжаа эрхлэгч
- Нөхөрлөл
- Компани

Энэхүү гурван зохион байгуулалтын хэлбэр нь өнөөгийн Монгол Улсын бизнесийн практикт уламжлагдан хэрэглэгдэж иржээ. 2024 оны 4 дүгээр сарын байдлаар 87,697 арилжааны хуулийн этгээд улсын бүртгэлд бүртгэлтэй байгаа бөгөөд компанийн хэлбэрээр 86,117 буюу 98,2 хувь, нөхөрлөлийн хэлбэрээр 1580 буюу 1,8 хувь нь үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Харин хувиараа арилжаа эрхлэгчийн талаар албан ёсны тоон статистик хараахан байхгүй.

III. Хувиараа арилжаа эрхлэгчийн эрх зүйн байдал, түүний зохицуулалт

Хувиараа арилжаа эрхлэгчийг зохицуулахдаа түүний эрх зүйн байдлыг ажил олгогчтой хөдөлмөрийн гэрээ байгуулан ажилдаг ажилтантай адилтган авч үзсэн

⁷ Gerard Dannemann, Reiner Schulze, German Civil Code: Article by Article Commentary, 230 (Verlag., 2020).

⁸ Г.Давааням, Иргэний хууль 65.1 дэх илэрхий бүрэн эрхийн ойлголт, түүний хэрэглээ, https://legaldata.mn/buteel/urpdf?id=2135_3-4 (2022).

⁹ “Т” ХХК-ийн эсрэг “ЧС” ХХК-д холбогдох УДШ 2019.05.24, №001/ХТ2019/00769 тогтоол, “Ц” ХХК-ийн эсрэг “Н” ХХК-д холбогдох УДШ 2018.05.24, №001/ХТ2018/00848 тогтоол.

¹⁰ О.Уильямсон (1989), Д.Норт (1992) нар гүйлгээний зардал (хөдөлмөр, цаг хугацаа, хэлэлцээ хийх зэрэг) нь бизнесийн үр ашгийг хэрхэн нөлөөлдгийг онцолсон байдаг.

байна. Өөрөөр хэлбэл, 2011 онд Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 3.1.8-д "хувиараа хөдөлмөр эрхлэгч гэж дангаараа болон бусадтай хамтран аж ахуй эрхэлж, татварын албанд бүртгүүлэн бизнесийнхээ үйл ажиллагаанд нөлөөлөх шийдвэрээ хараат бусаар бие даан гаргадаг иргэнийг" хэлнэ хэмээн заасан. Мөн уг хуулийн зорилт нь "хүн амын хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг бүрдүүлж, түүний төрөл, хэлбэр, хамрах хүрээ, санхүүжилт, хөдөлмөр эрхлэлтийн байгууллагын тогтолцоотой холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино".

Хүснэгт 2. Хувиараа арилжаа эрхлэгчийн зохицуулалт

	Монгол	Франц	Герман	Солонгос	Япон
Арилжаа эрхлэгчийн статус	-	Article L123-1 of Commercial Code	Article 29 of HGB	Article 41 of Commercial Code	Article 4 of Commercial Code
Арилжааны нэрийн хамгаалал	-	Article L711-1 et seq	Article 17-37 of HGB	Article 20, 23 of Commercial Code	Article 11-12 of Commercial Code
Арилжааны бүртгэл	-	Article L123-1 of Commercial Code	Article 2, 29 of HGB	Article 34-40 of Commercial Code	Article 52 of Commercial Code
Арилжааны хөрөнгийг тусгаарлах	-	Article L526-1 of Commercial Code	-	-	-
Арилжааны журнал	-	Article L123-13 of Commercial Code	Article 38-37 of HGB	Article 29 of Commercial Code	Article 19 of Commercial Code

Харин хүснэгт 1-ээс үзэхэд хувиараа арилжаа эрхлэгч нь Франц, Герман, Солонгос, Япон улсуудад бизнесийн зохион байгуулалтын бие даасан хэлбэр байна. Өөрөөр хэлбэл, компани, нөхөрлөлийн хэлбэрээр аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулахтай нэгэн адилаар эрх зүйн зохицуулалтыг бүрдүүлэх асуудал зүй ёсоор тавигдах учиртай.

Харин Монгол Улсын хувьд бизнесийн зохион байгуулалтын бие даасан хэлбэр хэмээн хүлээн зөвшөөрөөгүйгээс гадна хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр ажилтантай дүйцүүлэн авч үзсэн байгаа нь оновчгүй байна.

IV. Нөхөрлөлийн хэлбэрийн ач холбогдол, түүний зохицуулалт

Нөхөрлөл нь 1995 онд батлагдсан Нөхөрлөлийн тухай хуулиар зохицуулагдаж байгаа бөгөөд бүх гишүүд нь бүрэн хариуцлагатай нөхөрлөл(ББН), зарим гишүүнд нь бүрэн хариуцлагатай нөхөрлөл (ЗБН), мэргэжлийн үйл ажиллагаанд зориулсан хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл (ХХН) гэсэн гурван хэлбэрээс бүрдэнэ.

Өнөөгийн байдлаар нийт 87,697 арилжааны хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулж байгаа боловч, үүний 1580 буюу 1,8 хувь нь нөхөрлөлийн хэлбэрээр зохион байгуулагдсан байна. Өөрөөр хэлбэл, ашгийн төлөө үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын хүрээнд нөхөрлөлийн хэлбэрийг төдийлөн сонгохгүй байгаа хэмээн

хэлж болно. Үүний шалтгааныг нөхөрлөлийн хэлбэрийн давуу тал, онцлогийг ХХК-иас бүрэн ялган зааглаагүй, нөхөрлөлийг компани үүсгэж байгуулж, гишүүн болохыг хязгаарласан, ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах зохион байгуулалтын хэлбэрийн хувьд төдийлөн танигдаагүй зэрэгтэй холбон тайлбарлаж болно. Тухайлбал, Төрийн түргэн тусламжийн үйлчилгээний анхан шатны нэгж болох өрхийн эмнэлэг зэргийг нөхөрлөлийн хэлбэрээр зохион байгуулж байгаа нь нөхөрлөлийн нийгэм дэх нэрийн үнэ цэнд сөргөөр нөлөөлж байна.

Азийн зарим улсад компанийн хэлбэрийн хүрээнд “хувь нийлүүлсэн компани” (membership companies) гэсэн ангиллыг бий болгож, нөхөрлөлийн хэлбэрийг багтаан хуульчилсан нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, Япон, Солонгос улсын хувьд компанийн хэлбэрийг хувьцаат компани болон хувь нийлүүлсэн компани хэмээн нийтлэг байдлаар ангилжээ. Улмаар хувь нийлүүлсэн компани нь бүрэн хариуцлага бүхий компани (ББК), зарим гишүүд нь бүрэн хариуцлага бүхий компани (ЗБК), хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани (ХХК) гэсэн гурван төрөлтэй байхаар зохицуулсан нь зохион байгуулалтын хэлбэрийг илүү ойлгомжтой болгосноос гадна өөрийн эзэмшлийн төлөв болон үйл ажиллагааны онцлогт нийцүүлэн зохион байгуулалтын хаалттай хэлбэрийг сонгох боломжийг нэмэгдүүлсэн байна.

Эзэмшлийн төвлөрөл өндөр бүхий Монгол Улсын хувьд ч нөхөрлөлийн хэлбэр нь хувь хэвшил хоорондын хамтарсан бизнесийн томоохон хэрэглүүр байхаас гадна итгэлцлийн харилцаа бүхий талуудын гарааны бизнесийн зохион байгуулалтын хүрээнд нөхөрлөл томоохон байр суурь эзлэх учиртай.

V. Компанийн хэлбэрийн онцлог, зохицуулалт

Компани нь 2011 онд батлагдсан Компанийн тухай хуулиар зохицуулагдаж байгаа бөгөөд хувьцаат компани (ХК), хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани (ХХК) гэсэн хоёр хэлбэрээс бүрдэнэ. Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад үүсгэн байгуулагдсан нийт 86,117 компани үйл ажиллагаа явуулж байгаагийн дотор 0.2% нь ХК, үлдсэн 99.8% нь ХХК-ийн хэлбэрээр зохион байгуулагдсан байна. Мөн Засгийн газар болон ХАҮТ-аас хамтран тодруулдаг Монгол Улсын ТОП-100 ААН-ийн 90-91% нь ХХК-ийн хэлбэртэйгээр үйл ажиллагаа явуулдаг.

Гэсэн хэдий ч хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 2011 оны Компанийн тухай хууль нь эзэмшил болон удирдлага салсан ХК-ийн харилцааг түлхүү зохицуулсан байдаг. Компанийн тухай хуулийн зохицуулалтын бүтцийг авч үзвэл нийт 100 зүйл, 869 заалт байх бөгөөд эдгээрийн 172 заалт нь ХК-ийн харилцааг, 38 заалт нь ХХК-ийн харилцааг шууд зохицуулсан, харин үлдсэн 659 заалт нь “компани” гэх ерөнхий нэр томъёоллын хүрээнд компанийн хоёр хэлбэрт нийтлэг байдлаар үйлчлэхээр байна. Энэхүү нийтлэг байдлаар үйлчлэх 659 заалтын агуулга нь эзэмшил болон удирдлага салсан компанийн хэлбэрт буюу ХК-ийн харилцаанд илүүтэй хамааралтай хэмээн хэлж болно. Өөрөөр хэлбэл, Өнөөгийн Компанийн тухай хууль нь ХК-ийн хэлбэрийг түлхүү зохицуулахад чиглэсэн¹¹.

¹¹ С.Батбаяр, Компанийн тухай хууль дахь хувьцаат компани болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн эрх зүйн зохицуулалтыг ялгамжтайгаар зохицуулах хэрэгцээ, шаардлага, МХХ Иргэний эрх зүйн хороо, илтгэлийн эмхэтгэл, (2020) 6 тал.

Мөн нийтлэг зохицуулалт нь бизнесийн практикт эзэмшил болон удирдлага салаагүй ХХК-ийн харилцаанд нийцэхгүй байна. Энэ нь эрх зүйн зохицуулалтын тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байгаагаас гадна ХХК-ийн бизнес гацаанд орох, шүүхийн маргааныг дагуулах, маргааныг харилцан адилгүйгээр шийдвэрлэх зэрэг олон тооны хүндрэлийг хууль хэрэглээний хүрээнд үүсгэх болсон¹².

Түүнчлэн МХБ-д бүртгэлтэй 171 нээлттэй ХК-ийн эзэмшлийн төлөвийг авч үзвэл хувьцааны төвлөрөл өндөр байхаас гадна мэргэшсэн хөрөнгө оруулагчийн оролцоо бараг байхгүй болохыг харж болно. Энэ нь нээлттэй ХК-ийн практикт том хувьцаа эзэмшигч болон жижиг хувьцаа эзэмшигчид хоорондын сонирхлыг зөрчлийн хүрээнд жижиг хувьцаа эзэмшигчдийн эрх ашиг зөрчигдөх асуудлыг үүсгэж байна. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улсын Компанийн тухай хуулийн зохицуулалт нь том хувьцаа эзэмшигч болон жижиг хувьцаа эзэмшигч хоорондын сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэхэд чиглэж байх ёстой.

Гэсэн хэдий ч, өнөөгийн Компанийн тухай хууль нь бодит байдал дээр том хувьцаа эзэмшигч болон жижиг хувьцаа эзэмшигч хоорондын сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэж чадахгүй байна. Харин хувьцааны төвлөрөл байхгүй буюу тархалт өндөр, мэргэшсэн хөрөнгө оруулагч бүхий нээлттэй ХК-ийн сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн зохицуулалтыг түлхүү агуулсан. Өөрөөр хэлбэл, нээлттэй ХК-ийн зохицуулалтын хувьд Компанийн тухай хууль нь өөрийн онцлогт тулгуурлан замаар том хувьцаа эзэмшигч болон жижиг хувьцаа эзэмшигч хоорондын сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн зохицуулалтад анхаарал хандуулах нь зүйд нийцнэ.

Иймээс арилжаа эрхлэгчийн хэлбэрийн хувьд бизнесийн анхдагч зохион байгуулалтын хэлбэр болох хувиараа арилжаа эрхлэгч, нөхөрлөлийн зохицуулалтад анхаарал хандуулахаас гадна өөрийн хөрсөнд буюу компанийн онцлогт тулгуурласан эрх зүйн зохицуулалтыг хийх шаардлагатай хэмээн хэлж болно.

VI. Хувийн аж ахуй эрхлэгчийн өөрийгөө засаглах эрх

Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1-т “ олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байх” үзэл санааг тунхагласан. Энэхүү олон хэвшил бүхий эдийн засаг гэдэг нь “өмчийн олон хэлбэрт тулгуурласан аж ахуйн янз бүрийн хэлбэр эрх тэгш оршиж, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхлэх бололцоо бүхий эдийн засаг”-тай байхыг ойлгоно¹³. Уг заалтын зорилго нь нэгдүгээрт өмчийн олон хэлбэрийг үүсгэн хөгжүүлэх, иргэн, хуулийн этгээдийн эдийн засгийн эрх чөлөөг нээж, чөлөөт худалдаа, зах зээлийг хөгжүүлэх, хоёрдугаарт төр хувийн хэвшлийн бизнесийн боломжийг булаах, түүнтэй өрсөлдөх, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгөөс оролцох зэргээр давуу байдлаа ашиглахыг хязгаарлахад оршино¹⁴. Өөрөөр хэлбэл, хувийн аж ахуйн эрхлэх эрхийн үндэс нь гагцхүү иргэний эрх, эрх чөлөө төдий бус, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх зан суртахуун (public policy)-ы хэм хэмжээний хүрээний үүднээс ч яригдахаар байна.

¹² Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: шинжлэх ухааны тайлбар, 62 (Адмон., 1 дэх хэвлэл., 2022)

¹³ Мөн тэнд.

¹⁴ Мөн тэнд.

Энэ хүрээнд 16 дугаар зүйлийн 16.4-т иргэний “хувийн аж ахуй эрхлэх эрх”-ийг баталгаажуулсан. Энэхүү “хувийн аж ахуй эрхлэх эрх”-ийг гагцхүү иргэн бус, түүний үүсгэн байгуулсан хуулийн этгээд эсхүл хуулийн этгээдийн эрхгүй этгээдийн хувьд ч нийтлэг байдлаар хүлээн зөвшөөрдөг. Энэ ч утгаараа аж ахуйн үйл ажиллагааны суурь хууль болсон Иргэний хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2-т “хувийн хэрэгт хөндлөнгөөс оролцохгүй байх” зарчмыг хуульчилж өгсөн байна. Уг зарчим нь иргэн, хуулийн этгээд хуулиар зөвшөөрсөн бүхий л төрлийн аж ахуйн үйл ажиллагаа чөлөөтэй явуулах боломжийг илэрхийлэх¹⁵ бөгөөд 2002 оны Иргэний хуулиас өмнө бусдын аж ахуйн дотоод үйл ажиллагаанд төрөөс хутгалдан оролцохгүй байх гэсэн агуулгаар томъёологдож байв¹⁶. Ялангуяа, төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн харилцаанаас зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэн Монгол Улсын хувьд төрөөс иргэн, хуулийн этгээдийн асуудал, аж ахуйн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, хязгаарлах эрхгүй болохыг тодотгосон¹⁷.

Гэсэн хэдий ч, төрийн өмчит компаниудаар дамжуулан төрийн зүгээс хувийн хэвшилтэй өрсөлдөх эсхүл хамтрах байдлаар аж ахуйн үйл ажиллагааг явуулж байна. Тухайлбал, 2023 оны 03 дугаар сарын 13-ны өдрийн байдлаар нийт 170 төрийн өмчит хуулийн этгээд үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд эдгээрийн дийлэнх олонхыг ашгийн төлөө хуулийн этгээд эзэлдэг. Мөн хувийн хэвшлийн аж ахуйн үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох тохиолдолд байна. Ялангуяа, тусгай зөвшөөрөл бүхий салбарт үнэ, тарифыг нэмэгдүүлэхгүй байх шаардлагыг тавих, төрийн өмчийн оролцоотой “Эрдэнэт үйлдвэр” ХХК, “Эрдэнэс тавантолгой” ХК, төрийн өмчийн оролцоогүй “Тавантолгой” ХК зэрэгт онцгой дэглэм тогтоосон жишээг дурдаж болно¹⁸.

Түүнчлэн Үндэсний баялгийн сангийн тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан АМТХ-ийн 5 дугаар зүйлийн 5.7-д стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн хувьцааны эзэмшилд тавьсан хязгаарлалт тавьсан. Өөрөөр хэлбэл, АМТХ-ийн 5.7-д “Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн нийт гаргасан хувьцааны 34-өөс дээш хувийг аливаа этгээд дангаар болон нэгдмэл сонирхолтой этгээдтэй хамтран эзэмшихийг хориглоно” хэмээн зохицуулсан. Улмаар стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч хуулийн этгээдийн хувьцааны эзэмшилд тавьсан шаардлагыг биелүүлээгүй тохиолдолд Засгийн газар бүрэн эрхт төлөөлөгч (цаашид, БЭТ) томилохоор зохицуулсан байна.

Харин иргэний эрх зүй болон компанийн эрх зүй дэх бизнес эрхлэгчийн өөрийгөө засаглах (self autonomy) зарчмын хүрээнд авч үзвэл төрийн зүгээс компанийн хувьцааг эзэмшиж байгаа эсэхээс үл хамааран бүх төрлийн компанийн харилцаанд Иргэний хууль болон Компанийн тухай хууль нийтлэг үйлчлэх учиртай. Компани нь иргэний эрх зүйн чадвар бүхий бие даасан хувийн эрх зүйн эрх зүйн этгээд болохын хувьд өөрийн удирдлагын бүтэц буюу хувьцаа эзэмшигчдийн хурал, төлөөлөн удирдах зөвлөл, гүйцэтгэх удирдлагаар дамжуулан шийдвэр гаргах замаар эрх зүйн харилцаанд оролцоно¹⁹. Эдгээр тогтолцоо нь Үндсэн хуулийн 16 дугаар

¹⁵ Т.Мөнхжаргал, Монгол Улсын иргэний эрх зүй, 20 (2000); Э.Байгал, Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги, 9 (2 дахь., 2011).

¹⁶ Т.Мөнхжаргал, Монгол Улсын иргэний эрх зүй, 20 (2000).

¹⁷ О.Жамбалдорж, Монгол Улсын иргэний эрх зүй, 59-60 (2004).

¹⁸ Г.Давааням, Б.Тэлмэн, Онцгой дэглэм ба төрийн өмчлөгчийн хяналт, №39 Бодлогын асуудал, 4 (2023).

¹⁹ Г.Давааням, Б.Тэлмэн, Онцгой дэглэм ба төрийн өмчлөгчийн хяналт, №39 Бодлогын асуудал, 7 (2023).

зүйлийн 16.14-т заасан “хувийн аж ахуй эрхлэх эрх”-д тулгуурласан хэмээн дүгнэж болно.

Иймээс хувьцаа эзэмшигч нь хэн байхаас үл хамаарч чөлөөт зах зээлийн оролцогчид буюу аж ахуйн эрхлэгчдийн үйл ажиллагаанд төр хөндлөнгөөс оролцох нь Иргэний хууль тогтоомжид нийцэхгүйгээс гадна Үндсэн хуулиар баталгаажсан хувийн хэвшлийн “хувийн аж ахуй эрхлэх эрх”-ийн зөрчлийг үүсгэх эрсдэл бий.

Дүгнэлт

Үндсэн хууль дахь “хувийн аж ахуй эрхлэх эрх”-д хамаарах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх асуудал нь нэгдүгээр арилжааны гэрээн хэлцлийн зохицуулалт, хоёрдугаарт зохион байгуулалтын хэлбэр, гуравдугаарт хувийн хэвшлийн өөрийгөө засаглах эрхийн зохицуулалтаас бүрдэхээр байна.

Нэгдүгээрт арилжааны гэрээ хэлцлийн зохицуулалтын хувьд арилжааны гэрээний хэрэгжилтийг баталгаатай хангах замаар **“худалдаа арилжаа тогтвортой, баталгаатай явагдах”** асуудал нь зах зээлийн эдийн засгийн харилцааны цөм болж байна. Энэ нь арилжааны гэрээний **“түргэн шуурхай байдал”**-ыг нэмэгдүүлэх замаар **“хэлцлийн зардал”**-ыг бууруулахад түлхэц үзүүлж, гэрээний талаарх зах зээлийн итгэл бүрэлдэхэд эергээр нөлөөлдөг байна.

Гэсэн хэдий ч, өнөөг хүртэлх Монгол Улсын Иргэний хууль тогтоомж нь **“худалдаа арилжаа тогтвортой, баталгаатай явагдах”** асуудлаас илүүтэй эрхийн жинхэнэ эзэмшигчийг хамгаалахад төвлөрч ирсэн байна. Энэ нь зах зээлийн харилцаанд шилжээд 30 гаруй жилийг үзэж буй Монгол Улсын хувьд хувийн өмчийн суурь ойлголтыг хэвшүүлж, өмчлөгчийн эрхийг хүлээн зөвшөөрч, хамгаалах нэн тэргүүний асуудал байсантай холбоотой байж болно.

Харин өнөөгийн Монгол Улсын хувьд ашгийн төлөө зорилгоор аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулдаг 100,000 этгээдтэй болсноос гадна үндэсний хэмжээний томоохон компаниуд бүрэлдэн тогтсон байх тул арилжааны гэрээ хэлцлийн зохицуулалтад анхаарч, **“гэрээний итгэлийг нэмэгдүүлэх”** шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Энэ хүрээнд бусад зах зээлийн эдийн засаг бүхий улсуудад нийтлэг байдлаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн илэрхий бүрэн эрхийн сургаал, арилжааны бүртгэл, бусад итгэлийг хамгаалахад чиглэсэн арилжааны гэрээнд хамаарах хууль тогтоомжийг нутагшуулах асуудал яригдах нь ойлгомжтой.

Хоёрдугаарт зохион байгуулалтын хэлбэрийн зохицуулалтын хүрээнд ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулах этгээдийн үүднээс хувиараа арилжаа эрхлэгч, нөхөрлөл, компанийн статусыг хууль тогтоомжоор бүрэн хүлээн зөвшөөрч, эдгээр зохион байгуулалтын хэлбэрээс өөрийн эзэмшлийн төлөв, онцлогт нийцүүлэн сонгон, үүсгэн байгуулах боломжийг бүрдүүлэх асуудал чухлаар тавигдана.

Монгол Улсын хувьд зах зээлийн эдийн засаг бүхий бусад улсад нийтлэг байдлаар хүлээн зөвшөөрөгдсөн хувиараа арилжаа эрхлэгчийн статусын хуулиар хүлээн зөвшөөрөөгүйгээс гадна Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулиар

хөдөлмөрийн гэрээний үндсэн дээр албан үүрэг гүйцэтгэх ажилтай адилтган үзэж зохицуулсан байна. Мөн хувийн хэвшил хоорондын хамтарсан бизнес болон итгэлцлийн харилцаа бүхий талуудын түгээмэл бизнесийн түгээмэл хэлбэр болох нөхөрлөлийн зохицуулалт дутмаг, түүний хэрэглээ туйлын хангалтгүй байна.

Арилжааны хуулийн этгээдийн 98,2% нь компанийн хэлбэрээр зохион байгуулагдсан байгаа боловч, өнөөг хүртэл эрх зүйн рецептэд тулгуурлаж ирсэн Компанийн тухай хууль тогтоомж нь үйл ажиллагаа явуулж буй компанийн онцлогийг харгалзаж, хөрсөндөө буусан зохицуулалтыг тусгаж чадаагүй байна. Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа нийт компанийн ойролцоогоор 99% нь ХХК-ийн хэлбэрээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа хэдий ч, Компанийн тухай хуулийн зохицуулалтын “**ҮНЭМЛЭХҮЙ ОЛОНХ**” нь агуулгын хувьд ХК-ийн харилцааг зохицуулахад чиглэсэн байна.

Мөн Компанийн тухай хууль дахь нээлттэй ХК-ийн зохицуулалт нь эзэмшлийн төлөв буюу хувьцааны төвлөрөл, мэргэшсэн хөрөнгө оруулагч зэрэг хүчин зүйлд тулгуурлах учиртай. Өөрөөр хэлбэл, хувьцааны төвлөрөл өндөр, мэргэшсэн хөрөнгө оруулагч цөөн Монгол Улсын нээлттэй ХК-ийн хувьд том хувьцаа болон жижиг хувьцаа эзэмшигчийн сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэхэд анхаарал шаардлага үүснэ. Энэ хүрээнд жижиг хувьцаа эзэмшигчийн таслан зогсоох нэхэмжлэл, төлөөлөн нэхэмжлэл, компаниас гарахад холбогдох эрх зүйн зохицуулалтыг бэхжүүлэх асуудал яригдах боловч, хангалтгүй байна.

Ийнхүү бизнесийн зохион байгуулалтын анхдагч хэлбэрүүд болох “**хувиараа арилжаа эрхлэгч**”, “**нөхөрлөл**”-ийн зохицуулалтыг бэхжүүлэхээс гадна “**компани**”-ийн зохицуулалтын хүрээнд “**өөрийн хөрс буюу ялгарал**”-д тулгуурлах шаардлагатай байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Гуравдугаарт олон хэвшил бүхий эдийн засгийн тогтолцооны хүрээнд хувийн хэвшлийн үйл ажиллагаанд төр хөндлөнгөөс оролцох асуудал байгаа нь анхаарал татаж байна. Тухайлбал, Засгийн газраас төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, нээлттэй ХК-д онцгой дэглэм тогтоох замаар гүйцэтгэх удирдлагыг хэрэгжүүлэх, Ашигт малтмалын тухай хуульд дагуу бүрэн эрхт төлөөлөгч томилох замаар удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн зэргийг дурдаж болно.

Иймээс Үндсэн хуулиар баталгаажсан “хувийн аж ахуйн эрхлэх эрх”-ийн үүднээс аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулж байгаа этгээд нь бие даасан байдлаар өөрийгөө засаглах эрхийг эдэлж, уг эрхийн баталгааг төр хангах нь зүйд нийцнэ.

Ном зүй:

- Gerard Dannemann, Reiner Schulze, German Civil Code: Article by Article Commentary, (Verlag., 2020);
- Г.Давааням, Б.Тэлмэн, Онцгой дэглэм ба төрийн өмчлөгчийн хяналт, №39 Бодлогын асуудал, (2023);
- Г.Давааням, Иргэний хууль 65.1 дэх илэрхий бүрэн эрхийн ойлголт, түүний хэрэглээ, <https://legaldata.mn/buteel/updf?id=2135>, (2022);
- Ё.Кают нар., Монгол Улсын Иргэний хуулийн тайлбар, (Мэргэн Их Монгол., 3 дахь хэвлэл, 2018);
- Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль: шинжлэх ухааны тайлбар, (Адмон., 1 дэх хэвлэл., 2022);
- О.Жамбалдорж, Монгол Улсын иргэний эрх зүй, (2004);
- С.Батбаяр, Компанийн тухай хууль дахь хувьцаат компани болон хязгаарлагдмал хариуцлагатай компанийн эрх зүйн зохицуулалтыг ялгамжтайгаар зохицуулах хэрэгцээ, шаардлага, МХХ Иргэний эрх зүйн хороо, илтгэлийн эмхэтгэл, (2020);
- Т.Мөнхжаргал, Монгол Улсын иргэний эрх зүй, (2000);
- Э.Байгал, Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги, (2 дахь., 2011);
- Хелмут Гроте, Иргэний болон худалдааны эрх зүйн цаашдын хөгжлийн талаар санал, зөвлөмж, Монголын эрх зүйн шинэтгэл 8 жил (2003);
- “Т” ХХК-ийн эсрэг “ЧС” ХХК-д холбогдох УДШ 2019.05.24, №001/ХТ2019/00769 тогтоол;
- “Ц” ХХК-ийн эсрэг “Н” ХХК-д холбогдох УДШ 2018.05.24, №001/ХТ2018/00848 тогтоол;

**ИРГЭНИЙ ЭРҮҮЛ МЭНДЭЭ ХАМГААЛУУЛАХ,
ЭМНЭЛГИЙН ТУСЛАМЖ АВАХ ЭРХ БУЮУ
НИЙГМИЙН ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ТУСЛАМЖ
ҮЙЛЧИЛГЭЭ**

О.ЧУЛУУНЦЭЦЭГ, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
ахлах багш,
E-mail: chuluuntsetseg@num.edu.mn

С.РЭНЦЭНДОРЖ, МУИС-ийн Бизнесийн сургуулийн
ахлах багш,
E-mail: rentsendorj.s@num.edu.mn

Хураангуй

Нийгмийн анги давхарга хувьсан өөрчлөгдөж шинэчлэгдэх тусам жам ёсны түүхэн хөгжил улам боловсронгуй болж хүний эрхийн асуудал нь нийгмийн байдлыг бататган бэхжүүлэх шинжийг бий болгосоор байв. Ингэснээр жам ёсны эрх нь хүний эрхийн төлөвшилд хүний эрхийн дээдлэгдэх чанарыг бүрдүүлж, хувь хүн ба төр хоорондын харилцааны шинэ хэмжүүрийг бий болгох боломжийг бүрдүүлсэн.

Хүний эрх нь хүнээс салшгүй шинжийг агуулж байдгаараа нийгмийн хөгжлийн үнэт зүйл болж өгдөг. Өөрөөр хэлбэл, эрх зүйт төр хэлбэржин тогтнох нэг хүчин зүйл нь нийгмийн ухамсарт харилцаанд хүний эрх, эрх чөлөөг бататгаж өгсөн явдал юм.

Үндсэн хуульд тусгагдсан үндсэн эрхүүд хүний эрх дээр суурилж, Үндсэн хууль болон түүний эрх зүйн хөгжлийн түүхэн явцад хүний эрх, эрх чөлөөг позитив эрх хэмжээгээр бэхжүүлсэн. Үүний нэг нь иргэд эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх юм. Энэхүү эрхийн хүрээнд нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний асуудал хөндөгдөж, манай улсад хэрхэн хэрэгжиж байгаад дүн шинжилгээ хийх, төрийн бодлогын хэрэгжилт яаж зохицуулагдаж байгаа болон нийгэмд хувь хүний амьдрах хэв маягийн онцлогоос шалтгаалж сөрөг үр дагаврыг бий болгох үндсэн нөхцөлийг судлахыг зорилоо.

Мөн хүний эрхийг хангах, хамгаалах механизмыг хэрэгжүүлэхэд холбогдох субъектүүдийн эрх үүрэг, эх сурвалж, нийгмийн эрүүл мэндийн үйлчилгээний төрөл, хэлбэр, түүний эрх зүйн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх боломж, нөлөөлж буй хүчин зүйлүүдийг тодорхойлох, тусламж үйлчилгээ үзүүлэх тодорхой чиглэл, хүнсний аюулгүй байдлын өнөөгийн хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлох, холбогдох асуудалд тандалтын судалгаа хийн үр дүн гаргахыг оролдлоо.

Дэлхий ертөнц глобальчлагдаж байгаа өнөө үед хүний насжилт ихсэх тусам нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ илүү шаардлагатай болж, бие махбод, оюун ухааны эрүүл байх боломжийг бүрдүүлэх нь иргэн бүрийн журамт үүргээр хэрэгжих болсон.

Түлхүүр үг Эрүүл мэндээ хамгаалуулах ба хамгаалах, эмнэлгийн тусламж авах, нийгмийн эрүүл мэнд, нийгэм-сэтгэц зан үйл, хүнсний аюулгүй байдал, хүнсний бүтээгдэхүүний илчлэг

Оршил

Хүний эрх нь нийгмийн хөгжлийн үйл явцыг дагаад хүний эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн, тэгш байдлыг тодорхойлсон соёлын чухал үнэт зүйл болсоор иржээ. Өөрөөр хэлбэл, уг эрх нь улсын дээд хүчин чадал бүхий хуульд тусгагдах болсон. Уг хууль нь Үндсэн хууль бөгөөд аливаа улсын засаг төрийн тогтолцоог үүсгэн бий болгож, удирдан зохицуулж хүний үндсэн эрхийг хамгаалж байдаг хэм хэмжээний нийлбэр юм¹. Үндсэн хуульд баталгаажигдсан эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх нь нийгэм, эдийн засгийн шинжтэй эрх юм.

¹ Д.Гангабаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ.,2016. 16 дах тал

Хүн бүр эрүүл мэндийнхээ төлөө санаа тавьж, түүнийгээ хамгаалуулах эрхийн хүрээнд эрүүл мэндээ хамгаалуулах нь эмнэлгийн тусламж авах, эмчлэн сувилуулах үйлчилгээгээр хангагдах явдлыг хэлнэ. Энэ нь эрүүл мэндийн даатгал төлөгдсөн тохиолдолд хэрэгжих бөгөөд эмнэлгийн тусламж үйлчилгээ нь хүний эрүүл мэндээ хамгаалуулах зүй ёсны шаардлагад нийцсэн байх ёстой байдаг.

Хүн бүр эрх зүйн этгээд болохынхоо хувьд иргэн нь эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрхтэй боловч нөгөө талдаа төрийн үүрэг болон хэрэгжиж, харин иргэн бүр эрүүл мэндээ хамгаалах журамт үүргийг биелүүлэхээр хуульчилж өгсөн. Тухайлбал, үндсэн үүрэг нь заавал биелүүлэх үүрэг бол журамт үүрэг нь иргэний ухамсар, хүний мөс чанарт үндэслэдэг байна².



Хүний эрх бол заяагдмал эрх бөгөөд хүний эрхийг хамгаалах нь төр, түүний байгууллагын анхдагч эрх гэж ойлгож болно. Төрийн хүлээх үүрэг бол хүний эрхийг хангах, хамгаалах механизмыг бий болгох явдал юм. Төр бол хүний эрхийг хамгаалах механизм болохын хувьд хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангах эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн баталгааг хангах, нийгмийн зохион байгуулалтын бүх асуудлыг байгуулдаг³. Түүнчлэн хүний болон иргэний эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөх, тэдгээрийг сахин биелүүлэх, хамгаалах нь төрийн үүрэг болно⁴. Төр сайн засаглалыг бүрдүүлж чадвал тэр нь хүний эрхийг хангах, хамгаалах механизмын үндсэн шинжээр илэрдэг. Мөн хүний эрх хамгаалах үйл ажиллагааг төрөөс дэмжин хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын хууль зүйн орчныг бүрдүүлэхээс гадна Үндсэн хууль, бусад хууль, олон улсын гэрээгээр баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөөг хөхиүлэн дэмжих, хамгаалах үйл ажиллагаа явуулах, сайн дураар оролцох эрх эдлэхийг хуулиар баталгаажуулж өгсөн⁵.



² Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ.,2008. 101-102 дах тал

³ Г.Совд. Үндсэн хууль ба хүний эрх, УБ.,1990. 198-199 дэх тал

⁴ Ж.Амарсанаа. "Хүний эрх. Олон улсын ба үндэсний эрх зүйн асуудал", УБ.,2000. 122 дах тал

⁵ Монгол Улсын Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.1 дэх заалт. УБ.,2021

Ер нь аливаа эрх эдлэх нь ямагт үүргийг өөртөө дагуулдаг байна. Иргэн бүрийн эрхийн хэрэгжилт нь төрийн бодлогын үндсэн зохицуулалтаар хангагддаг. Өөрөөр хэлбэл, хүн амын эрүүл буюу ёс суртахууныг хамгаалах зайлшгүй шаардлага төрийн үйл ажиллагааны явцад үүсдэг. Мөн хүн бүр хаана байсан эрх зүйн этгээд байх эрхээ хүлээн зөвшөөрүүлэх эрхтэй юм⁶. Тиймээс хүний эрхийг хэрэгжүүлэх нь аливаа нэгэн иргэн буюу байгууллага өөрийн үйл ажиллагаагаа явуулахдаа Үндсэн хуулийн дагуу тунхаглагдсан эрхийг хүндэтгэх ёстой ойлголт юм⁷.

Өнөөгийн нийгэмд улс орнууд хүн бүрийн өлсөхгүйгээр аж төрөх үндсэн эрхийн хүрээнд хүн бүрийн болон түүний гэр бүлийн хүрэлцээтэй хоол хүнс, амьдралын хүрэлцээтэй түвшинд ажиллаж амьдрах, амьдралынхаа нөхцөлийг байнга сайжруулах ба хүнс тэжээлийн тухай мэдлэгийг дэлгэрүүлэх, хоол хүнсний бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэх, хадгалах, хуваарилах арга ажиллагааг сайжруулах арга хэмжээг дээшлүүлэх ёсыг анхаарч байна⁸. Түүнчлэн хүн бүрийн эрх бол бие бялдрын болон оюуны талаар дээд зэргийн эрүүл байх явдал юм. Ингэхдээ тэгш байдлыг хангах бөгөөд тэгш байдал нь хүн болгоны амьдрал адилхан чухал, адил үнэ цэнтэй байдаг учраас тэднийг хүндлэх ёстой⁹.

Төр хүний эрх, эрх чөлөөний стандартыг Үндсэн хууль болон салбар хуулиудаар хуульчлан бататгаж, түүний биелэлтийг зохион байгуулах, гүйцэтгэлийг нь хянах үүргийг хүлээнэ¹⁰. Түүнчлэн Үндсэн хууль бодитой оршихын хэмжүүр нь хүний эрх, эрх чөлөө, төрийн эрх мэдэл хуваарилах онол, зарчим юм¹¹ бөгөөд Үндсэн хууль нь нийгэм төрийн зохион байгууллын үндэс, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын болон төр ба бие хүний хоорондын харилцааны үндсийг зохицуулдаг хууль зүйн дээд хүчин чадалтай эрх зүйн акт, төрийн гол хууль мөн¹². Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцдаг¹³.

Нийгмийн хөгжил, дэвшил нь хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хүндэтгэн эдлүүлэх нөхцөлд өлсгөлөн, өлөн зэлмэн байдлыг арилгах, зохих түвшинд хоол хүнсээр хангагдах эрхийг хангах, амьдралын түвшинг тууштай дээшлүүлэх, эрүүлийг хамгаалахыг аль болох өндөр түвшинд хүргэх, хүн амын эрүүл мэндийг үнэ төлбөргүйгээр хамгаалах явдлыг боломжийн хирээр хангах зэрэг нийгмийн нийт гишүүдийн амьдралын материаллаг болон оюуны түвшинг байнга дээшлүүлэхэд чиглэх ёстой¹⁴.

Монгол Улсын хувьд хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх эрхэм зорилгын хүрээнд эрүүл мэндийн талаарх эрх зүйн зохицуулалтыг дараах хэлбэрээр хуульчилж өгсөн. Үүнд:

⁶ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 16 дугаар зүйл. 1966

⁷ “Хүний эрх ба үндэсний аюулгүй байдал” олон улсын симпозиум. Ханнс-Зайделийн сан. УБ.,1998. 161 дэх тал

⁸ Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пактын 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх заалт. 1966

⁹ О.Мөнхсайхан. Хүний эрх: өгүүлэл, илтгэл, санал. УБ.,2023. 5 дах тал

¹⁰ Б.Нармандах. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ.,2011. 126 дах тал

¹¹ С.Боловсон. Хүний эрхийн лекц. УБ.,2018. 23 дах тал

¹² П.Одгэрэл. Татварын эрх зүйн ерөнхий анги. УБ.,2017. 65 дах тал

¹³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1 дэх заалт. УБ.,1992

¹⁴ Нийгмийн дэвшил, хөгжлийн тухай тунхаглал. НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2542 тоот тогтоол. 1969



Жишээлбэл, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхэд эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх хамаардаг¹⁵.

Эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ нь нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ, эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ гэсэн хоёр төрөлд ангилагддаг. Тусламж, үйлчилгээний ялгаатай үйл ажиллагааг авч үзье. Үүнд:

Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ

- Хүн амын эрүүл мэндийн байдал, түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлийг тандах, судлах, хянах, эрүүл мэндийг дэмжих, хамгаалах, өвчин, эмгэгээс урьдчилан сэргийлэх, хүн амд эрүүл мэндийн боловсрол олгох үйл ажиллагаа

Эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээ

- Өвчин эмгэг, гэмтэл бэртэл, хүний биеийн үйл ажиллагааны алдагдлыг орчин үеийн болон уламжлалт анагаах ухаанд тулгуурлан оношлох, эмчлэх, сувилах, хөнгөвчлөх, сэргээн засах цогц үйл ажиллагаа

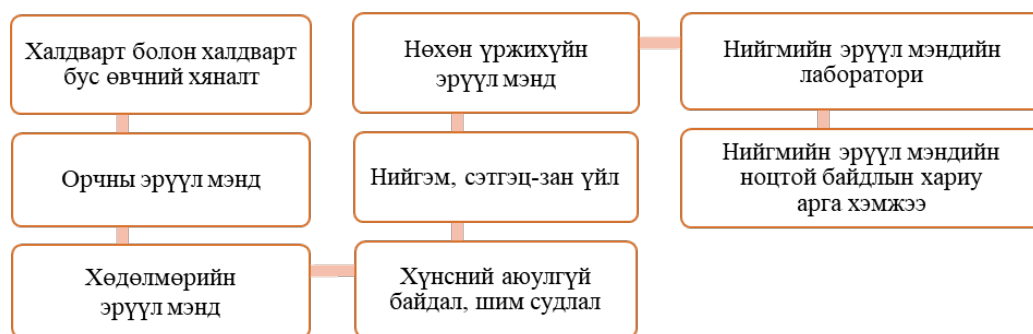
Монгол Улсын иргэн бүр эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхтэй билээ. Үүнийг хангах механизмын нэг нь нийгмийн эрүүл мэндийн асуудал бөгөөд хүн, байгаль, нийгмийн зохицлыг хангаснаар хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, дэмжих, өвчин эмгэгээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл, аюулгүй амьдрах орчин бүрдүүлэх чиглэлээр хувь хүн, хамт олон, байгууллага, салбар хоорондын зохицуулалттай, судалгааны үр дүн, нотолгоонд суурилсан нийтээр хэрэгжүүлэх цогц арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх явдал юм. Улмаар эрүүл мэндийг хамгаалах явдал нь хүн амд үзүүлэх эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээг зохион байгуулах замаар хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалахад чиглэсэн анагаах ухаан, нийгэм, эдийн засгийн цогц арга хэмжээгээр хэрэгждэг байна.

Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээнд хүн амын эрүүл мэндийн байдал, түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлийг тандах, судлах, хянах, эрүүл мэндийг дэмжих, хамгаалах, өвчин, эмгэгээс урьдчилан сэргийлэх, хүн амд эрүүл мэндийн боловсрол олгох үйл ажиллагаа хамаарна¹⁶. Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний төрөл, хэлбэрийг ангилан авч үзвэл:

¹⁵ Н.Жанцан. Үндсэн хуулийн эрх зүй:схем, хүснэгт /сургалтын гарын авлага/. УБ.,2018. 29 дэх тал

¹⁶ Монгол Улсын Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.2 дах заалт. УБ.,2011

Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний төрөл

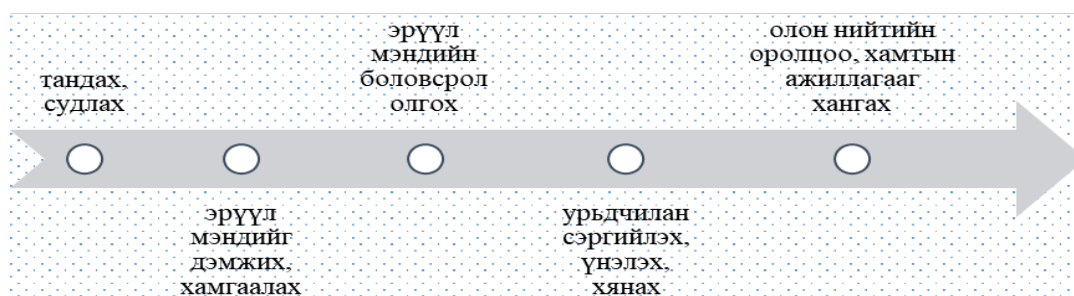


Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх үйл ажиллагааны хэлбэр



Төр чиг үүргийнхээ хүрээнд нийгмийн эрүүл мэндийг дэмжих, хамгаалах үйл ажиллагаа, арга хэмжээний зардлыг эдийн засгийн ангиллаар улсын төсвөөс санхүүжүүлдэг¹⁷. Нийгмийн эрүүл мэндийн цогц үйл ажиллагааг хэрэгжүүлснээр эрүүл мэндийн тогтолцоог сайжруулах механизм бүрдэх учиртай.

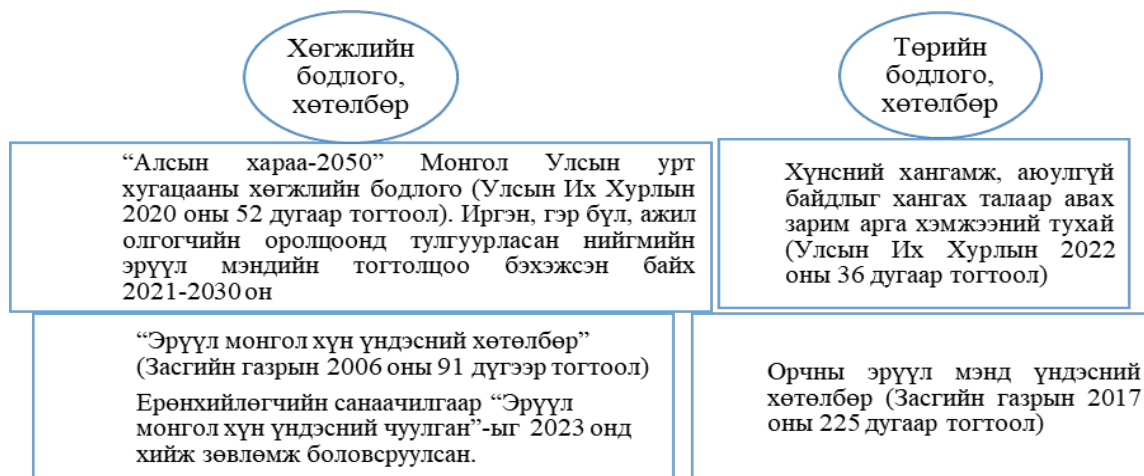
Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний төрлөөр үзүүлэх чиглэл



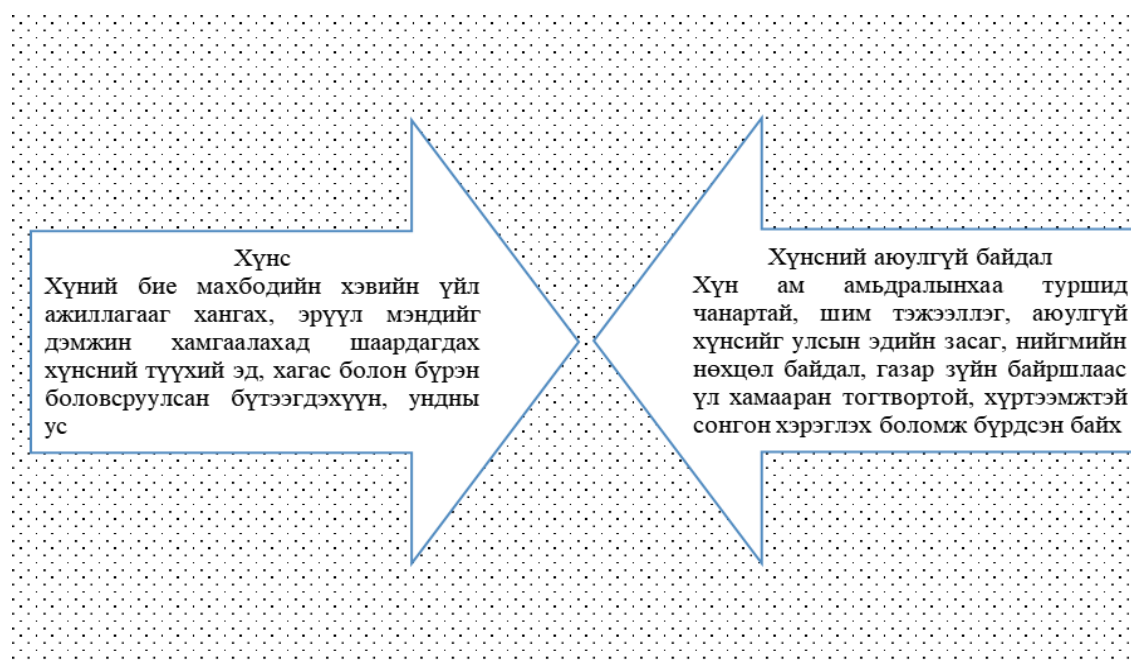
Одоогийн байдлаар нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний үзүүлэх чиглэлд эрүүл мэндийг дэмжих, хамгаалах зохицуулалт чухал үүрэгтэй хэвээр байсаар байна.

¹⁷ Монгол Улсын Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1.3 дах заалт. УБ.,2016

Түүнчлэн нийгмийн эрүүл мэндийн талаар төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлого, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг авч үзвэл:



Нийгмийн эрүүл мэндийг сайжруулах нэг алхам бол хүнсний аюулгүй байдал шим тэжээлийн зохистой байдлыг хангах явдал юм. Ингэхдээ хүнсний аюулгүй байдал, шим судлалын тусламж үйлчилгээг харгалзан үздэг. Үүнд:



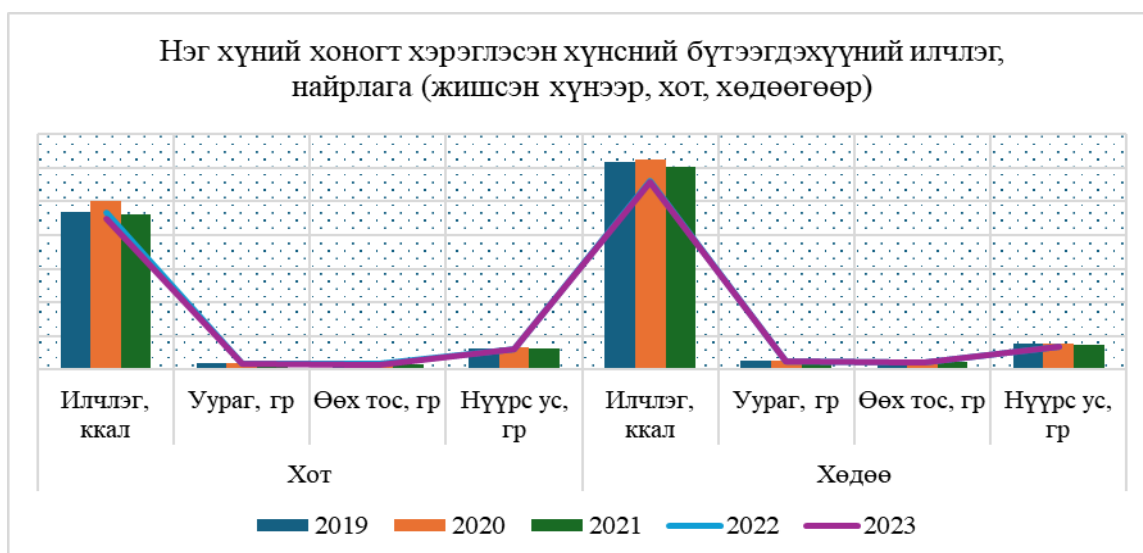
Хүнсний аюулгүй байдал, шим судлалын тусламж үйлчилгээ



Монгол Улсад хүнсний аюулгүй байдлыг хангах ажлыг уялдуулан зохицуулах чиг үүрэг бүхий төр, хувийн хэвшлийн төлөөллөөс бүрдсэн орон тооны бус Хүнсний

аюулгүй байдлын үндэсний зөвлөл Засгийн газрын дэргэд ажиллах бөгөөд Үндэсний зөвлөлийн даргыг Монгол Улсын Ерөнхий сайд тэргүүлж ажилладаг. Мөн хүн амын хүнсний хангамж, хүртээмжийг тогтвортой байлгах зорилгоор стратегийн хүнсний улирлын нөөцийг бүрдүүлдэг байна¹⁸.

Эрүүл хүнс хэрэглэхэд хүнсний бүтээгдэхүүний найрлага чухал үүрэгтэй байдаг. Үүнийг хүнсний илчлэг найрлагатай бүтээгдэхүүн хот болон орон нутагт хэрхэн хэрэглэгдэж байгаа талаар судалгаа хийж үзвэл:



Эх сурвалж: Статистик мэдээнээс боловсруулав. Үндэсний статистикийн хороо. 2024 он¹⁹

Энэхүү статистик мэдээгээр өрхийн сарын хэрэглээнээс хоногийн хэрэглээг тооцож илчлэг, уураг, өөхөн тос, нүүрс усны хэрэглээнд эзлэх жинг ашиглан нэг хүний хоногт хэрэглэсэн хүнсний бүтээгдэхүүний илчлэг, найрлагыг тооцож үзэхэд илчлэг байдлаараа хөдөө орон нутагт хэрэглэж байгаа хүнсний найрлага өндөр гарч байна.

Түүнчлэн хүнсний аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор мэргэжлийн хяналт шалгалтын хүрээнд бүтээгдэхүүнийг дараах үе шатаар явуулдаг байна. Үүнд:



Тухайлбал, хүнсний чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхлэгч нь хоол хүнснээс шалтгаалсан өвчлөл гарсан болон тухайн хүнсний түүхий эд, бүтээгдэхүүн эрүүл

¹⁸ Монгол Улсын Хүнсний тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 дэх заалт. УБ.,2012
¹⁹ https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/48171310/table-view/DT_NSO_1900_006V1

ахуйн шаардлага болон аюулгүйн үзүүлэлтийг хангаагүй, буруу шошголсон, хуурамч бүтээгдэхүүн болохыг хяналт шалгалтаар тогтоосон тохиолдолд хяналтын байгууллагын шийдвэрээр хүнсний түүхий эд, бүтээгдэхүүнээ хүнсний сүлжээнээс татан авах ёстой юм²⁰. Мөн 2024 оны мэргэжлийн хяналт шалгалтаар Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яамны мэдээллээр 308 газарт худалдаалагдаж байсан 2278 нэр төрлийн 21962 ширхэг, 54 сая төгрөгийн үнэ бүхий хүнсний бүтээгдэхүүнийг устгуулсан байдаг²¹. Урт хугацаа, санхүүжилт төсөв мөнгө шаардсан, барилга байгууламжтай холбоотой зөрчилд хугацаатай үүрэг даалгавар өгдөг байна.

Нийгмийн эрүүл мэндийн хүрээнд бодит амьдрал дээр иргэдийн дунд илчлэг хоол, хүнс хэрэглэх асуудалд ямар хүчин зүйл нөлөөлж байгаа талаар өрхийн тандалтын судалгааг хийж, үр дүнг харвал:



Эх сурвалж: Үндэсний статистик үзүүлэлтийн өгөгдлөөс түүвэрлэн авч боловсруулав.

Үндэсний Статистикийн Хороо, 2023 он. <https://downloads.1212.mn/>

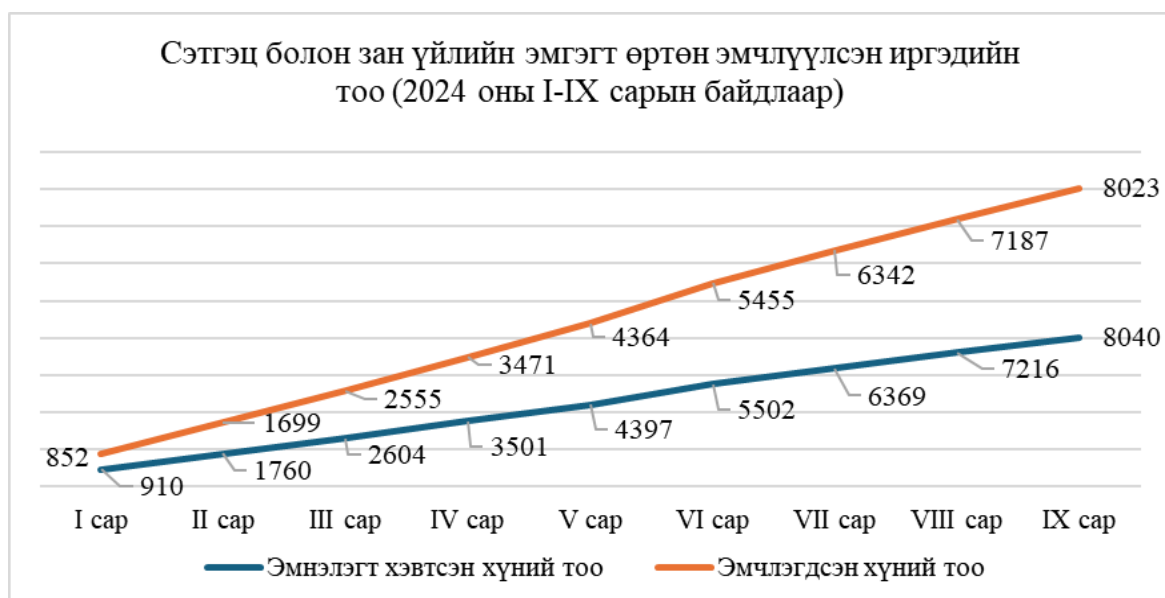
Судалгааны үр дүнгээс харахад нийт 2020 онд 16460, 2021 онд 11199, 2022 онд 23560 өрх хамрагдсанаас ямар нэг байдлаар хүнсний дутагдалд орсон гэж хариулсан өрх 2020 онд 2168, 2021 онд 1367, 2022 онд 1889 өрх байсан бөгөөд мөнгө, санхүүгээс хамаарч хоол хүнсний дутагдалд орж буйд 2020 онд 73.5 хувь, 2021 онд 86.5 хувь, 2022 онд 77.6 хувь, санаа зовж, цөөн хэдхэн нэр төрлийн хоол хүнс хэрэглэдэг нь 2020 онд 63.7 хувь, 2021 онд 59.3 хувь, 2022 онд 58.2 хувь, эрүүл шим тэжээлтэй хоол хүнс идэх боломжгүй байдал нь 2020 онд 52.5 хувь, 2021 онд 46.9 хувь, 2022 онд 52.2 хувийг тус тус эзэлж байна. Үүнээс үзэхэд айл өрхүүдэд өрхийн санхүүгийн орлогоос шалтгаалж хоол хүнсний хүрэлцэхгүй байдалд санаа зовох асуудал нэмэгдэж, шим тэжээлтэй хоол хүнсээр хангагдах ажил дутмаг байсаар байгаад анхаарал хандуулах шаардлага байсаар байгааг тус судалгаа харуулж байна. Мөн 1948 оны Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 25 дугаар

²⁰ Монгол Улсын Хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 8.2 дах заалт. УБ.,2012

²¹ <https://www.assa.mn/a/69586>

зүйлийн 25.1-д тусгаснаар хүн бүр “хоол хүнс, хувцас хунар, орон байр, эмчилгээ сувилгаа, нийгмийн ахуйн зайлшгүй шаардлагатай үйлчилгээг оролцуулаад өөрийн болон ам бүлийнхээ эрүүл мэнд, аж амьдралыг тэтгэхэд хүрэлцэхүйц амьжиргаатай байх” эрхтэйг бид санах нь зүйтэй юм²².

Дараагийн нэг нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний талаарх тулгамдсан асуудал бол нийгэм-сэтгэцийн зан үйлийн асуудал юм. Нийгэм, сэтгэл зүйн шалтгааны улмаас хүний сэтгэхүй, сэтгэл хөдлөл, зан үйл түр хямарснаар сэтгэцийн эрүүл мэндийн тулгамдсан асуудал үүсдэг байна. Түүнчлэн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн ёс суртахуун, эрх зүй, ёс заншил, харилцаа, сахилга бат, амьдралын эрүүл хэв маягийн хэм хэмжээг баримтлаагүйгээс үүдэн нийгэм, хамт олны дунд дасан зохицох чадваргүй байдлаас зан үйлийн эмгэг үүсдэг байна. Тухайлбал, сэтгэцийн эрүүл мэндийн төвд хэвтэн эмчлүүлсэн иргэдийн статистик мэдээллийг авч үзье. Үүнд:



Эх сурвалж: Сэтгэцийн эрүүл мэндийн үндэсний төвд сэтгэц-зан үйлийн эмгэгт өртсөн иргэдийн эмчлүүлсэн байдал, 2024 он. Эрүүл мэндийн хөгжлийн төвийн эрүүл мэндийн статистик үзүүлэлтийн өгөгдлөөс түүвэрлэн авч боловсруулалт хийв²³.

Тус судалгаагаар сэтгэц болон зан үйлийн эмгэгт өртөн эмчлүүлэгчдийн тоо өсөх хандлагатай байгааг харуулж байна. Мөн сэтгэцийн эмгэгтэй хүн эрүүл мэндээ хамгаалуулах талаар сэтгэцийн эрүүл мэндийн болон эмнэлгийн шаардлагатай үйлчилгээ авах, асран халамжлуулах эрхтэй байдаг²⁴.

Цаашлаад үндэсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн буюу хангах арга зам нь амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс нийгмийн эрүүл мэндийн салбарын хөгжлийг дэмжиж, эрүүл аж төрөх ёсыг хэвшүүлэх, иргэний эрүүл мэндийн боловсролыг дээшлүүлэх, хүн амын дунд хоол тэжээлийн зохистой хэрэглээг төлөвшүүлэх, хүн

²² Хүний эрх олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн эмхтгэл. ШУА-ийн төр, эрх зүйн хүрээлэн, УБ., 1993. 7 дах тал

²³ <http://hdc.gov.mn/file-category/80/>

²⁴ Монгол Улсын Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хуулийн 10 дугаар зүйлийн 10.1.1 дэх заалт. УБ., 2013

амд эрүүл мэндийн анхан шатны багц тусламж, үйлчилгээ, эмнэлгийн яаралтай тусламж үзүүлэх тогтолцоог бэхжүүлж нийтэд тэгш, хүртээмжтэй болгох, хүнсний хангамжийн баталгаат байдлыг хангаж, физиологийн зохистой нормд нийцсэн хүнсний бүтээгдэхүүнээр хүн амыг жигд, тогтвортой, хүртээмжтэй хангах нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал юм²⁵. Тухайлбал, хүнсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг нь хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдал юм²⁶.

Тиймээс иргэдийн эрүүл мэндийн чухал асуудлын нэг хүчин зүйл нь илчлэг, шим тэжээлтэй хоол хүнсээр хангах, нөгөө хүчин зүйл нь нийгэм-сэтгэц зан үйлийн асуудлаас урьдчилан сэргийлэх боломжийг бүрдүүлэхэд бид анхаарах ёстой. Жишээ нь: хүнсний аюулгүй байдлын бүрэлдэхүүн хэсгийн нэг нь хүнсний аюулгүй байдал бөгөөд хүнсний баталгаат байдлын тухайд “Хүн бүр бүхий л цаг хугацаанд эрүүл, идэвхтэй амьдрахад шаардлагатай аюулгүй, тэжээллэг, хэрэглэхийг хүссэн хоол хүнсээ хангалттай хэмжээгээр хэрэглэх бие махбодын болон нийгэм, эдийн засгийн боломжтой байх нөхцөл”²⁷ хангагдах ёстойг санах нь зүйтэй юм.

Өнөөдөр нийгмийн эрүүл мэндийн тулгамдсан асуудлыг хэлэлцэх, салбар дундын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах чиг үүрэг бүхий Нийгмийн эрүүл мэндийн орон тооны бус үндэсний зөвлөл Ерөнхий сайдын дэргэд ажиллахаар болсон²⁸.

Эрүүл мэндээ хамгаалах болон үр хүүхдээ өсгөн хүмүүжүүлэх нь иргэн бүрийн журамт үүрэг бөгөөд гэр бүлийн хүрээнд биеийн тамир, спортын талаар иргэн эрүүл мэндээ хамгаалах, бие бялдраа хөгжүүлэх зорилгоор биеийн тамир, спортоор тогтмол хичээллэж, бие бялдрын сорилын болзлыг ханган биелүүлэх эерэг хандлагыг бий болгон эрхэмлэх ёстой²⁹. Түүнчлэн биеийн тамир, спортын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага нь хүн амыг эрүүл аж төрөх зан үйлд хэвшүүлэх, сэтгэл, оюуны болон бие бялдрын боловсрол, амьдралын зөв хандлагыг төлөвшүүлэх, иргэнийг өвчлөлөөс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор идэвхтэй хөдөлгөөн, спортоор хичээллэх ажлыг зохион байгуулах чиг үүргийн ажлыг хийх үүргийг гүйцэтгэж байгаа билээ.

Дүгнэлт

1. Өнөөдөр Үндсэн хуульд тусгагдсан үндсэн эрхүүд хүний эрх дээр суурилж, Үндсэн хууль болон түүний эрх зүйн хөгжлийн түүхэн явцад хүний эрх, эрх чөлөөг позитив эрх хэмжээгээр бэхжүүлжээ.
2. Үндсэн хуульд баталгаажигдсан эрүүл мэндээ хамгаалуулах, эмнэлгийн тусламж авах эрх нь нийгэм, эдийн засгийн шинжтэй эрх бөгөөд нэг талаас төрийн үүрэг болон хэрэгжиж, нөгөө талаас эрүүл мэндээ хамгаалах иргэний журамт үүрэг болон тусгагджээ.
3. Бид нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний төрөл болох хүнсний аюулгүй байдал, шим судлал болон нийгэм, сэтгэц-зан үйлийн үйл ажиллагааг сайжруулахад анхаарах цаг болжээ.

²⁵ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. Монгол Улсын Их Хурлын 48 дугаар тогтоол. УБ.,2010

²⁶ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.4.10 дах заалт. УБ.,2001

²⁷ FAO. 2002. The State of Food Insecurity in the World 2001

²⁸ Монгол Улсын Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1. УБ., 2024

²⁹ Монгол Улсын Биеийн тамир, спортын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1.1 дэх заалт. УБ.,2024

4. Иргэдийн амьдралын зөв хэв маягийг төлөвшүүлэх, хүн бүрд амьдрах нөхцөлийг хангах боломжийг судлан эрүүл аюулгүй орчинд санаа зовохгүйгээр санхүүгийн боломж олгох нөхцөлийг бүрдүүлэхэд төрийн зорилго орших ёстой.
5. Судалгааны үр дүнгээс харахад хүнсний хангамж, хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдал, шимт чанарт анхаарлаа хандуулах чиглэлийг төрийн зүгээс холбогдох байгууллагуудад чиглэл өгч, хяналт тавих шаардлагыг нэмэгдүүлэх нь зүйтэй юм.

Ном зүй:

Хууль тогтоомж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. УБ.,1992
- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. УБ.,2001
- Монгол Улсын Нийгмийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний тухай хууль. УБ., 2024
- Монгол Улсын Хүний эрх хамгаалагчийн эрх зүйн байдлын тухай хууль. УБ.,2021
- Монгол Улсын Хүнсний тухай хууль. УБ.,2012
- Монгол Улсын Хүнсний бүтээгдэхүүний аюулгүй байдлыг хангах тухай хууль. УБ.,2012
- Монгол Улсын Сэтгэцийн эрүүл мэндийн тухай хууль. УБ.,2013
- Монгол Улсын Эрүүл мэндийн тухай хууль. УБ.,2011
- Монгол Улсын Эмнэлгийн тусламж үйлчилгээний тухай хууль. УБ.,2016
- Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт. 1966
- Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн тухай олон улсын пакт. 1966
- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. Монгол Улсын Их Хурлын 48 дугаар тогтоол. УБ.,2010
- FAO. 2002. The State of Food Insecurity in the World 2001
- Нийгмийн дэвшил, хөгжлийн тухай тунхаглал. НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 2542 тоот тогтоол. 1969

Ном

- Ж.Амарсанаа. “Хүний эрх. Олон улсын ба үндэсний эрх зүйн асуудал”, УБ.,2000
- С.Боловсон. Хүний эрхийн лекц. УБ.,2018
- Д.Гангабаатар. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ.,2016
- Н.Жанцан. Үндсэн хуулийн эрх зүй:схем, хүснэгт /сургалтын гарын авлага/. УБ.,2018
- О.Мөнхсайхан. Хүний эрх:өгүүлэл, илтгэл, санал. УБ.,2023
- Б.Нармандах. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ.,2011
- П.Одгэрэл. Татварын эрх зүйн ерөнхий анги. УБ.,2017
- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ.,2008
- Г.Совд. Үндсэн хууль ба хүний эрх, УБ.,1990
- “Хүний эрх ба үндэсний аюулгүй байдал” олон улсын симпозиум. Ханнс-Зайделийн сан. УБ.,1998.
- Хүний эрх олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийн эмхтгэл. ШУА-ийн төр, эрх зүйн хүрээлэн, УБ.,1993

Цахим эх сурвалж

- https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/48171310/table-view/DT_NSO_1900_006V1_
- <https://www.assa.mn/a/69586>
- <http://hdc.gov.mn/file-category/80/>

ХУВИЙН ЭРХ ЗҮЙ ДЭХ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НӨЛӨӨ, ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ

Б.БУЯНХИШИГ, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
Хувийн эрх зүйн тэнхимийн багш,
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D, Ass.juri),
E-mail: buyankhishig@num.edu.mn

Абстракт:

Монгол Улсын Үндсэн хууль нь хууль тогтоомжийн дээд эх сурвалж бөгөөд улсын бүхий л салбарт, тэр дундаа хувийн эрх зүйд чухал нөлөө үзүүлдэг. Энэхүү илтгэлээр Үндсэн хуулийн хувийн эрх зүй дэх үүрэг, нөлөөг тодорхойлох, жишээгээр баяжуулан тайлбарлах зорьсон. Үндсэн хуулийн зарим тодорхой заалтыг сонгон авч, эдгээр заалтууд хувийн эрх зүйн аль салбарт хэрхэн нөлөөлдөг болохыг нарийвчлан тайлбарлах явцад тухайн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой процессын механизм, хууль тогтоомжийг судлах ба цөөн тооны практик жишээг авч үзнэ. Энэ хүрээнд Үндсэн хууль ба хувийн эрх зүйн харилцан хамаарлыг ерөнхийд нь дүгнэх ба хувийн эрх зүйн хэм хэмжээг ҮнХ-д нийцэж буй эсэхийг хянах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь хувийн эрх зүйн хурдацтай хөгжилтэй зэрэгцэж хөгжих нөхцөл хэмээн дүгнэв.

The Constitution of Mongolia is the supreme source of legislation and has a significant impact on all areas of the country, including private law. In this report, I intend to define the role and influence of the Constitution in personal law and explain it with examples. Some specific provisions of the Constitution are selected and in the process of explaining in detail how these provisions affect the areas of private law, process mechanisms and laws related to the implementation of the right are studied and a few practical examples are considered. In this context, the interrelationship between the Constitution and private law will be reviewed in general, and the improvement of the system for monitoring the compliance of private law norms with the National Constitution is concluded as a condition for the rapid development of private law.

А. Оршил:

МУ-ын Үндсэн Хууль нь хамгийн дээд хүчин чадал бүхий хэм хэмжээний акт бол иргэний хууль тогтоомж нь ердийн хуулийн шинжтэй, өөр хоорондоо ерөнхий кодификац, тусгайлсан агуулга бүхий зохицуулалтын хамааралтай оршдог. Үндсэн Хуулиар баталгаажуулсан эрхийг дан ганц төрийн эсрэг хэрэгжүүлэх иргэн хувь хүний эрх мэтээр ойлгох бус, харин эрх зүйн үнэт зүйлсийн объектив тогтолцоог бүрдүүлэгч суурь буюу *basic norm*^[1] хэмээн үзэж, хувийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр эдгээр үндсэн эрхийн агуулгыг бүрдүүлж, хамгаалж, хөгжүүлж байдаг.

МУ-ын Үндсэн Хуулийн Цэцийн (ҮХЦ) эрх хэмжээг авч үзвэл түүний харьяалан шийдвэрлэх маргаанд УИХ-аас гаргаж буй хууль, шийдвэр зэрэг нь Үндсэн Хуульд нийцэж буй эсэхийг хянах монопол эрхтэй. Мөн УДШ-ийн Ерөнхий Шүүгч Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянах эрхтэй. Өнөөгийн байдлаар ҮХЦ-д шүүхийн шийдвэрийг Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянах эрх байхгүй ч Ерөнхий Шүүгчид гаргасан гомдлын хариуг авч хэлэлцэх боломжтой хэмээн Үндсэн Хуулийн 66.2-р зүйлд заасан.

Иргэний хууль тогтоомжийг баталж буй хууль тогтоогч, эдгээрт тулгуурлан шийдвэр гаргаж буй шүүх эрх мэдэл нь Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлалыг анхаарч үзэх ёстой. Үндсэн Хууль иргэний эрх зүйн салбарт шууд нөлөө байхгүй гэсэн ойлголт байдаг ч тус салбарын хөгжилд Үндсэн Хуулийн нөлөөлөл дээрх хоёр шалтгааны улмаас тун их байдгийг дурдах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл хувийн эрх зүй нь өргөн

утгаараа үндсэн хуулийн эрх зүйн, ялангуяа тодорхой хэсэг бүлэг үндсэн эрхийг ҮнХ-д заасан шүүх, хууль сахиулах байгууллагын тусламжтай ардчилсан эрх зүйт төрийн зарчимд нийцүүлэн хэрэгжүүлж байдаг тулгуур салбар юм.

Иргэний Хуулийн (цаашид ИХ гэх) дийлэнх зохицуулалтад тусгалаа олоод буй хувь этгээдийн чөлөөт байдал нь Үндсэн Хуулиар хамгаалагдсан хувь хүний чөлөөтэй байх, хөгжих эрхтэй нягт холбоотой бөгөөд хувь этгээдийн нэр төр, алдар хүндийн эрх иргэний эрх зүйн хамгаалалтын чухал объект болдог. Тийм ч учраас Улсын дээд шүүхийн практик, ҮХЦ-ийн шийдвэрүүд нь Иргэний Хуулийн хөгжилд чухал нөлөө үзүүлдэг.

Энэ өгүүллийн хүрээнд хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн хөгжилд 1/. ҮнХ-т тогтолцооны нөлөөлөл хэрхэн хэрэгжиж буй талаар дэлгэрэнгүй авч үзэх ба 2/. Хувийн эрх зүйн эрчимтэй хөгжил, цахим орчинд шилжих үйл явц зэргээс ҮнХ-д хэрхэн нөлөөлөх тухай авч үзэхийг зорилго.

Б. Үндсэн Хуулийн ерөнхий нөлөө:

Монгол Улсын Үндсэн хууль (цаашид ҮнХ гэх) нь хувийн эрх зүйн бүхий л салбарт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд хувийн эрх зүйн хэм хэмжээний боловсруулж батлах, түүнийг хэрэглэх, шүүхийн хууль тайлбарлах үйл явцад шууд нөлөөлж байдаг. Хувь хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, төрийн оролцоог хязгаарлах, хууль ёсны байдлыг баталгаажуулах, хэм хэмжээний тайлбарлалт зэрэг нь ҮнХ-ийн хувийн эрх зүйд үзүүлэх гол нөлөөлөл юм. Ирээдүйд хувийн эрх зүйн хэм хэмжээг боловсронгуй болгохдоо Үндсэн хуулийн зарчим, үнэт зүйлийг бүрэн харгалзан үзэх нь зайлшгүй чухал. ҮнХ-ийн хүний эрх, эрх чөлөөний талаарх заалтууд, ялангуяа хувийн өмчтэй байх, үг хэлэх эрх, үзэл баримтлалаа илэрхийлэх эрх чөлөө, шүүхэд хандах эрх гэх мэт нь хувийн эрх зүйн харилцаанд шууд нөлөөлдөг бөгөөд эдгээрийг хувийн эрх зүйн гэрээ байгуулах, маргааныг шийдвэрлэхэд зайлшгүй харгалзан үзэх ёстой.

Хувийн эрх зүй, иргэний эрх зүйг нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжоос зааглахад тухайн салбар эрх зүйн харилцааг тодорхойлох эсвэл хийсвэр онолыг хөгжүүлэх хоёр аргыг ашигладаг. Эдгээр нь хууль тогтоогчийн хуулиудыг батлах үед ашигласан зохицуулалтын аргатай салшгүй холбоотой. ИХ-ийн §1.1-д “эрх зүйн этгээдийн хооронд үүсэх эдийн болон эдийн бус баялагтай холбоотой харилцааг зохицуулна” хэмээн заасан хэдий ч газар зэрэг зарим баялгийн асуудлыг нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжоор түлхүү зохицуулсан байдгаас уг тодорхойлолт нийтийн болон хувийн эрх зүйг зааглахад төдийлөн шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж чадахгүйд хүргэдэг. ИХ-ийн §1.1 нь нийт нийгмийн харилцаанаас иргэний эрх зүйн харилцааг таслан авч ИХ-д зохицуулахдаа энэ нийгмийн харилцаа нь ямар шинжтэй байхыг эрх зүйн түвшинд бүрэн тодорхойлж чадаагүй, өөр хүчин зүйлсийг ашигладаг хуулийн техник юм. Харин барууны ИХ-иуд нь дотоод агуулгаа формал хэлбэрээр тодорхойлдог бөгөөд иргэний эрх зүйн хууль тогтоомжид нийтдээ тусгалаа олсон эрх зүйн харилцааг иргэний эрх зүйн зохицуулах зүйл мөн гэж үздэг (*агуулгаар зааглах хуулийн техник*)¹. Энэхүү ИХ-иар нарийвчлан зохицуулсан хувийн эрх зүйн харилцаанд төр хэт оролцохыг ҮнХ-иар хязгаарладаг. Хувийн хэргийг зохицуулахдаа

¹ О.Жамбалдорж: МУ-ын Иргэний эрх зүй (Ерөнхий үндэслэл), I дэвтэр, 2004 он, 76 дахь тал.

төр зөвхөн зайлшгүй шаардлагатай үед оролцож, хувийн нууц, хувийн амьдралыг хүндлэх ёстой. ҮнХ нь тогтоох, хэрэгжүүлэх, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагааны зарчим, үүргийг тодорхойлсноор хувийн эрх зүйн харилцааны хууль ёсны байдал, шударга ёсыг хангах үндэс болно. Улмаар ҮнХ-ийн хүрээнд хувийн эрх зүйн хэм хэмжээг тайлбарлаж, хэрэглэх нь зайлшгүй шаардлагатайг илтгэх ба хувийн эрх зүйн аль нэг хэм хэмжээ ҮнХ-тай зөрчилдөж байвал Үндсэн хуулиа дагаж мөрдөх эрэмбэтэй.

ҮнХ-д заасан үндсэн эрхийн илрэл болж байдаг хувийн эрх зүйн чухал салбар нь юуны өмнө гэрээний эрх зүй бөгөөд хувийн өмч чөлөөтэй олж авах, хүний эрх, эрх чөлөө хүндэтгэн үзэх нь эрх зүйн харилцааны нийт оролцогчийн ерөнхий үүрэг байхаар ИХ-ийн §13.3-т заасан ба ИХ-ийн §56.1.1-д хуульд харш гэрээг хүчингүй гэж үзэхэд ҮнХ, түүнд нийцсэн хууль тогтоомжийг үндэс болгодог. Түүнчлэн иргэний эрх зүйн гэм хорын салбар нь хүний эрүүл мэнд, амь насыг хамгаалахтай холбоотой иргэний хариуцлагын хэм хэмжээг ҮнХ-ийн хамгаалалттай нягт холбоотой шийдвэрлэхийг шаарддаг. Өөрөөр хэлбэл энд нэхэмжлэгчийн эрхийг дүгнэхдээ хариуцагчийн үндсэн эрхтэй тэнцвэржүүлэх механизм үйлчилдэг. Бусдын эрхийг зөрчсөн этгээдийн иргэний эрх зүйн хариуцлага нь ҮнХ-ийн үндсэн зарчимд нийцэж байх ёстой.

В. Хувийн эрх зүйн хэм хэмжээг Үндсэн Хуульд нийцүүлэх шалгуур:

Үндсэн хууль нь үндсэн эрхийн хэсэгт үнэт зүйлсийн объектив тогтолцоог бий болгож, улмаар үндсэн эрхүүдийн хэрэгжилтийг илэрхийлж, бэхжүүлж байдаг. Хүний нийгэмдээ хөгжих эрх чөлөөнд төвлөрсөн энэхүү үнэт зүйлсийн тогтолцоо нь бүх эрх зүйн тогтолцоонд үйлчлэх ёстой бөгөөд хууль тогтоох, захиргааны удирдлага, шүүхийн шийдвэрийг чиглүүлж, тэдэнд мэдээлэл өгч байх ёстой. Энэ нь мэдээжийн хэрэг хувийн эрх зүйд нөлөөлнө; хувийн эрх зүйн ямар ч зохицуулалт ҮнХ-тай зөрчилдөж болохгүйн сацуу энэ салбарын бүх хууль тогтоомжийг түүний үзэл санааны дагуу тайлбарлах ёстой.

Үндсэн эрхийн эрхийн агуулга нь объектив хэм хэмжээ болохын хувьд бүх эрх зүйн салбарыг шууд хянах байдлаар хувийн эрх зүйд нэгэн адил хэрэгжих ёстой. Шинэ зохицуулалтууд нь үндсэн эрхийн үнэт зүйлсийн үнэлэмжийн тогтолцоонд нийцэх ёстой бөгөөд одоо байгаа болон хуучин зүйл заалтууд үндсэн хуулийн тодорхой агуулгыг тусгасан бөгөөд эдгээр нь уг зохицуулалтын бүтцийг тодорхойлох үр нөлөөтэй. Материаллаг болон процессын эрх зүйн үүднээс авч үзвэл үндсэн эрхээр нөлөөн дор буй зан үйлийн хэм хэмжээнээс үүсэх эрх, үүргийн талаарх хувь этгээд, иргэдийн хоорондын маргаан нь хувийн эрх зүйн маргаан хэвээр байна. Хууль тайлбарлагч нь нийтийн эрх зүйн буюу үндсэн хуулийн өгч буй чиглэлийг хууль тайлбарлахдаа анхаарах, дагаж мөрдөх ёстой байсан ч энд хэрэглэх хууль нь хувийн эрх зүйнх юм.

Үндсэн эрхийн үнэлэмжийн тогтолцооны нөлөөлөл нь хувийн эрх зүйн зайлшгүй мөрдвөл зохих хэм хэмжээнүүдэд хамгийн тод илрэлээ олох ба эдгээр нь өргөн утгаараа *ordre public* буюу нийтийн хэв журмын нэг хэсэг хэмээн тооцогдож, талууд сонгосон эсэхээс үл хамааран нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс хувийн эрх

зүйн харилцаанд үйлчилдэг². Эдгээр заалтууд нь нийтийн эрх зүйтэй чиг үүргийн хувьд адилхан, түүнийг нөхөх шинжтэй тул үндсэн хуулийн эрх зүйн онцгой нөлөөнд оршдог.

I. Хуулийн хэм хэмжээ тодорхой байх зарчим ба хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж:

Хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж нь Үндсэн Хуульд, тухайлбал үндсэн эрхийн тогтолцоонд нийцэх ёстой. Үндсэн хууль хуулийн эрх зүйн хүрээнд хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн хийсвэр хяналтыг хэрэгжүүлэхэд үүнийг хууль дээдлэх ёс, эрх зүйт төрийн зарчимтай уялдуулан хянах ба энэ нь юуны өмнө хуулийн хэм хэмжээ тодорхой байх зарчмыг нэн тэргүүнд тавих ёстой гэсэн үг. Хуулийн хэм хэмжээ тодорхой байх зарчим нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт оршин буй иргэн, хуулийн этгээд зэрэг нь хуулиар урьдчилан зохицуулсан хэм хэмжээнд нийцүүлэн үйл хөдлөлөө төлөвлөх, тохируулах боломжтой байхыг ойлгоно³. Эрх зүйн харилцаанд оролцох нөхцөл нь бичмэл хуулийн агуулгаас таних боломжтой, мөрдөж буй нийт иргэдийн зүгээс үйл хөдлөлөө түүнд нийцүүлэх боломжтой байхын сацуу төрийн үйл ажиллагаа, актууд нь хуульд нийцэж буй эсэхийг шалгахад үйлчилдэг. Хэм хэмжээ тодорхой байх зарчим нь ардчиллын зарчимтай нягт уялдах бөгөөд хууль тогтоогч нь ард нийтийн үйл хөдлөлийг өөрт олгосон эрх мэдлийн хүрээнд урьдчилан тогтоох эрх хэмжээгээ хэрэгжүүлж буй хэлбэр бөгөөд хуулийн хэм хэмжээ тодорхойгүй нөхцөлд эрх зүйн харилцаанд оролцогчид ямар үйл хөдлөлийг хориглох нь тодорхойгүй болж, шийдвэр гүйцэтгэлийн болон хууль хэрэгжүүлэх байгууллага, мөн шүүхийн шүүх эрх мэдлийн хүрээнд шийдвэр гаргах хязгааргүй эрх хэмжээг нээж өгөх ба энэ нь ардчиллын зарчмын үүднээс эргэлзээ төрүүлэх болно.

Эрх зүйн бодлогын хувьд чухал ач холбогдолтой гэж үзэж буй шийдлүүд, тухайлбал нийгэм улс төрийн болон үзэл суртлын хүрээнд гаргаж буй шийдвэрүүд нь ардчилсан легитимац бүхий хууль тогтоогчийн тогтоосон хуулийн хүрээнд хэрэгжих ёстой бөгөөд тодорхой нэг хууль хэрэгжүүлэх байгууллагын өөрөө шийдэх дурын асуудал байх ёсгүй⁴. Эдгээр чухал шийдвэрийн хувьд хууль тогтоогч үндсэн чиг үүргээ гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад шилжүүлэх боломжгүй ба хууль тогтоомж тодорхойгүй шалтгаанаар хууль хэрэгжүүлэх байгууллагын эрх хэмжээнд шилжих ёсгүй. Гагцхүү улс төрийн хувьд чухал бус харин техник шинжтэй шийдлүүдийг хуулийн хэрэгжилтийг дэмжих зорилгоор гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад төвлөрүүлэхийг зөвшөөрдөг.

ҮнХ-д тусгалаа олсон хуулийн хэм хэмжээ тодорхой байх зарчим нь хожим Хууль тогтоомжийн тухай хуульд түлхүү тусгагдсан нь ҮХЦ-ийн хийсвэр хяналтын цар хүрээг хэрхэн ойлгох талаар маргах үндэслэлийн нэг болдог ба ҮнХ-д тусгасан суурь зарчмын тайлбар гэдэг утгаараа дээрх хуулийг үндсэн хуульчилсан акт хэмээн үзэж, ҮХЦ-ийн эрх хэмжээнд хамаатуулахыг зарим судлаачид дэмжих нөхцөл болж байна⁵.

² МУИС-ийн ХЗС/ ҮХЭЗХ: ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн сонгомол шийдвэрийн эмхэтгэл, 2023 он, 135

³ Б.Буянхишиг: Хувийн эрх зүйг кодификац, 2021 он, 202 дахь тал.

⁴ Б.Буянхишиг: Үнэт цаасны зах зээлийн эрх зүйн хэм хэмжээний актад тавигдах эрх зүйт төрийн зарчмын шаардлага, Law in Action сэтгүүл, №1, 2023, 67 дахь тал.

⁵ Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс эмхэтгэл, дугаар XV, 2024 он, 33-94 дэх тал.

1. Хуулийн хэм хэмжээ нэг утгатай, тодорхой байх шаардлага:

Хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж хэр тодорхой байх тухай Үндсэн хуульд зохицуулсан зүйл байхгүй. Хууль тогтоомжийн тухай хуульд зарим шалгуур бий боловч энэ нь ҮнХ-ийн хэм хэмжээний зэрэглэл байхгүй, ердийн хууль юм. Тиймээс ҮнХ-д заасан эрх зүйт төрийн зарчим ямар түвшний тодорхой байдлыг шаардаж буйг онолын түвшинд тогтоох шаардлагатай.

Хуулийн техникийн хувьд энэ зарчмыг хэрэглэх явцад зарим хэм хэмжээ өөр хоорондоо зөрчилдөх шинж илэрч, улмаар тодорхой байх зарчимд тавигдах анхны шалгуур хувьсан өөрчлөгдсөн. Эрх зүйн ямар ч зарчмын хүрээнд түүний зорилгыг тууштай хэрэгжүүлэх гэж оролдолгүйгээр, бусад хууль тогтоох идеал зорилгуудтай дэнслэн үзэж, тэнцвэржүүлэх ёстой. Тухайлбал хууль тогтоогч тодорхой байх зарчимд тавих шаардлагаа харьцангуй шинжтэй болгон өөрчилж буй тод жишээг хувийн эрх зүйд тодорхойгүй нэр томъёо ба ерөнхий зохицуулалтыг олноор ашигласан шийдлээс харж болно⁶. Энэхүү идеал зорилгыг хэрэгжүүлэхдээ хууль тогтоогч тодорхойгүй хууль батлахаас сэргийлэхийн тулд 1/.тодорхой ухагдахууныг сонгон хэрэглэхдээ, 2/.хуулийн зүйл заалтыг нэг бүрчлэн бэлтгэх явцдаа, мөн 3/. бүхэл бүтэн хууль тогтоомж хоорондын хамаарлын хүрээнд тодорхойгүй байдал үүсэхээс зайлсхийх ёстой. Юуны өмнө *хуулийн ухагдахууныг сонгоход* хоёр үндсэн шалгуур тавих буюу сонгосон нэр томъёоны хэл найруулга нь олон утгатай, бүдэг байж үл болно⁷.

Хууль зүйн ухагдахууны нэгдмэл байдал бас нэг чухал бөгөөд хууль тогтоогч тодорхой нэг үзэл баримтлалыг хуулийн бусад хэсэгт тусгахдаа өөр өөр нэр томъёог тусгахгүй, үг хэллэг, гадаад илэрхийллийн хувьд тогтсон хэлбэрийг ашиглах ёстой. Нэг үзэл баримтлалыг хэд хэдэн газар өөр өөрөөр илэрхийлэх нь хууль тогтоогч өөр өөр үзэл баримтлалын үндсэн дээр бичсэн хэмээн буруу тайлбарлах боломж нээгдэнэ. *Хуулийн зүйл заалт* нь тодорхой байх зарчимд нийцэж буй эсэхийг хэд хэдэн шалгуур үзүүлэлтээр тогтооно. Хууль тогтоогч бодитоор шаардагдахаас илүү хэт их олон үг ашиглан тайлбарлах, шаардлагагүй нөхцөлд нэг зүйлийг хэд дахин давтахаас татгалзах ба шаардлагагүй илүү зохицуулалт нь хуулийн заалтыг ойлгомжгүй болгодог. Энэ зарчим нь хуулийн зүйл заалтыг алт болох хураангуй байх шаардлагатай ойролцоо утгатай байна. Мөн хуулийн бүрэн бүтэн байх зарчимтай огтлолцох өнцөг бий. Үүнд хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийг бүрэн илэрхийлсэн, хийдэлгүй хууль тогтоомж л логикийн үүднээс тодорхой байх зарчимд нийцдэг.

Тодорхой байх шаардлага нь *хуулиуд хоорондын* агуулгад бас тавигддаг тодорхойгүй байдлыг арилгах нь хууль тогтоомжид “цэвэрлэгээ хийх” гэдэгтэй ижил утгатай. Эрх зүйн тогтолцоог зөрчилдөөнтэй хэм хэмжээнээс чөлөөлөх эсвэл зөрчилдөөнийг арилгах шаардлага нь нэн эртнээс тавигдаж байсан. Тодорхойгүй байгаа зүйл нь хууль тогтоомжийн агуулга бус, харин эрх зүйн тогтолцооноос тодорхой нэг асуудалд өгч буй хариулт нь тодорхой бус байхыг ойлгож байв⁸. Олон хууль тогтоомжийн үйлчлэх эсэх нь эргэлзээтэй нөхцөл байдал, хэрэглэх хүрээ нь

⁶ Б.Буянхишиг: Хувийн эрх зүйн тодорхойгүй нэр томъёо ба шүүгчийн эрх хэмжээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017 он, №61, 137-143 (139) дэх тал.

⁷ Монтъеске: Хуулийн амин сүнс, 29-р ном, 16-р дэвтэр, герман орчуулгын 205 дахь тал.

⁸ Mertens, Bernd: Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen, Tuebingen 2004, S.358.

тодорхой зааглагдаагүй хуулийн агуулга зөрчилдөж, өрсөлдөөн үүсгэх нь хуулийн дотор тодорхойгүй агуулга тусгагдсантай ижил үр дагавартай бөгөөд эрх зүйн тогтолцоонд “цэвэрлэгээ” хийх шаардлагыг мөн энэ зарчимтай нягт уялдуулан үздэг.

Хууль тогтоох онолын хүрээнд тодорхой байх зарчим ач холбогдолтой болсон шалтгаан нь *эрх зүйн баталгаат байдлыг бүрдүүлэх* зорилттой холбоотой. Хуулийн үйлчлэх хүрээ тодорхой бол эрх зүйн баталгаат байдал хангагдсан гэж үзнэ. Хууль тодорхой байх зарчим нь эх газрын эрх зүйд анх үүсэхдээ шүүгчийн эрх хэмжээг дээд зэргээр хязгаарлах, хуулийн агуулгыг тойрч өөр шийдэлд хүрэхээс аль болох сэргийлэх зорилгоор үүссэн бөгөөд энэ нь МУ-ын хувийн эрх зүйн практикт элбэг тохиодог. Эх газрын эрх зүйн бүлийн орнуудад санаатайгаар тодорхойгүй байдал бий болгох аргаар энэхүү хэт туйлшралаас сэргийлсэн ба тогтоох онолдоо *ерөнхий агуулга бүхий хуулийн зохицуулалт* эсвэл *тодорхойгүй нэр томъёо* ашиглах аргаар хуульд санаатай тодорхойгүй байдал бий болгох нь элбэг. Энэ нь эрх зүйн баталгаат байдлын зарчмаас зарим нөхцөлд хазайж, тодорхой тохиолдолд шударга ёсыг тогтоох зарчим илүү чухал гэж үзсэнтэй холбоотой⁹.

Ерөнхий агуулга бүхий хэм хэмжээ гэдэгт 4 төрлийн хэм хэмжээ багтаж байна. Үүнд тодорхой бус, хууль хэрэглэгч этгээдийн үнэлэлт дүгнэлтээс хамаарах ухагдахуун бүхий хуулийн зүйл заалтыг хамруулан үздэг¹⁰. Жишээлбэл үүнд нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зан суртахууны хэм хэмжээнд харш хэлцэл хүчингүй хэмээн заасан ИХ-ийн §56.1.1, “шударга ёс” хэмээх тодорхойгүй ухагдахууныг агуулсан ИХ-ийн §§206, 193 зэрэг багтана. Эдгээрийн агуулгыг хууль хэрэглэх байгууллага, тухайлбал шүүх тодорхойлох эрхтэй байгаа нь ҮнХ-ийн үзэл баримтлалд нийцтэй шийдвэр гаргах боломж олгоно. Тодорхойгүй нэр томъёо, хэт ерөнхий агуулга бүхий хэм хэмжээг хууль тогтоогч хэрэглэх болсон шалтгаан нь зохицуулбал зохих амьдралын үйл явцыг бүхэлд нь хуульчлах боломжгүйтэй холбоотой ба ерөнхий хийсвэр агуулга бүхий хэм хэмжээ, өргөн хэрэглээ бүхий ерөнхий зохицуулалтыг хэрэглэх тохиолдолд үүнийг ҮнХ-д нийцүүлэн тайлбарласнаар эрх зүйн бодлогын хувьд эсрэг тэсрэг зорилгыг мөрдлөг болгохоос хамгаална.

Дээрхээс үзвэл хуулийн зүйл заалт тодорхой байх зарчмыг хязгаарлах формал шалгуур нь шүүхийн практикт тухайн хууль тогтоомжийг тайлбарлах боломж нээлттэй байх явдал юм. Ингэснээр уг хуулийг хэрэгжүүлэх боломж бүрдэх ба бүх хууль тайлбарлах аргыг ашиглаад ч тухайн тохиолдолд шударга ёсыг тогтоох боломжгүй нөхцөлд л тухайн хэм хэмжээ ҮнХ-д заасан эрх зүйт төрийн зарчмыг зөрчинө.

- **Нийтэд ойлгомжтой, энгийн тодорхой байх шаардлага.** “Хууль хүн бүрд ойлгомжтой, ард нийтэд хандсан байх ёстой” гэсэн шаардлага нь зарим талаар хуулийн агуулга тодорхой байх зарчимд үйлчилдэг. Тус зарчмыг хэрэгжүүлэх хуулийн техник МУ-ын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн §12.1.1-ийн дагуу батлагдсан “Хууль тогтоомжийн төсөл бэлтгэх аргачлал”-ын §3.1-3.6, 4.2-с тодорхой харах боломжтой бөгөөд нь хуулийг тухайн үндэстний эх хэл дээр бэлтгэх энгийн шаардлагаас эхлүүлээд мэргэжлийн үг хэллэг, нэр томъёо,

⁹ Mertens, Bernd: Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen, Tuebingen 2004, S.358.

¹⁰ Б.Буянхшиг: Хувийн эрх зүйн тодорхойгүй нэр томъёо ба шүүгчийн эрх хэмжээ, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2017 он, №61, 138 дахь тал.

гадаад үг хэллэг өргөнөөр ашиглахгүй байх, цаашилбал хэлзүй, найруулга зүйн тодорхой шаардлага тавьжээ¹¹. Эдгээр шалгуур нь хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж боловсруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

- **Цөөн тооны, хураангуй, оновчтой байх шаардлага.** Энэ шаардлага нь өмнөх зарчимтай нягт холбоотой. Хуулийн заалт хураангуй байх шаардлага нь хуулийг хялбаршуулах, ерөнхий зарчмын шинжтэй зохицуулалтаар хязгаарлах, нийтэд ойлгомжтой байлгахад чиглэгддэг. Харин казуист арга, сургамжилсан үг хэллэг ашиглах, хийдэлгүй ба дэлгэрэнгүй зохицуулалт ашиглах зэрэг нь цөөн, хураангуй байх шаардлагын эсрэг ухагдахуун мэт ойлгогддог. Энэхүү шаардлага нь 1/. тодорхой заалт хураангуй байх (богино өгүүлбэрээс бүрдэх, гишүүн өгүүлбэр, урт тодотгол агуулаагүй байх)¹²; 2/.хуулийн зохицуулалтын түвшинд, мөн 3/. нийт эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд цөөн хуультай байх гэсэн 3 түвшинд үйлчилдэг¹³. Эхний түвшин нь формал шинжтэй, хууль тогтоогчид үгзүйн оновчтой хувилбарыг сонгохыг зөвлөсөн, зохицуулалтын агуулгад хандаагүй; хоёр дахь нь хуулийн зохицуулалтын хүрээнд формал (аль болох богино боловч системтэй, дэд зүйлд хуваасан) болон агуулгын шинжтэй (зохицуулалтын агуулга зохицуулах харилцааны цөм хэсгийг хамарсан байх) талтай. Харин бие даасан хууль болон эрх зүйн тогтолцооны хувьд бол илт агуулгын шинжтэй байх бөгөөд эрх зүйн зохицуулалтын тоог багасгах, хялбаршуулах шаардлагаар илэрдэг.

Зохицуулалтын цар хүрээг танах зорилгоор энд хэд хэдэн хуулийн техник, тухайлбал зарим зохицуулалтыг агуулгын хураангуйлах, дийлэнх зохицуулалтын хийсвэрлэлийн түвшинг нэмэгдүүлэх, давталтаас зайлсхийх, нэг ухагдахууныг ахин дахин тайлбарлахаас сэргийлэх, хуулийн эшлэл түлхүү хэрэглэх аргыг ашиглажээ МУ-ын ИХ-ийг үүнтэй харьцуулахад агуулгын хувьд хэд хэдэн зохицуулалтыг харилцан адилгүй нэгтгэн “шахах” нь нийтлэг, хуулийн эшлэл харьцангуй бага ашигласан (ИХ-ийн §§261, 351.1), нэг ижил нэр томъёог өөр өөрөөр тайлбарласан учир дутагдалтай. 2002 оны ИХ-д гэр бүлийн эрх зүй, хэрэглэгчийн эрх зүйн зохицуулалтыг тусад нь хууль баталж, тусгаарласан ч нийт зохицуулалтын хамрах хүрээ нь либерал ИХ-иудтай төстэй; гэхдээ худалдааны эрх зүйн болон өв эрх зүйн хэм хэмжээг хэт хураангуйлсан, мөн эд юмсын эрх зүйг тун ихээр хялбаршуулсан нь ИХ-ийн §548 зүйлд хууль хэрэгжүүлэх хуулиа багтаасан нийт зохицуулалтын тоон үзүүлэлтээс харагдаж байна.

Зарим хувийн эрх зүйн салбарууд тодорхой байх төвшнөөрөө ялгарах ёстой. Тухайлбал хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хууль тогтоомж, банк санхүүгийн эрх зүйн нөлөөн дор хэрэгждэг зээлийн гэрээний эрх зүй, эд хөрөнгө хөлслөх харилцаанд нийт оршин суугчдын эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах баталгааг хэрэгжүүлэх, хөдөлмөрийн гэрээнд хөдөлбөрийн аюулгүй орчныг бүрдүүлэх гэх мэт. Хууль зүйн баталгаатай байдал, гадаадын хамгаалалт нь хувь хүний тохиолдлын шударга байдлаас илүү чухал байж болох салбаруудад тодорхойлолтын илүү өндөр хэмжээтэй байх нь онцгой ач холбогдолтой байдаг. Эд хөрөнгийн эрх, гэр бүл ба өв залгамжлалын тодорхой хэсгүүд, мөн эрх зүйн чадамжийн тухай хууль зүйн салбарт үнэхээр тодорхойлолтын өндөр хэмжээ баримтлагдсан.

¹¹ Өлзийсайхан Л.: Хууль бүтээх урлаг (Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах гарын авлага), 2018 он, 144 дэх тал.

¹² Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн §12.1.1-ийн дагуу батлагдсан “Хууль тогтоомжийн төсөл бэлтгэх аргачлал”-ын §3.1-д зарим талаар тусгалаа олсон.

¹³ Mertens, Bernd: Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen, Tuebingen 2004, S.407.

Иргэний хууль тогтоомж нь ҮнХ-д заасан хэм хэмжээ тодорхой байх шалгуурын хамгийн доод хэсэгт оршиж байна. тус зарчимд харш хэмээн ҮХЦ-ээс иргэний хууль тогтоомжийн хүчингүй болгосон практик гараагүй. Хэм хэмжээний агуулга хангалттай тодорхой гэдгийг үнэлэх гол шалгуур бол хууль тайлбарлах аргыг ашиглан уг хэмжээний агуулга, эрх зүйн үр дагаврыг тодорхойлох боломж бүрдсэн байх юм. Хэрэв бүх хууль тайлбарлах аргууд нь ҮнХ-д нийцтэй үр дүнд хүрэхээргүй нөхцөлд уг хэм хэмжээг тодорхой бус гэж үзэх ба энэ үндэслэлээр хүчингүй болгох боломжтой. ҮХЦ энд иргэний шүүхийн практик дээр үндэслэн, хэм хэмжээг тодорхойлох боломж бий эсэхийг дүгнэх тул энэхүү хийсвэр хяналтын хүрээнд иргэний шүүхийн практик чухал үүрэгтэй байна.

II. Үндсэн Хуульд заасан тэгш хандах зарчмын хувийн эрх зүй дэх нөлөө:

1. Тэгш хандах зарчим.

Хууль тэгш үйлчлэх ерөнхий зарчим нь хууль тогтоогчийн дур зоргоороо авирлахыг хязгаарлах зорилготой бөгөөд тэрээр ижил хэргийг өөр өөрөөр авч үзэх, өөр өөр хэргийг ижил төстэй байдлаар авч үзэх нөхцөлд үнх-д заасан зөвтгөх үндэслэл байхыг шаарддаг. Энд татварын бодлогын болон эрх зүйн шинжтэй нөхцөл байдлыг, тухайлбал татвар хүртээмжтэй байх, ачааллыг чадавхтай уялдуулах, татварын шударга ёс зэрэг хүчин зүйлс нь хууль тогтоогчийн дур зоргыг хязгаарлах үзүүлэлт болно. ҮнХ-ийн 14.1-д заасан хууль тэгш үйлчлэх зарчим зөрчигдсэн тухай мэдүүлэг үндсэн хуулийн цэцэд ирэх нь хамгийн түгээмэл.

Гэр бүлийн эрх зүйн салбараас бусад хувийн эрх зүйн салбарыг тэгшитгэх шаардлага гарч байсан нь цөөхөн ч хувийн эрх зүйн түвшинд ялгамжтай зохицуулалтыг эрх зүйн субъект, объектоос хамааруулан зохицуулдаг нь үндсэн хуульд заасан тэгш хандах зарчимд нийцэж буй эсэх нь эргэлзээ төрүүлдэг. Хуулийн өмнө тэгш байх 2 гэсэн зарчмын хүрээнд ихэвчлэн хууль тогтоомж нь нас, хүйс, нийгмийн гарал үүсэл, нийгмийн байдал, шашин шүтлэг болон бусад давуу эрхээс үл хамааран нийтэд үйлчлэх шинжээр нөхцөлддөг. Энэхүү хууль хэрэглээний тэгш байдал нь ихэвчлэн гүйцэтгэх засаглалд үүрэг ноогдуулсан шинжтэйн зэрэгцээ төрийн захиргаа, шүүх эрх мэдлийн салбарт хуулийг тэгш эрхийн зарчмын үүднээс ижил төстэй хэрэглэхийг шаардаж байдаг. Хуулийг тэгш хүртээмжтэй хэрэглэх зарчмыг анхан шатны шүүх зөрчсөн тохиолдолд дараа дараачийн шатны шүүхүүд үүнийг засаж залруулах үүрэгтэй. Хууль хэрэглээг тэгш бус ялгамжтай болгох нь эрх зүйн нэгдмэл байдалд сөргөөр нөлөөлөх тул энэ нь хэргийг ахин хянах чухал үзүүлэлт болдог. Тэгш хандах зарчмын 2 дахь чухал хүрээ нь хууль тогтоогчид хуулиа тэгш эрхийн зарчимд нийцүүлэн батлах үүрэг юм. Хууль тогтоогчийн хувьд үндсэн хуульд заасан суурь зарчмыг мөрдөх үүргийг нэгэнт хүлээн зөвшөөрсөн бөгөөд үүнийг чухал хэсгийг хууль батлахдаа тэгш хандах юм. Төр хууль тогтоох чиг үүргийнхээ хүрээнд тэгш эрхийн зарчмыг зайлшгүй анхаарч үзэх ба үүнийг үндсэн хуулийн хэм хэмжээний хийсвэр хяналтын хүрээнд авч үзэх ёстой. Ердийн хууль тогтоогчийн зүгээс тэгш хандах зарчмыг мөрдөх нь хувийн эрх зүйн хэм хэмжээг батлах нөхцөлд ч мөн адил үйлчилнэ.

Тэгш хандах зарчмын мөн чанар нь хэрэв өөр хоорондоо адил мөн чанарын хувьд адил төстэй үйл баримт буюу нөхцөл байдлыг адилхан тэгш хандах замаар зохицуулах, харин эдгээрийн хооронд мөн чанарын том ялгаа оршин буй бол тэдгээрийг харилцан адилгүй зохицуулахад оршдог. Тиймээс хууль тогтоогч нь адил төстэй үйл явдалд ижил төстэй эрх зүйн үр дагаврыг холбон зохицуулах ба харин өөр хоорондоо мөн чанарын хувьд ялгаатай үйл явцад харилцан адилгүй эрх зүйн үр дагаврыг сонгон зохицуулах үүрэгтэй. Гэхдээ адилхан эсвэл харилцан адилгүй зохицуулахыг зөвтгөх шалтгаан бий тохиолдолд энэ зарчмаас хазайхыг зөвшөөрдөг. Өөрөөр хэлбэл зохицуулах зүйлсийг өөр хооронд нь харьцуулах ба эдгээр нь өөр хоорондоо бодит байдлын хувьд ялгаатай эсвэл хуулиас гадуурх шалтгаан нөхцөл байдал ижилхэн зохицуулахыг шаардах тохиолдолд тэгш хандах зарчмыг баримтална. аливаа нөхцөл байдлыг харьцуулахад тэдгээр нь мөн чанарын хувьд ялгаатай гэдгийг хэрхэн тодорхойлохыг авч үзье. Ихэнх үйл явдлууд ихэнх зохицуулалтын агуулгыг бүрдүүлж буй үйл явц нь өөр хоорондоо яг адилхан байх нь үгүй; гэхдээ мөн чанарын хувьд эдгээрт ялгаа бий эсэхийг авч үзнэ. Жишээлбэл иргэний хувийн эрх зүйд өдгөөг хүртэл хэрэглэгчийн гэрээ, бизнесийн гэрээ зэрэг нь гол нөхцөл, шинж байдлын хувьд адилтгахуйц нэг гэрээнд хамаарч байвал тодорхой бүлэг гэрээний зохицуулалтаар зохицуулагдаж байсан. Түүнчлэн иргэний хуулийн 83-аас 88-д заасан объектын сургаалын хүрээнд үл хөдлөх хөдлөх хөрөнгө, эдийн бус баялаг, оюуны өмч зэргийг нэгэн адил гүйлгээний объект хэмээн тунхагласан боловч нэгдмэл эрх зүйн зохицуулалтын зүйл байхаар заасан. Гэвч эдгээр нь бодит байдал дээр харилцан адилгүй эд зүйлс байдаг.

Жишээ нь гэр бүл салсны дараа эхнэр нөхрийг бусад тэтгэмж авах эрх бүхий этгээдтэй харьцуулбал чанарын асар их мөн чанарын ялгаа их бий тул үүнийг ялгаатай гэж үзэж харилцан адилгүй зохицуулах боломжийг хүлээн зөвшөөрнө. Харин эрхийн болон биет байдлын доголдол нь бодит үйл баримтын хувьд асар их ялгаатай ойлголтууд байдаг ч эрх зүйн хувьд эдгээрийг адилтгаж үздэг.

Тэгш эрхийн зарчмаас хувийн эрх зүйн харьцангуй болон харьцангуй бус эрхүүд гаралтай. Харьцангуй тэгш байдлын шалгалт нь нэг талаас бодит байдлын түвшин дэх ялгаа, нөгөө талаас хэм хэмжээний зорилго нь ялгаварлан гадуурхахыг зөвтгөх боломжтой эсэхийг хянах хүрээнд хэрэгжинэ. Эдгээр хоёр үндэслэлийг иргэний хууль тогтоомжийг ҮнХ-д хандуулан хянах нөхцөлд хэрэглэгдэх ба дээр дурдсан бодит үйл баримтын хувьд асар их ялгаатай бүлэг этгээдийг харилцан адилгүй авч үзэх нөхцөл болдог.

2. Тэтгэмж олгох харилцаанд тэгш хандах зарчмыг авч үзэх нь:

Хувийн эрх зүйн харилцаанд ҮнХ ба бусад органик хуулиар баталгаажуулсан тэгш хандах зарчмын нөлөөллийг авч үзвэл гэр бүлийн эрх зүй, хувь этгээдийн тэтгэмжийн асуудлаар ҮнХ-ийн цэцэд хандах нь элбэг бөгөөд эдгээр нь зарим талаар нийтийн эрх зүйн харилцаа боловч хувийн эрх зүйн харилцааны үндсийг бүрдүүлэх ба хувь этгээдийн тэгш байдлыг дүгнэх суурь болж байдаг. Эдгээр жишээн дээр юуны өмнө а). Тэгш хандах зарчмын хамгаалах хүрээ нээгдсэн эсэх буюу үндсэн эрхийн халдлага бий эсэх, мөн б). Хууль тогтоомж ба төрийн үйл ажиллагааны актаар тэгш бус хандсан үйлдлийг зөвтгөх үндэслэл бий эсэхийг шалгана.

ҮнХ-д заасан тэгш байдлын болон тэгш эрхийн зарчимд нийцэж буйг Ахмад настны нийгмийн хамгааллын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.4.1, 6.4.2, 6.4.3, 6.4.4 болон 6.4.4-т заасан зохицуулалтын хүрээнд тэтгэмжийн шатлалыг бий болгох техникийг хууль тогтоогч формал хуулийн тусламжтай хийсэн бол хүүхдийн тэтгэмжийн асуудлыг тогтоолын хэлбэрээр баталсан нь ҮнХ-д заасан үндсэн эрхийн хязгаарлалтыг хийх боломжгүй гэдэг нь харагддаг

Хүүхдийн тэтгэмж нь өмнө олгогдож байсан, хүүхдийн болон гэр бүлийн гэсэн тодотголтой тэтгэмж олгогддоггүй улсад ядуурлаас сэргийлэх чухал арга хэмжээ бөгөөд нэг удаагийн тэтгэмж туслалцаатай харьцуулахад нийт эдийн засгийн тэнцвэрийг алдагдуулах бус, харин хадгалах зорилготой тул агуулга хэмжээг зайлшгүй парламентаар баталсан формал хуулиар батлах шаардлага байхгүй гэж үзэж ирсэн. Үүний жишээ нь 2019 оны 11-р сарын 28-ны “Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” МУ-ын УИХ-ын 96-р тогтоол юм. Харин 2022 оны 11 сарын 11-ний “Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” МУ-ын УИХ-ын 71-р тогтоол-ын цаана зарим хүүхдэд санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх асуудал, тухайлбал өмнөх хуулийн дагуу олгогдож байсан тэтгэмжээс бусад хүүхдийг хассан агуулга бүхий байх тул хасагдсан хүүхдийн хуулийн өмнө тэгш байх үндсэн эрхийн хүрээнд формал хууль баталж ажиллах ёстой байсан.

Формал хууль батлах ажиллагаанд ард түмний төлөөлөл бүрэн хамрагдах ба нийт хүүхдийн эрх ашгийг хамгаалах, үндсэн эрхийн шалгалтыг хийх бүрэн боломжтой. Харин УИХ-ын тогтоолын хүрээнд энэхүү ард түмнээс санал авах, саналын эрхтэй гишүүдийн төлөөллийг бүрэн хамруулах зэрэг нь учир дутагдалтай байх талтай. Тиймээс цэвэр дэмжлэг олгох үйл ажиллагаанаас давсан шинжтэй, үндсэн эрхийг хөндсөн агуулга бүхий зохицуулалтыг тогтоолын хэлбэртэй бус, харин формал хууль тогтоомжийн хэлбэртэй гаргаж, хууль тогтоох шаардлагатай. Тиймээс урьд өмнө төсөвт тусгагдаагүй мөнгөн хөрөнгийг гэнэт олгохоор шийдвэрлэх нь нийт эдийн засгийн тэнцвэрийг алдагдуулах буюу ҮнХ-ийн суурь зарчимд харш нөхцөлд, мөн адил төстэй нөхцөл бүхий иргэдийн асуудлыг харилцан адилгүй шийдвэрлэн дэмжлэг авах шатлал бий болгох нөхцөлд ҮХ-д нийцтэй формал хуулиар батлах нь УИХ-ын онцгой бүрэн эрхэд амин чухал шийдлийг хадгалах ҮХ-ийн зарчимд нийцэж байна. 2022 оны 11 сарын 11-ний “Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” МУ-ын УИХ-ын 71-р тогтоол нь нийт хүүхдийн 91%-иас гадна үлдэж буй 9%-ийн ашиг сонирхлыг хөндөх үндсэн эрхийн хязгаарлалт агуулах тул энд тогтоол бус, формал хууль батлах шаардлагад нийцсэн акт шаардлагатай. Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 13.1.6 болон адилтгах зохицуулалтаар “Хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийн талаар авах зарим арга хэмжээний тухай” тогтоолын 1-д заасан агуулгыг зохицуулах нь ҮХ-ийн хууль дээдлэх зарчимд нийцэх бөгөөд энэ агуулга нь формал хуульд зохицуулагдаагүй, шууд тогтоолоор батлагдсан байгаа нь 1/. Тогтоолыг хуульд нийцсэн эсэхийг хянах боломжгүй нөхцөл үүсгэх ба 2/. Суурь шийдлийг ард түмний төлөөлөл хууль тогтоох хэлбэрээр гаргах ҮнХ-ийн бусад зарчимд харшилж байв.

Харин тэгш хандах зарчим, хуулийн өмнө тэгш байх үндсэн эрхийн хүрээнд үлдсэн 9%-д хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж олгохгүй байх шийдэл зөвтгөгдөх үндэслэлтэй эсэхийг хөндөх, нийтээр авч хэлэлцэх боломж гараагүй бөгөөд гагцхүү тогтоол бус,

хууль батлах формал шаардлага хангагдаагүйн улмаас дээрх тогтоол хүчингүй болох бололцоо бүрдсэн байсан. Барууны дийлэнх улс орнуудаас гагцхүү ХБНГУ-д эцэг, эхийн орлогын түвшнийг харгалзан хүүхдийн тэтгэмжийг олгох нь ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн /GG/ 3 дугаар зүйлийн 3.1 /тэгш эрх, тэгш хандах зарчим/, Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1 /гэр бүл хамгаалал/-д халдсан үйлдэл бөгөөд үүнийг зөвтгөх хангалттай үндэслэл байхгүй хэмээн үзэж, өнөөг хүртэл орлогын төвшнөөр ялгаварлах зохицуулалтыг хуульдаа тусгаагүй байна. Европын бусад улс оронд хүүхдийн мөнгө олгож буй практикийг судалж үзвэл юуны өмнө холбогдох хүсэлт гаргасан байхыг шаардах ба хүүхдийн мөнгө авах хүсэлт гаргаагүй бол энэ тэтгэмжийг олгохгүй байх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл тэгш хандах зарчим нь өрхийн орлогын түвшин 50-100 мянган еврогоос дээш байх нөхцөлд нэг удаагийн тэтгэмжээс бусад сар бүр төлөх мөнгийг олгохгүй байхаар хуульчилсан актын хүрээнд хөндөгдөхгүй байхаар шийдвэрлэж байна.

IV. ҮнХ-ийн өмчийн баталгаа ба хувийн эрх зүйн хууль тогтоомж:

Өмчлөгчийн хувьд хөрөнгөө дураараа захиран зарцуулах эрхтэй авч эрх зүйн олон салбарын зохицуулалтаар эрх зүйн байр суурийг нь нэлээд хязгаарласан байдаг. Түүнчлэн зам харилцаа, дэд бүтцийн байгууламж барих зорилгоор өмчлөх эрхийг хураах дайчлан авах нөхцөл байдал үүсэхээс гадна хувийн эрх зүйн тогтолцоо өөрөө өмчлөх эрхийн олон хязгаарлалтыг агуулдаг. Жишээлбэл эд хөрөнгөө дураараа эзэмших ашиглах эрхийг хөршийн эрх зүйн зохицуулалтаар хязгаарлах ба бусдын барилга байшин барих эрх болон гуравдагч этгээдийн зайлшгүй хэрэгжих эрхийн үндсэн дээр хязгаарлана.

Өмчлөх эрхийн хязгаарлалт нь нийтийн эрх зүйн болон гуравдагч этгээдийн тусын тулд үйлчилдэг. Харин өмчлөгчийн зүгээс ямар хүрээнд энэхүү хязгаарлалтыг хүлцэх тэвчих ёстой талаар маргаан их гардаг. Энэ маргаанд өмчлөх эрхийн хамгаалалтын цар хүрээ голлох ач холбогдолтой хэдий ч анхан шатны шүүх үндсэн эрхийг хязгаарлах чиг үүрэг бүхий хэм хэмжээг хэрхэн тайлбарлахаас үндсэн эрхийн хамгаалалт олгох эсэх нь шалтгаална.

1. ҮнХ-ийн өмчийн баталгаа, хамрах хүрээ:

а). Иргэний эрх зүйн сонгодог өмчийн ойлголтыг өргөжүүлэх нь. Хэдийгээр ҮнХЭЗ-д өмчийн өргөн утга бүхий ойлголт давамгайлж байгаа ч ҮХЦ-ийн практикт либерал өмчийн үл хэллэгийг өргөн хэрэглэж хэвшсэн. Өмчийн баталгааг зөрчсөн гэх гомдол, маргаанд ихэвчлэн өмчлөгчийн захиран зарцуулах эрхэнд халдсан эсвэл өмчийн зүйлээ ашиглах боломжийг хязгаарласан шинжтэй гомдол их гардаг. Эзэмших эрхийн хязгаарлалт нь гол төлөв өмчийг дайчлах хэлбэрээр илэрдэг тул тусгайлсан зохицуулалттай байна. Жишээ нь ҮХЦ хувь этгээд хоорондын зээлийн гэрээг хариу төлбөргүй байх тухай ИХ-ийн нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй гэж үзсэн тул энэ зохицуулалтыг хүчингүйд тооцсон нь ҮнХ-ийн өмчлөх эрхийн баталгааг өргөжүүлэн тайлбарласан хэрэг юм¹⁴.

¹⁴ МУ-ын ҮХЦ-ийн шийдвэрийн эмхэтгэл – VI, 2017 он, 367-374 /371/.

Өмчийн үнэмлэхүй хамгаалалт олгохгүй тухай. ҮХЦ-ийн шийдвэрүүдэд ҮнХ-ийн өмчийн баталгаа нь иргэний эрх зүйн өмчийн ухагдахуунаас хэрхэн ялгах тухай тодорхой онолын шийдэлд хүрээгүй ч шийдвэрийн агуулгаас нь энэ ялгааг дүгнэх боломжтой. Тухайлбал ҮнХ-ийн өмчийн хамгаалалтын хамрах хүрээ нь ИХ-ийн хийсвэр өмчийг хамгаалахад тохиромжгүй бөгөөд өмчийн негатив хамгаалалт болон үнэмлэхүй туйлын эрхийн хэсгүүд болох эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрх гэх мэт өмчлөх эрхийн ердийн агуулга тус бүрээр нь ҮнХ-иар хамгаалах боломжгүй. ҮнХ-ийн хамгаалалтын хамрах хүрээг өмчлөгч тус бүрээр нь өмчлөх объект, түүний чиг үүрэг, мөн хязгаарлалтын төрлөөс хамаарч тусгайлан тодорхойлно. Хувь хүний үйл хөдлөл хийх ерөнхий эрх чөлөөний үндэс нь өмчлөх эрх тул үндсэн эрхийн эрхийн түвшинд өмчтэй байх эрх чөлөө хэлбэрээр ҮнХ-ийн 16.3-ыг бүтээсэн. Гэсэн ч өмчийн ҮнХ-ийн хамгаалалт нь өмчийн нийгмийн үүрэг өөрчлөгдөж байгааг дагаж, мөн адил өөрчлөгдөн хувьсах ёстой. Хувь хүний эрх чөлөө нь өмчийг орлох чиг үүрэг бүхий хөрөнгийн эрх, Үндэсний баялгийн сан, нийгмийн даатгалын сангуудад төвлөрүүлсэн шаардах эрхүүдээр баталгаажиг байгаа тул өмчийн баталгаа нь эдгээрийг хамрах ёстой. Энэ утгаараа ҮнХ-ийн хамгаалалт нь тухайлсан шинжтэй, харин үнэмлэхүй туйлын байх бололцоогүй аж.

2. Өмчлөгчийн чөлөөтэй үйл хөдлөл хийх эрхийн хүрээнд:

- **Захиран зарцуулах эрх.** Энэ нь өмчлөх эрхийн агуулгыг бүрдүүлэх ба өмчтэй холбоотой эрхээ хэрхэхээ шийдэх эрх чөлөөг илтгэнэ. ҮнХ-ийн 5.2 болон 16.3-т дурдсан өмчийн баталгааг өмчийн объектыг дураараа, ямар ч хязгааргүй захиран зарцуулах боломж хэмээн тайлбарлаж болохгүй. Өмчлөх эрхийн цөмийг л ҮнХ-иар хамгаалах ба туйлын бус, харин харьцангуй хамгаалалт олгосон.
- **Ашиглах эрх.** Үүнд өмчийн объектыг ашиглалтад оруулах өмчлөх эрхийн нэг илрэл багтах ба онцлог нь хөрөнгөөр үнэлэгдэх бололцоотой байх явдал юм. Жишээ нь төрийн өмчийн шуурхай удирдлагын эрхийг Унгар улс энэ ангилалд багтаан үзэж, эдийн засгийн үнэлгээтэй, өмчлөх эрхийн салшгүй хэсэг хэмээн дүгнэжээ.
- **Өмчийн халдашгүй байдал буюу эзэмшил.** Эзэмших гэдгийг холбогдох этгээд эд хөрөнгийг бодитоор эзэмдэх, ноёрхлоо тогтоох буюу түүнд шууд нөлөөлөх боломжтой байхыг хэлнэ¹⁵.

б). ҮнХЭЗ-н өмчийн ойлголтын онцлог. ҮнХ-д заасан өмч, өмчлөх эрх нь юуны өмнө хувийн эрх зүйн тогтолцоонд хүлээн зөвшөөрч зохицуулсан буюу эд юмсын эрх зүйн өмчийг ойлгоно. Дээрх 3 өмчлөх эрхийг хэрэгжүүлэх хэлбэрүүд нь өмчийн баталгааны үндэс болсоор ирсэн. Гэхдээ ҮнХЭЗ-н өмчийн ойлголт нь хувь этгээдийн эдийн засгийн эрх чөлөөг хангах, ингэснээр бие даан оршин тогтнох, эрх чөлөөгөө хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрүүлэх чиг үүрэгтэй тул эд юмсын эрх зүй дэх өмчийн ойлголтоос илүү өргөн хүрээг хамрах ёстой юм. Түүнчлэн практикт тохиож буй үй олон өмчийн байр суурь нь ҮнХЭЗ-н өмчийн ойлголтыг өргөжүүлэн тайлбарлахыг шаарддаг.

Хууль тогтоох байгууллагаас аливаа хуулийг бүхэлд нь эсвэл түүний хэсэг зохицуулалт нийтийн эсвэл хувийн эрх зүйд хамаарах, маргааны шүүхийн харьяалал бүрхэг байх зэрэг нь шүүхэд хандан хэрэгжүүлэх боломжтой субъектив эрхийн

¹⁵ ХЗС/Эрх зүйн боловсрол академи: МУ-ын ҮнХ-ийн тайлбар, 2007 он, 71 дэх тал.

асуудал нийтийн эрх зүйд байхгүй мэт ойлгодог социалист эрх зүйн тогтолцооны дутагдал юм. Төрийн чиг үүргийг хувь этгээд хэрэгжүүлэх явдал түгээмэл болж буй өнөө үед нийтийн эрх зүйн шинжтэй элементүүдийг хувийн эрх зүйд ч мөн анхаарах шаардлагыг нөхцөлдүүлэх тул эдгээр салбар эрх зүйн үр дагаварт төвлөрсөн харах өнцөг чухал. Эрх зүйн тогтолцооны хэсэг нэг бүрийн нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг тодорхой байх нь тухайн төрийн чансааг илтгэх ҮнХЭЗ-н үзүүлэлт юм¹⁶. Ялангуяа төрийн зүгээс өмчлөх эрхийн хязгаарлалтыг тогтооход тэнцвэрийн зарчмыг баримтлах, өмчлөх эрхийн цөмийг хөндөхгүй хамгаалах үзэл нь анх иргэний эрх зүйгээс үүсээгүй. Дээр дурдсан өмчлөх эрхийн хэлбэрүүдийн аль нэг нь *дангаараа* өмчлөх эрхийн цөмийг бүрдүүлж чадахгүй бөгөөд ҮнХЭЗ-н хамгаалах зүйл болохгүй. Энэ ч утгаараа өмчийг хураах ҮнХЭЗ-н ухагдахуун иргэний эрх зүй дэх өмчлөх эрхээ алдах ойлголттой ижил байх албагүй.

ҮнХ-ийн өмчлөх эрхийн хамгаалалт нь өмчийн түүхэн чиг үүрэг, эрх чөлөөг хамгаалах материаллаг агуулга бүхий үүрэг зэргийг өөртөө шингээсэн ухагдахуун юм. Энэ нь өмчлөх эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болохоос сэргийлэхээс гадна нийтийн эрх зүйн шинжтэй өмчлөх эрхийг олж авах урьдчилсан эрхүүдийг өмчийн хамгаалалтад багтаан үзэхийг шаарддаг. Өмчийн баталгаа нь мөн тэгш хандах зарчимтай нягт уялдаатай бөгөөд үүнд өмчийн бүх хэлбэрт тэгш хандах болон бусад тэгш эрхийн харилцааг адил тэгш авч үзэх багтана. Түүнчлэн нэгэнт бий болгож, тогтворжуулсан аж ахуйн үйл ажиллагааг тасалдуулахгүй байх, түүнийг тогтмол орлого олох буюу өмчлөх эрхийг олж авах урьдач нөхцөл хэмээн үзэж, ҮнХ-иар хамгаалах шаардлага бий¹⁷. Аймаг, сумдын өмч, ХАА-н зориулалттай газрын тухайд тус объектын нийгэмд гүйцэтгэх чиг үүргийг тус бүр нь тогтоох боломжтой.

- Нийгмийн чиг үүргийг харгалзан барууны орнуудад нийгмийн даатгалын сангуудад төвлөрч буй хувь этгээдийн шаардах эрхүүд, нийгмийн халамж хүртэх эрхийг хожим өмчлөх эрх олж авах урьдчилсан эрх гэдэг утгаар нь ҮнХ-ийн өмчийн баталгаанд хамруулан үзэх болсон. Эд юмсын эрх зүйн үүднээс авч үзвэл эдгээр төлөлт нь өмч хөрөнгөө нэмэх, хожим өмчийн эрх олж авахад зориулагдсан тул эдгээрийг хасаж, хязгаарлаж болохгүйн сацуу өмчлөх эрхийн хамгаалалт олгох ёстой¹⁸. Энэхүү өмчийн байр суурийг төр булаан авч болохгүй. Тиймээс өмчийн баталгааг хангахын тулд төр нь тэтгэврийн тогтолцоог нийгмийн даатгалын хууль тогтоомжид зохицуулахдаа 2 зарчмыг мөрдлөг болгох ёстой. Үүнд НДШ нь ирээдүйн өмчлөгчид хөрөнгө буцаан олгох болон шимтгэлийг мөнгөн хөрөнгө оруулалтын адил капитал болгож хуримтлал үүсгэх зарчим үйлчлэх ёстой. Өндөр насны тэтгэврийн хүрээнд нийгмийн хариуцлагыг хамтран хуваах зарчим ажилгүйдлийн зэрэг бусад нийгмийн даатгалын шимтгэлтэй харьцуулахад бага үйлчлэх тул илүү их өмчийн шинжтэй гэж үзэж болно. Хэдийгээр төр нийгмийн халамжийг төлж чадах хэмжээндээ л олгох боломжтой нь илт боловч, тэтгэврийн хэмжээг нэмэгдүүлэх асуудал ҮнХ-иар хамгаалсан өмчлөх эрхийн хамгаалалтад багтана. Өөрөөр хэлбэл даатгалын элемент давамгайлах тусам тухайн этгээдийн “олж авсан эрх” нэмэгдэж, өмчийн хамгаалалт эдлэх нь жам ёсны ойлголт болж байна. Ийнхүү даатгалтай холбоотой үйлчилгээг (“худалдаж эсвэл олж авсан эрх”) олгохгүй байх нь өмчлөх эрхийн зөрчил гэж үзэж болно.

¹⁶ Энэ үзэл баримтлалыг дэмжигсэд: Jellinek G., Kelsen H., Wieacker F., Stern K.

¹⁷ Б.Буянхишиг: Иргэний эрх зүйн тусгай анги, 3 дахь хэвлэл/ Иргэний эрх зүйн удиртгал, 2021 он, 25 дахь тал.

¹⁸ Kinga Hiller: Eigentumsгарantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, Berlin 2001, 123.

- Түүнчлэн зарчмын хувьд, тэтгэмж халамжийн үйлчилгээ авах зэрэг нийгмийн эрхүүд нь эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхээс бусад нь ихэвчлэн төрийн зорилт мэт ойлгогдож тайлбарлагддаг. Эдгээр нь тодорхой нийгмийн бодлого хэрэгжүүлэх, ажлын байр бий болгох, соёл, боловсролын байгууллага байгуулах гэх мэт төрийн үүргийг стандартчилах, холбогдох нийгмийн асуудлыг шийдсэн хууль гаргахыг шаарддаг тул шууд субьектив эрхийг олгодоггүй. Харин хууль тогтоогч нь өмчлөх эрхийн шинжтэй эрхийг олгохыг хүсвэл эхлээд тухайн асуудлыг стандартчилж, эрх бүхий хүмүүсийн хүрээг тодорхойлох ёстой; ингэснээр энэ хүрээнд өмчлөх эрхийн баталгаа яригдана.
- Хуульд зарим этгээдэд бусад нөхөн төлбөр авах эрхтэй этгээдээс давуу эрхийн статус олгохоор заах нь эергээр ялгаварлах буюу өмчийн тусгай чиг үүрэгт тулгуурлан харилцан адилгүй хандах нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Энэ онол нь анх АНУ-ын ҮнХ-ийн шүүгч Рональд Дворкины гаргаж тавьсан *affirmative action* хэмээх шашны, сүм хийдийн болон зарим нийтийн өмчид давуу эрх олгоход чиглэсэн аргумент¹⁹ бөгөөд пост-социалист эрх зүйд өмчийн олон хэлбэрийг хадгалж үлдсэн тул энэхүү эергээр ялгаварлан гадуурхах онолыг дэмжин хэрэглэж иржээ. Өнөөг хүртэл дээрх ялгаварлах хандлага суурь ач холбогдолтой хэвээр байгаа бөгөөд социалист үзэл суртлаас татгалзаж, либерал эрх зүйн үнэт зүйлсийн тогтолцоог хүлээн зөвшөөрснөөр иргэний эрх чөлөө, үндсэн эрхийг формал тэгш хандах зарчмаас дээгүүр тавьсан үзэгдэл юм. Үүний дагуу хувь хүний ҮнХ-иар олгогдсон эрхийг хэрэгжүүлэхийн тулд хуваарилалтын шударга ёсыг илтгэх тэгш хандах зарчмыг үндсэн эрхийн дараа орох хоёрдогч байрыг эзлүүлэхийг зөвшөөрсөн. Хэрэв энэ зорилгод хүрэхийн тулд зөвхөн бусад хүмүүсээс давуу эрх олгох замыг сонгох буюу эерэг ялгаварлан гадуурхах шаардлагатай бол үүнийг ҮнХ-ийн тэгш байдлын зарчмыг зөрчсөн гэж үзэхгүй гэжээ²⁰. Төрийн аливаа зохицуулалт, хязгаарлалтыг дүгнэхэд тухайн өмчийн объектын чиг үүрэг чухал байр суурь эзлэх ба ийнхүү өмчийн чиг үүрэгт төвлөрснөөр ҮнХ-ийн өмчийн баталгааны хамгаалалтын цар хүрээг өргөтгөх боломж бүрдэнэ. Энэ нь үнэмлэхүй туйлын агуулга бүхий жам ёсны эрх зүйн шинжтэй либерал өмчийн үзэл баримтлал пост-социалист эрх зүйд нэвтрэх боломжгүйг илтгэдэг.

3. Агуулгын тодорхойлолт vs. хязгаарлалт:

ҮнХ-д заасан үндсэн эрх болох өмчлөх эрхийн агуулгыг нийтийн болон хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжид заасан зохицуулалтын хүрээнд ойлгож, хэрэглэнэ. Эдгээр зохицуулалтыг ҮнХ-ийн 5.3 болон 16.3-т заасан өмчлөх эрхийн хязгаарлалт уу эсвэл ҮнХ-ийн 5.2 болон 16.3-т заасан өмчлөх эрхийн агуулгыг тодорхойлсон зохицуулалт гэж үзэх үү гэдэг нь ҮнХ-ийн хуулийн техниктэй холбоотой асуудал юм. Судлаачид өмчлөх эрхийн агуулгыг тодорхойлсон заалтыг хязгаарлалт гэж үзэх нь түгээмэл²¹; тухайлбал газар өмчлөх эрхийн хязгаарлалт гэдэгт өмчийг хураах, дайчлан авах болон газартай нь холбоотой үүрэг хүлээлгэх зэргийг бүгдийг нь хязгаарлалт гэж үздэг²². Хуулийн техникийн хувьд хууль тогтоогч жишээлбэл үл хөдлөх хөрөнгө гэж юу болохыг тодорхойлох, түүнийг хэрхэн бүтээж, бий болгохыг зохицуулж буй үзэгдлийг *өмчийн агуулгыг тодорхойлсон зохицуулалт* гэнэ. Жишээлбэл Барилгын тухай хуулиар барилга гэж юуг хэлэх, хэрхэн барих, ямар стандартыг мөрдөх,

¹⁹ Kinga Hiller: Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, Berlin 2001, 128.

²⁰ Үүнийг материаллаг тэгш байдлын зарчим буюу тэгш байдлыг бодитоор хэрэгжүүлэх гэж бас тайлбарлаж болох тухай: Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously, Duckworth 1978.

²¹ Н.Лүндэндорж: Үндсэн хуулийн тайлбар, Анхны хэвлэл, 73 дахь тал.

²² Д.Гангабаатар: Үндсэн хуулийн эрх зүй, 2019 он, 3 дахь хэвлэл, 106-107 дахь тал.

ямар зөвшөөрөл авах тухай заасан байдаг нь барилга хэмээх өмчийн объектын агуулгыг тодорхойлж буй хэрэг мөн бөгөөд зарим зохицуулалт нь өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах шинжтэй байх нь ойлгомжтой.

а). Барилга барих эрх чөлөөг ҮнХ-иар хамгаалсан эсэх. Хөршийн эрхийг хүндэтгэх, нийтийн эрх ашгийн үүднээс газар, үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөх эрхийг хязгаарлах явдал нэгэнт уламжлал болсон. Өмчийн нийгмийн чиг үүрэг ҮнХ-ийн 5.2, 6.2/6.3-т зааснаар юуны өмнө газар, үл хөдлөх хөрөнгийн эрхийг түлхүү хязгаарлахад чиглэдэг. Ялангуяа газрын өмчлөх эрхийн зохистой хязгаарлах нь нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалахад чухал үүрэгтэй бөгөөд макро эдийн засгийн болон нийгмийн ач холбогдлоороо бусад эд хөрөнгөтэй зүйрлэхийн аргагүй юм. Тиймээс газрыг эрх зүйн гүйлгээнд хөдлөх хөрөнгийн адил оруулах, авч үзэх боломжгүй. ҮнХ-ийн өмчийн баталгаа нь хийсвэр харьяалал тогтоож, түүнийгээ эрх зүйн багц зохицуулалтаар барихыг хэлдэггүй, харин тодорхой өмчийн объектын нийгмийн чиг үүргээр нь хувийн болон нийтийн эрх зүйн хууль тогтоомжид тусгаж зохицуулахыг шаарддаг. Эдгээр хэлбэрийг өөр хооронд нь холбож буй ҮнХ-ийн зарчим нь хувь этгээдийн чөлөөтэй, өөрийн дураар ашиглах, захиран зарцуулах бөгөөд энэ нь өмчийн эрх зүйн харьяаллын гол утга учир мөн тул өмчлөх эрхийн гол цөмийг бүрдүүлнэ. Өмчийн агуулга, хязгаарлалтыг тогтоож буй хууль нь өмчлөх эрх, түүнийг хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлж, хязгаарлаж байдаг. Тухайлбал замбараатай хот төлөвлөлт хийх, байгаль орчныг хамгаалах, урлаг соёлыг дэмжих зэрэг тодорхой зорилгоор нөхцөлдсөн хэм хэмжээний нийлбэрийг кодификацжуулан баталдаг. Тэгэхээр барилга хот төлөвлөлтийн тухай хууль тогтоомжид зөвшөөрсөн хүрээнд л “барилга барих эрх чөлөөг” олгох бөгөөд холбогдох хуулиас гадуур өмчлөх эрхийн нэг хэсэг хэмээн хэрэгжүүлэхээр шаардах боломжгүй.

б). Эдийн засгийн зохицуулалт. Өмчлөх үндсэн эрхийн агуулгыг нийтийн болон иргэний эрх зүйн холбогдох зохицуулалттай нэгдмэл байдлаар ойлгох ёстой.

Жишээ нь барилгын зураг төслийг зурж, хэрэгжүүлэхэд уг зураг төслийг бэлтгэж буй этгээд холбогдох мэргэжлийн сургуулийг дүүргэсэн, мөн энэ чиглэлээр мэргэшсэн байхыг шаардана. Мөн шинжээч, эмч зэрэг өндөр мэргэжлийн ур чадвар шаардсан ажилд ийнхүү мэргэшлийн шаардлага тавигдана. Энэ төрлийн хуулийн заалтыг пропорциональ буюу бусдын эрхийг хязгаарлах үйл ажиллагаа явуулахад зайлшгүй байх урьдач нөхцөл гэж үздэг тул тухайн эрхийн агуулгыг тодорхойлдог ҮнХ-д нийцэж буй зохицуулалт гэж нэрлэдэг.

Үндсэн эрхээр хамгаалагдсан өмчийн мөн чанарыг нийтийн болон иргэний эрх зүйн эдгээр зохицуулалтаас ангид бус, харин өмчийн салшгүй хэсэг гэж ойлговоос үүнийг өмчлөх эрхийн эсвэл бусад үндсэн эрхийн хязгаарлалт биш, харин *агуулгын зохицуулалт* гэж үзнэ. Агуулгын зохицуулалт нь өмчийн хамгаалах хүрээг хөнддөг учраас хязгаарлалттай ижил гэсэн ойлголт түгээмэл. Энэ зохицуулалтын хүрээнд хамаарах үйлдэл нь мэргэжлээрээ ажиллах, мэргэжлээ сонгох иргэний эрх чөлөөг хязгаарлаагүйн адил өмчлөх эрх ч мөн ийм заалтын улмаас зөрчигдөхгүй. Гэсэн хэдий ч өмчийн баталгааны хамгаалалтыг хөндсөн, түүнд нөлөөлсөн эдгээр зохицуулалт нь байнгын орлогыг баталгаажуулах зорилготой тул техникийн төлөвлөлтийн шинжтэй гэжээ.

Пост-социалист орнууд ҮнХ-ийн өмчийн баталгааны хамрах хүрээг тодорхойлохдоо ихэвчлэн Германы ҮнХШ-ийн жишгийг дагаж байгаа нь Унгар, Серби болон Балканы хойг дахь улсуудын ҮнХШ-ийн практикаас илт харагддаг²³. Өмчлөх эрхийн хамгаалалтын хамрах хүрээ нь өмчлөгч, өмчийн объект, түүний чиг үүрэг, эрхийн хязгаарлалтын төрлөөс хамаарч харилцан адилгүй байхаар эдгээр орнууд тодорхойлдог. ҮнХ-ийн өмчийг хамгаалах хүрээ нь иргэний эрх зүйн хийсвэр өмчийн хамгаалалтаас ялгаатай; тодруулбал негатив болон туйлын эрхийн зарим хэсэг болох эзэмшил, ашиглалт, захиран зарцуулах эрх нь тус тусдаа ҮнХ-ийн өмчийн хамгаалалтад багтах бус, харин нэгэн цогц ойлголт болж хамгаалагдана. Түүнчлэн хувь хүний эрх чөлөөг хамгаалах өмчийн чиг үүргээс өмчлөх эрх нь нийгмийн хамгааллын шаардах эрхийг шилжүүлсэн хөрөнгийн оронд хамгаалах үзэгдэл ч гарч байна.

в). Захиргааны хэм хэмжээний актаар өмчлөх эрхийн агуулгын хязгаарлалт тогтоох тухай. МУ-ын ҮнХ-ийн 5.3-ын зохицуулалт нь газар, үл хөдлөх, хөдлөх болон бусад хөрөнгийн алинд нь ч хуулиар хязгаарлалт тогтоож болох тухай *Legaltheorie*-н уламжлал бүхий заалт юм. Өмчлөх эрхийн хязгаарлалтын ангилал, төрлийг МУ-ын ҮнХ-д тусгай нэр томъёо оноон хуульчлаагүй тул дээрх асуудлыг мөн чанарын хувьд өмчийг хураах, дайчлах зэргээс хөнгөн эсвэл бага хэмжээний хязгаарлалт болох агуулгын ангилалд хамаатуулж үздэг. Захиргааны актаар өмчлөх эрхийн харилцааг “тодруулан” зохицуулсан тохиолдол ялангуяа газар өмчлөх харилцаанд элбэг гарч байдаг²⁴. Жишээ нь “Нийслэлд бүртгэлтэй иргэдийн гэр бүлийн хэрэгцээний зориулалтаар газар өмчлөх эрхийн нэгж талбарын байршлыг сонгох үйл ажиллагааг цахим хэлбэрээр зохион байгуулах журам”, “Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт газрыг нөхөн олговортой эргүүлэн авах, солих журам” зэргийг энд дурдаж болно. Нийгмийн суурь харилцааг формал хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрээр зохицуулах ёстой боловч ЗЗНДН болон тодорхой салбарын өдөр тутмын асуудлыг хууль тогтоогч зохицуулах боломж байдаггүйтэй холбогдон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад хэм хэмжээ тогтоох эрх хэмжээ олгох хэрэгцээ гардаг²⁵. ЗЕХ-ийн §11, Засгийн газрын тухай /ЗГТХ/ хуулийн §30.2-т нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээний акт гаргах эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд олгосон нь газар өмчлөхтэй холбоотой зарим харилцаанд захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах эрх зүйн үндэс мөн гэжээ²⁶. Захиргааны байгууллагаас харин ихэвчлэн ЗЗНДТХ-иар олгосон эрх хэмжээний заалтыг иш үндэс болгодог аж. Өмчлөгчийн эрхийг хязгаарлах эрх зүйн үндэс, цар хүрээг ҮнХ-ийн 16.3, 6.2-т тусгах ба улмаар газрын тухайд МУИГӨТХ-ийн §9 зэрэг ердийн хуулиар ҮнХ-д нийцэх хязгаарлалт тогтоосон. Газрын харилцаанд өмчлөх эрхийг гагцхүү формал хуульд тусгахыг ҮнХ-ийн 5.3 зөвшөөрсөн нь өмчлөх эрхийн хуульчлагдаагүй орчинд захиргааны хэм хэмжээний акт батлах боломжгүй аж²⁷.

4. Өмчлөх эрхийн хязгаарлалт:

Жам ёсны эрх зүйн хөгжлийн оргил үед ч нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс өмчлөх эрхийг хязгаарлахыг хүлээн зөвшөөрч байсан бол өдгөө ҮнХ-ийн 5.3 болон

²³ Kinga Hiller: Eigentumsгарantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, Berlin 2001, 135; Daniela Jetzinger: Das Grundrecht auf Eigentum in den Transformationsstaaten des Balkan, 2005 он, 4.2.

²⁴ Ц.Цогт: Захиргааны хэргийн шүүх, 2019 он, 251-259 дэх тал.

²⁵ Ц.Цогт: Захиргааны хэргийн шүүх, 2019 он, 252 дахь тал.

²⁶ Ц.Цогт: Захиргааны хэргийн шүүх, 2019 он, 254 дэх тал; Ц.Цогт: Захиргааны хэм хэмжээний акт, 1 дэх тал, www.legaldata.mn.

²⁷ Ц.Цогт: Захиргааны хэргийн шүүх, 2019 он, 255 дахь тал.

16.3-т энэ үндсэн эрхийг хуулиар хязгаарлахыг зөвшөөрсөн²⁸. Хууль тогтоомжоор өмчийг хязгаарлах явдал нэмэгдэж байгаатай уялдуулан өмчийг хураах гэсэн ойлголтыг өргөн хэрэглэж байна. Өмчлөх эрхийг ноцтой хязгаарласан шалтгаанаар нөхөн олговор олгох тохиолдлын адил өмчлөх эрхийг ямар ч нөхөн олговоргүй хүлцэн тэвчих тохиолдлууд нэмэгдэж байна.

а). Өмчийг хураах/ дайчлах. Энэ ойлголт нь иргэдийн хувийн өмчийн хүрээнд яригдаж байгаа нь бусад өмчийн хэлбэр хязгаарлалтгүй хэмээн ойлгоход хүргэж, тэгш хандах зарчим хөндөгдөх бололцоог бүрдүүлнэ. Эдгээрийг зөвхөн *1/.формал хуулиар зохицуулсан тохиолдолд 2/. хуульд заасан журмаар мөн 3/. хуульд заасан зорилгын төлөө* авч хэрэгжүүлж болно. Төр нь нийтийн хэрэгцээнд зориулан үл хөдлөх хөрөнгийг Иргэний хуульд заасан гэрээгээр олж авах боломжгүй нөхцөлд шууд өөрийн мэдэлд шилжүүлэн авахыг жишээлбэл ҮнХ-ийн 6.4-т дурдсан өмч хураах гэж үзнэ. Гэсэн хэдий ч өмчийг хязгаарлах бүх арга замыг тодорхой ангилахаас зайлсхийдэг уламжлал нь аливаа арга хэмжээг мөн чанараар нь өмчийн хязгаарлалт, хураах хоёрын ялгааг нарийн тогтооход саад болсоор байна. ҮнХ-ийн өөрийн дотоод үнэлэмж нь өмчлөгч нь төрөөс нөхөн төлбөр авахгүйгээр хязгаарлалтыг хүлцэн тэвчих үүрэгтэй эсэх, эсвэл өмчлөх эрхийг нь хязгаарласан, өмчлөгчид тэгш бусаар нөлөөлж буй хязгаарлалтын улмаас нөхөн төлбөр шаардах эрх эдлэх боломж бий эсэхээс хамаарч хураах, дайчлах үйлдлийг ялгах зохицуулалт үйлчилнэ.

- **Хуулиар хязгаарлах vs. Захиргааны журмаар хураах:** Зарим судлаачид үүнийг урьдчилаад хууль гаргах объектив эрхийн утгаар бус, дайчлан авсан нь субъектив иргэн хүний өнцгөөс эрхийн зөрчлөөр илэрч байх явдал гэжээ. Гэвч өмч хураах, дайчлан авах нөхцөлд *хуулийн зохицуулалт* шаардлагатай тал дээр маргаан байхгүй. Үүний зэрэгцээ шүүхийн шийдвэргүйгээр захиргааны журмаар өмчийг хураан авах тохиолдол шилжилтийн үеийн тогтолцоонд хэвийн үзэгдэл байсныг ҮнХ-ийн 35.3-т заасан зохицуулалт эсэргүүцэх агуулгатай, ийнхүү шүүхийн шийдвэргүй өмч хураан авсан тохиолдолд өмчлөгчийн зүгээс шүүхэд хандах эрх нь нээлттэй байгаа ч үүнийг урьдчилаад шүүхийн шийдвэр гарах зайлшгүй шаардлага гэж үзэх боломжтой. Энэ хүрээнд шүүхийн практик зөрчилтэй хэвээр байна. Өмчийг хураах тохиолдол нь ЭХ-д заасан тохиолдолд формал хуулийн үндэслэл байх боловч, ЗГ-ын тогтоол эсвэл ЗЗНДН-ийн журамд заасан нөхцөлд хэрхэх вэ гэдэг асуулт гардаг. Жишээ нь байгалийн дархан цаазат газрын ангилалд төрийн болон хувийн өмчийн нутаг дэвсгэрийг шилжүүлэх нөхцөлд аль алиных нь хувьд өмчийн хязгаарлалт хийгдэж байна. Хувийн өмчийг хураах гэдэгт иргэдийн хувьд шилжсэн өмчийн асуудал биш бөгөөд МУ дахь нийтийн өмчийн концепц нь төрийн өмчийг төр хувьдаа өмчлөх тогтолцоо гэж харах бололцоог бүрдүүлэхгүй, мөн адил тэгш хамгаалалт олгох тал дээр төрийн өмчид сул хандах, төрийн байгууллагын өмчийг хурааж, өөр байгууллагын өмчид шилжүүлэх нөхцөлд ҮнХ-д заасан өмчийн баталгаа үйлчлэхээргүй нөхцөлд хүргэж, төрийн өмчийн их дээд сургууль, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өмчлөх эрхийг ноцтой зөрчих нь хэвийн үзэгдэл мэт буруу ойлголт төрүүлдэг. Энэ зөрүүг арилгах зорилгоор ҮнХ-ийн 6.4-т газрыг нөхөн олговортойгоор солих, эргүүлэн авах тухай зохицуулалт тусгасан ба эдгээр нь төрийн өмчийн газрыг эргүүлэн авах нөхцөлд мөн адил үйлчлэхээр байна.

²⁸ Д.Гангабаатар: Үндсэн хуулийн эрх зүй, 2019 он, 3 дахь хэвлэл, 106-111 дэх тал.

- **Нийтийн ашиг сонирхлыг тайлбарлаж буй байдал.** Өмчийн хязгаарлалт нь ялангуяа үл хөдлөх хөрөнгө болон газрын өмчлөх эрхийг хязгаарлах нөхцөлд яригдах ба нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс өмч хураах сонгодог урьдчилсан нөхцөлд байгаль хамгаалал, хүн амын эрүүл мэнд, үндэсний аюулгүй байдалд харш байдлаар ашиглах хэмээн ҮнХ-ийн 6.4-т томъёолсон.

Мал аж ахуйн зохистой бус тархалт, ургамлын аймгийг бүрмөсөн устгаж буй нөхцөлд мөн төрийн хамгаалалтад буй мал аж ахуй эсвэл түүнийг маллаж буй этгээдийн хадлангийн зохисгүй хураалт, зан үйл болон нөгөө талаас ховор ургамлын устах эрсдэл, цэвэр усны нөөцийн асуудал зэргийг мөн л ҮнХ-ийн энэ зохицуулалтын хүрээнд дэнслэн үзэх боломжтой. Нийтийн ашиг сонирхлыг маш өргөн хүрээнд тодорхойлох боломжтой бөгөөд нийтийн ашиг сонирхол илт хангагдаагүй бол хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааны цар хүрээ хязгаарлагдмал болно.

ҮХЦ-ээс нийтийн ашиг сонирхлыг хянан шалгах хүрээ нь хууль тогтоогчийн сонгосон арга хэрэгсэл шаардлагатай эсэхийг дүгнэхэд чиглэхгүй, харин ҮнХ-ийн 6.4 болон 5.3, 16.3-т дурдсан нийтийн ашиг сонирхлын элементийг үндэслэлтэй эсэх, өөрөөр нийтийн ашиг сонирхлын төлөө гэдэг нь ҮнХ-иар хамгаалагдсан бусад эрхийг зөрчиж буй эсэхийг голчлон шалгана. Дээр дурдсан уурхайн талбайг байгалийн нөөц газар болгох агуулгын хувьд зохистой эсэхэд бус, харин байгаль хамгааллын ноцтой шаардлага бий эсэхийг голчлон анхаарчээ. Хууль тогтоох байгууллага нь мэдээж эдийн засгийн бодлого, төрийн дангаар эзэмшдэг хөрөнгийг хуваарилах чиглэлээр асар их эрх чөлөө эдэлдэг. Энэ эрх чөлөө нь бараг хязгааргүй олгогдсон мэт үзвэл энэ нь ҮнХ-ийн хяналтын хүрээг хэт багасгах бодит нөлөө үзүүлж, шүүхэд сөргөөр нөлөөлөхүйц байдлаар хяналт тэнцвэрийн зарчим алдагдахад хүргэнэ.

б). Нөхөн олговор олгох зарчим. Нөхөн олговрын зарчим нь хувийн өмчийг дайчлан авахтай холбоотой (ҮнХ-ийн 16.3) эсвэл газрыг тусгай хэрэгцээнд үндэслэн эргүүлэн авах (ҮнХ-ийн 6.4) нөхцөлд яригдана. Нөхөн олговрыг *урьдчилсан, шударга процесс ажиллагааны* явцад гэсэн 2 шаардлагаас бүрддэг хэмээн үздэг судлаачид²⁹ нь АНУ-ын эрх зүйн *takings*-тэй холбоотой практикт хэвшсэн ойлголт юм. Энэ талаар ҮнХ-ийн 6.4 болон 5.3, 16.3-т шууд заагаагүй. Социалист шинжтэй өмчийн хууль тогтоомжид өмчлөх эрх бүхий байгууллагууд нөхөн төлбөрийн хэмжээг тогтооход ихээхэн хязгаарлалт тавьж байсан нь нөхөн олговрын өнөөгийн зохицуулалтад тусгалаа олсон байх талтай тул эдгээрийг ҮнХ-д нийцэх байдлаар тайлбарлах шаардлагатай.

- **Нөхөн олговрыг бүрэн хэмжээнд, урьдчилан олгох зарчим.** Өмчлөх эрхийн хязгаарлалтыг зөвтгөж буй хэм хэмжээ нь гэхдээ өмчийн объектын үнэлгээг өөртөө шингээсэн ойлголт юм. Хэрэв нөхөн олговрыг өмчийн объектын зах зээлийн үнэлгээнээс доогуур тогтоовол төр үндэслэлгүй хөрөнгөжсөн хууль бус үйлдэл болно.

Жишээлбэл ҮнХ-д заасан иргэдийн өмчийг дайчлан авахад төлөх нөхөн олговрын талаарх нэгэн судалгаанд³⁰ 2011 оны 6 дугаар сарын 27-ны НИТХ-ын 92-р тогтоолоор Сүхбаатар дүүргийн 9, 10, 11,12-р хорооны айлуудын хувийн өмчийн газрыг нэг метр квадратыг 100000 төгрөгөөр үнэлэн төрийн тусгай хэрэгцээнд авч

²⁹ Н.Лүндэндорж: Үндсэн хуулийн тайлбар, Анхны хэвлэл, 89 дэх тал.

³⁰ Ж.Сайнхишиг “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хувийн өмчийг дайчлан авах эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал” (2012), 3 дахь/дэх тал, <https://legaldata.mn/b/1716>.

байгаа талаар дурджээ. Газар дайчлан авах үндэслэл болсон улсын тусгай хэрэгцээ гэдэгт суурин байгуулах, зам тавих буюу суваг хоолой тавих улсыг ба хамгаалах зориулалт бүхий зайлшгүй хэрэгцээг өөрөөр шийдвэр бололцоогүй болсон нөхцөл байдлыг ойлгоно.

Дээрх тогтоол болон газрыг төрийн хэрэгцээнд авч буй байдлыг ҮнХ-ийн 16-р зүйлийн 3 болон 6.4-т заасан газартай холбогдон авах нөхөх олговрыг тогтоохдоо хамт хэрэглэж ба хувийн өмчийг (байшин барилга зэрэг бусад үл хөдлөх хөрөнгө) дайчлан авахад төлөх нөхөх олговор нь зах зээлийн ханшнаас хэт доогуур байсан³¹. 2000 онд хэвлэгдсэн ҮнХ-ийн тайлбарт ‘хувийн өмчийн газрыг солих буюу эргүүлэн авах тохиолдолд нөхөх олговрыг улсаас төлөх ёстой хэмээгээд, газрыг авахаас өмнө бүрэн хэмжээнд олгосон байх ёстой зайлшгүй шаардлагаар газрыг улс эргүүлэн авч байгаа бол газраа өгсөнтэй холбогдох зардлыг газрын үнэлгээний хамт бүрэн хэмжээгээр төлөх учиртай гэжээ. Г.Совд³² нөхөх олговор нь а/ урьдчилан олгогдсон байх, б/ тухайн газар болон үл хөдлөх хөрөнгийн *бодит үнэлгээ*тэй дүйж байх гэсэн шаардлагыг чухалчилсан бол Т.Сэнгэдорж³³: "... улсын тусгай хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн газрын зарим хэсгийг буюу бүтнээр нь уг газрыг өмчлөгч иргэнтэй урьдчилан тохиролцсоны үндсэн дээр төрөөс нөхөх олговортойгоор эрүүлэн авч болох ч энэ нь нийгмийн зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд газар өмчлөгч иргэнийг хохироохгүйн тулд түүний газартаа зориулсан хөрөнгө мөнгийг төрийн зохих байгууллага нөхөн төлөх үүрэгтэй гэжээ. Энд мөн өмчлөгч иргэнийг хохироохгүй байхаар нөхөх олговор олгох ёстой гэсэн санаа тусгалаа олсон. Тиймээс дээр дурдсан газрыг төрийн хэрэгцээнд зах зээлийн үнээс хэт доогуур үнээр авсан үйлдэл нь ҮнХ-д харш байна. Гэсэн ч тухайн үед ҮнХ-д нөхөн олговрын хэмжээ тодорхой заагаагүй хэмээн дээрх НИТХ-ын 92-р тогтоолыг баримталж, СБД-ийн 3 хорооны газрыг төрийн мэдэлд авч байв. Энэ нөхцөл байдлыг судлаач харьцуулсан эрх зүйн үүднээс судлан 1/. ҮнХ-ийн 6-р зүйлийн 4 дэх хэсэг. 16-р зүйлийн 3-т “шударга нөхөх олговор төлнө” гэж өөрчлөлт оруулах; 2/. Нөхөх олговрын тухай тусгайлсан хууль батлан гаргах ба уг хуульдаа иргэдийн газрыг шударгаар үнэлэх журам. уг ажиллагааг гүйцэтгэх этгээдийн эрх, үүрэг болон нөхөх олговрыг хэзээ. ямар хэлбэрээр олгох талаар тодорхой зохицуулах; 3/. иргэд өмчийг нь албадан авахтай холбогдуулан эрх нь зөрчигдсэн гэж үзвэл уг асуудлаа шийдвэрлүүлэх, эрхээ сэргээлгэх арга механизмыг хуульд онцгойлон зааж өгөх шаардлагыг тавьсан³⁴ нь өмнөх бүлэгт дурдсан АНУ-ын эрх зүйн *takings*-тэй холбоотой практикийг МУ-д бодитоор хэрэгжүүлэх тухай санал юм.

Дээрхээс үзвэл юуны өмнө өмчлөх эрхийн агуулгын зохицуулалт болон хураах, дайчлах, эргүүлэн авах ойлголтыг нэгтгэсэн “хязгаарлалт” хэмээх ухагдахууныг хооронд нь ялгаж, 2 түвшинд хуваах эсвэл агуулгын хязгаарлалт, өмч хураах хэмээн олон улсад хэвшсэн тодорхой нэр томъёог шууд ашиглах боломжтой. Нөхөн олговоргүй өмчийг хураах, эргүүлэн авах заалтууд нь уг арга хэмжээ үндсэн эрхийн цөмийг хязгаарлаагүй буюу пропорциональ бус нөхцөлд ҮнХ-д нийцэх бол нөхөн олговор олгох ёстой дайчлах зэрэгт үүнийг олгоогүй, нөхөн олговрын хэмжээ шударга бус нөхцөлд ҮнХ зөрсөн гэж үзнэ. Ийнхүү өмчийг мөнгөөр орлуулах боломж

³¹ Мөн тэнд, 8-9 дэх тал.

³² Г.Совд: ҮнХ-ийн тайлбар толь, 1999 он.

³³ Т.Сэнгэдорж: МУ-ын Газрын эрх зүй, 2002 он.

³⁴ Ж.Сайнхишиг “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хувийн өмчийг дайчлан авах эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал” (2012), 10 дахь/дэх тал, <https://legaldata.mn/b/1716>.

нь хууль тогтоох эрх мэдлийг илүү чөлөөтэй зохицуулалт хийх нөхцөл болж байна. Үр дүнд нь өмчлөх эрхийн аливаа халдлагын хүрээнд маш олон ангиллыг бий болгох боломжтой.

V. Хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн ҮнХ-ийн хяналтыг үр нөлөөтэй болгох арга:

1. ҮнХ-ийн өмчийн концепцийг ҮХЦ хэрэгжүүлж буй байдал:

Хууль тогтоогч 1992 оны ҮнХ, түүний нэмэлт өөрчлөлтүүдээр социалист өмчийн ойлголтоос хөндийрч, өмчийн концепцийг либерал загварт нийцүүлэх зарим алхмыг хийсэн нь МУ-ын ҮХЦ³⁵-ийн шийдвэрүүдээс харагдах ба энд өмчлөх эрхийн баталгааг тусгасан байдлыг авч үзвэл өмчийн тухай ойлголт өөрчлөгдсөөр байна. Шүүх хувь хүний эрх чөлөө, ялангуяа эдийн засгийн үйл ажиллагааны эрх чөлөөний илэрхийлэл болсон шийдвэрийг ихээр гаргахдаа өмчийг төрийн үйл ажиллагаанаас хамгаалахаас гадна холбогдох иргэний эрх зүйн хэм хэмжээг тайлбарлах чиг үүрэгтэй. ҮХЦ нь үндсэн эрхийг тайлбарлах явцдаа ашиг сонирхлын зөрчилдөөнийг ҮнХ-ийн сөргөлдөж буй үндсэн эрхийг практик конкорданцын аргаар тэнцвэржүүлэхийг хичээх тусам өмчийн тухай ойлголт өөрчлөгдөж, нийгэм дэх зөрчилдөөн намжиж, зүй ёсны голдиролдоо орно гэсэн хүлээлт бий. Энэ чиг үүргийнхээ хүрээнд ҮХЦ-ээс ҮнХ-ийн 16.3-т заасан өмчлөх эрхийн баталгааг өргөжүүлэн тайлбарлах, хөрөнгийн эрхийн болон гэрээний чөлөөт байдлын эрхүүд зөрчигдсөн нөхцөлд ч өмчлөх эрхийн хамгаалалт олгон шийдвэрлэх нь элбэг³⁶.

Гэхдээ ҮХЦ-ийн практикт ҮнХ-ийн институт хоорондын маргаан, хэм хэмжээний хийсвэр хяналт, үндсэн эрхийн хяналтыг хэрхэн гүйцэтгэж буй аргачлал бүрэн төлөвшөөгүй, өмчлөх үндсэн эрхийн болон өмчийн институтийн бусад хэм хэмжээг ялгаж салгахад бэрхшээл тулгарч байна. ҮХЦ нь өмнөх шийдвэртээ УИХ-аас тогтоосон хугацаанд газар өмчлөх эрхийн талаар хууль тогтоомж гаргаж чадаагүйгээс болж ИХ-ийн §100.4-ийн зохицуулалтыг хүчингүй гэж үзэх эсвэл ҮнХ-ийн үзэл баримтлалд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэх талаар ҮнХ-ийн гомдлыг удаа дараа хянан шийдвэрлэх шаардлагатай болсон³⁷. Өмчийн баталгааг эрх зүйн хувьд тогтвортой болгохын тулд ҮХЦ нь бусад ҮнХШ-үүдийн адил анхнаасаа хатуу байр суурь баримталж, Европын Хүний эрхийн шүүх, мөн Германы BVerfG, зүүн Европын ҮнХШ-үүдийн болон АНУ-ын шүүхийн шийдвэрээс жишиг авах ёстой. Дотоодын шүүхийн практикт ОХУ-ын ҮнХШ-ийн практик ихээхэн нөлөөлж байсан нь илт. Эдгээр ҮнХШ-үүдийн байр суурь нь засгийн газар, парламенттай харьцуулахад ҮнХ-т эрх зүйт төрийн формал болон материаллаг агуулга хоорондын хурцадмал байдлыг шийдвэрлэхдээ формал үзэл баримтлалыг хэлбэржүүлж, тэдгээрийг догматик онолын дагуу баталгаажуулж ирсэн.

ҮХЦ-ийн харьяалан шийдвэрлэх маргаанд үндсэн эрхийн маргаан сонгодог утгаараа тусгалаа олоогүй ч иргэдийн өргөдөл, гомдол, мэдээллийн журмаар өмч хувьчлалын асуудлыг хянах боломж ҮХЦ-д элбэг тохиосон ч өмчийн баталгааны

³⁵ Үндсэн хуулийн шүүх байгуулах эрх зүйн үндэс нь 1992 оны ҮнХ-ийн 5-р бүлэг 60.1, 64.1 бөгөөд 1992 оны 5-р сарын 8-ны өдрийн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль /ҮнХЦТХ-ийн §52-р зүйлийн 2/ юм. Улмаар 1997 онд ҮХЦМШТХ-ийг баталсан.

³⁶ МУ-ын ҮХЦ-ийн шийдвэрийн эмхэтгэл, VI боть, 2017 он, 359-с эхлэх шийдвэр.

³⁷ 1995 оны 03.09-ны өдрийн ҮХЦ-ийн дүгнэлт: Монгол Улсын Газрын тухай хууль болон Иргэний хуультай холбогдсон маргааныг хянан хэлэлцсэн тухай, Дугаар 03, <https://legalinfo.mn/mn>.

цар хүрээг бүрэн тодорхойлж чадаагүй. ҮнХ-ийн 16.3 нь дангаараа өмчлөх эрхийн баталгааг илэрхийлэхэд хангалтгүй бөгөөд агуулгын хувьд үүнийг хувийн чөлөөт байдлын зарчим, түүний зайлшгүй илрэл болох гэрээний эрх чөлөөгөөр баталгаажуулах ёстой³⁸. Түүнчлэн хувийн өмчийн институтын болон субъектив эрхийн баталгаа нь ҮнХ-ийн 5.2-т оршиж байна³⁹. Пост-социалист улсын ҮнХШ-ийн практикт өмчийн баталгаа олгож буй хэм хэмжээг ҮнХ-ийнхаа төрийн тогтолцооны хэсэгт тусгасан нь үндсэн эрхийн баталгаа гэж үзэхэд саад болохгүй гэж үздэг жишээг Унгарын ҮнХШ-ийн шийдвэрүүдээс харах боломжтой⁴⁰. ҮнХЭЗ-н өмчийн баталгааны цар хүрээг тодорхойлохдоо иргэний эрх зүйд түгээмэл жам ёсны эрх зүйн сонгодог либерал өмчийн ойлголтоор тайлбарлаж, биет эд юмсыг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах болон бусад тоо томшгүй олон эрх хэмжээнээс бүрдэнэ⁴¹ гэж үзэх нь бусад орны ҮнХШ-ийн практикт байсан. Зах зээлийн эдийн засгийг либерал загварт нийцүүлэн ойлгох нөхцөлд өмчлөх эрх нь туйлын эрхийн ангилалд багтаж, үүний хязгаарлалт бүр нь өмчлөх эрхийн мөн чанарт халдсан үзэгдэл гэдэг⁴². Харин өмчийн талаарх ҮнХЭЗ-н ухагдахуун нь иргэний эрх зүйн өмчийн ойлголтоос илүү өргөн утгатай бөгөөд өмчийн объектын олон янз байдал өмчийн ухагдахууныг ҮнХ-ийн түвшинд өргөн цар хүрээтэй байхаар боловсруулахыг шаардана.

Тухайлбал ҮнХЭЗ-н өмчийн ойлголт нь иргэний эрх зүй дэх өмч хэмээх ойлголтоос хамаагүй өргөн утгатай байх ёстой. Жишээ нь пост-социалист Унгар улсад төрийн өмчийн компани, үйлдвэрийн газрыг хувьчлан авах явцад шуурхай удирдлагын эрхийг хэрэгжүүлэгч этгээд өмчлөх эрхийн хамгаалалт эдэлж болох тухай шийдвэрүүдэд иргэний эрх зүйн өмчийн ойлголтыг илүү өргөжүүлэн тайлбарлаж байсан⁴³. Хожим нь үл хөдлөх хөрөнгийн баталгааны хамгаалалтын хамрах хүрээг өргөтгөж, оюуны өмч болон бусад хөрөнгийн эрхийг хамруулсан. Учир нь эдгээр хөрөнгийн эрх нь тогтмол орлоготой болох зорилгоор бүтээгдэж, зах зээлд нэвтрүүлж, хэрэгжүүлсэн техник төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны үр дүн юм. Мөн өмчийн эрх зүйн биет эд юмсаас гадна өөр бусад бүх өмчийн эрх зүйн шинжтэй байр суурийг тухайлбал цахим эринд шилжиж буйн хирээр цахим орчинд буй дижитал токеен, NFT зэргийг ҮнХЭЗ-н өмчийн баталгаагаар хамгаалах хандлагыг баримтлах шаардлагатай. Энэ үзэгдэл мөн МУ-ын хууль зүйн шинжлэх ухаанд нэвтэрч байгаа нь ҮнХ-ийн өмчийн баталгаа үл хөдлөх, хөдлөх хөрөнгөөс өргөн хүрээнд хэрэглэгдэж буйгаар харагдана. Өмчийн баталгааг хамгаалах цар хүрээний тухай шүүхийн практикт *usus, fructus, abusus* гэх дээр дурдсан 3 ангилал хэвээр байгаа ч эдгээр арга барилаас татгалзах шаардлага бий.

2. Хяналтын хэлбэрийг өргөжүүлэх нь:

ҮХЦ-д маргаан шийдвэрлэх ажиллагаа нь иргэд заавал өөрт хамааралтай асуудлаар бус, харин ҮнХЦТХ-ийн §8-д заасан агуулгаар хандах *actio popularis* хэлбэрээр бүтээгдсэн ба хэн ч өргөдөл, мэдээлэл өгөх боломжтой байгаа нь хийсвэр

³⁸ Б.Буянхишиг: ҮнХ-иар эдийн засгийн эрх чөлөөг хангалттай хамгаалсан уу?, ҮнХ ба эрх зүйт ёс эмхэтгэл, 20..., дахь тал.

³⁹ Н.Лүндэндорж: МУ-ын ҮнХ-ийн шинжлэх ухааны тайлбар, 2022 он, 62/65 дахь тал.

⁴⁰ Мөн энэ номын §4 II 1-ийн төгсгөл хэсгээс үзнэ үү.

⁴¹ ХЗСан: МУ-ын ҮнХ-ийн тайлбар, 2009 он, 26 дахь тал; Н.Лүндэндорж: МУ-ын ҮнХ-ийн шинжлэх ухааны тайлбар, 2022 он, 62/65 дахь тал.

⁴² Нийтийн эрх зүй дэх рецепцийн үзэгдэл: Ц.Цогт, Захиргааны шүүх.

⁴³ Унгарын ҮнХШ-ийн суурь шийдвэр: АВН 64/1993; Бруннер / Солём, Бруннер, Георг / Солём, Ласло: Унгар дахь Үндсэн хуулийн харьяалал / Шүүхийн шийдвэрийн дүн шинжилгээ, цуглуулга 1990 - 1993 он, Баден-Баден 1995 он, 539-р тал. Герман орчуулга.

хэм хэмжээний хяналт ҮнХЭЗ-д давамгайлсан процессын эрх зүйн үндэс болжээ⁴⁴. Хэм хэмжээний хийсвэр хяналт нь зөвхөн формал хууль төдийгүй бүх төрийн ерөнхий, хийсвэр хэм хэмжээний актыг, тухайлбал бусад дүрэм, журам, тогтоол, шийдвэрийг хянахад зориулан бүтээгдсэн. ҮнХЦТХ-ийн §8-д заасан хийсвэр хяналт нь барууны ҮнХЭЗ дэх ҮнХ тайлбарлах аргатай төстэй хийсвэр үндсэн хуулийн хяналт бөгөөд негатив ҮнХ-ийн хяналтыг мөн хамарсан ойлголт юм. Үр дүнд нь ҮХЦ-ийн шийдвэр нэг талаас ҮнХ-ийг зөрчсөн хуулийг хүчингүй болгох агуулгатай эсвэл хуулийг ҮнХ-д нийцэх агуулгаар тайлбарлан хэрэглэх зааварчилгаа бүхий байж болно.

Пост-социалист хэв маягийн ҮнХШ-д гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, мөн шүүхийн шийдвэрээр ҮнХ-д заасан үдсэн эрх зөрчигдсэн хэмээн хандах жинхэнэ ҮнХ-ийн гомдол ХБНГУ-д хөгжсөн хэлбэрээр түгээмэл болж чадаагүй байна⁴⁵. Үндсэн эрхийн зөрчлийг арилгах арга хэмжээ нь тэгэхээр шууд ҮХЦ-д хандах бус, харин төрийн үйл ажиллагааны үндэслэл болсон хууль эрх зүйн зохицуулалтыг хүчингүй болгож, нөхцөл байдлыг шууд бусаар залруулах л боломжтой байна. Зарим шилжилтийн орнуудад үндсэн эрхийн гомдлыг хуульчилсан ч хэм хэмжээний хийсвэр хяналттай харьцуулахад эрх зүйн хамгаалалт эдлэх хэрэгцээ шаардлагаа нотлох, шүүхийн бүх шатаар хэргийг хэлэлцсэн байх шаардлагыг тавьдаг нь үндсэн эрхийн гомдлыг хэм хэмжээний хийсвэрээр хяналтаас үр дүн багатай арга хэмээн үзэх үндэслэл болжээ.

МУ-ын ҮнХ-ийн 70-р зүйлд ҮХЦ-ийн чиг үүргийг тусгасан заалт нь ҮХЦ-д үндсэн эрхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх монопол эрхийг төвлөрүүлсэн. Үүнийг ҮнХ-ийн хяналтын Европ загвар хэмээн ойлгох нь өрөөсгөл бөгөөд бүх хяналтыг ҮнХШ хэрэгжүүлэх нь энэ загварын онцлог биш юм⁴⁶. Эх газрын эрх зүйд шүүх бүрэлдэхүүн аливаа хууль ҮнХ-д харш гэж үзвэл тухайн хэм хэмжээг хянуулахаар ҮнХ-ийн шүүхэд хандах тухай Европын Холбоо Үүсгэн байгуулах Гэрээний 177, ХБНГУ-ын ҮнХ /GG/-ийн 100.1-д дурдсан байдаг. Харин МУ-ын ЗХШХША-нд энэ зохицуулалт тусгагдсан ба ЗХШХШТХ-ийн §§11.2-т захиргааны шүүх ЗХШХША-г түдгэлзүүлэн ҮХЦ-д хандах зохицуулалттай⁴⁷.

Баруун Европын энэ загварт гэхдээ төрийн үйл ажиллагааны эсрэг үндсэн эрхийн зөрчлийг тогтоох нягт хяналтыг нэхэмжлэлийн хэд хэдэн төрлөөр дамжуулан олгосон ба ийнхүү ҮнХ-ийн шүүхэд хандах ёстойгоос бусад тохиолдолд захиргааны шүүхийн шалгалт бүр нь үндсэн эрхийг хангахад төвлөрсөн байгаа нь ялангуяа тэнцвэрийн буюу харьцангуй байх зармаар дамжин хэрэгжиж байна. Тухайлбал энд ИХШХША-н дахь хэргийн оролцогчдын хүсэлтээр шүүх нь Үндсэн хуулийн шүүхэд хандан үндсэн хуулийн гомдол гаргах боломжтой байх тухай зохицуулалтыг ИХШХШТХ-д тусгах болжээ. Жишээ нь Австрийн ҮнХ-ийн 89.2 болон 140.1 №1 а-д анхан шатны шүүхүүд хувийн эрх зүйн хэм хэмжээ ҮнХ-д харш гэж үзвэл ҮнХШ-д хянуулах хүсэлт гаргах боломжтой бөгөөд 2015 оноос эхлэн анхан шатны шүүхийн шийдвэр гарсан даруй талууд хуулийг ҮнХШ-ээр хянуулах эрхийг нээж өгсөн байна.

⁴⁴ Ц.Сарантуяа: ҮнХ-ийн процессын эрх зүй, 2 дахь хэвлэл, 2021 он, 124 дэх тал; О.Мөнхсайхан: ҮнХ-ийн тайлбар, Анхны хэвлэл, 2023 он,

⁴⁵ Ц.Сарантуяа: ҮнХ-ийн процессын эрх зүй, 2 дахь хэвлэл, 2021 он, 124 дэх тал; Kinga Hiller: Eigentumsгарantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, Berlin 2001, 95.

⁴⁶ Ц.Сарантуяа: Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, 2 дахь хэвлэл, 2021 он, 112/125 дахь тал; Д.Гангабаатар: Үндсэн хуулийн эрх зүй, 2 дахь хэвлэл, 2022 он, дахь тал; О.Мөнхсайхан: Үндсэн хуулийн хяналт ба тайлбар -Үндсэн эрх, 2023 он, 135 дахь тал.

⁴⁷ Ц.Цогт: Захиргааны шүүх, 2019 он, 251-259 дэх тал.

Энэ нь МУ-ын ЗХШХШтХ-ийн §11.2-тай төстэй механизм бөгөөд үүнд анхан шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх явцад хэрэглэх хууль нь ҮнХ-д нийцэж буй эсэхийг хянуулахаар процесс ажиллагааг түдгэлзүүлэх боломж олгодог. Харин МУ-ын ИХШХШтХ-д дээрх 2 төрлийн механизмаас аль нь ч тусгалаа олоогүй бөгөөд хувийн эрх зүйн хэм хэмжээг гагцхүү иргэд, хуульч нарыг гомдлоор алаг цоог хяналт хэрэгжиж байгаа нь асар их тооны хэм хэмжээ ҮнХ-д нийцэх эсэхийг хянахгүй үлдээх орон зайг бий болгож байна. Хэдийгээр УДШ энэ чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа ч ЗХШХШтХ-ийн §11.2-тай адилтгах зохицуулалтыг ИХШХШтХ-д тусгаж, анхан шатны шүүхээс эхлэн ҮХЦ-д зөрчлийг хянуулах боломж олгох нь процесс хэмнэлттэй байх нөхцөлийг бүрдүүлж, иргэний шүүхийн үйл ажиллагааг эрх зүйт төрийн зарчимд нийцүүлэх алхам болохын сацуу шүүхийн боловсон хүчний чадавхад эергээр нөлөөлөх бөгөөд эрх зүйн хөгжлийг түргэтгэх хүчин зүйл болно.

VI. Дүгнэлт санал:

Дээрхээс үзвэл хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн ҮнХ-д нийцэж буй эсэхийг дан ганц хууль тогтоогчийн урьдчилсан үнэлгээнд тулгуурлан үнэлэх нь хангалтгүй бөгөөд практикт ҮХЦ-ээр хянагдсан хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн төлөөлөх байдал иргэдийн зүгээс ҮнХ-ийн гомдол гаргасан эсэх, холбогдох зохицуулалт олон нийтийн анхааралд өртсөн эсэх гэх мэт тохиолдлын шинжтэй үзүүлэлтээс шалтгаалж байгаа тул хэрэглэгдэж буй ҮнХ-ийн өнцгөөс эргэлзээтэй хэм хэмжээг ҮХЦ-д хандан хянуулах эрхийг иргэний хэргийн анхан шатны шүүхүүдэд олгох нь оновчтой.

ИХШХША-нд үндсэн хуулийн хяналтыг процессын хуулиар зохицуулаагүй байдал нь ҮнХ өөрөө хувийн эрх зүйн хурдацтай хөгжлийг барьж авах, гүйцэх боломжийг алдагдуулж, ҮнХ-д заасан үндсэн эрхийн тогтолцоо бодит байдалтай хөл нийлүүлэх боломжийг үлэмж хязгаарлах эрсдэлтэй. Ялангуяа өмчлөх эрхийн баталгаа, хуулийн өмнө тэгш байх субъектив эрх, гэрээний чөлөөт байдал улмаар хувь хүний эрх чөлөө зэрэг нь хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийг шинээр батлах бүрд ач холбогдолтой сацуу хууль санаачлагч, хууль хэрэглэгчийн зүгээс үндсэн эрхийн цар хүрээг өргөжүүлэн тайлбарлах бүрд ҮнХ ба ИХ, бусад хувийн эрх зүйн хууль тогтоомжийн хөгжил зэрэгцэн өрнөж, эрх зүйн нэгдмэл байдлыг бий болгоно.

СЭДЭВ 3

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХАМГААЛАЛТ, ХҮНИЙ ЭРХ БА ШҮҮХ ЭРХ МЭДЭЛ

ХИЙМЭЛ ОЮУН УХААНЫГ ШҮҮХЭД АШИГЛАХ НЬ, ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХҮРЭЭ, ХЯЗГААР

Ц.САРАНТУЯА, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн асан,
Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор,
E-mail: profsara@yahoo.com

Эхлэл

Монгол Улсын Анхдугаар Үндсэн хууль батлагдсаны 100 жилийн ойн өдөр нь 1924, 1940, 1960 болон 1992 оны Үндсэн хууль, тэдгээрт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүд манай улсын үндсэн хууль ёсны төлөвшилд ямар хувь нэмэр оруулсныг эргэн санах, мөн эдүгээ цагийн тулгамдсан асуудлаар санал бодлоо нэгтгэн хэлэлцэх завшааныг олгож байна. Үүний зэрэгцээ, мэдээллийн технологийн шинэ эринд бидний өмнө ямар сорилт тулгарахыг угуулж сонирхох, эргэцүүлж бодох бололцоо энэ өдөр мөн тохиож байна.

Энэхүү илтгэлд эрх зүйн салбарт, түүний дотор шүүхийн хэмжээнд бүртгэл, мэдээллийг, мөн хавтаст хэргийг цахим болгох асуудлыг хөндөхгүй. Түүний үндэс нь манай нийтийн албанд, тухайлбал шүүхэд амжилттай тавигдаж эхлээд байна. Илтгэлд харин улс орнууд хиймэл оюун ухааныг (цаашид ХО гэх) *шүүхийн шийдвэр гаргахад* хэрхэн, яаж ашиглаж байна, өнөөдрийн өндөрлөгөөс харахад түүний давуу болон сул тал юунд оршиж байна, мөн ХО нь Үндсэн хуулиар тодорхой хэмжээнд хязгаарлагдах уу гэсэн асуудлыг товч хөндөх юм.

ХО-ы тухай товч: хэлбэр болон агуулга

ХО-ы талаар өнөөдрөөс 68 жилийн өмнө, 1956 онд Жон Маккарти, Марвин Мински, Натаниэл Рочестер болон Шэннон Клод гэсэн Америкийн дөрвөн эрдэмтний АНУ-ын Хановерын Дартмут¹ коллежид зохион байгуулсан зуны семинарын үеэр албан ёсоор яригдаж, үндэс суурь нь тавигджээ.

ХО нь өнгөрсөн зууны дунд үед яригдаж эхэлсэн хэдий ч өнөө цагт эрчээ авч түүнийг эрх зүйн салбарт, түүний дотор шүүхэд ашиглах асуудал хөндөгдөөд багагүй хугацаа өнгөрчээ.

ХО гэж юу вэ? *Хэлбэр талаас* нь авч үзвэл, энэ нь мэдээллийн технологид суурилсан, үйл ажиллагааны *математик загварчлал* байна². Иоханн Вольфганг фон Гёте хэлэхдээ, математикчид нь франц-чуудтай адил юм, учир нь тэд таны хэлсэн болгоныг өөрийн гэсэн хэлд хөрвүүлдэг, энэ нь эцэстээ эсрэг үр дүнд хүргэх нь ч бий³, гэжээ. Энэ нь, аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд хиймэл оюун хэчнээн их дэвшилттэй ч, өмнө нь мэдээгүй, мэдэх боломжгүй байсан *цоо шинэ сорилтыг дагуулна* гэдэгтэй утга нэг.

Тэгвэл хиймэл оюуныг *агуулга талаас* нь хэрхэн ойлгох вэ? ХО-ыг хүний *когнитив* чиг үүргийг даган дуурайх чадвартай “бүтээлч оюуны системийг” бий болгох, ашиглах явдал гэж үзэх юм. Хүний когнитив чадвар гэдэгт сурах, дүгнэн шинжлэх, мэдээлэл хүлээн авах, боловсруулах, хэл яриа ойлгох, шийдвэр гаргах зэрэг бүгд багтаж байна.

¹ <https://www.technik-in-bayern.de/mehr-technik/technikgeschichte/60-jahre-kuenstliche-intelligenz>

² <https://www.mathematik.de/Bildung/5090-warum-ist-mathematik-f%C3%BCr-k%C3%BCnstliche-intelligenz-unentbehrlich>

³ https://www.gutzitert.de/zitat_autor_johann_wolfgang_von_goethe_thema_mathematik_zitat_14624.html

ХО-ы үр шим, эерэг тал

Үүнээс харахад, ертөнцийг бие дааж, танин мэдэх⁴ түүнтэйгээ зорилго бүхий харилцан хамааралд байх нь когнитив чадвар юм. Хүний уг чадварыг даган дуурайхдаа багаар тооцоход, хүний интеллект буюу оюун ухаанд дүйцэх үр дүнд хүрч чадах технологийг бий болгох нь ХО-ны агуулга бөгөөд зорилгод хамаарна.

Хэдийгээр шинэ сорилт дагуулдаг ч ХО-ыг нэвтрүүлэх нь олон эерэг талтайн нэг нь түүний *эдийн засгийн үр шим юм*. 2030 он гэхэд дэлхийн эдийн засаг дахь түүний өгөөж 19,9 триллион (их наяд) ам. долларт хүрнэ гэсэн судалгаа гарчээ⁵.

Энэ нь улс орнуудын анхаарлыг ХО-ны *үндэсний стратеги* боловсруулахад хандуулан, эдүгээ дэлхийн 30 гаруй улс ХО-ны үндэсний хэтийн бодлого боловсруулсан байна⁶.

ХО нь Үндсэн хуулийн агуулгад хамаарах эсэх

ХО гэх нэр томъёог эргэлтэд оруулж, нийгмийнхээ харилцааг түүний агуулгаар тэлэх явдал нь энэхүү ойлголтыг Үндсэн хуульд шинээр тусгах үндэслэл болох уу? Эсхүл тэрхүү ойлголтын агуулга Үндсэн хуульд өмнө хаа нэгтээ туссан байв уу?

Үндсэн хуулиас дараах зүйлүүдийг эшлэн үзье: Үндсэн хуулийн Долдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт, Монголын ард түмний... *шинжлэх ухаан*, оюуны өв төрийн хамгаалалтад байна.; Арван зургадугаар зүйлийн 8 дахь хэсэгт, *иргэн... шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах, ... үр шимийг нь хүртэх* эрхтэй; Гучин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн 2-т *Засгийн газар... дараахь үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ* гээд, *шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого... боловсруулж* Улсын Их Хуралд өргөж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх, гэж заасан байна⁷.

Шинжлэх ухааныг Үндсэн хуулийн түвшинд *хамгаалагдах үнэт зүйл* мөн гэж үзвэл, ХО нь Үндсэн хуульд заасан *“шинжлэх ухаан” гэх ойлголтод хамаарах уу?*

Шинжлэх ухаан гэдэгт байгаль, нийгэм, сэтгэлгээний хөгжлийн зүй тогтлыг судалдаг мэдлэгийн систем, түүний аль нэг салбарыг ойлгоно. Үүнийг “байгаль, нийгэм, сэтгэхүйн хөгжлийн зүй тогтлыг судлах тогтолцоо”, гэж хэлсэн байна⁸. Энэ талаас нь аваад үзэх юм бол, шинжлэх ухаан нь бодит байдлын талаарх үнэн зөв мэдлэгийг олж авах, системчлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа байна. ХО-ыг мэдээлэл зүй, кибернетик, нейробиолог, сэтгэл судлалын огтлолцолд байрлах *шинжлэх ухааны урсгал* гэж үздэг гэж тэмдэглэжээ⁹. Энгийн үгээр хэлэх юм бол, уг шинжлэх ухаан нь компьютер бөгөөд *бусад төхөөрөмж хүний оюун ухааны чиг үүргийг хэрхэн гүйцэтгэх боломжийг олж илрүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа юм*. Мөн уг салбар нь робот-техник, сэтгэл судлал зэрэг орчин цагийн шинжлэх ухааны бусад салбартай нягт уялдаатай.

⁴ Энэ талаар: <https://neuronup.com/de/kognitive-stimulation-und-rehabilitation>

⁵ <https://2050.earth/ru/predictions/ai-will-fully-imitate-human-intelligence-by-2045>

⁶ <https://www.tadviser.ru/index.php/> 34 улс: Австрали, Австри, Бельги, Канад, БНХАУ, Чех, Дани, Эстони, Финланд, Франц, Герман, Энэтхэг, Итали, Япон, Өмнөд Солонгос, Литв, Люксембург, Мальт, Мексик, Нидерланд, Шинэ Зеланди, ...2023 оны 12-р сарын 13-ны байдлаар.

⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль, <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawid=367> 2024 оны 11 дүгээр сарын 8-ны байдлаар.

⁸ Цэвэл Я. Монгол хэлний товч тайлбар толь, Улаанбаатар 2023, 1230 дахь тал

⁹ <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

Дээрхээс харахад, ХО нь Үндсэн хуульд заасан, *шинжлэх ухаан гэх ойлголтод хамаарах аж*. Энэ ч утгаар ХО-ыг Үндсэн хуульд *нэр томъёогоор нь тусгайлан заах шаардлага байхгүй юм*.

ХО-ы Үндсэн хуульд нийцэх ерөнхий шалгуур

Аливаа үзэгдлийг нийгмийн харилцаанд нэвтрүүлэхдээ суурь хуульдаа нийцсэн эсэхэд анхаарна. Ардчилсан нийгэмд суурь хууль нь *үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдлүүлэхийг төрд үүрэг болгодог бол, төр нь үйл ажиллагаагаа гагцхүү Үндсэн хуульд заасан чиг үүргийн хүрээнд хэрэгжүүлэх ёстой* байдаг. Иймээс аливаа харилцаа түүний дотор ХО-ы үйл ажиллагаа нь үндсэн эрх, эрх чөлөөг дээдэлсэн байх ёстой байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Оршил хэсэгт, *хүний эрх...ийг эрхэмлэн дээдэлж, ...хүмүүнлэг... нийгмийг цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго* болгох, мөн Арван дөрөв, Арван зургаадугаар зүйлд заасан нийт багц эрх, түүнчлэн үндсэн эрхтэй адилтгаж болохуйц бусад эрхийг Үндсэн хуульд зохицуулсан утгаар нь эдлүүлэх нь ХО-ыг, тухайлбал, шүүхэд ашиглах боломжийг нээх юм. Иргэдийн эрх Үндсэн хуульд заасан агуулгаар хэрэгжих боломжтой байхыг шалгуур болгож, ХО-ыг тэр зорилгоор хөгжүүлэх нь тухайн харилцаа *үндсэн хуулийн эрх зүйгээр “зөвшөөрөгдөх” норматив үндэс бөгөөд хязгаар* нь юм.

ХО-ыг эдүгээ цөөнгүй салбарт хөгжүүлэн ашиглаж буй нь олон эерэг талтай. Эрх зүйд, түүний дотор шүүхэд л гэхэд, шударга шийдвэр гаргах, жишиг нэг мөр баримтлах, завсарлага авахгүй ажиллах, зохимжгүйгээр үзэмжээрээ шийдвэрлэхийг хязгаарлах, хувийн эерэг, сөргө хандлагыг багасах, эрх зүйн актыг нэг мөр хэрэглэх боломжийг нэмэгдүүлэх зэрэг давуу талыг дурдаж болно.

Энэхүү илтгэлд, ХО-аар шүүгчийг орлуулах болон шүүхийн менежментийг сайжруулах гэсэн хоёр боломжийн эхнийхийг нь товч хөндөж буй талаар эхэнд тэмдэглэсэн. Иймд ХО тодорхой хэмжээнд хөгжсөн, түүнийг шүүхэд ашигласан зарим улсад үр дагавар ямар байгааг сонирхъя.

ХО-ыг шүүхэд ашигласан зарим жишээ

АНУ-д Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions буюу “Compas” системийг барьцаа мөнгө, хариуцлагын хэмжээ болон хэрэгтнийг батлан даалтад гаргах эсэх асуудлыг шийдвэрлэхэд¹⁰ ашиглажээ. Тус программ нь 137 параметр агуулгатай ба үүнд нас, хүйс, хэргийн материалын зарим факт, мөн яллагдагчид тавьсан асуултын хариулт зэрэг оржээ. Жишээ нь, сургуулийн насанд байхдаа сануулга авч байсан эсэх, найз, нөхөд, ураг төрлөөс нь хэдэн хүн баривчлагдсан, хэдэн настай байхад нь эцэг, эх нь хамтран амьдрахаа больсон г.м.

Эстони улсад ХЗЯ нь нэхэмжлэлийн хэмжээ 7000 еврогоос доош үнийн дүнтэй хэрэгт робот-шүүгчийг ашиглах боломжийг судалсан байна¹¹. Талууд бичиг

¹⁰ <https://uvsvereinigung.wordpress.com/2018/01/30/algorithmen-entscheiden-ueber-haft-oder-bewaehrung/>

¹¹ Дэлгэрүүлж: Robert Buckland, КВЕ, КС,МР “KI, Richter und Urteil: die Szene setzen” 2023, Mossavar-Rahmani Zentrum fuer Wirtschaft und Regierung, www.hks.harvard.edu/mrcbg

баримт болон нотолгооны бусад зүйлээ системд оруулж, компьютерт буюу системд тэнцвэртэй шийдвэр гаргах боломжийг олгон, энэ нь үр ашигтай болох нь нотлогдтол цаашид туршихаар болсон аж. Роботыг цаашид боловсронгуй болгохдоо шүүгчид болон бусад хуульчдын саналд үндэслэхээр төлөвлөжээ.

Төсөөтэй ажиллагааг өмнө нь University College London болон Шеффилдын их сургууль дээр мөн эхлүүлж байж.

Харьцуулж үзэхэд, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Тавин нэгдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар, шүүгчээр хууль зүйн дээд боловсролтой, Үндсэн хуульд зааснаас доошгүй хугацаанд мэргэжлээрээ ажилласан Монгол Улсын иргэнийг томилох журам бий. Иймд шүүхийн шийдвэр гаргах эрх мэдлийг ХО-д олгох хууль зүйн боломжгүй байна. Төсөөтэй хязгаарлалт дийлэнх бусад улсад ч мөн үйлчилдэг.

Харин дээр дурдсан Northpointe-ийн “Compas” систем руу эргэн ороход, Big Data (Их өгөгдөл) нь хүмүүсийн *сэтгэгдэлд* суурилах хандлагатай болох нь судалгаанаас харагджээ¹². Үүний нэг нь тухайлбал, арьсны өнгийн шалгуур байна: цагаанд “алдаатай эерэг”, өнгөтөд “алдаатай сөрөг” хандах, мөн шашин шүтлэгийн шалгуураар хүмүүсийг ялгах тохиолдолд байна гэж үнэлэгджээ. Хүмүүст аливаа шалгуураар ялгаатай хандах нь алгоритмд хэдийгээр хориотой байдаг ч дээрх хандлагыг программын аргаар засахад хүндрэлтэй аж. Уг систем нь 10 түвшний үнэлгээтэй, 5-ас дээш үнэлгээ авсан хүн эргэн гэмт хэрэг үйлдэх эрсдэл нь дундаас дээш хувьтай гэж үнэлэгддэг байна. 1998-2018 оны хооронд нэг сая гаруй хүн уг системээр үнэлэгдсэн тоо гарчээ¹³. Guardian хэвлэлийн компанийн мэдээлснээр, гэмт хэрэг дахин үйлдэх эрсдэлийг тооцох уг систем нь нийгмийн байдлаар ялгаварлан гадуурхах үзэлд эерэг үр дүн харуулсан ба мөн өнгөт арьстан хэрэг давтан үйлдэхгүй ч барьцаа төлж чөлөөлөгдөх боломж нь хаагдах, лалын шашинт хүмүүст асуудал дагуулах хандлага ажиглагджээ¹⁴. Энэ бүхэн нь ардчилсан үндсэн хуулийн үнэт зүйлд харшлах, тэдгээрийг зөрчих тул программ бүтээхэд ийм зөрчил, хийдэл гаргахгүй байхад хатуу анхаарах ёстой байна.

Бас нэг жишээ хэлэхэд, “Stanford Law Review”-д (2007) тэмдэглэснээр: АНУ-д орогнол хүссэн Колумбын иргэдийн талаар гарсан нэг шүүгчийн шийдвэр 5% эерэг байхад ижил нөхцөлд холбогдуулж нөгөө шүүгчийн гаргасан шийдвэр 88% эерэг байжээ¹⁵.

ХО-д ашиглагддаг “Black Box” алгоритм нь тухайн шийдвэрийг гаргах болсон үндэслэлийг тайлбарлах боломжийг тэр бүр олгодоггүй байна. Өөрөөр хэлбэл, алгоритм нь шүүхийн ил тод байдал, шийдвэрийн үндэслэлд сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэл дагуулах аж. Loom vs State тохиолдлыг энд жишээ татъя. ХО нь хүнийг рецидив гэмт хэрэгтэнд тооцсоноос тэрээр зургаан жилийн хорих ялаар шийтгүүлжээ. Яллагдагч уг шийдвэрийг давж заалдсан хэдий ч шүүгч нь алгоритмын

¹² Hao, Karen und Jonathan Stray. “Kann man KI gerechter machen als ein Richter?” <https://www.technologyreview.com/2019/10/17/75285/ai-fairer-than-judge-criminal-risk-assessm>

¹³ <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aao5580>

¹⁴ <https://mir24.tv/news/16261623/sudebnaya-sistema-ssha-godami-ispolzovala-programmu>
<https://www.stern.de/panorama/verbrechen/compas-bei-gericht--wo-ein-algorithmus-bestimm>

¹⁵ Andrew I. Schoenholz, Jaya Ramji-Nogales, Philip G. Schrag, „Fluechtlings-Roulette: Unterschiede bei der Asylentscheidung“, Stanford Law Review 60, Nr. 2. (2007): 296.

үр дүнг л шалгах боломжтой байсан, харин түүний үндэс суурь нь болох, *тооцоолох аргачлалыг нь хянах боломж байгаагүй*. Шүүхийн шийдвэрийн ил тод байдал буюу шийдвэрийг ойлгомжтой тайлбарлах, мөн хянуулах боломж “Open Source” алгоритмд ч ялгаагүй хязгаарлагдах, дараагийн шатны шүүхээр хянагдахад хүндрэл учрах магадлалтай гэж дүгнэн үзжээ¹⁶.

ХО-ы легитим чанар ба ёс зүй

Энэ бүхний зэрэгцээ ёс зүй болон сэтгэл хөдлөл, түүний хариу урвалыг харгалзах явдал хүний амьдралд чухал байр суурь эзэлдэг. Үүнийг ХО хэрхэн тооцох, харгалзах талаарх судалгааг нарийн хийх шаардлага байдаг. Дэвид хааны дараа Израилын хаан ширээг залгамжлагч Саломон хаанд хоёр эмэгтэй хандан, шинээр төрсөн нярайг өөрийнхөө хүүхэд гэж тус бүр мэдүүлж, өөрт нь л өгч шийдвэрлээч хэмээн хүсэлт хэлжээ. Хариуд нь Саломон хаан хоёр эмэгтэйд хүүхдийг хувааж өгөхөөр болсон байна. Хоёр эмэгтэйн нэг нь энэ шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрсөн. Харин нөгөөх нь хүүхдийг хуваалгүйгээр эхний эмэгтэйд өгчих хэмээн хүссэн байдаг. Үүний учир хаан, хүүхдийг битгий хуваагаач, эхний эмэгтэйд өг гэж хэлсэн хүнд өгөхөөр шийдвэрлэжээ. Учир нь эх хүн хүүхдээ хайрлах учраас амьд үлдээх нь түүнд хамгаас чухал байсан гэж хаан дүгнэж хоёр дахь эмэгтэйд нярайн төрсөн эх мөн гэсэн оюун дүгнэлт хийсэн байна. Үүнийг, Хаан нь *сэтгэл хөдлөлийн хариу урвалд хамаарах өөрийн туршлагад* үндэслэн шийдвэрлэсэн гэж үздэг байна¹⁷.

Иймд аливаа шийдвэрийг мэдлэг буюу хууль зүйн боловсролоос гадна “хүн” гэх онцлог шинжид суурилан гаргах ёстой гэж үзэх нь байна.

Мэдлэг нь туйлын буюу универсал шинжтэй, гэхдээ эмпирик туршлагад суурилдаг. Аливаа шийдвэр, түүний дотор шүүхийн шийдвэр нь *ёс суртахууны үнэт зүйлийн хүрээнд* байх шаардлага бий. Иймд *мэдрэмжтэй бөгөөд хүн ёсны байхыг* шүүгч хүний нэг шинж гэж үздэг. Энэ бүхнийг алгоритмаар шийдвэрлэж чаддаг болж гэмээж нь ХО ба түүний гаргасан шийдвэр Үндсэн хуулийн хүрээнд байх, хүний эрхийг хуулийн хүрээнд эдлүүлэх, мөн хүн бүрд тэгш хандах үүдийг нээнэ. Энэ боломж ирээдүйд хэрхэн хангагдахаас ХО-ы гаргасан *шийдвэрийн легитим чанар буюу нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэх* нь хамаарна.

Шийдвэрийн уян хатан байдал ба ХО

Шүүхийн шийдвэр мөн уян хатан байх ба үүнтэй холбоотой үндсэн хуулийн эрх зүйн нэг жишээ дурдъя. Үндсэн хууль зөрчсөн аливаа шийдвэр үйлчлэхийг хориглох ёстой тул түүнийг шүүх зарчмын хувьд анхнаас нь хүчингүй байсанд тооцдог (ex tunc) нийтлэг зүй тогтолтой¹⁸.

Харин зарим тохиолдолд, улс, нийгэмд ноцтой хохирол учруулах үр дагавар гарахаас сэргийлж шүүх “*харьцангуй*” байх зарчимд нийцүүлэн, *уян хатан аргачлал хэрэглэх боломжийг* ашигладаг.

¹⁶ Robert Buckland, KBE, KC,MP “KI, Richter und Urteil: die Szene setzen“ 2023, Mossavar-Rahmani Zentrum fuer Wirtschaft und Regierung, www.hks.harvard.edu/mrcbg

¹⁷ Robert Buckland, KBE, KC,MP “KI, Richter und Urteil: die Szene setzen“ 2023, Mossavar-Rahmani Zentrum fuer Wirtschaft und Regierung, www.hks.harvard.edu/mrcbg

¹⁸ Greifelds Rechtswoerterbuch 13.Auflage, C.H. Beck, 1996, S.413.

Тухайлбал, шимтгэлийн хэмжээг үндэслэлгүй тогтоосон байсныг, эсхүл төрөөс олгож байсан халамжийн хэмжээг хэт доогуур тооцсон байсныг Үндсэн хууль зөрсөн гэж үзсэн бол буруутай гэх хууль нь номоороо бол “анхнаасаа хүчингүй байсанд” тооцогдох учиртай. Харин ингэж шийдвэрлэх нь улс, нийгэмд ноцтой хохирол учруулахаар бол үндсэн хуулийн шүүх шийдвэр гаргахдаа, *ex tunc*-ийг зарчмын хувьд баримтлах ёстой ч уян хатан шийдвэр гаргах боломжтой. Өөрөөр хэлбэл дээрх хувь хэмжээг шинэчлэн батлах хууль нь буцаж үйлчлэхгүй (*ex nunc*) байх боломжийг шүүх хууль тогтоогчид олгох эрхтэй. Мөн хуулийг шинэчлэх хугацааг нь тогтоож өгөх, энэ хугацаанд түр үйлчлэх журмыг нь заах зэрэг боломжийг шүүх ашигладаг. Энэ нь, шүүхүүд аливаа маргааныг шийдвэрлэхдээ хэдийгээр адил зарчим баримталдаг ч тухайн нөхцөл байдалд тохирох уян хатан шийдлийг сонгох боломжийг шүүхэд олгох ёстой гэдгийг харуулж байна. Зөрчлийг арилгахад *үүнээс дарамт илүү багатай өөр шийдэл байхгүй* байх, мөн *сонгосон шийдэл нь үндэслэл бүхий* бөгөөд тайлбарлах боломжоор хангагдсан байхад шүүх анхаарах ёстой юм. Энэ бүхэн нь шүүхийн ил тод, уян хатан байдлын илрэл бөгөөд ойрын эсхүл хэтийн ирээдүйд ХО-ыг шийдвэр гаргахдаа ашигладаг болохыг зоривол дээрх чадваруудыг ч мөн алгоритмд суулгах ёстой болох юм.

Эцсийн хариуцлагыг хүлээх субъект?

ХО-ыг шүүхийн шийдвэр гаргахад ашиглах, ирээдүйд шүүгчийг робот-шүүгчээр ямар нэг хэмжээнд орлуулах тал дээр эрэл хайгуул хийгдэх нь гарцаагүй бөгөөд олон эерэг үр дүнтэй талаар илтгэлийн эхэнд дурдсан. Харин энэ чиглэлд ажиллахдаа нэг ч хүний эрхийг зүй бусаар хязгаарлахгүй, зөрчихгүй, давуу эрх олгохгүй, мөн туйлшрахгүй, мөн хүний ёс зүйг гээгдүүлэхгүй, өөрөөр хэлбэл, *программыг Үндсэн хуулиар тавьсан хязгаарын хүрээнд бүтээх нь код бичих мэргэжилтний хариуцах асуудал уу, эсхүл хуульчдын мэдэх асуудал уу? Хуульч нь алгоритм бичих уу, эсхүл хуулийн бүх нарийн учир холбогдлыг программ хөгжүүлэгчид ойлгуулах уу?* гэдэгт хариулт өгөх шаардлага гарах юм.

Энэ нь С.Р. Snow - The Two Cultures¹⁹ буюу нэг талаас нийгмийн, нөгөө талаас байгаль-техникийн шинжлэх ухаан хоорондоо үр дүнтэйгээр огтлолцох боломж бий юу, эсхүл тийм боломж харагдахгүй байна уу? гэсэн мөнхийн асуултыг эргэн хөндөхөд хүргэх юм. Ирээдүйд программ хөгжүүлэгч код бичихдээ хуулийн учир холбогдлыг мэргэжлийн түвшинд ойлгодог байх эсхүл хуульчид алгоритмыг хянах цар хүрээтэй, мөн боломжтой байхаар боловсролын тогтолцоог шинэчлэх шаардлага гарахыг үгүйсгэхгүй.

¹⁹ <https://apps.weber.edu/wsuiimages/michaelwutz/6510.Trio/Rede-lecture-2-cultures.pdf>

ҮНДСЭН ХУУЛЫТ ЁСЫГ БЭХЖҮҮЛЭХЭД ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ШИЙДВЭРИЙН ҮР НӨЛӨӨ

В.УДВАЛ, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн асан,
Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D), дэд профессор,
E-mail: udval.vaanchig@gmail.com

Хураангуй

Үндсэн хуульт ёсны хэрэгжилт хэр байгаагаас улс орнуудын хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлох болсоор багагүй хугацааг үдэж байна. Үндсэн хуульт ёсны хэрэгжилт, мөн улс төрийн ардчилсан тогтолцоо нь нийгмийн тогтвортой байдал, нэгдмэл болон олон талт шинж, нийгмийн ухамсар ба эрх зүйн соёл зэрэг олон хүчин зүйл, шалтгаан, нөхцөлийг шаарддагийн дотор Үндсэн хуульт ёсны зарчмын хэрэгжилтэд тулгуур ач холбогдолтой нь Үндсэн хуулийн хяналтын механизм юм. Үндсэн хуулийн хяналтын механизм (тогтолцоо) нь төрийн хэмжээлшгүй эрх мэдлийг хязгаарлах хүчин зүйл бөгөөд Үндсэн хуульт ёсны болон хууль ёсны зарчмыг зөрчих оролдлогыг таслан зогсоодог өвөрмөц хэрэгсэл юм.

Үндсэн хуульт ёсны үндсэн баталгаа болох Үндсэн хуулийн цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгон гарч буй шийдвэрийн үндэслэлийг сайжруулах, гаргаж буй шийдвэрээрээ Үндсэн хуулийг тайлбарлах, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангуулах эрх хэмжээг өргөтгөх зэрэг нэн даруй шийдвэрлэх асуудлууд оршсоор байна.

It has been half a century since the development trends of the countries have been determined by the scope of implementation of the Constitutionalism. The implementation of the constitutionalism, as well as the democratic political system, requires many factors, causes and conditions, such as social stability, unity diversity, social awareness and legal culture. Of these, constitutional regulation mechanism is the most important for the implementation of constitutionalism principles. The constitutional regulation mechanism (system) is a factor limiting the unrestricted authority of the state and a unique medium that stops attempts to violate constitutionalism legal principles.

The purpose of this study is to article and analyze the role of the Constitutional Court in strengthening constitutionalism, based on the legal theory and principles of the Constitution and constitutional process, on the ground of international comparative legal research, to determine future trends, to improve the legal environment related to the consequences of the Constitutional Court's decision and its implementation, and to study and develop the methodology of the interpretation of the Constitution and the methodology of constitutional law application.

Түлхүүр үг

Үндсэн хуульт ёс, Үндсэн хуульт ёсны зарчмууд, төрийн эрх мэдлийн хязгаарлалт, Үндсэн хуулийн шүүх, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр

Constitutionalism, the basic principle of constitutionalism, the limitation of state power, Constitution court, ...

Оршил

Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёс бүрэлдэн тогтсон буюу анхны Үндсэн хууль батлагдсаны 100 жилийн ой энэ жил тохиож байна. Өнгөрсөн 100 гаруй жилийн хугацаанд Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёсны хөгжил өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой хөгжиж байгааг манай улсын хөгжлийн болон үндэсний эрх зүйн хөгжлийн түүхээс харж болох юм. 1924 онд анхны Үндсэн хуулиа баталсан Монгол Улсын хувьд түүнээс 10 гаруй жилийн өмнө хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтын нэг болох Үндсэн хуульт ёсны үзэл санааг судлан, бусад олон орны Үндсэн хуулийг харьцуулан авч үзэж байсныг гэрчлэх түүхийн баримт цөөнгүй байна. Тухайлбал, Монголын нэрт соён гэгээрүүлэгч Ж.Цэвээн «УЛСЫН ЭРХ» бүтээлээ, Олноо Өргөгдсөн Богд Хаант Монгол улсын хамаг хэргийг бүгд ерөнхийлөн шийтгэх яамны тэргүүн сайд, Сайн ноён хан Т.Намнансүрэнгийн захиасаар олноо өргөгдсөний гуравдугаар /1914/ онд туурвисан нь Монголын улсын төр, эрх зүйн сэтгэлгээний сонгодог бүтээлд тооцогддог байна.¹ Энэхүү бүтээл нь *монгол улсыг тухайн үеийн боловсон улсын жишгээр хөгжүүлэх анхны үндсэн хуулийн үзэл санаа* бүрэлдэн тогтоход зохих хувь нэмрээ оруулсан байдаг билээ.

Академич Ж.Амарсанаа: “1911 оны Үндэсний эрх чөлөөний хувьсгалын үр дүнд тогтсон хэмжээгүй эрхт төрийн үед /1911-1921/ Үндсэн хуулийн чанартай олон тооны эрх зүйн баримт бичиг баталсан байдаг. Төр эрх зүй хоёр салшгүй холбоотой, нэг үзэгдлийн хоёр тал гэж үздэг. Тэгвэл энэ үеэс Үндсэн хуулийн актууд гарч байсныг үгүйсгэх аргагүй. Улсын дээд, доод хурал байгуулсан тухай бичиг, Улсын дээд, доод хурлын газрын найман зүйлийн дүрэм, Монгол Улсын хөрөнгийг захирах газрын дүрэм Монголын шинэ Ардын засаг байгуулах үндсэн журмыг энд дурдаж болно” гэсэн байна².

Энэхүү илтгэлд Үндсэн хуульт ёсны талаар дурдаж байгаагийн учир нь 1992 оны шинэ Үндсэн хууль, үндсэн хуульт ёсны зарчмуудад суурилан боловсруулагдаж, үндсэн хуульт ёсны гол зарчим болох Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг, түүний салаа мөчрийн эрх хэмжээг хязгаарлаж, эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн дур зоргын үйлдлийг Үндсэн хуулийн хүрээнд “хянах”, тухайн үйлдлээс Үндсэн хуулийг хамгаалах зарчмуудыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай холбоотой билээ. Энд дурдагдаж буй төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах ойлголт нь **“Үндсэн хуульт ёс гэдэг нь эрх зүйн онол, зарчимд суурилж, Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан үнэт зүйлсийн баталгаа болох Үндсэн хуулийн шүүх (цэц) төрийн эрх мэдлийн дур зоргын үйлдлийг хязгаарлах үзэл санаа, зохицуулалт юм”** гэсэн бидний тодорхойлолтыг судалгааны эргэлтэд оруулах шаардлагаас урган гарч байна.

Үндсэн хуульт ёсны болон 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах явцад ээдрээ төвөгтэй Үндсэн хуулийн маргаанууд гарч, Үндсэн хуулийн суурь зарчим, үнэт зүйлд харшилсан олон тохиолдлууд үүссэн төдийгүй, тэдгээрийг шийдвэрлэхээр Үндсэн хуульд орсон өөрчлөлтүүд судлаачдын анхаарлын төвд байгаа энэ үед Үндсэн хуульт ёсны зарчмууд тэдгээрийн дотроос хүний эрхийг хангахын тулд төрийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, төрийн эрх мэдлийн дур зоргын

¹ <https://e-nom.mn/book?bid=MTcxNw==enomMTcxNw>

² Ж.Амарсанаа. Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн чиг хандлага: сургамж, шийдэл. // Ч.Өнөрбаяр, А.Бямбажаргал. Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм. УБ., 2019. 65 дахь тал.

үйлдлийг Үндсэн хуулийн шүүх хянах зарчмыг онцлон авч үзэх шаардлага ч байсаар байна.

НЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН 1992 ОНЫ ШИНЭ ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁСНЫ СУУРЬ ЗАРЧМУУД

Дэлхийн улсуудын Үндсэн хуулийн эрх зүйн түүх нь Үндсэн хуульт ёсны зарчмуудад үндэслэсэн байдгийг бид анзаарахгүй орхиж болохгүй бөгөөд аливаа улсын Үндсэн хууль нь төрийн эрх мэдэл /засаглал/ болон хүний эрх, эрх чөлөөний тэнцвэрт байдлын илэрхийлэл байдаг. Үндсэн хуульт ёс бол Үндсэн хуулиас илүү өргөн утга агуулгатай байдгийг судлаачид өөрсдийн бүтээлд тэмдэглэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хууль нь төрийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах зорилготой байдгийг судалж бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг онцлог байна.

Төрийн ардчилсан тогтолцооны гол шинж нь үндсэн хуульт ёс ба хууль дээдлэх эрх зүйт төрийн үзэл санаа бөгөөд түүнийг үндсэн хуульдаа хэр тусгаж хэрэгжүүлж байгаагаар ардчиллын төлөвшлийг харж болохоор байна. Өнөө цаг үед үндсэн хуульт ёсны тухай үзэл санааг хууль зүйн шинжлэх ухааны дотроос Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаан судлан, түүний үндсэн шинж, зарчмуудыг тодорхойлсоор байна. Эртний Эллада болон эртний Римийн “ардчилал”-ын тухай ойлголтын дотор үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа бүрэлдэн бий болсон хэмээн тэмдэглэсэн байна³.

Түүнчлэн хувь хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэх, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчид дээд эрх ашиг, үнэт зүйлд захирагдах, иргэн төрийн харилцаа тодорхой зарчим дээр суурилах зэрэг үзэл санаа дээрх ойлголтод бас багтаж байжээ. 1215 онд батлагдсан Магна Харти, 1679 онд батлагдсан Хабеас корпус акт (Habeas Corpus Act), XVIII зууны Францын хувьсгалын үзэл санаа, 1776 онд батлагдсан Эрхийн Тунхаглал, 1789 оны Иргэний болон хүний эрхийн Тунхаг зэрэг баримт бичгүүд нь Үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа үнэт зүйл, зарчмуудыг агуулж байсан гэж үздэг. Эдгээр баримт бичгүүдэд нийтийн засаглал нь хүний эрхийг хүндэтгэн төрийн үйл ажиллагаанд болон нийгэмд хувь хүний гүйцэтгэх үүрэг ролийг хамгаалан баталгаажуулж, засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа байгууллага гаргаж байгаа шийдвэрээрээ хувь хүн, улс нийгмийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх, засаглалын эрх мэдлийг хязгаарлах, хууль дээдлэх (rule of law) буюу тогтсон үзэл санаа, хэм хэмжээний хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах зарчмыг бий болгосон байна. Тухайлбал, 1776 онд Америкийн Виржиний эрхийн Тунхагт эрх зүйн хэм хэмжээний хүрээнд засгийн эрх мэдэл зөвхөн ард түмнээс эхтэй гэдгийг баталгаажуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төр, засгийн оршин байх үндэс нь хүмүүст, иргэддээ үйлчилж, тэдний ашиг сонирхлыг хамгаалахад оршино гэж үзжээ. Мөн 1789 оны Францын Иргэний болон хүний эрхийн Тунхагт “ард түмэн эрх, эрх чөлөөнийхөө баталгааг, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг, үндсэн хуулийг ч мэдэхгүй байж болно”. Тиймээс хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалж бэхжүүлэх, төрийн эрх мэдлийг хязгаарласан хэм хэмжээгээр зохицуулж, хэрэгжүүлэх үзэл санаа, зарчмыг Үндсэн хуульдаа суулгах нь чухал хэмээн үзжээ.

³ Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Изд. НОРМА, 2005. С. 1-2.

Дээрх түүхэн баримт бичгүүдээс гадна эртний Грек, Ромын үеэс гүн ухаантнууд, сэтгэгчдийн бүтээл туурвилд улс нийгмийн ашиг сонирхол, нийтийн эрх ашигт нийцсэн төрийн харилцаа юу байх талаар олон үзэл санааг боловсруулан нийтийн хүртээл болгож байжээ. Тухайлбал, Францын алдарт филисофич, түүхч, социологич, хуульч зохиолч Барон де Монтескье “Хуулийн амин сүнс” бүтээлдээ “Хэрэв хууль тогтоох эрх мэдэл гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй нэгдвэл эрх чөлөө хэрэгжихгүй бөгөөд хууль тогтоогчид дарангуйлагч хуулийг тогтоож, дарангуйлал үүснэ. Харин шүүх эрх мэдэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусгаарлагдаагүй тохиолдолд мөн л эрх чөлөө үл оршино”⁴

Энэ зарчим, үзэл санаа дэлхийн бараг бүх орны Үндсэн хуульд сууж, хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаатай байлгахын тулд төрийн эрх мэдлийг задлан тодорхой чиг үүргээр дамжиж хэрэгжих эрх мэдлүүдэд хуваарилан, нэг эрх мэдлийг нөгөө эрх мэдлээр хянуулж, төрийн эрх мэдэл хоорондын тэнцвэрт, нэгдмэл байдлыг бий болгох зарчим болон хөгжсөөр байна. Хэн уг зарчмыг зөрчиж алдаа гаргана тэнд дарангуйлал буцаж сэргэх зүй тогтол байгааг дэлхийн улсуудын төрийн түүх батлан харуулж байна.

Хүн төрөлхтөн Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын хууль ёсны байх зарчим, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэх үзэл санаа, үнэт зүйлийг үндсэн хуулиараа хамгаалах ёсыг өнө эртнээс боловсруулж, мөрдсөөр иржээ. Энэхүү “үндсэн хуульт ёс” хэмээх ойлголт нь үндсэн хуулиар урьдчилан тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээ, нийгмийн харилцааг зохицуулж байгаа үндсэн хуулийн зүйл, заалт гэхээсээ илүү нийтээр дагаж мөрдөхөөр тогтсон үзэл санаа, үнэт зүйлсийг дагах ёс гэж үздэг байна. **Үндсэн хуульт ёс** гэдэг нь үндсэн хуулийн гадна орших үнэт зүйлсийг хамгаалдаг Үндсэн хуультай байхыг хэлнэ⁵ хэмээн Кембрижийн их сургуулийн эрдэмтэн Марлин Вайнд тодорхойлжээ.

“Орчин үед **Үндсэн хуульт ёс** гэдэгт: хууль (эрх зүй) бол эцсийн бөгөөд дээд хүчинтэй, төр засгийн эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй, засгийн үйл ажиллагаа нь хуулиар хязгаарлагдсан, хууль нь хүний эрхэд үндэслэсэн байхыг ойлгодог”⁶ хэмээн Ч.Өнөрбаяр өөрийн бүтээлдээ дурджээ.

Энэхүү өгүүллийн түлхүүр үг болох “Үндсэн хуульт ёс”-ыг улс төрийн, эрх зүйн зэрэг олон шинжлэх ухааны арга зүйгээр янз бүр тодорхойлсон байдаг. Энэхүү өгүүлэлд тухайн ойлголтыг бид хэрхэн тодорхойлж байгаагаа оршил хэсэгт дурдсан болно. Улс төрийн институциуд өөр хоорондоо зөрчилдөж, хэл амаа олохоо больсноос улс төрийн гүн хямрал үүсэх, энэ нь нийгэмд нөлөөлж гудамжинд гарах аюул занал нүүрлэх тохиолдолд энэхүү сөргөлдөөнийг эрх зүйн маргааны хүрээнд Үндсэн хуулийн шүүх хянан шийдвэрлэж нийгэмд онцгой чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Нөгөөтээгүүр ямар ч сайн боловсруулсан Үндсэн хууль сөргөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлж чадахгүй гэж үздэг. Энэ бүхнээс харвал, зөрчил маргааныг шийдвэрлэх үндсэн аргын нэг нь тухайн асуудлыг шүүхээр хэлэлцэж, шийдвэрлэх арга Үндсэн хуулийн маргаантай асуудалд ч чухал ач холбогдолтой байна. Манай улсын хууль зүйн нэр томъёонд “Үндсэн хуульт ёс” хэмээх нэр томъёог төлөвшүүлэхдээ: Үндсэн

⁴ Барон де Монтескье. Хуулийн амин сүнс. МОНСУДАР нийгмийн ухаан №5. 2009. 14 дэх тал.

⁵ Marlene Wind, European Constitutionalism Beyond the State (Cambridge University Press, 2003), P. 1-3.

⁶ Өнөрбаяр.Ч. Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. (Түүх, Улс төр, Эрх зүй). УБ., 2021. 23 дахь тал.

хуульт ёсны ойлголтод Үндсэн хуулийн Үндсэн бүтцийн дархлаа, хамгаалалт хэмээх ойлголтуудыг багтаан, тэдгээр нь хүний жам ёсны эрхэд суурилсан байх учиртай гэдэг талаас нь авч үзэх нь чухал юм.

Үндсэн хуульт ёс, түүний суурь зарчмыг тодорхойлох үнэт зүйлсийн дотор шүүхийн хяналт хамгийн чухал нь бөгөөд түүнийг авч үзвэл:

Шүүхийн хяналт. Аливаа улсын Үндсэн хууль, түүнд харшлахгүй хуульд нийт байгууллага, иргэдийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нийцэж байх, хууль дээдлэх ёс (the rule of law)-ыг тогтоосон байдаг билээ. 1803 онд АНУ-ын Дээд шүүхийн дарга Жон Маршал, Ж.Медисоны эсрэг У.Мерберийн хэргийг шийдвэрлэхдээ “Холбооны Үндсэн хууль бол конгрессын баталж буй ямар ч хуулиас дээд хүчинтэй. Үндсэн хуульд нийцэхгүй хууль хүчин төгөлдөр бус байна”⁷ гэж зарласнаар Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих дээд хяналтыг шүүхийн харьяалалд оруулжээ. Энд буй энгийн нэг логик бол тухайн улсын төр, улс төрийн амьдралын хүрээнд Үндсэн хуультай холбогдож гарсан маргааныг зөвхөн шүүх шийдвэрлэх ёс журам юм. Түүнчлэн хүн төрөлхтний 200 гаруй жилийн туршлага “Шүүх ажиллагаа (шүүх эрх мэдэл) улс төрийн давллагаанаас ангид байна” гэсэн үнэт зүйлийг бий болгожээ.

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуульд үндсэн хуульт ёсны эдгээр зарчмуудыг ямар нэг хэмжээгээр суулгаж өгсөн байдаг бөгөөд түүнийг үндэслэн “ардчилсан Үндсэн хууль” хэмээн нэрлэсэн билээ. Харин бид хэрэгжүүлэх явцдаа Үндсэн хуульт ёсны зарчмаас ухран тодорхой хувь хүний болон хэсэг бүлгийн ашиг сонирхлоор Үндсэн хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулан дээрх зарчмуудыг үгүйсгэх хандлага ажиглагдсаар байна.

ХОЁР. ҮНДСЭН ХУУЛИЙГ ЧАНДЛАН САХИУЛАХ БАТАЛГАА БОЛОХ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ШИЙДВЭРИЙН ҮР НӨЛӨӨ

Үндсэн хуульт ёсны суурь зарчмуудын дотроос Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болсон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (үндсэн хуулийн шүүх) 1992 онд анх байгуулагдаж байсан бол өнгөрсөн хугацаанд Үндсэн хуулийг чандлан сахиулахад өөрийн гэсэн хувь нэмрээ оруулсаар байна. Гэвч өнгөрсөн хугацаанд нийгмийн ухамсарт эрх зүйн шинжлэх ухааны суурь зарчмыг зөв төлөвшүүлэх шаардлага бий болж байгааг, сайн Үндсэн хууль баталж, түүнд нэмэлт өөрчлөлт оруулаад ч, сонгодог төлөөлөл бүхий, олон гишүүнтэй парламентыг сонгосон ч, Үндсэн хуулийн зарчим, хэм хэмжээнд өөрсдийн амьдралыг нийцүүлэхгүй л бол хүний эрх, эрх чөлөө баталгаагүй болж, ард түмний засаглалын механизм “гажиж” мэдэх нөхцөл байдал үүсэж байгаагаас харж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийн механизм хэрэгжих харилцааг зохицуулсан Гуравдугаар бүлэгт Үндсэн хуулийн цэцтэй холбогдох зохицуулалтыг оруулаагүй бөгөөд бие даасан Тавдугаар бүлэг болгон эрх зүйн харилцааг нь зохицуулсан өвөрмөц онцлогтой боловч Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны шинж, зарчмыг авч үзвэл дээд хяналтыг хэрэгжүүлэгч шүүх болох нь харагдана.

⁷ Верховенство права. М.: Прогресс-Универс. 1992. С.68.

Үндсэн хуулийн маргааныг шүүхийн журмаар хянан шийдвэрлэх 2 үндсэн хэлбэр байдгийг харьцуулан судалж болох юм. Эхнийх нь үндсэн хуулийн тогтолцоог ердийн шүүхийн журмаар хамгаалах. Жишээ нь АНУ-д Үндсэн хуулийн асуудлыг аль ч шатны ердийн шүүх нийтлэг журмаар хэлэлцэж шийдвэрлэдэг. Энэ нь эрх зүйн акт хүчин төгөлдөр болсны дараах (*posterior*) онцлог хяналт бөгөөд Дээд шүүх нь харьяаллын нэгдмэл байдлыг хангаж ажиллах ёстой гэж үздэг. Хоёрдугаарт, зөвхөн үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэдэг бие даасан шүүхтэй орнууд байна. Австрийн хуульч Х.Кельзений 1920 оны үед боловсруулсан загвар бөгөөд парламентын дээд эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн дээд хүчин чадалтай хамтад нь авч үздэг байна. Үндсэн хууль зөрчсөн аливаа асуудлыг тусгай болзол шаардлагыг хангасан шүүгч бүхий Үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл зарим тохиолдолд Дээд шүүх, түүний танхим тусгайлсан журмаар авч үзэх нь бас бий. Энэ нь гол төлөв ерөнхий хяналт байдаг ч заримдаа тодорхой хяналт хийх тохиолдол ч гардаг байна. Хууль эрх зүйн акт батлагдсаны дараах хяналт (*postepriori review*)-ын зэрэгцээ урьдчилсан хяналт (*prior review*)-ыг хийхийг ч үгүйсгэдэггүй. Институтц нь онцгой эрхтэй болохын хувьд батлагдан гаргасан шийдвэр нь нийтээр дагаж мөрдөх (*erga omnes*) шинжтэй байдаг. Энэ нь 3 өөр хэлбэр бүхий Үндсэн хуулийн хяналтын механизм юм.

а/ Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт

б/ Дээд шүүх болон түүний тусгай танхим

в/ Үндсэн хуулийн хяналтыг зөвлөл боловч шүүхийн журмаар хянадаг орнууд байдаг.

Монгол улс бие даасан шүүхийн хэлбэрт хамаарч байгаа учраас Үндсэн хуулийн хяналтын бусад хэлбэрүүдийг энд дэлгэрүүлэн авч үзээгүй болно.

Үндсэн хуулийн хяналтыг Европ загвараар хэрэгжүүлдэг буюу Үндсэн хуулийн шүүхийн институтц дараах нийтлэг шинжтэй байдаг. Үүнд:

1. Үндсэн хуулийн хяналтын механизмыг тухайн улсын төрийн тогтолцооны онцлогоос хамааран харилцан адилгүй нөхцөл байдалд нэвтрүүлсэн.
2. Институцийн хувьд шүүх эрх мэдлээс ангид бие даасан шүүхийн байгууллага үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг.
3. Үндсэн хуулийн гомдолд үндэслэсэн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь үндсэн хуулийн хяналтыг ердийн шүүхээс тусдаа явагддаг.
4. Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн байдал захиргааны болон санхүүгийн хувьд бие даасан байх нь шүүхийн бие даасан байдлын урьдчилсан нөхцөл нь болдог
5. Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь Парламентын баталсан хуулийг хүчингүй болгох эрх мэдэлтэй.
6. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид нь улс төрийн эрх мэдэл бүхий этгээдээс томилогддог.
7. Хэлэлцэх асуудлын ихэнхийг Үндсэн хуульд аливаа хууль нийцэж байгаа эсэхийг хянан шийдвэрлэх асуудал эзэлдэг.
8. Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт нь заримдаа урьдчилан сэргийлэх зорилготой ч олонх тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх шинжтэй байдаг

Манай улсад Үндсэн хуулийн цэцийг шүүх биш гэж үзэх тохиолдол байдаг ч өнгөрсөн 32 жилийн туршлага шүүх болохыг нь нотолсоор байна. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, төрийн дур зоргын үйлдлийг хязгаарлахад үндсэн хуулийн шүүх онцгой ач холбогдолтойг харж болно. Аливаа нийгэмд хууль ёс ноёрхож, хууль дээдлэх нь хэн нэгний дур зоргын санаархал хууль болон үйлчлэхээс хавьгүй дээр боловч үндсэн хуульт ёсонд, үндсэн хуульт ардчилалд хангалттай биш байгаа нь манай улсад болж буй үйл явдлуудаас харж болохоор байна. Тухайлбал, хууль баталж мөрдүүлдэг боловч, тэрхүү хуульдаа хууль тогтоогч өөрөө эсхүл бусад албан тушаалдан захирагддаггүй бол тухайн төр хууль дээдлэх ёс (rule of law)-ны, үндсэн хуульт ёсны зарчмаар ажиллаж байна гэж үзэх аргагүй болно. Учир нь хуулиар төрийн байгууллагад хязгааргүй эрх мэдэл олгосноор ямар ч дэглэмийг хууль ёсных болгож болох юм. Үүнийг ч бид нийгэмд тохиолдож байгаа улс төрийн үйл явдлуудаас харж байна. Тэдгээр үндсэн хуулийн хэмжээний тулгамдсан асуудлуудыг тоймлон авч үзвэл: - Үндсэн хуулийн цэцийн үндсэн хуульд нийцүүлэн хүчингүй болгосон хуулийн заалтыг өөр хуульд агуулгаар нь сэргээж өөр өөр хуулиудад оруулахаас гадна мөн асуудлаар Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг хийдэг жишиг тогтоод удаж байна. Жишээ нь, 1992 оноос хойших бүх цаг үеийн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нэг л асуудал дээр төвлөрч бусад асуудлуудыг дагуулдаг. Тэр нь “улсын их хурлын гишүүн, Засгийн газрын гишүүн байж болох эсэх” тухай асуудал байсаар ирсэн. 1999 оны Үндсэн хуулийн 7 нэмэлт, өөрчлөлтийн дотор тухайн асуудал байсан, Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийх процессын алдаа гаргасан хэмээн 1999 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгосон ч 2000 онд УИХ-ын өөр бүрэлдэхүүн буюу өөр нам олонх болсон үед дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийг хэвээр нь дахин баталсан, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх асуудал тооны хязгаартай болж орж ирсэн. 2022 онд Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр тооны хязгаарлалтыг авсан гэх мэтээр асуудал хөвөрч байна.

Өөр нэг асуудал нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг эс тооцвол эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэг буюу Төрийн байгууллагуудын тогтолцоо, бүрэн эрхтэй холбоотой асуудлуудад орж байна. Гэтэл АНУ-ын Үндсэн хуульд хүний эрхийн зохицуулалтыг нэмэх асуудлаар анхны нэмэлтээ хийснээс хойш 29 нэмэлт хийжээ. Бидний ялгаа нь дарга /бид УИХ-ын гишүүнийг ч дарга л гэж үздэг/ нарын эрх хэмжээг өргөтгөж, өөрчлөхөд илүүтэй анхаардаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуульд дээд хяналт тавих чиг үүрэгтэй байгууллага болохын хувьд байгуулагдсан цагаасаа эхлэн Монголын ард түмний хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэх эрхэм зорилгыг хамгаалан баталгаажуулж, Үндсэн хуульт ёсны болон ардчилсан ёсны зарчим, хүний үндсэн эрхийг хамгаалан Үндсэн хуульд хяналт тавьж ирсэн байна.

Үндсэн хуулийн цэц дунд суудлын хуралдаанаар “хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ, ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр” Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэх асуудлыг анхлан шийдвэрлэж дүгнэлт гаргадаг. Хэрэв дээрх хуралдаанаас Үндсэн хууль зөрчсөн гэж дүгнэлт

гаргасан бол холбогдох эрх зүйн акт болон тэдгээрийн зүйл заалтын үйлчилгээ нь Үндсэн хуулийн цэцийн эцсийн шийдвэр гартал түдгэлзэнэ. Түдгэлзүүлж эхлэх хугацааг Үндсэн хуулийн цэц дүгнэлтдээ тусгайлан заах бөгөөд тухайн дүгнэлтийг Улсын Их Хуралд оруулдаг процессын журамтай.

Тухайн дүгнэлтийг Улсын Их Хурал хэлэлцэж хүлээн зөвшөөрөөгүй бол Үндсэн хуулийн цэц их суудлын хуралдаанаар дахин хянан хэлэлцэнэ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн жаран зургаадугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт зааснаар “Хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь Үндсэн хуульд нийцээгүй гэж шийдвэр гаргавал зохих хууль, зарлиг, бусад шийдвэр хүчингүй болох” бөгөөд энэ шийдвэр эцсийнх байдаг.

Ийнхүү иргэдээс ирүүлсэн өргөдөл, мэдээллийг хүлээн авч хянан хэлэлцээд Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан шийдвэрүүд Үндсэн хууль зөрчсөн зөрчлийг таслан зогсоох онцгой ач холбогдолтой төдийгүй, Үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд бодитой нөлөө үзүүлсээр байна.

1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1-д “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа мөн” хэмээн хуульчилсан байдаг. Үндсэн хуулийн цэц нь шинэ Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлд ийнхүү тодорхойлсноор 1) Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, 2) Үндсэн хуулийн заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, 3) Үндсэн хууль зөрчсөн тухай маргааныг магадлан шийдвэрлэх гурван үндсэн эрх, үүрэгтэй байна. Эдгээр шинжээр ч Үндсэн хуулийн цэцийг Үндсэн хуулийн шүүх гэж үздэг билээ. Тиймээс Үндсэн хуулийн цэц өөрийн шийдвэрээр Үндсэн хуулийг тайлбарладаг гол субъект юм⁸.

Ардчилал, эрх зүйт төр, Үндсэн хуульт ёсыг бэхжүүлэхийг зорьсон улс орнууд эдгээр үнэт зүйл, үзэл баримтлал зарчмыг үндсэн хуулиараа тунхагласан байдаг. Тэгвэл дөнгөж 1990-ээд оноос энэ чиг баримжааг сонгосон улсуудын хувьд хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн түүхээс гажаагүй бөгөөд үндсэн хуульдаа бэхжүүлсэн дээрх зорилгоо биелүүлэхийн тулд Үндсэн хуулиа хамгийн дээд хүчин чадалтай байх шалгуурыг хангахыг зорьсоор ирсэн. Ийнхүү Үндсэн хуулийг дээд хүчин чадалтай болгох шалгуур нь институцлэгдсэн, мөн процедурын хэм хэмжээ бүхий баталгаа байх ёстой гэж үздэг.

Пост социалист орнуудад 1990-ээд онуудад шинээр байгуулагдсан болон шинэчлэн байгуулагдсан Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллага, Үндсэн хуулийн шүүх нь эрх зүйт төр, ардчилал, зах зээл гэсэн үндсэн хуулийн зарчмуудыг өөрийн шийдвэрээрээ тайлбарлан тодотгож байсан нь Үндсэн хуульт ёс, хууль дээдлэх зарчмын талаарх эрх зүйн ухамсрыг төлөвшүүлэхэд онцгой үүрэг гүйцэтгэсэн байна.

Өнөөдөр Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх замаар гаргасан шийдвэр нь зөвхөн хууль хүчингүй болгодог тэр эрхээр хязгаарлагдахгүй болсон

⁸ Амарсанаа. Ж. Ардчилсан эрх зүйт ёс. УБ., 2009. 32, 40 дэх тал.

бөгөөд харин гаргаж байгаа позитив гэж нэрлэгддэг шийдвэр нь илүү ач холбогдолтой болж байгааг Арне Мавчич⁹ тэмдэглэсэн байдаг.

Үндсэн хуулийг хамгаалах хэрэгсэл нь Үндсэн хуулийн цэцийн “шийдвэр” тул Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүд дүгнэлтээ итгэл үнэмшилтэй, үндэслэлтэй бичиж, шийдвэрийнхээ учир шалтгааныг хэн бүхэнд ойлгогдохуйц тайлбарлах чадвартай¹⁰ байх ёстой. Иймээс Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийн суурь мэргэжил нь хуульч, тухайн хуульч нь улс төрийн өндөр боловсролтой ёстой гэж үзэх эрдэмтэн, судлаачид цөөнгүй байдаг. Энэ нь Үндсэн хуулийн цэц шийдвэрээрээ Үндсэн хуулийг тайлбарлах чиг үүрэгтэй салшгүй холбоотой гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

Монголын Хуульчдын Холбооны Үндсэн хуулийн эрх зүйн хорооноос 2021-2022 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсан үеэс буюу 1992 оны 7 дугаар сарын 01-ээс 2021 оны 11 сарын 01 хүртэлх хугацаанд иргэдээс болон эрх бүхий байгууллагаас Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн өргөдөл, мэдээлэл, хүсэлтийг тодорхой асуудал, үйл ажиллагааны хүрээгээр судалж, тэдгээрийг шийдвэрлэсэн байдалд дүн шинжилгээ хийсэн судалгааны ажлыг гүйцэтгэсэн. Тухайн хугацаанд Үндсэн хуулийн цэцийн 296 дүгнэлт, тогтоол гарсны 238-д нэг бүрчилсэн шинжилгээ хийж үзэхэд 145 нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд 6 нь Захиргааны эрх зүйн хүрээнд, 18 нь Иргэний эрх зүйн хүрээнд, 20 нь Эрүүгийн эрх зүйн хүрээнд 49 нь бусад салбар эрх зүйн хүрээнд үүсэж, шийдвэрлэгдсэн маргаанууд байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллагыг бүрдүүлэгч УИХ-аас баталсан хууль бусад шийдвэр, Ерөнхийлөгчийн зарлиг, бусад шийдвэр, Засгийн газрын тогтоол Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан үүсгэх буюу иргэд өргөдөл, мэдээлэл гаргаж хянуулсан төдийгүй нийт гомдлын 3 хувь нь л эрх бүхий байгууллагын Цэцэд ирүүлсэн хүсэлт байна.

Үндсэн хуулийн цэцийн дээр дурдсан нийт 296 шийдвэр (дүгнэлт, тогтоол)-ээс Үндсэн хуульд нийцсэн эсэх асуудлаар 287 шийдвэр, зарлиг нийцсэн эсэх асуудлаар 2 шийдвэр, УИХ-ын тогтоол нийцсэн эсэх асуудлаар 20 шийдвэр, Засгийн газрын тогтоол нийцсэн эсэх асуудлаар 15 шийдвэр, Сонгуулийн ерөнхий хорооны тогтоол нийцсэн эсэх асуудлаар 4 тогтоол гарсан байна. Мөн Үндсэн хуулийг Улсын Их Хурлын дарга зөрчсөн эсэх асуудлаар 3 шийдвэр, УИХ-ын гишүүн зөрчсөн эсэх асуудлаар 3 шийдвэр, Ерөнхий сайд Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх асуудлаар 4 шийдвэр, Улсын Дээд Шүүхийн Ерөнхий шүүгч зөрчсөн эсэх асуудлаар 1 шийдвэр, Улсын Ерөнхий прокурор зөрчсөн эсэх асуудлаар 1 шийдвэрийг тус тус Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан байна. Түүнчлэн огцруулах, эгүүлэн татах үндэслэл бий эсэх буюу УИХ-ын даргатай холбоотой асуудлаар 1 шийдвэр гарсан байна¹¹.

Эрх зүйн зохицуулалтын чанар нь зөвхөн эрх зүйг бүтээх үйл ажиллагаанаас төдийгүй эрх зүйг амьдралд хэрэгжүүлэх эрх зүйн хэм хэмжээний оновчтой, тодорхой шийдлүүдтэй салшгүй холбоотой байдаг. Эрх зүйг амьдралд хэрэгжүүлэх нэг чухал хэлбэр бол төр, эрх зүйг хэрэглэсэн шийдвэрээ тухайн харилцааг үүсгэж байгаа субъектүүдийн хооронд үүсэх эрх зүйн хамаарлаас урган гарч байгаа харилцаанд

⁹ Арне Мавчич. Үндсэн хуулийн хяналт. УБ., 2014. 73-78 дахь тал.

¹⁰ Бямбажаргал. А. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн үндэслэлээ. Эрх зүйн шинжилгээ. Хууль зүйн ухааны магистрын зэрэг горилсон бүтээл. УБ., 2009. 4 дэх тал.

¹¹ Монголын Хуульчдын Холбоо. Иргэдээс Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн өргөдөл, мэдээллийн төлөв байдал ба үндсэн хуулийн эрх зүйн хэрэглээ, шинжилгээний гарын авлага. УБ., 2022. 17 дахь тал.

харилцаанд эрх зүйг хэрэглэсэн байдал юм. Дэлхийн олон орны эрдэмтэн судлаачид, дараах асуудлыг тэмдэглэсэн байна: эрх зүйн зохицуулалтын үр нөлөөтэй холбогдон үүсэж буй маргаантай асуудлууд нь зөвхөн эрх зүйн хэм хэмжээний чанаргүй тогтоогдсон байдалтай холбоотой төдийгүй, ихэнх тохиолдолд үр нөлөөтэй биш эрх зүйн хэрэглээний практиктай хамааралтай байдаг гэж үздэг Үүнийг энэ чиглэлийн судалгаанд төдийлөн ач холбогдол өгдөггүйтэй мөн холбоотой хэмээн тэмдэглэсэн байна¹².

Дээр дурдсан 296 шийдвэрийн дотроос олон давтагдсан тодорхой асуудлыг судлан, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үнэт зүйл, үзэл баримтлал, зарчмууд, Үндсэн хуульт ёсны зарчим хэм хэмжээг баримтлан хууль дээдлэх ёсыг хэрэгжүүлж Цэц шийдвэрүүдээ гаргаж байгаагаас Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр хэр үр нөлөөтэй байгааг харж болно.

Үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцоонд хүлээн зөвшөөрсөн үндсэн зарчмын дагуу, Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь заавал биелэгдэх шинжтэй бөгөөд нийтээр дагаж мөрдөх үр дагавартай байна.

ДҮГНЭЛТ

Үндсэн хууль, түүний хөгжлийн чиг хандлага нь үндсэн хуульт ёсны суурь зарчим болох эрх зүйт ёс, эрх зүйт төрийн асуудлыг зайлшгүй авч үздэг нь хүн төрөлхтний эрх зүйн соёлд тогтсон жишиг юм. Үндсэн хуульт ёс, хууль дээдлэх төрийн үзэл онол хэрэгжсэнээр иргэд, төрийн байгууллага, албан тушаалтан хуульд захирагдаж, хүний эрх, эрх чөлөө баталгаатай хангагдан, хараат бус шударга шүүх төлөвших үндэс болдог байна. Түүнчлэн хууль дээдлэх ёс нь үндсэн хуульт ёсны нэг үндсэн зарчим болохын хувьд төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, түүний дур зоргыг хязгаарлах асуудлыг эн тэргүүнд авч үздэг байна.

Монгол улсад аль ч утгаараа үндсэн хуулийн эрх зүй нь бичмэл Үндсэн хуулийн цар хүрээнээс хальж Үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа, зарчимд суурилах хандлага бий болж байна.

Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах зорилго нь хүний эрх, эрх чөлөөг хангах явдал юм. орчин үед Үндсэн хуулиар тогтоосон хэм хэмжээг ердийн хуулиас давуу хүчин чадалтай учир тогтвортой байх ёстой гэж үзэх хандлага ч ихсэж байна. Энэ нь үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр үндсэн хуульт ёсыг бэхжүүлэхэд чиглэгдэж байгаагаар тайлбарлагдаж байна.

Өнгөрсөн хугацаанд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрлэсэн маргаан нь Цэц үндсэн хуулийн шүүх болохыг тодорхойлсноос гадна Цэцийн шийдвэрийн үр нөлөө нь нийгэмд эерэг нөлөө үзүүлж, үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хөгжилд зохих хувь нэмрээ оруулсаар байна.

Түүнчлэн Үндсэн хуульд тайлбар хийх онолын зарчмуудыг хэрэгжүүлэх замаар Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэрэглээг шинжлэх ухааны түвшинд боловсруулах шаардлагатай байна.

¹² М.А.Костенко, Е.С.Орлова. Правоприменительная деятельность: понятие, признаки и стадии осуществления. // Товарический научный обозреватель. №4 (декабрь), 2015. С.52

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЯНАЛТ: ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХЭЭС ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРИЙГ ХЯНАХАД АНХААРАХ ЗАРИМ АСУУДАЛ

Т.МӨНХ-ЭРДЭНЭ, Нийслэл дэх Захиргааны хэргийн
анхан шатны шүүхийн шүүгч, Монголын хуульчдын
холбооны Захиргааны эрх зүйн хорооны тэргүүн,
Хууль зүйн магистр (LL.M),
E-mail: munkherdene_terbish@yahoo.com

Оршил хэсэг

1924 оны 06 дугаар сарын 03-нд хуралдсан Монгол Ардын Намын Төв Хорооны Тэргүүлэгчдийн хурал улс оронд Бүгд Найрамдах засаг тогтоох тухай шийдвэр гаргасныг Төв Хорооны бүгд хурлаар хэлэлцэн баталж, “харьяат Бүгд Найрамдах ардын засгийг явуулж, ... улсын бүх дээд эрхийг Улсын Их Хурал, мөн хурлаар сонгогдсон Засгийн газар хадгална” гэж тогтоожээ.

Үүний дагуу БНМАУ-ын Анхдугаар хурал хуралдаж, 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-нд Ардын бүрэн эрхт Бүгд Найрамдах Улсыг тунхаглан, анхдугаар Үндсэн хуулиа баталсан байна.

Анхдугаар Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлд: “Бүх Монгол Улсыг үүнээс хойш Бүгд Найрамдах Бүрэн Эрхт Ард Улс гэж, улсын дээд эрхийг жинхэнэ ардад эдлүүлэн, улсын аливаа хэргийг Улсын Их Хурал, тус хурлаар сонгогдсон Засгийн газраас гүйцэтгэн шийтгүүлэх явдлыг нийтээр сүсэглэн дагавал зохино”¹ хэмээн тогтоожээ.

Ийнхүү манай улс ХХ зуунд хаант засгийг халж, Бүгд Найрамдах байгуулалд шилжин орсон Ази тивийн анхны улсын нэг болсон нь түүхэнд тодоор тэмдэглэгдэн үлдсэн билээ.

Түүхийн шаргал хуудсыг сөхөн үзэхэд, анхны Үндсэн хуулийг боловсруулах ажлын хэсэг байгуулах шийдвэрийг Ардын Засгийн газар, Монгол Ардын Намаас 1922 оны 05 дугаар сарын 19-нд гаргаж, тус ажлын хэсгийн даргаар Шүүх яамны сайд, хурц гүн Магсаржавыг томилж, улмаар 1922 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдөр Ардын Засгийн газрын 39 дүгээр хурал тэрхүү комиссын ажилтай холбогдуулан гаргасан тогтоолдоо “Үндсэн хуулийг ардын эрхт хэмжээт цаазат Англи гэх мэт улсын хуулиас товчлон авч, эдүгээгийн явуулан буй засгийн байдалд нийцүүлэн зохиовол зохино” хэмээн заасан байдгийг үл ойшоож боломгүй.

Тус ажлын хэсэг Зөвлөлт Орос Улс, АНУ, Япон, Бельги зэрэг улс орнуудын Үндсэн хуулиудыг орчуулж, судалж байсныг хөрөнгөтөн орнуудын Үндсэн хуулиудыг хуулах нь гэсэн үндэслэлээр 1922 оны 12 дугаар сард татан буугдаж, улмаар 1924 оны 09 дүгээр сарын 23-нд Ардын Засгийн газрын Ерөнхий сайд Б.Цэрэндоржоор ахлуулсан Үндсэн хууль боловсруулах комисс байгуулагдсаныг бас мартах учиргүй.

Үүнээс ч өмнө буюу 1914 онд Богд хаант Монгол Улсын ерөнхийлөн захирах сайд Сайн ноён хан Намнансүрэн гадаад олон орны төрийн зохион байгуулалт, байгуулагдах зарчим, ямар ажил эрхэлдэг тэргүүтнийг товчлон бичихийг эрдэмтэн Жамсрангийн Цэвээнд даалгасны дагуу “Улсын эрх” хэмээх Монголын улс төр, эрх зүйн сэтгэлгээний сонгодог бүтээлд тооцогддог бүтээл туурвигдсан билээ.

Энэ нь санамсаргүй хэрэг биш бөгөөд Монголын төрийн зүтгэлтнүүд сэргэн мандсан Монгол Улсын төр, засаглалын хэлбэр ямар байвал зохихыг тунгаан бодож, судалгаа хийж, ардчилахыг чармайж байсны илрэл² гэж тэмдэглэснийг онцлох учиртай.

¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулиуд /1924, 1940, 1960, 1992 он/, УБ., 2020 он., 3 дахь тал

² Шинэ толь сэтгүүл №7., 1995 он

Зохиогч миний бие Монгол Улсын үндсэн хуульт ёсны 100-110 жилийн өмнөх түүхийг цухас дурдсаны учир нь, өнгөрсөн цаг хугацаанд манай улс 1924, 1940, 1960, 1992 онд гээд 4 удаа Үндсэн хуулиа баталж, энэ хугацаанд үндсэн хуульт ёс, үндсэн хуульт байгууллын хувьд олон арван ололт амжилт, саад бэрхшээлийг даван туулж ирснийг тунгаан бодох, өнөөгийн энэ цаг үед ч бидэнд шийдвэрлэх онол, практикийн олон чухал асуудлууд байгаа болохыг сануулан сэрээх явдал юм.

Тухайлбал, Монгол Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 22 дугаар тогтоолоор Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулах, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх чиг үүрэг бүхий ажлын хэсгийг байгуулсан бөгөөд ажлын хэсгээс хуулийн төслүүдийг 2024 оны 03 дугаар сарын 04-ний өдөр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн.³

Тус ажлын хэсгээс боловсруулсан⁴ Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд хэд хэдэн шинэлэг асуудал орсны дотроос зохиогч надад хамгийн ихээр сонирхол татсан асуудал нь “шүүхийн шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц хянах” тухай асуудал юм.

Тиймээс энэхүү эрдэм шинжилгээний илтгэлийн хүрээнд эл асуудалд холбоотой зарим нэг чухал гэж үзсэн агуулгуудыг товч байдлаар хөндөх бөгөөд энэ нь цаг шахуу байсантай холбоотойгоос гадна илтгэлээр бүхий л асуудлыг дэвшүүлэн тавих боломжгүйтэй холбоотой гэдгийг тухайлан тэмдэглэж байна.

Энэхүү илтгэлийн хүрээнд Үндсэн хуулийн шүүхээс шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх тогтолцоонд голлох байр суурь эзэлдэг Австри, ХБНГУ-ын тэргүүлэх туршлага, онолын суурь үзэл баримтлалыг толилуулах зорилго мөн тавигдсан.

Илтгэлийн эцэст зохиогчоос хуулийг боловсронгуй болгоход дэмжлэг болох байх хэмээн найдаж тодорхой саналуудыг дэвшүүлсэн болно.

2. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн бүтэц: Үндсэн хуулийн цэцийг “Шүүх эрх мэдэл” бүлэгт хамааруулах шаардлагыг дахин эргэцүүлэх нь

Монгол Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 22 дугаар тогтоолоор байгуулагдсан ажлын хэсгээс боловсруулсан төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.8 дахь заалтад “үндсэн эрхийн маргаан гэж хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, бусад акт өргөдөл гаргагчийн өөрийнх нь үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэх маргааныг” гэж, 16 дугаар зүйлийн 16.2 дахь хэсэгт “Иргэн эрхээ хамгаалах хуульд заасан арга замыг дуусгасны дараа хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтын гаргасан шийдвэр, бусад акт өөрийнх нь үндсэн эрхийг зөрчсөн хэвээр байгаа гэж үзвэл Цэцэд өргөдөл гаргана”, 17 дугаар зүйлийн 17.1.4 дэх заалтад “шүүхийн шийдвэр эсхүл бусад актыг гардан авснаас хойш 30

³ <https://montsame.mn/mn/read/338888> /хамгийн сүүлд 2024.11.10-ны өдөр үзсэн/

⁴ 2024 оны 03 дугаар сарын 04-ний өдөр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн боловч хэлэлцэгдээгүй болно. Тэгсэн хэдий ч хэтдээ дахин энэ асуудал яригдах байх гэж бодон энэ төслийг орхилгүй судалсан болно, Зохиогч.

хоногийн дотор”, 57 дугаар зүйлийн 57.6 дахь хэсэгт “... Цэц шүүхийн шийдвэрийн үйлчлэлийг түдгэлзүүлсэн тохиолдолд Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3-т заасны дагуу үндсэн эрхийг хамгаалах асуудлыг Улсын дээд шүүхэд шилжүүлнэ”, 57.8 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 57.6-д заасан шүүх ... бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Цэцийн дүгнэлтийн дагуу тухайн асуудлыг үндсэн эрхэд нийцүүлэн шийдвэрлэж, холбогдох шийдвэрийг хүчингүй болгох бөгөөд иргэний үндсэн эрхийг сэргээх, цаашид зөрчигдөхөөс сэргийлэх арга хэмжээ авна” гэж тус тус бичжээ.

Төслийн дээрх заалтуудыг үзэхэд, Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектод зарчмын томоохон шинжтэй өөрчлөлт болох “шүүхийн шийдвэрийг үндсэн эрхэд тулгуурлан хянах” талаар өөрчлөлт оруулах гэж байгаа нь нэг талаас үндсэн хуулийн хяналтын хүрээнд үндсэн эрхийг шууд үйлчилдэг эрх зүйн⁵ түвшинд гаргах сайшаалтай боловч нөгөө талаас туйлын болгоомжтой хандах ёстой асуудал гэж үзэж байна.

Туйлын болгоомжтой хандах гэдгийг тодруулбал, энэхүү өөрчлөлт нь өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй 1992 оны Үндсэн хуулийн хүрээнд хэд хэдэн асуудлыг нухацтай тодруулан авч үзэх агуулгыг нөхцөлдүүлж байгаа юм. Үүнд зохиогчийн зүгээс дараах байдлаар асуудал дэвшүүлж байна.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг үзэхэд, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь “Монгол Улсын төрийн байгуулал” хэмээх 3 дугаар бүлгийн “Шүүх эрх мэдэл” хэмээх 4 дэх хэсэгт бус, харин “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” хэмээх 5 дугаар бүлэгт байрлаж байгааг хууль боловсруулагч болон тогтоогчид анхаарах шаардлагатай.

Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд шүүхийн шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц хянах хууль зүйн боломж байгаа эсэхийг тодруулахын тулд Үндсэн хуулийн бүтцийн хувьд Үндсэн хуулийн цэц нь мөн хуулийн 3 дугаар бүлгийн 4 дэх хэсэгт байгаа шүүх эрх мэдэлд хяналт хэрэгжүүлэх⁶ боломжтой эсэх тухай асуудал юм.

Харьцуулах үүднээс ХБНГУ-ын жишээг авч үзвэл: 1949 оны ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн “Шүүх эрх мэдэл” хэмээх 9 дүгээр бүлгийн 92 дугаар зүйлд “Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд ... ажиллаж буй шүүгч шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлнэ”⁷ гэж заасан байна.

Үүнийг ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд тайлбарлахдаа, Холбооны үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хуульд байгуулалд хоёр чиг үүргийг гүйцэтгэнэ: Нэгдүгээрт, Холбооны үндсэн хуулийн шүүх нь шүүхийн чиг үүргийг гүйцэтгэх, хоёрдугаарт, Холбооны үндсэн хуулийн шүүх нь Холбооны үндсэн хуулийн дээд байгууллагын нэг байх гэх хоёр чиг үүрэгтэй гэж тайлбарладаг.⁸

⁵ Энэ талаар Сарантуяа Ц., “Үндсэн эрх - шүүх – үндсэн хуулийн шүүх”: “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл, 2007 он., 186-192 дахь талаас дэлгэрүүлэн унших боломжтой.

⁶ Явцуу утгаараа шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх, өргөн утгаараа шүүх эрх мэдэлд хяналт тавих гэх утгаар тодруулав, Зохиогч.

⁷ <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html#BJNR000010949BJNG001100314> /хамгийн сүүлд 2024.11.10-ны өдөр үзсэн/

⁸ Sodan/Ziekow., Grundkurs öffentliches Recht., C.H.Beck., 10. Auflage., 2023., 155 дахь тал

Тиймээс тус улсын Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Холбооны үндсэн хуулийн шүүх дараах асуудлыг шийдвэрлэнэ” гээд, мөн хэсгийн 4а-д “Төрийн эрх мэдлийн зүгээс үндсэн эрхийг зөрчсөн гэж үзсэн болон Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлийн 4, 33, 38, 101, 103, 104 дүгээр зүйлд заасан эрхийн аль нэгийг нь зөрчсөн гэж үзсэн хэн бүхний гаргасан үндсэн хуулийн гомдлыг”⁹ шийдвэрлэнэ гэж заасан байна.

Гэтэл манай улсын хувьд, 1992 оны Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын дээд шүүх бол шүүхийн дээд байгууллага мөн ...” гэж, мөн зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Улсын дээд шүүхийн шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байх бөгөөд түүнийг бүх шүүх, бусад этгээд заавал биелүүлнэ ...” гэж тус тус зааснаас үзвэл Монгол Улсад шүүх эрх мэдлийн дээд байгууллага бол Улсын дээд шүүх байх бөгөөд түүний шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байхаар маргаангүй зохицуулжээ.

Харин нэгэн сонирхол татахуйц факт бол, 1992 оны Үндсэн хуулийн анхны төслийн 48 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Шүүхийн үндсэн тогтолцоо Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шүүх, Монгол Улсын Улсын дээд шүүх, аймаг, нийслэлийн шүүх, хошуу, хорооны шүүхээс бүрдэх...”¹⁰ гэж, 53 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, тайлбар гармагц хүчин төгөлдөр болно. Тэдгээрийг төр, нам, олон нийтийн бүх байгууллага, албан тушаалтан хүн бүр дагаж биелүүлэх үүрэгтэй”¹¹ гэж тус тус бичсэн байсан нь Ардын Их Хурлын хэлэлцүүлгийн явцад өөрчлөгдсөн түүхтэй ажээ.

Үүнийг Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид багш “...учрыг үл ухан, хий болгоомжлон маргасаар тус хэсгээс хасаж өөр бие даасан буюу 5 дугаар бүлэгт “шилжүүлсэн” түүхтэй”¹² хэмээн дурджээ.

Тэгэхээр энэхүү асуудлын мөн чанарыг тухайн цаг мөчид Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б.Чимид багш тэргүүтэй эрдэмтэн, судлаач нар тунгаан бодож байсныг дээрх баримт гэрчлэх бөгөөд энэ тохиолдолд бид бүхэн шүүх эрх мэдлийн тогтолцооны гадна байрлаж байгаа Үндсэн хуулийн цэц нь шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэрийг хянан үзэх нь үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онолын талаас ч, мөн хууль зүйн талаас ч сайтар эргэцүүлэн бодох зайлшгүй шаардлагатай асуудал гэж зохиогчийн хувьд үзэж байна.

3. Үндсэн хуулийн шүүхээс шүүхийн шийдвэрийг хянах хүрээ, хязгаар нь үндсэн эрх болох тухай

Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын объектын нэг нь шүүхийн шийдвэр байх, түүнийг хянан үзэх цорын ганц хэмжүүр нь Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрх, эсхүл түүнтэй адилтгах эрхийн зөрчлийг шүүхээс зөв тайлбарласан эсэх, үндсэн эрхийн зөрчил хэвээр байгаа эсэх асуудалд хамгийн чухал ач холбогдолтой эрх зүйн асуудал нь Үндсэн хуульд энэ талаар тодорхой зохицуулсан байх зарчим юм.

⁹ <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html#BJNR000010949BJNG001100314> /хамгийн сүүлд 2024.11.10-ны өдөр үзсэн/

¹⁰ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж, боть №2., 315-317 дахь тал.

¹¹ Мөн тэнд

¹² Б.Чимид., “Шүүх эрх мэдлийн талаархи Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд.”: “Шүүх эрх мэдэл- шинэ зуун” олон улсын онол, практикийн бага хурлын баримт материал., 2001., 49 дэх тал.

Энэ хэсэгт тэрхүү үндэслэлийн талаар ХБНГУ болон Австри Улсын Үндсэн хуулийн зохицуулалт, туршлага дээр тулгуурлан авч үзнэ.

ХБНГУ-ын тухайд:

Тус улсын Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Холбооны үндсэн хуулийн шүүх дараах асуудлыг шийдвэрлэнэ” гээд, мөн хэсгийн 4а-д “Төрийн эрх мэдлийн зүгээс үндсэн эрхийг зөрчсөн гэж үзсэн болон Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлийн 4, 33, 38, 101, 103, 104 дүгээр зүйлд заасан эрхийн аль нэгийг нь зөрчсөн гэж үзсэн хэн бүхний гаргасан үндсэн хуулийн гомдлыг”¹³ шийдвэрлэнэ гэж маш тодорхой заасан.

Энэхүү үндсэн хуулийн гомдол нь Холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн ажлын гол ачааллыг бүрдүүлдэг бөгөөд тус шүүхэд ирж буй нийт гомдол, хүсэлтийн 96 хувийг “үндсэн хуулийн гомдол” эзэлдэг боловч амжилт олсон магадлал нь 2-3 хувьтай байдаг тухай статистик бий.¹⁴

Дээр дурдсан үндсэн хуулийн хэм хэмжээг товч байдлаар дэлгэрүүлэн тайлбарлахад, ХБНГУ-ын Холбооны үндсэн хуулийн шүүхэд үндсэн хуулийн гомдол гаргах эрх бүхий субъект нь үндсэн эрх нь зөрчигдсөн хэн бүхэн байх боломжтой бөгөөд тухайн хүний үндсэн эрх нь төрийн эрх мэдлийн аль ч хэсгээс, тодруулбал, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны улмаас зөрчигдсөн байх, харин шүүх эрх мэдлийн байгууллагын шийдвэрийн тухайд тухайн хүн өөрийн эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалж бүх шатны шүүхүүдээр явсны дараа ч үндсэн эрхийн зөрчил нь хэвээр байна гэж үзвэл шүүхийн хамгийн эцсийн шийдвэрт холбогдуулан үндсэн хуулийн гомдол гаргахыг шаарддаг.¹⁵

Мөн тухайн үндсэн эрхийн зөрчлийг анхнаас нь үгүйсгэх аргагүй буюу зөрчигдсөн байж болзошгүй байх, тухайн үндсэн эрхийн зөрчил нь өөрт нь хамааралтай байх, одоогоор зөрчигдсөн байх, тухайлсан шийдвэрээр шууд зөрчигдсөн байх шаардлагыг тавьдаг.¹⁶

Эндээс дүгнэхэд, ХБНГУ-д Холбооны үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын объектод шүүхийн шийдвэр хамаарах, тухайн шүүхийн шийдвэрийг хянах хэмжүүр нь зөвхөн үндсэн эрх болохыг тухайлан заасан байна.

Өөрөөр хэлбэл, үндсэн хуулийн хяналт нь ердийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ, хэмжүүрээс эрс ялгаатай болох нь харагдана.

Бүгд Найрамдах Австри Улсын тухайд:

1920 онд агуу эрдэмтэн Ханс Кельзенийн бичсэн тус улсын Үндсэн хуулийн 144 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн шүүх гомдол гаргагчийн Үндсэн хуулиар олгогдсон эрхийг зөрчсөн, эсхүл хуульд нийцээгүй журмыг хэрэглэсэн, эсхүл хууль зөрчиж нийтэлсэн хуулийг хэрэглэсэн, эсхүл Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг

¹³ <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html#BJNR000010949BJNG001100314> /хамгийн сүүлд 2024.11.10-ны өдөр үзсэн/

¹⁴ Sodan/Ziekow., Grundkurs öffentliches Recht., C.H.Beck., 10. Auflage., 2023., 428 дахь тал

¹⁵ Мөн тэнд, 431 дэх тал

¹⁶ https://www.jura.fu-berlin.de/studium/lehrplan/projekte/hauptstadtfaelle/tipps/Gliederung_der_Verfassungsbeschwerde_gegen_ein_Gerichtsurteil/index.html /хамгийн сүүлд 2024.11.10-ны өдөр үзсэн/

хэрэглэсэн, эсхүл хуульд нийцээгүй төрийн гэрээг хэрэглэсэн гэх үндэслэлээр Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрт гаргасан гомдлыг шийдвэрлэнэ” гэж заажээ.¹⁷

Хэдийгээр Австри Улсын хувьд тус улсын Үндсэн хуулийн шүүх нь зөвхөн Захиргааны хэргийн шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх зохицуулалттай, харин ерөнхий харьяаллын /эрүү, иргэний хэргийн/ шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх эрх хэмжээгүй боловч зарчмын хувьд үндсэн хуулийн хяналтын нэг объект болсон шүүхийн шийдвэрийг хянах тухай зохицуулалтыг тухайлан хуульчилсан, түүнчлэн хяналтын хүрээ, хязгаарыг зохицуулж өгсөн болох нь харагдана.¹⁸

Харин манай улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хувьд, Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектыг тухайлан зааж өгсөн байх бөгөөд түүнд “Үндсэн хуулийн цэц энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан үндэслэлээр дараахь маргаантай асуудлаар дүгнэлт гаргаж Улсын Их Хуралд оруулна:” гээд, “1/хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, түүнчлэн Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх; 2/ард нийтийн санал асуулга, Улсын Их Хурал, түүний гишүүний ба Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн талаар сонгуулийн төв байгууллагын гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх; 3/Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх; 4/Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, Ерөнхий сайдыг огцруулах, Улсын Их Хурлын гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэл байгаа эсэх” гэж зааснаас харвал “шүүхийн шийдвэр” багтаагүй буюу дээрх хаалттай жагсаалтад шүүхийн шийдвэр заагдаагүй тул түүнийг хянах агуулга байхгүй болно.

Гэхдээ Үндсэн хуулийн 64 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрх бүхий байгууллага ...” гэж зааснаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт гаргах болон маргааныг магадлан шийдвэрлэх агуулгыг салгаж тайлбарлах буюу дээр дурдсан 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан журам нь “дүгнэлт гаргах” журмыг зохицуулсан тусгай хэм хэмжээ гэж өргөн хүрээнд тайлбарлахыг дэмжсэн¹⁹ хандлага байх бөгөөд үүний дагуу авч үзвэл Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрт хяналт хэрэгжүүлэх боломжтой гэж зарим судлаачид тайлбарладаг.

Хэдийгээр Монгол Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 22 дугаар тогтоолоор байгуулагдсан ажлын хэсгээс боловсруулсан төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.8 дахь заалтад “үндсэн эрхийн маргаан

¹⁷ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> /хамгийн сүүлд 2024.11.10-ны өдөр үзсэн/

¹⁸ Харин хэм хэмжээний бодит хяналтын тухайд, Австри Улсын Үндсэн хуулийн 139 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн шүүх холбогдох журам хуульд нийцээгүй талаарх маргааныг шийдвэрлэхдээ:” гээд, мөн хэсгийн 4-д “шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ хуульд нийцээгүй журмыг хэрэглэсэн нь эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл ерөнхий харьяаллын анхан шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогч талын хүсэлтээр” холбогдох журмыг хянан үзэхээр, мөн хуулийн 140 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Үндсэн хуулийн шүүх холбогдох хууль Үндсэн хуульд нийцээгүй талаарх маргааныг шийдвэрлэхдээ:” гээд, мөн хэсгийн 1.d-д “шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг хэрэглэсэн нь эрхийг зөрчсөн гэж үзвэл ерөнхий харьяаллын анхан шатны шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны оролцогч талын хүсэлтээр” холбогдох хуулийг хянан үзэхээр заасан байдаг, Зохиогч.

¹⁹ А.Базар., “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66.1, 66.2, 64.1 дэх заалтуудыг тайлбарлах нь”, <https://legaldata.mn/b/169> /хамгийн сүүлд 2024.11.10-ны өдөр үзсэн/

гэж хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтны шийдвэр, бусад акт өргөдөл гаргагчийн өөрийнх нь үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэх маргааныг” гэж, 16 дугаар зүйлийн 16.2 дахь хэсэгт “Иргэн эрхээ хамгаалах хуульд заасан арга замыг дуусгасны дараа хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллага, албан тушаалтын гаргасан шийдвэр, бусад акт өөрийнх нь үндсэн эрхийг зөрчсөн хэвээр байгаа гэж үзвэл Цэцэд өргөдөл гаргана” гэж тус тус оруулсан байх боловч Үндсэн хуульд энэ талаар тухайлан зохицуулаагүй байхад органик хуулиар энэ мэт зохицуулалт оруулснаар энэ нь тогтвортой, хамгийн оновчтой, үндэслэл бүхий хувилбар мөн гэхэд хангалтгүй юм.

Энэ бүхнээс дүгнэхэд, 1992 оны Үндсэн хуулийн одоогийн зохицуулалтын хүрээнд Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрт үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой гэсэн дүгнэлтийг итгэлтэйгээр, бүрэн дүүрэн хийх боломжгүй байх бөгөөд цаашид энэ маргаантай асуудлыг нэг мөр шийдвэрлэх үүднээс Үндсэн хуульд тодорхой өөрчлөлт оруулах замаар маргааныг эцэслэх нь хамгийн оновчтой шийдлийн хувилбар гэж зохиогчийн хувьд үзэж байна.

4. Хууль зүйн дээд боловсрол олгох сургалтын хөтөлбөрт “Үндсэн эрх”-ийн бие даасан хичээлийг оруулж, хөгжүүлэх шаардлага

Энэхүү илтгэлээр хөндөх дараагийн нэгэн чухал асуудал нь хэдийгээр зарчмын хувьд дан ганц Үндсэн хуулийн шүүх бус, мөн бусад шүүхүүд ч бас аливаа хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн биелэлтэд анхаарах ёстой ба Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар²⁰ Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй боловч өнөөдрийг хүртэл Монгол Улсын шүүхүүд шүүхийн шийдвэртээ шууд Үндсэн хуулийг хэрэглэж буюу түүнд бэхжүүлсэн үндсэн эрхийг хэрэглэж, тухайн үндсэн эрхийн агуулгыг тодорхой тохиолдолд тайлбарлаж ирээгүй явдал юм.

Өөрөөр хэлбэл, манай улсад шүүхүүд үндсэн эрхийг шууд хэрэглэдэггүй. Энэ тохиолдолд гол эрх зүйн холбоос болсон “үндсэн эрхийн хүрээнд хянах” тухай ойлголт бодит байдал дээр хэрэгжих боломжгүй болохыг хууль боловсруулагчид болон тогтоогчид сайтар анхаарах шаардлагатай байна.

Монгол Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 22 дугаар тогтоолоор байгуулагдсан ажлын хэсгээс боловсруулсан төслийн 57 дугаар зүйлийн 57.6 дахь хэсэгт “... Цэц шүүхийн шийдвэрийн үйлчлэлийг түдгэлзүүлсэн тохиолдолд Үндсэн хуулийн Тавьдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 3-т заасны дагуу үндсэн эрхийг хамгаалах асуудлыг Улсын дээд шүүхэд шилжүүлнэ”, 57.8 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 57.6-д заасан шүүх ... бүрэн эрхийнхээ хүрээнд Цэцийн дүгнэлтийн дагуу тухайн асуудлыг үндсэн эрхэд нийцүүлэн шийдвэрлэж, холбогдох шийдвэрийг хүчингүй болгох бөгөөд иргэний үндсэн эрхийг сэргээх, цаашид зөрчигдөхөөс сэргийлэх арга хэмжээ авна” гэж тус тус оруулсан байх боловч дээр дурдсанчлан өнөөдрийг хүртэл шүүхүүд Үндсэн хуульд заасан үндсэн эрхийг шууд хэрэглэн тайлбарладаггүй энэ нөхцөлд энэ байдлыг ашиглан шүүхийн үндэслэл бүхий шийдвэрийг ямар ч хамаагүй үндэслэлээр Цэцээс

²⁰ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг: Улсын дээд шүүх, бусад шүүх нь Үндсэн хуульд нийцээгүй, албан ёсоор нийтлээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй.

түдгэлзүүлэн “тоглодог” халтай бөгөөд буруу жишиг тогтож, улмаар энэ нь хууль зүйн салбарт “хаос”²¹ үүсгэвэл яах вэ? гэдгийг зайлшгүй бодох ёстой.

Бас нэгэн чухал асуудал нь хууль зүйн академик сургалттай холбоотой асуудал байна.

Тодруулбал, манай улсад хууль зүйн дээд боловсрол олгох сургалт эрхэлж байгаа их, дээд сургуулиудад өнөөдрийг хүртэл үндсэн эрхийн агуулга, үндсэн эрхийн хэрэглээ, үндсэн эрхийн хяналт зэргийг бие даасан хичээлийг агуулга буюу цагаар тухайлан дагнаж судалж байгаагүй, харин “Үндсэн хуулийн эрх зүй” гэх хичээлийн хөтөлбөр дотор нэг жижиг хэсэг байдлаар зааж ирснийг хууль боловсруулагчид анхаараагүй байдал ажиглагдсан.

Өөрөөр хэлбэл, энэ бол маш нарийн мэдлэг, ур чадварыг хуульч, шүүгчээс шаарддаг академик болон практик асуудал байдаг бөгөөд энэ чиглэлээр нарийн мэдлэг олж аваагүй, үндсэн эрхийн хэрэглээний цогц бөгөөд цэгцтэй аргачлалыг эзэмшээгүй хүмүүс энэ механизмыг үр нөлөөтэй ажиллуулна гэж шууд найдах, тэгж үзэх боломжгүй юм.

Зохиогч миний бие шүүгчийн ажлын хажуугаар МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд багшилдаг болохынхоо хувьд нэг асуудлыг сайтар мэдэж байгаа бөгөөд дөнгөж саяхнаас буюу 2023 оны намрын семестрээс эхлэн МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль сургалтын төлөвлөгөөндөө өөрчлөлт оруулж, туршилтын журмаар “Монгол Улсын үндсэн хуулийн эрх зүй II: Үндсэн эрх” хэмээх хичээлийг бие даасан байдлаар зааж эхэлснийг энд тэмдэглэх нь зүйтэй.

Зөвхөн МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд л эхэлсэн гэдгийг тухайлан дурдаж байна.

Тиймээс манай улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан, хууль зүйн дээд боловсролын сургалтын хөтөлбөрт “Үндсэн эрх” хэмээх бие даасан хичээлийг цаашид хөгжүүлэх шаардлага зайлшгүй тавигдана гэдгийг зохиогчийн хувьд үздэгээ нуух юун.

5. Дүгнэлт

Энэхүү эрдэм шинжилгээний илтгэлийн хүрээнд зохиогчоос дараах дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын Их Хурлын Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдрийн 22 дугаар тогтоолоор байгуулсан ажлын хэсгээс 2024 оны 03 дугаар сарын 04-ний өдөр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд “шүүхийн шийдвэрийг Үндсэн хуулийн цэц хянах” тухай асуудал орсон нь шинэлэг боловч олон талаас нь нухацтай бодож шийдвэрлэвэл зохих маргаантай сэдэв мөн.
2. 1992 оны Үндсэн хуульд тогтоосноор шүүх эрх мэдлийн тогтолцооны гадна талд байрлаж байгаа Үндсэн хуулийн цэцээс шүүхийн шийдвэрийг хянан үзэх

²¹ “Chaos” – завхрал, замбараагүй байдал.

- тухай асуудал нь өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онолын талаас ч, мөн хууль зүйн талаас ч сайтар эргэцүүлэн бодох зайлшгүй шаардлагатай асуудал мөн.
3. 1992 оны Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектыг хаалттай жагсаалтын зарчмаар тухайлан зааж өгсний дотор “шүүхийн шийдвэр”-ийг оруулаагүйг онцгой анхаарах шаардлагатай бөгөөд одоогийн зохицуулалтын хүрээнд Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн шийдвэрт үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой гэсэн дүгнэлтийг итгэлтэйгээр, бүрэн дүүрэн хийх боломжгүй байна.
 4. Дэлхийн улс орнуудын тэргүүлэх туршлагаас харахад, шүүхийн шийдвэртэй холбоотой үндсэн хуулийн гомдлыг хянахад тухайн шүүхийн шийдвэр үндсэн эрхтэй шууд холбоотой тохиолдолд л Үндсэн хуулийн шүүх хянах боломжтой бөгөөд ерөнхий харьяаллын болон дагнасан шүүхээс нэгэнт тогтоосон үйл баримтыг Үндсэн хуулийн шүүх дүгнэхгүй. Өөрөөр хэлбэл, үндсэн хуулийн шүүх нэмж нотлох баримт цуглуулахгүй, зөвхөн өмнөх шатны шүүхүүдээс тогтоогдсон гэж үзсэн үйл баримтад л үндэслэнэ. Үндсэн хуулийн шүүх шүүхийн шийдвэрийг хянах хязгаар нь зөвхөн үндсэн эрхийг зөрчсөн эсэхэд л төвлөрөх учиртай болно.
 5. Монгол Улсын шүүхүүд өнөөдрийг хүртэл шүүхийн шийдвэртээ шууд Үндсэн хуулийг хэрэглэж буюу түүнд бэхжүүлсэн үндсэн эрхийг хэрэглэж, тухайн үндсэн эрхийн агуулгыг тодорхой тохиолдолд тайлбарлаж ирээгүй явдлыг сайтар анхаарах шаардлагатай.
 6. Манай улсын хууль зүйн шинжлэх ухаан, хууль зүйн дээд боловсролын сургалтын хөтөлбөрт “Үндсэн эрх” хэмээх бие даасан хичээлийг цаашид хөгжүүлэх шаардлага бодитойгоор тавигдаж байна.

6. Санал

Энэхүү эрдэм шинжилгээний илтгэлээр дэвшүүлсэн асуудлууд дээр тулгуурлан зохиогчоос дараах тодорхой саналыг гаргаж байна. Үүнд:

1. 1992 оны Үндсэн хуулийн “Монгол Улсын төрийн байгуулал” хэмээх 3 дугаар бүлгийн “Шүүх эрх мэдэл” хэмээх 4 дэх хэсэгт Үндсэн хуулийн цэцийг шилжүүлэн байрлуулах талаарх онолын өрсөлдөхүйц байр суурь, үзэл баримтлалыг тухайлан анхаарч, 1992 оны Үндсэн хуулийн анхны төслийн үзэл баримтлалыг сэргээн тогтоох.
2. 1992 оны Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийн хаалттай жагсаалтад заасан Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын объектод “шүүхийн шийдвэр”-ийг тусгах боломжийн талаар онолын судалгааг сайтар хийх, “шүүхийн шийдвэрийг зөвхөн үндсэн эрхийн зөрчлийн хүрээгээр хязгаарлан хянах” тухай дэлхий дахины Үндсэн хуулийн шүүхүүдийн практикт нэгэнт тогтсон агуулгыг хүлээн зөвшөөрөх.
3. Монгол Улсын ерөнхий харьяаллын болон дагнасан шүүхүүдийн Үндсэн хууль, түүнд бэхжүүлсэн үндсэн эрхийг шууд хэрэглэх, тайлбарлах практикийг хөхиүлэн дэмжиж, түүнд шаардлагатай тохиолдолд хэрэглээний аргачлалыг онол-практикийн үндэслэлтэй боловсруулж, мөрдүүлэх.
4. Монгол Улсын хууль зүйн дээд боловсрол олгох сургалтын хөтөлбөр, төлөвлөгөөнд “Монгол Улсын үндсэн хуулийн эрх зүй II: Үндсэн эрх” хэмээх хичээлийг бие даасан байдлаар тусгаж, хичээлийн хөтөлбөрийг орчин үеийн шаардлагад нийцүүлэн боловсруулж заах.

Ном зүй:

1. Хууль /гадаад болон дотоодын/:

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
- ХБНГУ-ын Үндсэн хууль, 1949
- Австри Улсын Үндсэн хууль, 1920

2. Ном, гарын авлага, сэтгүүл:

- Б.Чимид., “Шүүх эрх мэдлийн талаархи Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд.”: “Шүүх эрх мэдэл- шинэ зуун” олон улсын онол, практикийн бага хурлын баримт материал., 2001 он
- Sodan/Ziekow., Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Auflage, Verlag C.H.Beck, 2023 он
- Шинэ толь сэтгүүл №7., 1995 он
- Монгол Улсын Үндсэн хуулиуд /1924, 1940, 1960, 1992 он/, УБ., 2020 он
- Сарантуяа Ц., “Үндсэн эрх - шүүх – үндсэн хуулийн шүүх”: “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц” өгүүлэл, илтгэлийн эмхтгэл, 2007 он
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж, боть №2

3. Цахим эх сурвалж:

- А.Базар., “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66.1, 66.2, 64.1 дэх заалтуудыг тайлбарлах нь”., <https://legaldata.mn/b/169>
- <https://montsame.mn/mn/read/338888>
- <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html#BJNR000010949BJNG001100314>
- https://www.jura.fu-berlin.de/studium/lehrplan/projekte/hauptstadtfaelle/tipps/Gliederung_der_Verfassungsbeschwerde_gegen_ein_Gerichtsurteil/index.html
- <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=100001>



A COMPARATIVE REVIEW OF THE MEANING AND CASES OF TERRITORIAL PROVISIONS IN THE CONSTITUTION

JEONG-WON PARK, Professor, College of Law,
Kookmin University, Ph.D in law,
E-mail: pjw7997@kookmin.ac.kr



Abstract

According to the traditional theory of the elements that make up a country, territory is one of the most important elements of expressing the national identity of a country along with its sovereignty and people. This shows that in the light of the discussion of the three elements of the classical state, territory is a key element of a country. Therefore, territorial provisions are standardized in the constitutions of many countries in the world. Territorial provisions traditionally contain the following meanings. First, the territorial provisions under the constitution contain the meaning of confirming and enhancing the national identity of the country. It also includes the meaning of clearly determining the scope of jurisdiction of a country by determining the scope of its territory (territorial waters and airspace), one of the most important components of a country. It also adds meaning to express the will to protect the territory of the country concerned.

Many countries have territorial provisions in their constitutions in a variety of ways. Throughout the world's constitution, discussions on the examples, types, and characteristics of territorial provisions stipulated in each country's constitution are insufficient. Moreover, discussions on the effectiveness of territorial provisions are also insufficient. Constitutional territorial provisions are limited to domestic restricted areas within the scope of domestic legal effect in terms of effectiveness. In some cases, there is an international legal conflict in relation to the neighboring countries where the territory borders. In some cases, territorial provisions are amended and adjusted to resolve such conflicts and disputes between the parties concerned. For example, Ireland is a case in which territorial disputes are resolved through treaties between the parties concerned, and territorial provisions of the constitution are amended in accordance with the treaty. This is an example of showing that territorial provisions under the constitution do not violate territorial provisions under international law. Cyprus is a case of resolving conflicts by establishing territorial issues as a treaty at the time of independence. With the recent development of international law, the number of countries that stipulate continental shelves, territorial waters, and exclusive economic zones in the constitution is increasing. The constitution makes sure that territorial provisions do not violate the framework of international legal agreements. It has been understood that a country's constitutional standardization of territory is a passive response in that it contains the possibility of conflict in international relations. However, although there are differences in the degree of norms, it is analyzed that many countries generally stipulate the contents of territory in the constitution. Therefore, the contents and characteristics of territorial provisions can be classified and compared in several ways. In general, territorial provisions under the constitution tend to specify the contents of the regulations in more detail. If the territorial provisions of each constitution are classified in terms of content, they can be categorized into simple, active, detailed territorial scope setting, and compositional scope enumeration. The Mongolian Constitution also stipulates the scope and inviolability of the territory (Articles 2 and 4).

The special consideration here is the territorial provisions of the Constitution of the Republic of Korea, which stipulate relatively detailed contents. This is related to the special political situation and situation of the division of the Korean Peninsula. In the process of pursuing unification while the Republic of Korea and the Democratic People's

Republic of Korea were divided on the Korean Peninsula, each constitution of the two Koreas has stipulated the norms for promoting unification policy. In particular, South Korea stipulated territorial provisions to standardize the meaning of having sovereignty and jurisdiction over the entire Korean Peninsula, claiming that Korea is the sole legal government on the Korean Peninsula. This territorial provision is a constitutional norm that Korea has consistently stipulated since the establishment of the government and the first constitution. As the unification situation changes, discussions on the normality and change of territorial provisions have been raised. The constitutional territorial provisions of other divided countries contained their own meanings according to their backgrounds and were revised along with unification. It is worth discussing the meaning of the constitutional territorial provisions of Korea and other divided countries. In the process of German unification, provisions on territory are also included as unification norms under the Basic Law of former West Germany.

This study analyzes the importance and value of constitutional norms on the territory, which is a major element of the state under the constitution, classifies the types of territorial provisions of major countries, and examines each characteristic. Through this discussion, I examine the attitude of underestimating the meaning of territorial provisions in the past. In addition, it intends to contribute to the development of constitutional theory and actual research by examining the possibility of change along with the normative of the constitutional territorial provisions of major extremists according to the country type.

I. Introduction

The Constitution is defined in various ways according to its concept definition and classification. In its own sense, the Constitution is referred to as the basic law on the organization and composition of the state, and is referred to as the original meaning held by most countries. Therefore, all countries consider the Constitution to be the best law in domestic law, and it stipulates the basic composition system and order of the state as a basic law on the organization and composition of the state.¹ Depending on the environment of each country, the Constitution contains characteristics such as the historical, political, and ideological orientation of the country concerned.

Although the Constitution has changed according to the trends of the times and the national environment, many countries have generally stipulated basic matters on sovereignty, people, and territory as components of the state in their constitutions. Comparatively, territorial regulations, which are a component of the state, determine whether or not to have provisions according to the circumstances of the state. It can be seen that each country has different ways to cope with the national territory due to various reasons. In this respect, although the background and contents of the territorial provisions are different, they can be categorized according to the contents of the regulations. In particular, in the case of a divided country, the division of the territory is premised, and the integration of the people along with the integration of the territory is a prerequisite for unification. Overcoming division requires solving the fateful task of integrating separate territories.

¹ Sung Nak-in, *Constitutional Law*, Seoul: Bobmunsa Publ., 2024, p. 17.

Discussion on the constitutional territorial provisions is of great interest to discuss the meaning and normality of the territorial provisions of the Korean Constitution (Article 3). In particular, in the background of inter-Korean unification and the development of discussions, the pros and cons of the normality of territorial provisions and the theory of improvement are one of the key issues that develop according to the development of inter-Korean relations and the possibility of unification progress.² As is well known, in the case of the Korean Peninsula, in light of the situation in which South Korea and North Korea are divided, inter-Korean unification is set as a fatalistic goal as the same nation between the two Koreas. In the process of overcoming division and completing unification, territorial integration, which is governed separately, involves the legal nature of inter-Korean relations and the legal status of the two Koreas to each other. In our case, it is called a so-called special relationship in that it is viewed as a domestic legal relationship within the nation, not an international legal relationship between countries.³ In the case of a divided country, the constitutional provisions on territories have the meaning of establishing the legal relationship between division and unification.

Recently, under the direction of Chairman Kim Jong-un, North Korea defined inter-Korean relations as 'two hostile countries', ignoring the specificity of the existing inter-Korean relations and arguing that it was set as an international legal relationship between countries. Accordingly, it is pursuing a transition of the existing unification policy with South Korea. Even the terms "nationality and unification" are being removed from all documents. In response, South Korea still maintains that it does not approve North Korea as an international legal state. Still, based on the specificity of inter-Korean relations, North Korea maintains that it is an anti-state organization and a counterparty to exchange and cooperation. South Korea has not changed its legal status and nature toward North Korea from its existing attitude. In this situation, the consideration of the meaning of territorial provisions under the Korean Constitution is one of the unification norms of the two Koreas and is meaningful for discussing the normality and development of territorial provisions.

This study examines the importance and value of constitutional norms for the territory, which is one of the constituent elements of the state under the constitution, and classifies the types of territorial provisions of major countries to examine each characteristic. Through this discussion, we examine the meaning of constitutional territorial provisions and re-examine the meaning and value of constitutional territorial provisions in the situation of division in Korea. In addition, when territorial provisions are stipulated in the existing constitution, we analyze the part that passively evaluated the meaning of territorial norms in relation to the possibility of disputes with neighboring countries. As a result, we intend to contribute to the development of constitutional theory and actual research by examining the normative meaning and possibility of change in the constitutional territorial provisions of major countries.

² For discussions on the territorial provisions of the Korean Constitution (Article 3), see Do Hoe-kun, *Inter-Korean relations and the Constitution*, Ulsan University Press, 2009.

³ Je Sung-ho, *Inter-Korean Special Relations Theory*, Seoul: Hanul Academy, 1995. The Inter-Korean Special Relations stipulated in the Inter-Korean Basic Agreement reached by the two Koreas that "the South and the North are tentatively formed in the process of unification, not in the relationship between the country and the country." (Preface).

II. Concept and meaning of the territorial provisions of the Constitution

1. Territory and territorial sovereignty

An area refers to the scope of a country's sovereignty and includes territories, territorial waters, and airspace. In general, it is used in the same meaning as a territory. In other words, an area refers to an area and space in which the 'territorial sovereignty' of the state is exclusively exercised. Each country stipulates the scope of territory in its own law, and it is placed under the sovereignty of that country.⁴ Accordingly, the sovereignty or supreme power over the territory is called the territorial sovereignty. Territorial sovereignty refers to the absolute and exclusive dominant power that the state can exercise over all citizens and objects in its territory within the scope permitted by domestic and international law.

Territory is a concept that includes territories, territorial waters, and airspace in a narrow sense. The Constitutional Court of Korea recognizes the rights to territories (territorial rights) as the subject of constitutional complaints.⁵ Here, territorial rights refer to the rights a state has over its territory. It means that a country has all the powers over its territory. It is also expressed as territorial sovereignty or territorial sovereignty. In principle, a state's territory under international law is a 'space exclusively controlled by the state', and that space consists of territories, territorial waters, and airspace. Here, territory in a narrow sense is defined by determining the scope of the land. Territorial waters refer to the waters to which a country's sovereignty extends. Depending on the environment of each country, it is claimed as 3 nautical miles, 6 nautical miles, 12 nautical miles, etc., and are not unified. Territorial waters include coasts, continental shelves, and exclusive economic zones, and each country's regulations are different. In terms of international law, it is defined as 'United Nations Convention on Maritime Law'. Air space is the sky of a territory and territorial waters, and the scope is generally within the controllable range. Violations of laws and regulations related to customs duties, immigration control, and hygiene can be cracked down in relation to the scope of the territory and territorial waters. Each country is regulated by laws and regulations on border crossing, immigration control, hygiene and quarantine between countries.⁶

According to the traditional theory of the elements that make up a country, territory is one of the most important elements of expressing the national identity of a country along with its sovereignty and people.⁷ This shows that in the light of the discussion of the three elements of the classical state, territorial provisions are a key element of a country. Therefore, territorial provisions are standardized in the constitutions of many countries.

⁴ Sung Nak-in, *Constitutional Law, ibid*, p.99.

⁵ Constitutional Court on March 21, 2002, 99 Heonma 139, etc.

Even if territorial rights are not individual basic rights of the people, the Constitutional Court of Korea is taking the position of seeing them as one of the basic rights for the realization of basic rights guarantees. Constitutional petitions cannot be filed independently based solely on territorial provisions. In order to remedy the rights against infringement of the basic rights of the people, which is the source of the legitimacy of all national powers, the right to the territory is composed of territorial rights, such as territorial rights, and this is regarded as one of the basic rights subject to constitutional complaints.

⁶ Sung Nak-in, *Constitutional Law, ibid*, pp. 99~100.

⁷ As a fundamental variable that constitutes national identity, the territory is specified as the first of historical territories, common myths and historical memories, common collective attack culture, common legal rights and obligations for all members, and common economy. See Anthony D. Smith, *National Identity*, London: Penguin, 1991, pp. 9-14. Meanwhile, Gertjan Dijkink, *National Identity and Geopolitical Vision: Maps of Pride and Pain*, London & N.Y.: Routledge, 1996; Do Hoe-kun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *Bubcho* (Legal profession), No. 638, Seoul: Korean Lawyers Association, Ministry of Justice, 2009. 11, pp. 318-319.

Territorial provisions traditionally contain the following meanings. First, the territorial provisions under the constitution contain the meaning of confirming and enhancing the national identity of the country. In addition, it has the meaning of clarifying the scope of jurisdiction of the country by determining the scope of the territory (territorial sea, airspace), which is one of the most important components of a country. And it has the meaning of an expression of the will to protect the territory. In terms of legal effect, the effect of the territorial provisions of the Constitution, a domestic corporation, is also limited domestically. With the recent development of international law, the increasing number of countries that stipulate continental shelves, territorial waters, and exclusive economic zones in the Constitution is an example of how the Constitution goes in accordance with international law, not ahead of it.⁸

2.States and territories

The definition of the state contains a multiparty concept, so it is not easy to say it in one word. However, the state is generally referred to as "a group of people combined by the highest power that governs a certain area," which can be said to be a definition according to the classical three elements of the state that defines the state. According to this, the state must have the governing organization and the right to govern based on the people, territories, and sovereignty to form a state.⁹ Here, the people mean all the natural people that make up the state, the territory must be able to comprehensively dominate a certain area, and sovereignty must be the highest power that controls the preceding elements.¹⁰

According to the traditional state component theory, territory is one of the most important elements of expressing the identity of a state along with sovereignty and the people. This shows that in the light of the discussion on the three elements of a classical state, territory is a key element of the state. Therefore, many countries around the world contain territorial provisions in their constitution. Many countries around the world seek to confirm the legitimacy of the state through territorial provisions, determine the scope of the territory, and clarify and present a strong will to defend it. In this respect, territorial provisions under the constitution traditionally contain the following meanings. First, the territorial provisions of the Constitution contain the meaning of confirming and enhancing the national identity of the state. It also includes the meaning of clearly determining the scope of jurisdiction of the state by determining the scope of the territory (area), which is one of the most important components of the state. In addition, it also adds meaning to express its will to protect the territory of the country to strengthen internal solidarity and at the same time express the will to protect the state's strong will to protect the country from the outside. It also has the meaning of protecting the supreme sovereignty internally and expressing the establishment of independence externally.

3.Alteration of territory

⁸ Ireland resolved territorial disputes through treaties between related parties and revised the territorial provisions of the Constitution in accordance with the treaty. It can be said that this is an example of how the Constitution cannot surpass international law. At the time of independence, Cyprus resolved territorial issues in advance through treaties; Do Hoe-kun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *op. cit.*, p. 319.

⁹ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* 3, Aufl., 1913, Nachdruck, 1976, S. 180.

¹⁰ Sung Nak-in, *Constitutional Law*, *ibid*, p. 88.

The territory is changeable. The reasons for territorial change may include natural changes such as territorial preoccupation, territorial formation due to natural phenomena, or subsea submersion, but the cases are not common. Changes in territories are often made by means of annexation, trading, exchange, and ceding of territories by treaties between countries. In connection with the change of territory, legal problems arise due to disagreements on the nationality and status of residents, and decisions on applicable laws and regulations. In particular, in the case of a divided country, problems may arise regarding specific issues of applicable laws and regulations due to the unification and integration of separate territories. Depending on the method and type of unification, the legal definition issue may appear in various ways. For example, in the case of East and West Germany, by the agreement of East and West Germany, the socialist system and order were converted to a democratic system and order, and unification (*Beitritt*) was achieved in accordance with Article 23 of *the Grundgesetz* of West Germany. The incorporation of former German territories into the unified German Federation was basically extended to the former West German Basic Law and the former East German region. In this regard, even in the case of the Korean Peninsula, the issue of determining the application of laws in unification is an important task in that the laws of the two Koreas are in effect in each region according to the method of unification between the two Koreas. Politically, the two Koreas are at odds with liberal democracy and socialism, and market economy and socialist planned economy in terms of economy. In this respect, the unification of the two ideologies and systems of the two Koreas is an issue that must be dealt with in connection with the issue of territorial unification.

III. Examples and types of territorial provisions in each country's constitution

1. The scope of a discussion

Many countries around the world have territorial provisions in their constitutions. However, territories stipulated in a country's constitution often have the possibility of conflict and conflict due to conflicting views in the process of determining the boundary line or border with neighboring countries. In this respect, each country tends to take a cautious position in the content of territorial regulations. Therefore, some countries reduce the meaning of territorial provisions or respond with passive content. However, although there are differences in the degree of norms, it is generally analyzed that many countries stipulate the content of territories in the constitution. Therefore, the contents and characteristics of territorial provisions can be classified and compared in several ways. In general, territorial provisions under the constitution tend to specify the content of the regulations in more detail. The territorial provisions of the constitutions of each country can be classified and examined in terms of content. Currently, there are 192 UN member states. Among the constitutions of these countries, excluding countries with the unwritten constitution,¹¹ it is categorized and examined focusing on the presence or absence of territorial provisions of major countries among those that have a written constitution.¹² Major countries that do not have territorial

¹¹ The United Kingdom, Sweden, Israel, and New Zealand are unwritten constitutional states, and there are no prestigious provisions in the constitution and no territorial provisions.

¹² For the classification of countries that do not have territorial provisions, see Do Hoe-geun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *ibid.*, pp. 295-302 re- appropriation.

provisions in the constitution amount to more than 60 countries,¹³ including the United States, Japan, Spain, the Netherlands, Thailand, Poland, Saudi Arabia, and the Central African Republic. In particular, North Korea does not have territorial provisions in the socialist constitution, but it is scheduled to stipulate territorial provisions in the constitution in the process of establishing relations between countries in the establishment of a normal state in North Korea and the relationship with South Korea.¹⁴

2. Types of territorial provisions under the Constitution

The constitution of a country with territorial provisions can be divided into cases where there are only simple regulations according to the regulations, relatively active regulations on territories, detailed territorial scope is set and stipulated, and specific regional and spatial units are listed.

(1) A case with a territorial clause in principle

Although the constitution provides for territorial regulations, it is a case where the contents are not specific and are basically declared and stipulated. For example, only simple principle expressions such as territorial integrity, territorial indivisibility, inviolable, etc. are used with respect to the territory.¹⁵ This includes France,¹⁶ China, Brazil,¹⁷ Chile, Denmark, Finland, Indonesia, Kazakhstan. Slovakia, Kazakhstan, Uzbekistan, Libya,¹⁸ and Mongolia.¹⁹

(2) A case of defining the basic scope of a territory

This is an example of setting a basic scope for a territory. This is the case when territorial waters, airspace, continental shelves, and exclusive economic zones are actively defined for the territory, but the details based on the principles of general international law are described and the specific scope of the territory is not specified. Countries such as Peru,²⁰ Vietnam, Laos, and Suriname fall under this category.

¹³ The cases of a country without a constitutional territorial clause are Armenia, Bahamas, Bahrain⁴), Barbados, Benin, Bolivia, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo (Republic of) (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Cyprus, Djibouti, Dominica (Commonwealth of), Egypt, El Salvador), Fiji, Gabon, Greece, Grenada, Guinea, Hungary, Iceland, Iran, Iraq, Jamaica, Japan, Jordan, Kuwait, Liberia, Luxembourg, Mali, Mauritania, Mauritius, Morocco, Nauru, Netherlands, Nige, North Korea, Norway, Oman, Poland, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, San Marino, Saudi Arabia, Senegal, Singapore, Solomon Islands, Spain, Thailand, Togo, Tonga, Tunisia, Turkey, United States, Uruguay, Vanuatu, Yemen, Zambia, Zimbabwe, etc. Do Hoe-kun, *op. cit.*, p. 295 re-appropriation.

¹⁴ North Korea's supreme leader, Chairman Kim Jong-un, declared inter-Korean relations to be two hostile countries and required the socialist constitution to stipulate provisions on North Korea's territory. However, the constitution has not confirmed the territorial provisions and their details.

¹⁵ Do Hoe-kun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *ibid.*, pp. 296-297 re-appropriation.

¹⁶ The French Constitution stipulates the types, powers, and organizations of local governments in the territory (Articles 72 to 74-1), and even lists the names of important French foreign territories such as *Guadeloupe, Guyane, New Caledonia, and Antarctica* (Articles 72-73). However, while detailed regulations are provided for overseas territories, the regulations for mainland France are simple.

¹⁷ The Brazilian Constitution has a relatively long provision for general principles of territory in a chapter called 'territorial', but there are no specific provisions on the scope of the territory.

¹⁸ The Libyan Constitution stipulated that the territory belonged to Africa [Principles] Libya is an Arab, democratic, and free republic in which sovereignty is vested in the people. The Libyan people are part of the Arab nation. Their goal is total Arab unity. The Libyan territory is a part of Africa. The name of the country is the Libyan Arab Republic (Article 1).

¹⁹ The Mongolian Constitution stipulates the scope and inviolability of the territory (Articles 2 to 4).

²⁰ The Peruvian Constitution stipulates sovereignty and jurisdiction over seas up to 200 nautical miles, effectively expanding the scope of the territorial waters (Article 54).

(3) An example of a specific scope of territory

This is the case in which the scope of the territory is stipulated in relatively specific and detailed in the Constitution. The provisions of these countries contain the following various formats and contents. It takes the form of specifying and specifying generally important place names in a way that defines the scope of a territory, specifying and defining latitude and longitude, specifying the time of independence, etc. in a timely manner, and specifying specific treaties on the territory.²¹ These types of constitutions stipulate the scope of territorial waters, airspace, continental shelves, etc., mixing the above-mentioned cases. In particular, island countries and countries including islands are included in this case. Major countries corresponding to this include Azerbaijan, Cambodia, Haiti, Columbia, Georgia, Costa Rica, Honduras,²² and Venezuela.²³

(4) Case where the constituent parts of the territory are listed and prescribed

This is an example of a territory stipulated by listing its constituent states or regions in the Constitution. This type is widely adopted by federal and city-states. In general, it has the advantage of clarifying its membership and withdrawal from the Union and clearly defining the scope of its territory. Countries that fall under this category include Australia,²⁴ Austria, Belgium, Canada,²⁵ India, Malaysia, South Africa, Switzerland, Yugoslavia (Serbia and Montenegro), Ukraine, Andorra, and Liechtenstein. Germany also falls under this category, but it will be dealt with later in the case of divided countries.

3. Types and characteristics of territorial provisions

While examining the types of constitutional territorial provisions of countries around the world, characteristic matters can be analyzed in several ways. The contents are summarized as follows. First, it can be seen that the position where territorial provisions are placed in the constitution is usually the front part of the preamble or principle rule. As an element of the state, it reflects the nature of the regulations on territorial sovereignty.

Second, the content of territorial provisions tends to determine the scope of relatively detailed territories when newly independent countries or constitutional amendments

²¹ Do Hoe-kun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *ibid.*, p. 298.

²² The territorial provisions of the Honduran Constitution show their content characteristics. It is analyzed as the most detailed regulation among the world's constitutions, including details that may be determined by law. It stipulates arbitration decisions, treaties, and rulings by the International Court of Justice on border decisions between neighboring countries such as Guatemala, El Salvador, and Nicaragua, lists the names of specific islands, and even stipulates in detail how to measure the extent of the territory's inviolable, inviolable, territorial, airspace, seabed, continental shelf, access zone, and exclusive economic zone (Articles 9 to 14).

²³ The Venezuelan Constitution clearly stipulated the jurisdiction of territory, excluding foreign interference in territory and resources (Articles 10 to 15).

²⁴ Australia recognizes the Commonwealth of Australia Constitution Act (Preamble), enacted on July 9, 1900 as a federal state, as a preamble to the constitution. The full text of this law lists the constituent units that make up Australia. The text of the constitution has provisions on federal accession procedures or territorial changes (preamble, Articles 121 and 122).

²⁵ After the Canadian Federation stipulated (Article 5) that it was composed of four provinces (Province) when the Constitution was enacted in 1867, it accepted the providence and the territory through constitutional amendments (Article 146) and legislation until 1999, and now consists of 10 provinces (Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba, British Columbia, Prince Edward Island, Alberta, Saskatchewan and Newfoundland), and two provinces (the Yukon Territory and the Northwestern Territory). Therefore, some units belonging to the Canadian Federation and are not listed in the Constitution. Of these, units not specified in the Constitution are recognized as law by constitutional mandate (the Alberta Act, 1905, the Saskatchewan Act, 1905, The Manitoba Boundaries Extension Act, 1912, 1930, The Yukon Territory Act, 1898, etc.). Do Hoi-kun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *ibid.*, p. 301 re-appropriation.

are made in addition to countries with principle provisions. This trend can be seen in independent countries with the system transition of socialist countries in the early 1990s, and there are many cases that reflect international legal regulations on territorial waters and seas.

Third, as cooperation between countries expands, the principles and order of respect for international law and international cooperation are reflected in territorial regulations. With the recent development of international law, more countries are stipulating continental shelves, territorial waters, and exclusive economic zones in the Constitution. The Constitution does not allow territorial provisions to violate the framework of international law agreements. For example, Ireland resolves territorial disputes through treaties between the parties concerned and amends territorial provisions of the Constitution according to the treaties. This is an example of showing that territorial provisions under the Constitution do not violate territorial provisions under international law. Cyprus is a case of resolving disputes by establishing territorial issues as treaties at the time of independence.²⁶

Fourth, most countries in the form of federal states stipulate territorial provisions. The constitution of the federal state stipulates most of the territorial provisions by factors for specifying the scope of the constituents and local governments of the Federation and for setting the scope of federal jurisdiction through accession and withdrawal. However, it can be pointed out that the United States, a federal state, is known as a constitution without territorial provisions, but this is not necessarily the case. The 1787 U.S. Constitution listed all 13 colonial democratic names at the time (Article 1, Paragraph 2, No. 3. How the House of Representatives composition lists all 13 states and the number of lawmakers). According to this, this constitution corresponds to an example of listing constituent units. However, when the Federation expanded later, the reason why the name was not added to the constitution was that, as a result, there were far more constituent units not listed than the constituent units listed in the constitution. As a result, it became known that the U.S. Constitution had no territorial provisions.

Fifth, island nations have relatively active territorial provisions. Japan has no territorial provisions, Indonesia has only principled regulations and is entrusted to the law, the Philippines and Cuba have relatively detailed territorial ranges, and Madagascar and Sri Lanka have constituent units listed in the Constitution. Island countries do not have a certain tendency, but countries with various islands, such as the archipelago, may list the names of major islands or clarify boundaries by latitude and longitude. This is the case in countries adjacent to the South Pacific and the Caribbean.

IV. Constitutional territorial provisions of divided and disputed countries

In the case of divided countries and disputed countries related to unification, having territorial disputes in relation to the meaning of territorial provisions or having specific provisions in the Constitution in anticipation of their possibilities can be found.

1. Territorial provisions of the West German Basic Law before German reunification

²⁶ Do Hoi-kun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *op. cit.*, p. 311.

The Framework Act on West Germany was enacted to reflect the nature of the provisional constitution from the basis of legal recognition of the division of Germany after World War II to unification. The Framework Act on Old West Germany stipulated the proposition of German reunification (professional) and established unification regulations that established the method of incorporation (Article 23) and the method of enacting a new constitution (Article 146) as a method of unification. East Germany promoted a national unification policy on the premise of nationality for the former West Germany. There were no constitutional provisions on specific territories. As a result, the unification of East and West Germany was completed in a way that the former German states were incorporated into the German Federation in accordance with Article 23 of the former West German Framework Act. With the extinction of East Germany and the extended application of the former West German laws to the former East German region, unification was achieved in a normative and peaceful manner. As mentioned earlier, the Framework Act on Old West Germany sets unification as the goal and presupposes a temporary effect only in the former West German region until unification is achieved, and Article 23 lists and stipulates the names of states constituting the former West German Federation. After German unification, the Basic Law of Germany was revised to correspond to the unification situation, such as deleting Article 23.²⁷

2. The territorial provisions of the Irish Constitution

Ireland was subjugated to the United Kingdom in 1801 and in the process of independence in 1921, six of the 32 counties in Northern Ireland remained in the United Kingdom due to differences in race, religion, etc. Ireland did not recognize this and stipulated in the 1937 Constitution that "the territory consists of the entire island of Ireland and its annexed islands and territorial waters" (Article 2). Northern Ireland was also defined as Irish territory. The conflict over Ireland's territory was nominally resolved by the Belfast Agreement on April 10, 1998.²⁸ The Irish Constitution (1998 June 3), as amended under the agreement, changed the territorial provisions to "Island of Ireland, including islands and seas" and "Island of Ireland," which are somewhat abstract compared to the previous constitution. However, by stating that "the unity of all those who share the territory of the island of Ireland is the firm will of the Irish people" (Article 2), it shows that they have not yet given up their will to unify Northern Ireland.

3. Territorial provisions of the Cypriot Constitution

The country, which was a British colony in the early 20th century, gained independence in 1960 but has been divided since 1974 due to conflict between Greek and northern Turkish descent on the island. The southern region is a Cyprus Republic recognized by the United Nations,²⁹ and the northern region is a Turkish Republic of Northern Cyprus under the support of Turkey, but it has not been recognized internationally yet. Cyprus does not have territorial regulations in the constitution, but at the time of

²⁷ Park Jeong-won, "Legal Challenges for the Integration of the Korean Peninsula," Park Jeong-won, ed., *Korean Peninsula Integration and The Future of Peace in Northeast Asia – Focusing on the Case of German Unification*, Seoul: Academy of Korean Studies Press, 2020, pp. 247-248.

²⁸ the Good Friday Agreement contains solutions to Northern Ireland's problems through peaceful procedures, such as deciding the constitutional status of Northern Ireland by referendum and revising the territorial provisions of the Irish Constitution (Articles 2 and 3).

²⁹ UN S.C.Res. 541(Nov. 18, 1983).

the independence agreement, the territory was determined by treaties between related parties such as Britain, Greece, and Turkey. Since the constitution and treaties at the time of 1960 were still in effect, the de facto North Cypress region is still a part of the Cypress territory, but it is not exercising de facto control. The UN's proposal for federal integration has also failed, and division and conflict continue.

4. The territorial provisions of the Chinese and Taiwanese constitutions

The Chinese Constitution defines Taiwan as part of China's territory, followed by the expression "the great achievement of the unified motherland." This shows that unification with Taiwan is unfinished and aims for unification with Taiwan. In response, the Taiwan Constitution provides a principle provision that "the territory of the Republic of China according to the unique river and river cannot be changed without a resolution of the National Assembly" (Article 4). In this regulation, it may vary depending on the interpretation of "the unique river and river" but the territorial provisions of the Chinese and Taiwanese constitutions are legally in conflict. China and Taiwan are showing differences in the method and content of final unification while solidifying the cooperative relationship between the two sides.

5. The territorial provisions of the Korean Constitution

The Korean Constitution has a territorial provision stipulating that "the territory of the Republic of Korea shall be the Korean Peninsula and its annexed islands" (Article 3). This is related to the special political situation and situation of the division of the Korean Peninsula. In accordance with the territorial provisions, the Constitution and laws of Korea apply to the area north of the armistice line, and our sovereignty and sovereignty extend to this. In fact, the area north of the armistice line is an 'unclaimed area occupied by a North Korean puppet group', and thus the North Korean regime becomes an 'anti-state organization' that hinders the exercise of sovereignty by the Republic of Korea. While the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea were divided on the Korean Peninsula, in the process of pursuing unification, the two Koreas stipulated norms for the promotion of unification policy in their respective constitutions. The North Korean Constitution did not provide specific territorial provisions. Based on the territorial provisions of the Constitution, Korea gives the meaning of sovereignty and jurisdiction over the entire Korean Peninsula and claims to be the only legitimate government on the Korean Peninsula.³⁰ This territorial provision is one of the important constitutional norms that Korea has consistently defined since the establishment of the government and the enactment of the Constitution. Discussions on the normality and change of Korea's territorial provisions have been raised as the unification situation changes. Territorial provisions can be interpreted in various ways and can have various meanings according to changes in the times and political situation.

Since the establishment of the Peaceful Unification Clause (Article 4) in the

³⁰ In the process of enacting the Constitution of Korea, the Constitutional Fundamentals Committee of the first National Assembly confirmed the territorial provisions by slightly revising the constitution, and passed the National Assembly plenary session without amendment. The rationale was the theory of legal government that the Republic of Korea is the only legitimate government on the Korean Peninsula approved by the U.N. General Assembly immediately after the establishment of the government, and the theory of absorption and unification by South Korea. Since then, the territorial provisions have continued unchanged not only to the first constitution but also to the current constitution.

Constitution of the Constitution of Korea in 1987, theories on territorial provisions including abolition and revision have been raised. However, the difficulty of constitutional amendment is resolved by the constitutional interpretation theory that the territorial clause and the peaceful unification clause are in a normative and harmonious relationship in accordance with the practical limitations of the legislative theory. In reality, a policy that pursues peaceful unification in a confrontational and sudden manner called absorption and unification is needed based on the basic free democratic order as stipulated in Article 4 of the Constitution. In Korea, unification is accepted as a national and national task directly presented by constitutional norms. Despite realistic limitations, it is by no means something to be given up or reserved. The fact that the provisions of the establishment of the Korean Constitution (Article 3) impose "responsibility for unification" on the state and the people along with the provisions of peaceful unification (Article 4) is the reason for acknowledging the strong normality. To secure the effect of the provisions of peaceful unification (Article 4) that stipulate unification-oriented efforts under the current constitution in Korea, discussions on territorial provisions (Article 3) should develop in a unification-oriented direction.³¹

V. Conclusion

Many countries around the world have territorial provisions corresponding to their characteristics in various ways rather than cases in which each constitution does not have territorial provisions. Through territorial provisions, the historical and geographical characteristics of each country can be analyzed. Under the constitution, territorial provisions are basically limited to domestic areas within the scope of domestic legal effect in terms of effectiveness. At the same time, there are cases in which international legal territorial disputes and conflicts arise depending on the interests of neighboring countries to which the territory is bordered. In this case, the involved countries may amend their territorial provisions to resolve conflicts and disputes surrounding the territory. The provision of provisions for setting the scope of territory in a country's constitution has been understood as a somewhat passive response in that it contains potential for conflict and conflict in international relations. However, although there are differences in the degree of norms, it is analyzed that many countries clarify the identity of the country by stipulating the content and scope of the territory in the constitution. In general, territorial provisions under the constitution tend to specify the content of the regulations in more detail. In particular, it can be seen that the meaning of territorial regulations is more emphasized than in the case of the constitution created by the independence of Eastern European countries by the transformation of socialist countries.

The international community is experiencing separation and integration as it suffers regional disputes. There is an example of the Yugoslav Republic and the Serbia-Montenegro Federation.³² The constitution will bring about the creation or change of territorial provisions according to the territorial changes that are newly formed during military conflicts and wars.

³¹ Park Jeong-won, "Legal Challenges for the Integration of the Korean Peninsula," *ibid.*, pp. 242~245.

³² In 1992, the Federal Republic of Yugoslavia was composed of Serbia and Montenegro, which were separated and independent from the former Yugoslavia along with Macedonia and Croatia after the collapse of the communist bloc. After the Kosovo crisis, the newly enacted constitution changed the national name to the State Union of Serbia and Montenegro (State Union of Serbia and Montenegro) on February 4, 2003, and the former Yugoslavia was extinguished by the separation and independence of Montenegro and Serbia on June 3, 6, 2006. The constitution of the Serbian-Montenegro Federation includes Kosovo, which had not exercised practical jurisdiction in its territory. Do Hoe-kun, "A Study on Territory Clause of the Constitutions in Comparative Constitutional Perspective," *op. cit.*, p. 318.

In the Korean Constitution, territorial provisions have greater meaning and characteristics in relation to division and unification than territorial provisions of other countries. As the environment of division and the conditions for unification change, the necessity of judging the normative nature of territorial provisions and discussing amendments increases. In the case of a divided country, opinions on the value and effect of each stipulated territorial provision work strongly as it presupposes the intention and agreement of the other party. In order to overcome the division, it is important to make a judgment in consideration of the historical, normative, and unification principles traditionally contained in territorial provisions. It is significant that the territorial provisions of Korea, a divided country, are compared with those of other divided and disputed countries. Constitutional territorial provisions have been revised along with unification with unification with their own meaning according to their background. In the process of German unification, the provisions on the territory of the Old West German Basic Law (*Grundgesetz*) have great implications in that they eventually functioned as the constitutional basis for German unification.

Throughout the world's constitution, discussions on the examples, types, and characteristics of territorial provisions stipulated in each constitution are considered insufficient. Moreover, discussions on the effectiveness and normative of territorial provisions are also a task to be dealt with in earnest. I look forward to more in-depth research in this field, thinking it is a constitutional research project to be examined in the future.

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХЯЗГААРЛАЛТ: ЖИШГИЙН БА ЭХ ГАЗРЫН ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦООНЫ ОНЦЛОГ, ЯЛГАА

О.ДАРХАНБОЛД, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш,
Хууль зүйн магистр (LL.M),
E-mail: darkhanbold@num.edu.mn

Абстракт

Үндсэн хууль бол тухайн улсын ардчилсан, суурь үнэт зүйлс, хүний эрхийг хамгаалахад чиглэсэн хууль зүйн үндсэн баримт бичиг юм. Гэсэн хэдий ч нийгмийн эрэлт хэрэгцээ, эдийн засгийн нөхцөл байдал өөрчлөгдөхийн хэрээр үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага гардаг. Гэвч хязгаарлалтгүй нэмэлт, өөрчлөлт нь үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлсийг сулруулж, тэдгээрийг алдагдуулах эрсдэлтэй учраас үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалт зайлшгүй шаардлагатай. Эдгээр хязгаарлалтыг тодорхой буюу шууд заасан болон далд буюу шүүхийн тайлбараар хэрэгжүүлдэг гэсэн хоёр ангилалд хуваан үздэг.

Энэ илтгэлд тодорхой болон далд хязгаарлалтын оновчтой байдлыг ХБНГУ, БНЭУ¹-ын жишээн дээр харьцуулсан анализ хийсэн. ХБНГУ²-ын Лисбоны гэрээний хэрэг нь ардчилсан үнэт зүйлс, холбооны бүтэц, хүний эрхийг хамгаалах зорилгоор "мөнхийн заалт"-ыг тодорхой заасан нь гадаад хүчин зүйлсээс үүдэн үндсэн үнэт зүйлсэд аюул учруулах эрсдэлээс хамгаалах илүү тодорхой арга болж байгааг харуулж байна. БНЭУ-ын Кесавананда э. Бхаратигийн хэрэгт үндсэн бүтцийн номлол буюу шүүхийн тайлбараар дамжин хэрэгждэг далд хязгаарлалт нь үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлсийг хамгаалах үүрэгтэй ч, шүүх ба хууль тогтоох байгууллагын хооронд зөрчилдөөн үүсэхэд хүргэдэг.

Үр дүнд нь, тодорхой хязгаарлалт нь үндсэн хуулийн тогтвортой байдал, уян хатан байдлыг хангаж, үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалахад илүү үр дүнтэй гэж үзэв. Иймд, шүүхийн хэт оролцооноос сэргийлж, дотоод болон гадаад хүчин зүйлээс үүдэн гарах эрсдэлийг бууруулахад тодорхой хязгаарлалт илүү оновчтой арга байна гэж дүгнэлээ.

Түлхүүр үг: Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт; Нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалт; Тодорхой хязгаарлалт; Далд хязгаарлалт; Үндсэн бүтцийн номлол; Мөнхийн заалт; Ардчилсан үнэт зүйлс; Үндсэн хууль ёс; Шүүхийн хяналт; Үндэсний бүрэн эрхт байдал

Abstract

The Constitution is the fundamental legal document aimed at safeguarding a country's democratic and core values, as well as human rights. However, as societal demands and economic conditions evolve, amendments to the Constitution become necessary. Nonetheless, unrestricted amendments risk weakening or undermining the Constitution's fundamental values, thus making limitations on constitutional amendments essential. These limitations are generally categorized into explicit, direct limitations and implicit, judicially interpreted limitations.

This paper presents a comparative analysis of the effectiveness of explicit and implicit limitations, using case studies from Germany and India. The Lisbon Treaty case in Germany demonstrates that explicitly stated "eternity clauses" serve as a clearer mechanism to protect democratic values, federal structure, and human rights, shielding

¹ Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс, цаашид БНЭУ гэх.

² Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, цаашид ХБНГУ гэх.

core values from external threats. Meanwhile, in India, the Kesavananda Bharati case illustrates how implicit limitations through the Basic Structure Doctrine, which relies on judicial interpretation, play a role in protecting the fundamental values of the Constitution, though it has led to conflicts between the judiciary and the legislature.

The analysis concludes that explicit limitations are more effective in maintaining constitutional stability and flexibility while safeguarding core constitutional values. Hence, explicitly defined limitations are deemed an optimal approach to mitigate risks posed by internal and external factors, and to prevent excessive judicial intervention.

Keywords: Constitutional amendment; Amendment limitations; Explicit limitations; Implicit limitations; Basic Structure Doctrine; Eternity clause; Democratic values; Constitutionalism; Judicial review; National sovereignty

1. Оршил

Үндсэн хууль бол тухайн улсын ардчилсан үнэт зүйлс, иргэдийн суурь эрхийг хамгаалагч хамгийн дээд баримт бичиг юм. Энэ утгаараа, үндсэн хууль нь тухайн улс орны нийгмийн зохион байгуулалт, улс төрийн тогтвортой байдал, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах үүрэгтэй. Гэсэн хэдий ч цаг үеийн өөрчлөлт, улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдлын өөрчлөлттэй уялдан үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага гардаг. Ийнхүү шаардлагатай өөрчлөлтүүд нь үндсэн хуульд дасан зохицох чадвар олгодог ч, түүнээс хэтэрвэл үндсэн хууль нь өөрийн гол зорилго, үнэт зүйлсээ алдах аюултай болдог. Энэ аюулаас сэргийлэхийн тулд ихэнх улс орон үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тодорхой эсвэл далд хязгаарлалтыг хэрэгжүүлдэг.

Тодорхой хязгаарлалт гэдэг нь үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд багтахгүй гэдгийг шууд заасан хориг юм. Ийм хязгаарлалт нь үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг тодорхой заалтаар хамгаалдаг. Тод жишээ нь, ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн 79-р зүйлийн 3 дахь хэсэг дэх ардчилал, холбооны бүтэц, хүний эрхийг хамгаалах суурь зарчмуудыг өөрчлөх боломжгүй болгосон "мөнхийн заалт" юм. Харин далд хязгаарлалт нь аливаа шууд заалтгүйгээр шүүхийн шийдвэр болон тухайн үндсэн хуулийн тайлбар, ёс суртахууны үндсэн дээр хэрэгждэг. Энэхүү төрлийн хязгаарлалт нь шууд хориг тавьдаггүй ч, үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлсэд хөндлөнгөөс халдахаас сэргийлсэн онцлогтой. Жишээлбэл, БНЭУ-ын Үндсэн бүтцийн номлол (Basic Structure Doctrine) нь үндсэн хуулийн өөрчлөлтөд далд хязгаар тавих арга бөгөөд үүний дагуу үндсэн хуулийн гол зарчмуудыг парламент өөрчлөх боломжгүй.

Энэ илтгэлийн зорилго нь үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой болон далд хязгаарлалтыг харьцуулан судалж, эдгээр хязгаарлалтуудын аль нь үр дүнтэй, баталгаатай болохыг илрүүлэхэд оршино. Судалгааны хүрээнд тодорхой хязгаарлалттай ХБНГУ болон далд хязгаарлалттай БНЭУ-ын үндсэн хуулийн шүүхийн практик дээр тулгуурлан онолын шинж чанар, практик хэрэгжилтийг харьцуулж, эдгээрийн үр дагаврыг авч үзнэ. Мөн дэлхийн бусад жишгийн эрх зүйн болон эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой орнуудын туршлагыг судлан, тодорхой ба далд хязгаарлалтуудын хэрэгжилтийг тодорхойлно.

Түүнчлэн үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах хязгаарлалтыг илүү үр дүнтэй, үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалахад тохиромжтой байдлаар хэрэгжүүлэх нь аль хязгаарлалтын онцлог дээр тулгуурлах нь зүйтэйг тодорхойлох зорилготой. Энэ нь ардчилсан үнэт зүйлс, хүний эрх, төрийн бүтэц зэрэг үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.

2. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалт

Үнсэн хууль бол аливаа улсын суурь хэм хэмжээ (Grundnorm)³ бөгөөд тухайн нийгмийн Ерөнхий Хүсэл⁴ зоригийг илэрхийлэгч болохын хувьд амьд, органик шинжтэй юм. Үүнээс гадна тухайн улсын үндэсний ашиг сонирхлыг агуулдаг. Харин улс өөрөө динамик бөгөөд улс төр, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл нь үргэлж өөрчлөгдөж байдаг учраас үндсэн хууль нь нэмэлт, өөрчлөлтийг шаардах тохиолдол бий болдог байна.⁵ Ийнхүү шалтгаанаар үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай асуудал судлагдаж, холбогдох онол, номлолыг бий болгожээ.

Хэрэв Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хязгаарлалт хэт хатуу байгаад ард түмний хүсэл зоригтой үл уялдаж байвал үндсэн хуулийн мөн чанар алдагдана. Харин хязгаарлалт нь хэт зөөлөн байвал ердийн хууль болон бусад хэм хэмжээнээс ялгарах зүйлгүй болж Үндсэн хуулийн үнэт зүйлийн эрэмбэ алдагдахад хүрнэ.⁶ Тиймээс Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хязгаарлалт нэг талаас Үндсэн хууль дахь үнэт зүйлийн тогтвортой байдлыг хадгалахад чиглэх бол нөгөө талаас нийгмийн хүчин зүйлсийн өөрчлөлттэй уялдаж хэмжээний уян хатан байдлыг бий болгоход чиглэх нь зүйтэй юм.

Дээр дурдсан шалтгаантай холбогдуулан үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөд тавих хязгаарлалтыг тодорхой ба далд гэж ангилж үзэх боломжтой байна.⁷

2.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт

А) Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтын агуулга

Улс орны үндсэн хуулиудад тусгаснаар цөөнгүй улс бүгд найрамдах засаглалыг аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтад хамруулсан байгаа нь ажиглагдана. Гэхдээ зарим улсад хаант эсвэл бусад засаглалыг хамгаалах байдлаар үндсэн хуульд тусгасан зүйл ч байна.⁸ Улс төрийн тогтолцооны хувьд зарим нь холбооны улс байх тухай үндсэн хуулийн зүйл заалтыг нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтын объект болгосон байна.⁹ Мөн түүнчлэн хууль тогтоох эрх мэдэл

³ Hans Kelsen, *Pure Theory of law*, trans. Max Knight, 2nd revised and enlarged edition (Berkeley: University of California Press, 2020)

⁴ Sanjit Kumar Chakraborty, "Constitutional Amendment in India: An Analytical Reconsideration of the Doctrine of 'Basic Structure,'" (2008), National University of Juridical Science, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1745439.

⁵ Lawrence B. Solum, "Originalism Versus Living Constitutionalism: The Conceptual Structure of the Great Debate," *Northwestern University Law Review* 113 (2019): 1243.

⁶ Louis Henkin, "Constitution and the Elements of Constitutionalism," Occasional Paper Series/Center for the Study of Human Rights (New York: Columbia University, 1994).

⁷ Yaniv Roznai, "The Theory and Practice of 'Supra-Constitutional' Limits on Constitutional Amendments," *The International and Comparative Law Quarterly* 62, no. 3 (July 2013): 557–597, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, <http://www.jstor.com/stable/43301579>.

⁸ "Moroccan Constitution 2011," Article 175, [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011), https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.

⁹ "Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014," Article 79, [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf.

дэх төлөөллийн эрх тэгш байдлыг хадгалахад чиглэсэн хязгаарлалтууд ч бий.¹⁰ Эдгээр хязгаарлалтууд нь өргөн хүрээндээ ардчилсан ёс, эрх мэдэл хуваарилалтын зарчим, хууль дээдлэх ёс болон шүүх эрх мэдлийн бие даасан байдал зэрэг агуулгыг хамардаг. Энэ нь ардчилсан төрийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг хадгалах зорилгыг харуулж байна.

Нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтын өөр нэг нийтлэг объект бол төрийн суурь үзэл санааны шинжтэй зүйлс хамаарч байна. Үүнд үндсэн хуулиар тогтоосон ардчилсан эсвэл социалист¹¹ чиг баримжаа бүхий төрийн үзэл санааны шинжтэй агуулгыг үнэт зүйлийн хэмжээнд хамгаалж буй зүй тогтол ажиглагдана.

Мөн түүнчлэн хүний үндсэн эрхийг аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтын хүрээнд авч буй үндсэн хуулийн зүйл, заалтууд бий.¹² Тухайлбал, эрх чөлөө болон бусад үндсэн эрхийг үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр хөндөхгүй байх тухай агуулга бүхий зүйл, заалтаар дамжуулан тодруулсан байна. Үүнд, ихэнхдээ хүний эрхэм чанар, эрх чөлөө, тэгш байдал зэрэг бусад ижил хэмжээнд үнэлэгдэх хүний эрх баталгаатай хамгаалагддаг.

Үүнээс гадна үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтад тухайн улсын нэгдмэл байдал болон онцлогийг илэрхийлэх зүйлс байна.¹³ Тухайлбал, үндэсний эв нэгдэл, газар нутгийн бүрэн бүтэн байдал, тусгаар тогтнол болон үндэсний хэл, соёл зэрэг хамаарах юм.

Б) Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтын нийтлэг чиг үүрэг

Нэг. Хамгаалах¹⁴

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт нь энгийнээр тогтвортой байдлыг хадгалж, хамгаалах явдал юм. Тодруулбал, үндсэн хуулиар бүтээсэн нийгмийн төлөв байдлыг дотоод, гадаад хүчин зүйлээс хамгаалах зорилгыг агуулдаг.¹⁵ Дотоодын хүчин зүйл гэдэгт тухайн улсын төрийн тогтолцоонд дахь эрх мэдэл бүхий институцын дур зорго тодорхой шалтгааны улмаас үндсэн хуулийн үнэт зүйлийг үгүйсгэх агуулга бүхий үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийх оролдлогыг хэлнэ. Харин гадаад хүчин зүйл гэдэгт олон улсын хэм хэмжээ эсвэл бусад геополитикийн гэж үзэж болох хүчин зүйлсээс шалтгаалан тухайн улсын үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг үгүйсгэх нэмэлт, өөрчлөлтийг тулгасан, шаардсан олон улсын болон улс хоорондын гэрээ хэлэлцээр байж болно. Иймд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт нь тухайн ард түмний хүсэл зориг шингэсэн, өвлөгдсөн үнэт зүйлсийг хадгалах замаар нийгмийн тогтвортой байдлыг хамгаалах ач холбогдолтой юм.

¹⁰ "Portugal Constitution 1976 (rev. 2005)," [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005#:~:text=The%20Constituent%20Assembly%20affirms%20the,society%2C%20with%20respect%20for%20the), https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005#:~:text=The%20Constituent%20Assembly%20affirms%20the,society%2C%20with%20respect%20for%20the.

¹¹ "Cuba Constitution 1976 (rev. 2002), Article 3," [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002), https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002.

¹² Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014, Article 79, [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf

¹³ "Kazakhstan Constitution 1995 (rev. 2017)," Article 91(2), [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017), https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017.

¹⁴ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 34 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

¹⁵ Iftikhar Hussain Bhat, "Doctrine of Basic Structure as a Constitutional Safeguard in India: Reflection in the Jurisprudence of Other Countries," 33.

Хоёр. Өөрчлөн байгуулах¹⁶

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт нь зарим тохиолдолд аливаа улсын улс төрийн өөрчлөн байгуулалтын арга зам болдог. Тодорхой түүхэн үйл явдал улс төрийн шинэ дэг журмыг бий болгож, аливаа өөрчлөлтөөс урьдчилан сэргийлэх хэрэгсэл болох тохиолдлууд байна.

Ерөнхийдөө үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтын өөрчлөн байгуулах шинж нь өнгөрсөнд бий болсон бүтэлгүйтэл болон өмнөх төрийн дэг журмын хүчирхийллээс бүрмөсөн салах зорилгыг агуулдаг байна. Үүнийг дэлхийн 2 дугаар дайны дараах ХБНГУ-ын¹⁷ үндсэн хуулиас харж болно. Вэймарын үндсэн хуулийн зарим нэг сул тал нацист дэглэм бий болохоос урьдчилан сэргийлж чадаагүй гэж үзэх эрдэмтэд бий. Ийнхүү шалтгаанаар хүний эрхэм чанар болон ардчилсан төрийн зарчимд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийхийг хязгаарласан тодорхой заалтыг ХБНГУ үндсэн хуульдаа тусгасан гэж үздэг.¹⁸ Үүнтэй төстэйгөөр коммунист дэглэмээс татгалзаж, шинэ ардчилсан төр бий болгох өөрчлөн байгуулалтыг илэрхийлсэн Зүүн Европын улс орнууд байна.¹⁹

Үүнээс дүгнэвэл үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих тодорхой хязгаарлалт нь өнгөрсөнд бий болсон алдааг хүлээн зөвшөөрч, түүнийг өөрчлөн байгуулаад зогсохгүй, ирээдүйд алдаагаа дахин давтахгүй байх урьдчилан сэргийлэх агуулгыг илэрхийлдэг байна.

Гурав. Эрмэлзэл илэрхийлэх²⁰

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт нэг талаас тухайн улсын ой санамжийг хадгалдаг бол нөгөө талаас ирээдүйн хүсэл эрмэлзлийг илэрхийлнэ. Энэ нь зөвхөн тухайн үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалт дахь нэмэлт, өөрчлөлтийг хязгаарлах бус илүү шударга, тогтвортой төрийг бий болгох хүсэл зориг бүхий хууль тогтоогчдын итгэл, найдварыг агуулдаг. Үндсэндээ нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болох үндсэн хуулийн тодорхой заалтууд нь улс төрийн нөхцөл байдлаас үл хамааран хөндөгдөж болохгүй үнэт зүйлсийг тусгах бөгөөд тухайн улсын туулсан түүхэн замнал, бэрхшээлээс сургамж авсан ирээдүйн эрмэлзлийг агуулдаг байна.

Тухайлбал, Бразил улсын үндсэн хуулийн 2 дугаар дэд бүлгийн 60 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт тусгаснаар холбооны улсын хэлбэр, сонгууль, эрх мэдлийн хуваарилалт, хүний эрх гэсэн үндсэн хуулийн үнэт зүйлсэд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хязгаарласан байна.²¹ Бразил улсын түүхийг авч үзвэл 1964-1985 оны хооронд цэргийн диктатурын дэглэмтэй байсан.²² Үндсэн хуулийн дээр дурдсан заалтаас үзвэл Бразил улсын ирээдүйд бий болгохыг эрмэлзэж буй нийгэм, төрийн

¹⁶ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 34 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

¹⁷ Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, цаашид ХБНГУ гэх.

¹⁸ Carol Thompson, "Weimar in Retrospect," *Current History* 6, no. 34 (1944): 497–501, <http://www.jstor.org/stable/45306532>.

¹⁹ "Czech Republic Constitution 1993 (rev. 2013)," Article 3(1), [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.

²⁰ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 40 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

²¹ "Brazil Constitution 1988 (rev. 2017)," [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.

²² Jeniger Eaglin, "Military Dictatorship (1964-1985)," *Library of Congress*, <https://guides.loc.gov/brazil-us-relations/military-dictatorship>.

байгууллын шинжийг харж болно. Өөрөөр хэлбэл үндсэн хуулийн дурдсан үнэт зүйлсэд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглох хэлбэрээр тухайн улсын хүсэл эрмэлзлийг илэрхийлжээ гэж үзэж болно.

Дөрөв. Зөрчил шийдвэрлэсэн²³

Аливаа улсын бие даасан, нэгдмэл байдалд тусгаар тогтнол, бүрэн эрхэт байдлаа хадгалах нь чухал ач холбогдолтой. Тиймээс нэгдмэл байдалд эрсдэл учруулж болохуйц гүн гүнзгий зөрчлийг шийдвэрлэсэн агуулга бүхий үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хязгаарлалт гэж бий. Нийгмийг хувааж болзошгүй зөрчил бүхий нөхцөл байдлыг шийдвэрлэсэн тэрхүү зохицуулалт нь улсын нэгдмэл байдлыг хадгалж, тогтвортой байдлыг алдагдуулахаас сэргийлэхэд чиглэгддэг. Ийм агуулга бүхий хязгаарлалтууд нь тухайн улсын үнэт зүйлсийг хадгалах гэхээс илүүтэйгээр асуудлыг нээлттэй орхивол тухайн улсыг хуваагдмал байдалд хүргэж болзошгүй эрсдэлт нөхцөлөөс хамгаалах үйлчлэлтэй. Үүний тод жишээ бол АНУ-ын үндсэн хуулийн 5-р зүйл юм.²⁴ Үндэстэн дамнасан боолын худалдааны асуудлаас болж муж улс хооронд үүсэж болзошгүй зөрчлөөс сэргийлэх зорилгоор Өмнөд муж улсуудтай зөвшилцөлгүйгээр боолын худалдааг хориглохыг үндсэн хуульд оруулж болохгүй тухай заалтыг 1808 он хүртэл тусгаж²⁵ байжээ. Ингэснээр иргэний дайн үүсэх хүртэлх түр хугацаанд Өмнөд нутагт орших муж улсуудтай нэгдмэл байдлыг хадгалах боломж бүрдсэн байна. Хэдийгээр тухайн зүйл, заалтаар дамжуулан АНУ-ын иргэний дайныг урьдчилан сэргийлж чадаагүй ч гэсэн нэгдмэл байдлыг хадгалах зорилгыг агуулж байсан нь харагддаг.

Тав. Бриколаж²⁶

Бриколаж гэдэг нь антропологист Клауд Леви-Страусын тайлбарласнаар “бэлэн байгаа санааг зээлдэн хэрэглэх” гэсэн агуулгыг илэрхийлдэг байна.²⁷ Үүнийг Марк Тушнет үндсэн хуулийн эрх зүйн ухаанд ашигласан байдаг.²⁸ Тодруулбал, орчин үеийн үндсэн хуулийн загварчлалын цэвэр зарчим эсвэл үнэт зүйлд тулгуурласан бус өөр өөр улсын үндсэн хуулийн элементүүдээс зээлдэн хэрэглэх санааг илэрхийлэх бөгөөд нэгэн төрлийн арга зүй гэж ойлгож болно.

Зарим улсуудын үндсэн хуулиудын уламжлалаас харвал өмнөх үндсэн хуулиасаа хуулбарласан байж болох нь нэгэн төрлийн бриколаж юм. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Доминикан Улсын 1907 – 2002 оны хооронд нийт 13 үндсэн хуулийг баталсан бөгөөд хуулийн цөөнгүй зүйл, заалт бүр ижил агуулга, давтамжтайгаар тусгах замаар тухайн улсын өв соёлд хамаарах үнэт зүйлийг үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтад хамааруулсан байна.²⁹

²³ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 40 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

²⁴ "ArtV.1 Overview of Article V, Amending the Constitution," constitution.congress.gov, https://constitution.congress.gov/browse/essay/artV-1/ALDE_00000507/.

²⁵ Мөн тэнд

²⁶ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 44 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

²⁷ Nasrullah Mambrol, "Claude Levi-Strauss' Concept of Bricolage," *Literariness*, March 21, 2016, <https://literariness.org/2016/03/21/claude-levi-strauss-concept-of-bricolage/>

²⁸ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 44 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

²⁹ Мөн тэнд, 46

2.2. Кэйс Анализ

2.2.1. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс (ХБНГУ): Лисбоны гэрээний хэрэг

А. Нөхцөл байдал

Лисбоны гэрээний хэрэг (2009) нь Европын Холбоо (ЕХ)-ны интеграцийн үйл явц ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн үнэт зүйлст нөлөөлж болох эсэхийг тодруулах чухал сорилт болжээ.³⁰ Лисбоны гэрээ нь ЕХ-ны засаглалын бүтцийг сайжруулж, шийдвэр гаргах үйл явцыг хялбаршуулахын тулд гадаад харилцаа, батлан хамгаалах, хууль зүйн бодлого зэрэг хүрээнд эрх мэдлийг өргөтгөх чиглэлд хамаарах үйл ажиллагаа байв.³¹ Үүнийг шүүмжлэгчид ХБНГУ-ын тусгаар тогтнолд эрсдэл үүсгэж, ЕХ-ны эрх мэдэл нь үндсэн хуулийн үнэт зүйлсэд халдаж болзошгүй гэж үзжээ.³²

Энэхүү хэрэг нь ХБНГУ-ын иргэд, улс төрийн намууд болон бусад байгууллагуудаас гомдол гаргах үндэс болсон.³³ Тэд Лисбоны гэрээний хэрэгжилт нь ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж, тусгаар тогтнол, ардчилсан өөрийн засаглалыг алдагдуулах эрсдэлтэй гэж болгоомжилсон байна.³⁴ Энэ асуудал нь тусгаар тогтнол болон олон улсын байгууллагад бүрэн эрх шилжүүлэх явцад үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалах сорилтыг авчирсан.

Энэхүү хэрэг нь Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараах ХБНГУ-ын хууль зүйн болон улс төрийн нөхцөл байдалд чухал байр суурь эзэлдэг.³⁵ ХБНГУ дайны дараа хүний эрхийг хамгаалах, ардчилсан засаглалыг баталгаажуулах зорилгоор Үндсэн хуулиа баталсан ба үүнд Үндсэн хуулийн 79-р зүйлийн 3 дахь хэсэг буюу "мөнхийн заалт" гэж нэрлэгддэг заалтыг оруулсан байдаг.³⁶ Энэхүү заалт нь ардчилал, хүний эрхэм чанар, холбооны зохион байгуулалт зэрэг үндсэн зарчмуудыг өөрчлөх боломжгүй болгосон тодорхой хязгаарлалт юм.³⁷

Мөнхийн заалт нь ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалах үүрэгтэй.³⁸ ХБНГУ-ын эрх зүйн тогтолцоо нь үндсэн хуулийн зарчмуудад өөрчлөлт оруулах хязгаарыг тодорхойлсон бөгөөд энэ нь тус улсын ардчилсан үнэт зүйлсийг алдагдуулахаас сэргийлэх үүрэг хүлээсэн түүхэн туршлагаас улбаатай юм.³⁹ Тиймээс Лисбоны гэрээ нь ЕХ-нд тодорхой бүрэн эрх шилжүүлэхийг санал болгосон ч энэ хүрээнд үндсэн хуулийн зайлшгүй үнэт зүйлсэд халдахгүй байх ёстой болохыг шүүмжлэгчид гаргаж тавьсан байна.⁴⁰

³⁰ Federal Constitutional Court of Germany, *Lisbon Treaty Case*, 2009.

³¹ European Union, *Lisbon Treaty*, Article 5, 2007.

³² Bundesverfassungsgericht, "Judgment of the Lisbon Treaty," 2009, para. 123.

³³ Federal Constitutional Court of Germany, *Lisbon Treaty Case*, 2009.

³⁴ Мөн тэнд., para. 121.

³⁵ Matthias Jestaedt, *Germany's Basic Law and its "Eternity Clause"*, in *Constitutionalism in Germany after WWII* (Berlin: Springer, 2015), 56.

³⁶ *Grundgesetz* (Basic Law for the Federal Republic of Germany), Article 79(3).

³⁷ Bundesverfassungsgericht, *Lisbon Treaty Decision*, 2009, para. 123.

³⁸ Federal Constitutional Court of Germany, *Lisbon Treaty Case*, 2009.

³⁹ Matthias Jestaedt, *Germany's Basic Law and the Eternity Clause*, in *Constitutional Identity and Integration*, ed. R. George (Berlin: Springer, 2014), 89.

⁴⁰ Bundesverfassungsgericht, "Lisbon Treaty Decision," 2009, para. 108.

Гэрээний хүрээнд ЕХ-ны шүүх эрх мэдэл, аюулгүй байдал, гадаад бодлого зэрэг салбаруудад эрх мэдлийг өргөжүүлэх нь Бундестагийн (ХБНГУ-ын парламент) үндсэн үүргийг бууруулж, ХБНГУ-ын үндэсний бие даасан байдалд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэй гэж үзэж байв.⁴¹ Иймд ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн шүүхээс ЕХ-нд илүү гүнзгий хамааралтай байх нь үндсэн хуулийн үндсэн үнэт зүйлстэй нь хэрхэн нийцэж байгааг үнэлэх шаардлагатай болсон.⁴²

Лисбоны гэрээний хэрэг нь үндэсний тусгаар тогтнол болон олон улсын байгууллагын эрх мэдлийн хоорондын зөрчилдөөнийг онцлон харуулж, гишүүн орнуудын үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг бүс нутгийн интеграцитай уялдуулан зохицуулах шаардлагатайг харуулсан.⁴³ ХБНГУ-ын хувьд үндсэн хуулийн онцлогийг хуулиар тогтоосон хязгаарлалтаар хамгаалах үүрэг хүлээдэг тул энэ хэрэг нь ЕХ-ны интеграцийн хязгаарыг тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой байсан юм.⁴⁴

Б. Асуудал

Асуудал 1: Лисбоны гэрээ нь ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн онцлогт халдаж байна уу?

Шүүхийн шийдвэрт энэ асуулт онцгой байр суурь эзэлсэн. ХБНГУ-ын Үндсэн хууль нь тус улсыг ЕХ-д гүнзгий хамрагдахыг хориглоогүй хэдий ч Үндсэн хуулийн хамгаалагдсан зарчмуудыг зөрчихгүй байх ёстойг сануулдаг. Лисбоны гэрээний шинэчлэл нь ЕХ-ны эрх мэдлийг өргөтгөж, үндэсний хэмжээнд хамааралтай бодлогын чиглэлд хөндлөнгөөс оролцох боломжоор хангах байв. Энэ нь ХБНГУ-ын ардчилсан бие даасан байдалд сөрөг нөлөө үзүүлэх эрсдэлтэйг тооцож, уг гэрээ Үндсэн хуулийн заавал мөрдөх суурь зарчимд нөлөөлөх эсэхийг шүүх шийдвэрлэх шаардлагатай тулгарсан.⁴⁵

Асуулт 2: ХБНГУ ЕХ-нд нэмэлт эрх мэдэл шилжүүлэх боломжтой юу? Энэ нь ардчилсан өөрийн засаглалыг алдагдуулах уу?

ХБНГУ-ын үндсэн хуульд иргэдийн бүрэн эрх ардчилсан төлөөллөөр дамжуулан баталгааждаг бөгөөд үүнийг голчлон Бундестаг хэрэгжүүлдэг. Тиймээс эрх мэдлийн шилжүүлэлт нь үндэсний хууль тогтоох бүрэн эрхэд нөлөөлөхгүй байх ёстой. ЕХ-нд эрх мэдэл шилжүүлснээр ХБНГУ-ын үндэсний бодлогод хэт их хяналт тавихгүй байхыг баталгаажуулж, ард түмний эрх мэдэлд хөндлөнгөөс нөлөөлөхгүй байх ёстой болохыг Үндсэн хуулийн шүүх тодорхойлох шаардлагатай болсон.

Асуулт 3: ЕХ-ны интеграцийн хязгаарыг ХБНГУ-ын үндэсний үнэт зүйлстэй хэрхэн уялдуулах вэ?

Үндсэн хуулийн шүүх нь Лисбоны гэрээ нь үндсэн хуулийн заавал мөрдөх зарчмуудтай нийцэж байгаа эсэхийг шалгах⁴⁶, мөнхийн заалт нь статик төдийгүй

⁴¹ European Union, *Lisbon Treaty*, Article 2, 2007.

⁴² Bundesverfassungsgericht, *Lisbon Treaty Case*, para. 114.

⁴³ Jürgen Habermas, "The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutional Court Ruling," in *The European Constitution in Global Perspective*, ed. M. Rosenfeld (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 133.

⁴⁴ Мөн тэнд., para. 120.

⁴⁵ Bundesverfassungsgericht, "Judgment on the Lisbon Treaty," 2009, para. 100.

⁴⁶ Matthias Herdegen, *Principles of German Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 122.

ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг олон улсын гэрээ, интеграцийн үйл явцад хамгаалах үүрэгтэй эсэхийг үндсэн хуулийн шүүх тодорхойлох хэрэгтэй болсон. Энэ нь шүүх эрх мэдлийн хяналтын механизмыг сайжруулж, ирээдүйд ЕХ-ны үйл ажиллагаа үндсэн хуулийн зарчмуудад харшлахгүй байхыг баталгаажуулах боломжийг нээх байв.

В. Шийдэл

Лисбоны гэрээний хэрэгт шүүх ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн 79-р зүйлийн 3 дахь хэсгийг буюу “мөнхийн заалт”-ыг үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалах үндсэн зарчим гэж үзжээ. Энэхүү мөнхийн заалт нь хүний эрхэм чанар, ардчилал, холбооны зохион байгуулалт зэрэг суурь зарчмуудыг хамгаалж, тэдгээрийг өөрчлөх, халдах оролдлогыг хориглодог. Энэ заалтын үүрэг нь зөвхөн дотоодын эрх зүйн хүрээнд төдийгүй, ХБНГУ-ын олон улсын үүрэг хариуцлагын хүрээнд ч хязгаарлагдахгүйгээр эдгээр үнэт зүйлсийг баталгаажуулахад чиглэгддэг. Шүүхийн үзэж байгаагаар, ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг ЕХ-ны интеграцийн үйл явцаар өөрчлөх боломжгүй гэж үзсэн бөгөөд энэ нь ХБНГУ-ын үндэсний оршихуй, ардчилал, төрийн бүтцийн тогтвортой байдлын тулгуур цэг юм.⁴⁷

Шүүхээс тодорхойлсноор, Лисбоны гэрээ нь одоогийн хэлбэрээр Үндсэн хуулийн эдгээр заалтуудтай зөрчилдөхгүй боловч ирээдүйн ЕХ-ны үйл ажиллагаа ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн үнэт зүйлсэд халдаж болзошгүй гэж үзжээ. Үүний улмаас шүүх цаашид ЕХ-ны аливаа үйл ажиллагааг үндсэн хуулийн хүрээнд хянах шаардлагатай хэмээн онцолжээ. Үндсэн хуулийн шүүх нь энэ үүргийг хүлээж, ЕХ-ны шийдвэрүүдийг ХБНГУ-ын үндэсний ашиг сонирхолд нийцүүлэх хяналтыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай гэж үзсэн байна.⁴⁸

Шүүхийн шийдвэрээр ХБНГУ-ын ЕХ-нд оролцох загварыг үндэсний үнэт зүйлсээ золиослохгүйгээр, үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг зөрчилдүүлэлгүйгээр ЕХ-д оролцох, гишүүнчлэлээ хадгалах арга замыг тодорхойлсон. ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхийн байр суурь нь ЕХ-ны гишүүнчлэлтэй зөрчилдөхгүйгээр тусгаар тогтнолоо хадгалах “нөхцөлт интеграцийн” замналд нийцэж буйг харуулсан жишгийг тогтоосон. Энэ замнал нь зөвхөн ХБНГУ-ын үндэсний ашиг сонирхолд төдийгүй, ЕХ-ны бүтцийн нэгдэл болон бусад зүйлстэй харилцан зохицон оршиж болохыг тодотгосон юм.⁴⁹

Г. Үндэслэгээ

Лисбоны гэрээний хэрэг нь ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг ЕХ-ны хүрээнд хэрхэн хамгаалах тухай үндэслэлийг тогтоосон. Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл нь Үндсэн хуулийн 79-р зүйлийн 3 дахь хэсэг буюу “мөнхийн заалт”-д тулгуурлаж, ардчилал, хүний эрхэм чанар, холбооны бүтэц, хууль ёсны зарчмуудыг

⁴⁷ Federal Constitutional Court of Germany, *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08*, paras. 240–242. See also Dederer, “The Eternity Clause in German Constitutional Law,” *German Law Journal* 10, no. 9 (2009): 1237–1240.

⁴⁸ Federal Constitutional Court of Germany, *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08*, paras. 245–248. See also Kommers and Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3rd ed. (Durham: Duke University Press, 2012), 369–372.

⁴⁹ Hans-Peter Schneider, “The Lisbon Case: Germany’s Constitutional Court on the Future of European Integration,” *European Constitutional Law Review* 6, no. 2 (2010): 225–233.

өөрчлөлтөөс ангид байлгах ёстойг онцолсон. Энэхүү заалт нь үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлсийг дотоодод төдийгүй олон улсын гэрээ, хэлэлцээрээс хамгаалах үүрэг хүлээлгэж, эдгээр зарчмуудыг халдашгүй, өөрчлөгдөшгүй байдлаар хадгалах ёстой гэсэн утгын илэрхийллийн баталгаа болсон.⁵⁰

Шүүхийн шийдвэрт мөнхийн заалтыг ХБНГУ-ын ардчилсан бүтэц, тусгаар тогтнолыг хамгаалах чухал үндэслэл болгон үзэж, үндсэн хуулийн эдгээр суурь зарчмуудыг ЕХ-ны оролцоотой зөрчилдүүлэхгүй байхыг чухалчилсан. Шүүхийн үзэж байгаагаар, ЕХ-нд тодорхой эрх мэдлийг шилжүүлэх нь зарим хэмжээгээр зөвшөөрөгдөх ч үндэсний ардчилал, Бундестагийн хууль тогтоох үүрэгт халдах хэмжээнд нөлөөлөх ёсгүй. Иймээс шүүх ардчилсан засаглал болон тусгаар тогтнолын суурь зарчмуудыг өөрчлөлтгүйгээр хадгалах шаардлагатай гэсэн үндэслэлээр тайлбарлаж, ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн үнэт зүйлсэд хөндлөнгөөс оролцохгүйгээр ЕХ-ны интеграцид оролцох загварыг тодорхойлжээ.⁵¹

ХБНГУ-ын үндсэн хуулийг хамгаалах шүүхийн үндэслэлд дагуулалт болон хувь тэнцүүлэлтийн зарчмуудыг ч мөн ашигласан. Дагуулалтын зарчим нь аливаа шийдвэрийг аль болох үндэсний түвшинд гаргахыг зөвлөж, хувь тэнцүүлэлтийн зарчим нь шилжүүлж буй эрх мэдэл нь үндэсний тусгаар тогтнол, ардчилсан эрхүүдэд хэт их нөлөөлөхгүй байхыг шаарддаг. Шүүх энэ үндэслэлийг баримталж, ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг хүндэтгэх ёстойг баталгаажуулжээ.⁵²

Мөн шүүхийн шийдвэр Маастрихтын шийдвэр (1993)-ийн үндэслэлийг иш татаж, ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн хамгаалалтыг хэт төвлөрсөн ЕХ-ны удирдлагаас хамгаалах суурь үндэслэл болгон ашигласан юм. Маастрихтын шийдвэр нь ХБНГУ-ын үндэсний бүрэн эрхт байдал, ардчилсан үнэт зүйлсийг золиослохгүйгээр ЕХ-нд оролцох нөхцөлийг тодорхойлсон бөгөөд энэ үндэслэл нь Лисбоны гэрээний хэрэгт ч давтагдсан байна.⁵³

Д. Ач холбогдол

Лиссабоны гэрээний хэргийг шийдвэрлэсэн нь зөвхөн ХБНГУ-ын үндсэн хуулийн хязгаарыг баталгаажуулсан ач холбогдолтой төдийгүй, шүүхийн хяналт дор үндэстний бүрэн эрх болон олон улсын үүрэг хариуцлагын хооронд тэнцвэрийг бий болгох арга замыг тодорхойлсон. Энэхүү хэрэг нь ЕХ-ны ирээдүйн нэгдлийн хүрээнд үндсэн хуулийн үндсэн зарчмуудыг хамгаалах чухал жишиг болж, үндэстнүүдэд үндсэн хуулийн бүрэн бүтэн байдлыг золиослохгүйгээр нэгдэлд хамтран оролцох боломжтойг харуулсан.

⁵⁰ Federal Constitutional Court of Germany, *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08*, paras. 233-235. See also Dederer, "The Eternity Clause in German Constitutional Law," *German Law Journal* 10, no. 9 (2009): 1242-1244.

⁵¹ Federal Constitutional Court of Germany, *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08*, paras. 241-243. See also Kommers and Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3rd ed. (Durham: Duke University Press, 2012), 373-376.

⁵² Federal Constitutional Court of Germany, *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 – 2 BvE 2/08*, paras. 246-248. See also Jestaedt, "Subsidiarity and Proportionality in German Constitutional Law," *European Public Law* 15, no. 3 (2009): 319-322.

⁵³ Hans-Peter Schneider, "The Lisbon Case: Germany's Constitutional Court on the Future of European Integration," *European Constitutional Law Review* 6, no. 2 (2010): 225-233. See also Federal Constitutional Court of Germany, *BVerfG, Judgment of the Second Senate of 12 October 1993 – 2 BvR 2134/92* (Maastricht Decision).

Энэ хэрэг нь олон улсын интеграцид үндсэн хуулийн зарчмуудыг тэргүүнд тавьж, үндэсний онцлог, тусгаар тогтнолыг хүндэтгэх шаардлагыг олон улсын харилцаанд ч анхаарах ёстойг ойлгуулахад дэмжлэг үзүүлсэн. Түүнчлэн, үндсэн хуулийн хязгаарыг тодотгосноор ЕХ-ны бусад гишүүн орнуудад хууль зүйн хүрээнд үндэсний эрх ашиг, ардчилсан тогтолцооны үнэт зүйлсийг зөрчүүлэхгүйгээр олон улсын хамтын ажиллагаанд оролцох боломжтойг ойлгуулж, үндсэн хуулийн хамгаалалтыг үндэсний хүрээнд төдийгүй олон улсын түвшинд хэрэглэх үндэслэлийг бүрдүүлж өгсөн.

3. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалт

3.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтын хөгжил

Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтын тухай ойлголт нь АНУ-ын үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхэн хөгжлөөс улбаатай. АНУ-ын үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт байдаг. Гэхдээ, үүнээс гадна далд хязгаарлалтыг тойрсон хэлэлцүүлэг өргөн хүрээнд өрнөсөн. Хэлэлцүүлгийн агуулга нь үндсэн хуулиар тодорхой хязгаарлалт тогтоогоогүй байхад үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд хязгаарлалт хэрэгжүүлэх боломжтой эсэх асуудлыг хөндсөн байна.

АНУ-ын анхны конгрессын гишүүдийн нэг Рожер Шерман үндсэн хуулийг тогтоосон хүмүүсийн эрх мэдэл нь түүнд өөрчлөлт оруулах эрх мэдлээс ялгаатай гэсэн санааг илэрхийлж байсан.⁵⁴ Түүний аргумент нь агуулгаараа үндсэн хууль бол тухайн улсын иргэдийн үйл хэрэг, харин түүнд оруулах нэмэлт өөрчлөлт бол төрийн үйл хэрэг бөгөөд үндсэн хуулийн суурь бүтцийг өөрчлөхгүй байх ёстой гэсэн санааг илэрхийлдэг. Өөрөөр хэлбэл энэхүү санаа нь үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь зөвхөн төгөлдөржүүлэлт, сайжруулалтын хүрээнд байх бөгөөд түүний гол зарчмыг үгүйсгэхгүй байх ёстой гэсэн агуулга юм.

1826 онд Эдвард Эмеретт Төлөөлөгчдийн танхимд ижил төстэй аргумент дэвшүүлсэн.⁵⁵ Тэрээр үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь үндсэн хуулийн суурь зүйл, заалттай уялдаж, сайжрах ёстой бөгөөд түүнийг үндсээр нь өөрчилж болохгүй гэсэн санааг илэрхийлсэн.

Үүнээс үзвэл товчхондоо үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь нийгмийн өөрчлөлтийн бусад хүчин зүйлсээс хамааралтайгаар дасан зохицох шаардлагад хэрэглэгдэх чухал механизм боловч үндсэн хуулийг устгахгүй байх хүрээнд хязгаарлагдах ёстой тухай 19 дүгээр зуунд АНУ-д хэлэлцэгдэж байсан байна. Өөрөөр хэлбэл, үндсэн хуульд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнээс гадуур орших тодорхой зарчим, үндсэн хуулийг бүрэн бүтэн байлгах үнэт зүйл байдаг болохыг илэрхийлнэ. Тиймээс нийгмийн өөрчлөлттэй уялдах үндсэн хуульд ёсны хувьсал болон залгамж хоорондын тэнцвэрийг тогтоох асуудал үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтын хүрээний ойлголт байна.

⁵⁴ Douglas Linder, "What in the Constitution Cannot Be Amended?," *Arizona Law Review*, <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/unamendable.html>.

⁵⁵ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 49 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

Дээрх агуулгын хүрээнд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтын тухай АНУ-д хэлэлцэж байсан бол Европ тивд “үндсэн хуулийн дээрх эрх зүй” гэсэн ойлголтыг гаргаж ирсэн.⁵⁶ Тодруулбал Францын эрдэмтэн Пиеррэ Гуйллэмон 1793 оны Францын Иргэнийн болон хүний эрхийн тунхагт тусгасан зарим зарчмуудыг аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнээс гадуурх зүйл гэж онцолсон.⁵⁷ Мөн Леон Дугуйт 1789 оны Иргэнийн болон хүний эрхийн тунхагт тусгасан эрхүүд бол шинээр бий болгосон үнэт зүйл бус өмнө оршиж байсан учраас үндсэн хуулиас дээгүүр эрэмбэ эзэлнэ гэсэн агуулга бүхий санааг илэрхийлсэн. Түүний хувьд эдгээр эрхүүд нь ердийн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс гадна үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнээс хүртэл гадуур гэсэн агуулга юм.

Энэхүү санааг Маурис Хауроу улам бүр дэлгэрүүлж бичмэл үндсэн хуулиас дээгүүр орших суурь зарчмууд гэж байгаа учраас үүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болохгүй гэсэн санааг илэрхийлсэн.⁵⁸ Мөн аливаа нэмэлт, өөрчлөлт нь шүүхийн өмнө хэлэлцэгдэх ёстой гэсэн санааг дэвшүүлсэн байна. Тухайлбал, тэрээр 1884 онд бий болгосон Францын бүгд найрамдах засаглалын хэлбэрийг дэмжиж байсан бөгөөд үүнд ямар нэг нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь үндсэн хуулийн бус зүйл болно гэж үзсэн байна.

Маурис Хауроу-гийн санаанд суурилж ХБНГУ-ын эрдэмтэн Карл Шмит үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтыг дэмжих болсон.⁵⁹ Тэрээр эрх чөлөө болон бусад тодорхой зарчмууд “superlegalite constitutionelle” буюу үндсэн хууль болон бусад хуулиас дээгүүр гэж үзсэн.⁶⁰ Түүнийхээр үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь үндсэн хуулийн бүтээх гэж буй суурь бүтцийг устгахгүй байх ёстой байна. Тухайлбал, аливаа төрийн шинж чанарыг нэмэлт, өөрчлөлтөөр үгүйсгэж болохгүй бөгөөд эдгээр зарчмууд нь тухайн үндсэн хуулийн өвөрмөц байдлыг бүрдүүлдэг тул өөрчлөх боломжгүй юм.

Дэлхийн 2 дугаар дайны дараа үндсэн хуулиас дээгүүр орших эрх зүйн үнэт зүйлийн тухай асуудал хууль зүйн шинжлэх ухаанд онолын түвшинд хэлэлцэгдэж эхэлсэн. Энэ нь хууль зүйн позитивизмоос татгалзах үе гэж хэлэгдэх болсон буюу хууль нь эрх зүйн үнэт зүйл, зарчмын хүрээнд байх ёстой гэсэн үзэл санаанд тулгуурласан байна. Үүнээс улбаалан үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн хязгаарлалтын тухай асуудал анхаарлын төвд оржээ.

Энэхүү үзэл санааг дэмжигч Густав Рабрех тодорхой эрх зүйн зарчим, үнэт зүйл нь хууль зүйн ухаанд чухал байр суурийг эзэлдэг тул үүнийг аливаа позитив хэм хэмжээгээр үгүйсгэж болохгүй гэж үзсэн.⁶¹ Тэрээр позитив хэм хэмжээ эрх зүйн үнэт зүйлтэй нийцэхгүй бол хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжээ алдана гэсэн санааг

⁵⁶ Yaniv Roznai, “The Theory and Practice of ‘Supra-Constitutional’ Limits on Constitutional Amendments,” *The International and Comparative Law Quarterly* 62, no. 3 (2013): 557–597, <http://www.jstor.org/stable/43301579>.

⁵⁷ Charles A. Hale, “The Civil Law Tradition and Constitutionalism in Twentieth-Century Mexico: The Legacy of Emilio Rabasa,” *Law and History Review* 18, no. 2 (2000): 257–279, <https://doi.org/10.2307/744296>.

⁵⁸ Monika Polzin, “The Basic-Structure Doctrine and Its German and French Origins: A Tale of Migration, Integration, Invention and Forgetting,” *Indian Law Review* (2021): 51.

⁵⁹ Мөн тэнд

⁶⁰ Мөн тэнд

⁶¹ Giorgio Pino, “The Place of Legal Positivism in Contemporary Constitutional States,” *Law and Philosophy* 18, no. 5 (1999): 513–536, <http://www.jstor.org/stable/3505143>.

илэрхийлсэн байна. Түүнийхээр ийнхүү тохиолдолд тухайн хууль нь алдаатай эсвэл хууль биш юм.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтын тухай санааг Отто Бахов гүнзгийрүүлэн хөгжүүлсэн. Тэрээр 1951 оны “*Verfassungswidrige Verfassungsnormen*” гэх бүтээлдээ жам ёсны эрхээс үндэстэй “дээд хууль” гэх зарчмын ойлголтыг танилцуулсан бөгөөд үндсэн хууль ч үүнийг зөрчиж болохгүй гэсэн байна.⁶² Өөрөөр хэлбэл, жам ёсны эрхийн хүрээнээс хэтэрсэн үндсэн хууль өөрөө хүлээн зөвшөөрөгдөхгүй юм. Мөн тэрээр “дээд хууль” гэх зарчмаас хэтэрсэн үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт жам ёсны эрхийг зөрчихөөс гадна үндсэн хуулийн бус гэж үзсэн байна. Тиймээс үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь шүүхийн хяналтын объект байх ёстой бөгөөд хууль зөрчсөн шалтгаанаар хүчингүйд тооцуулах боломжтой байна.

Улмаар Отто Баховын аргачлал ХБНГУ-ын шүүхийн практикт хэрэгжих болсон. 1950 онд Баварийн Үндсэн хуулийн шүүх зарим үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг үндсэн хууль тогтоогчид өөрсдөө дагаж мөрдөх ёстой гэж шийдвэртээ тэмдэглэсэн.⁶³ Эдгээр суурь зарчмуудыг зөрчсөн үндсэн хуулийн зүйл заалт байвал хүчингүйд тооцох боломжтой гэж үзсэн байна. Энэхүү шийдвэрээр үндсэн хуулийн дээр орших суурь үнэт зүйлээс үндэслэсэн үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалт байж болох тухай санааг илэрхийлжээ.

Үүнээс дүгнэвэл үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтын тухай ойлголт нь хууль зүйн позитивизмоос татгалзах хандлагын үед хөгжиж ирсэн судлагдахуун байна. Тодруулбал, аливаа хэм хэмжээ нь эрх зүйн үнэт зүйл, жам ёсны эрхийн хүрээнд байх ёстой гэсэн санааны үр дүнд бий болжээ. Үүнээс үндэслэн аливаа хэм хэмжээний нэмэлт, өөрчлөлт нь жам ёсны эрхийг хязгаарласан байж болох эрсдэлийг хүлээн зөвшөөрсөн. Иймд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалт тодорхой, бичмэл байдлаар бүрдүүлэгч эсвэл бүрэлдүүлсэн эрх мэдлийн хүсэл зоригоор илэрхийлэгдсэн байхаас үл хамааран жам ёсны эрхээс үүсэлтэй эрх зүйн үнэт зүйлийн хүрээнд шүүхийн хяналтад байх ёстой байна. Ийнхүү практикт хэрэгжиж эхэлсэн бөгөөд энэхүү ойлголт нь ХБНГУ-аар хязгаарлагдалгүй бусад улс орны үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжилд хувь нэмрээ оруулсан байна.

3.2. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалт: Үндсэн бүтцийн номлолын тухай

БНЭУ-ын⁶⁴ үндсэн хуульд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтыг тодорхой тусгасан зүйл байхгүй. Энэ нь тус улсын эрх зүйн уламжлал Их Британийн соёлтой ойр байсантай холбоотой байна.⁶⁵ Гэхдээ энэхүү уламжлал нь 1960-1970 оны хооронд дахь улс төрийн нөхцөл байдлын шалтгаантай холбоотойгоор мэдэгдэхүйц өөрчлөлтийг авчирсан.⁶⁶ Тухайн үеийн улс төрийн хүчнүүд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийх оролдлогыг цөөнгүй удаа хийж байсан. Энэ нь БНЭУ-ын шүүх эрх мэдэл “үндсэн бүтцийн номлол”-ыг бий болгоход хүргэсэн байна.

⁶² Otto Bachof, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?* (Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1951), 61.

⁶³ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*, 49 (The London School of Economics and Political Science, 2014).

⁶⁴ Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс, цаашид БНЭУ гэх.

⁶⁵ Vinod Kumar, “Comparative Study of Constitutional Status of Indian President and King of Britain,” *International Journal of Creative Research Thoughts* (IJCRT), <https://ijcrt.org/papers/IJCRT2304314.pdf>.

⁶⁶ Venkatesh Nayak, “The Basic Structure of the Indian Constitution,” *ConstitutionNet*, <https://constitutionnet.org/vl/item/basic-structure-indian-constitution>.

БНЭУ-ын парламент үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэлтэй хэдий ч энэ нь ямар нэг хязгаарлалтгүй зүйл биш гэдгийг үндсэн бүтцийн номлолоор дамжуулан нотолжээ. Тодруулбал, парламент нь үндсэн хуулийн үндсэн шинж чанарыг өөрчилж, хүчингүй болгож болох боломжгүй юм.⁶⁷

1951 онд “*Шанкари Прасад э. Энэтхэгийн Нэгтэл*” гэх хэргээр БНЭУ-ын Дээд шүүх өмчлөх эрхийг хязгаарлах агуулга бүхий анхны нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудалтай тулгарсан.⁶⁸ Дээд шүүх үзэхдээ үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд үндсэн эрх хамаарч байж болно гэж үзсэн бөгөөд нэмэлт, өөрчлөлтийг хэвээр үлдээсэн. Энэхүү шүүхийн жишгийг 1965 оны “*Сажжан Синг э. Ражастаны Муж*” хэргээр дахин баталгаажуулсан бөгөөд үндсэн хуулийн 17 дугаар нэмэлт, өөрчлөлтийг хэвээр үлдээсэн байна.⁶⁹ Гэхдээ тухайн үед үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах парламентын эрх мэдэл үнэхээр хязгааргүй байж болох эсэх тухай шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хэлэлцүүлэг үүсэж эхэлжээ. Улмаар тогтсон байсан жишиг 1967 оны “*Голакнат э. Пунжаб Муж*” гэх хэргээр өөрчлөгдсөн.⁷⁰ Энэхүү хэрэгт шүүгчид 5 ба 6-гийн харьцаатай хуваагдсан бөгөөд парламент үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлээ үндсэн эрх хумих зорилгоор ашиглаж болохгүй гэсэн шийдвэрт хүрсэн. Шүүхийн үндэслэл нь Парламент үндсэн эрх зөрчсөн хууль баталж болохгүй гэсэн агуулга бүхий үндсэн хуулийн 13 дугаар зүйл байв. Өөрөөр хэлбэл, үндсэн хуулийн III хэсэгт тусгагдсан үндсэн эрхүүд нь үл хөндөгдөх эрх бөгөөд парламентад хүртээмжгүй гэж үзжээ. Мөн III хэсэгт заасан үндсэн эрхийг хязгаарласан эсвэл үгүйсгэсэн аливаа нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хууль зөрчсөн учраас хүчин төгөлдөр бус байна гэж үзсэн. Улмаар энэхүү шүүхийн шийдвэр нь парламентын эрх мэдэлд хяналт тавихад хэмжүүр болох үндсэн эрхийн асуудлыг гаргаж тавьсан байна.

“*Голакнат э. Пунжаб Муж*” гэх хэргээр гомдол гаргагчийн өмгөөлөгч М. К. Намбиар анх “үндсэн бүтэц” гэх нэр томъёог танилцуулсан байна.⁷¹ Түүний аргумент 1965 онд БНЭУ-д зочлохдоо “үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн далд хязгаарлалт” нэртэй илтгэл хэлэлцүүлсэн ХБНГУ-ын эрдэмтэн Диетрих Конрадын ажилд ихээхэн үндэслэсэн байв. Үүнээс үзвэл Диетрих Конрадийн үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалтын тухай санаа нь хожим үндсэн бүтцийн номлолын суурь болсон.

3.3. Кэйс анализ

3.3.1. Бүгд найрамдах энэтхэг улс (БНЭУ): Кесавананда Бхаратигийн э. Керала Муж

А. Нөхцөл байдал

⁶⁷ Мөн тэнд

⁶⁸ Aishwarya Agrawal, “Shankari Prasad vs Union of India,” *LawBhoomi*, 2023, <https://lawbhoomi.com/shankari-prasad-case-shankari-prasad-vs-union-of-india/#:~:text=The%20Court%20held%20that%20the,fundamental%20rights%20through%20constitutional%20amendments.>

⁶⁹ Aishwarya Agrawal, “Sajjan Singh vs State of Rajasthan,” *LawBhoomi*, 2023, <https://lawbhoomi.com/sajjan-singh-vs-state-of-rajasthan/>.

⁷⁰ Gurkaran Babrahm and Pragma Agrahari, “Golaknath v. State of Punjab (1967): Case Analysis,” *iPleaders*, <https://blog.iplayers.in/golaknath-c-v-state-punjab-1967-overview-analysis/>.

⁷¹ Supreme Court of India, *J. C. Golaknath & Ors vs State of Punjab & Anrs. (With Connected Cases)*, February 27, 1967, <https://indiankanon.org/doc/120358/>.

БНЭУ-д хувьсгалт өөрчлөлтүүд өрнөж байх үед “*Кесавананда Бхарати э. Керала муж*”-ийн хэрэг тус улсын дээд шүүхэд хэлэлцэгдсэн.⁷² Тодруулбал, энэхүү хэрэг нь төрөөс хэрэгжүүлэх нийгмийн шинэчлэл болон үндсэн хуулиар хамгаалагдсан хүний эрхийн хоорондын зөрчлийг тойрсон маргаан болсон байна.⁷³ Тус хэрэг нь Хинду шашны сүм хийдийн удирдагч Кесавананда Бхаратигийн гаргасан гомдлоос эхлэлтэй. Тэрээр Керала мужийн Газрын шинэтгэлийн тухай хуулийг эсэргүүцэж тус хуулийг үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэж шүүхэд гомдол гаргасан байна. Уг хууль нь нийгэм дэх эдийн засгийн тэгш бус байдлыг бууруулах зорилгоор газрыг дахин хуваарилах зорилгын хүрээнд батлагдсан хууль байв.⁷⁴ Бхарати үүнийг сүм хийдийн өмчийн эрхэнд халдсан хууль хэмээн үзэж, үндсэн хуулиар баталгаажсан хүний эрхийг зөрчсөн гэж үзсэн. Анхандаа тус хэрэг нь өмчийн эрхийн маргаан мэт байсан ч эцэстээ парламент үндсэн хууль, тэр дундаа үндсэн эрх болон ардчилсан зарчимд нөлөөлөх эрхтэй эсэх тухай өргөн хүрээний маргаан болжээ.⁷⁵

1960-аад оны сүүл, 1970-аад оны эхэн үед БНЭУ-ын Ерөнхий сайд Индира Гандийн удирдсан засгийн газар шашны нөлөө бүхий байгууллагуудын хүчийг бууруулах бодлого баримталж байсан.⁷⁶ Улмаар парламент “*Голакнат э. Пунжаб Муж*”⁷⁷-ийн хэргийн Дээд шүүхийн шийдвэрийн хариу арга хэмжээ болгож, 1973 онд үндсэн хуульд тусгасан үндсэн эрхэд хамаарах асуудалд парламентын зүгээс үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхтэйг баталгаажуулсан агуулга бүхий үндсэн хуулийн хорин дөрөвдүгээр нэмэлтийг, өөрчлөлтийг баталжээ.⁷⁸ Тус нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хүрээнд төрөөс өмчийн эрхэд халдах боломжийг нээж, тодорхой хуулиудыг шүүхийн хяналтаас гадна байлгах зорилго бүхий үндсэн хуулийн зүйл, заалтыг нэмж баталсан байна.⁷⁹

Эдгээр үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь парламентын давамгайллыг тогтоох зорилготой байсныг харуулсан бөгөөд шүүх эрх мэдлийн хүрээнд ардчилсан зарчим, үндсэн эрхийг хамгаалах асуудлыг улам гүнзгийрүүлэн авч үзэх нөхцөл байдлын суурийг бий болгожээ.

Б. Асуудал

“*Кесавананда Бхарати э. Керала муж*”⁸⁰ хэрэг нь БНЭУ-ын үндсэн хуулийн 368-р зүйлийн хамрах хүрээ, түүнд ямар нэгэн хязгаарлалт байгаа эсэх асуудлыг хөндөж, парламентын үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийн цар хүрээг тодорхойлох шаардлага бүхий асуудлыг шүүхийн өмнө авчирсан. Үндсэн хуулийн 368-р зүйлд парламент үндсэн хуульд нэмэлт оруулж, үндсэн хуулийн зүйл, заалтыг өөрчилж, хүчингүй болгох эрхтэй гэж заасан байдаг. Харин үндсэн хуулийн зарчим,

⁷² Granville Austin, *Working a Democratic Constitution: A History of the Indian Experience* (Oxford University Press, 2000), Chapter 12.

⁷³ Upendra Baxi, "The Constitutional Quicksands of Kesavananda Bharati and the Twenty-Fifth Amendment," *Supreme Court Cases* (1974), Vol. 1, p. 25..

⁷⁴ *The Kerala Land Reforms Act*, 1963, Government of Kerala.

⁷⁵ *Constituent Assembly Debates*, Vol. IX, Government of India, 1949, Article 368.

⁷⁶ Ramachandra Guha, *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy* (Macmillan, 2007), Chapter 10.

⁷⁷ *Supreme Court Cases (SCC)*, 1967, *Golak Nath v. State of Punjab*, AIR 1967 SC 1643.

⁷⁸ БНЭУ-ын үндсэн хуулийн 368-р зүйлийн (1), тус заалтаар үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн парламентын эрх мэдлийг баталгаажуулж, аливаа хязгаарлалт түүнд үйлчлэхгүй гэсэн.

⁷⁹ *The Constitution (Twenty-fourth Amendment) Act, 1971, Government of India*.

⁸⁰ *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461.

үнэт зүйлсийг хамгаалах тодорхой хязгаарлалтыг дурдаагүй.⁸¹ Үүнээс шалтгаалан аливаа хязгаарлалтгүй хууль тогтоох эрх мэдэл нь үндсэн хуульг ардчилал болон холбооны улсын бүтцийг эрсдэлд оруулах нөхцөл болох эсэх асуудал үүссэн байна.

Товчхондоо, гол зүйл нь үндсэн хуулиар баталгаажсан үндсэн эрх болон бусад зарчмууд парламентын шийдвэрээр өөрчлөгдөж, хүчингүй болох боломжтой эсэхэд оршиж байлаа. Үндсэн хуульд тусгасан үндсэн эрх, үнэт зүйл болон бусад зарчмууд үндсэн хуулиар баталгаажсан төдийгүй шүүхийн хяналтаар хамгаалагдсан байдаг.⁸² Гэвч үүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг хязгаарлаагүй тохиолдолд эдгээр эрх сулрах, шүүхийн хамгаалалт алдагдах, цаашлаад иргэдийн эрх ашгийг хохироох магадлалтай гэж маргагч тал үзсэн.⁸³ Улмаар үндсэн хуулиар баталгаажуулсан эдгээр эрх, үнэт зүйл, зарчмууд хууль тогтоох эрх мэдлийн хязгаарлалтаас ангид байх ёстой эсэхийг тодорхойлох зайлшгүй шаардлагыг БНЭУ-ын шүүх эрх мэдэлд бий болгосон байна.⁸⁴

Нөгөө талаас буюу парламентын зүгээс үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь ард түмний эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй үндсэн арга хэрэгсэл гэж үзсэн.⁸⁵ Парламент нь ард түмний төлөөлөл бөгөөд тэдний хүсэл зоригийг илэрхийлж, нийгмийн өөрчлөлтөд нийцсэн шинэчлэл хийх үүрэгтэй.⁸⁶ Үндсэн хуулийн зарим заалтуудыг өөрчлөх, шинэчлэн сайжруулах нь нийгмийн хөгжилтэй уялдаж, ард иргэдийн эрх ашгийг хангах арга зам болох тул парламент өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхтэй гэсэн байр суурийг илэрхийлж байв.⁸⁷ Үүнтэй уялдуулан парламент хязгаарлалтгүй эрх мэдэлтэй байх нь ардчиллын нэг гол суурь бөгөөд хэтэрхий хязгаарлагдмал парламентын эрх мэдэл нь нийгмийн эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн шинэчлэл хийх боломжгүй нөхцөлд хүргэх сөрөг талтай гэсэн маргалдагч талын үндэслэл гарсан.⁸⁸

Үүнээс үзвэл нэг талаас парламентын бүрэн эрх, нөгөө талаас үндсэн хуулийн үнэт зүйл, зарчим, хүний үндсэн эрхийн тухай асуудлыг шийдвэрлэх үүрэг БНЭУ-ын Дээд шүүхэд ногджээ.

В. Шийдэл

“Кесавананда Бхарати э. Керала муж”-ийн хэргээр Дээд шүүх 7-6-гийн харьцаатай, саналын зөрүүтэй шийдвэр гаргаж Үндсэн бүтцийн номлолыг (Basic Structure Doctrine) бий болгосон.⁸⁹ Дээд шүүхийн үзсэнээр Үндсэн хуулийн 368-р зүйл Парламентад өргөн хүрээтэй нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл олгодог хэдий ч тэрхүү эрх мэдэл нь үндсэн бүтцийн номлолын дагуу үндсэн хуулийн гол шинж чанарыг өөрчлөх боломжгүй гэдгийг тодорхойлсон.⁹⁰ Энэхүү түүхэн шийдвэрээр Парламентын үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг шүүхийн

⁸¹ Soli J. Sorabjee, “Constitutional Morality and the Basic Structure Doctrine,” *Indian Law Institute*, 1974.

⁸² S.P. Sathe, *Judicial Activism in India* (Oxford University Press, 2002), 48–50.

⁸³ Upendra Baxi, “The Constitutional Quicksands of Kesavananda Bharati,” *Supreme Court Cases*, 1974.

⁸⁴ Granville Austin, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience* (Oxford University Press, 2000), Chapter 14.

⁸⁵ Soli J. Sorabjee, “Constitutional Morality and the Basic Structure Doctrine,” *Indian Law Institute*, 1974.

⁸⁶ P.K. Tripathi, “Kesavananda Bharati and the Property Clause,” *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, 1974.

⁸⁷ V.R. Krishna Iyer, “Parliamentary Sovereignty and the Constitution of India,” *Supreme Court Cases*, 1975.

⁸⁸ S.C. Kashyap, “Democracy and Constitutional Amendments: The Indian Experience,” *Indian Journal of Political Science*, 1975.

⁸⁹ *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461.

⁹⁰ S.P. Sathe, *Judicial Activism in India* (Oxford University Press, 2002).

хяналтад байлгах хязгаарлалтыг тогтоож, ардчилал, эрх чөлөө, холбооны улсын тогтолцоо, шүүхийн хараат бус байдал болон хууль дээдлэх ёс зэрэг зарчмуудыг халдашгүй болгосон.

Шүүгчдийн олонхын саналаар Үндсэн хуулийг боловсруулагчид зарим үнэт зүйлийг мөнхөд хадгалах, маргаангүй үнэт зүйлс гэж үзсэн гэдгийг онцолсон.⁹¹ Шүүх ардчилал, эрх чөлөө, шүүхийн хараат бус байдал зэрэг зарчмуудыг Үндсэн хуулийн мөн чанартай салшгүй холбоотой гэж тодорхойлж, эдгээр элементүүдийг өөрчлөх эсвэл устгах оролдлого нь Үндсэн хуулийн үндсэн зорилгод харш гэдэг дүгнэлтэд хүрсэн. Үндсэн бүтцийн номлолыг тодорхойлсноор шүүх Үндсэн хуулийг тогтвортой хадгалах баталгаа үүсгэж, парламент нь БНЭУ-ын ардчилсан шинж чанарыг тогтворгүй болгох буюу үндсээр нь өөрчлөх нэмэлт, өөрчлөлтийг батлах боломжгүй болгосон.

Харин эсрэг саналтай шүүгчид үндсэн хуулийг боловсруулагчид үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг парламентад эцсийн байдлаар олгосон гэж үзсэн.⁹² Тэд 368-р зүйлийн хэл найруулга ямар нэгэн тодорхой хязгаарлалт тавиагүй гэж үзэж, шүүхийн зүгээс тавигдаж буй хязгаарлалт нь хууль ёсны шинэчлэлийн үйл ажиллагааг саармагжуулж болзошгүйг анхааруулсан. Мөн тус номлолын субъектив шинж чанар нь төрийн институт хоорондын зөрчлийг үүсгэх аюултай гэжээ.⁹³

Г. Үндэслэгээ

“*Кесавананда Бхарати э. Керала муж*”-ийн хэргийн талаарх дээд шүүхийн үндэслэл нь үндсэн хуулийн зарчмуудыг нарийвчлан тайлбарлах, урьд өмнөх шийдвэрүүдэд тулгуурлах, ардчилсан төрийн талаарх дэлхий нийтийн үзэл баримтлалд суурилсан байв.⁹⁴ Эдгээр хүчин зүйлс нь Үндсэн бүтцийн номлолыг бий болгох үндэслэл болж, Үндсэн хуулийн 368-р зүйлээр олгогдсон нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх нь хязгааргүй биш болохыг батлах шүүхийн байр суурийг дэмжсэн.

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл нь үндсэн хуулийн 368-р зүйлийг нарийвчлан тайлбарлах байсан. Уламжлалт ойлголтоор бол БНЭУ жишгийн эрх зүйн тогтолцоот улс болохын хувьд тус улсын үндсэн хуулийн 368-р зүйл нь парламентын үндсэн хуулийн ямар ч хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах өргөн эрх мэдлийг хүлээн зөвшөөрдөг. Гэвч шүүхийн шийдвэр нь илүү хязгаарлагдмал хандлагыг баримталж, парламент нь нийгмийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхтэй ч, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг өөрчлөх эрхгүй гэж үзсэн.⁹⁵

Энэ дүгнэлтэд хүрэхийн тулд шүүх Үндсэн хуулийн хэл найруулга болон түүний агуулсан үнэт зүйлсийг авч үзсэн. Шүүгчид Үндсэн хуулийг түр зуурын хууль дүрэм төдий зүйл бус, харин үндэсний хувь заяанд тулгарах сорилтуудыг даван туулахад удирдлага болохоор боловсруулсан гэж үзсэн. Энэ тайлбар нь Үндсэн хуульд “байнгын хамгаалалт” бүхий, улс төрийн өөрчлөлтөөс үл хамааран хадгалагдах зарим үнэт зүйлсийг агуулдаг гэдгийг илэрхийлсэн.⁹⁶

⁹¹ Granville Austin, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience* (Oxford University Press, 2000).

⁹² V.R. Krishna Iyer, “Parliamentary Sovereignty and the Constitution of India,” *Supreme Court Cases*, 1975.

⁹³ Upendra Baxi, “The Constitutional Quicksands of Kesavananda Bharati,” *Supreme Court Cases*, 1974.

⁹⁴ S.P. Sathe, *Judicial Activism in India* (Oxford University Press, 2002), 48–52.

⁹⁵ *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461.

⁹⁶ Granville Austin, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience* (Oxford University Press, 2000), Chapter 13.

Дээд шүүхийн шийдвэр нь урьд өмнөх чухал шийдвэрүүд, тэр дундаа парламентын үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхэд хязгаарлалт тогтоосон “Голакнат э. Пунжаб Муж”-ын хэргийн шийдвэрт суурилсан. “Голакнат э. Пунжаб Муж”-ын хэргээр шүүх тухайн шийдвэрийн зарим хэсгийг үгүйсгэсэн боловч, парламентын эрх мэдэл хязгааргүй биш болох тухай үндсэн санааг хадгалсан.⁹⁷

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэгээнд дараах шүүгчид байр сууриа шүүхийн шийдвэрт тусгасан байна.

Ерөнхий шүүгч С.М. Сикригийн байр суурь:

*Парламентын үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл хязгааргүй зүйл биш бөгөөд уг эрх мэдэл нь дотоодын хязгаарлалтад хамаарах ёстой. Үндсэн хуулийн дээд хүчин чадал, бүгд найрамдах болон ардчилсан засаглалын хэлбэр, шашин шүтэх эрх чөлөө, засаглалын хэлбэр, холбооны улсын тогтолцоо зэрэг үндсэн онцлогуудыг үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц” гэнэ, эдгээрийг үгүйсгэх боломжгүй юм.*⁹⁸

Шүүгч Ж.М. Шелат болон шүүгч К.С. Хегдийн байр суурь:

*Үндсэн хуулийн үндсэн элементүүд нь халдашгүй байна. Үндсэн хуулийн оршил хэсэг нь үндсэн хуулийн гол зарчмуудыг тусгадаг бөгөөд парламент үндсэн хуулийн үндсэн шинж чанарыг өөрчлөх эрхгүй юм.*⁹⁹

Шүүгч А.Н. Гроверийн байр суурь:

*Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг өөрчлөхөд парламентын эрх мэдэл хязгаарлагдмал байна. Хууль дээдлэх ёс болон шүүхийн хяналт зэрэг үндсэн шинж чанарууд нь үндсэн хуулийн салшгүй хэсэг бөгөөд эдгээрийг хадгалах ёстой.*¹⁰⁰

Шүүгч Х.Р. Ханнагийн байр суурь:

*Парламент үндсэн хуулийн аль ч хэсэгт өөрчлөлт оруулах эрхтэй ч үндсэн шинж чанаруудыг устгаж болохгүй. Үндсэн хуулийн суурь зарчмууд нь түүнийг нэгдмэл, тогтвортой байлгах тулгуур суурь болж өгдөг бөгөөд эдгээрийг хамгаалах ёстой.*¹⁰¹

Шүүгч А.К. Мукержийн байр суурь:

*Парламентын үндсэн хууль нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэлд дотоодын хязгаарлалт байдаг. Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц нь Энэтхэг улсын бүрэн эрх, ардчилсан шинж чанар, үндэсний нэгдэл, бүрэн бүтэн байдлыг багтаадаг бөгөөд эдгээрийг эвдэх ёсгүй.*¹⁰²

Шүүгч Ү.В. Чандрачудийн эсрэг байр суурь:

*Үндсэн хуулийн 368-р зүйлээр парламент үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхтэй, үүнд үндсэн эрхүүдийг өөрчлөх эрх ч бас хамаарна. Энэ эрх мэдлийг хязгаарлах нь парламентын бүрэн эрхт байдалд сөргөөр нөлөөлөх болно.*¹⁰³

⁹⁷ Upendra Baxi, “The Constitutional Quicksands of Kesavananda Bharati,” *Supreme Court Cases*, 1974.

⁹⁸ *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461, accessed November 9, 2024, <https://indiankanoon.org/doc/257876/>.

⁹⁹ Мөн тэнд.

¹⁰⁰ Мөн тэнд.

¹⁰¹ Мөн тэнд.

¹⁰² Мөн тэнд.

¹⁰³ Мөн тэнд.

Шүүгчдийн байр суурийг тоймлон үзвэл нэг талаас үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийг тодорхойлох замаар парламентын эрх мэдлийг хязгаарлах нь зүйтэй гэсэн бол нөгөө талаас үндсэн хуулийн үндсэн шинжийг өөрчлөх асуудал нь парламентын бүрэн эрхэд хамаарна гэж үзжээ.

Д. Ач холбогдол

Кесавананда Бхарати э. Керала муж хэргийн шийдвэр нь Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн эрх зүйд ихээхэн нөлөө үзүүлж, парламент болон шүүхийн харилцааг өөрчилж, шүүхийг үндсэн хуулийн хамгаалагч болгон бэхжүүлсэн. Үндсэн бүтцийн номлолыг тогтоосноор шүүх нь хууль тогтоох эрх мэдэлд хязгаарлалт тавьж, үндсэн хуулийн гол үнэт зүйлсийг олонхын давамгайллаас хамгаалах баталгаа болгосон.¹⁰⁴

Тус номлол нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн чухал тулгуур ойлголт болж, Үндсэн хуулийн үндсэн мөн чанарыг алдагдуулах нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох олон чухал хэргийн үндэслэл болон ашиглагджээ. *Индира Неру Ганди э. Радж Нараин* (1975) болон *Минерва Миллз Лтд э. Энэтхэг Улс* (1980) зэрэг чухал хэргүүд нь тус номлолын ач холбогдлыг харуулсан бөгөөд шүүх нь шүүхийн хараат бус байдал болон хууль дээдлэх ёсонд халдсан нэмэлтүүдийг хүчингүй болгосон.¹⁰⁵ Энэ номлол нь Үндсэн хуулийн гол шинж чанаруудыг хамгаалж, шүүхийн хяналтыг Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн салшгүй хэсэг болгон бэхжүүлсэн байна.¹⁰⁶

4. Дүгнэлт

Аливаа улсын үндсэн хууль нь нийгмийн өөрчлөлтийг даган нэмэлт, өөрчлөлтийг шаарддаг байна. Гэхдээ нэмэлт, өөрчлөлт бүрийг нийгмийн шаардлага гэсэн шалтгаанаар эерэг үр дагавартай гэж үзэх нь өрөөсгөл юм. Мөн чанарын хувьд үндсэн хууль тогтоогчид үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтыг хэрэгжүүлэхдээ хамгаалах, өөрчлөн байгуулах, эрмэлзэл илэрхийлэх, зөрчлийг шийдвэрлэх зорилгоор хэрэгжүүлдэг. Тодруулбал, үндсэн хуулийг сөрөг үр дагавар бүхий гадаад болон дотоод хүчин зүйлсээс хамгаалах зорилгоор үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтыг тогтоодог нийтлэг зүй тогтол байгааг харж болно.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалт нь ихэнхдээ тухайн улсын тусгаар тогтнол, төрийн байгууламж, ардчилсан ёс, хүний эрх зэрэг үнэт зүйлсийг хамгаалахад чиглэдэг бөгөөд үүнийг эрдэмтэд тодорхой болон далд гэж хоёр ангилж авч үзжээ. Хэлбэр талаасаа тодорхой болон далд хязгаарлалт нь ялгаатай боловч агуулгын уялдаа холбоотой. Мөн түүнчлэн эрх зүйн тогтолцооноос үл хамааран үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалт эх газрын болон жишгийн эрх зүйн тогтолцоо бүхий улсад аль алинд нь хэрэгжих боломжтой. Харин тодорхой хязгаарлалт нь агуулгын хувьд далд хязгаарлалттай ижил төстэй хэдий ч хэлбэрийн хувьд ялгаатай учраас үр дагавар нь өөр өөрөөр илрэх боломжтой байна.

¹⁰⁴ S.P. Sathe, *Judicial Activism in India* (Oxford University Press, 2002), 48–50.

¹⁰⁵ V.R. Krishna Iyer, "Parliamentary Sovereignty and the Constitution of India," *Supreme Court Cases*, 1975.

¹⁰⁶ Upendra Baxi, "The Constitutional Quicksands of Kesavananda Bharati," *Supreme Court Cases*, 1974.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой болон далд хязгаарлалтын хэрэгжилт, түүний үр дагаврыг илрүүлэх зорилгоор ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүхэд хэлэлцэгдсэн Лисбоны гэрээний хэрэг болон БНЭУ-ын Дээд шүүхэд хэлэлцэгдсэн Кесавананда Бхарати э. Керала муж-ийн хэрэгт тус тус дүн шинжилгээ хийсэн. Эдгээр хэргүүдийн маргааны асуудал нь өөр өөр боловч тодорхой болон далд хязгаарлалтын хэлбэрийн ялгаанаас шалтгаалсан үр дагаврын ялгаатай байдлыг харуулах боломжийг олгож байна.

Кесавананда Бхарати э. Керала муж-ийн хэрэгт үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалт үйлчилсэн. Далд хязгаарлалт нь тодорхой биш байдаг учраас шүүх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн хооронд зөрчил үүсгэснийг тус кэйсээс харж болно. Хэдийгээр үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн далд хязгаарлалт нь үнэт зүйлийг хязгаарлагдмал хүрээнд авч үзэхгүй байх боломжийг олгоно гэж үзэж болох ч хэт өргөн хүрээг хамрах нь шүүх эрх мэдлийн хүрээг тэлэх эрсдэлийг үүсгэх аюултай. Шүүх эрх мэдэл нь бодлогын гэхээс илүү өгөгдсөн эх сурвалжид тулгуурлан хөндлөнгийн шийдвэр гаргах учиртай. Гэтэл үндсэн хуулийн шинжтэй маргаанд хэт өргөн хүрээтэй оролцвол хууль тогтоох эрх мэдлийн бүрэн эрхэд халдахыг үгүйсгэхгүй.

Лисбоны гэрээний хэрэг нь маргааны асуудлын хувьд Кесавананда Бхарати э. Керала муж-ийн хэргээс ялгаатай. Тус хэрэг нь олон улсын гэрээ тухайн улсын үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтад хамаарах зүйл заалттай зөрчилдвөл яах вэ гэсэн асуудлыг хөндсөн. Энэхүү кэйс нь үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт гадаад хүчин зүйлсээс хэрхэн хамгаалж байгааг харуулсан. Өөрөөр хэлбэл үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалттай харьцуулахад давуу тал нь холбогдох заалтыг тодорхой тусгаснаар үндсэн хуулийн үнэт зүйлтэй харшлах гадаад хүчин зүйлээс хамгаалах арга замыг тогтоож байна. Ийнхүү тодорхой тусгаснаар өөрийн улсын үндсэн хуулийн үнэт зүйлийг олон улсад илэрхийлэх байдлаар хамгаалаад зогсохгүй маргаан үүсэхэд дотоодын шүүхээр хянан шийдвэрлэх боломжийг олгож байна.

Дүн шинжилгээ хийсэн хоёр кэйсээс дүгнэж үзвэл үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд болон тодорхой хязгаарлалт нь агуулгын хувьд ижил хэдий ч хэлбэрийн хувьд ялгаатай тул үр дагаврууд нь өөр юм. Үр дагаврын ялгаатай байдлыг харьцуулбал үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалт нь гадаад болон дотоод хүчин зүйлээс аль алианаас нь хамгаалах зорилгыг агуулж байна. Учир нь үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн далд хязгаарлалт нь үндсэн хуулийн мөн чанартай уялддаг учраас үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтыг тусгасан улсад үйлчлэхгүй гэсэн баталгаа байхгүй юм. Харин үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тодорхой хязгаарлалтгүй улс гадаад хүчин зүйлээс нөлөөлөх эрсдэлээс хамгаалахад зарим сул тал илэрч болохыг анхаарах нь зүйтэй.

Ном зүй:

- **Agrawal, Aishwarya.** "Shankari Prasad vs Union of India." *LawBhoomi*, 2023. <https://lawbhoomi.com/shankari-prasad-case-shankari-prasad-vs-union-of-india/#:~:text=The%20Court%20held%20that%20the,fundamental%20rights%20through%20constitutional%20amendments.>
- **Agrawal, Aishwarya.** "Sajjan Singh vs State of Rajasthan." *LawBhoomi*, 2023. <https://lawbhoomi.com/sajjan-singh-vs-state-of-rajasthan/>.
- **Austin, Granville.** *Working a Democratic Constitution: A History of the Indian Experience.* Oxford University Press, 2000.
- **Bachof, Otto.** *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1951.
- **Babrahm, Gurkaran, and Pragma Agrahari.** "Golaknath v. State of Punjab (1967): Case Analysis." *iPleaders*. <https://blog.ipleaders.in/golaknath-c-v-state-punjab-1967-overview-analysis/>.
- **Baxi, Upendra.** "The Constitutional Quicksands of Kesavananda Bharati and the Twenty-Fifth Amendment." *Supreme Court Cases*, vol. 1, 1974, pp. 25.
- **Baxi, Upendra.** *The Constitutional Quicksands of Kesavananda Bharati. Supreme Court Cases*, 1974.
- **Chakraborty, Sanjit Kumar.** "Constitutional Amendment in India: An Analytical Reconsideration of the Doctrine of 'Basic Structure'." *National University of Juridical Science*, 2008. Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1745439.
- **Constituent Assembly Debates**, Vol. IX. Government of India, 1949, Article 368.
- **European Union.** *Lisbon Treaty*, 2007.
- **Federal Constitutional Court of Germany.** "Lisbon Treaty Case," 2009.
- **Grundgesetz (Basic Law for the Federal Republic of Germany)**, Article 79(3).
- **Guha, Ramachandra.** *India After Gandhi: The History of the World's Largest Democracy.* Macmillan, 2007.
- **Hale, Charles A.** "The Civil Law Tradition and Constitutionalism in Twentieth-Century Mexico: The Legacy of Emilio Rabasa." *Law and History Review*, vol. 18, no. 2, 2000, pp. 257–279. <https://doi.org/10.2307/744296>.
- **Habermas, Jürgen.** "The Crisis of the European Union in the Light of a Constitutional Court Ruling." In *The European Constitution in Global Perspective*, edited by M. Rosenfeld, Cambridge University Press, 2015, p. 133.
- **Henkin, Louis.** "Constitution and the Elements of Constitutionalism." *Occasional Paper Series*, Center for the Study of Human Rights, Columbia University, 1994.
- **Herdegen, Matthias.** *Principles of German Constitutional Law.* Oxford: Oxford University Press, 2013.
- **Iyer, V.R. Krishna.** "Parliamentary Sovereignty and the Constitution of India." *Supreme Court Cases*, 1975.
- **Jestaedt, Matthias.** *Germany's Basic Law and Its "Eternity Clause".* Berlin: Springer, 2015.
- **Kesavananda Bharati v. State of Kerala**, AIR 1973 SC 1461.
- **Kommers, Donald P., and Russell A. Miller.** *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3rd ed. Durham: Duke University Press, 2012.
- **Kumar, Vinod.** "Comparative Study of Constitutional Status of Indian President and King of Britain." *International Journal of Creative Research Thoughts (IJCRT)*. Available at <https://ijcrt.org/papers/IJCRT2304314.pdf>.
- **Linder, Douglas.** "What in the Constitution Cannot Be Amended?" *Arizona Law Review*. <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/unamendable.html>.

- **Mambrol, Nasrullah.** "Claude Levi-Strauss' Concept of Bricolage." *Literariness*, March 21, 2016. <https://literariness.org/2016/03/21/claude-levi-strauss-concept-of-bricolage/>.
- **Polzin, Monika.** "The Basic-Structure Doctrine and Its German and French Origins: A Tale of Migration, Integration, Invention and Forgetting." *Indian Law Review*, 2021.
- **Roznai, Yaniv.** "The Theory and Practice of 'Supra-Constitutional' Limits on Constitutional Amendments." *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 62, no. 3, July 2013, pp. 557–597. <http://www.jstor.com/stable/43301579>.
- **Roznai, Yaniv.** *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendments Powers*. The London School of Economics and Political Science, 2014.
- **Sathe, S.P.** *Judicial Activism in India*. Oxford University Press, 2002.
- **Schneider, Hans-Peter.** "The Lisbon Case: Germany's Constitutional Court on the Future of European Integration." *European Constitutional Law Review*, vol. 6, no. 2, 2010, pp. 225–233.
- **Solum, Lawrence B.** "Originalism Versus Living Constitutionalism: The Conceptual Structure of the Great Debate." *Northwestern University Law Review*, vol. 113, 2019, p. 1243.
- **Sorabjee, Soli J.** "Constitutional Morality and the Basic Structure Doctrine." *Indian Law Institute*, 1974.
- **Thompson, Carol.** "Weimar in Retrospect." *Current History*, vol. 6, no. 34, 1944, pp. 497–501. <http://www.jstor.org/stable/45306532>.
- **"Moroccan Constitution 2011,"** Article 175. Available at [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011.
- **"Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2014,"** Article 79. Available at [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf.
- **"Portugal Constitution 1976 (rev. 2005)."** Available at [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.
- **"Cuba Constitution 1976 (rev. 2002), Article 3."** Available at [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002.
- **"Kazakhstan Constitution 1995 (rev. 2017),"** Article 91(2). Available at [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017.
- **"Cyprus Constitution 1960 (rev. 2013),"** Article 181. Available at [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Cyprus_2013.
- **"Brazil Constitution 1988 (rev. 2017)."** Available at [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.
- **"ArtV.1 Overview of Article V, Amending the Constitution."** constitution.congress.gov, https://constitution.congress.gov/browse/essay/artV-1/ALDE_00000507/.
- **Supreme Court of India.** *I. C. Golaknath & Ors vs State of Punjab & Anrs. (With Connected Cases)*, February 27, 1967. <https://indiankanoon.org/doc/120358/>.
- **Nayak, Venkatesh.** "The Basic Structure of the Indian Constitution." *ConstitutionNet*. <https://constitutionnet.org/vl/item/basic-structure-indian-constitution>.
- **The Constitution (Twenty-fourth Amendment) Act, 1971.** Government of India.
- **The Kerala Land Reforms Act, 1963.** Government of Kerala.
- **Kashyap, S.C.** "Democracy and Constitutional Amendments: The Indian Experience." *Indian Journal of Political Science*, 1975.

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ТОГТВОРТОЙ ҮЙЛЧЛЭХ ХУГАЦАА, ХАРЬЦУУЛАН СУДАЛГАА

Ж.АЛТАНСҮХ, МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн
хүрээлэнгийн судлаач, Хууль зүйн магистр (LL.M),
E-mail: Altansukh.law@gmail.com

Хураангуй

Өнөөгийн НҮБ-д бүртгэлтэй 193 улсаас¹ Их Британи, Израил, Саудын Араб, Шинэ Зеланд зэрэг орноос бусад 180 гаруй улсад бичмэл үндсэн хуулийг баталжээ.² Дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацааг тухайн улсын болон бүс нутгаар нь судалж үзвэл үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа ялгаатай байдаг ажээ. Тухайлбал, Хойд Америк ба Баруун Европын бүс нутагт үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа бусад бүс нутагтай харьцуулахад өндөр байна. Харин Латин Америкийн бүс нутгийг авч үзвэл үндсэн хуулийн хэрэгжилт сул, үйлчлэх хугацаа богино байна.³ Түүнчлэн Жишгийн эрх зүйн болон шашны эрх зүйн тогтолцоотой зарим орон болох Их Британи, Шинэ Зеланд, Израил, Саудын Араб гэх мэт улсад өнөөг хүртэл албан ёсны бичмэл үндсэн хууль батлаагүй ажээ.⁴

Үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэх хугацааг тодорхой бүс нутгаар судалж үзвэл тухайн бүс нутаг бүрийн онцлогоос шалтгаалан харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, Баруун Европын бүс нутаг 95 жил, Зүүн Европын бүс нутаг 27 жил, Латин Америкийн бүс нутаг 40 жил, Ойрх Дорнод ба Хойд Африкт 29 жил, Төв ба Өмнөд Африкийн бүс нутагт 25 жил, Өмнөд Азийн бүс нутагт 31 жил, Төв ба Зүүн Азийн бүсэд 46 жил болж байна.

Үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд улс төр, нийгмийн олон хүчин зүйлүүд нөлөөлж байгаагаас заримыг дурдвал, тухайн бүс нутгийн тогтворгүй байдал, улсын удирдагч солигдох, улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлт, улс төрийн дотоод зөрчил, эдийн засгийн хямрал, тусгаар тогтнол алдагдах, үндэстэн болон ястан хоорондын ялгаатай байдал, түүний дотоод зөрчилдөөн, улс төрийн үзэл суртлын нөлөө, гадаад орнуудын эзлэн түрэмгийлэл, үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хатуу болон зөөлөн шалгуур зэрэг олон хүчин зүйл нөлөөлж байна.

Монгол Улсын хувьд сүүлийн жилүүдэд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг тодотгох үүднээс зарчмын томоохон өөрчлөлтүүдийг хийж ирсэн. Ийнхүү нэмэлт, өөрчлөлт хийхэд бусад орны харьцуулсан туршлагыг харгалзан үзэх нь Үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Энэхүү судалгаагаар үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд нөлөөлөх хүчин зүйлийг харьцуулсан эрх зүйн үүднээс үнэлэлт өгч, уншигчдад товч мэдээлэл хүргэхийг зорилгоо. Үүнд: 1/ Үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодорхой бүс нутгаар болон жишээ татаж авсан орноор харуулах; 2/ Үндсэн хуулийн тогтворгүй байдалд нөлөөлж буй голлох хүчин зүйлүүдийг илрүүлэх; 3/ Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал ба ардчилал хоорондын харилцан хамаарал зэргийг судалсан болно.

Түлхүүр үгс: Үндсэн хууль, үндсэн хуулийн тогтвортой байдал, үйлчлэх хугацаа, үндсэн хууль боловсруулах, батлах, ардчилсан үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт.

¹ <https://www.un.org/en/member-states/>

² Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press, 2009), 6.

³ <https://www.constituteproject.org/?lang=en>

⁴ Luis, 'Constitutions around the World', 1.

Abstract

This thesis examines the articles related to the durability of written constitutions worldwide. The history of the modern constitution dates back to 1787, 237 years ago. Constitution making and revision have occupied a great deal of the time of statesmen throughout the world in the past decades. Since 1945, over 180 countries have provided written constitutions except the UK, Israel, Saudi Arabia and New Zealand.

If we examine the stability of constitutions by regions, Western Europe 95 years, Eastern Europe 27 years, Latin America 40 years, Middle East and North Africa 29 years, Central and Southern Africa 25 years, South Asia 31 years, Central and Eastern Asia 46 years.

The durability of a constitution depends on the political and social stability as well as the instability of the region, change of leader, political regime, internal political crisis and conflict, economic crisis, independence of the country, contradiction of ethnic and religious differences influences of the political ideology, influence and pressure of foreign countries, constitutional rigidity and flexibility etc.

The article aims to indicate the catalogue of factors determining the Constitution's durability as a fundamental legal act in the state. The comparative analysis will be based on the indicated objective of the political and social backgrounds of selected countries.

Therefore, in this article, I will explore the following points: (1) The features of the durability of selected countries and regions, (2) The main factors that lead to constitutional instability, and (3) The relationship between constitutional stability and Democratic constitutions.

Key words: Constitution, Durability of constitutions, Constitution making and revision, Constitutional instability, Democratic constitutions, Constitutional amendment.

Оршил

Freedom House-ийн гаргасан тоон судалгаагаар⁵ ардчиллыг амжилттай туршиж хэрэгжүүлсэн эхний 10 гаруй орны төлөөллийг сонирхож үзвэл⁶ үндсэн хууль тогтвортой үйлчилж байна. Харин ардчилал сул, авторитари дэглэм бүхий улсуудын тоонд орох Латин Америкийн бүс нутагт үндсэн хуулийн үйлчлэл сул болохыг харж болно. Өөрөөр хэлбэл энэ бүс нутгийн ихэнх орон 2-10 жилийн давтамжтай үндсэн хуулиа өөрчилж ирсэн ажээ.

Тухайлбал, Доминиканы Бүгд Найрамдах Улс нийтдээ 33, Венесуэль Улс 25, Гайти Улс 21, Эквадор Улс 23 удаа гэх мэт тооны үндсэн хуулийг шинээр баталж байсан.⁷ Үүнээс үзвэл ардчилал тогтвортой байх нь үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд нөлөөлөх томоохон хүчин зүйл болохыг харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл үндсэн хуулийн тогтвортой байдал ба ардчилал хоёр хоорондоо шууд хамааралтай

⁵ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>

⁶ АНУ 235, Норвейг Улс 210, Нидерланд Улс 210, Белги Улс 193, Канад Улс 157, Люксембург Улс 156, Япон Улс 78, Итали Улс 77, ХБНГУ 75, Франц Улс 66 жил тус тус үйлчилж байна.

⁷ <https://www.constituteproject.org/>

гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна. Ингээд дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй дундаж хугацааг тодорхой бүс нутгаар дэлгэрүүлэн харуулъя.

Харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны төслийн хийсэн⁸ тоон мэдээллээс үзвэл 1787-2005 оны хооронд дэлхий даяар 935 үндсэн хууль батлагдсан. Үүнээс 746 үндсэн хууль хүчингүй болжээ.⁹ Түүнчлэн анх үндсэн хууль батлагдсанаас хойших 230 гаруй жилийн хугацаанд зөвхөн 14 орчим тооны үндсэн хууль /1.5 хувь/ 100-аас дээш жилийн хугацаанд хүчин төгөлдөр үйлчилж байна.¹⁰ Үүнээс үзвэл дэлхийн улс орнуудад үндсэн хууль өөрчлөгдөн, шинэчлэгдэж ирсэн болохыг харуулж байна.

Дэлхийн улсуудын үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацааг судалж үзвэл улс бүрд ялгаатай байсныг харж болно. Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton нарын 2005 оноос хойш хэрэгжүүлж байгаа “Харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны төсөл”-ийн мэдээллээс үзвэл үндсэн хуулийн хэрэгжих хугацаа дунджаар 19 жил байгаа гэжээ.¹¹ Энэ нь нийт улс орнуудын үндсэн хуулийн үйлчилж байсан хугацааг дундажлан авч үзсэн тоон мэдээлэл юм.

Энэхүү судалгаагаар үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацааны талаарх үр дүнг нарийвчлан тодруулах үүднээс тодорхой бүс нутгаар дэлгэрүүлэн авч үзэх, мөн зарим орныг сонгон судлахыг зорилоо. Энэхүү хэсэгт дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн үйлчилж буй ерөнхий хугацааг тодорхой бүс нутгаар нь дэлгэрүүлэн авч үзье.

Баруун Европ болон Хойд Америкийн бүс нутаг

Баруун Европ болон Хойд Америкийн бүс нутаг нь үндсэн хуулийн тогтвортой байдал харьцангуй өндөр бүс нутаг юм. Энэ бүс нутагт АНУ, Канад, ХБНГУ, ИБУИНВУ, Франц зэрэг улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын хувьд нөлөө бүхий орнууд оршдог. Энэхүү бүс нутагт ойролцоогоор 24 улс хамаарч байгаагаас үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэх хугацаа дунджаар 95 гаруй жил байна. Үүнийг ихэнх судлаачид улс төрийн байдал тогтвортой, мөн эдийн засгийн хувьд бие даасан, ардчилал тогтвортой хөгжиж байгаа явдалтай холбон авч үздэг. Иймээс энэхүү бүс нутгийн ихэнх оронд үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа дунджаар 100-аас дээш жил ажээ. Үүний шалтгааныг товч шинжлэхэд:

АНУ нь дэлхийн хамгийн анхны бичмэл үндсэн хуультай улсад тооцогддог. Тус улсын үндсэн хууль 235 жил тогтвортой үйлчлэх хугацаанд нийтдээ 27 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн.¹² АНУ-ын үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчилж байгаа шалтгааныг судлаачид хэдэн хүчин зүйлтэй холбон тайлбарладаг. Үүнд 1/ Тус улс үндсэн хуулиа боловсруулан батлахдаа нийгмийн өргөн төлөөлөл, зөвшилцөл дээр тулгуурлан баталсан;¹³ 2/ Тус улсын нутаг дэвсгэр дээр бичмэл болон бичмэл бус

⁸ Constitute Project

⁹ Elkins, Ginsburg, and Melton, *The Endurance of National Constitutions*, 51.

¹⁰ “Netherlands_Implications_Report.Pdf.”

¹¹ Elkins, Ginsburg, and Melton, *The Endurance of National Constitutions*, 2.

¹² Luis, 9.

¹³ Elkins, Ginsburg, and Melton, *The Endurance of National Constitutions*, 21.

үндсэн хуулиудын зэрэгцээ эрх зүйн тогтолцоо оршдог;¹⁴¹⁵ 3/ Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын хувьд хатуу үндсэн хуульд тооцогддог;¹⁶ 4/ Ардчилал тогтвортой; 5/ Нийгмийн дотоодын цөөн тооны зөрчилд орж байсныг эс тооцвол гаднын аливаа халдлага, цэргийн эргэлт гарч байгаагүй. Мөн нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал тогтвортой;¹⁷ 6/ Төрийн байгууллага, албан хаагч, иргэдийн дунд үндсэн хуулийг мөрдөх эрх зүйн соёл, ухамсар бүрэлдсэн гэх зэрэг олон хүчин зүйл нөлөөлжээ.

Канад Улсын хувьд Америк тивд оршдог. 1867 онд өөрийн тусгаар тогтнолоо зарлахаас өмнө ихэвчлэн Франц, ИБУИНВУ-ын колони орон байсан.¹⁸ Тусгаар тогтнолоо зарласантай холбогдуулан 1867 онд үндсэн хуулиа баталсан. Өнөөгийн байдлаар 157 орчим жил үндсэн хууль нь тогтвортой үйлчилж байгаа бөгөөд нийтдээ 31 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт хийсэн.¹⁹ Канадын Үндсэн хуулийн эх сурвалжуудад кодификацчигдсан актууд болон үндсэн хуулийн зарчмууд, эрх зүйн заншлын хэм хэмжээ зэрэг эрх зүйн эх сурвалжууд хамаардаг. Канад Улсын үндсэн хуулийн тогтвортой хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа шалтгааныг судлаачид гол төлөв үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам хатуу байдагтай холбон авч үздэг байна. Мөн үүнээс гадна АНУ-ын эрх зүйн тогтолцоотой адил бичмэл болон бичмэл бус үндсэн хуулийн эх сурвалжийг хэрэглэдэг явдалтай холбон тайлбарладаг ажээ.²⁰

Норвеги Улс бол Европын хойд хэсэгт оршдог бөгөөд өөрийн өвөрмөц эрх зүйн тогтолцоог хадгалсан орон юм. Тус улсын хувьд ардчилал өндөр хөгжсөн ба улс төрийн харьцангуй тогтвортой орны тоонд ордог. Freedom house-ийн гаргасан судалгаагаар тус улс дэлхийн ардчилал, хүний эрхийн шалгуур үзүүлэлтээр тогтмол дээгүүр ордог. Улс төр, эдийн засаг, хууль дээдлэх ёс зэрэг шалгуур үзүүлэлтийг бүрэн хангасан орны нэгд тооцогддог байна.²¹ Норвеги Улсын Үндсэн хууль 1814 онд батлагдсан бөгөөд өнөөгийн байдлаар 210 жил хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Энэ хугацаанд 81 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн.²² Тус улсын үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд нэг талаас түүхэн урт хугацааны турш үндсэн хуулиа бүхэлд нь өөрчлөн шинэчлэхээс илүүтэйгээр тухайн цаг үеийн шаардлагад нийцүүлэн бага багаар нэмэлт, өөрчлөлт хийсэн. Түүнчлэн ардчилал, хүний эрх, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт зэрэг эрх зүйн суурь үнэт зүйлийг үндсэн хуульдаа аажмаар тусгаж ирсэн уламжлалтай байна.²³

Нидерланд Улсын хувьд түүхэндээ 6 удаа буюу 1795, 1798, 1801, 1805, 1806, 1814 онд тус тус үндсэн хуульдаа өөрчлөлт оруулсан. Өнөөгийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй үндсэн хууль нь 1814 онд батлагдсан. Одоогоор 206 жил хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Тус улсын хувьд ардчиллын олон жилийн түүхэн уламжлалтай боловч хөрш зэргэлдээ орнуудад эзлэгдсэн. Мөн хөрш зэргэлдээ орнуудын дайны болон дотоодын зарим хямралт нөхцөл байдалд тохируулан үндсэн хуулийн томоохон өөрчлөлтүүдийг тухайн цаг үеийн шаардлагаар хийж

¹⁴ Elkins, Ginsburg, and Melton, 44–45.

¹⁵ Elkins, Ginsburg, and Melton, 177–78.

¹⁶ Elkins, Ginsburg, and Melton, 74.

¹⁷ Elkins, Ginsburg, and Melton, 162.

¹⁸ Luis, 'Constitutions around the World', 9.

¹⁹ <https://constituteproject.org/ontology/chronology?lang=en>

²⁰ Albert, "The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada," 91.

²¹ <https://freedomhouse.org/country/norway/freedom-world/2020>

²² <https://www.constituteproject.org/>

²³ "(PDF) Norway's Constitution in a Comparative Perspective," 223.

байсан ажээ. Үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа ийнхүү тогтвортой байсан голлох шалтгааныг судлаачид дараах хүчин зүйлтэй холбон тайлбарлажээ. Энэ нь 1/ Тус улсын төрийн тогтолцооны суурь зарчмыг хөндсөн томоохон өөрчлөлтийг хийхдээ нийгмийн өргөн төлөөллийг оролцуулсан зөвшилцлийг хангадаг; 2/ Нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын хувьд харьцангуй хатуу; 3/ Үндсэн хуулийн агуулга, бичвэрийн хувьд тунхаглалын шинжтэй зохицуулалт аль болох бага тусгасантай холбоотой гэж үздэг.²⁴ Үүнээс үзвэл Баруун Европын бүс нутгийн орнуудад үндсэн хуулийн тогтвортой байдал тухайн бүс нутгийн төрийн тогтвортой байдал, эдийн засгийн хөгжил, ардчиллын үнэт зүйл зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалж байгаа болохыг харуулж байна.

Хэдийгээр баруун Европын улс орнуудад үндсэн хуулийн тогтвортой байдал бусад бүс нутагтай харьцуулахад өндөр боловч энэ бүс нутгийн зарим оронд үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал үүсэж байсан тохиолдол байдаг. Тухайлбал, Франц Улсын тухайд анхны үндсэн хуулиа 1791 онд баталснаас хойш нийтдээ 15 удаа өөрчилсөн. Энэ хугацаанд төрийн тогтолцооны өөрчлөлт мөн гадаад болон дотоодын олон хүчин зүйлээс шалтгаалан үндсэн хуульд өөрчлөлт хийж байжээ.²⁵ Франц Улсын тухайд 1791-1815 оны хооронд ихээхэн тогтворгүй байсан бөгөөд энэ нь тухайн үеийн төрийн тогтворгүй байдлаас шалтгаалж байсан. Үүний шалтгааныг тухайн үеийн бүгд найрамдах засаглалын тогтолцоог дэмжигч радикал бүлгүүд ба үндсэн хуульд хаант төрийн тогтолцоог дэмжигч язгууртнуудын зөрчилдөөн голлох нөлөө үзүүлсэнтэй холбон үздэг. Тус улс 1815-1875 оны хооронд /1830, 1852, 1870, 1875/ төрийн тогтолцооны өөрчлөлт, тэр дундаа бүгд найрамдах засаглалд шилжих шилжилтийн нөлөөгөөр үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал үргэлжилсэн. Ийнхүү удаан хугацааны улс төрийн тогтворгүй байдал, зөрчлийн дараагаар буюу 1875-1940 оны хооронд 65 жилийн хугацаанд үндсэн хуулийн тогтвортой байдал үргэлжилжээ. Үүний дараагаар Дэлхийн II дайны үед 1940, 1946 онуудад үндсэн хуулиа дахин өөрчилж, улмаар 1958 онд одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй үндсэн хуулиа баталжээ.²⁶

Өнөөгийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй үндсэн хуулийн тухайд 66 жилийн хугацаанд тогтвортой үйлчилж байгаа боловч энэ хугацаанд 16 удаагийн нэмэлт хийгдсэн. Судлаачид Франц Улсын Үндсэн хуулийн тогтворгүй байсан шалтгааныг ихэнхдээ улс төрийн тогтворгүй байдал, тэр дундаа төрийн дэглэм, төрийн байгуулал өөрчлөгдсөнтэй холбож ойлгодог байна.

Зүүн Европын бүс нутаг

Зүүн Европын бүс нутагт өнөөгийн байдлаар ОХУ, Чех, Польш, Унгар, Болгар, Украин зэрэг 20 гаруй тооны орнууд оршин тогтнож байна. Эдгээр орны хувьд нийгэм, соёл, эдийн засаг, шашин шүтлэг зэрэг ялгаатай эрх зүйн соёлтой боловч 1990-ээд оноос хойш /ЗХУ задарсан/ тусгаар тогтнолоо зарласан нийтлэг шинжтэй. Энэ талаар товч дурдвал 1989 оноос эхэлсэн ЗХУ-ын задрал, түүнтэй холбоотой үүссэн өөрчлөн байгуулалтууд нь дэлхийн улс төрийн газрын зурагт томоохон өөрчлөлт оруулсан. Үүнээс үүдэн Зүүн Европын бүс нутгийн улс төрийн нөхцөл байдал үндсээрээ өөрчлөгдсөн байдаг.

²⁴ http://comparativeconstitutionsproject.org/files/Netherlands_Implications_Report.pdf?6c8912

²⁵ Luis, 'Constitutions around the World', 14.

²⁶ Rogoff, 'A Comparison of constitutionalism in France and the United states', 60.

Тухайлбал, Дэлхийн II дайны дараагаас ЗХУ-ын нягт хамтын ажиллагаатай байсан орнууд болох Польш, Унгар, Бүгд Найрамдах Ардчилсан Герман, Болгар, Чехословак, Румын зэрэг улс 1989 онд тусгаар тогтнолоо зарласан. Улмаар 1990 онд Албани, Югослав тусгаар тогтнолоо зарлаж, 1991 оноос Балтын тэнгисийн эрэг орчмын улсууд болох Латви, Литви, Эстони зэрэг улсууд тусгаар тогтнолоо зарласан. Мөн 1991 онд Словень, Хорват, Македони зэрэг улсууд тусгаар тогтносон.²⁷ Энэхүү бүс нутгийн орнууд тусгаар тогтнолоо зарласны дараахан дунджаар 1 жилийн хугацааны дотор үндсэн хуулиа боловсруулан баталсан ажээ. Эдгээр орны үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчилж буй хугацаа өнөөгийн байдлаар 27 жил орчим байна. Ингээд дээрх орноос нийтлэг жишээ болгон Польш Улсын үндсэн хуулийн хэрэгжих хугацаа, түүнд нөлөөлж байсан хүчин зүйлийн талаар тоймлон хүргэе.

Польш Улсын тухайд Европ тивийн анхны, АНУ-ын дараа дэлхийн хоёр дахь бичмэл үндсэн хуулийг баталсан. 1791 оноос хойш нийтдээ 9 удаа /1791, 1815, 1919, 1921, 1935, 1947, 1952, 1992, 1997/ үндсэн хуулиа өөрчилж, шинээр баталсан.²⁸ 1791 онд баталсан анхны үндсэн хуулийн тухайд тухайн үеийн Польшийн улс төрчдийн томоохон зөрчил дунд, ялангуяа гаднын улсын эзлэн түрэмгийллээс өөрийн тусгаар тогтнолоо хамгаалах зорилгоор батлагдсан. Тухайн үед Хаант Орос, Прусс, Швед, Австри болон Унгарын хаант засаглалын нөлөөгөөр газар нутгийнхаа тал хувийг алдаж, тусгаар тогтнолоо алдахад хүрч байсан үетэй давхацдаг. Энэхүү үндсэн хууль 5 жил хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаад 1795 онд түдгэлзсэнээр эрх зүйн хүчин чадлаа алдаж 1815 онд дахин сэргээжээ.²⁹

Үүний дараагаар Дэлхийн I дайны дараа буюу 1919, 1921 онд тус тус үндсэн хуулиа дахин баталсан. Энэхүү үндсэн хуулийн онцлог нь тухайн үеийн дайны дараах улс орноо эмхлэн цэгцлэх, дотоодын хууль тогтоомжийн бодлогоо боловсруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэжээ. Түүнчлэн тус үндсэн хууль нь Польш Улсын түүхэнд анх удаагаа хаант засгийг халах, төлөөллийн ардчиллын зарчмыг нэвтрүүлснээрээ онцлогтой байв. Үүний дараа 1926 онд тус улсын Маршал Pilsudski зэвсэгт хүчний оролцоотойгоор төрийн эргэлт гаргаснаар дэлхийн хоёрдугаар дайн эхлэх хүртэл Маршал Pilsudski-ийн хяналт дор нэг намын удирдлагатай төрийн тогтолцоо үйлчилж байсан. Тэрээр энэ хугацаанд 1926 онд улс төр, эдийн засгийн бүх эрхийг хяналтдаа оруулах өөрчлөлтийг 1926 онд хийсэн. Түүнчлэн 1935 онд өөрийн бүрэн эрхээ баталгаажуулсан шинэ үндсэн хуулийг боловсруулан баталж байжээ.³⁰

Үүний дараа Дэлхийн II дайны үеэр ЗХУ ба Герман Улсын хоорондын нууц гэрээгээр /Molotov-Ribbentrop Pact of 1939/ Польшийн тусгаар тогтнолыг үгүйсгэсэн. Үүнтэй зэрэгцэн Герман Улсын удирдагч Адольф Гитлер 1939 онд Польш Улс уруу халдаж, эзэлснээр 1935 оны үндсэн хуулийн үйлчлэл дуусгавар болжээ. Энэ хугацаанд Польшийн Засгийн газар Франц Улсыг Гитлерийн Герман Улсад эзлэгдэх хүртэл Франц улсад байрлаж, улмаар Лондон хот руу нүүсэн. Үүний дараагаар Польшийн Засгийн газар дэлхийн II дайны дараа Герман Улсыг дайнд ялагдсаны дараа албан ёсоор нутагтаа буцаж ирсэн.³¹

²⁷ OECD, "Constitutions of Central and Eastern European Countries and the Baltic States."

²⁸ <https://constituteproject.org/ontology/chronology?lang=en>

²⁹ Cole, 'Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context', 16.

³⁰ Cole, 'Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context', 23–24.

³¹ Cole, 'Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context', 25.

Дэлхийн II дайны дараа буюу 1947, 1952 онд Польш Улс үндсэн хуулиа дахин шинээр баталсан. Тус үндсэн хуулийн тухайд Зөвлөлт Социалист Бүгд Найрамдах Холбоот Орос Улс /ЗСБНХОУ/-ын нөлөөгөөр бүтээгдэж, социалист, коммунизмын хэв шинжийг хадгалсан агуулгатай байсан. Үүний дараагаар 1976, 1982, 1989 онд нэмэлт хийгдэж 1989 онд ЗСБНХОУ задрах хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилсэн. Ийнхүү ЗСБНХОУ задарсны дараах ардчилал, зах зээлийн эдийн засагт шилжих зорилготой шилжилтийн агуулгатай Үндсэн хуулийг 1992 онд баталж, 1997 онд өнөөгийн үндсэн хуулиа баталжээ.³²

1992 онд батлагдсан үндсэн хуулийн тухайд өмнө үйлчилж байсан социалист агуулгатай үндсэн хуулиудаас зарчмын хувьд эрс ялгаатай байсан боловч ардчилал төлөвшүүлэхэд чухал үүрэгтэй байжээ. Тус үндсэн хуулиар төрийн дээд байгууллагууд болох Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, Парламент хоорондын эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэрийг хуваарилах, хүний эрх, эрх чөлөөг хангахад чиглэсэн өөрчлөлтийг хийсэн. Ийнхүү 1992 оны шилжилтийн үндсэн хуулийг баталснаар ардчилал, хүний эрх, зах зээлийн эдийн засагт чиглэсэн төрийн тогтолцооны шинэчлэлийг хийхэд чухал үүрэг гүйцэтгэжээ.³³ Үүний дараа 1997 онд анх удаагаа бүх нийтийн санал хураалт явуулж, 52.7 хувийн саналаар үндсэн хуулиа шинээр баталжээ. 1997 оны үндсэн хуулийн онцлогийн тухайд хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн хяналт, тэнцвэрийг хангах, хүний эрхийг баталгаажуулах, мөн орчин үеийн үндсэн хуульд ардчиллыг бий болгоход чухал ач холбогдолтой болсон гэж үздэг.³⁴

Дээрхээс үзвэл тус улсын үндсэн хуулийн хэрэгжилт, үйлчлэх хугацаанд гол төлөв гаднын хүчин зүйл болох хөрш орнуудын эзлэн түрэмгийлэл, зэвсэгт халдлага, Зүүн Европын бүс нутгийн улс төрийн тогтворгүй байдал гол төлөв нөлөөлсөн болох нь харагдаж байна.

Латин Америк ба Карибын бүс нутаг

Дэлхийн дээрх хамгийн олон удаа үндсэн хуулиа өөрчилсөн бүс нутаг бол Латин Америкийн бүс нутаг юм. Энэхүү бүс нутагт Бразил, Чили, Доминикан, Куба, Гайти, Мексик, Венесуэль зэрэг 30 гаруй орон байдаг. Энэ бүс нутгийг ихэнхдээ ИБУИНВУ, Франц, Испани, АНУ зэрэг дэлхийн томоохон гүрнүүд колоничилж байсан бөгөөд дийлэнх орон нь XVIII-XIX зуунд өөрийн тусгаар тогтнолоо зарласан. Иймээс эдгээр орнууд ихэвчлэн өнгөт хувьсгал, цэргийн эргэлт, улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлтөөр өөрийн тусгаар тогтнолоо зарласан ажээ. Тухайлбал, Гайти Улс нь Францаас салж тусгаар тогтносонтой холбоотойгоор 1801 онд анхны үндсэн хуулиа баталсан. Доминиканы Бүгд Найрамдах Улс нь Испани, Франц зэрэг улсын колони орон байж байгаад 1844 онд өөрийн тусгаар тогтнолоо зарласан. Эквадор Улс нь Колумби ба Венесуэль Улсын колони орон байсны дараа 1822 онд тусгаар тогтносон. Куба Улс нь Испани Улсын колони байсны дараа 1868 онд өөрийн тусгаар тогтнолоо зарлажээ.³⁵

Профессор *Gabriel L. Negretto*-ийн гаргасан судалгаагаар 1900-2015 оны хооронд энэ бүс нутагт дунджаар нэг улсад дунджаар 10.8 тооны үндсэн хууль

³² Cole, 28.

³³ Cole, 31.

³⁴ Cole, 'Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context', 34.

³⁵ Luis, "Constitutions around the World," 12-13.

батлагдсан. Үүнийг Баруун Европын бүс нутагтай харьцуулбал үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал 3 дахин өндөр байсныг харуулж байна гэжээ.³⁶ Түүнчлэн тус бүс нутгийн үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацааг дундажлан авч үзвэл 40 жил болж байгаа боловч Аргентин, Мексик, Коста Рика Улсаас бусад оронд үндсэн хуулийн үйлчлэл харьцангуй тогтворгүй байсан ажээ. Ингээд энэхүү бүс нутгийн үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацааны талаар дор дэлгэрүүлэн авч үзье.

Латин Америкийн бүс нутагт үндсэн хууль бүтээх үйл явц 1940-1990 оны хооронд эрчимтэй өрнөсөн. Энэ бүс нутагт ихэвчлэн цэргийн болон авторитар дэглэмээс ардчилалд шилжих процесс өрнөсөнтэй холбогдуулж үндсэн хуулиудаа өөрчлөх, шинээр батлах үйл явдал газар авсан. Тухайлбал, Эквадор Улсад 1978 онд, Бразил Улсад 1985-1988 оны хооронд, Венесуэль Улсад 1958-1961 оны хооронд цэргийнхэн ба ардчиллыг дэмжигчдийн хооронд үндсэн хуулийн зөвшилцөл хийгдсэн байдаг.³⁷

Профессор *Gabriel Negretto-уйн* судалгаагаар Латин Америкийн бүс нутгийн үндсэн хуулийн тогтворгүй байдалд хүргэж буй голлох хүчин зүйлд 1/ Үндсэн хуулийн хэв маяг, тэр дундаа үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинээр батлах журам тодорхойгүй; 2/ Улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлт хийх орчин тодорхойгүй; 3/ Улс төрийн хүчнүүдийн тайван замаар эрх мэдлээ шилжүүлэх шилжилтийн журам бүрхэг байсан зэрэг хүчин зүйл нөлөөлсөн гэжээ. Түүний цуглуулсан мэдээллээр 1946-2000 оны хооронд Латин Америкийн орнуудын үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн 66 хувь нь улс төрийн тогтворгүй байдал, ялангуяа цэргийн эргэлт, иргэний зөрчил, хувьсгалт тэмцэл нөлөөлсөн гэж үзжээ.³⁸ Үүнээс үзвэл Латин Америкийн бүс нутгийн орнуудын үндсэн хуулийн тогтворгүй байдалд улс төрийн хүчнүүдийн зөрчил, ялангуяа цэргийн эргэлт, иргэний дайн, хувьсгалт тэмцэл нөлөөлсөн болох нь харагдаж байна.

Профессор Zachary Elkins нарын хийсэн судалгаагаар Латин Латин Америкийн бүс нутгийн орнуудад үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал бусад бүс нутагтай харьцуулахад өндөр байдаг тухай дээр дурдсан билээ. Тухайлбал тэдний судалснаар дэлхий дээр 2005 оны байдлаар 935 үндсэн хууль батлагдаж байсны 7 хувь нь Гайти болон Доминиканы Бүгд Найрамдах Улсад батлагдаж байжээ. Өөрөөр хэлбэл эдгээр улсуудад үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа 7-8 жил тутамд өөрчлөгдөж байжээ.³⁹ Түүнчлэн Гайти Улсын туршлагаас харахад Үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаанд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаа болон Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг тайван замаар шилжүүлэх журам тодорхойгүй байсан. Үүнээс үүдэн нэг намын, нэг улс төрчийн, мөн цэргийн диктатур үндсэн хуулийн тогтворгүй байдалд хүргэж байжээ.

Ойрх Дорнод ба Хойд Африкийн бүс нутаг

Ойрх Дорнод ба Хойд Африкийн бүс нутагт дунджаар 19-20 улс /дэлхийн хүн амын 6 хувь/ байдаг боловч энэ бүс нутагт дэлхийн нийт газрын тосны 60 хувь,

³⁶ Түүний тооцоолсноор 1789-2015 оны хооронд Баруун Европын бүс нутагт оршиж буй 16 орон дунджаар 52 үндсэн хууль баталжээ. Үүнийг дундажлан авч үзвэл нэг улс дунджаар 3.2 үндсэн хууль баталжээ. <https://www.idea.int/publications/catalogue/constitution-building-processes-latin-america>

³⁷ <https://www.idea.int/publications/catalogue/constitution-building-processes-latin-america>

³⁸ https://www.researchgate.net/publication/292476039_The_durability_of_constitutions_in_changing_environments_Explaining_constitutional_replacements_in_Latin_America

³⁹ Elkins, Ginsburg, and Melton, *The Endurance of National Constitutions*, 179.

байгалийн хийн 45 хувийг эзэлдэг. Ийм учраас энэ бүс нутаг нь дэлхийн шатах тослох материалын нийлүүлэлтэд тогтвортой үүрэгтэй оролцож, улмаар дэлхийн эдийн засгийн тогтвортой байдалд ч мөн чухал үүрэгтэй оролцдог гэж тооцогддог байна.⁴⁰

Энэхүү бүс нутгийн онцлог бол газрын тосны нөөц баялгаа хэрхэн зохистой ашиглах, уг нөөцөд хэн хяналтаа тогтоох тухай асуудал байдаг. Үүнээс шалтгаалан улс төрийн тогтвортой байдал, тэр дундаа үндсэн хуулийн тогтвортой байдал хангагддаг. Тухайлбал, Саудын Араб, Кувейт, Арабын Нэгдсэн Эмират Улс, Катар, Иран зэрэг орнуудад эдийн засгийн өндөр чадавхтай, үүнийгээ дагаад үндсэн хуулийн тогтвортой байдал бий болсон байдаг. Харин эсрэгээрээ газрын тосны нөөц баялгаа зөв ашиглаж чадаагүй дотоодын үймээн самуун, иргэний дайны хөлд нэрвэгдсэн Ирак, Йордан, Ливи, Сири, Палестин, Афганистан зэрэг улс орнуудад үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа тогтворгүй сул байдаг ажээ.⁴¹

Мөн түүнчлэн энэхүү бүс нутгийн өөр нэгэн онцлог бол эдгээр орны ихэнх нь Исламын шашны хатуу итгэл үнэмшил дээр суурилсан эрх зүйн тогтолцоотой бөгөөд үндсэн хуулийн шинжтэй эрх зүйн баримт бичийг мөн адил Исламын шашинд нийцүүлэн баталдаг.⁴² Иймээс эдгээр орны улс төрийн тогтвортой байдал дээр дурдсан байгалийн баялаг болон Исламын шашны хоёр өөр урсгалын хоорондын зөрчлийг хэрхэн шийдвэрлэх эсэхээс голчлон хамаардаг ажээ.

Тус бүс нутгийн орнуудын үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа дунджаар 29 жил болж байгаа боловч Ливан, Кувейт, Йордан,⁴³ Турк, Арабын Нэгдсэн Эмират зэрэг оронд үндсэн хуулийн тогтвортой байдал харьцангуй өндөр байна. Харин эсрэгээр дээр дурдсан дотоодын үймээн самуун, иргэний дайны хөлд нэрвэгдсэн Ирак, Ливи, Сири, Палестин, Афганистан зэрэг улсад үндсэн хуулийн тогтвортой байдал сул ажээ.

Freedom house-ийн 2019 оны судалгааны тайланд Ойрх дорнод ба Хойд Африкийн бүс нутгийн орнуудаас зөвхөн Тунис ба Израйл Улс ардчилсан бөгөөд эрх чөлөөтэй гэсэн ангилалд хамаарч байсан аж. Харин эдгээрээс бусад орнууд ардчилал сул, ихэнхдээ авторитар дэглэмд хамаарч байна. Тухайлбал, Морокко, Кувейт, Йордан, Катар, Саудын Араб гэх мэт орнуудад өнөөг хүртэл хүчтэй хаант засаглал хэвээр байсаар байгаа. Хааны зүгээс бүх нийтээс сонгогдсон парламентын гишүүдэд шахалт үзүүлэх замаар Засгийн газрын кабинетийн гишүүдийг томилоход оролцох явдал гарсаар байдаг.⁴⁴

Энэхүү бүс нутгийн үндсэн хуулийн тогтвортой байдалд тухайн орны төрийн тэргүүн болох хаан эсхүл тухайн дэглэмийн удирдагч нар ихээхэн үзүүлдэг. Өөрөөр хэлбэл тухайн улсын диктатурыг тогтоож байгаа удирдагч нарын бүрэн эрхийн хугацаа дуусах, өөрчлөгдөх байдалтай холбогддог байна. Тухайлбал, Ливи Улсын их

⁴⁰ "MENA Region Countries List 2020 Update."

⁴¹ Chen, "Middle East and North Africa (MENA)."

⁴² Энэхүү бүс нутагт Израйл Улсаас бусад оронд Исламын шашны Сунни болон Шиита урсгалыг баримталдаг байна. <http://istizada.com/mena-region/>

⁴³ Израйл Улсад албан ёсны бичигдмэл үндсэн хууль байхгүй боловч 1948 оноос хойш Үндсэн хуулийн шинжтэй 14 хууль хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байна.

⁴⁴ https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/FIW_2020_REPORT_BOOKLET_Final.pdf

удирдагч Каддафи 1977 оноос төрийн эрхийг гартаа авсан боловч 2011 онд арабын хаврын улс төрийн тогтворгүй байдлын нөлөөгөөр эрх мэдлээ алдсан. Иракийн их удирдагч Саддам Хусейн 1979 оноос диктатур тогтоож байсан боловч 2003 онд эрх мэдлээ алдсан зэрэгтэй холбоотойгоор үндсэн хуулийн өөрчлөлтүүд хийгдэж ирсэн.

Үүнээс үзэхэд Ойрх Дорнод болон Хойд Африкийн бүс нутгийн орнуудын үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал исламын шашны онцлог болон тухайн улсуудын төрийн дэглэм. Мөн бүс нутгийн өөрийнх нь онцлог болох газрын тосны баялгаа хэрхэн зөв хуваарилах зэргээс шалтгаалдаг болох нь харагдаж байна.

Төв ба Өмнөд Африкийн бүс нутаг /Sub-Saharan Africa/

Төв ба Өмнөд Африкийн бүс нутаг нь газар зүйн байршлын хувьд сахарын цөлөөс урагш орших африк тивийн 40 гаруй улсыг хамааруулдаг.⁴⁵ Энэхүү бүс нутгийн ихэнх нь Их Британи, Франц, Герман, Португаль, Итали зэрэг орны колони байсан бөгөөд 1950-1960 оны үед өөрийн тусгаар тогтнолоо зарласан.⁴⁶ Энэхүү бүс нутгийн орнууд тусгаар тогтнолоо зарласнаас хойших хугацаанд үндсэн хуулиа батлах процесс 1960-аад оноос эхэлсэн. Үндсэн хууль боловсруулан батлах үйл явц өмнөх колоничлогдож байсан эсхүл бусад гаднын орны нөлөө, оролцоотойгоор хийгдэж байсан ажээ.⁴⁷ Тухайлбал, Их Британийн Колони байсан орнууд Английн парламентын Вестминстер загварыг ашигласан бол Францын колони байсан орнууд 1958 оны Францын үндсэн хуулийг загвар болгон ашиглаж байжээ.⁴⁸

Африкт үндсэн хууль батлах эхний үйл явц 1960-аад оноос эхэлсэн боловч 1970-1980 оны улс төрийн авторитари дэглэм ба нэг намын диктатурын нөлөөгөөр удаан үргэлжлээгүй. Үүнд тухайн үеийн эдийн засгийн хямрал, улс төрийн тогтворгүй байдал зэрэг нөлөөлсөн. Тухайлбал 1974 оны олон улсын газрын тосны хямрал гэх мэт.⁴⁹ Үүний дараа 1989 оноос ЗХУ задарсантай холбоотойгоор дэлхий дахинд хүйтэн дайн дуусаж, ардчилал, зах зээлийн эдийн засгийн нөлөөлөл Африк тивийн улс орнуудад мөн адил нөлөөлсөн. Үүний үр дүнд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт явагдах үйл явц өрнөсөн. Түүнчлэн 2010 оноос Арабын хавар гэх мэт Хойд Африкийн бүс нутгийн улс төрийн тогтворгүй байдал өрнөсөнтэй холбоотойгоор Африкийн орнуудын үндсэн хуулийн тогтвортой байдал өөрчлөгдөж эхэлсэн. Тухайлбал, 2010 оноос Кени Улс, Өмнөд Судан, Зимбабве /2013/ гэх мэт улсууд үндсэн хуулиа шинэчлэн өөрчилсөн. Түүнчлэн өнөөгийн байдлаар үндсэн хуулиа өөрчлөх талаар Танзани, Замби, Либер, Малави, Гана, Нигери гэх мэт улсууд хэлэлцүүлэг өрнүүлж байна.⁵⁰

Африкийн орнуудад 1990-ээд оноос хойш хийгдэж буй үндсэн хуулийн өөрчлөлтүүд нь ардчилал, хүний эрх, өмчийн халдашгүй байдал зэрэг үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг тусгаж байсан онцлогтой боловч практикт үүнийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн хүндрэл тулгарч байна. Өөрөөр хэлбэл, ардчиллын олон

⁴⁵ Ойрх дорнод ба хойд африкт хамаарах Алжери, Жибути, Египет, Ливи, Морокко, Сомали, Судан, Тунис зэрэг Исламын шашинтай, араб хэлээр гол төлөв ярьдаг орнууд энэ бүс нутагт хамаардаггүй.

⁴⁶ <https://www.encyclopedia.com/social-sciences/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/africa-british-colonies>

⁴⁷ Hessebon, "The fourth constitution -making wave of Africa: constitutions 4.0?," 186.

⁴⁸ Hessebon, 187; Hessebon, "The Fourth Constitution-Making Wave of Africa."

⁴⁹ Hessebon, "The Fourth Constitution-Making Wave of Africa."

⁵⁰ Hessebon, 189.

ургалч үзэл, тэр дундаа олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрөх, сонгуулийн ил тод нээлттэй тогтолцоог хэрэгжүүлэх зэрэг асуудал тулгамдсан асуудал болсоор байна. Мөн Африкийн орнуудын өөрийн өвөрмөц байдал, тэр дундаа тухайн орон нутгийн угсаатны зөрчил, овог хоорондын хагарал зэргээс үүдэн үндсэн хуулийн томоохон сорилт тулгарсаар байна.⁵¹ Түүнчлэн Африкийн орнуудын үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн өөр нэгэн сорилт бол Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, түүний хугацааны хязгаарлалт, мөн цэрэг, арми, зэвсэгт хүчний эрх зүйн байдал, үндсэн хуулийн байгууллагуудын хараат бус байдал, түүнийг томилох, сонгох, огцруулах гэх мэт асуудлууд тулгамдсан асуудал болсоор иржээ.⁵²

Төв ба Өмнөд Африкийн бүс нутгийн үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа дунджаар 25 жил байна. Гэсэн хэдий боловч Ботсвана, Камерун, Мавритус, Руанда, Свазиленд гэх мэт улсуудад үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа харьцангуй өндөр буюу 40-өөс дээш жил байгааг харж болно. Нөгөө талаар Төв Африкийн Бүгд найрамдах Улс, Бүгд Найрамдах Конго Улс, Нигери, Этиоф гэх мэт улсуудад 6-8 удаа үндсэн хуулиа өөрчилжээ. Энэ нь 1950-1960 оноос хойш тус тус тусгаар тогтносон хугацаатай харьцуулбал үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал ихээхэн сул байсныг харуулж байна.

Үүнд Африкийн ихэнх орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн соёл бүрэлдээгүй, төрийн тэргүүний бүрэн эрхийн хугацааны хязгаарлалт, томилох, сонгох журам сул, мөн үндэстэн, угсаатны хоорондын зөрчил, тэр дундаа цэргийн эргэлт гарах нөхцөл боломжийг үндсэн хуулийн аргаар зохицуулах чадвар сул байгаатай холбон авч үздэг байна.⁵³

Өмнөд Азийн бүс нутаг

Өмнөд Азийн бүс нутагт Бангладеш, Бутан, Энэтхэг, Мальдив, Балба Улс / Nepal/, Шри Ланка зэрэг орон хамаардаг. Нутаг дэвсгэрийн хувьд дэлхийн гадаргын 3.5 хувийг эзэлдэг боловч дэлхийн нийт хүн амын тавны нэг амьдардаг онцлогтой. Шашин шүтлэгийн дийлэнх хувьд Буддист, Хинди, Исламын шашин зонхилдог. Эдгээр орноос заримыг дурдвал, Энэтхэг, Пакистан, Шри Ланка зэрэг орныг Их Британи Улс колоничилж байсан онцлогтой. Гэсэн хэдий ч эдгээр орон 1947 оны үед өөрсдийн тусгаар тогтнолоо зарласан.⁵⁴ Улс төрийн дэглэмийн хувьд Пакистан Улс цэргийн дэглэмтэй, Балба Улс хаант засаглалтай, Энэтхэг, Шри Ланка Улсууд ардчилсан дэглэмтэй.⁵⁵ Энэхүү бүс нутгийн үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа дунджаар 31 жил болж байгаа боловч үндсэн хуулийн тогтвортой байдал Энэтхэг Улсад хамгийн өндөрт /71 жил/ тооцогдож байна. Ингээд эдгээр орны үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацааг Энэтхэг Улсаар жишээ татан товчхон харуулъя.

Энэтхэг Улсын хувьд Их Британийн колоничлолоос 1946 онд гарч, 1947 онд өөрийн тусгаар тогтнолоо зарласан тухай дээр дурдсан. Ийнхүү тусгаар тогтнолоо зарласнаас хойш 2 жил гаруй хугацаанд үндсэн хуулиа боловсруулах ажил өрнөж, 1949 оны 11 дүгээр сард баталсан байдаг. Тус үндсэн хуулиар холбооны улсын

⁵¹ Hessebon, 196.

⁵² "African Constitutions," 191.

⁵³ "African Constitutions."

⁵⁴ Malla and Hassan, "Mapping the Transformative Constitutionalism and the Participation and Representation of Minorities in South Asia," 2.

⁵⁵ "Constitutional resilience in South Asia."

болон Парламентын Вестминстер загварыг сонгож авсан байдаг. Тус улсад үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын хувьд харьцангуй уян хатан шинжтэй зохицуулалтыг сонгосон бөгөөд анх батлагдсанаас хойш нийтдээ 104 удаа нэмэлт, өөрчлөлт хийгджээ.⁵⁶ Судлаачид тус улсын үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг нэг талаас үндсэн хуулийн уян хатан байдалтай холбон тайлбарладаг бол нөгөө талаас үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онолтой холбон авч үздэг байна.

Шри Ланка Улсын хувьд Их Британийн колоничлолд байхдаа 1931, 1947 онд хоёр удаа үндсэн хуулиа баталж байсан. Эдгээр үндсэн хуулийн тухайд Их Британийн эрх зүйн тогтолцооны загварыг жишиг болгож байсан боловч 1972 оноос тусгаар тогтнолоо зарласнаас үүдэн өнөөгийн үндсэн хуулиа 1978 онд баталсан. Энэхүү үндсэн хууль өнөөг хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа бөгөөд хүн амын дундах голлох үндэстний эрх ашгийг харгалзан батлагдсан байдаг. Үндсэн хууль батлагдсанаас хойших 40 гаруй жилийн хугацаанд нийтдээ 10 орчим нэмэлт орсон. Энэхүү үндсэн хуулийн хувьд төрийн зонхилох шашнаар буддын шашныг тунхагласан бөгөөд иргэний суурь эрхийг хангах, төрийн үүрэг, оролцооны талаар тусгасан. Улс төрийн тогтолцооны хувьд өнгөн талдаа хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл болгон хуваарилсан боловч гүйцэтгэх эрх мэдэл, тэр дундаа Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг илүү үндсэн хуульдаа тусгажээ. Ерөнхийлөгчийн хувьд Ерөнхий сайд, түүний кабинетыг томилоход оролцох мөн Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч болон бусад шүүхийн шүүгч нарын томилоход өргөн эрх мэдэлтэй.⁵⁷ Үүнээс үүдэн төрийн тогтолцоо дахь авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг өсөж, иргэдийн эрх, эрх чөлөөг зөрчих явдал гарах нь түгээмэл байдаг аж.

Бангладеш Улсын тухайд хагас зууны турш /1971 он хүртэл/ Пакистан Улсын нэг хэсэг болж байгаад 1971 онд тусгаар тогтнолоо зарласан. 1972 онд анх үндсэн хуулиа баталж, 1986, 2014 онд шинэчлэн найруулга хийсэн. Тус улс тусгаар тогтнолоо зарлахаас өмнөх 9 сарын хугацаанд өөрийн улсын эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөөх тэмцэл хийж байсны улмаас эдийн засгийн болон улс төрийн олон саад бэрхшээл тулгарч байсан. Ийнхүү урт удаан хугацааны цэргийн болон нэг намын дарангуйлал эхлэх үйл явц эхэлсэн. Үүний нөлөөгөөр үндсэн хуулийн үйлчлэлийг 1982 онд түдгэлзүүлж 1986 онд сэргээсэн. Ийнхүү удаан хугацааны улс төрийн тогтворгүй байдлын дараа 1991 оноос ардчилал, чөлөөт зах зээлийн эдийн засагт шилжих оролдлого хийсэн боловч энэ нь шашин хоорондын зөрчил болон бусад олон шалтгаанаас болон бүтэлгүйтсэн ажээ.⁵⁸

Үүнээс дүгнэн үзвэл Өмнөд Азийн бүс нутгийн үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал нь тухайн бүс нутгийн хүн амын дотоод зөрчил болох шашин хоорондын зөрчил, ядуурал, улс төрийн тогтворгүй байдал, нэг намын болон цэргийн дарангуйлал зэргээс шалтгаалж ирсэн болох нь харагдаж байна.

Төв ба Зүүн Азийн бүс нутаг

Төв ба Зүүн Азийн бүс нутагт БНХАУ, Япон, Солонгос зэрэг бүс нутагтаа төдийгүй, дэлхийн эдийн засагт нөлөө бүхий орнууд оршдог. Энэхүү бүс нутгийн

⁵⁶ "Constitutional History of India."

⁵⁷ "Constitutional History of Sri Lanka."

⁵⁸ "Bangladesh Profile - Timeline."

орнуудын тухайд дэлхийн I, II дайны дараагаар тусгаар тогтнолоо зарлаж, үүнтэй холбоотойгоор үндсэн хуулиа баталж байснаараа онцлогтой. Дэлхийн хоёрдугаар дайнаас өмнө Азийн зарим орон буюу Франц, ИБУИНВУ, АНУ, Голланд, ОХУ зэрэг том гүрний колони орнууд байсан. Тухайлбал, Вьетнам, Камбож, Лаос зэрэг улс нь Францын, Малайз, Мьянмар /Burma/, зэрэг улсууд ИБУИНВУ, Индонез Улс Голландын, Филиппин Улс АНУ-ын гэх мэтээр колоничлогдож байжээ.⁵⁹

Энэхүү бүс нутгийн үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхийг авч үзвэл Баруун Европын бүс нутгийн орнуудтай харьцуулахад харьцангуй хожуу үндсэн хуулиудаа баталж байсан онцлогтой. Тухайлбал, Төв ба Зүүн Азийн орнуудаас хамгийн анх Япон Улс 1889 онд, БНХАУ 1911 онд, Монгол Улс 1924 онд, Тайланд Улс 1932 онд тус тус үндсэн хуулиа баталжээ. Энэхүү бүс нутгийн үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа дунджаар 46 жил болж байгаа бөгөөд хамгийн тогтвортой үндсэн хууль бүхий орны тоонд Япон, Тайван, БНСУ, Бруней зэрэг орон хамаарч байна. Харин үндсэн хуулийн тогтвортой байдал сул орнуудад Тайланд Улс /13/, БНХАУ /10/, Камбожи /6/, Филиппин /6/ зэрэг орон хамаарч байна.⁶⁰

Төв ба Зүүн Азийн бүс нутгаас Бруней, Индонези, Япон, Өмнөд болон Хойд Солонгос, Малайз, Тайван зэрэг оронд үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа тогтвортой үйлчилж ирсэн ажээ. Ингээд Төв ба Зүүн Азийн бүс нутгаас Япон болон Бүгд Найрамдах Солонгос Улсыг төлөөлөл болгон дор товчхон авч үзье.

Япон Улсын тухайд Азийн орнуудаас хамгийн анх үндсэн хуулиа баталсан орны тоонд зүй ёсоор ордог. Тус улс түүхэндээ хоёр удаа буюу 1889, 1946 онуудад баталсан. Эдгээр үндсэн хуулийн тухайд анх батлагдсанаас хойших хугацаанд ямар нэгэн нэмэлт, өөрчлөлт хийгдээгүй байдлаараа онцлогтой. Үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацааны тухайд анхны үндсэн хууль 58 жил үйлчилсэн. Хоёрдахь үндсэн хууль 78 жил үйлчилж байна. Тус улсын үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа, тогтвортой байдал өндөр байгаа талаар судлаачид дараах тайлбарыг хийжээ. 1/ Япон Улсын ард иргэд, ялангуяа үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаачдын дунд үндсэн хуулийг өөрчлөх эсхүл өөрчлөхгүй байх гэсэн хоёр эрс тэс байр суурьтай байсаар ирсэн. Иймээс иргэдийн дундах энэхүү эсрэг тэсрэг байр сууринаас шалтгаалан үндсэн хуулийг өөрчлөх асуудал хойшлогдсоор ирсэн.⁶¹ 2/ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам харьцангуй хатуу байдаг. Тухайлбал, үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг хэлэлцэхдээ парламентын дээд, доод танхимын хоёулангийнх нь гуравны хоёр буюу түүнээс дээш саналаар хэлэлцэх, тухайн саналыг ард нийтээр хэлэлцүүлж, үр дүнг эзэн хаан ёсчлон баталгаажуулах гэх мэт өндөр шаардлага тавигддаг.⁶² 3/ Япон Улс дэлхийн I, II дайнд оролцож ихээхэн хохирол амссан. Үүний улмаас үндсэн хуулийн халдашгүй байдал, түүнд өөрчлөлт оруулах асуудалд олон нийт ихээхэн болгоомжтой ханддаг байна. Тухайлбал, 1946 оноос хойш иргэдийн дунд хийгдсэн хэд хэдэн түүвэр судалгаагаар иргэд, олон нийт үндсэн хуулийг өөрчлөх шаардлагагүй гэсэн хариултыг өгч байжээ. Үүнээс үзвэл Япон Улсын иргэд, олон нийтийн дунд үндсэн хуулийг өөрчлөх асуудалд ихэд болгоомжтой ханддаг болохыг

⁵⁹ "Southeast Asia, 1900 A.D.–Present | Chronology | Heilbrunn Timeline of Art History | The Metropolitan Museum of Art."

⁶⁰ <https://www.constituteproject.org/ontology/chronology?lang=en>

⁶¹ Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 9 дүгээр зүйлд, тус улсын нутаг дэвсгэр дээр дайн хийх асуудлыг бүр мөсөн хориглосон асуудал дээр иргэд, олон нийт ялгаатай байр суурь илэрхийлсээр иржээ.

⁶² Arend Lijphart 36 улсын үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн журамын талаар судалсан тоон судалгаандаа Япон Улсыг хамгийн хатуу журамтай гэсэн ангилалд оруулжээ.

харуулж байна. 4/ Тус улсад үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам хатуу байдаг боловч үндсэн хуулийн тайлбар гаргах замаар үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хангадаг. Өөрөөр хэлбэл шүүхийн жишиг тайлбарууд нь үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам хатуу байхын сөрөг нөлөөг бууруулдаг. 5/ Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал үндсэн хуулийн бүтэц, тогтолцоо, агуулга, бичвэрээс зарим талаар хамааралтай байдаг. Тухайлбал, тус үндсэн хууль нь зөвхөн төрийн байгууллагын хоорондын үйл ажиллагаа, иргэдийн эрх, үүргийн талаарх ерөнхий суурь зарчмуудыг тусгасан. Үүнээс бусад хууль зүйн нарийн зохицуулалтыг үндсэн хуулиас бусад салбарын хуулиар болон шүүхийн тайлбараар нөхөж зохицуулсан байдаг байна.⁶³

БНСУ-ын тухайд үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжил харьцангуй өвөрмөц онцлогоор хөгжиж иржээ. Харьцуулсан үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхээс авч үзэхэд дэлхийн ихэнх оронд цэргийн болон авторитар дэглэм нэгэнт тогтсон бол цаашдаа ардчилалд тайван замаар шилжихэд хүндрэлтэй нөхцөл байдал үүсдэг. Харин БНСУ-ын тухайд анх үндсэн хуулиа батлан хэрэгжүүлэх үедээ цэргийн болон авторитар дэглэмтэй байсан боловч ардчилалд аажмаар шилжсэн байдал нь судлаачдын анхаарлыг татдаг.

Дэлхийн I, II дайн дэлхийн болон бүс нутгийн хувьд ихээхэн өөрчлөлтийг дагуулсан тухай дээр дурдсан. БНСУ-ын тухайд дэлхийн II дайны дараа буюу 1945 оны 8 дугаар сарын 15-нд тусгаар тогтнолоо зарласан. Үүнтэй холбоотойгоор тус улс үндсэн хуулиа баталсан онцлогтой. Тус улсад үндсэн хуулийг батлах процесс нэлээд удаан буюу 3 жил орчим үргэлжилсний эцэст 1948 онд батлагдсан. Үндсэн хууль батлагдах хүртэлх хугацаанд АНУ-ын зэвсэгт хүчний шууд оролцоотойгоор төрийн эрх мэдлийг удирдаж байсан бөгөөд үндсэн хуулийг боловсруулахад мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг үзүүлж байжээ.⁶⁴

Өнөөгийн байдлаар тус улсын үндсэн хууль 76 жил үйлчилж байгаа бөгөөд энэ хугацаанд нийтдээ 9 удаагийн нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн. Эдгээр өөрчлөлтийн тухайд дийлэнхдээ улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлт, тэр дундаа төрийн эрх мэдлийн өөрчлөлттэй холбоотойгоор хийгдэж байсан. Тухайлбал, БНСУ-ын анхны Ерөнхийлөгч *Rhee Syngman* сонгогдсоныхоо дараа 1952, 1954 оны үндсэн хуулийн өөрчлөлт хийсэн. Уг өөрчлөлтөөр тэрээр эрх мэдлээ нэмэгдүүлэх оролдлого хийж, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаанд өөрчлөлт оруулсан. Үүний үр дүнд Ерөнхийлөгчөөр сонгогдох боломж сунгагдсан. Гэсэн хэдий боловч 1960 оны олон нийт болон оюутнуудын бослого, тэмцлийн үр дүнд тэрээр огцорсон. Үүний дараа 1960 онд үндсэн хуульд дахин нэмэлт, өөрчлөлт оруулж төрийн тогтолцоог эмхэлж, зохион байгуулалтад оруулах оролдлого хийсэн боловч амжилт олоогүй. Үүний дараа 1962 онд Пак Жон Хи Ерөнхийлөгч зэвсэгт хүчний оролцоотойгоор төрийн эргэлт хийж, засгийн эрхэнд гарсан. Тэрээр засгийн эрхэнд гарсны дараа Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацаанд өөрчлөлт оруулж, улмаар шүүх эрх мэдэлд хяналт тогтоож, бүх шатны шүүгч нарыг томилох болсон. Ийнхүү Пак Жон Хи Ерөнхийлөгч нийтдээ 18 жилийн хугацаанд төрийн эрх мэдлийг гартаа авсны эцэст 1979 онд нас барсан.⁶⁵

⁶³ Yokodaido, "Constitutional Stability in Japan Not Due to Popular Approval."

⁶⁴ Won-Soon, "Democratization in Korea and Its Influence on the Constitution."

⁶⁵ "Constitutional History of Korea."

Үүний дараа 1980 онд дараагийн төрийн эргэлт гарч 1980 онд үндсэн хуульд дахин нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэн. Уг өөрчлөлтөөр Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг өөрчилж Ерөнхийлөгчийг зөвхөн нэг удаа, долоон жилийн хугацаагаар өөрчилж, 1972 онд түдгэлзүүлсэн байсан үндсэн хуулийг сэргээсэн. Үүний дараа иргэд, олон нийтийн дунд ардчилал, хүний эрхийн баталгааныхаа төлөө тэмцсэн өргөн хүрээтэй жагсаал гарсны улмаас үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулжээ. Энэхүү өөрчлөлтөөр Парламентын ардчиллыг сонгож, Ерөнхийлөгч зөвхөн нэг удаа таван жилийн хугацаагаар сонгогдох, хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагын эрх хэмжээг бататгах, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хангах зэрэг өөрчлөлтийг тусгажээ.⁶⁶

Ийнхүү Төв болон Зүүн Азийн бүс нутгийн үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаан тухайн бүс нутгийн тогтворгүй байдал, тэр дундаа хөрш орнуудын нөлөөлөл, колоничлолын бодлого нөлөөлсөн болох нь харагдаж байна. Мөн түүнчлэн тухайн улсын төрийн дэглэм, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, түүний хугацаа зэрэг зүйлүүд нөлөөлсөн болох нь харагдаж байна.

Дүгнэлт

Нэг. Үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа, түүний тогтвортой байдал нь дотоод болон гадаад олон хүчин зүйлээс шалтгаалдаг болохыг харуулж байна. Тухайлбал, 1/ Тухайн бүс нутгийн тогтворгүй байдал, тэр дундаа хөрш орнуудын эзлэн түрэмгийлэл, дэлхийн томоохон гүрнүүдийн колоничлох бодлого; 2/ Цэргийн болон авторитар дэглэмийн нөлөөгөөр удирдагч солигдох, төрийн эргэлт гарах гэх мэт; 3/ Ардчилал, чөлөөт зах зээлийн эдийн засагт аажмаар шилжих, шилжилт; 4/ Дэлхийн даяаршил, эрх зүй, соёл, технологийн нөлөө; 5/ Тухайн цаг үеийн шаардлагаас шалтгаалан хүлээн зөвшөөрөгдсөн улс төрийн хүчний манлайлал дор үндсэн хуулийн өөрчлөлт хийх; 6/ Улс төрийн дотоод хямрал, зөрчил; 7/ Эдийн засгийн хямралт байдал үүсэх; 8/ Тухайн улс тусгаар тогтнох, эсхүл бусад оронд эзлэгдэх, газар нутгаа алдах; 9/ Хүн амын олон янзын төлөөлөл болох угсаатны болон шашны ялгарал, зөрчилдөөн; 10/ Тухайн улсын болон бүс нутгийн улс төрийн үзэл суртлын нөлөөлөл; 11/ Үндсэн хуулийг өөрчлөх талаарх гаднын улсын нөлөөлөл, шахалтад автах; 12/ Тухайн улсын үндсэн хуулийн бичвэр, бүтэц, агуулга аажмаар өөрчлөгдөж, анхны үзэл баримтлал өөрчлөгдөх; 13/ Үндсэн хуулийн шүүхийн тайлбар гаргах замаар анхны үзэл баримтлал өөрчлөгдөх; 14/ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам хатуу болон уян хатан байх зэргээс шалтгаалах.

Хоёр. Үндсэн хуулийн тогтвортой үйлчлэх хугацаа ялгаатай байх нь тухайн бүс нутгийн өөрийн онцлогоос мөн хамаарч байна. Үүнийг товчлон хүргэвэл:

- Баруун Европ болон хойд Америкийн бүс нутагт улс төрийн байдал тогтвортой, мөн эдийн засаг өндөр хөгжсөн, мөн ардчилал тогтвортой, үндсэн хуулийн мөрдөх эрх зүйн соёл тогтсон учраас үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа бусад бүс нутагтай харьцуулахад өндөр байна.
- Зүүн Европын бүс нутгийн орнуудын тухайд ЗХУ задарсан, үүнтэй холбоотойгоор улс төрийн үзэл суртал өөрчлөгдсөн, мөн дэлхийн I, II дайны нөлөөгөөр бүс нутгийн тогтворгүй байдал үүссэн, үүнтэй холбоотойгоор тухайн улсууд тусгаар тогтнолоо зарласан гэх шалтгаанаар үндсэн хуулийн өөрчлөлтүүд хийгдэж ирсэн болох нь харагдаж байна.

⁶⁶ "Constitutional History of Korea."

- Латин Америкийн бүс нутгийн үндсэн хуулийн тогтворгүй байдалд нөлөөлж буй голлох хүчин зүйлд 1/ Үндсэн хуулийн хэв маяг, тэр дундаа үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журам тодорхойгүй; 2/ Улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлт хийх эрх зүйн орчин тодорхойгүй; 3/ Улс төрийн хүчнүүдийн тайван замаар эрх мэдлээ шилжүүлэх шилжилтийн журам бүрхэг; 4/ Гаднын томоохон орнуудын колоничлох бодлого зэрэг хүчин зүйл нөлөөлжээ.
- Ойрх Дорнод ба Хойд Африкийн бүс нутгийн тухайд тухайн бүс нутгийн өвөрмөц онцлог нөлөөлсөн байна. Тухайлбал, Исламын шашны дотоодын томоохон хоёр урсгалын хоорондын зөрчлийг хэрхэн шийдвэрлэх ба тухайн бүс нутгийн газрын баялгийн зүй зохистой хуваарилалт. Мөн эдгээр орны удирдагч /цэргийн болон улс төрийн дарангуйлагч/ нарын бүрэн эрхийн хугацаа дуусах, өөрчлөгдөх журам тодорхойгүй байх зэрэг нөлөөлжээ.
- Төв ба Өмнөд Африкийн бүс нутгийн тухайд үндсэн хуулийн эрх зүйн соёл бүрэлдээгүй, төрийн тэргүүний бүрэн эрхий хугацааны хязгаарлалт, томилох, сонгох журам сул байсан. Мөн үндэстэн, угсаатны хоорондын зөрчил, ялангуяа цэргийн эргэлт гарах нөхцөл боломжийг үндсэн хуулийн аргаар зохицуулах чадвар сул зэрэг шалтгаанаас үүдэн үндсэн хуулийн тогтворгүй байдал үүсжээ.
- Өмнөд Азийн бүс нутгийн тухайд тухайн бүс нутгийн хүн амын дотоод зөрчил болох шашин хоорондын зөрчил, ядуурал, улс төрийн тогтворгүй байдал, нэг намын болон цэргийн дарангуйлал бий болохоос сэргийлсэн хууль эрх зүйн орчин сул зэрэг хүчин зүйлүүд үндсэн хуулийн тогтворгүй байдалд нөлөөлсөн.
- Төв болон Зүүн Азийн бүс нутгийн тухайд дэлхийн I, II дайнаас үүдэлтэй бүс нутгийн тогтворгүй байдал, мөн түүнчлэн улс төрийн үзэл суртлын хуваагдал, үүнтэй холбоотой улсын улс төрийн дэглэмийн өөрчлөлт, ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, түүний хугацааны өөрчлөлт зэрэг хүчин зүйлүүд нөлөөлсөн болох нь харагдаж байна.

Гурав. Эцэст нь тэмдэглэхэд Freedom House болон судалгааны олон байгууллагын судалгаагаар ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудад үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа өндөр, үндсэн хуулийн тогтвортой байдал сайн хангагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл үндсэн хуулийн тогтвортой байдал ба ардчилал хоёр хоорондоо шууд хамааралтай болохыг харуулж байна. Нөгөө талаар ардчилал тогтвортой бус, авторитари дэглэм, хүчтэй ерөнхийлөгчийн засаглал бүхий оронд үндсэн хуулийн үйлчлэх хугацаа богино, тогтворгүй байдал ажиглагдаж байна. Үүнээс дүгнэн үзвэл Монгол Улс цаашид парламентын ардчиллаа улам боловсронгуй болгох нь чухал болохыг харуулж байна.

Ном зүй:

Ном, өгүүлэл

- Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *The Endurance of National Constitutions* (Cambridge University Press, 2009)
- Jose Luis Cordeiro, 'Constitutions around the World', 2008
- Richard Albert, "The Difficulty of Constitutional Amendment in Canada"
- Malcolm Langford and Beate Kathrine Berge *Norway's Constitution in a Comparative Perspective*, 2019
- Martin A. Rogoff, 'A comparison of constitutionalism in France and the United states', 1997

- OECD, "Constitutions of Central and Eastern European Countries and the Baltic States", 1995
- Daniel H. Cole, 'Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context', 1998
- Wise and Díaz-Garayúa, "The Island of Hispaniola", 2015
- Chen, Chen and Ku, "Middle East and North Africa", 2004
- GT Hessebon, "The Fourth Constitution-Making Wave of Africa", 2014
- Malla and Hassan, "Mapping the Transformative Constitutionalism and the Participation and Representation of Minorities in South Asia", 2019
- "Constitutional History of India"
- "Constitutional History of Sri Lanka"
- Gowher Rizvi, "Democracy & Constitutionalism in South Asia"
- "Bangladesh Profile - Timeline"
- S Yokodaido, "Constitutional Stability in Japan Not Due to Popular Approval"
- Won-Soon, "Democratization in Korea and Its Influence on the Constitution"
- "Constitutional History of Korea"
- Цахим эх сурвалж
- <https://www.un.org/en/member-states/>
- <https://www.constituteproject.org/?lang=en>
- <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>
- <https://constituteproject.org/ontology/chronology?lang=en>
- http://comparativeconstitutionsproject.org/files/Netherlands_Implications_Report.pdf?6c8912
- <https://freedomhouse.org/country/norway/freedom-world/2020>
- <https://www.idea.int/publications/catalogue/constitution-building-processes-latin-america>
- https://www.researchgate.net/publication/292476039_The_durability_of_constitutions_in_changing_environments_Explaining_constitutional_replacements_in_Latin_America
- <http://istizada.com/mena-region/>
- https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/fiw_2020_report_booklet_Final.pdf
- <https://www.encyclopedia.com/social-sciences/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/africa-british-colonies>

СЭДЭВ 4

ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХӨГЖИЛ БА САЛБАР ДУНДЫН АСУУДАЛ

ҮНДСЭН ХУУЛЬ БА ТӨЛӨӨЛӨХ ЭРХ

Д.БУМДАРЬ, Парламентын судалгаа, хөгжлийн
хүрээлэнгийн захирал;
МУИС-ийн профессор, доктор (Ph.D)
E-mail: bumdari@num.edu.mn

Хураангуй

УИХ-ын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд парламентын легитим байдлыг ханган иргэдийг ашиг сонирхолыг төлөөлөх замаар хууль батлах, хяналт тавих улмаар төсөв батлах гэсэн үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд парламентын гишүүдийн иргэдийг төлөөлөх чадамж суларч хариуцлага, ёс зүйн асуудал ихээр хөндөгдөх болсон нь парламентын гишүүн "...төрийн эрх барих дээд байгууллагад сонгогдсон ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална..." гэсэн үүргээ биелүүлэхэд сөргөөр нөлөөлөж байгаа асуудлыг судлах хэрэгцээ байгааг илэрхийлж байна.

Парламент бүхэлдээ үүрэгт ажлаа бүрэн дүүрэн гүйцэтгэж чадахгүй байгааг судлан шинжилдэг парламентын зохист хэмжээ (optimal size of parliaments) хэмээх ойлголт байдаг. Энэхүү судалгааны зорилго нь манай улсын парламентын гишүүдийн тоо хэд байвал зохист хэмжээтэй болохыг судлахад чиглэгдсэн. Судалгааны үр дүн нь УИХ-ын гишүүдийн зохист тоог өөрсдийн уламжлал, газар зүй, засаг захиргааны хуваарилалт, сонгуулийн тогтолцоо зэргийг харгалзан үзэж 114, 151, 155 гэсэн тоон утгуудаас сонгох боломжтойг судалгааны үр дүнд тооцон гаргасан.

Түлхүүр үг: Парламентын зохист хэмжээ, гишүүдийн тоо, төлөөллийн ардчилал, кубын хууль, куб язгуур

Abstract

Members of Parliament are elected to represent the citizens and make decisions on their behalf for a period of 4 years. Officially, parliament serves four main functions: representing citizens, approving laws, overseeing and approving the budget, and ensuring the legitimacy of the parliament. However, in recent years, there has been significant debate regarding the parliament's capacity, the accountability and ethics of its members. This relates to the weakening of supervision and responsibility for the work of parliamentarians, but it should also be considered in terms of the appropriate size of the parliament. The concept of an appropriate size of parliament encompasses factors such as the number of members, their ability to represent citizens effectively, and the workload necessary for them to fulfill their duties during their elected term. In our country, it is crucial to study and calculate the optimal number of members of parliament in order to effectively fulfill their primary functions.

Keywords: parliament size, members of parliament, representative democracy, cube root

Оршил

Төлөөллийн ардчилалтай манай улс төрийн тогтолцоонд УИХ-ын гишүүд тодорхой хугацаанд хууль тогтоох байгууллагыг бүрдүүлж, бүрэн эрхийнхээ хугацаанд иргэдийн өмнөөс шийдвэр гаргах эрхтэй болдог. Тодруулбал УИХ-ын гишүүн бүрэн эрхийнхээ хугацаанд парламентын легитим байдлыг ханган иргэдийг ашиг сонирхлыг төлөөлөх замаар хууль батлах, хяналт тавих улмаар төсөв батлах

гэсэн үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд парламентын гишүүдийн иргэдийг төлөөлөх чадамж суларч хариуцлага, ёс зүйн асуудал ихээр хөндөгдөх болсон нь парламентын гишүүн "...төрийн эрх барих дээд байгууллагад сонгогдсон ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална..."¹ гэсэн үүргээ биелүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байгаа асуудлыг судлах хэрэгцээ байгааг илэрхийлж байна. Хамгийн сүүлд 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг (цаашид, ҮХНӨ гэх.) хийх үед гишүүдийн тоо нэмэх асуудал хөндөгдсөн байдаг.

Зарим судлаачдын хувьд төлөөллийн ардчиллын онцлогийг *нийт ард түмнийг төлөөлж цөөнх сонгогдоно, тэр сонгогдсон цөөнх эргээд олонхын өмнөөс шийдвэр* гаргадаг тогтолцоо буюу эцсийн шийдвэр цөөнх л гаргадаг гэж үзэх хандлага байдаг. Иймээс олонхыг бүрэн дүүрэн төлөөлж чадаж байгаа эсэх нь цөөнхийн төлөөлөхүйц тоо хэмжээтэй хамааралтай гэж үздэг. Нөгөө талаас сонгуульд санал өгсөн сонгогч нэг бүрийн хүчинтэй санал нь заавал хууль тогтоох байгууллагад сонгосон төлөөллөөрөө дамжуулан эрх ашиг нь илэрч байх амин чанар төлөөллийн ардчилалд байдаг. Тодруулбал төлөөллийн ардчилал гэдэг нь олонхыг төлөөлж цөөнх сонгогдох, цөөнх нь олонхын эрх ашгийг аль болох хангасан шийдвэр гаргах ёстой тогтолцоо юм. Тиймээс олонхыг бүрэн төлөөлөх цөөнхийн тоо буюу "төлөөллийн харьцаа"-г улс орнууд тооцоолж үзсэн байдаг.

АНУ-ын Холбооны зүйл ангиудын нэгтгэл (Federalist Papers) №10-т² "Бүгд найрамдах улс хэдий жижиг байсан ч улс төрд үүссэн цөөн хүмүүсийн бүлэглэлийн эрх ашгаас болгоомжлохын тулд төлөөлөгчдийн тоог тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлэх талаар анхаарах ёстой; нөгөө талаар тоо хэдий их байсан ч олонхыг үймүүлэхгүйн тулд төлөөлөгчдийн тоог тодорхой хэмжээгээр хязгаарлах ёстой"³ гэсэн байдаг. Тодруулбал парламентын гишүүдийн хамгийн тохиромжит тоог олох хэрэгтэй, энэ нь тооцооллын үндсэн дээр гарч ирэх ёстой талаарх үзэл санаа юм. Тиймээс парламентын гишүүдийн тоо гэдэг нь санамсаргүй, тооцоолол хийхгүйгээр бий болдог зүйл биш юм.

Парламентын чадавх нь гишүүдийн тоотой тодорхой хэмжээнд хамааралтай гэж хэлж болно. Парламентад ёс бэхжих, батлагдсан хуулийн хэрэгжилт нийгэмд үр өгөөжтэй байх нь парламентын чадавхыг илэрхийлнэ гэж үзвэл парламентын хэмжээ (parliament size)-г тооцоолох хэрэгтэй. Парламентын хэмжээ гэдэгт гишүүдийн тоо, иргэдийг төлөөлөх чадамж, сонгогдсон хугацаанд үр дүнтэй ажиллах ажлын ачаалал зэргийг хамааруулан ойлгож болно. Тодруулж хэлбэл гишүүдийн тоо нь батлагдаж буй хуулийн нийгэмд үзүүлж буй үр өгөөжтэй шууд холбоотой гэсэн үг юм. Улмаар "Хүний эрхийн нөхцөл байдал-тулгамдсан асуудал-шийдвэрлэх арга зам"⁴ судалгааны тайланд манай нийгмийн харилцаанд түгээмэл ашиглагддаг 318 хуулийн 800 заалт хүний эрхийн зөрчилтэй гэсэн судалгааны үр дүн гарсан байна. Судалгааны үр дүн

¹ Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Хоёрдугаар бүлгийн 7 дугаар зүйл. <https://legalinfo.mn/mn/detail/15441>

² "Federalist Papers: №.10," *State Historical Society of IOWA*, accessed June 1, 2022, <https://iowaculture.gov/sites/default/files/history-education-pss-party-federalist-transcription.pdf>.

³ "Federalist Papers №.10: In the first place, it is to be remarked that, however small the republic may be, the representatives must be raised to a certain number, in order to guard against the cabals of a few; and that, however large it may be, they must be limited to a certain number, in order to guard against the confusion of a multitude.", accessed Oct 24, 2023, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed10.asp

⁴ МАН, *Хүний эрхийн нөхцөл байдал-тулгамдсан асуудал-шийдвэрлэх арга зам судалгааны тайлан*, 2022 оны 6 сарын 1-нд үзсэн. <http://itoim.mn/article/exGyq/30702>

нь өнөөдрийг хүртэлх хууль батлагчдын үйл ажиллагаа, парламентын чиг үүргийн хэрэгжилтэд дүнд тавьж байгаа үнэлгээ гэж үзэхээс илүүтэй хууль батлах үйл явцад оролцогчдын бүрэн дүүрэн ажиллах чадамж бүрдээгүй байгааг илэрхийлж болох талтай.

Манайд хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн дагуу УИХ-ын нэг гишүүн гурав хүртэл байнгын хороонд харьяалагдах, нэг байнгын хорооны гишүүдийн тоо 12-19 хүртэл байна. Энэ нь нэг гишүүний ажлын ачааллыг нэмж, хуулийн төсөлд төвлөрөн танилцах, судлах, унших, санал өгөх цагийг багасган батлагдах хуулийн чанар, хуулийн эдийн засгийн үр өгөөжийг сааруулах магадлал өндөр юм. Улмаар гишүүдийн тоо цөөн учир хуулийн төсөл байнгын хорооны 6-9 гишүүний саналаар дэмжигдэн батлагдах эрсдэл бодитой юм. Тодруулбал УИХ-ын 76 буюу цөөн гишүүнтэй байснаар хувийн эрх ашгаараа нэгдсэн хэсэг бүлэг хүмүүс иргэдийн эрх ашгийг зөрчсөн, өөрсдийн эрх ашигт нийцсэн хууль санаачилж, батлах магадлал нэмэгдэж байгаа юм. Мөн нэг гишүүн гурав хүртэл байнгын хорооны гишүүн байгаа нь тухайн салбарын асуудлыг сайн мэдэх, салбар бүрээр мэргэшсэн эсэх нь эргэлзээ дагуулж байна.

УИХ-ын дэргэдэх байнгын хороо нь хууль боловсруулахаас гадна батлуулсан хуулийн хэрэгжилтийг хянан шалгах ёстой байдаг. Энэ чиг үүрэг нь гишүүдийн тоо цөөн учир хангалттай хэрэгжиж чадахгүй байгааг “Хүний эрхийн нөхцөл байдал-тулгамдсан асуудал-шийдвэрлэх арга зам”⁵ судалгааны үр дүнгээс харах боломжтой. Энэ нь парламентын чадавх сулрах, батлагдсан хуулийн насжилт богино байх зэрэг сөрөг байдлыг үүсгэх юм. Энэ нь гишүүдийн тоо нь батлагдаж буй хуулийн нийгэмд үзүүлж буй үр өгөөжтэй шууд холбоотой болохыг илтгэж байна. Манайд гишүүдийн тоотой холбоотой ҮХНӨ-ийн төслүүдэд санал орж ирсэн байдаг боловч өнөөг хүртэл гишүүдийн тоог нэмж чадаагүй нь тооны мөн чанар, ач холбогдлыг олон нийтэд таниулаагүй, судалгааны ажил хомс байсантай холбоотой байж болох талтай.

Парламентын гишүүдийн тоог нэмэх дээр дурдсан үндэслэлүүдээс гадна дараах зүй ёсны нөхцөлүүдийг бид мөн тооцож үзэх ёстой. 1992 оны ардчилсан Үндсэн хууль батлагдахад Монгол Улсын нийт хүн амын тоонд тулгуурлаж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 21.1-т “Улсын Их Хурал нэг танхимтай, 76 гишүүнтэй байна” гэж заасан байдаг. Гэтэл 1992-2023 он хүртэлх 30 орчим жилийн хугацаанд Монгол Улсын нийт хүн амын тоо 2.1 саяас 3.4 сая болж 61%-аар өссөн байна. Энэ өссөн үзүүлэлт нь парламентын нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн хувь хэмжээг дахин тооцоолж харах нэг нөхцөл болж байна. Учир нь Их хурлын гишүүний үндсэн чиг үүргээс гадна бусад байгууллага, гишүүд хоорондоо харилцах, ялангуяа сонгогдсон тойргийн сонгогчидтойгоо уулзах зэрэг зайлшгүй хийгдэх ёстой өдөр тутмын харилцаа, холбооны ажлууд нь бүрэн дүүрэн хийгдэхэд ачаалал үүсэх юм.

Улмаар нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог 20-30 мянга⁶ байх нь онолын хувьд боломжит гэж үзэх хандлага улс төрийн шинжлэх ухаанд байдаг. Гэтэл манай

⁵ МАН, *Хүний эрхийн нөхцөл байдал-тулгамдсан асуудал-шийдвэрлэх арга зам судалгааны тайлан*, 2022 оны 6 сарын 1-нд үзсэн. <http://itoim.mn/article/exGyq/30702>

⁶ Jeremy Bentham., *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, ... “The truth is that it is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right or wrong. Therefore, a member of parliament who represents 20,000 to 30,000 people should see this number as an average optimum, but he is an official who works for the happiness of citizens who can increase that number even more., 1789”.

улсын хувьд нэг УИХ-ын гишүүн ойролцоогоор 45 мянга орчим иргэнийг төлөөлж байгаа нь ачаалал хэтэрсэн байгааг илтгэж байна. Монгол улстай хүн амын тоо ойролцоо улс орнуудад парламентын нэг гишүүн нийт хүн амынхаа нэг хувийг төлөөлдөг байхад манайд парламентын нэг гишүүн нийт хүн амынхаа 1.3 хувийг төлөөлж байгаа зэрэг нь УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх шаардлагатайг илэрхийлж байна. Мөн парламентын гишүүдийн зохист тоо, хэмжээ нь улс төрийн тогтолцооны төлөвшилд эерэг нөлөө авчирна. Манай улс шиг шинэ ардчилсан, олныг төлөөлөх сонгуулийн тогтолцоотой улс парламентын гишүүдийн тоо хүн амтай нь харьцуулахад цөөн байвал сонгогдох улс төрчийн дүр төрх нь хумигдал байна. Тодруулбал нэг улс төрчийн сонгуулийн тойргийн хэмжээ том, төлөөлөх иргэдийн тоо их байх нь санхүүгийн нөөц боломжтой иргэн улс төрд орох албан бус босгыг тавих юм. Улмаар цөөн гишүүнтэй байх нь нэг гишүүний кнопын эрхийг эрс нэмэгдүүлж нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, хамгаалсан хэрэгцээт хуулийг батлахын тулд кноп дарах эрхийг “наймаалцах” байдал үүсэх эрсдэлтэй. Энэ нь эсрэг байдлаар үндэсний, нийтийн эрх ашгийг хөндсөн хууль тогтоомжийг цөөн гишүүд хуйвалдан батлах эрсдэлд хүргэх боломжтойг мөн илтгэнэ. Иймээс УИХ-ын гишүүдийн тоог шинжлэх ухаанч байдлаар тооцоолж зохист хэмжээг тогтоон өөрчлөх нь чухал асуудал юм.

Дээрх хэд хэдэн үндэслэлд тулгуурлан манай парламентын гишүүдийн тоо хэд байх нь зохистой байж парламент үр дүнтэй ажиллах боломжтойг энэхүү судалгааны хүрээнд судлан гаргахыг зорилго. Судалгааны зорилгодоо хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Парламентын гишүүдийн тоог тооцоолон гаргах аргуудыг судлах.
- Олон улсад парламентын гишүүдийн тоог Үндсэн хуулиндаа тусгадаг эсэхийг судлах.
- Манай улсын хууль тогтоох байгууллагын гишүүдийн тоог хэрхэн тогтоож ирсэн талаар судлах.
- Манай УИХ-ын гишүүдийн тоо хэд байх нь зохистой талаар онолын үндэслэлтэй тооцоолол гаргах зэрэг болно.

I. Парламентын гишүүдийн тоог тооцоолон гаргах үндэслэл, хэлбэрүүд

Төр улсуудын парламентын зохист хэмжээ, зохион байгуулалт харилцан адилгүй байдаг. 2022 оны байдлаар 193 төр улсын парламентыг харьцуулж үзэхэд 79 нь хоёр танхимтай, 113 нь нэг танхимтай байгаа ба эдгээр хууль тогтоох байгууллагад нийт 46 мянган парламентын гишүүн⁷ сонгогдон ажиллаж байна. Манай улсын парламент нэг танхимтай 76 гишүүнтэй 4 жилийн хугацаатай сонгогддог бол Япон улс хоёр танхимтай дээд танхим 245 гишүүнтэй 6 жилийн хугацаатай, доод танхим 465 гишүүнтэй 4 жилийн хугацаатай сонгогдож⁸ байна. Цаашилбал 193 улсын парламент бүрийн зохион байгуулалт, гишүүдийн тоо, сонгогдох хугацаа зэрэг нь тодорхой хэмжээнд харилцан адилгүй байна. Улс орнуудын парламентын бүтэц зохион байгуулалт харилцан адилгүй байгаа нь дараах учир шалтгаантай юм. Парламент нэг эсвэл хоёр танхимтай байх нь танхим хоорондын хэлэлцээ, зөвшилцөл хийх чадамж, хэрэгжүүлэх эрх мэдлийн хүрээ, харилцан хяналт тавих тогтолцоо болон

⁷ “Inter-Parliamentary Union,” *National Parliaments*, accessed June 5, 2022, <https://www.ipu.org/national-parliaments>

⁸ “The House of Representatives, Japan,” 国会の構成, accessed June 5, 2022, https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/kokkai_kousei.htm

гишүүдийн тооноос шалтгаалдаг. Гишүүдийн тооноос шууд хамаарч энэхүү зохион байгуулалт хэрэгжинэ⁹.

Төлөөллийн ардчиллын үндсэн зарчим нь аль болох сонгогч нэг бүрийн санал хүчинтэй буюу төлөөлүүлэх эрхтэй байх ёстой. Гэтэл бодит байдал дээр санал нэг бүр хүчинтэй байх нь сонгуулийн тогтолцоо, төрийн байгууламж, эрх мэдлийн хуваарилалттай салшгүй холбоотой байдаг. Тухайлбал төрийн байгууламж нь холбооны улс байх эсвэл сонгуулийн тогтолцоо нь хувь тэнцүүлсэн тогтолцоотой байх нь санал нэг бүрийн хүчинтэй байх магадлалыг ихэсгэдэг¹⁰ байна. Энэ хоёр нөхцөл тухайн улсын улс төрийн тогтолцоонд хоёулаа орших аваас төлөөллийн ардчилал илүү бодитой хэрэгжинэ. Гэхдээ аль нэг нь дангаараа байж болох талтай.

Иймд төлөөллийн ардчиллыг бодитой хэрэгжүүлэхийн тулд сонгогч нэг бүрийн саналыг хүчин төгөлдөр төлөөлөх гишүүд байх эсвэл хүчинтэй бүх саналыг хувьчлан улс төрийн намд суудал хуваарилах хоёрын аль нь зөв хувилбар болохыг шийдэх нь чухал асуудал юм. Тодруулбал хамгийн тохиромжит мандатын тоо буюу гишүүдийн тоо төлөөллийн хэдэн хувийг бодитой болгож, эрх ашгийг хууль тогтоох байгууллагад илэрхийлж чадах уу гэсэн асуулт оршиж байна. Парламентын гишүүдийн тоо, мандатыг хуваарилах талаар хамгийн их маргаан, мэтгэлцээн өрнүүлдэг энэ чиглэлийн судалгаа их хийгддэг улсын нэг нь АНУ юм. Америк нь гишүүдийн тоо, мандатын хуваарилалтаас үүдэлтэй түүхэн хоёр сургамж авсан байдаг.

*Нэгдүгээр сургамж*¹¹, тухайн асуудлын ач холбогдолд анхаарах юм. Гишүүдийн тоо, мандатын хуваарилалтаас шалтгаалан улс төрийн шийдвэрт өөрчлөлт гарах боломжтойг анхаарах ёстой. Ялангуяа ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үр дүн мандатын хуваарилалтаас шалтгаалан ялах эсэхэд шууд нөлөөлдөг байдал гарч байсан. Тодруулбал 1986 оны ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үр дүнг гишүүдийн тоо, тойргийн мандатын хуваарилалтыг өөрчилсөн учраас гарсан парадокс гэж үздэг.

Хоёрдугаар сургамж, тойргийн мандатын хуваарилалтыг хамгийн шударга, зөв хийгдсэн гэдгийг хэрхэн тодорхойлж хэмжих асуудал юм. Америкт 1830 онд хүн амын тооллого хийн Нью-Йорк хотод мандат хуваарилахад 38.593 гэсэн тоон үзүүлэлт гарсан боловч 40 мандат болгон гишүүний суудлыг нэмэгдүүлж өгсөн байдаг¹². Энэ хоёр туршлагаас үүдэн шударга тойргийн мандатын хуваарилалт, гишүүдийн тоог зөв тооцоолох ёстойг өнөөдөр хүртэл авч хэлэлцсээр байгаа. Урт хугацааны түүхэн замналаас үүдэлтэй гишүүдийн тоо, тойргийн мандатын шударга хуваарилалтын онолын хандлага, арга зүй түлхүү хөгжсөн болно. Дараах хэсэгт гишүүдийн тоог гаргах, мандатын шударга хуваарилалт хийх арга зүйг дэлгэрүүлж авч үзье.

⁹ Raphael Godefroy, Nicolas Klein, "Parliament Shapes and Sizes," *Economic Inquiry*, (2018):1, <https://raphael-godefroy.github.io/pdfs/parliaments.pdf>

¹⁰ Michael L. Balinski & H. Peyton Young., *Fair Representation - Meeting the Ideal of One Man One Vote*, (Brookings Institution Press, 2001), 1.

¹¹ Ibid, 2.

¹² Ibid, 3.

А. Нэг гишүүний төлөөллийн чадамжийг тооцоолон гишүүдийн тоог гаргах болон засаг захиргааны нэгжийг тооцон мандат хуваарилах аргууд

Америкийн анхны Конгресс (1789-91 онд) хуралдахад 65 гишүүнтэй байхаар Үндсэн хуульдаа тусгасан байдаг. Тухайн үед Америкийн засаг захиргааны нэгж 13 мужтай нийт 3,7 сая иргэнтэй, нэг гишүүн 57,169 орчим иргэнийг төлөөлөх чадамжтай¹³ байсан. Улмаар анхны гишүүдийн тоо буюу мандатын тооны хуулийн төсөл (Apportionment Bill) 1792 оны 4 сарын 4-нд¹⁴ батлагдан нэг гишүүний төлөөлөх чадамжтай иргэдийн тоог албан ёсоор тооцоолон гаргасан байдаг.

Үндсэн хуульдаа “*төлөөлөгч болон шууд татварыг тус тусын тоонд харьцуулан мужуудад хуваарилна*”¹⁵, “*төлөөлөгчдийн тоо нь 30, 000 иргэн тутамд нэгээс илүүгүй, муж бүр нэгээс доошгүй төлөөлөгчтэй байна*”¹⁶ хэмээн баталгаажуулсан байжээ. Энэхүү хуулийн дагуу 1793 онд нэг гишүүний төлөөлөх чадамж ойролцоогоор 30 мянга орчим иргэн байх тул 105 гишүүнтэй байхаар тооцоолсон байдаг. Гэвч анх хэрхэн ингэж хуваарилсан талаарх зарчмыг огт тайлбарлаагүй байдаг.

Энэхүү хуваарилалтын зарчим нь 100 гаруй жилийн турш холбооны улсад муж улсууд шинээр элсэх, хүн амын тоо нэмэгдэх зэрэгтэй холбон ашиглагдсаар байжээ. Тухайн үед мандатын тоог хуваарилахдаа 10 жил тутам хүн амын тооллого хийж мандатын тоог тооцоолон хуваарилж байсан. Гэвч 1920 оны хүн амын тооллогоор мандат дахин хуваарилалт хийх үед хотын гишүүдийн тоог нэмэхээс айсан хөдөлгөөнөөс үүдэн энэ үйл явцыг тасалдуулсан байдаг. Улмаар 1929 онд 435 гишүүнээр хязгаарлаад 1959-1963 онд хоёр гишүүнийг түр нэмсэнг эс тооцвол өнөөдөр хүртэл гишүүдийн тоонд өөрчлөлт ороогүй байна¹⁷. Энэ байдалд судлаачид шүүмжлэлтэй ханддаг буюу гишүүдийн төлөөлөх чадамж сул гэж үзэн олон аргачлалыг дэвшүүлсээр байна¹⁸.

Учир нь Сенатыг ард түмэнг төлөөлж чадахгүй гэж үздэг. Судлаачдын зүгээс Холбооны улсын төлөөлөгчдийн танхимын гишүүдийн тоог 680 болгох санал байнга гардаг. Дээд шүүхэд тогтмол хандсаар байна.¹⁹ Улс төрийн шинжлэх ухаанд сонгуулийн саналын үр дүнг харгалзан хувь тэнцүүлэн тооцож суудал хэрхэн хуваарилах, мөн гишүүдийн тоо хэд байх нь зохистой талаар тооцоолдог хэд хэдэн аргуудыг нэвтрүүлсэн байдаг. Энэхүү аргууд нь салбар дундын шинжлэх ухаануудын оролцоотойгоор бий болсонг дурдах хэрэгтэй юм.

Ихэнх аргууд нь анх Холбооны улсын Конгрессын мандат хуваарилалтын эрх зүйн баримт бичиг гарахтай зэрэгцэн үүссэн байдаг. Гишүүдийн тооны хуулийн төсөл

¹³ Drew Desilver, “Pew Research Center,” *U.S. population keeps growing, but House of Representatives is same size as in Taft era*, accessed June 5, 2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/05/31/u-s-population-keeps-growing-but-house-of-representatives-is-same-size-as-in-taft-era/>

¹⁴ “Founders Online,” *Opinion on Apportionment Bill, 4 April 1792*, accessed June 4, 2022, <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-23-02-0324>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Drew Desilver, “Pew Research Center,” *U.S. population keeps growing, but House of Representatives is same size as in Taft era*, accessed June 5, 2022, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/05/31/u-s-population-keeps-growing-but-house-of-representatives-is-same-size-as-in-taft-era/>

¹⁹ Ibid.

гарах шалтгаан нь 1791 онд Конгрессын анхны хэлэлцүүлэг болоход Жефферсон тэргүүтэй Бүгд найрамдахчууд, Хамелтон тэргүүтэй Холбооны хүчнийхэн хоорондоо ширүүн сөргөлдөөн үүсэж танхим бүхэлдээ мухардалд орсон²⁰. Иймд ямар нэгэн байдлаар гишүүдийн тоог тогтоох, мандатын хуваарилалт хийх шаардлага үүссэн. Хуулийн төсөл батлагдан анхны гишүүн буюу мандатын зохист тоог олох тооцооллын аргаар Александр Хамилтоны аргыг сонгосон байсан. Гэвч тус аргыг ашиглахгүй байх ерөнхийлөгчийн хориг гарч Томас Жефферсоны аргыг сонгосон байдаг. Сонирхолтой нь хэсэг хугацааны дараа буюу 1852-1911 онуудад Хамилтоны аргыг ашигласан байна.

Тойргийн мандатын тоог анх хуваарилах үндсэн нөхцөл нь хүн амын тоо, мужийн тоо байсан. Тойргийн мандат хуваарилах аргыг ашиглахдаа *нэгдүгээрт*, нэг гишүүний төлөөлөх чадамжтай иргэдийн тоог Үндсэн Хуулиар батлах, *хоёрдугаарт*, муж болгон заавал нэгээс дээш төлөөлөлтэй байхыг хуульд суулгах улмаар тэгш хуваарилалтын зарчим барьсан. Хойно дурдагдах аргууд нь улс төрийн зүтгэлтнүүдийн нэрээр нэрлэгдэж байгаа нь гишүүдийн тоо, тойргийн мандат хуваарилалт нь улс төрийн маш чухал үйл явц болохын илэрхийлэл гэж үзэж болох юм.

1. Жефферсоны арга (Thomas Jefferson method)

Энэ нь Америкийн төлөөлөгчийн танхимын гишүүдийн тоог хуваарилах анхны арга юм. Тус аргыг 1792-1842 он хүртэл ашигласан байдаг²¹. Нэг төлөөлөгчид ноогдох, төлөөлөх чадамжтай хүн амын тоог тогтоож өгсөн. Жефферсоны аргыг ашиглан тухайн үеийн хүн амын тоотой харьцуулахад нэг төлөөлөгч 30 мянгаас доошгүй²² иргэнийг төлөөлөх тооцоо гарсан (Таслалын арын бутархайг орхино) байдаг. Энэхүү аргыг анхны арга болгон ашиглах улс төрийн зорилго байсан гэж үздэг. Хойно бичигдэх Хамилтоны арга нь хамгийн анхны суудал хуваарилах төсөл болж батлагдсан ч ерөнхийлөгчийн хориг тавигдсан. Учир нь Жефферсоны арга нь том мужуудад суудал хуваарилахад давуу байдал үүсгэж байсанд оршино. Гэхдээ тоон аргачлалын хувьд Хамилтоны аргаас бага зэрэг давуу гэж тооцогддог²³.

Энэ аргын эхний тооцоолол нь Хамилтоны аргын дараалалтай ижил зарчимтай. Гол ялгаа нь төлөөлөх тоон утгыг хамгийн их утгаар биш хамгийн бага бүхэл утгаар авах юм. Тодруулбал нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоон утга 23,850 гэж гарсан тохиолдолд 23,000 гэж авах гэсэн аргачлал юм.

Түүний аргачлал нь нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо гэж хэлж болох **D** (divisor)-г эхлээд олох ёстой. Төлөөлөх иргэдийн тоог олохдоо **D=population / number of House seats** буюу нийт иргэдийн тоог парламентын суудлын тоонд хуваана. Гарсан D-г ашиглан мандатын хуваарилалтыг хийхдээ **Quota=State population / D-d** аргачлалыг ашигладаг. Хамилтоноос ялгаатай нь **D-d** буюу засаг

²⁰ Michigan Law Review, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, 82 Mich.L. Rev. 1028 (1984). <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol82/iss4/47>

²¹ Mike Kenyon & David Lippman, "Jefferson's method," *Mathematics, LibreTexts*, accessed June 8, 2022, [https://math.libretexts.org/Bookshelves/Applied_Mathematics/Math_in_Society_\(Lippman\)/04%3A_Apportionment/4.03%3A_Jeffersons_Method](https://math.libretexts.org/Bookshelves/Applied_Mathematics/Math_in_Society_(Lippman)/04%3A_Apportionment/4.03%3A_Jeffersons_Method)

²² Michael J. Caulfield, "Apportioning Representatives in the United States Congress - Jefferson's Method of Apportionment," *Convergence* (November 2010), <https://www.maa.org/press/periodicals/convergence/apportioning-representatives-in-the-united-states-congress-jeffersons-method-of-apportionment>

²³ Ibid.

захиргааны нэгжийн хүн амын тоог төлөөлөх иргэдийн тоонд хуваахдаа **d** утгаар бууруулж тооцоход оршино.²⁴

Жефферсоны аргыг ашиглан Монгол улсын хууль тогтоох байгууллагын суудлын тоог засаг захиргааны нэгжид хуваарилан тооцоолж үзье. Өгөгдөл нь дараах байдалтай байна. Үүнд:

1. Монгол улсын нийт засаг захиргааны нэгжийг 22 гэх
2. Нийт хүн амын тоог 2022 оны дүнг ашиглан 3,409,939 гэх
3. УИХ-ын суудлын тоог Үндсэн хуульд заасан дагуу 76 гэх

Бодолт: $3,409,939 : 76 = 44,867.6$ гарна (энэ хүртэл Хамилтонтой ижил аргачлал)

Ялгаатай байх нөхцөл нь засаг захиргааны нэгж бүрт мандат заавал байх ёстой гэж үзэх тул Хамилтоноор бодоход Говьсүмбэрт суудал оногдоогүй бол Жеффорсоны аргаар суудал оногдох юм. Энэ тохиолдолд **D-d** аргачлал ажиллах ёстой. $3,409,939 : 76 = 44,867.6$ гэсэн нэг гишүүний төлөөлөх иргэний 44,867.6 тоог Говьсүмбэрт багасгах ёстой юм. Улмаар хамгийн их мандаттай Улаанбаатараас 1 мандат Говьсүмбэрт шилжинэ (үр дүнг Хавсралт.1.-р оруулсан). Хамилтоны арга бол ийм нөхцөлийг тооцох ёсгүй буюу шударга хуваарилалт хийгдэхийн тулд тоон утгад илүү суурилах ёстой гэж үздэг.

Жефферсоны аргыг ашиглан Холбооны улсын Үндсэн хуульд 1792 онд тусгагдсан 30 мянгаас доошгүй иргэдийг нэг гишүүн төлөөлөх гэсэн заалтыг хэрвээ манайд хэрэгжүүлнэ гэж үзвэл $3,409,939 : 30,000 = 113.6$ буюу **114** гэсэн мандатын тоог (гишүүдийн тоо) гарч байна. Жефферсоны аргыг ашиглах үндсэн нөхцөл нь нэг мандатын төлөөлөх иргэдийн тоог тодорхой болгох эсвэл нийт тойргийн мандатын тоо үндэсний хэмжээнд тодорхой байх ёстой.

2. Вебстерийн арга (Daniel Webster method)

Америкт Жефферсоны аргыг 1792-1842 он, Хамилтоны аргыг 1852-1911 он хүртэл тус тус мандат хуваарилтанд ашигласан байдаг. Вебстерийн арга энэ хоёр аргын дунд буюу 1842 оноос ашиглагдсан. Холбооны улс 1842 оны мандат хуваарилах үед 242 гишүүнтэй байх тоон утга гарсан ба хуваарилалтын талаар санал зөрөлдөн нэг өдөр 59 янзын санал төлөөлөгчийн танхимд гарсан түүхтэй²⁵. Учир нь нэг мандатын төлөөлөх чадвар харилцан адилгүй болсон байсан. Мандат хуваарилалтын зарчим бариад 50-аад жил болсон байсан тул тооцоолол хийн мужуудаас мандатын тоог хасах боломжгүй болсон. Бодит байдалд нэг мандатын төлөөлөх иргэдийн тоон утга D нь 30,000-140,000²⁶ хооронд хэлбэлзэн мандатын шударга хуваарилалтын маргааныг эхлүүлсэн юм.

Энэ байдлаас гарахын тулд Вебстерийн аргыг ашиглан 233 гишүүнтэй байхаар мандат хуваарилах санал гарсан байна²⁷. Тооцоолол нь дараах байдалтай хийгдсэн.

²⁴ Ibid.

²⁵ Michael L. Balinski & H. Peyton Young., *Fair Representation - Meeting the Ideal of One Man One Vote*, (Brookings Institution Press, 2001) ,34-35.

²⁶ Ibid.

²⁷ Michael J. Caulfield, "Apportioning Representatives in the United States Congress - Webster's Method of Apportionment," *Convergence* (November 2010), <https://www.maa.org/press/periodicals/convergence/apportioning-representatives-in-the-united-states-congress-websters-method-of-apportionment>

D=population / number of House seats- Нийт иргэдийн тоог парламентын суудлын тоонд хуваана. Гарсан D (divisor)-г ашиглан суудлын хуваарилалтыг тогтоохдоо **Quata=State population / D** гэсэн тэгшитгэл ашигласан.²⁸ Түүний энэхүү тооцооллыг дараа нь Хамилтон ашигладаг юм. Гол асуудал нь 0.5-ээс дээш болон доош бутархай үлдэгдэлтэй тохиолдолд тооцооллын шударга хуваарилалт хийж чадаагүйд оршино. Тодруулбал $3,409,939:30,000=113.6$ буюу гарахад 113 гэх үү 114 гэх үү гэдэгт хариулт өгч чадаагүй юм.

3. Адамсын арга (John Quincy Adams method)²⁹

Адамсын аргыг 1832 онд ерөнхийлөгч асан Жонн Адамс санаачилсан байдаг. Энэхүү арга нь Жефферсоны аргын урвуу хэлбэр гэж үздэг.

Төлөөлөх иргэдийн тоог олохдоо **D=population / number of House seats**- Нийт иргэдийн тоог парламентын суудлын тоонд хуваана. Гарсан D (divisor)-г ашиглан суудлын хуваарилалтыг тогтоохдоо **Quata=State population / D+d** гэсэн тэгшитгэл³⁰ ашигладаг. Жефферсоны арга нь **D-d** байдаг бол Адамсын арга нь **D+d** буюу урвуу байдлаар тооцоолсон. Энэ арга нь жижиг засаг захиргааны нэгжид боломж өгдөг гэж үздэг. Түүний арга нь төлөөлөх иргэдийн тоог +d утгаар нэмэн том тойргийн суудлын тоог бууруулж өгдөг.

Тухайлбал $D= 3,409,939$ (нийт хүн амын тоо) : $30,000$ (нэг мандат буюу нэг суудлын төлөөлөх иргэдийн тоо)= 113.6 буюу мандатын тоо ойролцоогоор 114 гарч байна. Адамсын аргын ялгаа нь нэг суудлын төлөөлөх иргэдийн тоог жишээлбэл нэг мянгаар нэмээд үзвэл ($D+d$ буюу $30,000+1,000$) мандатын тоо $D= 3,409,939 : 31,000=109.9$ буюу 110 гэсэн мандатын тоог гарган тойргийн мандатын зохицуулалтыг хийх боломжтой байдаг. Гэхдээ ийнхүү тоон утгыг өөрчлөхдөө дээш, доошоо маш бага хувиар өөрчилнө.

4. Хондтын арга (D' Hondt method)³¹

Хондтын арга нь Бельгийн хуульч, математикч Виктор Хондтын нэрээр нэрлэгдсэн арга юм. 1878 онд тэрбээр хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн үед намуудад оноогдсон мандат буюу суудлыг хуваарилахдаа нийт саналын дүнг оноогдсон суудал дүүртэл нь хуваах аргыг нээсэн. Тус аргыг Жефферсоны аргатай ижил гэж үздэг. Жефферсоны аргыг ашигладаг үеийн тоон өгөгдлийг Хондтын аргыг ашиглаж үзэхэд n буюу 1 төлөөлөгчийн хүн амын төлөөлөх тооны харьцаа $20,000 < n \leq 25,000$ болдог байна. Улмаар энэ аргын квот болон хасах аргуудаас ялгардаг онцлог нь давуу эрх олгодог дарааллыг бий болгож өгдөгт оршино. Өөрөөр хэлбэл саналын их бага авсан хэмжээгээр саналын нөлөөлөл өөр байх ёстой. Саналын их бага хэмжээнээс шалтгаалан шийдвэрт нөлөөлөх шударга ёс энэ аргад сайн хадгалагдаж чаддаг гэж үздэг³². Товчхондоо саналд дүйцүүлэн хувь тэнцүүлэх арга гэж ойлгож болно.

²⁸ Ibid.

²⁹ Michael J. Caulfield, "Apportioning Representatives in the United States Congress - Adam's Method of Apportionment," *Convergence* (November 2010), <https://www.maa.org/press/periodicals/convergence/apportioning-representatives-in-the-united-states-congress-adams-method-of-apportionment>

³⁰ Ibid.

³¹ Silvia Kotanidis, "Understanding the d'Hondt method Allocation of parliamentary seats and leadership positions," accessed June 5, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI\(2019\)637966_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI(2019)637966_EN.pdf)

³² Ibid.

5. Хамилтоны арга (Alexander Hamilton method)³³

Хамилтоны аргыг 1852-1911 оны хооронд ашигласан. Энэхүү арга нь Америкийн хэмжээнд муж тус бүрийн хүн амын тоог үндэслэл болгон нийт мужуудын тоотой харьцуулан мандат хуваарилах тооцоолол юм. Гол мөн чанар нь муж тус бүр шударга хуваарилалтын зарчмаар хэдэн төлөөлөлтэй байхыг тооцох юм. Үүний тулд Конгрессын гишүүдийн тоогоор холбооны бүх хүн амыг хуваан нэг төлөөлөгчийн төлөөлөх иргэдийн тоог гаргадаг. Нэг төлөөлөгчийн төлөөлөх иргэдийн тоог хуваагч гэж үзэн тооцоолол хийдэг³⁴.

Түүний аргачлал нь төлөөлөх иргэдийн тоог буюу D (divisor)-г эхлээд олох ёстой байдаг. Төлөөлөх иргэдийн тоог олохдоо **$D = \text{population} / \text{number of House seats}$** - Нийт иргэдийн тоог парламентын суудлын тоонд хуваана. Гарсан D -г ашиглан мандат хуваарилалтыг тогтоохдоо **$Quota = \text{State population} / D$** аргачлал буюу Суудлын хуваарилалтыг тогтоохдоо засаг захиргааны нэгжийн хүн амын тоог төлөөлөх иргэдийн тоонд хуваан олдог³⁵. Жефферсоны аргаас сул хэмээн хориг тавигдсан шалтгаан нь түүний аргын **$D-d$** хэмээсэн аргачлалыг буруу шударга бус хэмээн үзсэнд оршино.

Хамелтон үзэхдээ зохиомол байдлаар хүчээр тааруулж байгаа d утга тооцох нь төлөөллийг шударга бус болгож байгаа юм. Улмаар сонгогчийн төлөөллийг шударга хуваарилалтын зарчим алдагдан нэг саналын жингийн тэнцүү байдал алдагдана гэж үзсэн. Хүснэгт.2-т бодолтын $3,409,939 : 76 = 44,867.6$ үр дүнгээр тойргийн мандат хуваарилахад Говьсүмбэр суудалгүй болж байна. Үүнийг Хамелтоны аргаар бол шударга гэж үздэг аргачлал юм.

Хүснэгт 1. Хамилтоны аргаар тойргийн мандат хуваарилалт хийвэл

№	Засаг захиргааны нэгж	Хүн амын тоо	Нэг гишүүний төлөөлөх иргэний тоо 44,867	Суудлын хуваарилалт
1	Говьсүмбэр	18,150	0.40452894	0

Хамилтоны арга ашиглагдах нөхцөл нь гишүүдийн тоо тодорхой байх юм. Энэ аргыг нэлээдгүй удаан ашигласан боловч дараах гурван гажиг гарсан тул хэрэглэхээ больсон³⁶. Үүнд:

- Албама парадокс (Alabama paradox): 1880 оны хүн амын тооллогоор холбооны улсын хүн ам нэмэгдсэн тул мужуудад мандат хуваарилалт нэмэгдэх болон хасагдсан. Харин Албама хүн амын тоо огт өөрчлөгдөөгүй боловч мандатын тоо буурчихсан.
- Шинэ мужуудын парадокс (New state paradox): 1907 онд шинэ мужуудын парадокс гарсан. Оклахома муж шинээр үүссэн ба хүн амын тоотой харьцуулан тооцоод 5 мандат авах болсон. Таван мандатыг бусад мужаас авах шаардлага

³³ Mike Kenyon & David Lippman, "Hamilton's method," *Mathematics, LibreTexts*, accessed June 10, 2022, [https://math.libretexts.org/Bookshelves/Applied_Mathematics/Math_in_Society_\(Lippman\)/04%3A_Apportionment/4.02%3A_Hamiltons_Method](https://math.libretexts.org/Bookshelves/Applied_Mathematics/Math_in_Society_(Lippman)/04%3A_Apportionment/4.02%3A_Hamiltons_Method)

³⁴ Ibid.

³⁵ Michael J. Caulfield, "Apportioning Representatives in the United States Congress - Hamilton's Method of Apportionment," *Convergence* (November 2010), <https://www.maa.org/press/periodicals/convergence/apportioning-representatives-in-the-united-states-congress-hamiltons-method-of-apportionment>

³⁶ Ibid.

гарсан. Учир нь гишүүдийн тоог нэмэх хэмжээний өөрчлөлт хүн амын тоонд гараагүй байдаг.

- Хүн амын парадокс (The population pradox): Хүн амын өсөлттэй холбоотой гарсан. Хүн ам өссөн муж суудлын тоо нэмэгдэх атал хүн ам хамгийн их өссөн мужаас суудлын тоо хасагдаж эхэлсэн.

Хамилтоны аргын сул тал нь хүн амын тоо өссөн ч суудлын тоо нэмэгдэхгүй бол бусад засаг захиргааны нэгжээс суудал авах эсвэл хүн амын тоог даган суудлын тоог шинээр нэмэх гэдгийг шийдэж чадаагүйд оршино.

Дээр дурдсан дөрвөн аргаас гадна 1822 оны Лондесын арга (William Lowndes method)³⁷, 1832 онд профессор Дианий арга (James Dean method)³⁸, 1920 онд Хиллийн арга (Joseph Hill method)³⁹ зэрэг мандат хуваарилалтын тооцооллын аргачлал гарсан байдаг. Хамилтон, Хиллийн аргуудыг мужийн хурлууд болон Конгрессын төлөөллийн чадамжийг ярихдаа одоо ч авч ашигласаар байна.

Хиллийн аргын давуу тал нь нэг мужийн хүн ам нөгөө мужийн хүн амтай ойролцоо харьцаатай байлгах боломжийг тооцоолсон. Өөрөөр хэлбэл гишүүний тоо буюу тойргийн мандатын тооны зөв харьцааг олох ёстой гэж үзсэн. 1940 онд Хиллийн аргыг ашиглан 435 мандаттай болгон хуваарилсан байдаг. Манайхаар бол хот хөдөөгийн сонгогчийн тооны зөрүүг багасгах, тойргийн мандатын тоонд хамаарах сонгогчийн тоо ойролцоо байх гэсэн зарчим юм.

Холбооны улсад ашигласан аргууд нь нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог олж байж тойргийн мандат хуваарилалт хийсэн байгааг дээрх бүх аргууд нотолж байна. Улмаар нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог олоод тойрогт мандат хуваарилж байгаа ч засаг захиргааны нэгжийн төлөөллийг орхигдуулахгүй байх нөхцөлийг тооцсон байна. Мөн сонгогч тус бүрийн нэг саналын жинг анхааран үздэг.

Б. Парламентын гишүүдийн тооны зохист хэмжээг хүн амын тоонд харьцуулан тооцон мандат хуваарилалт хийх аргууд

Өмнөх хэсэгт нийт хүн амын тоо, парламентын мандатын тоо буюу суудлын тоо, улмаар засаг захиргааны нэгжийн тоо тодорхой үед хэдэн гишүүнтэй байх, тойргийн мандатыг хэрхэн хуваарилах талаар тооцоолол хийдэг аргуудыг тоймлон дурдлаа. Харин энэ хэсэгт тухайн төр улсын хууль тогтоох байгууллагын хэмжээ нь хамгийн зохист харьцаатай байх, үйл ажиллагаа нь үр дүнтэй байх талаас нь харж тооцоолол хийдэг аргуудыг авч үзье.

Одоогоор зөвхөн дараах аргыг судалгааны сууриа болгон алтернатив хувилбарууд дэвшүүлсээр байдаг юм. Тэрхүү алдартай аргачлал бол Кубын хууль

³⁷ Michael J. Caulfield, "Apportioning Representatives in the United States Congress - Lowndes' Method of Apportionment," *Convergence* (November 2010), <https://www.maa.org/press/periodicals/convergence/apportioning-representatives-in-the-united-states-congress-lowndes-method-of-apportionment>

³⁸ Michael J. Caulfield, "Apportioning Representatives in the United States Congress - Dean's Method of Apportionment," *Convergence* (November 2010), <https://www.maa.org/press/periodicals/convergence/apportioning-representatives-in-the-united-states-congress-deans-method-of-apportionment>

³⁹ Michael J. Caulfield, "Apportioning Representatives in the United States Congress - Hill's Method of Apportionment," *Convergence* (November 2010), <https://www.maa.org/press/periodicals/convergence/apportioning-representatives-in-the-united-states-congress-hills-method-of-apportionment>

хэмээн нэрлэгддэг тооцоолол юм. 1910 онд боловсрол судлаач Жеймс Паркер (James Parker Smith) статистик тооцооллоор энэхүү аргачлалыг нээсэн байдаг. Тэрээр 1910 онд Английн Хатан хааны Сонгуулийн комисст аман нотолгоогоо нотлох үүднээс Кубын хуулиар хийсэн тооцооллоо илгээсэн байдаг. Харамсалтай нь тухайн тайланд тусгагдаагүй байсныг 40 жилийн дараа судлаач Дэвид Батлер (David Butler) олж дахин эргэлтэд оруулсан байна. Кубын хуулиар анх улс төрийн намын авсан саналтай суудал авах харьцааг тооцоолж байжээ. Тэрээр улс төрийн намуудын санал А:В байвал суудлын харьцаа $A^3:B^3$ байх талаар магадлал тооцоолсон байдаг.

Энэхүү тооцоолол бодит болох нөхцөл нь улс төрийн тогтолцоонд хоёр намын систем үйлчлэх үед юм. Түүний энэ тооцоолол загварчлал хийж үзэхэд биелдэг ба улс төрийн шинжлэх ухаанд псефологийн салбар хөгжихөд суурь болсон⁴⁰.

Улмаар энэ зүй тогтлыг ашиглан парламентын хэмжээ (үр дүнтэй ажиллах), гишүүдийн зохист тоог тодорхойлох арга зүй болгон хөгжүүлсэн нь 1960, 70-аад оноос ихтэй байдаг.

1. Куб язгуурын хууль (Cube root law)

Орчин үед Куб язгуурын хуулиар парламентын хэмжээг судалсан гол төлөөлөгч нь судлаач Таагепера (Rein Taagepera) юм. Түүний судалгааны үр дүн нь парламентын үр ашгийг дээшлүүлэхэд оршиж байсан. *Парламент үр ашигтай байхын тулд гишүүд сонгогчид болон гишүүд хоорондоо зарцуулах цаг тэнцүү байх ёстой гэж үзэж байжээ.* Тодруулбал энэ арга зүйн гол мөн чанар нь нэг гишүүний бусад гишүүдтэй харилцах харилцааны үр ашиггүй тоог багасгах нь парламентын үр дүнтэй байдалд нөлөөлнө гэж үзсэн⁴¹.

Судлаач Таагепера хууль тогтоох байгууллагын зохист хэмжээг (the optimal size of assemble) олохын тулд дараах хүчин зүйлүүдийг тооцсон байдаг. Үүнд:

- Хүн амын тоо
- Эдийн засгийн хөгжлийн түвшин
- Нийгмийн шилжилтийн түвшин
- Үндэстний бие даасан байдал, тусгаар тогтнол
- Сонгуулийн арга: сонгуулийн тогтолцоо, томилгоо хийх байдал
- Парламентын чадамж, чиг үүрэг: шийдвэр гаргадаг эсэх, зөвлөлдөг эсэх, зөвхөн гараа өргөдөг эсэх
- Эртний уламжлалт төрийн чуулган, зөвлөлөөс тогтсон хэв маяг байдаг эсэх
- Хувь хүний болон үндэсний онцлог⁴² зэрэг болно.

Түүний тооцооллын үр дүнд дараах тэгшитгэлийг анх санал болгосон. Энэхүү тэгшитгэл нь ассамблей буюу парламентын зохист хэмжээг илэрхийлэх юм.

⁴⁰ "Cube Rule," *Nuffield College, University of Oxford*, accessed June 8, 2022, <https://www.nuffield.ox.ac.uk/people/sites/the-david-butler-archive/psephology/cube-rule/>

⁴¹ Raphael Godefroy, Nicolas Klein, "Parliament Shapes and Sizes," *Economic Inquiry*, (2018):3, <https://raphael-godefroy.github.io/pdfs/parliaments.pdf>

⁴² Rein Taagepera, "The size of national assemblies," *Social Science Research, Volume 1, Issue 4*, (1972): 385-401, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0049089X72900841>

$$A = (2 LWP_0)^{1/3} N$$

A нь ассамблей, L нь нийт хүн амын тоо P_0 дэх бичиг үсэг тайлагдсан насанд хүрэгчдийн тоо, W нь хөдөлмөрийн насны хүн ам, N- дээрх хүчин зүйлсийг тооцон тоон утгаар илэрхийлнэ.

Судлаач Таагепера 1965 оны судалгааны бүтээлдээ тухайн үеийн БНМАУ-ын АИХ-ын зохист хэмжээг тооцоолсон байдаг (Хүснэгт.3).

Судалгааны үр дүнд манай хурлын зохист хэмжээ дэлхийн дунджаас их гарч байжээ.

$$A = (2 * 0.58 * 0.64 * 1,000,000)^{1/3} * 3.1 = 287$$

Хүснэгт 2.3. БНМАУ-ын АИХ-н гишүүдийн тоо зохист хэмжээтэй эсэх

Улс	Хурлын хэмжээ: A (Assembly size)	Хүн амын тоо P_0 (сая)	Насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалт L (%)	Хөдөлмөрийн насны хүн ам W (%)	Хурлын зохист хэмжээ (Дэлхийн дундаж нь 1-тэй ойртох)
БНМАУ	287	1 сая	58	64	3.1

Эх сурвалж: Rein Taagepera, "The size of national assemblies," *Social Science Research, Volume 1, Issue 4, (1972):397*

Одоо харин энэхүү $A = (2 LWP_0)^{1/3} N$ тэгшитгэлийг ашиглан одоогийн парламентын зохист хэмжээг тооцож үзье (Хүснэгт.4). Үүний тулд тэгшитгэлийн өгөгдлийг дараах байдлаар оруулж авлаа. Тоон утгуудыг статистик мэдээллийн хамгийн сүүлийн үзүүлэлтийг авсан болно.

Үүнд:

- Хүн амын тоо $P_0 = 3,409,939$
- Бичиг үсэг тайлагдалт $L = 98\%$
- Хөдөлмөрийн насны хүн амын тоо $W = 60.7\%$
- Хурлын зохист хэмжээ $N = 1$ (дэлхийн дундаж утгаар авлаа)

$$A = (2 LWP_0)^{1/3} N \text{ тэгшитгэлд орлуулбал } A = (2 * 0.98 * 0.6 * 3,409,939)^{1/3} * 1 = 154.4$$

Энэхүү $A = 154.4$ гэдэг тоон утга нь манайд байх ёстой парламентын хэмжээ буюу гишүүдийн тоог илэрхийлж байна. Гэтэл гишүүдийн тоо 76 байгаа нь 2 дахин бага буюу хурлын зохист хэмжээ алдагдсан байгааг нотлон харуулж байна.

Хүснэгт 2.4. Парламентын байх ёстой зохист хэмжээ

Улс	Парламентын хэмжээ	Хүн амын тоо P_0 (сая)	Насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалт L (%)	Хөдөлмөрийн насны хүн ам W (%)	Хурлын зохист хэмжээ (Дэлхийн дундаж нь 1-тэй ойртох)
Монгол	154.4	3,409,939	98	60.7	1

Таагепера парламентын зохист хэмжээнд нөлөөлдөг хүчин зүйлүүдийн талаар судлан гаргасныг өмнөх нүүрэнд дурдсан болно. Зарим нэгэн хүчин зүйлсээр эхний А-г олдог тэгшитгэлийг нотолсон байдаг. Тухайлбал:

2. Хүн амын тоо парламентын хэмжээнд нөлөөлөх нь

Хүн амын тоо парламентын хэмжээнд нөлөөлөх чухал хэмжигдэхүүн болохыг нотолсон. Түүний судалгаанд хамрагдсан нийт улсуудын хүн амын тоо парламентын хэмжээ хоёр эерэг хамааралтай гарсан байдаг⁴³. Үүнийг тооцсон тэгшитгэл нь $A = (P_0)^{1/3}$ юм. Манай улсын тоон утган дээр авч үзвэл $A = 3,409,939^{1/3}$ $A=150.5$ буюу **151 гишүүнтэй байхаар** гарч байна.

3. Парламентын хэмжээ үр дүнтэй байх загвар

Парламентын загварыг гаргахын тулд хурлын танхим дахь харилцааны суваг буюу хэчнээн үйл ажиллагаа, гишүүдтэй холбогдох болон иргэдтэй холбогдож байгааг тодорхойлох ёстой. Судлаач Таагепера таамаглалаа батлахын тулд P_0 нийт хүн амын тоонд P гэсэн идэвхтэй улс төрийн гишүүдтэй, гишүүд хоорондын харилцааны сувгийг C хэмээгээд дараах тэгшитгэл $C=1/2 P (P-1)$ -г⁴⁴ гаргасан. Энэхүү тэгшитгэлд C утга хүн амын өсөхийн хэрээр нэмэгдэх магадлалтай гэж тооцдог.

Улмаар түүний тооцооллын гол нотолгоо нь хүн амын тоонд суурилсан парламентын загварын хамгийн сайн хэлбэрийг $A=P$ байх үед гэж үзсэн. Энэ байдал нь C утга нь хамгийн зохист хэлбэртэй үед хэрэгжинэ. Энд A буюу парламентын гишүүний тоо, P буюу идэвхтэй улс төрчийн тоо юм.

Хэрвээ $A=P$ ёстой гэж үзвэл манай зохист хэмжээ нь **76 гишүүн=76 идэвхтэй улс төрч** гэвэл нийт 152 хүн л улс төрийн идэвхтэй байх тоо гарч байна. Гэтэл хүн амын тоо нэмэгдэх бүрд C утга өсөх ёстой байтал энэ харьцаа ажиллахгүй болно. Харин өмнө бодож олсон $A=154.4$ болон $A=150.5$ утгуудаар орлуулж үзвэл $A=P$ нь $154=154$ эсвэл $151=151$ гарах ба нийлбэр нь 308 болон 302 гэсэн улс төрийн идэвхтэй иргэдийн тоог илэрхийлнэ. Энэ нь манай хүн амын 0.1 хувийг илэрхийлэх юм. Мөн 2022 оны байдлаар Дээд Шүүхэд бүртгэлтэй улс төрийн намуудын нийт гишүүдийн тооноос хоёр дахин бага тоо гарч байгааг анзаарах хэрэгтэй болов уу.

Дээрх маягаар судлаач Таагепера магадлал бүрийг тооцон парламентын хэмжээг нийт хүн амын тооны куб язгуурыг олох замаар гаргах боломжтой буюу бусад нөхцөлийг тодорхой түвшинд тооцсон тул магадлал өндөр гэдгээ судалгаагаар нотолсон. Өдгөө тус тэгшитгэлийг Куб язгуурын хууль (Cube root law)⁴⁵ гэж нэрлэдэг. Тэгшитгэл $S = P^{1/3}$ нь эсвэл $A = P_0^{1/3}$ хэмээн тэмдэглэн гишүүдийн тоог тооцоолж байна.

Манай улсын хувьд 2021 оны статистикаар нийт хүн амын тоо 3,409,939, үүнийг куб язгуурын хууль ашиглаж бодвол 150.515839 буюу 151 гэсэн тоо гарч байна. Энэ нь манай улсын парламентын гишүүний зохист тоог илэрхийлж байгаа юм.

⁴³ Ibid, 386.

⁴⁴ Ibid, 388.

⁴⁵ Taagepera, R. 1972. The size of national assemblies. Social science research, 1(4): 385–401.

Дээрх гишүүдийн тоог төлөөлөх иргэдийн тоотой шууд харьцуулж үзвэл $3,409,939:151=22582.3775$ болж байна. Өөрөөр хэлбэл нэг гишүүн 22,582 хүнийг төлөөлж ажиллах нь зохист хэмжээ байх магадлалтай юм.

Улмаар манай улстай ойролцоо хүн амтай болон пост коммунист улсуудын парламентын хэмжээг харьцуулан үзье. Хүснэгт.5-с харахад нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо 28-39 мянган хооронд байна. Үүнийг Куб язгуураар тооцож үзэхэд ойролцоо суудлын тоо гарч байгааг харах боломжтой. Энэ нь Куб язгуур хууль гэдэг нь парламентын хэмжээ болон хүн амын тоотой $1/3$ -тай тэнцүү экспонент бүхий түгээмэл эрх мэдлийн, эрх зүйн хамаарал байдаг гэсэн санааг баталж байна⁴⁶.

Хүснэгт 2. Пост коммунист улс орнуудын парламентын хэмжээ

Улсын нэр	Хүн ам	Гишүүдийн тоо	Куб язгуур	1 гишүүн төлөөлөх иргэдийн тоо
Армен	3,000,000	107	144	28,037.38
Молдав	4,000,000	101	158	39,603.96
Гүрж	4,000,000	150	158	26,666.67
Норвеги	5,425,270	169	175	32,102.19
Словак	5,500,000	150	176	36,666.67
Финлянд	5,541,000	200	180	27,705.00
Денмарк	5,792,000	179	179	32,357.54
Сингапур	5,900,000	104	180	56,730.77
Унгар	9,600,000	119	212	80,672.27
Швед	10,353,442	349	217	29,666.02
Чех	10,700,000	200	220	53,500.00

Мөн олон улсад парламентын нэг танхимтай 150 орны парламентын хэмжээ дунджаар 150 гишүүнтэй байна. Хүн ам нь 1 саяас дээш 10 саяас доош хүн амтай улс орнуудын ардчилсан парламенттай улс орнуудын Их Хурал дунджаар 125 гишүүнтэй байгаа нь манай улсын гишүүдийн тоо цөөн байгааг илтгэх статистик үзүүлэлт болох юм.

II. Үндсэн хуульдаа парламентын гишүүдийн тоо болон төлөөлөх иргэдийн тоог тусгадаг эсэх

Улс орнууд төрийн эрх мэдэл хуваарилалтыг Үндсэн хуульдаа тодорхой тусгаж өгсөн байдаг ч гишүүдийн тоо эсвэл нэг суудлыг төлөөлөх иргэдийн тоог тусгасан эсэх нь харилцан адилгүй юм. Судалгааны хүрээнд дараах улсуудыг пост коммунист болон бусад гэсэн хэлбэрээр ангилан Үндсэн хуульдаа хэрхэн бичсэн талаар тоймлон үзүүлж Хавсралт.2-оор хавсаргав. Мөн ардчилсан засаглалд шилжсэн он цагийн хувьд ардчиллын анхны давлагааны улс болон хоёр дахь, гуравдахь давлагааны улсуудын 14 кейсийг⁴⁷ оруулсан болно.

⁴⁶ Gamberi, L., Förster, Y. P., Tzani, E., Annibale, A., & Vivo, P. (2021). Maximal modularity and the optimal size of parliaments. *Scientific reports*, 11(1), 14452. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-93639-1>

⁴⁷ Huntington, Samuel P, "Democracy's third wave," *Journal of democracy* 2.2 (1991): 12–34, <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>

Дараах Хавсралт.2-аас харахад улс бүр өөрийн онцлогт тааруулсан тогтолцоог ашиглаж байна. *Ардчилсан засаглалд түрүүлэн шилжсэн буюу хөгжингүй ардчилалтай улс орнуудын хувьд нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо их байхад ардчиллын гурав дахь давлагааны улсуудын хувьд нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо бага байгааг харах боломжтой байна.* Улмаар пост коммунист болон хөгжингүй ардчилалтай улсуудын гол ялгаа нь нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог Үндсэн хуульдаа бичсэн эсэхэд байна. Хүснэгт.6-аас харахад ардчиллын анхны давлагааны улсууд буюу бидний туршлагаа болгон хардаг хөгжингүй улсууд Үндсэн хуульдаа нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог бичсэн байдаг байна.

Дээрх улсуудын гишүүдийн тоог Куб язгуурын хуулиар хүн амын тоотой харьцуулахад бодит гишүүдийн тооноос дээш, доошоо 15%-ийн зөрүүтэй парламентын гишүүдийн тоо гарч байна. Энэ нь Куб язгуурын хуулийн үйлчлэх чадамжийг нотлон харуулж байна гэж хэлэх боломжтой.

Мөн парламентын нэг гишүүн хүн амын хэдэн хувийг төлөөлөх нь оновчтой байх талаар хувьчилж үздэг хандлага байдаг. Тухайлбал Пост коммунист орнуудын парламентын 1 гишүүн дунджаар нийт хүн амын 0.7 хувийг төлөөлдөг байна.

Харин Монгол Улс нь пост коммунист орон бөгөөд 2022 оны байдлаар УИХ-ын нэг гишүүн нийт хүн амын **1.3** хувийг төлөөлдөг нь харьцангуй өндөр юм. Иймээс нэг гишүүний иргэдийг төлөөлөх зохист харилцааг зайлшгүй анхаарч харах хэрэгтэй байгааг тоон утга үзүүлж байгааг анхаарах ёстой.

Хүснэгт 3. Пост коммунист орнуудын 1 парламентын гишүүний төлөөлөх хүн амын хувь

№	Улс	Парламентын гишүүдийн тоо	Нийт хүн амын тоо	Парламентын 1 гишүүнд ноогдох хүн амын тоо	Парламентын 1 гишүүний төлөөлж буй хүний амын хувь
1	Болгар улс	Үндэсний Ассамблей- 240 г	6,847,223	28,530	0.4%
2	Гүрж улс	Парламент-150	3,974,345	26,495	0.6%
3	Латви улс	Саймийн танхим-100	1,845,906	18,459	1%
4	Литва улс	Сеймийн танхим-141	2,648,807	18,785	0.7%
5	Эстони улс	Рийгикогу- 101	1,328,257	13,151	0.9%
6	Словения улс	Үндэсний зөвлөл-40 Үндэсний хурал-90	2,079,354	15,995	0.8%
7	Чех улс	Депутатуудын танхим- 200 Сенатын танхим-81	10,737,951	34,252	0.3%

8	Польш улс	Сеймийн танхим-460	37,786,481	82,144	0.2%
9	Монгол улс	УИХ- 76	3,409,939	44,867	1.3%

Эх сурвалж: Стратеги академи судалгааны ажлаас

III. Манай улс хууль тогтоох байгууллагын гишүүдийн тоог үндсэн хуульдаа тусгаж ирсэн туршлага

Манай улсын хувьд 1924 онд анхны Үндсэн хуулийг баталсан мөчөөс хойш өнөөдрийг хүртэл дөрвөн Үндсэн хуулийг баталсан. Судалгааны хүрээнд манай улс Үндсэн хуульдаа гишүүдийн тоо, нэг суудлын төлөөлөх иргэдийн тоо зэргийг хэрхэн тусгасан, ямар зарчим барьдаг байсан талаар тоймлон харуулахыг зорилоо.

А. БНМАУ-ын 1924 оны Үндсэн хууль

Тус хуульд төрийн эрх барих төлөөллийн байгууллагыг Улсын Их Хурал хэмээн нэрлэсэн. 2 дугаар бүлгийн 7-д “Улсын Их Хурал бол олон аймаг ба хот, жич ардын цэргийн төлөөлөгчид хуралдах бөгөөд тоог төлөөлөгчид сонгох газрын хүн амын олон цөөнийг үзэж нэгэн жилийн хугацаагаар сонговол зохино”⁴⁸ хэмээн заасан байна. Улсын Их Хурлын төлөөлөгчдийг сонгох тухай дүрмийг баримтална хэмээжээ. Мөн 2 дугаар бүлгийн 10-т “Улсын Их Хурал нь гучин гишүүдийг сонгож, Улсын Бага Хурлыг байгуулна”⁴⁹ гэсэн байна.

Анхны Үндсэн хууль батлах үеийн УИХ-ын төлөөлөгчид 90 гишүүн байсан. Манай улс хүн амын анхны тооллогоо 1918 онд хийж нийт хүн амын тоо 647,500⁵⁰ хэмээн албан ёсоор бүртгэгдсэн байдаг. Тухайн үеийн нэг гишүүний төлөөллийн тоог тооцож үзвэл $647,500:90=7194$ иргэн гэж гарч байна.

Б. БНМАУ-ын 1940 оны Үндсэн хууль

Тус хуулийн 3 дугаар бүлэгт засгийн эрх барих дээд байгууллагыг Улсын Их Хурал хэмээсэн байдаг. Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлгийн 14-т “Улсын Их Хурал бол хот ба аймгийн хурлуудаар хүн амын 1500 хүн тутмаас нэг төлөөлөгчөөр сонгогдсон хот, аймгийн хөдөлмөрчин ард олон ба ардын хувьсгалт цэргийн албан хаагчдын төлөөлөгчдөөс байгуулагдана”⁵¹ гэж заасан. Манай улсын 2 дахь хүн амын тооллого 1935 онд зохион байгуулагдаж 732,800⁵² мянган хүн тоологдсон байна. Үндсэн хуульд заасан 1500 хүн тутмаас нэг төлөөлөгч гэж үзвэл $732,800:1500=488.5$ төлөөлөгчийг УИХ-д илгээдэг байжээ.

⁴⁸ “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1924 он)”, 2021 оны 6 сарын 10-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1924.html>

⁴⁹ Мөн тэнд.

⁵⁰ “Иргэний бүртгэлийн түүхэн тойм,” 2021 оны 6 сарын 1-нд үзсэн, <https://burtgel.gov.mn/Иргэний-бүртгэлийн-түүхэн-тойм>

⁵¹ “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1940 он)”, 2021 оны 6 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1940.html>

⁵² “Монгол улсын хүн амын өсөлт,” *Монголын түүхийн тайлбар толь*, 2021 оны 6 сарын 5-нд үзсэн, <https://mongoltoli.mn/history/h/712>

Үндсэн хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 18-д “Бага Хурлыг Их Хурлаас хүн амын 10000 хүн тутмаас нэг гишүүнээр хэмжээ тогтоон 3 жилийн хугацаагаар сонгоно”⁵³ гэсэн байна. Үүнийг тооцож үзвэл $732,800:10000=73.2$ төлөөлөгчийг УИХ-аас сонгодог байжээ.

В. БНМАУ-ын 1960 оны Үндсэн хууль

Тус хуулийн нэгдүгээр бүлгийн 3-т “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын засгийн бүх эрх хөдөлмөрчин ард түмний мэдэлд байна. Хөдөлмөрчин ард түмэн өөрийгөө төлөөлсөн ардын депутатуудын хурлаар уламжлан засгийн эрх барина”⁵⁴ хэмээжээ. Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 21-т “БНМАУ-ын иргэд нь дөрвөн мянган хүн тутмаас нэг депутат байхаар бодож сонгуулийн тойргууд байгуулж Ардын Их Хурлыг сонгоно”⁵⁵ хэмээсэн ба бүрэн эрхийн хугацаа 3 жил байсан. Манай улсын 1963 оны хүн амын тооллогоор 1,017,100⁵⁶ мянган хүн тоологдсон буюу 20 дугаар зуунд сая давсан анхны тоон үзүүлэлт байжээ.

Үндсэн хуульд заасны дагуу төлөөлөгчийг тооцож үзвэл $1,017,100:4,000=254.2$ төлөөлөгчийг АИХ-д илгээж байсан байна. Хамгийн сүүлийн 1990 оны АИХ гэхэд 430 төлөөлөгчидтэй байсан.

Г. 1992 оны ардчилсан Үндсэн хууль

Тус хуулийн гуравдугаар бүлэгт төрийн эрх барих дээд байгууллагыг Монгол Улсын Их Хурал хэмээн заасан. Гуравдугаар бүлгийн 21.1-т “Улсын Их Хурал нэг танхимтай, далан зургаан гишүүнтэй байна”, сонгуулийн журмыг хуулиар тогтооно гэсэн байдаг. Шинэ Үндсэн хуулийг батлахад өмнөх гурван хуулиас ялгаатай нь гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог оруулж өгөөгүйд оршино. Хэрвээ 1992 оны хүн амын тоогоор нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог тооцож үзвэл $2,158,362 : 76=28,399.5$ гэсэн тоон утга гарч байна. Өмнөх гурван Үндсэн хуулийн хүчин төгөлдөр байх үеийн хүн ам одоогийн хүн амын тоотой харьцуулах нь мэдээж зохимжгүй байна.

Гэвч нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог өнөөдөр төлөөлж байгаа иргэдийн тоотой харьцуулахад хэд дахин өөр байгааг харах боломжтой байна. Тухайлбал 1992 оны Үндсэн хуулийн дагуу 2021 оны хүн амын тоотой харьцуулахад нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо 44,867.6 хүрсэн байна.

Энэ нь хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хуулийн хүрээнд гишүүдийн тоог дахин тооцоолох шаардлага зүй ёсоор байгааг илтгэнэ. Дээрх үндэслэлийг дараах байдлаар нэгтгэн Хүснэгт.6-р үзүүлье.

⁵³ “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1940 он)”, 2021 оны 6 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1940.html>

⁵⁴ Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1960 он)”, 2021 оны 6 сарын 5-нд үзсэн, <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1960.html>

⁵⁵ Мөн тэнд.

⁵⁶ “Монгол улсын хүн амын өсөлт,” *Монголын түүхийн тайлбар толь*, 2021 оны 6 сарын 5-нд үзсэн, <https://mongoltoli.mn/history/h/712>

Хүснэгт 4.1. Үндсэн хуульд гишүүний тоо болон төлөөлүүлэх иргэдийн тоог тусгасан байдал

№	Үндсэн хууль батлагдсан он	Гишүүний тоог тусгасан	Нэг төлөөлөгчийн төлөөлөх иргэдийн тоог тусгасан	Нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо (батлагдсан оны хүн ам)
1	1924 оны хууль	- Анхны УИХ нь 90 төлөөлөгчтэй - Улсын бага хурал 30 төлөөлөгчтэй		Нэг гишүүн 7,194 иргэнийг төлөөлөхөөр баталсан
2	1940 оны хууль		УИХ нь 1500 хүн тутамд 1 төлөөлөгч, Бага хурал нь 10000 хүн тутам 1 төлөөлөгч	1 гишүүн 1,500 иргэн төлөөлөх нийт 488 гишүүнтэй
3	1960 оны хууль		4000 мянган хүн тутамд 1 төлөөлөгч	1 гишүүн 4,000 иргэн төлөөлөх нийт 254 гишүүнтэй
4	1992 оны хууль	76 гишүүн		1 гишүүн 28,399.5 иргэн төлөөлөх

Дээрхээс харахад манай улс ардчилсан засаглалаас өөр хэлбэрийн засаглалтай байсан ч төрийн эрх барих дээд байгууллагын хэмжээ, гишүүдийн тоог тодорхой түвшинд тооцон хуульдаа тусгадаг байжээ.

V. УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх эсэх

Даниел Вебстер 170 жилийн өмнө төгс шударга шийдлийг олох маш хэцүү ч өчүүхэн төдий байсан ч төгс төгөлдөрт ойртох нь чухал юм. Мөрдөх зарчмыг сонгох, харилцан буулт хийх нь эцсийн дүндээ улс төрийн хууль ёсны асуудал тул тухайн улсын хууль тогтоогчид үүнийг хийх, хийж сурах ёстой. Бидний зорилго бол сонголтуудын үр дагаврыг үнэн зөвөөр тодруулах явдал юм⁵⁷ хэмээсэн байдаг. Энэхүү үзэл санааны дагуу бидний хувьд 1992 онд Үндсэн хуулиа батлах үед парламентын бүтэц, хэмжээ, гишүүдийн тоо, нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоо, тэдний харьцааг хэрхэн тооцож гаргасан нь өнөөгийн парламент буюу улс төрийн шийдвэрийн үр дүн гэдгийг санах ёстой.

Үндсэн хуулийг батлах үеийн үйл явц, хурлын тэмдэглэлээс харахад хууль тогтоох байгууллагад төлөөлөн сонгогдох гишүүдийн тоог дараах байдлаар авч үзэн хэлэлцсэн байна. Тухайлбал 1989-1990 оны хооронд нийт 19 төсөл⁵⁸ боловсруулсан байжээ. Гишүүдийн тооны хувьд 76, 102⁵⁹, 120-150⁶⁰ гэсэн хувилбарууд дээр санал хуваагдсан байна. УИХ-ын гишүүдийн тоог тооцож гаргахдаа дараах үндэслэлүүдийг барьсан байдаг. Үүнд:

⁵⁷ Michael L. Balinski & H. Peyton Young., *Fair Representation - Meeting the Ideal of One Man One Vote.*(Brookings Institution Press, 2001) :10.

⁵⁸ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 5 дахь боть*, № 1991 оны 11 дугаар сарын 16-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 132-33.

⁵⁹ Мөн тэнд.

⁶⁰ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 7 дахь боть*, № 1991 оны 12 дугаар сарын 2-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 598.

- Тухайн үеийн сонгуулийн тойрог, засаг захиргааны нэгжийн хувьд 18 аймаг, Улаанбаатар хот гэсэн олон мандаттай тойргоор тооцон үзээд 90 мянгаас доош хүн амтай аймгаас 2 төлөөлөл, түүнээс дээш хүн амтай аймгаас 4 төлөөлөл, Улаанбаатар хотоос 20 төлөөлөл нийт 76 гишүүн
- Эсвэл 90 мянгаас доош хүн амтай аймгаас 4 төлөөлөл, 90 мянгаас дээш хүн амтай аймгаас 6 төлөөлөл, Улаанбаатар хотоос 20 төлөөлөл нийт 102 гишүүн⁶¹
- Хүн ам, нийгмээ төлөөлөх чадварыг тооцож үзээд 26 мянган хүнээс сонгогдох энэ тохиолдолд 50-75 гишүүнтэй байх⁶²
- Хоёр танхимтай байгаад 64 нь орон нутгаас, 64 нь хотоос байх нийт 128⁶³ гишүүнтэй байх гэсэн саналууд яригдаж байжээ. Тодруулбал гишүүдийн тооны хувьд дөрвөөс таван янзын тоон утгыг авч үзсэн байна.

Дээрх гишүүдийн тооны саналуудаас Үндсэн хуулийн төсөлд “Улсын Их Хурал нэг танхимтай, байнгын ажиллагаатай, 75 гишүүнээс бүрдэнэ”⁶⁴ гэсэн нь санал нэлээдгүй хүчтэй дэмжигдэж байжээ. Улмаар 1991 оны 12 сард Монгол Улсын Үндсэн хуулийг хэлэлцэн батлах явцад санал хураалтаар үлдсэн 102 хэмээх тоог дахин хоёрдугаар хэлэлцүүлгээр оруулсан боловч 76 гишүүн болгосон байна⁶⁵. Үндсэн хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлүүдийг уншихад засаг захиргааны нэгж, хүн амын тоо, сонгуулийн тогтолцоо зэргийг үндэслэн гишүүдийн тоог тодорхойлж байжээ.

Үүнийг Куб язгуурын хуулиар тооцож үзвэл 1988 оны хүн амын тооллогоор 2 сая иргэнтэй байсан гэвэл $A=125.9$ буюу 130 орчим мандатын тоо гарч байна. Төсөл хэлэлцэгдэж байх үед 102, 128 гэсэн тоонууд санал болгож байсан нь илүү зохист хэмжээг хангаж чадсан тоо байжээ. 1992 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн талаарх хэлэлцүүлэг болоход УИХ-ын гишүүдийн тооны өөрчлөлтийг хэд хэдэн удаа өөрчлөх санал гарсан байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд өөрчлөлт хийх саналууд 2000, 2011, 2012, 2015, 2017 онуудад гарч байсан.

2012 онд С. Батболд гишүүн өргөн мэдүүлсэн Үндсэн хуулийн төсөлд дараах томъёолол орсон байсан. Үүнд:

- Монгол Улсын Их Хурал нь 108 гишүүн бүхий Төлөөлөгчдийн танхим, 51 гишүүн бүхий Үндэсний зөвлөл гэсэн хоёр танхимтай байх зарчмын өөрчлөлтийг оруулах гэжээ. Гол үндэслэл нь хүн амын тоотой харьцуулсан байна⁶⁶.

2015 онд Н. Батбаяр гишүүн өргөн барьсан Үндсэн хуулийн төсөлд *УИХ-ын гишүүний тоог 99 болгох санал орсон. Гишүүний тоо нэмэх үндэслэл нь 76 гишүүн дээр нэмэх нь 23 засаг захиргааны нэгжид нэг нэг мандат олгох болно*⁶⁷.

⁶¹ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 5 дахь боть*, № 1991 оны 11 дугаар сарын 16-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 132-33.

⁶² Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 7 дахь боть*, № 1991 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 580.

⁶³ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 7 дахь боть*, № 1991 оны 12 дугаар сарын 2-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 588-589

⁶⁴ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 7 дахь боть*, хуудас 452.

⁶⁵ Д. Лүндээжанцан, *Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт*, 242: БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдааны тэмдэглэл, XXII боть, 10.

⁶⁶ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 5 дахь боть*, № 1991 оны 11 дугаар сарын 16-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 182.

⁶⁷ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 5 дахь боть*, № 1991 оны 11 дугаар сарын 16-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 203.

2017 онд Зөвлөлдөх хэлэлцүүлгийн үеэр Үндсэн хуулийн төсөлд орсон дараах томъёололд гишүүдийн тооны өөрчлөлт орсон байна. Үүнд: Хоёр танхимтай байх, Улсын Бага Хурлын 51 гишүүнийг Ардын Их Хурлын 501 төлөөлөгч томилох⁶⁸ гэсэн төсөл бичигдсэн байжээ.

2019 оны 7 сарын 16-нд тухайн үеийн ерөнхийлөгч асан Х. Баттулгын өргөн барьсан хуулийн төсөлд 140-с доошгүй гишүүнтэй байх үндэслэл гаран, хэлэлцүүлгийн явцад 108 гишүүнээр томъёолсон байсан⁶⁹. Гол үндэслэл нь хүн амын тооны өсөлттэй холбон тайлбарласан байсан.

Дээрх гишүүдийн тоог нэмэх Үндсэн хуулийн төслийн гол үндэслэл нь хүн амын өсөлттэй холбоотой байна. Куб язгуурын хуулиар авч үзсэн ч энэ нь зайлшгүй нэг нөхцөл мөн юм. Тийм учраас өнөөдрийг хүртэлх Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн төслүүдэд гишүүдийн тоог нэмэх санал хүн амын өсөлттэй холбон бодитой тусгагдаж байжээ. Тоо нэмэх бусад үндэслэл, шалтгаанаа оновчтой илэрхийлж чадалгүй татагдсан байх магадлал өндөр юм. Судлаач Таагепера үзэхдээ парламентын хэмжээг том болгохыг жижиг намууд хүсдэг бол бага хэмжээтэй байхыг том цөөн намууд хүсдэг⁷⁰ гэжээ. Өөрөөр хэлбэл гишүүдийн тоог нэмэхгүй байхыг том нам хүсдэг бол жижиг намууд өөр бодолтой байдаг байна. Энэхүү байдал өмнөх нэмэлт өөрчлөлтийн үеэр үйлчилснийг үгүйсгэхгүй юм. Ер нь бол улс төрийн тогтолцооны хөгжил, өөрчлөлтийг авчрах нь эрх баригчдын манлайлал, улс төрчийн эр зоригийн асуудал байна.

Улмаар олон улсын туршлагаас харахад мажоритар сонгуулийн тогтолцооны аль нэг хувилбарыг хэрэглэдэг улсуудын 57 орчим хувь нь сонгуулийн мандат, тойргийн бүсчлэлийг тогтмол хугацаанд хянах ёстой хэмээн үздэг байна. Тухайлбал хамгийн богино хугацаа нь 3 жил, урт нь 12 жил тутам сонгуулийн мандат, тойргийн бүсчлэл, хүн амын тооны зохист харьцааг хянаж үздэг⁷¹ байна. Энэ нь хүн амын өсөлт, бууралттай салшгүй холбоотой юм. Манай улсын хувьд 1992 оноос хойш 30 жилийн турш нэг ч удаа сонгуулийн тойргийн бүсчлэлийг хүн амын тоотой харьцуулан гишүүдийн тооны зохист хэмжээг албан ёсоор хянаж үзсэн судалгаа хийгдээгүй байна.

Нөгөө талаас хууль тогтоох байгууллагын ажлын үр дүн нь төлөөлөн сонгогдсон гишүүд иргэдийн эрх ашгийг илэрхийлэн, бүтээмжтэй ажиллах бодит тоотой хамааралтай байдаг. Энэхүү тоон утгыг өмнөх бүлэгт парламентын хэмжээг тогтоох замаар тооцож үзүүлсэн. Гишүүдийн тоо нь парламент үндсэн чиг үүргээ биелүүлэхэд хэмжээ нь тохиромжтой байгаа эсэх, сонгогчоо төлөөлөх чадамж байгаа эсэх, мөрийн хөтөлбөрийг биелүүлэхийн төлөө ажилладаг эсэх зэргийг сонгуулиас гадна хянах өөр нэг арга хэрэгсэл болдог.

Парламентын гишүүний тоо нь сонгуулийн тогтолцоо, улс төрийн намын хөгжил, гүйцэтгэх эрх мэдлийн институцийн ажиллах хугацаа зэрэгтэй ч салшгүй

⁶⁸ “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга,” *Монгол Улсын Их Хурал*, 2022 оны 6 сарын 5нд үзсэн. https://cdd.stanford.edu/mm/2017/08/BriefingDocument_MongolianApr2017.pdf

⁶⁹ Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж 5 дахь боть*, № 1991 оны 11 дугаар сарын 16-ны өдрийн тэмдэглэл, хуудас 292.

⁷⁰ Taagepera, R. (2007). *Predicting party sizes: the logic of simple electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.

⁷¹ 佐藤 令「諸外国における選挙区割りの見直し」 <https://iss.ndl.go.jp/books/R100000002-I000000047264-00>

холбоотой байдаг. Жишээ нь шинэ ардчилсан шилжилт хийгдсэн улс орнуудын туршлагаас харахад улс төрийн намын тогтолцоо нь төвлөрсөн, цөөн нам давамгайлсан шинжтэй болж хөгждөг байна. Учир нь ардчилсан шилжилтийн үед шинээр бий болсон улс төрийн намууд хүний, санхүүгийн, нийгмийн нөөцгүй буюу байгууллагын хувьд зохион байгуулагдаж чадаагүй байдаг. Энэ нь өмнөх авторитар намыг залгамжлагч шинэ намд ашиг хүртэх боломжийг олгодог болохыг үгүйсгэхгүй⁷².

Улмаар нэг мандаттай тойргийн сонгуулийн тогтолцоо нь орон нутаг том намд амжилттай сонгуульд оролцох боломжийг нэмдэг. Үүнээс улбаалан орон нутгийн хуваагдлыг маш хүчтэй болгодог сул талтай. Сонгуулийн үр дүнд хууль тогтоох байгууллагад нэг нам зонхилж эхэлдэг. Цөөнхийн хувьд улс төрийн зорилгодоо хүрэхийн тулд ардчилсан бус арга замыг ашиглах сонирхол ихэсдэг. Ийм мажоритар сонгуулийн тогтолцоотой улс парламентын гишүүдийн тоо хүн амтай нь харьцуулахад цөөн байвал улс төрчийн ганцаарчилсан тоглолт давамгайлж намын мөрийн хөтөлбөр хэрэгжихгүй болох сөрөг талтай юм.

Мөн УИХ-ын гишүүд хуулийн төсөл санаачлах, хууль батлах ажлаа хийж байгаа ч баталсан хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих ажлаа хийж амжихгүй байгаа нь өнөөдрийн бодит нөхцөл юм. Товчхондоо парламентын дэргэдэх байнгын хорооны ачаалал их байгаа нь нэг гишүүнд ноогдох ажлын хэмжээг ихэсгэн бүтээмжийг сулруулж байна. Монгол улсын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, газар нутгийн хэмжээ, геополитикийн нөхцөл байдал, засаг захиргааны нэгжийн хуваарилалт, байгалийн баялаг, хүн амын өсөлт зэргийг тооцон үзвэл ардчилсан засаглалын институцүүдийн хөгжлийг хурдасгахын тулд парламентын чадавхыг дээшлүүлэхийн тулд манайд УИХ-ын гишүүдийг нэмэх ёстой хэд хэдэн үндэслэл байгаа нь судалгааны үр дүнд гарч байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, судалгаанд дурдагдсан 3-12 жилийн интервалаар сонгуулийн тойргийн бүсчлэл, хүн амын төлөөллийн тооны харьцааг зайлшгүй хянах ёстой байна. Үүний тулд улс орнууд хүн амын тооллого хийх хугацаатайгаа уялдуулдаг байдлыг анхаарах ёстой. Манай улсын хувьд үндэсний хэмжээнд хүн амын тооллого хийхдээ 1988 оноос 10 жилийн интервалтай 4 удаа хийжээ. Хүн амын тоотой харьцуулах гол үндэслэл нь нэг гишүүний төлөөлөх чадамж юм.

Хоёрдугаарт, манай улс нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог Үндсэн хуульдаа зааж ирсэн түүхтэй байна. Өнөөдрийн парламент хүн амын тоотой харьцуулахад хамгийн бага гишүүнтэй байна.

Гуравдугаарт, Куб язгуурын хууль ашиглан нийт хүн амын тоо 3,409,939 куб язгуураас гаргахад 150.515839 буюу 151 гэсэн тоо гарсан. Энэ нь манай улсын парламентын гишүүдийн тоог илэрхийлж байгаа болно.

Дөрөвдүгээрт, парламентын хэмжээг олдог нарийвчилсан аргаар тооцож үзэхэд $A = (2 LWP_0)^{1/3} N$ тэгшитгэлд орлуулбал $A = (2 * 0.98 * 0.6 * 3,409,939)^{1/3} * 1 = 154.4$ буюу 155 гишүүнтэй байж хэмээн хамгийн зөв хэмжээтэй байх үр дүн гарсан. Энэ нь хууль батлагчид үр дүнтэй ажиллах тоон үзүүлэлт юм.

⁷² Sarah Birch. Single-member district electoral systems and democratic transition. Electoral Studies 24 (2005) 286

Тавдугаарт, Олон намын тогтолцоог хөгжүүлэхэд гишүүдийн тоог нэмэх, сонгуулийн тогтолцоог өөрчлөх хэрэгтэй байна. Төлөөллийн ардчиллын гол зарчим иргэдийн дуу хоолой, ашиг сонирхол бүр аль болох хууль тогтоох байгууллагад орж ирэх ёстой юм.

Тиймээс Монгол улсын парламентын гишүүдийг тоог нэмэх нөхцөл онол, практикийн үүднээс шинжлэн судлахад бүрэлдсэн байгааг энэхүү судалгааны үр дүн илэрхийлж байна.

Дүгнэлт

Судлаач Таагепера-н Куб язгуурын хууль нь гишүүдийн тоо, парламентын хэмжээг тооцоолж болохуйц хүлээн зөвшөөрөгдсөн арга болохыг өнөөг хүртэл энэ чиглэлийн судлаачид бүгд хүлээн зөвшөөрдөг. Гэхдээ гишүүдийн тоог тодорхойлохын тулд өөр хүчин зүйлсийг тооцох ёстой гэсэн хандлага мэдээж хүчтэй байна. Учир нь Таагеперын Куб язгуурын хууль зайлшгүй бол хүн амын тоо өсөх бүрд гишүүдийн тоо даган өөрчлөгдөх ёстой юм. Бодит байдал дээр улс орнууд ойр ойрхон парламентын гишүүдийн тоог өөрчлөх боломжгүй байдаг. Иймд зайлшгүй бусад хүчин зүйлсийг тооцон хамгийн зохист тоог олох ёстой хэмээх хандлага байх нь гарцаагүй юм.

Улмаар гишүүдийн тоонд нөлөөлдөг бодит хүчин зүйлийн нэг нь сонгуулийн тогтолцоо юм. Сонгуулийн тогтолцоог улс төрийн нам олонх болсон цагтаа өөрсдийн саналын хувийг ихэсгэх зорилгоор өөрчилдөг хандлага ажиглагддаг. Гэвч олонх болсон намыг сонгогчдын дийлэнх олонх дэмжээгүй байхад сонгуульд ялсан байвал тус сонгуулийн тогтолцоо хэвийн бус улс төрийн тогтолцоо гажуудсаныг илэрхийлэх юм⁷³. Энэ сонгуулийн тогтолцооны гажуудал буюу санал авсан эрх ашгийн төлөөлөл нь хууль тогтоох байгууллагад орохгүй байгаа нь гишүүдийн тоотой шууд хамааралтай байдаг.

Улмаар онолын хандлагаар бол парламентын гишүүдийн тоо бага байх нь бодлогын алдаа гарах магадлал өндөрсөнө гэж үздэг⁷⁴. Парламентын гишүүдийн тоог зохист болгох нь хууль тогтоох байгууллага доторх олонх цөөнхийн тэнцвэртэй харилцааг бий болгоно. Учир нь гишүүдийн тоо ихсэх буюу парламентын хэмжээ томроход том намуудын суудлын хувь буурдаг талтай. Үүнийг микромега дүрэм (micromega rule) буюу том намд ашигтай байдал үүсгэхгүй гэж үздэг. Гэхдээ сайн үр дүн нь намуудын тэнцвэрт байдал дотоод ардчилалд нөлөөлөх, хувь улс төрчийн тоглолт, кнопын эрх мэдлийг шууд бууруулдаг байна. Товчхондоо нэг гишүүний эрх мэдлийг багасгаж, улс төрийн намын хөгжилд үнэтэй хувь нэмэр оруулна.

Гишүүдийн тоонд нөлөөлдөг хүчин зүйлийн нэг нь эдийн засаг юм. Ялангуяа төсвийн асуудалдээр гишүүдийн тоо цөөнх байгаад сонгуулийн олонхын тогтолцоотой үед зөвхөн тойргийн асуудалд анхаардаг гишүүд байна. Иймээс үндэсний хэмжээнд бодлого хэлэлцүүлж, үр өгөөжтэй хууль батлуулж, гишүүний үүргээ биелүүлдэг байлгахын тулд тоо нэмэх шаардлага зүй ёсоор бий болсон байна.

Мөн гишүүдийн тоонд нөлөөлөх хүчин зүйлс нь улсын газар нутгийн хэмжээ, геополитикийн онцлог, хүн амын нягтрал юм. Улсын хэмжээ нь жижиг байх тусмаа

⁷³ Colomer, J. M. (2004). Handbook of Electoral System Choice. Houndmills: Palgrave Macmillan.

⁷⁴ Colomer, J. M. (2004). Handbook of Electoral System Choice. Houndmills: Palgrave Macmillan, p.3.

иргэд нийгмийн харилцаанд оролцох боломж ихтэй байдаг. Сонгуулийн хувьд жижиг улс байх тусмаа ирцийг идэвхжүүлэх, улс төрийн тогтолцоог хөгжүүлэх боломжтой байдаг. Хүн амын нягтрал ихтэй улс оронд сонгогчдод төвлөрөх, оролцуулахад хялбар юм. Харин газарзүйн нөлөөллийн хувьд бүс нутгийн улс төрийн соёл чухал нөлөөтэй⁷⁵. Манай улсын энэхүү дурдсан нөхцөлүүд бараг байхгүй байгаа тул засаг захиргааны нэгж бүрийн төлөөлөл, иргэн бүрийн дуу хоолой болох гишүүний төлөөллийг тооцох ёстой байна. Улмаар нэг гишүүний хүн амын төлөөлөх хувь нь манай улсад 1.3 %, бусад пост коммунист улсуудын дундаж нь 0.7% байгаа нь манайд хэтэрсэн ачаалалтай байгааг илтгэж байгаа юм.

Дээрх үндэслэлүүд болон судалгааны үр дүнгээс харахад манайд УИХ-ын гишүүдийн тоог нэмэх шаардлага үүссэн байна гэж дүгнэж байна. Гишүүдийн тооны зохист хэмжээг дараах байдалтай байлгах санал дэвшүүлж байна. Үүнд:

Парламентын гишүүдийн тоог тооцоолон гаргах аргуудын хувьд хоёр хандлага оршиж байна. **I дэх хандлага:** нэг гишүүний төлөөллийн чадамжийг тооцоолон гишүүдийн тоог гаргах замаар нийт мандатын тоог тодорхойлох, эсвэл нэг гишүүний төлөөллийн чадамжийг тооцоод дээр нь засаг захиргааны нэгжийн хуваарилалтыг зайлшгүй харгалзан үзэж мандат хуваарилах зарчим барьж байна. Эдгээр аргуудыг дурдвал Жефферсоны арга, Вебстерийн арга, Адамсын арга, Хондтын арга, Хамилтоны арга зэргүүд болно. Энэ бүх аргууд Америкийн Суудал хуваарилалтын хуульд орж ашиглагдаж ирсэн түүхтэй. Мандатын тоог хуваарилахын тулд нэг гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог 30 мянгаас доошгүй байхыг Үндсэн хуульдаа тусгаж өгсөн нь суудлын тоог тодорхойлох суурь өгөгдөл болсон байна. Манай улсын хувьд энэхүү тоон утгыг ашиглавал **3,409,939 :30,000=113.6 буюу 114 гишүүдийн тоо гарч байна.**

II дахь онолын хандлага: парламентын гишүүдийн тооны зохист хэмжээг тооцоод дараа нь мандат хуваарилах хандлага юм. Үүний тулд хүн амын тоонд харьцуулан: а. парламентын хэмжээг тооцоолох, б. парламентын гишүүний тоог олох, в. парламентын гишүүд хоорондоо болон иргэдтэй харилцах үр дүнтэй тоо, хэмжээг олох гэсэн Таагеперагийн гурван тэгшитгэлийн тооцооллыг ашиглана.

А. Парламентын хэмжээг олдог аргачлал нь: $A = (2 LWP_0)^{1/3} N$ тэгшитгэлээр бодно. Өгөгдөл нь: P_0 - Хүн амын тоо, L- Насанд хүрэгчдийн бичиг үсэг тайлагдалтын хувь, W- Хөдөлмөрийн насны хүн амын хувь, N- Парламентын хэмжээний зохист тоо: дэлхийн дунджаар авах

Манайд $A=(2*0.98*0.6*3,409,939)^{1/3} *1=154.4$ буюу 155 гишүүнтэй байж парламентын хэмжээ зохистой байна гэж тооцоологдож байна.

Б. Хүн амын тоонд үндэслэсэн парламентын гишүүний зохист тоог гаргах: $A = (P_0)^{1/3}$ тэгшитгэлээр $A= 3,409,939^{1/3}$ $A=150.5$ буюу 151 гишүүнтэй байх тоо гарч байна.

В. Парламентын гишүүд хоорондоо болон иргэдтэй харилцах үр дүнтэй тоо, хэмжээ: $A=P$ гэсэн зүй тогтол байна. A нь парламентын гишүүдийн тоо, P нь улс

⁷⁵ Lipset, Seymour M. 1981. Political Man: The Social Bases of Politics. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

төрийн өндөр идэвхтэй иргэдийн тоог илэрхийлнэ. Тодруулбал улс төрийн өндөр идэвхтэй иргэний тоо парламентын гишүүний тоотой тэнцүү байх утгыг шаарддаг. Тухайлбал одоогийн парламентаар авч үзвэл 76=76 байх үед нийт 152 улс төрийн өндөр идэвхтэй иргэн байна. Өмнөх тооцооллын үр дүнгээр авч үзвэл 155=155 байх үед нийт 310 болон 151=151 байх үед нийт 302 улс төрийн өндөр идэвхтэй иргэн тухайн нийгэмд байна гэж үзэх боломжтой. Улс төрийн идэвхтэй иргэн ардчилсан нийгэмд хэд байх ёстойг Дээд шүүхэд бүртгэлтэй улс төрийн намын тоо, гишүүдийн тоотой харьцуулж бодох хэрэгтэй.

Дээрх I, II гэж эрэмбэлсэн онолын хандлагын тооцооллоос харахад УИХ-ын гишүүдийн тоог 114, 151, 155 гэсэн тоон утгуудаас сонгох боломжтой. II онолын хандлагын тоонууд ойролцоо утгууд байгаа тул энэ тохиолдолд илүү магадлал өндөр гэж ойлгож болно.

Нэгтгэн дүгнэвэл парламентын хэмжээг тодорхойлогч гол хүчин зүйл болох УИХ-ын гишүүдийн зохист тоог өөрсдийн уламжлал, газар зүй, засаг захиргааны хуваарилалт, сонгуулийн тогтолцоо зэргийг харгалзан үзэж 114, 151, 155 гэсэн тоон утгуудаас сонгох судалгааны үр дүн гарч байна.

Ном зүй:

I. Монгол эх сурвалж:

- Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар. (2022 он). *Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны намрын ээлжит, 2022 оны ээлжит бус чуулганы үйл ажиллагааны болон хүндэтгэлийн хуралдааны танилцуулга (Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, 2022 оны 2 сарын 1)*. Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, УБ хот.
- МАН. (2021 он). *Хүний эрхийн нөхцөл байдал-тулгамдсан асуудал-шийдвэрлэх арга зам судалгааны тайлан*. Хүний эрхийн дэвшилтэт бодлогын хүрээлэн. УБ хот: 2022 оны 6 сарын 1-нд үзсэн. <http://itoim.mn/article/exGyq/30702>.
- *Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1940 он)*. (n.d.). Retrieved 6 дугаар сар, 2022 from <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1924.html>
- *Иргэний бүртгэлийн түүхэн тойм*. (n.d.). Retrieved 6 дугаар сар, 2022 from <https://burtgel.gov.mn/Иргэний-бүртгэлийн-түүхэн-тойм>
- Монгол Улсын Их Хурал. *Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах сэдвийн танилцуулга*. 2022 оны 6 сарын 5-нд үзсэн. https://cdd.stanford.edu/mm/2017/08/BriefingDocument_MongolianApr2017.pdf, УБ хот.
- *“Монгол улсын хүн амын өсөлт,” Монголын түүхийн тайлбар толь*. (n.d.). Retrieved 6 сарын 5-нд үзсэн, 2022 он from <https://mongoltoli.mn/history/h/712>
- Лүндээжанцан, Д. (2014 он). Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. *БНМАУ-ын АИХ-ын 12 дахь удаагийн сонгуулийн II хуралдааны тэмдэглэл*, (XXII боть). УБ хот: Адмон принт.
- Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын Газар. (2022 он). *Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны намрын ээлжит, 2022 оны ээлжит бус чуулганы үйл ажиллагааны болон хүндэтгэлийн хуралдааны танилцуулга*. УБ хот: Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар.

- *Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эх сурвалж* . (2022). УБ хот: Нэпко хэвлэлийн газар.
- (2022). "*National Parliaments*". Inter-Parliamentary Union.
- МАН. (2021 он). *Хүний эрхийн нөхцөл байдал-тулгамдсан асуудал-шийдвэрлэх арга зам судалгааны тайлан*,. Хүний эрхийн дэвшилтэт бодлогын хүрээлэн. УБ хот: 2022 оны 6 сарын 1-нд үзсэн. <http://itoim.mn/article/exGyq/30702>.
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1960 он)", <https://legalinfo.mn/api/front/cons-detail-1960.html>

II. Гадаад эх сурвалж:

- Mashbat, O. (2015). *Constitution: Politics-Law, Checks and Balances*. Ulaanbaatar: Arvaibarkhan LLC.
- Michel Crozier, S. P. (1975). *A Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission: The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press.
- Founders Online. "*Opinion on Apportionment Bill, 4 April 1792*". Retrieved June, 2022 from <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-23-02-0324>
- Inter-Parliamentary Union. Retrieved June, 2022 from National Parliament: <https://www.ipu.org/national-parliaments>
- Colomer, J. M. (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Desilver, D. "*Pew Research Center, U.S. population keeps growing, but House of Representatives is same size as in Taft era*". Retrieved June, 2022 from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/05/31/u-s-population-keeps-growing-but-house-of-representativ>
- Gamberi, L., Förster, Y. P., Tzanis, E., Annibale, A., & Vivo, P. (2021). Maximal modularity and the optimal size of parliaments. . *Scientific reports*, 11(1)(<https://doi.org/10.1038/s41598-021-93639-1>).
- Huntington, S. P. "Democracy's third wave". *Journal of democracy* , 2.2, 12–34. From <https://www.ned.org/docs/Samuel-P-Huntington-Democracy-Third-Wave.pdf>
- Lipset, S. M. (1981). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Michael J. Caulfield. (2010, November). "Apportioning Representatives in the United States Congress - Jefferson's Method of Apportionment". Washington, U.S.
- Caulfield, M. J. (2010, November). "Apportioning Representatives in the United States Congress - Webster's Method of Apportionment,". Washington, U.S.
- Caulfield, M. J. (2010, November). "Apportioning Representatives in the United States Congress - Adam's Method of Apportionment,". Washington, U.S.
- Caulfield, M. J. (2010, November). "Apportioning Representatives in the United States Congress - Hamilton's Method of Apportionment,". Washington, U.S.
- Caulfield, M. J. (2010, November). "Apportioning Representatives in the United States Congress - Lowndes' Method of Apportionment,". Washington, U.S.
- Michael J. Caulfield. (2010, November). "Apportioning Representatives in the United States Congress - Dean's Method of Apportionment,". Washington, U.S.
- Michael J. Caulfield. (2010, November). "Apportioning Representatives in the United States Congress - Hill's Method of Apportionment,". Washington, U.S.
- Michael L. Balinski & H. Peyton Young., . (2001). *Fair Representation - Meeting the Ideal of One Man One Vote*. Brookings Institution Press.

- Rein Taagepera. (1972). "The size of national assemblies,". *Social Science Research*, 1(4), 385-401.
- Birch, S. (2005). "Single-member district electoral systems and democratic transition". *Electoral Studies*, 24 , 286.
- Taagepera, R. (2007). *Predicting party sizes: the logic of simple electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kotanidis, S. (n.d.). Retrieved June, 2022 from "Understanding the d'Hondt method Allocation of parliamentary seats and leadership positions,": [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI\(2019\)637966_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637966/EPRS_BRI(2019)637966_EN.pdf)
- Mike Kenyon, David Lippman. (n.d.). "*Hamilton's method*,". Retrieved June, 2022 from [https://math.libretexts.org/Bookshelves/Applied_Mathematics/Math_in_Society_\(Lippman\)/04%3A_Apportionment/4.02%3A_Hamiltons_Method](https://math.libretexts.org/Bookshelves/Applied_Mathematics/Math_in_Society_(Lippman)/04%3A_Apportionment/4.02%3A_Hamiltons_Method)
- Raphael Godefroy, Nicolas Klein,. (2018). "Parliament Shapes and Sizes,". *Economic Inquiry*,, 1.
- 国会の構成. *The House of Representatives Japan*. accessed June 5, 2022, https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/ko.
From https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/ko
- Cube Rule. (Nuffield College, University of Oxford) Retrieved June, 2022 from <https://www.nuffield.ox.ac.uk/people/sites/the-david-butler-archive/psephology/cube-rule/>
- 国会の構成. *The House of Representatives Japan*. accessed June 5, 2022, https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/ko.
From https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/ko

Хавсралт.1. Жефферсон болон Хамилтон аргын ялгаа

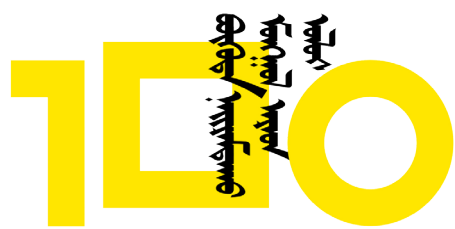
№	Засаг захиргааны нэгж	Хүн амын тоо	Нэг гишүүний төлөөлөх иргэний тоо 44,867	Суудлын хуваарилалт: Хамилтон	Суудлын хуваарилалт: Жефферсон
1	Баян-Өлгий	112,836	2.51489959	3	3
2	Говь-Алтай	57,818	1.28865313	1	1
3	Завхан	72,731	1.6210355	2	2
4	Увс	84,095	1.87431743	2	2
5	Ховд	91,127	2.03104732	2	2
6	Архангай	94,205	2.09965008	2	2
7	Баянхонгор	89,043	1.98459893	2	2
8	Булган	61,943	1.38059153	1	1
9	Орхон	108,713	2.42300577	2	2
10	Өвөрхангай	115,732	2.57944592	3	3
11	Хөвсгөл	136,794	3.04887779	3	3
12	Говьсүмбэр	18,150	0.40452894	0	1
13	Дархан-Уул	107,751	2.40156462	2	2
14	Дорноговь	71,457	1.59264047	2	2
15	Дундговь	46,920	1.04575746	1	1
16	Өмнөговь	71,720	1.59850224	2	2
17	Сэлэнгэ	108,878	2.42668331	2	2
18	Төв	93,468	2.08322375	2	2
19	Дорнод	83,757	1.86678405	2	2
20	Сүхбаатар	64,662	1.44119286	1	1
21	Хэнтий	78,967	1.76002407	2	2
22	Улаанбаатар	1,639,172	36.5340228	37	36
Нийт				76	76

Хавсралт.2. Үндсэн хуулинд гишүүдийн тоо, төлөөлөх иргэдийн тоог бичсэн эсэх

№	Улсын нэр	ҮХ-д гишүүдийн тоог оруулсан эсэх	ҮХ-д 1 гишүүний төлөөлөх иргэдийн тоог оруулдаг эсэх	Хүн амын тоо (Нэг гишүүний төлөөлөх магадлал)
Пост коммунист улс орнууд				
1	Болгар улс	Үндсэн хуулийн 3 бүлгийн 63,64 дүгээр зүйлд: Үндэсний Ассамблей нь 240 гишүүнээс бүрдэнэ. 4 жилийн хугацаатай сонгогдоно.	үгүй	Хүн ам: 6,847,223 (магадлал: нэг суудал төлөөх иргэдийн тоо- 28,530) Куб язгуур: 189 суудал
2	Гүрж улс	Үндсэн хуулийн 3 бүлгийн 49 дүгээр зүйлд: Парламентын 77 гишүүн хувь тэнцүүлж, 73 гишүүн мажоритар аргачлалаар нийт 150 сонгогдоно.	үгүй	Хүн ам: 3,974,345 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 26,495) Куб язгуур: 158 суудал
3	Латви улс	Үндсэн хуулийн 2 бүлгийн 5 дугаар зүйлд: Сайма буюу парламент нь 100 гишүүнээс бүрдэнэ. Сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн аргачлалтай.	үгүй	Хүн ам: 1,845,906 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 18,459) Куб язгуур: 122 суудал
4	Литва улс	Үндсэн хуулийн 5 бүлгийн 55 дугаар зүйлд: Сейма буюу парламент нь 141 гишүүнээс бүрдэнэ.	үгүй	Хүн ам: 2,648,807 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 18,785) Куб язгуур: 138 суудал
5	Унгар улс	үгүй	үгүй	Хүн ам: 9,612,938
6	Польш улс	Үндсэн хуулийн 4 бүлгийн 96, 97 дугаар зүйлд: 2 танхимтай парламенттай. Сейм нь 460 гишүүнээс бүрдэнэ. Сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн аргачлалтай. Сенат нь 100 гишүүнтэй. Тус бүр 4 жилийн хугацаатай.	үгүй	Хүн ам: 37,766,374 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 67,439) Куб язгуур: 335 суудал
7	Чех улс	Үндсэн хуулийн 2 бүлгийн 16 дугаар зүйлд: 2 танхимтай парламенттай. Ассамблей нь 4 жилийн хугацаатай 200 гишүүнээс бүрдэнэ. Сенат нь 6 жилийн хугацаатай 81 гишүүнтэй.	үгүй	Хүн ам: 10,747,334 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 38,246) Куб язгуур: 220 суудал

8	Эстони улс	Үндсэн хуулийн 4 бүлгийн 60 дугаар зүйлд: Рийгикогу буюу парламент нь 101 гишүүнээс бүрдэнэ. Сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн аргачлалтай.	үгүй	Хүн ам: 1,328,257 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 13,151) Куб язгуур: 109 суудал
Бусад улс орнууд				
9	Австрали улс	Үндсэн хуулийн 1 бүлгийн 3.24-д Парламент нь сенатын гишүүнээс 2 дахин илүү байх ёстой. Шууд сонгуулиар сонгогдоно. Мужуудын суудлын анхны тоог Үндсэн хуулинд бичсэн байдаг. (151 гишүүнтэй, сенат 75)	Парламентын суудлыг хуваарилахдаа хамгийн сүүлийн хүн амын тооллоготой харьцуулан суудал хуваарилалт хийнэ. Нэг мужид хамгийн багадаа 5 суудал хуваарилагдана	Хүн ам: 26,071,910 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 139,549) Куб язгуур: 296 суудал
10	АНУ	Үндсэн хуулийн 1 бүлгийн 1,2,3-д Төлөөлөгчийн танхим 2 жил тутам нийт ард түмнээс сонгогдоно, 435 гишүүнтэй. Сенатын танхим нийт 6 жилийн хугацаатай 2 жил тутам 1/3 солигдоно, 100 гишүүнтэй. (суудал хуваарилалтын бие даасан хуультай.)	Нэг суудлын төлөөлөх иргэдийн тоо 30 мянгаас доошгүй байна. Муж бүрээс нэг төлөөлөл зайлшгүй байна. 10 жил тутам хүн амын тооллогыг үндэслэнэ. Сенатын танхим муж бүрээс 2 төлөөлөл байна.	Хүн ам: 334,760,543 Куб язгуур: 694 суудал
11	Испани улс	Үндсэн хуулийн 3 бүлгийн 1.68-д Төлөөлөгчийн танхим 300-400 гишүүнээс бүрдэнэ. Сонгуулийн тойрог бүрт хувь тэнцүүлсэн аргачлалаар сонгоно. 1.69-д Сенат нь нутаг дэвсгэрийн төлөөлөл байна. Муж бүр 4 сенатын төлөөлөлтэй. Арлуудын хувьд том бол 3, жижиг бол 2 төлөөлөлтэй. Хоёр хотод 2 төлөөллийн мандатыг олгосон.	Төлөөлөгчийн тоог хуулиар тогтооно. Сонгуулийн тойрог бүрт анхны суудлын тоог хуваариалаад үлдсэнг хүн амын тоотой хувь тэнцүүлж хуваана.	Хүн ам: 46,721,350 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 116,803) Куб язгуур: 360 суудал

12	Норвеги улс	Үндсэн хуулийн С-ийн 57-д Стортинг буюу төлөөлөгчийн танхим 169 гишүүнтэй байна. 150 гишүүнийг 19 тойргоос сонгоно. Үлдсэн 19 гишүүн тойрог бүрээс сонгогдоно.	8 жил тутам тооцоолол хийнэ. Тооцох зүйл нь тойрог тус бүрийн хэмжээ, хүн амын тоог нийт газар нутгийн хэмжээ, хүн амын тоотой харьцуулна.	Хүн ам: 5,503,199 (магадлал: нэг суудал төлөөлөх бол иргэдийн тоо- 32,563) Куб язгуур: 176 суудал
13	Их Британи	Хамгийн сүүлийн 2011 оны Парламентын сонгуулийн тойргийн тухай хууль, 1958 оны Суудлын дахин хуваарилалтын хуулиар зохицуулагдан 650 гишүүнтэй. Нэгдсэн Вант улсыг дөрвөн хэсэгт хуваана.	Сент-Лагю-н томъёог ашиглан суудал хуваарилалт хийнэ. Англид- 69,534 Хойд Ирланд- 67,145 Уэльс- 58,383 Шотланд- 54,741 Шетланд- 33,755 На Эйлеанан ан Иар- 21,837 гэх мэтээр суудлын төлөөллийн тоо харилцан адилгүй байна.	Хүн ам: 68,575,447 Куб язгуур: 409 суудал
14	Япон улс	Үндсэн хуулийн 4 бүлгийн 43-д Сенат (248) болон төлөөлөгчийн танхимийн (465) гишүүдийн тоог хуулиар тогтооно.	Засаг захиргааны нэгж бүрт заавал нэг суудал ноогдоно. Сонгуулийн нэг тойрог бусад тойргын хүн амаас 2 дахин илүү байж болохгүй.	Хүн ам: 125,730,211 Куб язгуур: 500 суудал



САНАН ТҮНХАГЛАХ ИРЭЭДҮЙ

2024 он



1924

1940