



УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН  
ТАМГЫН ГАЗАР



ПАРЛАМЕНТЫН  
СУДАЛГАА  
СУРГАЛТЫН  
ХҮРЭЭЛЭН

# ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

*Эрдэм шинжилгээний сэтгүүл №07*



2023 он

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР  
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, СУРГАЛТЫН ХҮРЭЭЛЭН

# ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

## PARLIAMENTARY RESEARCH AND ANALYSIS

### ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЭТГҮҮЛ

Дугаар 07

Улаанбаатар хот  
2023

## СЭТГҮҮЛИЙН РЕДАКЦЫН ЗӨВЛӨЛ

### Редакцын зөвлөлийн дарга:

Д.Энхбат Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга, Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D)

### Редакцын зөвлөлийн гишүүд:

Ц.Цогзолмаа Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн захирал  
Д.Лүндээжанцан Улсын Их Хурлын даргын ахлах зөвлөх, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор  
Ц.Товуусүрэн Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх, Улсын Бага Хурал, Улсын Их Хурлын гишүүн асан  
Р.Хатанбаатар Улсын Их Хурлын Тамгын газрын зөвлөх, Улсын Бага Хурал, Улсын Их Хурлын гишүүн асан  
С.Даваасүрэн Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын алба, Эдийн засгийн ухааны доктор (Ph.D)  
Д.Амаржаргал Эрүүл мэндийн бодлого судлаач, Олон Улсын шинжлэх ухааны сэтгүүлүүдийн шүүмжлэгч, Анагаах ухааны доктор (Ph.D)

### Ерөнхий редактор:

Ц.Норовдондог Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Эдийн засгийн ухааны доктор (Ph.D)

### Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга:

Ц.Ариунаа Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

### Эмхэтгэсэн:

Э.Дашзэгвэ Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

### Эх бэлтгэсэн:

Б.Төгсзаяа Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Хэвлэх, олшруулах цехийн ажилтан

Хэвлэсэн тоо: 120  
Цаасны хэмжээ: B5  
Цахим хуудас: [research.parliament.mn](http://research.parliament.mn)

Дугаарыг эрхэлсэн: УИХ-ын Тамгын газрын Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэн, 2023 он

# АГУУЛГА

## ӨМНӨХ ҮГ

### НЭГ. ЭРХ ЗҮЙ, ТӨРИЙН БАЙГУУЛЛЫН АСУУДАЛ

- 1.1 2019 ОНЫ МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТ: УЛС ТӨРИЙН НАМД ТӨРӨӨС ҮЗҮҮЛЭХ САНХҮҮГИЙН ДЭМЖЛЭГИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ 6
- МУИС-ийн Улс төр, ОУ-ын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн УТС-ын тэнхимийн докторант Б.Баярбаатар, МУИС-ийн Улс төр, ОУ-ын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн УТС-ын тэнхимийн профессор, доктор Д.Бумдарь*
- 1.2 ПАРЛАМЕНТЫГ ТАРААХ ҮНДЭСЛЭЛ, ТҮҮНИЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ 17
- Улаанбаатар Эрдэм ИС-ийн профессор, доктор Д.Сүхболд*
- 1.3 НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭ ТОГТООСОН ШИЙДВЭРИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ 32
- Рояаль ОУИС-ийн Эрх зүйн хөтөлбөрийн багш, Хууль зүйн ухааны магистр Б.Мөнхтөр*
- 1.4 ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО БА ШУДАРГА ЁСНЫ ХҮСЭМЖЛЭЛ 45
- Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч, доктор, дэд проф. А.Алтанзул*

### ХОЁР. ГАДААД ХАРИЛЦАА, АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН АСУУДАЛ

- 2.1 ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ СУБЬЕКТ ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ, ТҮҮНИЙ ОРОЛЦООНЫ ОНОЛЫН ЗАРИМ АСУУДАЛД 54
- БХЭШХ-ийн Батлан хамгаалахын дүн шинжилгээний төвийн дарга, доктор, дэд хурандаа Б.Нэргүй*
- 2.2 МОНГОЛ УЛС, АРАБЫН БҮГД НАЙРАМДАХ ЕГИПЕТ УЛСЫН ХАРИЛЦАА, ХАМТЫН АЖИЛЛАГААГ ӨРГӨЖҮҮЛЭХ БОЛОМЖ 80
- ШУА-ийн Олон улс судлалын хүрээлэнгийн ЭША, магистр З.Мэнд*





- 2.3 УЛСЫН ЭДИЙН ЗАСГИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛД ГАДААД ӨР  
НӨЛӨӨЛӨХ НЬ 92

*Үндэсний тагнуулын академийн багш, доктор Д.Тунгалаа*

- 2.4 ТӨРИЙН НУУЦАД ХАМААРУУЛЖ БОЛОН НУУЦАЛЖ БОЛОХГҮЙ  
МЭДЭЭЛЭЛ, ТҮҮНИЙГ МОНГОЛ УЛСАД ХУУЛЬЧЛАХ ШААРДЛАГА 103

*Үндэсний тагнуулын академийн багш, доктор Б.Батхишиа*

### ГУРАВ. БУСАД АСУУДАЛ

- 3.1 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЭРХ ЗҮЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ 112

*ДХИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн Хувийн эрх зүйн  
тэнхимийн багш С.Бямба-Эрдэнэ*

- 3.2 ПОПУЛИЗМ, ТҮҮНИЙ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮР ДАГАВАР: ОЛОН УЛСЫН  
ТУРШЛАГА, МОНГОЛ УЛСЫН ХУВЬД АВБАЛ ЗОХИХ СУРГАМЖ 124

*Монголбанкны Судалгаа, Статистикийн газар  
С.Мөнхчимэг, Б.Дуламзаяа,  
Мөнгөний бодлогын газар Н.Гүнцэнгэл,  
Нөөцийн удирдлага, Санхүүгийн зах зээлийн газар  
А.Жанцанхорлоо*

- 3.3 ХҮҮХДИЙН ТЭВЧИШГҮЙ ХӨДӨЛМӨРИЙГ УСТГАХ АРГА ЗАМ 151

*ҮБХИС-ийн АБДС-ийн Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын  
тэнхимийн багш М.Индрабүд, Г.Оюунтуяа*

1



**ЭРХ ЗҮЙ, ТӨРИЙН  
БАЙГУУЛЛЫН АСУУДАЛ**



## 2019 ОНЫ МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТ: УЛС ТӨРИЙН НАМД ТӨРӨӨС ҮЗҮҮЛЭХ САНХҮҮГИЙН ДЭМЖЛЭГИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

*МУИС-ийн Улс төр, ОУ-ын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн  
УТС тэнхимийн докторант, Б.Баярбаатар*  
*МУИС-ийн Улс төр, ОУ-ын харилцаа, нийтийн удирдлагын сургуулийн  
УТС тэнхимийн профессор, доктор, Д.Бумдарь*

### Хураангуй

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг 2019 оны 11 сарын 14-нд Монгол Улсын Их Хурал баталж, 2019 оны 11 сарын 26-нд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нотлон баталгаажуулсан. Тус нэмэлт өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийг Арван ес<sup>1</sup> дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг нэмэж оруулсан. Үүнд: 3. Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, **төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар** тогтооно.

1992 онд батлагдсан Үндсэн хуульд "...улс төрийн намын байгуулалт, улсын хэмжээний бодлого дэвшүүлэлт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг." гэсэн зохицуулалт байхгүй байсан бол 2019 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр энэхүү зохицуулалт нэмэлт зүйл заалт болж орсон билээ. Дээрх нэмэлтийн гуравдугаар хэсэгт "Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно."<sup>1</sup> хэмээсэн. Энэхүү заалтын хувьд улс төрийн намууд, улс төрчид, судлаачид, олон нийтийн байр суурь дэмжсэн болон дэмжээгүй гэсэн хоёр хэсэгт хуваагдаж улс төрийн намд төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг зохицуулалт бүхий анхдагч хуулийн төслийг өргөн барьж, хэлэлцэхийг хүлээж байна. Энэхүү өгүүллээр 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр батлагдсан Арван ес<sup>1</sup> дүгээр зүйлийн 3 дахь заалтын дагуу санхүүжилтийг хэрхэн зохицуулах, ямар эрх зүйн орчин шаардлагатай, түүний ач холбогдол, хэрэгцээ шаардлагыг олон улсын түвшинд харьцуулан судална.

### Abstract

Amendments to the Constitution of Mongolia were approved by the Great Khural of Mongolia on November 14, 2019, and ratified by the President of Mongolia on November 26, 2019. By the amendment, the 3rd part of the Nineteenth Article 1 was added to the Constitution. It includes:

"3. Internal organization of the party shall be in compliance with the democratic principles, and its capital and revenue sources and spending shall be transparent to the public.

<sup>1</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван есдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг [Сүүлд үзсэн: 2022/02/02]

The Party's organization, operational procedure, funding, and the terms of state funding support shall be determined by law.”

In the Constitution approved in 1992, there was no provision for “..the conditions for the formation of political parties, state-level policies, and financial support from the state.” In the third part of the above addendum, “...The Party's organization, operational procedure, funding, and the terms of state funding support shall be determined by law”. In terms of this provision, political parties, politicians, researchers, and public opinion are divided into two groups: those who support and those who do not support. In this article, we will study how to regulate financing according to the 3rd provision of Article Nineteen 1 approved by the amendment of the Constitution of 2019, what kind of legal framework is required, and its importance and needs will be compared at the international level.

**Түлхүүр үгс:** Төрийн санхүүжилт, төрийн санхүүжилтийн хэлбэр, зохицуулалт, ил тод байдал, хяналт

**Key words:** Public funding, form of financing, regulation, transparency, control

### Үндсэн хэсэг

1992 онд ардчилсан, шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар улс төрийн намын талаарх эрх зүйн орчин бүрдэж Монгол Улсын Үндсэн хуулийн арван зургаадугаар зүйлийн 10 дахь хэсэгт *“нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс нам, олон нийтийн бусад байгууллага байгуулах, сайн дураараа эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй. Нам, олон нийтийн бусад бүх байгууллага нийгэм, төрийн аюулгүй байдлыг сахиж, хуулийг дээдлэн биелүүлнэ. Аль нэгэн нам, олон нийтийн бусад байгууллагад эвлэлдэн нэгдсэний төлөө болон гишүүний нь хувьд хүнийг ялгаварлан гадуурхах, хэлмэгдүүлэхийг хориглоно. Төрийн зарим төрлийн албан хаагчийн намын гишүүнийг түдгэлзүүлж болно,”* хэмээн зааснаар Монгол улсад олон намын тогтолцоо бүрэлдэн тогтсон байдаг. Нарийвчилсан зохицуулалт бүхий улс төрийн намын тухай хууль анхлан 1990 оны 5-р сарын 10-нд “Улс төрийн намуудын тухай БНМАУ-ын хууль” хэмээх нэрээр

батлагдаж 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орж дараагаар нь 2005 оны 1-р сарын 28-нд “Улс төрийн намын тухай хууль”<sup>2</sup> хэмээн шинэчлэн найруулагдсан байдаг.

Улс төрийн намд үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийг 2005 онд батлагдсан “Улс төрийн намын тухай” хуулийн 16-21-р зүйлээр, 2015 онд батлагдсан “Сонгуулийн тухай” хуулийн 40-60-р зүйлээр<sup>3</sup> тус тус зохицуулж ирсэн түүхтэй. Манай улс төрийн намуудын хувьд гишүүдийн татвар, хандив, төрийн санхүүжилтээс санхүүжилтийн үндсэн эх үүсвэрээ бүрдүүлдэг. Тухайлбал гишүүдийн татвар нь улс төрийн нам тус бүрийн дүрмээр зохицуулагдана. Дунджаар жирийн гишүүн сар бүр мянган төгрөг буюу жилд 12 мянган төгрөгийн татвар төлнө.

Харин улс төрийн намд өгөх хандив нь дараах байдлаар ангилагдана.

<sup>2</sup> Улс төрийн намын тухай хууль, 2005 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/508>

<sup>3</sup> Сонгуулийн тухай хууль, 2015 он, <https://legalinfo.mn/mn/detail/12178>





1. *Мөнгөн хандив*-сонгуулиар иргэн 3 сая, сонгуулийн бусад үед 1 сая; хуулийн этгээд сонгуулиар 15 сая, сонгуулийн бусад үед 10 сая байхаар хуульчилсан<sup>4</sup>.
2. *Мөнгөн бус хандив*-сонгуулийн үеийн хандивыг үнэлэн тайлагнах ба сонгуулийн бус үеийн хандивыг зохицуулах заалт байхгүй нь хуулийн цоорхой юм.

Гэвч хуулийн том цоорхой нь намын нэг байгууллага-д гэсэн нь хуулийн тодорхойгүй байдлыг үүсгэж байгаа заалт юм. Улс төрийн намын тухай хуулийн 13-р зүйлд зааснаар “Намын байгууллага”-д: “удирдах дээд байгууллага”, “намын төлөөллийн төв байгууллага”, “хяналтын төв байгууллага”, “гүйцэтгэх байгууллага”, “намын орон нутгийн төлөөллийн байгууллага” гэсэн таван байгууллага байна. Эдгээрээс гадна улс төрийн намуудын дүрмээр тухайн намын дотоод зохион байгуулалтад хамаарах намын байгууллагуудын тоо нэмэгдэж болохоор байна.

Улс төрийн намыг санхүүжүүлэх төрийн санхүүжилтийг дараах байдлаар манайд олгодог. Үүнд:

1. УИХ-ын нэг суудал жил бүр 10 сая төгрөгийн санхүүжилт авах зохицуулалттай
2. Сонгуулиар хүчинтэй тоологдсон нэг саналыг 1000 төгрөг хэмээн УИХ-д суудал авсан намуудад саналын тоогоор нэг удаа дэмжлэг үзүүлдэг.

<sup>4</sup> 2005 оны намын хуульд “намд зориулж нэг удаа өгөх хандивын дээд хэмжээ хуулийн этгээдээс арван сая төгрөгөөс хэтрэхгүй бөгөөд нэг хандивлагч намын нэг байгууллагад жилд 2-оос дээш удаа хандив өгөхийг хориглоно. Намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно” гэж заасан

Гэвч улс төрийн намуудын улс төрийн санхүүжилтэд төрийн санхүүжилтийн эзлэх хувь нь 20 хувь орчим гэсэн судалгааны дүн<sup>5</sup> гарсан байдаг.

Дээрх санхүүжилтийн эх үүсвэр болох хандив, татвар, төрийн санхүүжилтээс бусад хуульд заасан эх үүсвэрүүд улс төрийн намын санхүүжилтийг бүрдүүлэхэд жинтэй хувь болж чаддаггүйг судлаачид, намын төлөөлөл хүлээн зөвшөөрдөг. Тиймээс улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх үзэл санааг энэхүү судалгааны өгүүлэлд тодруулан авч үзэх болно.

Учир нь Монгол Улсын Их Хурлаас 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр хэлэлцэн баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван ес 1 дүгээр зүйлийг нэмсэн. Тус зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Намын дотоод зохион байгуулалт ардчилсан зарчимд нийцсэн, хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалт нь нийтэд ил тод байна. Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, **төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг** хуулиар тогтооно.” гэж заасан болно.

Төрөөс улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулснаар улс төрийн нам нь аливаа донор, төрийн байгууллага болон хувийн этгээдээс хараат бус, бие даасан байх нөхцөлийг бүрдүүлэх бөгөөд бусад улс төрийн намуудтай шударгаар өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлэх юм. Мөн улс төрийн намуудын санхүүжилт ил тод байснаар иргэний нийгэм болон бусад байгууллага хяналт тавих боломж бүрдэх юм.

Хамгийн гол нь улс төрийн санхүүжилт нь зөвхөн иргэн, хуулийн этгээдийн

<sup>5</sup> Каталина Урибэ Бурчер, Фернандо Касал Бэртау. (2018) Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж, Улаанбаатар: IDEA, Нээлттэй Нийгэм Форум.

хандив, санхүүжилтээр бүрдэх нь тухайн улс төрийн нам хараат байх нөхцөл бүрдэх юм. Өөрөөр хэлбэл, тухайн нам нь нийтийн ашиг сонирхлын төлөө бус хандивлагч иргэн, хуулийн этгээдийн төлөө ажиллах болно.

Иймээс улс төрийн намын санхүүжилтийн тодорхой хэмжээг төрөөс гаргаснаар тухайн нам нь хараат бус, бие даасан үйл ажиллагаа явуулах үндсэн суурь бий болох боломжтойг онолын болон олон улсын туршлагаадаас нотлон харуулахаар судалгааны өгүүллийн эхний хэсгийг онолын хандлага, хоёрдахь хэсгийг олон улсын туршлага гэсэн бүтэцтэй бичлээ.

Улс төрийн санхүүжилт, улс төрийн намын санхүүжилт гэсэн ойлголтууд манай улс төрийн шинжлэх ухаанд танигдаад нэлээн удсан боловч “улс төрийн санхүүжилт” хэмээх нэр томъёонд багтдаг “төрийн санхүүжилт \public funding\” гэх нэр томъёог онол, практикийн түвшинд тайлбарлан

судалсан судалгаа ховор байна. Иймд төрийн санхүүжилтийн тухай ойлголтыг судалж онолыг тайлбарлахдаа 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр бүрэлдсэн төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх зохицуулалтыг хамтатган уялдуулан харая.

### I. Улс төрийн санхүүжилтийн талаарх онолын ойлголт:

Улс төрийн намд төрөөс үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэг болон нам өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх арга хэлбэрийг тусгасан хэд хэдэн онол байна. Улс төрийн санхүүжилт нь улс төрийн кампанит ажил, намуудын санхүүжилтийн бүх хэлбэрийг хамарсан өргөн хүрээний онол бөгөөд төрийн санхүүжилт, иргэн болон хуулийн этгээдийн хандив зэрэг багтана. Улс төрийн санхүүжилт, төрийн санхүүжилт, улс төрийн намын санхүүжилт гэсэн нэр томъёонуудыг тайлбарлавал:

*Хүснэгт. 1 Улс төрийн санхүүжилтийн талаарх ойлголт, агуулгын ялгаатай байдал*

Улс төрийн санхүүжилт (Political finance)	Төрийн санхүүжилт (Public funding)	Улс төрийн намын санхүүжилт (Political party funding)
Улс төрийн санхүүжилт гэдэг нь улс төрийн үйл ажиллагаа, тэр дундаа сонгуулийг дэмжих зорилгоор улс төрийн намууд, нэр дэвшигчид, сонгуулийн сурталчилгааны санхүүжилтийн эх үүсвэр, хөрөнгө босгоход зарцуулж буй арга хэлбэрийг хэлнэ. <sup>6</sup> Үүнд хувь хүмүүс, корпорацууд, хуулийн этгээдийн хандив, улс төрийн нам, кампанит ажлыг дэмжих зорилгоор төрөөс олгодог олон нийтийн санхүүжилт багтаж болно. Улс төрийн намын болон сонгуулийн санхүүжилтийг хамтад нь цогцоор улс төрийн санхүүжилт гэж олон улсад нэрлэдэг. <sup>7</sup>	Төрийн санхүүжилт гэдэг нь татварын орлого буюу улсын нөөцийг улс төрийн кампанит ажил, улс төрийн намуудыг дэмжихэд ашиглахыг хэлэх. Эсвэл улс төрийн нам болон/эсвэл нэр дэвшигчдэд төр/Засгийн газраас олгож буй хөрөнгө, эх үүсвэрийг хэлнэ. <sup>8</sup> Улс төрийн сонгуулийн кампанит ажил, намуудыг төсвөөс санхүүжүүлэх нь улс төрийн үйл явц дахь шударга ёс, тэгш байдлыг дэмжих, улс төр дэх хувийн мөнгөний нөлөөллийг бууруулах арга зам гэж үздэг.	Улс төрийн намууд үйл ажиллагаагаа явуулах, зорилгодоо хүрэхийн тулд янз бүрийн эх үүсвэрээс авдаг санхүүгийн дэмжлэгийг улс төрийн намын санхүүжилт гэнэ. <sup>9</sup> Санхүүжилтийг хувь хүмүүс, корпорацууд, сонирхлын бүлгүүд болон бусад байгууллага зэрэг янз бүрийн эх үүсвэрээс гаргаж болно. Улс төрийн намууд авсан хөрөнгөөрөө сонгуулийн сурталчилгаа, судалгаа шинжилгээ, намын төв байрны засвар үйлчилгээ зэрэг төрөл бүрийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд зарцуулдаг.

<sup>6</sup> Jonathan Mendilow and Eric Philippeau (2018) Handbook of Political Party Funding, EE. <https://doi.org/10.4337/9781785367977.00010>

<sup>7</sup> Шилэн нам: Авлигын эсрэг түншлэл, “Улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдал, авлигын эрсдэлийн үнэлгээ” судалгааны тайлан, 2018 он, 11 дэх тал

<sup>8</sup> The Electoral Knowledge Network “Parties and Candidates” article, 2012

<sup>9</sup> Jonathan Mendilow and Eric Philippeau, “Handbook of Political Party Funding”, 2018



Энэхүү өгүүллээр улс төрийн санхүүжилтийн нэг хэсэг болсон Төрийн санхүүжилт (Public Funding) гэх нэр томъёог ашиглаж онолыг тайлбарлан олон улсын хэмжээнд зарим улс орнуудыг харьцуулан судлах болно.

Төрийн санхүүжилт гэдэг нь улс төрийн нам болон/эсвэл нэр дэвшигчдэд төр/Засгийн газраас олгож буй хөрөнгө, эх үүсвэрийг хэлнэ.<sup>10</sup> Төрийн санхүүжилтийн тухай үзэл санааны хөгжлийг дараах цаг үеүүдэд хамруулан үзэх боломжтой байна. Үүнд:

1. **Хөгжлийн эхний үе буюу 19-р зуун:**

Улс төрийн компани ажилд санхүүжилт олгох нь 19-р зуунаас эхлэлтэй бөгөөд 1880-аад онд Германы улс төрийн намуудад төрөөс дэмжлэг үзүүлэх тогтолцоо нэвтэрч дараагаар нь 1894 онд Францад улс төрийн намуудын санхүүжилтийг тусгасан сонгуулийн компани ажлын санхүүжилтийн зохицуулалтын тогтолцоог нэвтрүүлсэн байдаг.

2. **20-р зууны дунд үе:** Төрийн санхүүжилтийн орчин үеийн онол нь 20-р зууны дунд үед улс төр дэх мөнгөний үүрэг нэмэгдэж, аливаа зүй бус нөлөөллийн талаар тайлбарлан гарч ирсэн. 1971 онд АНУ-д Холбооны сонгуулийн компани ажлын тухай хуулиар Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн компани ажилд зориулж төрийн санхүүжилтийг тогтолцоог бий болгосон ба төрөөс бага хэмжээний санхүүжилтийн олгож, нэр дэвшигчийн авч болох хувийн хандивийн хэмжээг хязгаарласан байдаг.

3. **1990-ээд он ба түүнээс хойших үе:** Энэ цаг хугацаанд улс орнууд улс төрийн хандивын татварын хөнгөлөлт, сонгуулийн үр дүнгээс хамаарч төрийн санхүүжилтийг олгох шинэ арга хэлбэрийг туршиж эхэлсэн.

4. **Орчин үеийн хөгжил:** Сүүлийн жилүүдэд улс орнууд улс төр дэх мөнгөний нөлөөг арилгах, ил тод, хариуцлагатай байдлыг дэмжихийг эрмэлзэж улс төрийн компани ажилд төсвөөс санхүүжилт олгох нь нэмэгдэж байгаа болно.

Ийнхүү төрийн санхүүжилт нь 19-р зуунаас эхлэн хөгжсөн ба орчин үеийн онолыг улс төр судлаач Герберт Александртай<sup>11</sup> холбон тайлбарладаг. Герберт Александр бол сонгуулийн кампани ажлын санхүүжилт, улс төр дэх мөнгөний үүргийн талаар өргөн хүрээнд бичсэн Америкийн эрдэмтэн ба сонгуулийн нөхцөлийг тэгшитгэх, чинээлэг хандивлагчид болон ашиг сонирхлын бүлгүүдийн нөлөөллийг бууруулах арга зам болох төрийн санхүүжилтийг ихээхэн дэмжигч байсан. 1960-аад онд тэрээр АНУ-ын ерөнхийлөгчийн сонгуулийн кампани ажлын санхүүжилтийн тогтолцоог хөгжүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэсэн. Мөн доорх эрдэмтэд төрийн санхүүжилтийн онол, хандлага хөгжихөд ихээхэн хувь нэмэр оруулсан байна.

Төсвийн санхүүжилтийг төрийн эх үүсвэрийг ашиглах хэлбэрээс хамааран **төрийн шууд санхүүжилт, төрийн шууд бус санхүүжилт**

<sup>10</sup> The Electoral Knowledge Network (2012) Parties and Candidates. [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/257/Parties\\_and\\_Candidates\\_2013.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/257/Parties_and_Candidates_2013.pdf)

<sup>11</sup> Герберт Э.Александр (1927-2020) нь Америкийн улс төр судлаач, сонгуулийн кампани ажлын санхүүжилтийн мэргэжилтэн. Тэрээр Өмнөд Калифорнийн Их Сургуулийн улс төрийн шинжлэх ухааны профессор "Улс төрийг санхүүжүүлэх: мөнгө, сонгууль, улс төрийн шинэчлэл" (1984), "АНУ дахь мөнгө ба улс төр" (1991), "Кампани ажлын тухай домог" зэрэг хэд хэдэн нөлөө бүхий ном, нийтлэлийн зохиогч юм.

гэж хуваадаг.<sup>12</sup>Энэхүү төрийн санхүүжилтийн хоёр хэлбэрийн хэрэгжилт нь дараах байдлаар илэрнэ.

1. *Төрийн шууд санхүүжилтийг* улс төрийн намуудад мөнгөн хэлбэрээр буюу ихэвчлэн банкны шилжүүлэг хэлбэрээр өгдөг.
2. *Төрийн шууд бус санхүүжилт* гэдэг нь улс төрийн намуудад төрөөс олгодог мөнгөн дүнтэй дүйцэх бусад төрлийн дэмжлэгийг хэлнэ.

## **II. Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх зарим улс орнуудын зохицуулалтууд:**

Олон улсын хэмжээнд хийгдсэн улс төрийн санхүүжилтийн судалгаанаас үзэхэд дэлхийн 180 орноос улс төрийн намуудад төрөөс төсвийн дэмжлэг үзүүлдэг 64 орон (37%), тогтмол ба сонгуулийн үр дүнг хослуулан дэмжлэг олгодог 40 орон (23,1%), зөвхөн сонгуулийн үр дүнгээр санхүүжилт олгодог 14 орон (8,1%)<sup>13</sup> байгаа бөгөөд жил ирэх тусам өсөх хандлагатай байна.

Улс төрийн санхүүжилтийг хийхдээ ямар хууль тогтоомжоор зохицуулснаас шалтгаалан улс орнуудыг дараах ангилалд хувааж болно. Үүнд:

1. Санхүүжилтийг улс төрийн санхүүжилтийн анхдагч хуулиар зохицуулсан улс орнууд
2. Улс төрийн санхүүжилтийг сонгуулийн тухай хуулиараа зохицуулсан улс орнууд
3. Улс төрийн санхүүжилтийг улс

<sup>12</sup> The Electoral Knowledge Network (2012) Parties and Candidates. [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/257/Parties\\_and\\_Candidates\\_2013.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/257/Parties_and_Candidates_2013.pdf)

<sup>13</sup> Political Finance Database: Are there Provisions for direct public funding to Political Parties? 28. Are there provisions for direct public funding to political parties? | International IDEA, [Сүүлд үзсэн:2022/01/29]

төрийн намын тухай хуулиар зохицуулсан улс орнууд хэмээн ангилан авч үзэх боломжтой байна. Хүснэгт 2-т зарим улс орнуудын хуулийн зохицуулалтыг үзүүлж байна.



Хүснэгт.2. Төрийн санхүүжилтийг хуулиар зарим улс орнууд зохицуулсан байдал

Сонгуулийн тухай хуулиар төрийн санхүүжилтийг зохицуулсан улс орнууд: <sup>14</sup>	Намын тухай хуулиар төрийн санхүүжилтийг зохицуулсан улс орнууд:	Бие даасан хуультай улс орнууд:
<p>Австрали улс Америкийн нэгдсэн улс Бразил улс Герман улс Испани улс Итали улс Их Британи улс Канад улс Монгол улс Франц улс Энэтхэг улс Япон улс</p>	<p>Австрали улс Индонез улс Ирланд улс Исланд улс Герман улс Монгол улс Өмнөд Солонгос улс Тайвань Финлянд<sup>15</sup> улс Шинэ Зеланд улс Япон улс</p>	<p>Израиль улс Их Британи улс<sup>16</sup> Өмнөд Солонгос улс<sup>17</sup> Франц улс Швед улс Япон улс<sup>18</sup></p>

Хүснэгт.2-т бичигдсэн улс төрийн нам, сонгуулийн кампанит ажлыг төрөөс санхүүжүүлэх асуудлыг сонгуулийн тухай хуулиар зохицуулсан улс орнууд хуульдаа санхүүжилтийн эх үүсвэр, хуваарилалт, ашиглах нөхцөл, хяналт зэргийг тусгасан байна.

Тухайлбал, Улс төрийн намуудад төвлөрсөн улс төрийн үйл ажиллагаа явуулдаг Герман улсын хувьдулстөрийн санхүүжилтийн зохицуулалтыг 1967 оны “Улс төрийн намын тухай хууль”-иар зохицуулж ирсэн. Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлд Улс төрийн намын санхүүжилтийг ил тод байлгах, хандив өгөхийг хориглосон байдаг. Улс төрийн

санхүүжилтийн зохицуулалтын нэмэлт өөрчлөлт хуулинд хэд хэд орсон ч улс төрийн намуудад төвлөрсөн тогтолцоо өөрчлөгдөөгүй байгаа. Өнөөдрийн дагаж мөрдөж байгаа намын хууль нь 1994 онд батлагдсан ба хамгийн сүүлд 2020 онд нэмэлт өөрчлөлт орсон.

Германд төрийн санхүүжилтийг дараах байдлаар тооцож олгоно. Үүнд:

- Нэр дэвшигчийн жагсаалтад өгсөн хүчинтэй санал тус бүрд 0.83 евро,
- Намд нэрсийн жагсаалт гаргахыг зөвшөөрөөгүй бол тухайн сонгууль эсвэл тойрогт өгсөн хүчинтэй санал тус бүрд 0.83 евро, 0.45 евро таны хандив (гишүүнчлэлийн болон мандат төлсөн эсвэл хууль ёсоор

<sup>14</sup>Ingrid van Biezen, “Financing political parties and election campaigns – guidelines” by the Venice Commission.

<sup>15</sup> Act on Political Parties - Финляндын улс төрийн намын тухай хуулийн 8.2, 9.1, 9.3-р зүйл

<sup>16</sup> The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA), <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>, [Сүүлд үзсэн:2022/02/02]

<sup>17</sup> Political Fund Act, political funds act [Сүүлд үзсэн:2022/02/02]

<sup>18</sup> Political Funds Control Act (1948, last amended in 2014) Japan:Political Funds Control Act (1948) — [Сүүлд үзсэн:2022/02/02]

олж авсан хандив) гэж хүлээн авсан; зөвхөн 3300 евро хүртэлх хандивыг тооцно.<sup>19</sup>

Мөн улс төрийн санхүүжилтийн хяналт, зөрчлийг “Хүн амын орлогын албан татварын тухай хууль”, “Аудитын тухай хууль”, “Татварын тухай хууль”, “Аж ахуй нэгжийн татварын тухай хууль”-иар хянан зохицуулж байгааг харахад мөнгө, санхүүтэй холбоотой хуулиуд түлхүү ашиглагдаж байгааг анхаарах хэрэгтэй юм.

Харин бие даасан хуультай Япон улсын хувьд дараах байдлаар зохицуулсан байна. Япон улсад улс төрийн намын эрх зүйн байдлыг Улс төрийн намын тухай хууль (Political Party Law)<sup>20</sup>, Сонгуулийн тухай хууль (Public Office Election Law)<sup>21</sup>, Улс төрийн сангийн хяналтын тухай хууль (Political Funds Control Law)<sup>22</sup>, Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх хуулийн этгээдээр батлах тухай зохицуулалт (Act on Granting of Juridical Personality to Political Party Receiving Political Party Grants)<sup>23</sup> зэрэг хуулиудад тодорхойлж байдаг. Энэхүү хуулиудын хүрээнд улс төрийн үйл ажиллагааны санхүүжилт, сонгуулийн санхүүжилт зохицуулагдана. Япон улсын хувьд улс төрийн эрхээ эдлэн эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөтэй байх хэдий ч засаглалын төлөө өрсөлдөх онцгой институцийнх нь хувьд чадамжийг дээшлүүлэхэд дээрх хуулиуд чиглэсэн байдаг. Ялангуяа төрөөс санхүүжилтийг хийх зохицуулалт нь үндэсний хэмжээний нам болсонг нотолдог юм.

<sup>19</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), § 18, (3).

<sup>20</sup> <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/1258>

<sup>21</sup> <https://aceproject.org/ero-en/regions/asia/JP/japan-public-offices-election-act-2016-1/view>

<sup>22</sup> Matthew M. Carlson & Masaki Nakabayashi (2023) Political reforms and the funding of parties in Japan: 1955–2020, *Democratization*, 30:2, 195-214, DOI: 10.1080/13510347.2022.2120473

<sup>23</sup> [https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=406AC1000000106\\_20220901\\_501AC0000000071&keyword=政党交付金の交付](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=406AC1000000106_20220901_501AC0000000071&keyword=政党交付金の交付)

Япон улсын хувьд төрийн санхүүжилт авахын тулд улс төрийн намын статус батлагдсан байх ёстой байдаг. Улс төрийн намын статус хангагдах байдал нь:

- Парламентын таван гишүүн тухайн намд байх
- Таван гишүүн хүрэхгүй бол өмнөх сонгуульд нийт санал өгсөн иргэдийн 2 хувийн саналыг авсан байх гэсэн үндсэн шаардлага тавигддаг.

Япон улс төрийн санхүүжилт олгохдоо тухайн жилийн хүн ам зүйн мэдээлэлд үндэслэн нэг иргэнийг 250 иен гэж тооцно. Санхүүжилт олгохдоо нийт мөнгөндүнгийн талхувийг парламентын гишүүдийн тоонд харьцуулан олгоно. Харин үлдсэн тал хувийг сонгуулийн санал авсан хувьд харьцуулан улс төрийн намуудад хуваарилна. Япон үндэсний хэмжээний сонгуулийн санал авсан хувийн босгыг 2% хэмээн тогтоосон байна. Улс төрийн намуудын санхүүжилтийн дийлэнх хувийг төрийн санхүүжилт эзэлдэг онцлогтой.

Санхүүжилт олгоход тавигдах шаардлагууд байхаас гадна зарцуулалтад давхар хяналт тавьдаг. Тухайлбал:

- Хүний нөөцийн зардал
- Захиргааны зардал болон аж ахуйн хэрэглээний зардал
- Байрны зардал, үйл ажиллагааны зардал
- Нийтийн хэрэглээний зардал
- Бодлого боловсруулах зардал
- Улс төрийн намын гишүүдийн боловсролд оруулах зардал
- Байгууллагын үйл ажиллагаа, судалгааны зардал
- Зар, сурталчилгааны зардал<sup>24</sup>

<sup>24</sup> [https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=406AC1000000106\\_20220901\\_501AC0000000071&keyword=政党交付金の交付](https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=406AC1000000106_20220901_501AC0000000071&keyword=政党交付金の交付)





гэх мэтээр зарцуулах ёстой хэмээн дээрх улсууд хуульчилсан байна.

Дээрх улс орнууд төрийн санхүүжилт олгох зорилго нь улс төрийн бүх нам, нэр дэвшигч нарт ижил тэгш нөхцөлийг өгөх, чинээлэг хандивлагчдийн улс төрийн явцад үзүүлэх нөлөөллийг бууруулах, сонгох, сонгогдох эрхийг баталгаажуулахад оршино. Харин бие даасан төрийн санхүүжилтийн тухай хуультай улс орнуудын хувьд нам болон нэр дэвшигчийг хэрхэн, хэр хэмжээгээр, ямар хяналт дор санхүүжүүлэх боломжтойг илүү нарийн зохицуулсан байна.

Улмаар Үндсэн хуулиараа төрийн санхүүжилтийн талаар тусгайлан зохицуулсан “Мексик, Бразил, Өмнөд Африк, Энэтхэг, Непал” зэрэг улс орнууд байна. Тухайлбал, Мексикийн Үндсэн хуулийн<sup>25</sup> 41 дүгээр зүйлд Үндэсний сонгуулийн институтийг байгуулж, улс төрийн намууд болон сонгуулийн кампанит ажлыг төрийн санхүүжүүлэх зарчим, дүрмийг тогтоосон бол Бразил улсын Үндсэн хуулийн<sup>26</sup> 17 дугаар зүйлд намыг бүртгэх шалгуурыг тогтоож, улс төрийн нам, сонгуулийн кампанит ажлыг төрөөс санхүүжүүлэхийг заасан байдаг. Өмнөд Африкийн Үндсэн хуулийн<sup>27</sup> 236-р зүйлд Сонгуулийн хороог байгуулж, үндэсний парламентаас баталсан хуулийн дагуу улс төрийн намуудыг төрийн санхүүжүүлэхээр тусгасан нь манай улсын одоогийн зохицуулалттай ижил байна.

<sup>25</sup> Mexico's Constitution of 1917, Mexico's Constitution of 1917 with Amendments through 2015, [Сүүлд үзсэн:2022/02/02]

<sup>26</sup> Constitution of the Federative republic of Brazil 3rd edition, CONSTITUTION OF THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL 3rd Edition, [Сүүлд үзсэн:2022/02/02]

<sup>27</sup> The Constitution of the Republic of South Africa, <https://rb.gy/p5qhpq>, [Сүүлд үзсэн:2022/02/02]

### Дүгнэлт, санал зөвлөмж:

Манай улсын хувьд Сонгуулийн тухай хууль болон улс төрийн намын тухай хуулиар нам, нэр дэвшигчдэд хамаатай улс төрийн санхүүжилтийн тодорхой зохицуулалтууд хуульчилсан (тухайлбал, санхүүжилтийн эх үүсвэр, зардлын хязгаарлалт, дээд хэмжээ, тайлагналт, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага гэх мэт) байх боловч эрх зүйн орчин нь намын санхүүжилттэй холбоотой олон улсын сайн туршлага, удирдамж, зөвлөмжөөс зөрүүтэй, улс төрийн намын санхүүжилтийг хянаж, ил тод байдлыг хангаж буй байдал олон улсын стандартаас хоцрогдолтой байна.

Улс төрийн санхүүжилтийг зохицуулж буй өнөөгийн эрх зүйн зохицуулалт ойлгомжгүй, хийдэл ихтэй, үйлчлэлийн механизмууд нь хоёрдмол утгыг агуулсан, тодорхойгүй байдаг зэрэг нь намын төлөвшил, ардчилсан сонгуульд бэрхшээл учруулж буйг иргэд сонгогчид төдийгүй улс төрчид өөрсдөө ч шүүмжлэх болсон. Мөн Улс төрийн намын тухай хууль, Сонгуулийн хуулиудаар зохицуулах боломжтой хэдий ч манайд улс төрийн намын өдөр тутмын санхүүжилтийг хянах механизм маш сул байдаг. Тиймээс улс төрийн намын санхүүжилтийг Үндсэн хуулиар зохицуулах хэрэгцээ шаардлага байсныг харуулах ба цаашид анхдагч “Улс төрийн санхүүжилтийн тухай” хуулиар зохицуулалтийг хийх нь зүйтэй гэсэн санал дэвшүүлж байна.

Манай улсын хувьд төрийн санхүүжилтийн үр дүнтэй бусад орны тогтолцоог олж түүнийг даган дуурайх боломжгүй. Учир нь улс орон бүр өөрийн улс төр, эдийн засаг, хууль эрх зүйн нөхцөл байдлаа харгалзан өөрийн гэсэн сайн тогтолцоог боловсруулж цаг хугацааны явцад алдаа дутагдалыг засаж одоогийн сайн жишиг болсон

Канад, Герман, Япон, Солонгос зэрэг улсуудын хэмжээнд очих боломжтой. Тиймд улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтыг тусгах анхдагч хуульд дараах зөвлөмжүүдийг өгч байна.

- “...Намын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журам, санхүүжилт, төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөлийг хуулиар тогтооно.” Хэмээн Үндсэн хуулиар тодорхойлсон тул одоогийн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй “Улс төрийн намын тухай хууль” аль эсвэл аль нэг шатны сонгуулийн тухай тусгайлсан хуулиар төрийн санхүүжилтийг зохицуулах бус Монгол улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөх анхдагч “Улс төрийн санхүүжилтийн тухай” хуультай болох нөхцөл, шаардлага бүрэлдсэн байна.
- Анхдагч “Улс төрийн санхүүжилтийн тухай” хуулийг боловсруулахдаа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, олон улсын сайн жишгийг харгалзан үзэж өөрийн улс орны улс төрийн нөхцөл байдал, онцлогийг тодотгон гаргах нь зүйтэй.
- Анхдагч “Улс төрийн санхүүжилтийн тухай” хуульд улс төрийн намын хөрөнгө, орлогын эх үүсвэр, санхүүжилтийн хэлбэр, зарчим, зарцуулалт, ил тод байдал, хяналт болон төрөөс санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх нөхцөл, хэлбэрүүдийг нарийн тодорхойлж эрх зүйн орчинг бий болгох.
- Төрийн санхүүжилтийг хуулийн хэсэгт тусгахдаа улс төрийн намууд төрийн санхүүжилт авах шалгуурыг хангах нөхцөл, төрийн санхүүжилтийг зарцуулж

буй ил тод байдал, төрийн шууд болон шууд бус санхүүжилтийн хэлбэр, зарцуулалт, ил тод байдлыг нарийвчлан тусгах зэргийг зөвлөмж болгож байна.





## Эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль
- Улс төрийн намын тухай хууль, 2005 он
- Сонгуулийн тухай хууль, 2015 он
- БНМАУ-ын Улс төрийн намын тухай хууль, 1990 он
- *Political Fund Act,- Төрийн санхүүжилтийн хууль: Солонгос, political funds act*
- *Act on Political Parties - Финляндын улс төрийн намын тухай хууль, Act on Political Parties*
- *Political Funds Control Act (1948, last amended in 2014) Japan:Political Funds Control Act (1948)*
- *The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPER), Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*
- *Mexico's Constitution of 1917, Mexico's Constitution of 1917 with Amendments through 2015*
- *Constitution of the Federative republic of Brazil 3rd edition, CONSTITUTION OF THE FEDERATIVE REPUBLIC OF BRAZIL 3rd Edition*
- *The Constitution of the Republic of South Africa, <https://rb.gy/p5qhpa>*
- Каталина Урибэ Бурчер, Фернандо Касал Бэртуа. (2018) Монголын улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчин дүн шинжилгээ, санал зөвлөмж, Улаанбаатар: IDEA, Нээлттэй Нийгэм Форум.
- Alexander, Herbert E (1989) *Comparative political finance in the 1980s*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Alexander, Herbert E., and Shiratori, Rei (1994) *Comparative political finance among the democracies*. Boulder, CO: Westview Press.
- Bryan, S. and Baer, D. (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI), USA
- Daniela R. Piccio and Ingrid van Biezen (2018) "Chapter 4:Political finance and the cartel party thesis", *Handbook of Political Party Funding*. EE. <https://doi.org/10.4337/9781785367977.00010>
- Jonathan Mendilow and Eric Phülippeau (2018) *Handbook of Political Party Funding*, EE. <https://doi.org/10.4337/9781785367977.00010>
- Matthew M. Carlson & Masaki Nakabayashi (2023) *Political reforms and the funding of parties in Japan: 1955–2020, Democratization*, 30:2.
- *The Electoral Knowledge Network (2012) Parties and Candidates. [https://eos.cartercenter.org/uploads/document\\_file/path/257/Parties\\_and\\_Candidates\\_2013.pdf](https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/257/Parties_and_Candidates_2013.pdf)*
- Venice Commission (2020) *Guidelines on Political party regulation second edition, Strasbourg.*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-e)

## ПАРЛАМЕНТЫГ ТАРААХ ҮНДЭСЛЭЛ, ТҮҮНИЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

*Улаанбаатар Эрдэм Их Сургуулийн профессор, доктор /Ph.D/ Д.Сүхболд*

### Хураангуй

Парламентыг тараах үндэслэл, түүний Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь үндсэн хуульт ёсны хөгжил ба парламентат ёс, төрийн байгуулал судлал, цаашлаад Үндсэн хуулийн эрх зүй судлал дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, түүний хяналт, тэнцэлтэй холбогдох нарийн ээдрээтэй механизмыг агуулсан, цаашид судалбал зохих тулгамдсан сэдвүүдийн нэг. Тиймээс хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын хяналт, тэнцлийг тодорхой болгох гол механизм болсон парламентыг тараах үндэслэл, түүний Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг гадаад улсуудын Үндсэн хуульд тулгуурлан зохих түвшинд судлан шинжилж, Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны эргэлтэд оруулах хэрэгцээ, шаардлага, зорилгын улмаас энэхүү өгүүллийг бичсэн.

Ийнхүү харьцуулсан судалгаа хийхдээ парламентыг тараах тухай Үндсэн хуулийн зохицуулалтын тодорхой төрлүүдийг зохих түвшинд харьцуулан судалсны үндсэн дээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан Улсын Их Хурлыг тараах эрх зүйн зохицуулалтад дүгнэлт хийсэн гэдгээрээ ач холбогдолтой байж болох юм.

### Summary

The reason for the dissolution of the parliament and its constitutional regulation are the issues of constitutional development and parliamentarianism, the study of state organization, and the distribution of state power in constitutional jurisprudence, as well as the complicated mechanisms related to its control and balance, which should be further studied. one. Therefore, this article was written due to the need, requirement, and purpose of analyzing the basis of the dissolution of the parliament, which is the main mechanism for determining the control and balance of the legislative and executive governments, and its constitutional regulations based on the constitutions of foreign countries at an appropriate level.

In doing this comparative research, it may be significant that, on the basis of an appropriate level of comparative study of certain types of constitutional regulations on the dissolution of the parliament, conclusions have been made on the legal regulations for the dissolution of the National Assembly, which is included in the Constitution of Mongolia.

**Түлхүүр үг:** парламент, парламентыг тараах, парламентыг татан буулгах, бүх нийтийн санал асуулга, гүйцэтгэх эрх мэдэл

**Keywords:** parliament, dissolution of parliament, dissolution of parliament, referendum, executive power



## I. Оршил

Бүхий л Үндсэн хуулийн зорилго нь нийтийн сайн сайхны төлөө ажиллаж чадах ухаалаг, алсын хараатай шигшмэл хүмүүсээр төрийг удирдуулж, дараа нь тэдгээр хүмүүс албан тушаалаа урвуулан ашиглахаас хамгаалах механизмыг бүрдүүлэх явдал юм. Тодруулбал хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн байгууллагууд, тэдгээрийг төлөөлсөн төрийн өндөр албан тушаалтан улс төрийн хариуцлага хүлээх гол хэлбэр нь татан буугдах, огцрох, тарах явдал агаад түүнийг гагцхүү Үндсэн хуулиар зохицуулдаг. Харин энэхүү өгүүлэлгээр ард түмнээс сонгогдсон хууль тогтоох байгууллага буюу парламентыг тараах тухай Үндсэн хуулийн зохицуулалтын талаар авч үзсэн болно.

Ард түмнээс мандат (бүрэн эрх) авсан, хууль тогтоох, төлөөлөгчдийн байгууллага тарахад хүндтэй шалтгаан байх ёстой. Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаан болон төрийн байгуулал судлалын үүднээс үзвэл парламентыг бүрэн эрхийн хугацаанаас нь өмнө тараах, ээлжит бус сонгууль явуулах явдал нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондох зөрчлийг шийдэх төдийгүй Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах үйл явцтай нягт уялдаатай, улс төрийн хүчний тэнцвэрт байдалд нөлөөлж чадах улс төр, эрх зүйн хүчирхэг арга механизмын нэг юм. Өгүүлэлгийн товч агуулгын хувьд парламентыг тараах онол, түүхийн үндэслэл, парламентыг тараах цаг хугацаа, нөхцөл байдлын хязгаарлалт, парламентыг тараах Үндсэн хуулийн зохицуулалтууд болох (1) Парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрэх, (2) Парламент өөрөө тарах, (3) Парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах, (4) Засгийн газрыг

байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас парламент тарах, (5) Парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдалд халдах, (6) Ерөнхий сайд, түүний кабинетэд итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх асуудлаар парламент тарах, (7) Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож чадахгүй байгаа тохиолдолд парламентыг тараах, (8) Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан Улсын Их Хурлыг тараах эрх зүйн зохицуулалт зэрэг асуудлыг гадаад улсуудын Үндсэн хуулийн зохицуулалтын зарим жишээн дээр харьцуулан судалсан болно.

## II. Парламентыг тараах тухай: онол, түүхэн асуудал

Парламентыг тараах, парламентыг татан буулгах гэсэн хоёр ойлголт нь агуулгын хувьд ялгаатай. Тодруулбал хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын зөрчлийг шийдэхийн тулд хаан, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдын зүгээс парламентыг бүрэн эрхийн хугацаанаас нь өмнө тараах, ээлжит бус сонгууль явуулахыг парламентыг тараах гэдэг.

Харин парламентыг татан буулгах гэдэг нь хууль тогтоох байгууллагыг тэр чигээр нь татан буулгаж, үгүй болгож байгаа хэрэг юм. Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг удирдлага болгодог улсын хувьд парламентыг огт байхгүй болгож, татан буулгах онолын ямар ч боломжгүй. Харин тухайн улсад төрийн эргэлт, хувьсгал, тэмцэл гарч, ардчилсан улс төрийн дэглэмээс дарангуйлагч дэглэм уруу шилжиж, диктатурын засаглал тогтоохын тулд өмнөх төрийн байгууллагуудыг (хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх) татан буулгах тохиолдолд парламент үгүй болох

асуудал яригдана. Тухайлбал 1992 онд Перугийн Ерөнхийлөгч Альберто Фухимори хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдлийг аль алиныг нь татан буулгаж, төрийн эргэлт хийсэн түүхтэй. Харин парламентыг тараах тухай улс төр, эрх зүйн онолын үндэслэл нь дундад зууны үеийн Европын парламентат ёсны түүхтэй анх холбогдоно. Тодруулбал дундад зууны үеийн Английн эзэн хаан төрийн үйл хэргийг удирдан жолоодохтой холбогдсон санал, зөвлөгөө авах, хууль батлах, алба татвар хураах зорилгоор Их зөвлөлийг (парламент) тодорхой хугацаанд зарлан хуралдуулахын зэрэгцээ өөрийн үзэмжээр тараах эрхтэй байсантай холбоотой.

Парламентыг тараах эзэн хааны энэхүү өргөн эрх мэдэл нь үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн эхэн үед бичигдсэн олон Үндсэн хуулиудад хадгалагдан үлджээ. Тухайлбал 1814 оны Францын Үндсэн хууль, 1831 оны Бельгийн Үндсэн хууль, 1866 оны Румыний Үндсэн хууль, 1889 оны Японы Үндсэн хууль зэрэгт ийм төрлийн зохицуулалт байсан агаад зарчмын хувьд хаан нь ямар ч үед, ямар ч шалтгаанаар парламентыг тараахыг зөвшөөрдөг байв.

Түүнчлэн дээрх Үндсэн хуулиудад хааны зүгээс парламентыг тараах эрх мэдлийг хаанд байх ёстой, хааны зүгээс парламентыг хянан шалгах консерватив шалгалт гэж үздэг байв.

Парламентыг хүссэн үедээ тараах хааны эрх мэдэл урт удаан хугацаанд үргэлжилж чадаагүй юм. Энэ нь Европын олон оронд улс төрийн намууд үүсэн байгуулагдаж<sup>28</sup>, парламентын олонхыг нам хэмээх шинэхэн тоглогч бүрдүүлэх болсонтой холбоотой. Өөрөөр хэлбэл парламентад олонх болсон улс төрийн намын дарга Засгийн

газраа бүрдүүлж, өөрөө Ерөнхий сайд болдог Вестминтерийн тогтолцоо Англид үүссэнээр парламентыг тараах хааны эрх мэдэл XIX зууны үеэс Ерөнхий сайдад, төрийн тэргүүнд, Ерөнхийлөгчид шилжих эхлэл тавигдсан юм.

Ийнхүү хаадууд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн байхаа больж, гагцхүү хүлээн зөвшөөрөгдсөн уламжлалт зан үйлийг ёсчлон гүйцэтгэдэг төрийн бэлгэдлийн чиг үүргээр л эрх мэдэл нь хязгаарлагддаг болжээ. Үүнийг дагаад парламентыг тараах хааны эрх мэдэл ч мөн бэлгэдлийн шинжтэй болов. Үүний тод жишээ нь зөвхөн Ерөнхий сайдын зөвлөснөөр хаан парламентыг тараах эрх мэдэлтэй болсон явдал. Тодруулбал Их Британийн парламентын доод буюу Нийтийн танхимыг Ерөнхий сайдын санал болгосноор хаан хугацаанаас нь өмнө тарааж болдог.

Японы Төлөөлөгчдийн танхимыг Ерөнхий сайдын зөвлөснөөр эзэн хаан хэдийд ч тараах эрхтэй.

Түүнчлэн парламентыг тараах, эс тараах, тараах эрх мэдэл хэнд байх, хэнтэй зөвлөлдөх эсэх нь тухайн улсын төрийн байгуулал, засаглалын хэлбэрээс ихэд хамаарна. Тухайлбал парламентын бүгд найрамдах болон Ерөнхийлөгч, парламентын хосолсон холимог засаглалтай улсуудад парламент Засгийн газарт итгэхгүй, түүнчлэн парламентаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой байдалд халдсан үндэслэлээр төрийн тэргүүн буюу Ерөнхийлөгч парламентыг тараах эрхтэй. Энэ тохиолдолд Ерөнхийлөгч өөрийн хүсэл зоригоос үл хамааран шаардлагатай тохиолдолд хуульд заасны дагуу парламентын бүрэн эрхийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох тухай шийдвэр гаргадаг.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Хамгийн анхны улс төрийн нам 1867 онд Английн Берменгем хотод үүссэн гэж үздэг.

<sup>29</sup> Солонго Д, "Төрийн эрх зүйн тайлбар толь" УБ., 2003, 97 дахь тал



Тухайлбал Грек улсад парламент нийгмийн санал бодолтой зөрчилдсөн, танхимын бүрэлдэхүүн нь Засгийн газрын тогтвортой үйл ажиллагааг алдагдуулахад хүргэсэн гэж үзвэл Засгийн газрын санал болгосноор Ерөнхийлөгч парламентыг тараах эрхтэй байдаг.<sup>30</sup>

Харин парламентын хоёр танхимтай улсуудад зөвхөн доод танхимыг тараадаг Үндсэн хуулийн нийтлэг зохицуулалт байдаг. Нийтлэг гэдэг нь хоёр танхимыг хоёуланг нь тараах тухай зохицуулалт зарим нэг улсын Үндсэн хуульд байдаг гэсэн санаа. Тухайлбал Испанийн Ерөнхий Кортес буюу парламент нь Депутатуудын Конгресс болон Сенат гэсэн хоёр танхимтай. Доод танхим болох Депутатуудын Конгрессын шинэ сонгуулийн дараа Хаан парламентад төлөөлөл бүхий улс төрийн намуудтай зөвшилцөн Засгийн газрын тэргүүнд нэр дэвшүүлэх бөгөөд танхимын гишүүдийн олонх нь нэр дэвшигчид итгэл үзүүлсэн бол Хаан уг нэр дэвшигчийг Засгийн газрын тэргүүнээр томилдог. Хэрэв Депутатуудын Конгресс дэмжээгүй тохиолдолд дахин өөр хүнийг нэр дэвшүүлж санал хураалт явуулна. Ийнхүү хоёр дахин нэр дэвшүүлэхэд хэн нь ч танхимын гишүүдийн олонхын саналыг авч чадахгүй бол хоёр сарын дотор Хаан парламентын хоёр танхимыг хоёуланг нь тарааж шинэ сонгууль явуулна.<sup>31</sup>

Хоёр танхимыг хоёуланг нь тараадаг Үндсэн хуулийн зохицуулалт Испаниас өөр улсад төдий л байхгүй агаад дээр өгүүлсэнчлэн хоёр танхимтай парламентын гагцхүү доод танхимыг тараадаг зохицуулалт нийтлэг байна.

<sup>30</sup> Төртогтох Ж, “Парламент судлалын гарын авлага” УБ., 2010 34 дахь тал

<sup>31</sup> Constitution of Spain Section 99. [https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011)

Энэ нь төрийн бодлого тасалдах буюу огт парламентгүй болох эрсдэлээс урьдчилан сэргийлдэг. Тухайлбал Японы эзэн хаан Кабинетын саналын дагуу парламентын доод буюу

Нийтийн танхимыг тараах эрхтэй<sup>32</sup> бол Австрийн Ерөнхийлөгч парламентын доод танхимыг зөвхөн нэг удаа тараах эрхтэй.

Ер нь парламентыг тараах эрх мэдэл нь төрийн тэргүүн эсвэл Засгийн газрын тэргүүнд байгаа бол тухайн улсын төрийн байгуулал нь эдгээр субъектүүдэд эрх мэдлийг төвлөрүүлэх хандлагатай зохион байгуулагдсан гэсэн үг.

Тэгвэл төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг хатуу удирдлага болгодог, сонгодог Ерөнхийлөгчийн бүгд найрамдах улсад парламент Засгийн газрыг огцруулах, Ерөнхийлөгч парламентыг тараах эрхгүй байдаг. Тухайлбал АНУ-ын Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчийн зүгээс Конгрессын хоёр танхимыг тараахыг зөвшөөрдөггүй. Харин онцгой тохиолдолд Ерөнхийлөгч Конгрессын хоёр танхимын аль нэгнийх нь чуулганыг зарлан хуралдуулж болох бөгөөд чуулгануудын хугацааг өөрчлөх асуудлаар хоёр танхим санал зөрсөн тохиолдолд зайлшгүй шаардлагатай гэж үзсэн тийм хугацаагаар хойшлуулж товлохыг зөвшөөрдөг.<sup>33</sup> Түүнчлэн 1787 оны Үндсэн хуулийн конвенцид оролцсон төлөөлөгчид дарангуйлал руу буцахаас сэргийлэхийн тулд Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хязгаарлах шаардлагатай гэдэг дээр санал нэгджээ. Энэ тухай “The federalist papers” бүтээлийг зохиогчдын нэг Александр Хамилтон дугаар 69

<sup>32</sup> Constitution of Japan Art 7. [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html)

<sup>33</sup> “АНУ-ын Үндсэн хууль” Хоёрдугаар зүйл. Гуравдугаар хэсэг. орч Д.Цолмон, Ч.Лхагважав.



нийтлэлдээ өгүүлэхдээ “Их Британийн эзэн хаанаас ялгаатай нь Ерөнхийлөгч өөрийн үзэмжээр Конгрессыг огцруулах эрхгүй”<sup>34</sup> гэдгийг онцолсон байдаг.

Түүнчлэн үндсэн хуульт хаант засагтай зарим улсын Үндсэн хуульд парламентыг тараах улс төр, эрх зүйн зохицуулалт байдаггүй. Энэ нь ард түмнээс сонгогдсон, ард түмний эрх ашигт үйлчилдэг, ард түмний төлөөлийн байгууллыг өөр нэгэн субъект тараахыг хориглож буй явдал. Тухайлбал Норвеги улсын Стортинг буюу парламент бүрэн хугацаа дуусахаас өмнө тардаггүй.<sup>35</sup>

### III. Парламентыг тараах цаг хугацаа, нөхцөл байдлын хязгаарлалт

Парламент нь төрийн гурван салаа мөчрийн нэг, ард түмний нэрийн өмнөөс хууль тогтоодог, ард түмний төлөөллийн байгууллага гэдэг утгаараа түүнийг тараах, шинээр байгуулах асуудал тийм ч амар хялбар байдаггүй. Өөрөөр хэлбэл хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын зөрчлийг шийдвэрлэх, төрийн эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг тогтоох зорилгоор парламентыг тараах механизмыг гагцхүү Үндсэн хуулиар зохицуулсан байдаг. Ингэхдээ парламентыг тараах тодорхой шалгуур, цаг хугацаа, нөхцөл байдлын хязгаарлалтыг тогтоож өгсөн байдаг. Энэ нь хэн нэгэн этгээд, улс төрийн нам, бүлэглэлүүд парламентыг тараах асуудлыг дур зоргын шинжтэйгээр санаачлах, тараах боломжийг хязгаарлаж байгаа юм. Тухайлбал, ХБНГУ-д Холбооны Ерөнхийлөгч хоёр нөхцөлд Бундестагийг тараах боломжтой. Үүнд нэгдүгээрт, Бундестаг

<sup>34</sup> *The Federalist papers*” by Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay. Introduction and Notes by Charles R. Kesler. Copyright 1961 414-420 pages

<sup>35</sup> *Норвегийн Үндсэн хуульд парламент тараах тухай зохицуулалт байхгүй.* <https://www.globalwps.org/data/NOR/files/Constitution.pdf>

үнэмлэхүй олонхиор 21 хоногийн дотор холбооны Канцлерийг сонгож чадаагүй. Хоёрдугаарт Бундестаг холбооны Канцлерийн нэрийг танилцуулсны дараа 21 хоногийн дотор олонхын саналаар түүнд итгэл хүлээлгээгүй бөгөөд шинэ Канцлерийг сонгож чадаагүй гэсэн хоёр тохиолдол орно.

Италийн Ерөнхийлөгч өөрийнхөө бүрэн эрхийн хугацааны сүүлийн 6 сард парламентыг тараах эрхгүй байдаг бол Чех улсад парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө 3 сарын өмнө доод танхимыг тарааж болохгүй Үндсэн хуулийн зохицуулалттай.

Грек, Франц<sup>36</sup> зэрэг улсуудад Ерөнхийлөгч нь парламентыг тараах эрхтэй боловч шинэ парламентын бүрэн эрхийн хугацаа эхэлснээс хойшхи нэг жилийн хугацаанд парламентыг тарааж болохгүй.

Испани улсын Үндсэн хуульд зааснаар доод танхим болох Депутатуудын Конгресс сонгогдсоноос хойш нэг жилийн дотор парламентын танхимуудыг тарааж болохгүй<sup>37</sup> зохицуулалттай. Энэ нь байгуулагдаад удаагүй парламентын ажлын бүр дүнг харах хугацааг өгч байгаа хэрэг.

Казахтсанд Ерөнхийлөгч парламентыг тарааж, шинэ парламентыг бүрдүүлснээс хойш дахин нэг жилийн хугацаанд тарааж болдоггүй.<sup>38</sup> Түүнчлэн Грект дайны байдлын үед шинэ сонгууль явуултал парламентын бүрэн эрхийн хугацааг сунгаж болдог. Казахстан<sup>39</sup>, Португали<sup>40</sup>, Франц<sup>41</sup> зэрэг улсад онц байдал зарласан үед парламентыг тараадаггүй.

<sup>36</sup> *Constitution of French. Article 12*  
[https://www.constituteproject.org/constitution/France\\_2008.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en)

<sup>37</sup> *Constitution of Spain Section 115.*

[https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011)

<sup>38</sup> *Kazakhstan's Constitution of 1995 with Amendments through 2017. Article 63*

<sup>39</sup> *Төрмогтох Ж, “Парламент судлалын гарын авлага” УБ., 2010, 63 дахь тал*

<sup>40</sup> *Мөн тэнд 106 дахь тал*

<sup>41</sup> *Мөн тэнд 140 дахь тал*



Орчин үеийн төрийн байгуулал судлалын үүднээс үзвэл парламентыг бүрэн эрхийн хугацаанаас нь өмнө тараах, ээлжит бус сонгууль явуулах явдал нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондох зөрчлийг шийдэх төдийгүй Засгийн газрыг байгуулах, огцруулах үйл явцтай нягт уялдаатай, улс төрийн хүчний тэнцвэрт байдалд нөлөөлж чадах улс төр, эрх зүйн хүчирхэг арга механизмын нэг болжээ.

#### IV. Парламентыг тараах тухай Үндсэн хуулийн зохицуулалт

Парламентыг тараах шалгуур, улс төр, эрх зүйн зохицуулалт нь тухайн улсын Үндсэн хуулиар зохицуулагдсан байдаг агаад дараах тохиолдлууд хамаарна. Үүнд (1) Парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрэх, (2) Парламент өөрөө тарах, (3) Парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах, (4) Засгийн газрыг байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас парламент тарах, (5) Парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдалд халдах, (6) Ерөнхий сайд, түүний кабинетэд итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх асуудлаар парламент тарах, (7) Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож чадахгүй байгаа тохиолдолд парламентыг тараах зэрэг Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг дурдаж болно. Эдгээрийг дараах хэсэгт авч үзье.

**А. Парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрэх.** Парламент өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах хууль тогтоох, улсын төсөв батлах, Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг батлахтай холбогдсон үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрвэл тардаг зохицуулалт байна. Өөрөөр хэлбэл парламентын үйл ажиллганы үндсэн

хэлбэр болсон чуулганы хуралдаан хуваарийн дагуу тасралтгүй үргэлжлэх боломжгүй бол парламентыг тарааж, шинэ хууль тогтоох байгууллагыг байгуулна. Тухайлбал БНЧУ-ын Үндсэн хуулийн 35-р зүйлд доод танхим буюу Депутатуудын хурлыг дээрх шалтгааны улмаас тараах нөхцлийг зааж өгчээ. Үүнд нэгдүгээрт, Депутатуудын танхимийн чуулган боломжит, ердийн хугацаанаас илүү тасарсан;

Хоёрдугаарт, Депутатуудын танхимийн чуулган тасраагүй, хуралдаанд дуудсаар байсан боловч гурван сараас дээш хугацаанд ирц хүрээгүй бол Ерөнхийлөгч депутатуудын танхимыг тараана<sup>42</sup> хэмээн парламентыг өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах чиг үүргээ хэрэгжүүлж чадаагүй нөхцөлд тараах үндэслэлийг зааж өгчээ.

Түүнчлэн Кыргыз улсад парламент нь Засгийн газрын нүйлажиллагааны мөрийн хөтөлбөр, бүтэц, бүрэлдэхүүнийг баталж чадаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараадаг агаад ийнхүү тарах асуудлыг парламент гуравны хоёрын шийдвэрээр баталдаг.<sup>43</sup>

Эстони улсад төсвийн жил эхэлснээс хойш хоёр сарын дотор төсөв батлаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараана.<sup>44</sup>

Тэрчлэн парламентын бүгд найрамдах улсад парламент нь Засгийн газрыг байгуулж чадаагүй байгаа бол тухайн парламентыг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүй байна гэж үзнэ. Тухайлбал Болгар улсад Засгийн газрыг бүрдүүлэх асуудал зөвшилцөлд хүрч чадаагүй бол Ерөнхийлөгч парламентыг тараадаг.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> *Czech Republic's Constitution of 1993 with Amendments through 2013. Article 35* [https://www.constituteproject.org/constitution/Czech\\_Republic\\_2013.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Czech_Republic_2013.pdf?lang=en)

<sup>43</sup> "Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, онцлоо" сэдэвт судалгаа. Улсын Их Хурлын Тамгын газрын судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны алба 2017

<sup>44</sup> Мөн тэнд

<sup>45</sup> Мөн тэнд

**Б.Парламент өөрөө тарах.** Улсуудын Үндсэн хуульд парламент өөрөө тарах тухай заалтууд байдаг боловч ийнхүү тарахдаа заавал төрийн тэргүүн, эсвэл парламентын дарга гэх мэт эрх бүхий субъекттэй зөвлөлдөх байдлаар тарах зохицуулалттай. Тухайлбал Шотландын Үндсэн хуульд парламентын гишүүдийн гуравны хоёрын олонхын саналаар аливаа шийдвэрлэж чадахгүй, гацсан асуудлыг эцэс болгох, эсвэл ард түмнээсээ шинэ мандат авах зорилгоор парламент өөрөө тарах тухай тогтоол гаргавал төрийн тэргүүн парламентыг тараах зохицуулалттай.<sup>46</sup> Ингээд гуч хоногийн дотор бүх нийтийн сонгуулийг явуулах тухай бичиг гаргана.<sup>47</sup> Нидерланд улсад парламент нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл батлаад, түүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд парламент өөрөө тарж болдог. Улмаар шинээр сонгогдсон парламент уг нэмэлт, өөрчлөлтийг баталдаг.<sup>48</sup> Өөрөөр хэлбэл тухайн парламент өөрийн бүрэн эрхийн хугацаанд боловсруулсан Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслөө өөрөө батлахаас ёс суртахууны хувьд татгалзсаны улмаас тарж буй улс төрийн зохицуулалт юм. Энэ нь түр зуурын улс төрийн хүчин явцуу эрх ашигтаа хөтлөгдөн, сэтгэл хөөрлөөр Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж болзошгүй явдлаас хязгаарлахын тулд дараагийн парламентын бүрэлдэхүүнээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг батлуулж байгаа ухаалаг зохицуулалт ажгуу. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 22.2-д “Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар

Ерөнхийлөгч Улсын Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёрын саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно” хэмээн заажээ. Тус заалтыг судлаач Н.Лүндэндорж “Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинжлэх ухааны тайлбар” бүтээлдээ тайлбарлахдаа: “Ард түмнээс шууд мандат авсан төрийн төлөөлөгчдийн дээд байгууллага тарахад тодорхой бөгөөд ноцтой шалтгаан байх ёстой. Яагаад гэвэл тарах эсэх нь тэдний санаа зоригоос шалтгаалах хувийн хэрэг байх ёсгүй. Харин сонгогчид тарахыг нь хүлээн зөвшөөрөхүйц шалтгаан байх учиртай. Энэ талаас харвал “Улсын Их Хурал өөрөө тарах шийдвэр гаргана” гэдэг нь сонгуулийн эрх зүйн хувьд ихээхэн эргэлзээтэй зохицуулалт юм. Мандатаа ард түмнээс авдаг атлаа мандатаасаа татгалзах болохоороо дангаараа шийддэг нь хариуцлагын горим зөрчсөн гэж үзэх үндэстэй”<sup>49</sup> Түүнчлэн Улсын Их Хурал Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон гэх үндэслэл, шалтгаанд юуны өмнө тэдгээр бүрэн эрхийг цаашид хэрэгжүүлэх ёс суртахууны эрхээ алдсан үйлдлүүдийг багтаан ойлгоно. Тухайлбал, улс үндэстний эрх ашигт харшилсан хууль, шийдвэр гаргаж, нийгэмд хор хохирол учруулсан, Үндсэн хууль болон Монгол Улсын нэгдэн орсон олон улсын гэрээний заалтыг удаа дараа, санаатайгаар зөрчсөн, Улсын Их Хурлын хэвийн, тогтвортой, байнгын ажиллагааг хангаж ажиллаж чадаагүй зэрэг шалтгаан эн тэргүүнд багтана. Гэвч Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүдийн 51 ба түүнээс дээш гишүүн үзэх шалтгаан, нөхцөлийг судлаачид урьдчилан тодорхойлох боломжгүй гэж

<sup>46</sup> Constitution of Scotland. Section 4.15

<sup>47</sup> Мөн тэнд

<sup>48</sup> Төртөгтох Ж, “Парламент судлалын гарын авлага” УБ., 2010, 78 дахь тал

<sup>49</sup> Лүндэндорж Н, “Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинжлэх ухааны тайлбар” УБ., 2022 372-373 дахь тал.





үзсэн байна. Энэ бас үндэслэлтэй. Хэн юуг юу гэж үзэх нь субъектив шинжтэй олон хүчин зүйл, шалтгаан, нөхцөл байх бололцоотой. Гэхдээ тэрхүү субъектив байдлыг Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хүрээгээр хязгаарлан тайлбарлах бололцоотой<sup>50</sup> гэжээ.

Эндээс харвал Шотланд, Нидерланд улсуудын Үндсэн хуульд парламент өөрөө тарах шалтгааныг нэрлэн зохицуулсан бол Монгол Улсын Үндсэн хуульд парламент өөрөө тарах шалтгааныг тодорхой бусаар зохицуулсан байна.

**В. Парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах.** Парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах нь ялангуяа нэг танхимтай парламент бүхий улсад улс төрийн системийн тогтворгүй байдал үүсэх эрсдэлийг ихэсгэхээс гадна ард түмнээс мандат авч байгуулагддаг хууль тогтоох байгууллагын хэвийн, тасралтгүй ажиллах байдалд сөргөөр нөлөөлөх талтай. Өөрөөр хэлбэл хэн нэгэн улс төрчийн популизм, эсвэл явцуу эрх ашигтаа хөтлөгдсөн улс төрийн нам, хүчний зүгээс парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах зохицуулалтыг өөрт ашигтай байдлаар эргүүлэх эрсдэлтэй. Учир нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, парламентыг тараах зэрэг үндэсний эрх ашигтай холбогдсон томоохон асуудлыг бүх нийтийн санал асуулгаар шийдвэрлэх нь тухайн улс оронд эрсдэлтэй нөхцлийг үүсгэдэг. Учир нь ард түмэн дандаа зөв боддоггүй. Сэтгэл хөөрлөөр асуудалд ханддаг. Ийм ч учраас парламентын хоёр танхимтай улсуудад зөвхөн доод танхимыг тараах зохицуулалт байдаг. Нөгөө талаас парламентын хүлээн зөвшөөрөгдөх буюу легитим шинж унасан тохиолдолд парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах

<sup>50</sup> Мөн тэнд

Үндсэн хуулийн энэ зохицуулалт байж болох хувилбар. Зарим улсын Үндсэн хуульд энэ төрлийн зохицуулалт бий. Тухайлбал Латвийн Үндсэн хуулийн 14-р зүйлд сонгогчдын аравны нэгээс доошгүй нь парламентыг эргүүлэн татах буюу тараах шаардлагатай гэж үзвэл бүх нийтийн санал асуулга явуулах боломжтой. Улмаар парламентын сонгуульд оролцсон сонгогчдын олонх буюу нийт сонгогчдын гуравны хоёроос доошгүй нь Сеймийг тараахыг дэмжсэн бол парламент тарсанд тооцно.<sup>51</sup> Ийнхүү парламентыг тараах асуудлаар бүх нийтийн санал асуулга явуулах эрхийг парламентыг хуралдуулснаас хойш нэг жилийн дараа, парламентын бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас нэг жилийн өмнө буюу түүний бүрэн эрхийн сүүлийн зургаан сарын хугацаанд хэрэгжүүлж болохгүй.<sup>52</sup>

Түүнчлэн 48-р зүйлд Ерөнхийлөгч санал гаргасны дагуу парламентыг тараах асуудлаар бүх нийтийн санал асуулга явуулах зохицуулалт бий. Хэрэв бүх нийтийн санал асуулгад оролцогчдын талаас илүү хувь нь парламентыг тараахыг дэмжсэн бол хууль Сеймийг тарсанд тооцох агаад хоёр сарын дотор шинэ парламент бүрдүүлэх сонгуулийг зохион байгуулдаг үндсэн хуулийн зохицуулалттай.<sup>53</sup> Латвийн хувьд парламентын нэг танхимтай учраас парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах Үндсэн хуулийн дээрх зохицуулалт нь улс төрийн тогтворгүй байдлыг үүсгэдэг.

**Г. Засгийн газрыг байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас парламентыг тараах.** Энэ бол парламентын бүгд найрамдах улс дахь парламентыг тараах тухай Үндсэн хуулийн сонгодог зохицуулалт.

<sup>51</sup> Constitution of Latvia. Chapter II The Saeima. 14. . <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>

<sup>52</sup> Мөн тэнд

<sup>53</sup> Constitution of Latvia. Chapter III The President. 48. <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>

Вестминстерийн загвартай буюу хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг сонгуульд ялсан намд төвлөрүүлдэг, түүнчлэн олонхын сонгуулийн системээр парламентаа байгуулдаг улсуудад хүртэл Засгийн газрыг түргэн шуурхай байгуулахын тулд “Засгийн газрыг байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас парламентыг тараах” улс төр, эрх зүйн зохицуулалтыг хэрэглэдэг. Тухайлбал Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 22.3-т Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт<sup>54</sup> заасны дагуу Ерөнхий сайдыг томилох саналыг Улсын Их Хуралд анх оруулснаас хойш дөчин тав хоногийн дотор, эсхүл Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцруулснаас, түүнчлэн дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцсоноос хойш гуч хоногийн дотор Улсын Их Хурал Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргана.

Харин аль ч нам эвсэл парламентад олонх болж чадаагүй тохиолдолд Засгийн газрыг байгуулах асуудал нь өргөн хүрээний зөвшилцлийг шаардсан нэн ярвигтай асуудал болж хувирдаг учраас Засгийн газрыг цаг алдалгүй, шуурхай байгуулах зорилгоор “Засгийн газрыг байгуулж чадахгүй бол парламентыг тараах” улс төр, эрх зүйн механизмыг Үндсэн хуулиар зохицуулсан байдаг. Жишээлбэл ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 63-р зүйлд Бундестагийн шинэ сонгууль явагдсаны

<sup>54</sup> МУҮХ-ийн 39.2. Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг, аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг, бусад тохиолдолд Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулна.

дараа 14 хоногийн дотор Холбооны Канцлерыг Бундестагаас туйлын олонхын саналаар сонгоно. Хэрэв дээрх хугацаанд нэр дэвшигчдийн хэн нь ч Бундестагийн гишүүдийн туйлын олонхын саналыг авч чадахгүй санал хураалтыг ойрын хугацаанд дахин явуулж аль олонхын санал авсан нэр дэвшигчийг сонгогдсонд тооцно. Хэрэв нэр дэвшигч Бундестагт олонхын санал аваагүй бол Холбооны улсын Ерөнхийлөгч Канцлерыг томилно, эсвэл Бундестагийг тараана.<sup>55</sup>

Түүнчлэн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байсан Засгийн газрыг огцруулсны дараа парламентаас шинэ Засгийн газар байгуулж чадаагүй бол гэх шалтгаанаар бас парламент тарах Үндсэн хуулийн зохицуулалт бас бий. Тухайлбал Унгар улсын Үндсэн хуульд Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацаа дууссан үед Ерөнхийлөгч Ерөнхий сайдад нэр дэвшигчийг анх танилцуулснаас хойш 40 хоногийн дотор парламент Ерөнхий сайдыг сонгоогүй бол парламентыг тараах<sup>56</sup> зохицуулалттай.

**Д.Парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдалд халдсаны улмаас парламент тарах.** Францын судлаач М.Дюверже нарын өрнөдийн зарим онолчид “парламентыг тараах эрх нь парламент сайд нарыг огцруулах эрхийн зайлшгүй нөгөө тал нь” хэмээн үздэг. Эрх мэдэл хоорондын хяналт-тэнцлийн үүднээс үзвэл, нэг эрх мэдлийн байгууллагыг огцруулах тухай асуудлыг нөгөө эрх мэдлийн байгууллага санаачилж байгаа бол өөрөө бас тарах хэмжээний эрсдэл хүлээдэг нь эрх мэдэл хоорондоо ижил

<sup>55</sup> ХБНГУ-ын Үндсэн хууль. 30 дахь тал. Орчуулсан Конрад Аденаурын сан. УБ., 2019

<sup>56</sup> Constitution of Hungary. The state-parliament. Article 3 [https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2011.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf)



тэнцүү эрсдэл хүлээж байгаа явдал юм. Энэ нь парламент, түүний дотор үүссэн улс төрийн тэнцвэр өөрчлөгдөх тутам Засгийн газар солигдож байдаг зохисгүй үзэгдлээс сэргийлдэг байна.

Парламентад улс төрийн эрсдэл үүсэх асуудлыг судлаач О.Машбат “Үндсэн хууль: улс төр, эрх зүй, хянал, тэнцэл” бүтээлдээ Европийн олон орныг харьцуулан судалсны үндсэн дээр дүгнэн бичихдээ: Парламент Засгийн газрыг огцруулах бүрдээ өөрөө тарах эрсдэл хүлээх явдал европийн парламентын засагтай улсуудад, тухайлбал Бельги, Дани, ХБНГУ, Унгар, Чех, Эстон, Латви зэрэг улсад түгээмэл байна.<sup>57</sup>

Засгийн газрыг огцруулах тухай журам ч гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн байдаг. Улс төрийн тогтолцоо ч Үндсэн хуулийн зохицуулалтын хүрээнээс гарахгүй бөгөөд эрх мэдлийн хуваарийг дэмжсэн байх ёстой юм. Европын парламентын засагтай дийлэнх орон намын систем, сонгуулийн системийг үндсэн хуульдаа шууд зааж зохицуулсан байх нь элбэг. Олон намын тогтолцоо, сонгуулийн хувь тэнцүүлсэн систем нь Үндсэн хууль дахь парламент-засгийн газрын харилцааг зохицуулсан хянал-тэнцлийн зохицуулалтын хамт эрх мэдлийн хуваарийн улс төрийн баталгаа болдог байна” хэмээн бичжээ. О.Машбат нарын судлаачид төрийн эрх мэдлийн хяналт тэнцлийг, тэр дундаа хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэх гол явдал бол парламентыг хоёр танхимд хуваахаас илүүтэй, дээр өгүүлсэнчлэн парламентад улс төрийн эрсдэл үүсгэх замаар зохицуулах нь илүү өгөөжтэй гэсэн байр суурийг илэрхийлсэн байна.

**Е.Ерөнхий сайд, түүний кабинетэд итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх асуудлаар парламент тарах.** Тус зохицуулалт нь өмнө өгүүлсэн парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдалд халдсаны улмаас парламент тарах зохицуулалтаас зарчмын ялгаатай. Тодруулбал парламентын бүгд найрамдах улс дахь парламент, Засгийн газар хоёр хамтын хариуцлага хүлээх зарчмаас үүдэлтэй буюу Ерөнхий сайд өөртөө болон өөрийн кабинетэд бодлогын тодорхой асуудлаар итгэл үзүүлэх эсэхийг өөрийг нь томилсон парламентаас асуух тухай явдал. Түүнчлэн Парламентын бүгд найрамдах улсад Ерөнхий сайд нь парламентаас томилогддог, нэг ёсондоо Засгийн газар нь парламентын бүтээл учир парламентынхаа итгэлийг хүлээж байх нь түүний оршин ажиллах зайлшгүй үндэс<sup>58</sup> юм. Цаашилбал парламентын бүгд найрамдах улсад сонгуульд ялсан нам парламентын олонхыг бүрдүүлж, Засгийн газрыг байгуулдаг учир Засгийн газар, парламентын хооронд бодлогын нийцэл, зохицол заавал байх ёстой. Хэрэв энэ зарчим алдагдвал парламентаас Засгийн газрыг огцруулах, эсвэл парламентыг тараах нь зүй ёсны хэрэг болдог. Тухайлбал Их Британи улсад парламент Засгийн газарт итгэл үзүүлэхгүй байх болон буруушаах тогтоол гаргасан үед Засгийн газар огцордог.<sup>59</sup> Эсрэгээрээ Нийтийн танхимыг Ерөнхий сайдын санал болгосноор хаан хугацаанаас нь өмнө тарааж болдог. Гэхдээ энэ механизм Засгийн газраас төлөөлөгчдийн дээд байгууллагыг тараахаар заналхийлэх, эсвэл парламент Засгийн газрыг шахаанд оруулах арга хэрэгсэл болох

<sup>57</sup> Машбат О, “Үндсэн хууль: Улс төр, эрх зүй, хянал-тэнцэл” УБ., 2015, 113 дахь тал.

<sup>58</sup> Чимэд Б, “Үндсэн хуулийн мэдлэг” УБ., 2008, 290 дахь тал

<sup>59</sup> Төртогтох Ж, “Парламент судлалын гарын авлага” УБ., 2010, 57 дахь тал

ёсгүй. Ерөнхий сайдын парламентад оруулж буй бодлогын асуудал нь янз үзсэн төдий асуудал байх ёсгүй бөгөөд үнэхээр улс орны тулгамдсан асуудлыг шийдэхүйц асуудал байх ёстой. Энэ нь тухайн Ерөнхий сайдын, түүний намын цаашдын улс төрийн үйл ажиллагааны хувь заяатай холбоотой, олон нийтийн хараа хяналтад байх тул парламентад оруулж буй асуудал ор нэрийн байх нь тухайн Ерөнхий сайд, түүний намын цаашдын хувь заяанд халтай. Энэ бол Ерөнхий сайдын парламентад оруулж буй итгэл үзүүлэх эсэх асуудалд хариуцлагатай хандах далд хөшүүрэг мөн.<sup>60</sup> Итгэл хүлээлгэж буй эсэхийг нэгдүгээрт, парламент, Засгийн газар хоёрын хооронд бодлогын зөрөө гарах үед;

Хоёрдугаарт, Ерөнхий сайд төсөв болон бодлогын томоохон асуудлаар зоримог алхам хийхэд парламентын дэмжлэгт эргэлзэж байгаа нөхцөлд тавидаг. Жишээлбэл манай Засгийн газар ийм бодлогын асуудал хийхээр төлөвлөж байна дэмжих үү, дэмжихгүй бол би багаараа огцоръё гэж хандаж буй хэрэг мөн. Энэ нь парламентын улсад хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын хяналт, тэнцвэрийг буй болгодог зүй ёсны механизм юм.

Жишээлбэл Японы Төлөөлөгчдийн танхим Ерөнхий сайд болон түүний явуулж байгаа улс төрийн бодлогоос татгалзан Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх тогтоолыг олонх гишүүн дэмжсэн тохиолдолд Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээрээ огцорч, парламентаас шинэ Ерөнхий сайдыг сонгон томилох ёстой. Гэвч зарим тохиолдолд Ерөнхий сайд огцролгүй хэвээр үлдэж Төлөөлөгчдийн танхимыг тараан бүх нийтийн сонгууль зарлан явуулсны дараа Сайд нарын кабинетийг

огцруулан шинэ парламентаас шинэ Ерөнхий сайдыг сонгож болно. Түүнчлэн Төлөөлөгчдийн танхим Засгийн газарт итгэл үзүүлэх тогтоолыг батлахаас татгалзсан бол Засгийн газар 10 хоногийн дотор тус танхимыг тараагаагүй нөхцөлд өөрсдөө огцрох ёстой.<sup>61</sup>

Харин ХБНГУ-д Ерөнхий сайдад парламент итгэл үзүүлэхгүй гэвэл дараагийн шинэ Ерөнхий сайдын нэр бэлэн байх ёстой. Хэрэв бэлэн биш нөхцөлд Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэхгүй гэвэл Ерөнхийлөгч парламентыг тараах эрсдэл бүхий конструктив зарчим үйлчилдэг тул уул асуудалд парламент их болгоомжтой хандах шаардлага тулгардаг. Өөрөөр хэлбэл, тарах эрсдэлд орох уу, Ерөнхий сайдын оруулж ирсэн бодлогыг дэмжих үү гэсэн сонголтод парламентыг оруулдаг арга юм.<sup>62</sup> Тодруулбал ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 67-р зүйлд Бундестаг Холбооны улсын Канцлерт итгэл үзүүлэхгүй буйгаа зөвхөн нийт гишүүдийнхээ олонхын саналаар түүний дараагийн залгамжлагчийг сонгож, Холбооны улсын Ерөнхийлөгчөөс Холбооны улсын хуучин Канцлерыг чөлөөлж өгөхийг хүсэх байдлаар илэрхийлнэ. Холбооны улсын Ерөнхийлөгч уг хүсэлтийг биелүүлэх, шинээр сонгогдсон Холбооны улсын Канцлерыг томилох үүрэгтэй.<sup>63</sup>

Түүнчлэн 68-р зүйлд Холбооны улсын Канцлерын итгэл үзүүлж буй эсэхийг илэрхийлж өгөхийг хүссэн өргөдлийг Бундестагын нийт гишүүдийн олонх дэмжээгүй бол Холбооны улсын Канцлерын санал болгосноор Холбооны улсын Ерөнхийлөгч хорин

<sup>61</sup> *Constitution of Japan. Article 69. [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html)*

<sup>62</sup> *Мөн тэнд 716 дахь*

<sup>63</sup> *ХБНГУ-ын Үндсэн хууль. 31 дахь тал. Орчуулсан Конрад Аденаурын сан. УБ., 2019*

<sup>60</sup> *Лүндэндорж Н, "Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинжлэх ухааны тайлбар" УБ., 2022, 717 дахь тал*



нэг хоногийн дотор Бундестагыг тарааж болно. Бундестаг энэ хугацаанд гишүүдийнхээ олонхын саналаар шинэ Холбооны улсын Канцлерыг сонгосон бол Холбооны улсын Ерөнхийлөгчийн парламентыг тараах эрх хүчингүй болно.<sup>64</sup> Сонирхуулахад 1972, 1982, 2005 онд тус тус Бундестаг хугацаанаасаа өмнө тарж, шинэ сонгууль явагдаж байжээ. Харин парламентын дээд танхим болох Бундесрат хугацаанаасаа өмнө тарах ёсгүй.

**Ж.Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож чадахгүй байгаа тохиолдолд парламентыг тараах.** Парламентын бүгд найрамдах зарим улсад Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог. Энэ тохиолдолд Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийг сонгогдсонд тооцох парламентын олонхын босго дахин дахин санал хураалт явуулахад хүрэхгүй байгаа тохиолдолд парламентыг тараах улс төр, эрх зүйн зохицуулалт бас байдаг. Өөрөөр хэлбэл Ерөнхийлөгчийг сонгох үүрэгтэй парламент нь эс үйлдэл үзүүлж Ерөнхийлөгчийг сонгож чадахгүй байгаа тохиолдолд парламентыг тараадаг. Тухайлбал Грекийн Үндсэн хуулийн 32.3-т “парламентын нийт гишүүний гуравны хоёрын санал авсан нэр дэвшигч бүгд найрамдах Грек улсын Ерөнхийлөгчөөр сонгогдоно. Хэрэв дээрх олонхын санал авч чадаагүй бол тав хоногийн дараа дахин санал хураалт явуулна. Хоёр дахь санал хураалтад шаардлагатай олонхын санал авч чадаагүй тохиолдолд дахин санал хураалтыг дахин явуулна. Тав хоногийн дараа нийт гишүүдийн тавны гурвын санал авсан хүн бүгд найрамдах улсын Ерөнхийлөгчөөр парламент сонгогдоно.”<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Мөн тэнд

<sup>65</sup> Constitution of Greece. Article 32. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/GRE135231.pdf>

33.4-р зүйлд “Гурав дахь санал хураалтад дурдсан олонхын санал авч чадаагүй бол парламентыг тараана” хэмээн заажээ.”<sup>66</sup>

## **V.Монгол улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан Улсын Их Хурлыг тараах эрх зүйн зохицуулалт**

Монгол Улсын Үндсэн хуульд парламент тарах асуудалтай холбоотой дөрвөн төрлийн эрх зүйн зохицуулалт байдаг. Эдгээрийг тоочвол Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 2-д Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёрын саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно.<sup>67</sup> Түүнчлэн Үндсэн хуулийн хорин хоёрдугаар зүйлийн 3-д Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах гурван үндэслэл буюу (1) Гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан<sup>68</sup> Ерөнхий сайдыг томилох саналыг, Ерөнхийлөгч Улсын Их Хуралд оруулснаас хойш дөчин тав хонох, (2) Дөчин гуравдугаар зүйлийн 1-д заасны дагуу<sup>69</sup> Ерөнхий

<sup>66</sup> Мөн тэнд

<sup>67</sup> Тус заалтыг “Парламент өөрөө тарах” хэсэгт тайлбарласан болно.

<sup>68</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 39.2. Улсын Их Хуралд олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхын суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхыг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг; бусад тохиолдолд Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулна.

<sup>69</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 43.1. Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрвөний нэгээс доошгүй нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг албан ёсоор тавибал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор шийдвэрлэнэ. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхи уг саналыг дэмжсэн бол Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай Улсын Их Хурлын тогтоол баталсанд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно.



сайдыг огцруулснаас хойш томилолгүй гуч хонох, (3) Дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 1<sup>70</sup>, 2<sup>71</sup> дахь заалтуудын гол агуулга болох Ерөнхий сайд өөрт нь итгэл үзүүлэх тухай тогтоолын төслийг Улсын Их Хурлын нийт гишүүдийн олонх дэмжээгүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцох бөгөөд улмаар шинэ Ерөнхий сайдыг томилолгүй 30 хонох тохиолдолд Ерөнхийлөгч Улсын Их Хурлыг тараах шийдвэр гаргах тухай зохицуулсан байна.

Эндээс дүгнэвэл Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь парламентыг тараах тухай зохицуулалт нь хорин хоёрдугаар зүйлийн 2-д заасан Улсын Их Хурал бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон гэж нийт гишүүдийн дийлэнх олонх үзсэнтэй холбон зохицуулсан зохицуулалтаас бусад нь Ерөнхий сайдыг томилох, огцруулах, Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэхтэй холбогдсон улс төр, эрх зүйн үр дагавар буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийг парламентаас байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас парламентаас тараахтай холбогдсон зохицуулалтууд байна. Жишээлбэл Ерөнхий сайдыг томилох буюу Засгийн газрыг байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас Ерөнхийлөгч парламентыг тараах тухай зохицуулалт нь парламентын бүгд найрамдах улсууд, тодруулбал Кыргыз, Болгар, Латви, Унгар, Эстони, Хорват, Итали зэрэг улсуудын<sup>72</sup> Үндсэн хуульд тусгагдсан

<sup>70</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 44.1. Ерөнхий сайд улсын төсвийн болон бодлогын тодорхой асуудлаар өөрт нь итгэл хүлээлгэх тогтоолын төслийг оруулбал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар шийдвэрлэнэ.

<sup>71</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 44.2. Улсын Их Хурал тогтоолыг баталсан бол Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлж, тухайн асуудлыг дэмжсэнд тооцно. Тогтоолыг батлаагүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно.

<sup>72</sup> "Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, онцлог" сэдэвт судалгаа. Улсын Их Хурлын Тамгын газрын судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны алба 2017

парламентыг тараах асуудлыг гагцхүү Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэлд хамааруулдаг нийтлэг эрх зүйн зохицуулалттай ижил төстэй байна.

Тэрчлэн Монгол Улсын Үндсэн хууль дахь Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлэхтэй холбогдсон улс төр, эрх зүйн үр дагавар буюу гүйцэтгэх эрх мэдлийг парламентаас байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас парламентыг тараахтай холбогдсон зохицуулалт өөрийн гэсэн онцлогтой. Тухайлан өгүүлбэл Төрийн эрх мэдэл хоорондын хяналт-тэнцлийн үүднээс үзвэл, нэг эрх мэдлийн байгууллагыг огцруулах тухай асуудлыг нөгөө эрх мэдлийн байгууллага санаачилж байгаа бол өөрөө бас тарах хэмжээний эрсдэл хүлээдэг конструктив зарчмын талаар өмнө өгүүлсэн. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуульд конструктив зарчмыг сонгодог утгаар тусгаагүй. Энэ нь (1) Ерөнхий сайдад парламент итгэл үзүүлэхгүй гэвэл дараагийн шинэ Ерөнхий сайдын нэр бэлэн байх, (2) Ерөнхий сайдад парламент итгэл үзүүлэхгүй гэвэл Ерөнхий сайдын санал болгосноор Ерөнхийлөгч 21 хоногийн дотор парламентыг тараах, (3) Парламент энэ хугацаанд гишүүдийнхээ олонхын саналаар шинэ Ерөнхий сайдыг сонгосон бол Ерөнхийлөгчийн парламентыг тараах эрх хүчингүй болох зэрэг парламентын бүгд найрамдах улсын (ХБНГУ) Үндсэн хуулийн нийтлэг зохицуулалтаас өөр байгаагаар тодорхойлогдоно.

Тодруулбал Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 1,2-д тодорхойлсон Ерөнхий сайдад парламент итгэл үзүүлээгүйгээс үүдэн Ерөнхий сайд огцорсон бол дараагийн шинэ Ерөнхий сайдыг парламентаас 30 хоногийн дотор сонгож чадахгүйд хүрсний улмаас парламентыг тараах эрхийг Ерөнхий сайдад биш, харин бүх



ард түмнээс сонгогдсон Ерөнхийлөгчид олгосон гэдгээрээ онцлог юм.

Түүнчлэн Монгол Улсын хууль тогтоох байгууллага бүтцийн хувьд нэг танхимтай учир Ерөнхий сайд, түүний кабинетэд итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх асуудлаар парламент тарах асуудлыг цаашид нарийвчлан судлах шаардлагатай. Учир нь парламентын нэг танхимтай улсуудад парламентыг тараадаг зохицуулалт нийтлэг биш. Хэрэв нэг танхимтай улсад парламентыг тараах зохицуулалтыг цаг хугацаа, нөхцөл байдлын шалгуурыг харгалзан сайтар зохицуулж өгөхгүй бол төрийн бодлого тасалдах буюу байн байн парламентгүй болох эрсдэлээс урьдчилан сэргийлж чадахгүй юм.

## VI. Дүгнэлт

Энэхүү өгүүллэгээр ард түмний төлөөгчдийн байгууллага болсон парламентыг тараах цаг хугацаа, нөхцөл байдлын хязгаарлалт, парламентыг тараах Үндсэн хуулийн зохицуулалтыг гадаад улсуудын Үндсэн хуульд тулгуурлан зохих түвшинд судлан шинжилж, эцэст нь Монгол улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан Улсын Их Хурлыг тараахтай холбогдсон эрх зүйн зохицуулалтын талаар дүгнэлт хийлээ. Энэ тухай сийрүүлбэл *нэгдүгээрт*, парламентыг тараах цаг хугацаа, нөхцөл байдлын хязгаарлалт нь гадаад улсуудын Үндсэн хуульд нийтлэг байдлаар буюу парламентыг тийм амархан тарааж болохгүй байхаар зохицуулагдсан байна. Энэ нь хэн нэгэн этгээд, улс төрийн нам, бүлэглэлүүд парламентыг тараах асуудлыг дур зоргын шинжтэйгээр санаачлах, тараах боломжийг хязгаарлаж байгаа явдал гэдгийг судалгаанд хамрагдсан улсууд харуулж байна.

*Хоёрдугаарт*, парламентыг тараах үндэслэл, түүний Үндсэн хуулийн зохицуулалтын нийт долоон төрлийг харьцуулан судалсан. Эндээс парламент бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж чадахгүйд хүрэх, Засгийн газрыг байгуулж чадахгүйд хүрсний улмаас парламентыг тараах, парламентын зүгээс гүйцэтгэх эрх мэдлийн бие даасан, хараат бус байдалд халдсаны улмаас парламент тарах, Ерөнхий сайд, түүний кабинетэд итгэл үзүүлэх, эс үзүүлэх асуудлаар парламент тарах зэрэг зохицуулалт хамгийн нийтлэг байна. Энэ нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын зөрчлийг шийдэх, тэдгээрийн хяналт, тэнцлийг хангах явдалтай шууд холбоотой.

*Гуравдугаарт*, Парламент өөрөө тарах, парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь эрсдэл дагуулдаг учраас нийтлэг биш байна. Ялангуяа парламент өөрөө тарах, парламентыг бүх нийтийн санал асуулгаар тараах Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь улс төрийн тогтворгүй байдлыг үүсгэх эрсдэлтэй байдаг.

*Дөрөвдүгээрт*, Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгож чадахгүйн улмаас парламентыг тараах Үндсэн хуулийн зохицуулалт нь Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгодог парламентын бүгд найрамдах улсад ихэд хамааралтай. Тухайлбал Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгчийг парламентаас сонгох тухай хувилбар байнга яригддаг сэдэв. Иймээс энэ хувилбарыг цаашид гүнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай.

*Тавдугаарт*, Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан Улсын Их Хурлыг тараах эрх зүйн зохицуулалт өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой байна.

Энэ нь парламентыг тараахтай холбоотой дөрвөн төрлийн эрх зүйн зохицуулалтыг бүх ард түмнээс сонгогдсон Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэлд хамааруулсан байдлаар илэрнэ.

*Зургаадугаарт*, парламентыг тараах тухай асуудлыг засаглалын хэлбэрээс хамааран заавал төрийн тэргүүн, хаан, эсвэл Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцдөг нийтлэг зохицуулалт байна. Тухайлбал парламентын бүгд найрамдах улсад парламентыг тараах асуудлыг

Ерөнхийлөгчтэй, үндсэн хуульт хаант засаглалтай улсад Хаантай зөвшилцөх гэх мэт.

Эцэст нь дүгнэхэд парламентыг тараах асуудал нь парламентын бүтэц, зохион байгуулалт буюу нэг болон хоёр танхимтай эсэх, төрийн байгуулал, засаглалын хэлбэр зэргээс ихэд шалтгаалах учраас цаашид энэ асуудлыг гүйнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай.

## Эх сурвалж

### I. Монгол эх сурвалж

- АНУ-ын Үндсэн хууль” Хоёрдугаар зүйл. Гуравдугаар хэсэг. орч Д.Цолмон, Ч.Лхагважав Улаанбаатар (2000)
- Машбат О, “Үндсэн хууль: Улс төр, эрх зүй, хянал-тэнцэл” Улаанбаатар (2015)
- ХБНГУ-ын Үндсэн хууль. 30 дахь тал. Орчуулсан Конрад Аденаурын сан. УБ.,2019
- Лүндэндорж Н, “Монгол Улсын Үндсэн хууль, шинжлэх ухааны тайлбар” Улаанбаатар ( 2022)
- Солонго Д, “Төрийн эрх зүйн тайлбар толь” Улаанбаатар (2003)
- Төртогтох Ж, “Парламент судлалын гарын авлага” Улаанбаатар (2010)
- Чимэд Б, “Үндсэн хуулийн мэдлэг” Улаанбаатар (2008)
- “Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, онцлог” сэдэвт судалгаа. Улсын Их Хурлын Тамгын газрын судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны алба. Улаанбаатар 2017

### II. Гадаад эх сурвалж

- Чимэд Б, “Үндсэн хуулийн мэдлэг” Улаанбаатар (2008)
- Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay. “The Federalist papers” Introduction and Notes by Charles R.Kesler. Copyright (1961)
- Constitution of japan Art 7
- Kazakhstan’s Constitution of 1995 with Amendments through 2017. Article 63
- Constitution of French. Article.12
- Czech Republic’s Constitution of 1993 with Amendments through 2013. Article 35
- Constitution of Scotland. Section 4.15
- Constitution of latvia. Chapter II The Saeima. 14.
- Constitution of latvia. Chapter III The President. 48.
- Constitution of hungary. The state- parliament. Article 3
- Constitution of Spain Section 99.





## НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ БАЙГУУЛЛАГЫН ХЭМ ХЭМЖЭЭ ТОГТООСОН ШИЙДВЭРИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

*Рояль ОУИС-ын Эрх зүйн хөтөлбөрийн багш,  
Хууль зүйн ухааны магистр (LL.M) Б.Мөнхтөр,*

### Хураангуй

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас иргэдийн эрх, эрх чөлөө хөндсөн олон тооны шийдвэр гаргадаг бөгөөд тэдгээрийн нэг нь харьяа нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр буюу захиргааны хэм хэмжээний акт билээ. Хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой орчин үеийн нэг чухал асуудал бол төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж гаргах буюу өөрийн хууль тогтоох эрх мэдлээ Засгийн газар болон захиргааны байгууллагад шилжүүлэх боломжтой эсэх асуудал байна. Хэдий нийгмийн суурь харилцааг хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрээр зохицуулах боловч засаг захиргааны нэгж болон тодорхой салбарын өдөр тутмын харилцааг цаг тухайд нь бүрэн дүүрэн, гүйцэд зохицуулах бодит боломж хууль тогтоогчид байдаггүйгээс үүдэн “тодорхой асуудлаар хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргаж зохицуулалт хийх” эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын түвшинд шилжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага байдаг бөгөөд энэ нь дан ганц Монголын эрх зүйн онцлог ч биш юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэхгүй байх онолд суурилсан байгааг 25.1-ийн заалтаас харж болох хэдий ч зарим нэг өөр зүйл, хэсэгт төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, хэм хэмжээний зохицуулалт агуулсан шийдвэр гаргахыг зөвшөөрсөн байж болохоор байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 62.2, 62.3 дугаар зүйлд зааснаар Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад асуудлаар нутгийн байгууллагуудад “эрх шилжүүлж болно” гэж заасан нь УИХ өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно” гэж заасан нь УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад асуудлаар нутгийн удирдлагын байгууллагуудад “эрх шилжүүлэх боломжтойг” тодорхойлсон явдал юм.

2015 онд Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсанаар хэм хэмжээний актын зохицуулалт харьцангуй тодорхой болж байна. Захиргааны ерөнхий хуулиар хэм хэмжээний актын асуудлыг нэлээд цэгцэлж ойлгомжтой болгож байгаа боловч бусад хуулийн уялдаа холбоо муу, ялангуяа нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад тусгайлан олгогдсон эрх цөөхөн байгаагийн улмаас Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаа хязгаарлагдах, үйл ажиллагаа явуулах, хэм хэмжээний акт гаргах тохиолдолд хүндрэлтэй нөхцөл байдлууд үүсч болзошгүй байна. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтын “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан

заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэсэн заалтын дагуу хэм хэмжээний актыг хэрхэн хянаж бүртгэж авах талаар Захиргааны ерөнхий хуульд тодорхой зохицуулалтыг зааж өгөөгүй байна. Өөрөөр хэлбэл ерөнхий хуульд зааснаар зөвхөн “хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байгууллага” гэж органик хуулиар эрх олгогдсон байхыг заасан бөгөөд нэгэнт Үндсэн хуулиар эрх олгогдсон байдлыг хэрхэн зохицуулахыг тусгаагүй байна. Иймд Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу гарч буй Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмын хүрээнд орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхээр бие даан гаргаж буй хэм хэмжээний акт; Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхэд үндэслэн гаргаж буй хэм хэмжээний акт гэж ялгаатайгаар зохицуулах. Ийнхүү ялгаатай байдлаар зохицуулахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 60.1.2 заалт Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд гаргаж байгаа хэм хэмжээний актын зохицуулалт хамаарахгүй байх талаар нэмэлт тайлбар хийж, эл актыг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хэрхэн бүртгэхийг хуулиар нарийвчилан зохицуулах шаардлагатай байна.

## Summary

Local self-governing bodies make numerous decisions that impact the rights and freedoms of citizens, including administrative decisions and normative acts that are typically observed within their jurisdiction. One significant contemporary concern regarding the exercise of legislative power is whether it is permissible to issue delegated regulations or transfer one’s own legislative powers to government and administrative bodies.

While basic social relations are governed by laws and other regulations enacted by the State Parliament, legislators may face limitations in promptly regulating day-to-day affairs within administrative units and specific sectors. Consequently, a necessity and demand arise to delegate the authority for ‘regulating specific issues through normative decisions’ to the level of executive authorities and local self-governing bodies. This unique situation doesn’t occur only to Mongolian law.

While Article 25.1 of the Constitution of Mongolia underscores the principle of non-delegation of legislative powers, specific provisions within the Constitution allow for state and local self-governing bodies to promulgate decisions containing regulatory norms. For example, Articles 62.2 and 62.3 of the Constitution stipulate that if the Parliament and the government deem it necessary, they possess the authority to ‘delegate powers’ to local bodies in matters outside of their exclusive rights. Consequently, the Constitution explicitly permits the scenario where ‘Parliament can transfer certain issues within its mandate to the Councils of Citizens and Governors of provinces and capitals for resolution,’ indicating the Parliament’s capacity to ‘delegate powers’ to local government bodies for the matters, except ones relating to the Parliament’s exclusive rights.

The enactment of the General Administrative Law in 2015 improved the clarity in regulating normative acts. However, despite the organizational and clarity enhancements offered by the General Administrative Law, challenges may arise concerning the restriction of



activities of local self-governing bodies, difficulties in implementing activities, and the issuance of normative acts by local self-governing bodies due to inconsistencies with other laws and the limited allocation of specific powers to these bodies. For example, in accordance with Article 62, Clause 2 of the Constitution, authorities of higher instances shall not make decisions on matters falling under the jurisdiction of local self-governing bodies. If the law and decisions of respective superior state organs do not specifically address definite local matters, local self-governing bodies can decide upon them independently in conformity with the Constitution. However, the General Administrative Law does not provide specific regulations on how to review and register normative acts. In other words, according to the General Law, only “organizations specifically authorized by law” are designated as authorized by organic law, and there has been no specification on how to regulate the status conferred by the Constitution.

Hence, in accordance with Article 62, Section 2 of the Constitution, it should be distinguished between normative acts issued independently to address local issues within the scope of local self-government principles and normative acts issued based on rights specifically granted by law under the broader framework of general administrative law.

In a distinct regulatory context, it's crucial to clarify that normative acts issued by local self-governing bodies, acting within the authority granted by Article 62, Section 2 of the Constitution, should not be bound by the provisions set forth in Article 60.1.2 of the General Administrative Law. It is necessary to establish comprehensive legal provisions detailing how the state's central administrative body responsible for legal matters should undertake the registration of these acts.

## I. Оршил

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас иргэдийн эрх, эрх чөлөө хөндсөн олон тооны шийдвэр гаргадаг бөгөөд тэдгээрийн нэг нь харьяа нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр буюу захиргааны хэм хэмжээний акт билээ. Хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой орчин үеийн нэг чухал асуудал бол төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж гаргах буюу өөрийн хууль тогтоох эрх мэдлээ Засгийн газар болон захиргааны байгууллагад шилжүүлэх боломжтой эсэх асуудал байна.<sup>73</sup> Үндсэн хуулийн 20-д “Монгол Улсын Их Хурал... мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална.” гэж зааснаас харвал гүйцэтгэх эрх

мэдлийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий захиргааны байгууллага хууль буюу эрх зүйн хэм хэмжээг батлах эрх олгогдоогүй байна.<sup>74</sup> Хэдий нийгмийн суурь харилцааг хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрээр зохицуулах боловч засаг захиргааны нэгж болон тодорхой салбарын өдөр тутмын харилцааг цаг тухайд нь бүрэн дүүрэн, гүйцэд зохицуулах бодит боломж хууль тогтоогчид байдаггүйгээс үүдэн “тодорхой асуудлаар хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргаж зохицуулалт хийх” эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага болон Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын түвшинд шилжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага байдаг бөгөөд энэ нь дан ганц Монголын эрх зүйн онцлог ч биш юм.

<sup>73</sup> Амаржаргал Пэлжид, Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг хэвлэлийн компани, 2016), 158

<sup>74</sup> Одгэрэл Пүрэвдолгор. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэл. (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг хэвлэлийн компани, 2016), 285

Монгол Улсад Улсын Их Хурлаас гадна захиргааны байгууллага эрх зүйн хэм хэмжээ буюу ерөнхий нийтлэг зохицуулалт агуулсан шийдвэр гаргаж тодорхой харилцааг зохицуулах асуудлыг 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиас хойш Засгийн газрын 1993 оны 162 дугаар тогтоолоор “Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга (хотын Ардын Хурлын гүйцэтгэх захиргаа)-аас нутаг дэвсгэртээ нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянах журам”<sup>75</sup>, 1997 оны 178 дугаар тогтоолоор “Яам, тохируулагч агентлагаас нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан эрх зүйн баримт бичгийг хянаж бүртгэх журам”<sup>76</sup>, 2003 оны 8 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын сайд, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, агентлагийн даргын нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрийг хянаж бүртгэх журам”<sup>77</sup>, 2010 оны 119 дүгээр тогтоолоор “Захиргааны хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах журам”-ыг батлан мөрдүүлэх замаар хэрэгжүүлэн ирсэн.<sup>78</sup> Харин 2015 онд Захиргааны ерөнхий хууль<sup>79</sup> батлагдсанаар хэм хэмжээний актын зохицуулалт харьцангуй тодорхой болж байна. Гэвч хуулийг хэрэгжүүлэхэд зарим нэг тодорхойгүй, эргэлзээтэй ойлголт практикт байсаар байна. Тухайлбал, Захиргааны ерөнхий хуулийн зургадугаар бүлгээр захиргааны хэм хэмжээний актын талаар нарийвчлан зохицуулсан.

<sup>75</sup> “Засгийн газрын мэдээ” сонины 1993 оны, №76 (137)-д нийтлэгдсэн

<sup>76</sup> “Засгийн газрын мэдээ” сонины 1997 оны, №9, 559-563 дахь талд нийтлэгдсэн

<sup>77</sup> “Засгийн газрын мэдээ” сонины 2003 оны, №9-д нийтлэгдсэн

<sup>78</sup> Цогт Цэнд, “Захиргааны хэм хэмжээний акт”, Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль (Сургалтын гарын авлага) ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сан, (Улаанбаатар, 2016) <http://www.legaldata.mn/buteel/view?id=127> (2019 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдөр үзэв).

<sup>79</sup> Захиргааны ерөнхий хууль, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл. 2015 оны №28 /889/

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэж зааснаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хэм хэмжээний зохицуулалт агуулсан шийдвэр гаргахыг зөвшөөрсөн хэмээн ойлгогдож болохоор байна. Харин нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын зүгээс үндсэн хуулиар олгодсон эрх хэмжээнийхээ хүрээнд хэм хэмжээний акт батлан гаргахад түүнийг бүртгэдэг эрх бүхий байгууллага<sup>80</sup> захиргааны ерөнхий хуулийн 59.1 болон 60.1.2-т заасан хуулиар тусгайлан эрх олгосон байх шаардлагыг хангахгүй байна гэсэн үндэслэлээр буцаах явдал түгээмэл гарч байна.<sup>81</sup> Үүнээс дүгнэхэд практикт үүсээд буй Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийг хэрхэн ойлгох, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэм хэмжээний актыг бүртгэх заалтад хамааралтай эсэх, хамааралтай бол хэрхэн хэрэглэх талаар тодорхой нарийвчилсан хуулийн тайлбар хэрэгтэй байгаа нь харагдаж байна.

## II. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах эрх шилжүүлэх

<sup>80</sup> Захиргааны ерөнхий хуулийн 65 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага /Хууль зүй, дотоод хэргийн яам/ захиргааны хэм хэмжээний актыг бүртгэхдээ энэ хуулийн 60, 61, 62 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянаж, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэнэ.”

<sup>81</sup> Мөнхтөр Баярцог. “Үйлдвэрлэлийн /хууль зүйн/ дадлагын тайлан” (Улаанбаатар, 2018), 18 Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны Захиргааны хэм хэмжээний актын хяналт, бүртгэлийн хэлтэст дадлагажих хугацаанд олж мэдэв.



Хэм хэмжээний акт гагцхүү хууль тогтоогчоос тухайлан эрх олгогдсон байх нөхцөлд хүчин төгөлдөр байх бөгөөд энэ нь хууль тогтоогчийн хүсэл зоригийн илэрхийлэл гэж үзэж болно. Энэхүү санааг бататгаж 2017 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 48.1, 48.3-т “Хуульд тусгайлан эрх олгосноос бусад тохиолдолд нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон акт гаргахыг хориглоно. Хуульд өөрөөр заагаагүй бол нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ гаргах эрх хуулиар олгосон этгээд уг эрхээ бусдад шилжүүлэхийг хориглоно” хэмээн заажээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар хууль тогтоох эрх мэдлийг шилжүүлэхгүй байх онолд суурилсан байгааг 25.1-ийн заалтаас харж болох хэдий ч зарим нэг өөр зүйл, хэсэгт төрийн болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, хэм хэмжээний зохицуулалт агуулсан шийдвэр гаргахыг зөвшөөрсөн байж болохоор байна.<sup>82</sup> Тухайлбал, Үндсэн хуулийн 62.2, 62.3 дугаар зүйлд зааснаар Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад асуудлаар нутгийн байгууллагуудад “эрх шилжүүлж болно” гэж заасан нь УИХ өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно” гэж заасан нь УИХ өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хамаарахаас бусад асуудлаар нутгийн удирдлагын байгууллагуудад “эрх шилжүүлэх боломжтойг” тодорхойлсон явдал юм.

<sup>82</sup> Цогт Цэнд, “Захиргааны хэм хэмжээний акт”, Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль (Сургалтын гарын авлага) ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделгийн сан, (Улаанбаатар, 2016) <http://www.legaldata.mn/buteel/view?id=127> (2019 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдөр үзэв).

Хэм хэмжээний акт эрэмбэ, хүчин чадлын хувьд хуулиар тусгайлан эрх олгогддог тул хуулиас доогуур эрэмбэтэй байх боловч нийтээр дагаж мөрддөг, шүүхээс төсөөтэй тохиолдлуудад хэрэглэж хэрэг маргаан шийдвэрлэдэг, хуулийн нэгэн адил эрх зүйн үр дагавар үүсгэдэг зэргээр нь хуультай адилтгаж үзэх боломжтой байх ба зарим тохиолдолд хэм хэмжээний акт нь батлан гаргах субъектээрээ л ялгагддаг<sup>83</sup> гэж үздэг бөгөөд үндсэн хуулийн хөгжилд хууль ба захиргааны хэм хэмжээний акт хоорондын харилцаа анхаарал татсан асуудал юм.<sup>84</sup> Түүнчлэн профессор Ц.Сарантуяагийн тэмдэглэснээр “нийгмийн харилцааг бүхэлд нь дан формаль хуулиар зохицуулах боломжгүй учир хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн актуудыг батлан гаргадаг ба тэдгээр нь нийгмийн харилцааг мөн л зохицуулдаг тул “материаллаг хууль” хэмээн нэрлэх<sup>85</sup> нь ч бий.

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн нутгийн удирдлагын талаарх үзэл баримтлал нь Монгол төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх; төрийн удирдлагыг орон нутагт хэрэгжүүлэх нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хүлээн зөвшөөрөх, хөгжүүлэх, засаг захиргааны нэгж нь “бие даасан цогцолбор байх”, төвлөрлийг сааруулах гэсэн үндсэн үзэл санаа, онолд тулгуурлаж байна.<sup>86</sup> Мөн

<sup>83</sup> Одгэрэл Пүрэвдолгор, Хэм хэмжээний акт: нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр. Гарын авлага (Улаанбаатар: Лотар хэвлэлийн компани, 2009), 14

<sup>84</sup> Одгэрэл Пүрэвдолгор, Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэл. (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг хэвлэлийн компани, 2016), 287

<sup>85</sup> Сарантуяа Цэрэнбалтав, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал (Улаанбаатар, хэвлэлийн компани тодорхойгүй, 2005), 116

<sup>86</sup> Ганзориг Дондов, “Нутгийн удирдлагын асуудал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт” Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт номонд, эмх. Жанцан Наваанпэрэнлэй, Энхбаатар Чимид болон Сарантуяа Цэрэнбалтав, 268 (Улаанбаатар, 2017)



Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлгийн 59 дахь зүйлд “Монгол Улсын Засаг Захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэж заасан нь цоо шинэ удирдлагын бүтцийг бий болгоход хүргэсэн юм. Түүнчлэн ардчилал хөгжсөн зарим орны туршлагаас харахад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагадаа бие даан үйл ажиллагаа явуулах ихээхэн эрх мэдэл өгөхийн хамт нэгэнт олгогдсон эрх мэдлийн хүрээнд хориг, саад болох, шийдвэр гаргахад нь нөлөөлөх, дотоод хэрэгт нь хутгалдан оролцохыг хуульчлан хорьж, зарим нь бүр Үндсэн хуулиндаа “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын гаргасан шийдвэр нь халдашгүй дархан байна” гэж заасан байдаг.<sup>87</sup>

Профессор Б.Чимид “Нутгийн өөрөө удирдах ёс”-ны талаар өөрийн бүтээлдээ бичихдээ:

Асуудлыг ангичирхах, намчирхахгүйгээр жинхэнэ шинжлэх ухааных нь үүднээс авч үзвэл өөрөө удирдах ёс гэж тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж, байгууллага, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг тэндхийн иргэд, хамт олон шууд буюу төлөөлсөн байгууллагаараа уламжлан бие даан шийдвэрлэж эрхлэн хөтлөх, хариуцах ёсыг хэлнэ. Энэ гол шинж нь “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх” гэсэн Үндсэн хуулийн 62.2 дугаар зүйлийн томъёоллоор илэрч байна. Уг асуудлыг гүнзгий утгаар биш, өнгөцхөн тайлбарлах явдал өөрөө удирдах

ёсыг төлөвшүүлэхэд танин мэдэхүйн бэрхшээл учруулж болзошгүй билээ.<sup>88</sup>

Нөгөө талаас, “асуудал” нь тухайн орон нутгийн хүрээг хамрах, эдийн засаг, нийгмийн шинжтэй байвал нутгийн хурал Үндсэн хуулийн үзэл санаанд нийцүүлээд, ердийн хууль зөрчихгүйгээр шийдвэрлэх бүрэн боломжтой. Үүнийг “төвлөрлийг сааруулах” онолын хүрээнд “засаг захиргааны эстөвлөрөл”, “эдийн засгийн эс төвлөрөл” гэж нэрлэн, дэлхийн улс орнууд (нэгдмэл) өөрийн Үндсэн хууль, органик хуульдаа хүлээн зөвшөөрсөн туршлага түгээмэл байна. Тодруулбал, төвлөрлийг сааруулах ойлголт зөвхөн холбооны улсын байгууламжтай улсад байх биш, нэгдмэл улсуудад ч хэрэгжих боломжтой ойлголт юм. Эдийн засгийн хувьд асуудлаа бие даан шийдвэрлэх гэдэгт өөрийн хүч хөрөнгөөр бий болгосон өмч хөрөнгөө захиран зарцуулах, орон нутгийн төсвөө “бие дааж” батлах, зарцуулах, Улсын Их Хурлаас хуулиар тогтоосон хувь хэмжээний хүрээнд орон нутгийн татварын хувь, хэмжээг тогтоох эрх хэмжээ багтдаг байна.<sup>89</sup>

Монгол Улсын Үндсэн хууль болон холбогдох хууль тогтоомжид зааснаар иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бөгөөд түүний бие даасан байдлыг уг хууль тогтоомжоор баталгаажуулж өгсөн. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Монгол Улсын Засаг

<sup>88</sup> Чимид Бяраа, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвлэл (Улаанбаатар, хэвлэлийн компани тодорхойгүй, 2017), 328

<sup>89</sup> Ганзориг Дондов, “Нутгийн удирдлагын асуудал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт” Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт номонд, эмх. Жанцан Наваанпэрэнлэй, Энхбаатар Чимид болон Сарантуяа Цэрэнбалтав, 271 (Улаанбаатар, 2017)

<sup>87</sup> Тунгалаг О, Орон нутгийн удирдлага (Улаанбаатар, хэвлэлийн компани тодорхойгүй, 2000) 6



захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлийн 18.1, 20 дугаар зүйлийн 20.1.7, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1 дэх заалтын дагуу Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал нь нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол бие даан шийдвэрлэх эрхтэй байна. Бие дааж шийдвэрлэнэ гэдэг бол эдгээр хурлын автономи эрх бөгөөд мэдлийнхээ ажил хэргийг дээрээс асууж зөвшөөрөл горилохгүйгээр “өөрсдөө хэлэлц, төгс шийд” гэсэн агуулгатай.<sup>90</sup>

Үндсэн хуулийн тайлбарт тус хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсгийг тайлбарлахдаа:

Хурал нь дээд шатныхаа Хурал, бусад байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад нутаг дэвсгэрийн амьдралын ямар ч асуудал хэлэлцэн шийдвэрлэж болох бөгөөд дараахь асуудлыг өөрийн онцгой эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ. Тухайлбал:

1.Нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн байдал, хэтийн төлөв, төсөв санхүүгийн үйл ажиллагаа, түүний гүйцэтгэлийн тайлан;

2.Хурлын төлөөлөгчдийн бүрэн эрхийн тухай асуудал;

3.Хуралдааны дарга, нарийн бичгийн дарга, Хурлын Тэргүүлэгчдийг сонгох, өөрчлөх;

4.Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулахаар дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдад санал болгох;

5.Шаардлагатай гэж үзвэл Засаг даргын ажлын тайланг хэлэлцэж үйл ажиллагаанд нь дүгнэлт өгөх;

<sup>90</sup> Чимид Бяраа, Үндсэн хуулийн мэдлэг (Улаанбаатар, хэвлэлийн компани тодорхойгүй, 2008), 373

6.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байгуулах, өөрчлөх, татан буулгах, хилийн цэс өөрчлөх тухай санал хэлэлцэх;

7.Засаг даргаас Хурлын шийдвэрт тавьсан хоригийг хүлээн авах эсэх Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан зохион байгуулж үйл ажиллагаандаа ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх үндсэн зарчим баримтлана” хэмээн тайлбарлажээ.

Өөрөө удирдах ёс гэж тухайн нутаг дэвсгэрийн нэгж, байгууллага, хамт олны дотоод амьдралын асуудал, ажил хэргийг тэндхийн иргэд, хамт олон шууд буюу төлөөллийн байгууллагаараа уламжлан бие даан шийдвэрлэж эрхлэн хөтлөх, хариуцах ёсыг хэлнэ. Энэ гол шинж нь “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх” гэсэн Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн томъёоллоор илэрч байгаа юм.<sup>91</sup>

Орон нутгийн хүн ам өөрсдийнхөө амьдралын асуудлыг өөрсдөө шийдэж, эрх ашгаа өөрсдөө хамгаалж, нутаг дэвсгэр, өөрийгөө тэтгэх аж ахуй, нийгмийн цогцолбор болгон авч явах эрх мэдэл, боломжийг тэдэнд олгох нь ардчиллын “өргөтгөл”, өөрсдөө бүтээн туурвих нөхцөл болно. Төв засаг нь улсын хэмжээний асуудлаа нутаг засаг нь нэгжийнхээ асуудлыг шийддэг,

<sup>91</sup> Чимид Бяраа, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвлэл (Улаанбаатар, хэвлэлийн компани тодорхойгүй, 2017), 328

хариуцдаг байх нь нийгмийг цэгцтэй болгохын зайлшгүй үндэс мөн.<sup>92</sup>

### III. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон актын хяналтын тулгамдаж буй асуудал

Хэм хэмжээний актын хяналтыг хэрэгжүүлэх хоёр үндсэн хэлбэр байдаг. Үүнд: урьдчилсан /зарим судлаачид ерөнхий гэж нэрлэх нь бий/ хяналт буюу захиргаа өөрөө ихэвчлэн хууль зүйн асуудал эрхэлсэн яам эсхүл хууль тогтоогч эрхээ шилжүүлсэн этгээд гэдэг утгаар тухайн хэм хэмжээний актыг хүчин төгөлдөр болж мөрдөгдөхөөс өмнө урьдчилан хуульд заасан нөхцөл шаардлагыг хангаж буй эсэхийг шалгаж, бүртгэх замаар хэрэгжүүлэх объектив хяналт, нөгөө нь хүний эрхийн зөрчил үүссэн эсэхийг шүүхээр тодорхой нэхэмжлэлд үндэслэн хэрэг маргааныг шийдвэрлэх замаар хэрэгжүүлэх субъектив хяналт буюу тодорхой хяналт юм.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 61-67 дугаар зүйлд урьдчилсан хяналтыг тодорхой зохицуулсан. Харин тодорхой хяналтыг Үндсэн хууль, Захиргааны ерөнхий хууль болон хэм хэмжээний акт гаргах эрх олгогдсон тухайн хуулийн зохицуулалтад үндэслэн шүүх хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх замаар хэрэгжүүлнэ.<sup>93</sup> Энэ талаар профессор Б.Чимид “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны хууль зүйн гол баталгааны нэг нь дээд шатны байгууллагууд тухайн нэгж, түүний өөрөө удирдах байгууллагын эрх, ашиг сонирхлыг зөрчсөн тохиолдолд шүүхэд гомдол, нэхэмжлэл гаргаж хамгаалах

<sup>92</sup> Мөн тэнд. 330

<sup>93</sup> Сүнжид Дугар, Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэ хэвлэлийн компани, 2017), 67

эрх юм. Харин энэ асуудал одоогоор Монголын хуульд тухайлан нэр цохон дурдагдаагүй байна” гэж тэмдэглэсэн.<sup>94</sup>

Засгийн газрын 119 дүгээр тогтоолын дагуу Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр нь тус журамтай нийцэхгүй байгаа тохиолдолд зөвлөмж хүргүүлэх буюу заавал биелэгдэх шинжгүй үндсэндээ хянах боломжгүй гэж хэлж болохуйц байсан. Харин Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсанаар Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актыг бусад хэм хэмжээний актын адил хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хянаж бүртгэх механизм бий болгожээ. Энэхүү хяналтын онцлог нь хэм хэмжээний актыг хүчин төгөлдөр болохоос өмнө хянаж хуульд заасан шаардлага хангуулахад оршино.

Захиргааны ерөнхий хуулийн 67 дугаар зүйлд зааснаар Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэсэн захиргааны хэм хэмжээний актыг бүртгэсэн өдрөөс хойш 10 өдрийн дотор “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхтгэл”-д бүрэн эхээр нь нийтлүүлэх бөгөөд Захиргааны хэм хэмжээний актыг зөвхөн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхтгэл”-д нийтэлсний дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдүүлнэ. Дээрхи хуулийн шаардлагыг зөрчсөн тохиолдолд тухайн захиргааны хэм хэмжээний акт эрх зүйн үйлчлэл үзүүлэхгүй бөгөөд биелүүлээгүй иргэн, хуулийн этгээдэд үүрэг, хариуцлага хүлээлгэхгүй. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын

<sup>94</sup> Чимид Бяраа, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нутгийн удирдлага, 3 дэвтэр (Улаанбаатар: ХЗҮТ-ийн хэвлэх үйлдвэр, 2004), 67





48.2-т зааснаар хуульд нийцээгүй, эсхүл хуулиар олгосон эрхийг хэтрүүлэн гаргасан нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон эрх зүйн актыг дагаж мөрдөхгүй<sup>95</sup>. Захиргааны хэм хэмжээний улсын сан бүрдүүлэх үүргийг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хүлээх бөгөөд захиргааны хэм хэмжээний актын улсын нэгдсэн санд байгаа хүчин төгөлдөр захиргааны хэм хэмжээний актын жагсаалтыг “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхтгэл”-д жил бүрийн 02 дугаар сарын 01-ны дотор нийтлэнэ. Захиргааны хэм хэмжээний актын салбарын санг захиргааны байгууллага бүр бүрдүүлэх үүрэг хүлээнэ. Хэм хэмжээний актын нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгосоныг бүртгэх, хянах- шинжилгээ, үнэлгээ хийх зэрэг бусад холбогдох ажиллагааг Захиргааны ерөнхий хуулийн зургадугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй журамлан зохицуулсан байна.

Захиргааны ерөнхий хуулиар хэм хэмжээний актын асуудлыг нэлээд цэгцэлж ойлгомжтой болгож байгаа боловч бусад хуулийн уялдаа холбоо муу, ялангуяа нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад тусгайлан олгогдсон эрх цөөхөн байгаагийн улмаас Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагаа хязгаарлагдах, үйл ажиллагаа явуулах, хэм хэмжээний акт гаргах тохиолдолд хүндрэлтэй нөхцөл байдлууд үүсч болзошгүй байна. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас хэм хэмжээний акт гаргаж болох эрх зүйн үндэслэл нь нэг талаас Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг буюу Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим, зохицуулалт, нөгөө

<sup>95</sup> Сүнжид Дугар, Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ (Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг хэвлэлийн компани, 2017), 67

талаас Захиргааны ерөнхий хуулийн хэм хэмжээний актын зохицуулалт болох бөгөөд Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актыг хэм хэмжээний актын ерөнхий ангилал, шинж, онцлогуудыг нь харгалзан дараах байдлаар ангилж болох юм.<sup>96</sup> Үүнд:

1.Үндсэн хуулийн 62.2-т заасны дагуу гарч буй Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмын хүрээнд орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхээр бие даан гаргаж буй хэм хэмжээний акт

2.Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхэд үндэслэн гаргаж буй хэм хэмжээний акт

Захиргааны ерөнхий хуулийн зохицуулалтаас үзвэл дээрх хоёр төрлийн хэм хэмжээний актад хуулийн хүрээнд тавигдаж буй шаардлага нь ижил боловч бие даан гарах хэм хэмжээний актын хувьд ердийн хуулиар тусгайлан эрх шилжүүлсэн байхыг шаарддаггүйгээрээ ялгаатай. Мөн бие даан гаргаж буй хэм хэмжээний актын хувьд Захиргааны ерөнхий хуулинд заасан хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагууд тавигдах эсэх нь эргэлзээтэй. Учир нь захиргааны ерөнхий хуулиар хэм хэмжээний актад тавигдах шаардлагын зарим нь Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хэм хэмжээний актын хувьд тохирохгүй байх тохиолдол ажиглагддаг.

<sup>96</sup> Эрх зүйн боловсрол академи, ХБНГУ-ын Хансс Зайделийн сан “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” судалгааны тайлан (Улаанбаатар, 2018), 274 [https://mongolia.hss.de/fileadmin/user\\_upload/Projects\\_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii\\_yerenkhii\\_huuli\\_sudalгаа\\_niit.pdf](https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii_yerenkhii_huuli_sudalгаа_niit.pdf) (2019 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр үзэе).

Судлаачид Үндсэн хуулийн тус заалтыг маргаантай байгаа талаар байр сууриа илэрхийлжээ. Тухайлбал, доктор, захиргааны эрх зүй судлаач П.Одгэрэл “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт” сэдэвт уулзалт, ярилцлагын үеэр хэлэхдээ: “Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйл Захиргааны ерөнхий хуулийн хэм хэмжээний актыг бүртгэх заалтад үйлчилдэггүй. Энэ яах аргагүй хийдэлтэй хэсэг юм. Үндсэн хуулийн тус заалтыг яаж хэрэглэх үү? Үүний хүрээнд ямар дүрэм, журмууд гарах уу? Энд үнэхээр зохицуулалт хэрэгтэй үүнийг яах вэ? гэдэг гаргалгаа хэрэгтэй”.<sup>97</sup> Магадгүй зайлшгүй шаардлагатай дүрэм, журмыг гаргах шаардлагатай байхад хуулиар тусгайлан эрх олгоогүй байвал Хууль зүй, дотоод хэргийн яамтайгаа ярилцаж байгаад салбарын хуулиуд дээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төсөл хийх боломжтой<sup>98</sup> гэжээ.

Мөн Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн асан, судлаач Д.Ганзориг хэлэхдээ: Үндсэн хуулийн хэрэглээний асуудлын хувьд тэр дундаа 62.2 дахь заалтаар НӨУБ-д олгосон бие даан шийдвэр гаргах эрхийн дагуу гаргасан хэм хэмжээний актыг бүртгүүлэх, бүртгүүлээд хүчин төгөлдөр болгохтой холбоотой асуудал, хуулиар тусгайлан эрх олгосон гэдгийг юу гэж үзэж тайлбарлаж байгаа вэ? гэдэг асуудал байна. Хууль тогтоомжид нийцсэн эсэхийг хянадаг байгууллага нь Хууль зүй, дотоод хэргийн яам мөн. Энэ

<sup>97</sup> Мөн тэнд, 26, хавсралт: ХЗДХЯ, ХБНГУ-ын Хансс Зайделийн сантай хамтран зохион байгуулсан “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт” сэдэвт уулзалт, ярилцлагын тэмдэглэл [https://mongolia.hss.de/fileadmin/user\\_upload/Projects\\_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii\\_yerenkhii\\_huuli\\_sudalгаа\\_niit.pdf](https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii_yerenkhii_huuli_sudalгаа_niit.pdf) (2019 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр үзэе).

<sup>98</sup> Мөн тэнд, 41,

үүднээсээ хууль тогтоомжид нийцэж байгаа эсэх асуудлыг хянаана<sup>99</sup> гэжээ.

Түүнчлэн “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт” сэдэвт уулзалт, ярилцлагын үеэр Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд гаргасан шийдвэртэй холбоотой маргаанууд<sup>100</sup> нэлээд (хэм хэмжээний актаар хуулиас давсан зохицуулалт оруулсан тохиолдол) практикт гарсаар байгаа талаар шүүгч нар хэлж байна. Энэ мэтчилэн бүртгэлгүй хэм хэмжээний акт бодит байдал дээр хэрэгжсээр байгаа болохыг холбогдох мэргэжлийн байгууллагаас хяналт, шалгалт хийх явцад түгээмэл илэрсээр байна. Захиргааны ерөнхий хуулийн 67.2 дугаар зүйлд Захиргааны хэм хэмжээний актыг зөвхөн улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгэж, “Захиргааны хэм хэмжээний актын эмхэтгэл”-д нийтэлсний дараа хүчин төгөлдөр дагаж мөрдүүлнэ хэмээн заасан. Гэтэл бодит амьдрал дээр хуулийн энэ заалтын хэрэгжилт сул, хяналтгүй

<sup>99</sup> Мөн тэнд, 25

<sup>100</sup> Эрх зүйн боловсрол академи, ХБНГУ-ын Хансс Зайделийн сан “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” судалгааны тайлан (Улаанбаатар, 2018), 198, Судалгаанд оролцогч шүүгчийн хэлсэн үг: “НИТХ-аас ТҮЦ-ний журмыг батлаад ХЗЯ-руу явуулахад уг яам та нарын гаргасан шийдвэр хуулиас давсан зохицуулалттай байгаа тул хүчингүй болгоно гэдэг дүгнэлт гаргасан. Гэтэл одоо уг журам хүчинтэй ТҮЦ эрхлэгч нарт шаардлага тавьж байгаа. Эхлээд уг актыг хүчингүй болгуулахаар хандахад нь 2 удаа татгалздаг. Татгалзсан шалтгаан нь хэм хэмжээний акт биш байна, учир нь ХЗЯ-д бүртгүүлээгүй байна гэж үзсэн. Одоо болохоор НИТХ өөрөө хүчингүй болгохгүй байгаа тул уг актыг хүчингүй болгуулж өгөөч гэдэг шаардлага тавиад байгаа. НИТХ-аас хийсэн тайлбар нь ИТХ бол нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага учраас ЗГ-т оруулах асуудал байхгүй. Ер нь бол ХЗЯ-д бүртгүүлэхгүй гэдэг зүйл яриад байгаа.”

[https://mongolia.hss.de/fileadmin/user\\_upload/Projects\\_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii\\_yerenkhii\\_huuli\\_sudalгаа\\_niit.pdf](https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii_yerenkhii_huuli_sudalгаа_niit.pdf) (2019 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр үзэе).



байгаа болох нь дээрх шүүгчийн өгсөн ярилцлага болон “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт” сэдэвт уулзалтын чөлөөт хэлэлцүүлгийн үеэр хууль хэрэгжүүлэх явцад тулгамдаж буй асуудлаа илэрхийлсэн албан хаагчдын саналуудаас<sup>101</sup> тодорхой харагдаж байна.

2018 оны 11 дугаар сарын байдлаар 215 хуулиар дамжуулан 1165 зүйл заалтаар Захиргааны байгууллагад хэм хэмжээний акт батлах эрх олгосон байна. Түүнээс аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд эрх олгосон 23 заалт, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд эрх олгосон 12 заалт байна.<sup>102</sup> Үүнээс үзэхэд ердийн хуулиар Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр гаргах тусгайлан эрх олгосон зүйл, заалт маш цөөхөн байгаа нь харагдаж байна.

<sup>101</sup> ХЗДХЯ, ХБНГУ-ын Ханнс Зайделийн сантай хамтран зохион байгуулсан “Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилт” сэдэвт уулзалт, ярилцлагын тэмдэглэл, (Улаанбаатар, 2018), 25, Нийслэлийн Засаг Даргын тамгын газрын, Хууль зүйн хэлтсийн дарга Даваажаргал: 1992 оноос 2017 оныг хүртэл захиргааны хэм хэмжээний акт нийтдээ 96-г хурлаас баталсан. Энэ шийдвэрээс 2-г л хуулиар эрх олгогдсон гэдгээр бүртгэсэн байдаг. Энэ хоёр бүртгэгдсэн шийдвэр нь Захиргааны ерөнхий хууль батлагдсаны дараа хууль дээр заасан үндэслэлээр гаргасан шийдвэр байгаа. Шийдвэрүүдийг бүртгүүл гэдэг шаардлага Засгийн газрын тогтоолоор бидэнд ирсэн. Энэ асуудалд эрх зүйн хувьд бэлэн биш байсан. Ямар ч хууль тогтоомжууд дээр иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын шийдвэрийг хуулиар тусгайлан эрх олгогдоогүй байсан. Амьдрал баян учраас ирээдтэй холбоотой маш яаралтай шийдвэрүүд гаргах шаардлагатай болдог. [https://mongolia.hss.de/fileadmin/user\\_upload/Projects\\_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii\\_yerenkhii\\_huuli\\_sudalгаа\\_niit.pdf](https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii_yerenkhii_huuli_sudalгаа_niit.pdf) (2019 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр үзэв).

<sup>102</sup> Мөнхтөр Баярцог. “Үйлдвэрлэлийн /хууль зүйн/ дадлагын тайлан” (Улаанбаатар, 2018), 14 Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны Захиргааны хэм хэмжээний актын хяналт, бүртгэлийн хэлтэст үйлдвэрлэлийн дадлага хийх хугацаанд хийсэн судалгаа. (дадлагажигч Б.Амартүвшинтэй хамтран хийсэн)

Харин хурлын хувьд Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар хуулиар зохицуулаагүй харилцааг нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд зохицуулсан шийдвэр түгээмэл байна. Үүнээс дүгнэхэд практикт үүсээд буй Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийг хэрхэн ойлгох, Захиргааны ерөнхий хуулийн хэм хэмжээний актыг бүртгэх заалтад хамааралтай эсэх, хамааралтай бол хэрхэн хэрэглэх талаар тодорхой нарийвчилсан хуулийн тайлбар хэрэгтэй байгаа нь харагдаж байна.

Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс 2017-2020 онд хэрэгжүүлж буй “Монгол Улсын төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд ажилласан экспертийн багийн судлаачид тус заалтыг дараах байдлаар тайлбарлажээ: Энэ нь бусад орнуудад дэвшингүй хэмээн тооцогддог ерөнхий бүрэн эрхийн заалттай нийцэж байгаа бөгөөд төв засгийн газар, дээд шатны байгууллагад олгогдсоноос бусад бүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх өргөн боломжийг Хуралд олгожээ. Түүнчлэн Хуралд тусгайлан олгосон (шилжүүлсэн бус) эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхэд Үндсэн хууль, хуульд нийцсэн байдлыг шалгах аас өөр хяналт шалгалт хийхгүй байх утгыг илтгэдэг” хэмээн үзжээ.<sup>103</sup>

## IV. Дүгнэлт

Эцэст нь дүгнэхэд, Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь заалтын

<sup>103</sup> Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ” (Улаанбаатар: Хөх Монгол принтинг хэвлэлийн компани, 2019), 58, <https://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/mongol%20Ulsiin%20zasag%20zahirгаа.pdf> (2019 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдөр үзэв).

“Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэсэн заалтын дагуу хэм хэмжээний актыг хэрхэн хянаж бүртгэж авах талаар Захиргааны ерөнхийхуульдтодорхойзохицуулалтыг зааж өгөөгүй байна. Өөрөөр хэлбэл ерөнхий хуульд зааснаар зөвхөн “хуулиар тусгайлан эрх олгогдсон байгууллага” гэж органик хуулиар эрх олгогдсон байхыг заасан бөгөөд нэгэнт Үндсэн хуулиар эрх олгогдсон байдлыг хэрхэн зохицуулахыг тусгаагүй байна. Иймд Ханнс Зайделийн сан, Эрх зүйн боловсрол академиас зохион байгуулсан Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт

үнэлгээ хийсэн судлаачдын багийн зөвлөмжийн дагуу Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу гарч буй Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмын хүрээнд орон нутгийн шинжтэй асуудлыг шийдвэрлэхээр бие даан гаргаж буй хэм хэмжээний акт; Захиргааны ерөнхий хуулийн хүрээнд хуулиар тусгайлан олгогдсон эрхэд үндэслэн гаргаж буй хэм хэмжээний акт гэж ялгаатайгаар зохицуулах. Ийнхүү ялгаатай байдлаар зохицуулахдаа Захиргааны ерөнхий хуулийн 60.1.2 заалт Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд гаргаж байгаа хэм хэмжээний актын зохицуулалт хамаарахгүй байх талаар нэмэлт тайлбар хийж, эл актыг Хууль зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хэрхэн бүртгэхийг хуулиар нарийвчилан зохицуулах шаардлагатай байна.

## Эх сурвалж

### Ном, сурах бичиг, гарын авлага:

- Амаржаргал Пэлжид, Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага. Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг хэвлэлийн компани, 2016
- Одгэрэл Пүрэвдолгор. Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги, 3 дахь хэвлэл. Улаанбаатаар: Мөнхийн үсэг хэвлэлийн компани, 2016
- ———. Хэм хэмжээний акт: нийтээр дагаж мөрдөх шийдвэр. Гарын авлага. Улаанбаатар: Лотар хэвлэлийн компани, 2009
- Сарантуяа Цэрэнбалтав, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал. Улаанбаатар, 2005
- Жанцан Наваанпэрэнлэй, эмх., Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт. Улаанбаатар, 2017
- Тунгалаг О, Орон нутгийн удирдлага. Улаанбаатар, 2000
- Чимид Бяраа, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, 2 дахь хэвлэл. Улаанбаатар, 2017
- ———. Үндсэн хуулийн мэдлэг. Улаанбаатар, 2008
- ———. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нутгийн удирдлага, 3 дэвтэр. Улаанбаатар: ХЗҮТ-ийн хэвлэх үйлдвэр, 2004



- Сүнжид Дугар, *Захиргааны ерөнхий хууль: үзэл баримтлал, хэрэглээ. Улаанбаатар: Мөнхийн үсэг хэвлэлийн компани, 2017*

#### **Илтгэл, өгүүлэл, эрдмийн зэрэг хамгаалсан бүтээл:**

- Ганзориг Дондов, *“Нутгийн удирдлагын асуудал: Үндсэн хуулийн зохицуулалт” Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал: онол, арга зүй, хэрэгжилт номонд, эмх. Жанцан Наваанпэрэнлэй, Энхбаатар Чимид болон Сарантуяа Цэрэнбалтав, 268 Улаанбаатар, 2017*
- Отгонбаяр Д, *“Нутгийн өөрөө удирдлах байгууллагын хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн эрх зүйн зохицуулалт, тулгамдсан асуудал”. Магистрын зэрэг горилсон бүтээл, Улаанбаатар, 2016*

#### **Эрх зүйн эх сурвалж:**

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
- Захиргааны ерөнхий хууль, 2015
- Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 2006

#### **Цахим эрх сурвалж:**

- Цогт Цэнд, *“Захиргааны хэм хэмжээний акт”, Монгол Улсын Захиргааны ерөнхий хууль (Сургалтын гарын авлага) ХБНГУ-ын Ханнс-Зайделийн сан, Улаанбаатар, 2016 <http://www.legaldata.mn/buteel/view?id=127> (2019 оны 11 дүгээр сарын 30-ны өдөр үзэв).*
- Эрх зүйн боловсрол академи, ХБНГУ-ын Хансс Зайделийн сан *“Захиргааны ерөнхий хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” судалгааны тайлан, Улаанбаатар, 2018 [https://mongolia.hss.de/fileadmin/user\\_upload/Projects\\_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii\\_yerenkhii\\_huuli\\_sudalгаа\\_niit.pdf](https://mongolia.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Mongolia/Dokumente/2018/Zakhirgaanii_yerenkhii_huuli_sudalгаа_niit.pdf) (2019 оны 12 дугаар сарын 4-ний өдөр үзэв).*
- Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр, *“Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ”, Улаанбаатар: Хөх Монгол принтинг хэвлэлийн компани, 2019 <https://www.mn.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/mongol%20ulsiin%20zasag%20zahirгаа.pdf> (2019 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдөр үзэв).*



## ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО БА ШУДАРГА ЁСНЫ ХҮСЭМЖЛЭЛ

*Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн эрхлэгч,  
доктор, дэд проф. А.Алтанзул*

### Хураангуй

Хариуцлагын тогтолцоо ба шударга ёсны хамаарлыг хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчимтай уялдуулан төрийн өндөр албан тушаалтан, иргэнд хүлээлгэж буй хууль зүйн хариуцлагын “ялгамжтай” байдлын талаар товч өгүүлж, цаашид хууль зөрчсөн үйлдлээ “хуулиар хамгаалуулдаг” сонгогддог болон томилогддог албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын тогтолцоог тэгш, шударга зарчимд нийцүүлэх талаар санал гаргахад энэ илтгэлийн зорилго оршино.

### Summary

The accountability system and the relationship of justice are based on the principle that everyone is equal before the law. It will briefly tell about the “distinct” nature of legal responsibility imposed on high-ranking government officials and citizens. Furthermore, the responsibility is imposed on elected and appointed officials who “protect by law” their actions that violate the law. The aim of this report is to put forward a proposal to make the system conform to the principle of fairness and justice.

**Түлхүүр үгс:** хариуцлага, шударга ёс, тэгш байдал, сонгогддог болон томилогддог албан тушаалтан, ёс суртахуун, хууль зүйн хариуцлага

**Key words:** accountability, legal responsibility, fair, equal, morality, ethics of high-ranking government officials

Хариуцлагын тогтолцоо, шударга ёсны талаар улс төр, эрх зүйн, ёс зүй зэрэг нийгмийн хүмүүнлэгийн шинжлэх ухаанууд өөр өөрсдийн голлох судлагдахуун болгож авч үздэг. Судлаачийн энэ илтгэлд шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх үүднээс онол арга зүйн болон эмпирик судалгааны үр дүнг танилцуулах бус харин нийгэмд иргэдээс шаардаж буй шударга ёс ба хариуцлагатай холбоотойгоор өнөөгийн нөхцөл байдал, эдгээр асуудлыг Монгол улсын хууль тогтоомжид хэрхэн зохицуулж буй талаар товч дурдья.

Хариуцлага, шударга ёсны хамаарлыг Монгол улсын Үндсэн хуулинд

тунхагласан тэгш байдал, эрх зүйд буюу хууль дээдлэх (Rule of law), Эрүүгийн эрх зүй дэх хариуцлага гарцаагүй байх зарчимтэй холбон илтгэж байна. Илтгэлийн хүрээнд хариуцлагын тогтолцоог тодорхойлохын тулд Германы хуульч, социологч Niklas Luhmann-системийн онол<sup>104</sup> дээр Laszlo Zsolnai: In idea of responsibility-модел буюу загварыг ашиглан судалгааны үзэл баримтлалаа тодорхойлсон. Илтгэлд ашиглагдах судалгааны өгөгдөл нь өдөр тутмын харилцааг байнгын үйлчлэлээр зохицуулж буй 330 хуулиудад агуулгын шинжилгээ хийв.

<sup>104</sup> The System Theory of Niklas Luhmann and the Constitutionalization of the World Society.p.627





Хариуцлагын тогтолцоо гэдгийг “хариуцлагатай байх” агуулгаар илтгэлээ тавьж байна. Нийгмийн харилцаанд орж буй бүх хүмүүс хариуцлагатай байж, нийгэм өөрөө тогтвортой орших билээ.

Дээр дурдсан загварын гол томъёолол нь X, Y, Z -ийн зохистой харьцаа дээр хариуцлагын шударга тогтолцоо оршдог гэж үздэг<sup>105</sup>.

**Х** гэдэгт хувь хүн, хүмүүсийн сайн дурын нэгдэл, төр орно. Эдгээр субъектууд нийгэм, өөр хоорондынхоо өмнө хариуцлага хүлээх чадварын хувьд харилцан адилгүй байдаг. Хүмүүнлэг, ардчилсан нийгэмд хуулиар хориглоогүй бол иргэнд юу ч хийж болохыг зөвшөөрдөг. Харин төрийн албан хаагчдад хуулиар зөвшөөрөөгүй бол юуг хийж болохгүй зарчим үйлчилнэ. Тиймээс хууль тогтоомжид иргэнд тавих шаардлага цөөн байх тусам эрх чөлөөтэй, хөгжих боломжтой гэж үзэж болно. Өгөгдөл буюу нийт 330 хуулиас 13 хуулиар иргэнд хамаатай ерөнхий болон тусгай шаардлагууд байна. Жишээлбэл: 21 нас хүрээгүй, эсхүл согтууруулах ундаа хэтрүүлэн хэрэглэсэн хүнд согтууруулах ундаа худалдах, түүгээр үйлчлэхийг хориглодог. Энэ хориглолт нь түүний эрхийг хязгаарлах бус эсрэгээр эрүүл аюулгүй байх эрхийг хангаж буй хуулийн зохицуулалт юм.

Бүлгийн буюу хүмүүсийн нэгдлийн хариуцлага бол улс төрийн нам, төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжид хамаарах хариуцлагыг ойлгоно. Энэ этгээд нь хувь хүнтэй харьцуулбал тавигдах шаардлага өндөр байдаг. Манай хууль тогтоомжоор 30 орчим хуулинд шаардлагыг нь хуульчилсан.

<sup>105</sup> Laszlo Zsolnai: *In idea of responsibility*.  
[https://www.jstor.org/stable/pdf/41468491.pdf?refreqid=excelsior%3A2eed495b72ea403937281252de67f2d1&ab\\_segments=&origin=](https://www.jstor.org/stable/pdf/41468491.pdf?refreqid=excelsior%3A2eed495b72ea403937281252de67f2d1&ab_segments=&origin=)

Жишээлбэл, Монгол улсын Үндсэн хууль “Намыг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэдийн нэг хувиас доошгүй тооны иргэн эвлэлдэн нэгдэж байгуулна”, Компаний тухай хууль “Нээлттэй хувьцаат компани” гэж хувьцаа эзэмшигчийн оруулсан хөрөнгө нь хувьцаанд хуваагдаж, хувьцаа нь үнэт цаасны арилжаа эрхлэх байгууллагад бүртгэгдэж, нийтэд чөлөөтэй арилжаалагддаг компанийг хэлнэ гэж тус тус заажээ. Өөрөөр хэлбэл, бүлэг хүмүүс дур зоргийн нэгдэл үүсгэн нийтийн эрх ашгийг зөрчих эрсдэлтэй тул хуулиар ийнхүү тусгай шаардлага тавина. Харин зарим иргэд хүний эрхийг хязгаарласан, эвлэлдэн нэгдэх эрхэд халтай гэж үзэн шүүмжилдэг.

Х хэсэгт хамаарах субъектын нэгд яах аргагүй төр гэх институт орох ба түүнд тавигдах шаардлага өндөр түвшинд байна. Монгол улсын 48 хуульд төр, түүний албан хаагчдад тавигдах шаардлагыг зохицуулсан. Ардчилсан тогтолцоо бүхий улсад ард түмнийг төлөөлж, тэдэнд үйлчлэх үүрэг бүхий төрийн албан хаагчдад тавигдах шаардлага өндөр байх нь хариуцлага, шударга ёсны зарчимтай холбож тайлбарлагддаг. Монгол улсын Үндсэн хуульд “ Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална”. Төрийн албаны тухай хуульд “төрийн жинхэнэ албан тушаалд .... Эрүүгийн хуульд заасан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлж байгаагүй байх... зэрэг шаардлагуудыг тавьсан. Дээр дурдсан хуулиудад шинжилгээ хийхэд төрийн жинхэнэ болон захиргааны албан хаагчдад тавигдах шаардлага нийт 48 хуулийн 80 хувь нь байна. Харин сонгогддог ба томилогддог

албан тушаалтанд тавигдах шаардлага зөвхөн нас, ажилласан жил гэх хоёр шалгуур голложээ. Жишээлбэл, улс төрийн албан тушаалаас сайд, дэд сайдад тавигдах тусгай шаардлага байхгүй. Гэтэл багийн Засаг даргад дээд боловсролтой байх шаардлага тавьсан<sup>106</sup>. Дээд боловсрол эзэмшээгүй хүн сайд, түүнээс дээш албан тушаал хашиж байсан тохиолдол байна.

Монгол Улсын хууль тогтоомжийн заалтуудад хувь хүн, бүлэг, төрд тавигдах шаардлагын зохистой харьцаа хангалттай тогтоогүй байна гэж үзлээ. Тухайлбал, төрийн албаны дөрвөн ангилал тус бүрээс улс төрийн албан тушаалд тавигдах шаардлага бусад ангиллынхаас бага байна. Үүнийг зарим судлаачид сонгогддог албан тушаалтнуудын хувьд иргэдээс мандат авч сонгогддог тул тусгайлан шаардлага хуулиар зохицуулах нь төлөөллийн ардчиллын зарчимтай зөрчилдөнө гэж үздэг. Гэтэл ард түмний сонголтоор гарч ирсэн нийт 6 Ерөнхийлөгчийн шүүхээс албан тушаалаа урвуулан ашигласан хэргээр хорих ял, анхан шатны шүүхээр ял авч байсан, түүнчлэн яллагдагчаар татагдаад байна. Мөн хорих ялаар шийтгэгдсэн Ерөнхий сайдуудын жишээг бид мэдэх билээ. Хэрэв эдгээр сонгогддог албан тушаалтнуудыг хилсээр хэрэгт татсан, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн гэвэл зөвхөн эрх зүйд захирагдах, хараат бус ажиллах хуулийн байгууллагуудын албан хаагчдад хүлээлгэх хариуцлагын асуудал яригдана.

Илтгэгчийн гол санал бол хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчим Х-д тавигдах шаардлагын хувьд ч бүгд хуулиар ижил түвшинд зохицуулагдсан байх ёстой гэж үзсэн. Үүний тулд дараах

асуудлуудыг эрх зүйн зохицуулалтаар шийдмээр байна. Үүнд:

Нэг. Сонгуулийн хуулиудад “авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглодог”. Бодит байдал дээр прокурор яллагдагчаар татсан, анхан шатны шүүх дээр гэм буруутнаар тооцсон байхад давж заалдах, хяналтын шатанд хэрэгсэхгүй болгосон, эсхүл цагаатгасан шийдвэрүүд гарч байна. Мэдээж хүний гэм буруугүйг эцсийн шатанд шүүх тогтоох нь зүйн хэрэг. Харин улс төрийн намын дотоод ардчиллын хүрээнд гишүүдэд нь тавигдах шаардлагыг нэгд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдон шалгагдаж байсан бол нэрээ дэвшүүлэхгүй байх ёс суртахууны хэм хэмжээг дүрэмдээ заах, хууль тогтоомжийн хүрээнд сонгогддог, томилогддог албан тушаалтнуудад Төрийн албан хаагчийн Ёс зүйн тухай хуулийн төслийн дагуу байгуулагдах Төрийн албаны Зөвлөлийн дэргэдэх Ёс зүйн Хорооны дүгнэлт гардаг байх, СЕХ-өмнө нь сонгогдож, томилогдсон албан хаагчдын авлига, албан тушаалын болон бусад гэмт хэрэгт холбогдож байсан талаар мэдээллийн сан үүсгэн цахим хаягтаа ил тод байршуулах зэрэг зохицуулалт байж болно. Эдгээр байгууллагын дүгнэлт, мэдээлэлтэй сонгогч танилцаад сонголтоо хийх нь тэдний эрх билээ.

Хоёр. Улс төрийн албан тушаалтны ёс суртахуунтай холбоотой тусгай шаардлагыг нарийвчилсан хуулиудад тодорхой хуульчлах. Мөн хуульд заасан ёс тусгай шаардлагыг хангаагүй бол СЕХ бүртгэж авахгүй байх, Гурав. Улс төрийн намын тухай хуулийг шинэчлэн батлах, ялангуяа намын санхүүжилттэй холбоотойгоор намын удирдлагын санаачилгаар дэнчин

<sup>106</sup> МЗНДНТУТ-хуулийн 56.4.



тавьж нэр дэвших эрх авахыг хатуу хориглох,  
Дөрөв. Сонгогчийн боловсролыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаанд иргэний нийгмийн байгууллагууд манлайлах учиртай ба Төрийн бус байгууллагын хуулийг шинэчлэн найруулж, тэдний санхүүжилтийг хараат бус байх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох зэрэг болно.

Монгол улсын хууль тогтоомжийн заалтуудад хувь хүн, бүлэг, төрийн үүргийн зохистой харьцаа хангалттай тогтоогүй байна гэж үзлээ.

Ү бол Х – ийн хууль, дүрэм, ёс суртахууны хэм хэмжээгээр хүлээсэн үүрэг юм. Хувь хүн бол өөрийн зорилгодоо хүрэх зарчим, түүнчлэн бусдын эрхийг зөрчихгүй байх үүрэг хүлээдэг. Бүлгийн хүмүүс нийгмийн сайн сайхны төлөөх сайн дурын үндсэн дээр нэгдсэн, ашгийн бус ба ашгийн төлөөх хуулийн этгээдээрээ үүрэг хүлээдэг. Төрийн институтын хувьд Үндсэн хуульд заасан төрийн хүлээх үүрэг, нийтийн эрх ашгийн төлөө хувийн ашиг сонирхлоо хязгаарлуулах, хориглолтод ордог.

Хувь хүнд тухайлан үүрэг хүлээлгэсэн хууль 25 орчим байна. Бүлгийн хүмүүст бол 34 орчим, харин төрийн албан хаагчдад 17 болж буурсан байна. Буурсан шалтгаан нь үүрэг, хориглох зүйлийг ерөнхий зохицуулалттай хууль болох Авлигын эсрэг хууль, Төрийн албаны тухай хууль зэрэгт багтаасан. Гэхдээ төрд хамаарах хуулиудын 90 орчим нь төрийн жинхэнэ, үйлчилгээний албан хаагчдад хамаарна.

Иргэдийн зүгээс хариуцлага, шударга ёсыг хамгийн их шаарддаг сонгогддог болон томилогддог албан тушаалтнууд бүрэн эрх гэсэн ерөнхий

зохицуулалт, улс төрийн баталгаа буюу халдашгүй байдлаараа нийтийн өмнө хүлээсэн үүрэг нь “бүдгэрдэг”. Угтаа сонгогчийнхоо өмнө хүлээсэн үүргийн хүрээнд халдашгүй байдлын тухай ойлголт гарч ирэх ба улс төрийн албан хаагчийн хувь хүнийх хувьд энэ халдашгүй байдал огт хамаарахгүй юм. Жишээ нь УИХ-ын гишүүний эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон Монгол улсын Их Хурлын тухай хуульд “гэмт үйлдлийнх нь явцад, эсхүл гэмт хэргийн газарт нотлох баримттай нь баривчилж, улмаар бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх тухай саналыг Улсын ерөнхий прокурор Улсын Их Хуралд оруулснаас бусад тохиолдолд гишүүнийг албадан саатуулах, цагдан хорих, түүнд шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл оногдуулах, гэр, албан өрөө, тээврийн хэрэгсэл, биед нь үзлэг, нэгжлэг хийхийг хориглоно гэж заасан. Гэтэл Зөрчлийн тухай хуулиар гэр бүлийн хамаарал бүхий харилцаатай хүнийг зодсон бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол албадан сургалтад хамруулж долоогоос гуч хоногийн хугацаагаар баривчлах шийтгэл оногдуулна гэж заалт УИХ-ын гишүүнд үйлчлэхгүй гэсэн үг үү? Замын хөдөлгөөны дүрэм зөрчсөн, согтуугаар автомашин жолоодсон гишүүдийн талаар мэдээлэл нийгэмд цацагддаг ч захиргааны хариуцлага хүлээлгэсэн эсэх талаарх мэдээлэл хаалттай байдаг. Энэ мэдээлэл төрийн нууцад хамаарах уу? Зөвхөн тэдний улс төрийн соёл, ухамсар, өөрөө огцорно гээд найдаад орхих уу? Монгол улсын хууль тогтоомж зөрчсөн бол бүгд хариуцлага хүлээх ёстой бус уу?

Түүнчлэн томилогддог албан тушаалтнуудын хараат бус байх, нөлөөлөхийг хориглоно гэх халдашгүй байдал нь түүний хууль зөрчсөн, ёс

суртахуунгүй үйлдлүүдийг “цагаатгах боломж” олгоод байгааг бид олон жишээгээр хардаг. Зөвхөн эдгээр албан тушаалтнуудын өөрөө сайн дураараа огцордог, ажлаа өгдөг, уучлал гуйх төдийхнөөр хариуцлага хүлээсэн гэж үзэж болохгүй. Илтэд хууль зөрчсөн ч албан тушаалаасаа чөлөөлөгдөөгүй өндөр түвшний албан тушаалтнуудын жишээг харсаар, ярьсаар гагцхүү хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэсэн тохиолдол бага байна. Энэ нь хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, хариуцлага гарцаагүй байх зарчим алдагдсаны нотолгоо юм. Монгол улсын холбогдох хууль тогтоомж зөрчсөн бол огцрох, ажлаасаа чөлөөлөгдөх, үүний дараа хууль зүйн хариуцлага гарцаагүй хүлээлгэдэг тогтолцоо чухал байна.

Иймд төрийн албан хаагч, тэр дундаа сонгогддог ба томилогддог албан тушаалтны эрх зүйн байдлыг зохицуулсан ерөнхий болон нарийвчилсан зохицуулалттай хуулиудад тодорхой үүргүүдийг оруулж өгөх шаардлага гарч байна. Тодруулбал,

1.Төрийн албан хаагчийн ёс суртахууны тухай хуулийг шинээр батлах

2.Төрийн жинхэнэ албан хаагчдын зарлагын мэдүүлэг гаргадаг байхыг Авлигын эсрэг хуулийн гуравдугаар бүлгийн “хөрөнгө орлого, зарлагын мэдүүлэг гаргах” гэж нэмэлт оруулах,

3. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн Бусад орлогын хязгаарлалт гэсэн зүйлд зарлагын гэж нэмэлт оруулах,

4.Төрийн албаны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлийн Төрийн улс төрийн болон жинхэнэ албанд тавигдах нийтлэг шаардлага гэсэн зүйлийн 22.1-т энэ хуулийн 221-д заасан ёс суртахууны

ерөнхий шаардлагыг хангасан байх гэж нэмэлт оруулах,

5.Улс төрийн албан хаагчдын эрх зүйн байдлыг тодорхойлсон нарийвчилсан хуулинд үүрэг, хориглох зүйлийн жагсаалтыг нэмэх

6.Сонгогддог, томилогддог албан тушаалтнуудын нарийвчилсан зохицуулалт бүхий хуулиудад нь ёс суртахууны хэм хэмжээг тусгайлан зохицуулж өгөх. Өнөөгийн байдлаар УИХ-ын гишүүний ёс зүйн дүрмийг баталсан байна.

**Z**-д буюу **X**-ийн **Y**-г буюу зарчмаа баримтлаагүй, үүргээ биелүүлээгүй болон хориглох зүйлийг зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага (accountability) юм.

Хувь хүн буюу иргэн, түүнчлэн бүлэг буюу аж ахуйн нэгжид өгөгдөлд ашигласан хуулиудаас 250 орчимд хариуцлага хүлээлгэх заалт байна. Жишээ нь: “Хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага. Энэ хуулийг зөрчсөн хүн, хуулийн этгээдэд Эрүүгийн хууль, эсхүл Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ. Харин төрийн албан хаагчдын хувьд сонгогддог албан хаагчдад үйлчилдэг халдашгүй байдал, баталгаанаас шалтгаалан 250 орчим хуульд буй “Энэ хуулийг зөрчсөн албан тушаалтны үйлдэл нь гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэнэ” гэсэн заалт үйлчилдэггүй. Жишээ нь: Иргэн Эрүүгийн хуульд заасан Хүрээлэн буй орчны эсрэг гэмт хэргийн 24.5-аар ховор амьтныг агнасан үйлдэлдээ 1 жилээр хорих ял авсан бол улс төрийн албан тушаалтан нэн ховор амьтныг агнаад олон нийтийн сүлжээнд зураг тавьсан, махаар нь “дайлсан” тухай иргэний мэдээллээр шалгаж, хариуцлага тооцсон шийдвэр гараагүй байна. Энэ нь хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчим алдагдаж



нийгэмд шударга ёс алга гэх иргэдийн бухимдлыг төрүүлж байна. Албан тушаалын давуу байдлаа ашиглан ЖДҮ-ийн зээл авсан гишүүдийг шалгах прокурорын байгууллагын хүсэлтийг УИХ зөвшөөрөөгүй тохиолдлыг дурдаж болно.

Зарим хууль тогтоомжид төрийн өндөр албан тушаалтны нөлөөлөл, дарамт шахалтын хориглосон болон тэдэнд хариуцлага хүлээлгэх заалтууд байдаг ч хэрэгжүүлэх процессын зохицуулалт тодорхойгүй байдаг. Жишээлбэл: Төрийн албаны тухай хуулийн 31.2. Энэ хуульд заасан журмын дагуу төрийн албан хаагчийг сонгон шалгаруулж томилоход Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, төсвийн ерөнхийлөн захирагч, улс төрийн албан тушаалтан, улс төрийн нам, эвслийн удирдах болон гүйцэтгэх албан тушаалтан, бусад этгээдийн зүгээс аливаа хэлбэрээр нөлөөлөх, дарамт, шахалт үзүүлэхийг хориглоно гээд улс төрийн албан тушаалтан энэ хуулийн 31.2, 32.2-т заасныг зөрчсөн тохиолдолд энэ нь тухайн этгээдийг огцруулах үндэслэл болно гэжээ. Жишээлбэл, Ерөнхийлөгч нөлөөлсөн гэж үзэн түүний талаар хаана гомдол гаргах вэ? Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагааг Үндсэн хуулийн цэц хийх үү. Дээр жишээнд дурдсан хуулийн заалт Үндсэн хуулийг зөрчсөн гэж үзэх үү?

Ерөнхийлөгчийг огцруулах үндэслэл нь Монгол улсын Үндсэн хуульд: “Ерөнхийлөгч тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг зөрчвөл Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг үндэслэн Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж чуулганд оролцсон нийт гишүүний дийлэнх олонхийн саналаар огцруулна” гэж заасан.

Төрийн өндөр албан тушаалтанд хамаарах хариуцлагыг улс төрийн ба

хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэх тухай ярихаас гадна олон нийтийн хяналт, оролцооны зарчим чухал билээ. Сонгогддог ба томилогддог албан тушаалтнуудын нэр дэвших, сонгон шалгаруулах процессыг Сонгуулийн болон холбогдох нарийвчилсан зохицуулалттай хуулиудад олон нийтийн оролцоог хангасан, өмнө нь гэмт хэрэг, бусад эрх зүйн зөрчилд холбогдож байсан талаархи мэдээллийг нээлттэй болгох заалтуудыг оруулах шаардлагатай байна.

Үндэслэлгүйгээр, хилсээр албан тушаалтныг авлига, ашиг сонирхлыг гэмт хэрэгт шалгах, эсхүл үндэслэлгүйгээр хэрэг үүсгэхгүй байх зэрэг хуулийн байгууллагын албан хаагчдын хууль бус үйлдэлд хариуцлага хүлээлгэх, хохирлоо буруутай этгээдээс нэхэмжилж байх зохицуулалтыг тодорхой хуульчлах нь зүйтэй болов уу.

Нийгэмд шударга бус байдал “гаарвал” түүнд тохирсон хариуцлагын хатуу тогтолцоо тогтох ёстой. Сонгогддог болон томилогддог албан тушаалтан, албан хаагчид хууль тогтоомж зөрчвөл халдашгүй, хараат бус байдлыг хүчингүй болгон хууль зүйн хариуцлага гарцаагүй хүлээлгэдэг зарчим тогтмоор байна. Тодруулбал, халдашгүй байдал, хараат бус гэдгийг хуульд маш тодорхой зааглан хуульчлах нь зүйтэй болов уу. Энд онолын болон гадаад улс орнуудын жишиг гэдгээр “цагаатгах” хандлага асуудлыг шийдэхэд “саад” болж байна гэж илтгэгч үзэж байна.

## Эх сурвалж

- *The System Theory of Niklas Luhmann and the Constitutionalization of the World Society.*
- *Laszlo Zsolnai: In idea of responsibility. www.jstor.org*
- *John Rawls “Шударга ёсны онол”: АТГ, Төрийн албан хаагчийн ёс зүй. 2019*
- *А.Алтанзул. Ёс зүйн Зөвлөлийг чадавхжуулах. ТАЗ, сургалтынгарын авлага. 2021.*







2



**ГАДААД ХАРИЛЦАА,  
АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН АСУУДАЛ**

## ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ СУБЪЕКТ ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ, ТҮҮНИЙ ОРОЛЦООНЫ ОНОЛЫН ЗАРИМ АСУУДАЛД

*БХЭШХ-ийн Батлан хамгаалахын дүн шинжилгээний төвийн дарга,  
доктор, дэд хурандаа Б.Нэргүй*

### Хураангуй

Орчин үед төр хэмээх нэг л субъектийн хүчээр аюулгүй байдлыг хангах нь учир дутагдалтай болж байна. Аюулгүй байдлыг хангах төрийн байгууллагад иргэний нийгэм, олон нийтийн итгэх итгэл зарим талаар суларч, өөрсдийн оролцоонд тулгуурлах болж байна. Иргэний нийгэм аажимдаа аюулгүй байдлыг хангах нэг хэсэг бүр заримдаа тэргүүлэх субъект болон хувирч орчин үеийн аюулгүй байдлын шинжлэх ухааны судалгаа энэ чиглэлд илүүтэй хөгжиж байна. Мөн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тоголцоог бүрдүүлж байна. Түүний аюулгүй байдлыг хангахад гүйцэтгэх үүрэг, субъектийг тодорхойлсон.

Аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тоголцоо нь төрийн бус, сайн дурын олон нийтийн байгууллын субъектүүдээс бүрддэг. Үүнд орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага; төрийн бус (хувийн) нотариат; өмгөөллийн байгууллага; төрийн бус хамгаалалтын албад ба мөрдөх агент; олон нийтийн нэгдэл ба хувь иргэд (улс төрийн нам, нийгэм улс төрийн хөдөлгөөн, эвсэл холбоод, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл) зэргийг авч үзэн гүйцэтгэх үүргийг онолын шинжилгээгээр тодорхойлов.

### Abstract

In modern times, ensuring security through the power of a single entity is becoming ineffective. The trust of the civil society and the public in the government organization to ensure security has weakened to some extent, and they are relying on their own participation. Civil society is gradually becoming a part of security, sometimes becoming a leading subject, and modern security research is developing in this direction. It is also forming a non-governmental organization to ensure national security. Roles and subjects to ensure its security are defined.

The subjects of the non-governmental system of ensuring security consist of non-governmental and voluntary public organizations. These include local self-government; non-state (private) notary; advocacy organizations; non-governmental security agencies and tracking agents; considering public associations and individuals (political parties, socio-political movements, coalitions, mass media) and defining their roles through theoretical analysis.

**Түлхүүр үг:** Ардчилал, иргэний нийгэм, аюулгүй байдал, хөдөлгөөн, хямрал, хүн, эрх чөлөө, хөгжил, дэвшил, олон нийт, ашиг сонирхол, үнэт зүйл, тогтолцоо;

**Key words:** Democracy, civil society, security, mobility, crisis, people, freedom, development, progress, community, interests, values, system;

## Үндсэн хэсэг

Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо, түүний талаар тодорхой, цэгцтэй ойлголттой болохын тулд “аюулгүй байдал”; “үндэсний аюулгүй байдал”; “язгуур “амин чухал” ашиг сонирхол”; “үндэсний ашиг сонирхол”; “үндэсний зорилго”; “аюул”; “занал” зэрэг ойлголт, ухагдахууныг судлах шаардлагатай.

“Аюулгүй байдал” хэмээх ойлголтын угийн гарал үүсэл бол “аюул байхгүй” буюу ямар нэг аюул, занал байхгүй гэсэн утгыг илэрхийлнэ. Эндээс үзвэл өргөн утгаараа аюул гэдгийг хэн нэгэнд болон алив зүйлд хохирол учрах буюу хэн нэгнээс ба аль нэг зүйлээс хохирол учруулах боломж гэж ойлгож болно. Ихэнх тохиолдолд хүмүүс өөр дээрээ бүх аюул ирдэг хэмээн сэтгэх бөгөөд учир нь тэр өөрөө аюулгүй байдлын үндсэн объект ба субъект болж байдаг. Тэр нь түүний аливааг сэтгэх чадвартай байдгаар тайлбарлагдана. Тиймээс хүний эрэлт хэрэгцээний тогтолцоонд аюулгүй байдал ач холбогдлоороо физиологийн хэрэгцээний дараа хоёрдугаарт тавигддаг байна.

Үүнийг нэгтгэн үзвээс “аюулгүй байдал гэж бие хүн, нийгэм, төр, байгалийн болон техноген системийн амин чухал эрх ашиг сонирхол дотоод болон гадаад аюул, заналаас хамгаалагдсан, зохисгүй хүчин зүйлийн үйлчлэлд тогтвортой байдаг, өөрсдийн оршин тогтнолын гадаад ба дотоод нөхцөлийг хангасан, дэвшилттэйгээр хөгжих боломжоор баталгаатай хангагдсан байдал”-ыг хэлнэ. Улс төр судлалын нэвтэрхий тольд дараах тодорхойлолтыг урьдал болгожээ. Үүнд: “Үндэсний аюулгүй байдал гэдэг нь улс төрийн шинжлэх ухааны категори бөгөөд хувь хүн, нийгэм, төрийн оршин тогтнол, хөгжил дэвшлийн ирээдүйтэй нөхцөлийг хангах зорилготой нийгмийн

институцийн идэвх, үр бүтээлтэй үйл ажиллагааны нөхцөл бүрдсэн байдлыг илэрхийлнэ”<sup>107</sup> гэж үзсэн байна.

Орчин үеийн нийгмийн нийтлэг шинж төрхийн онцлогоос улбаалаад аюулгүй байдалд ихээхэн хувьсал, өөрчлөлт гарч байна. Нийгэм хөгжиж, урагшлахын хэрээр аюулгүй байдлын тогтолцоонд зарчмын өөрчлөлт гарч шинэ төрлийн аюул, занал бий болж, хүн төрөлхтөн тэс өөр маягийн айдас, хүйдэст автагдах, зэр зэвсгийн шинэ төрлийг зохион бүтээх хийгээд нийгмийн хөгжлийн шинэ шинэ хүчин зүйлс буй болж байгаа зэрэг нь аюулгүй байдлын онол, практикийн асуудлыг шинэ хандлагаар судлахыг шаарддаг. Аюулгүй байдлын судалгааны уламжлалт хандлагад төрийг аюулгүй байдлын үндсэн субъект гэж үзэж, төр улсын тусгаар тогтнолыг хангаснаар иргэний болоод нийгмийн аюулгүй байдал хангагдана гэсэн үзэл баримтлалыг эрхэмлэж ирсэн. Харин хүн төрөлхтөн XXI зуунд хүний эрх, эрх чөлөө, ардчиллын үнэт зүйлсийг хамгаалан бататгах нь аливаа ардчилсан төрийн үүрэг болж хүний хөгжил, түүний аюулгүй байдлыг хангах асуудал нь орчин үеийн аюулгүй байдал судлалын судалгааны тэргүүлэх чиглэл болж улс орон бүрийн зорилт болон тавигдах болсон. Энэ үүднээс **“төрийн аюулгүй байдлаас хүний аюулгүй байдал”**-ыг дээдлэх үзэл баримтлал давамгайлах болсон<sup>108</sup>. Өнөөдөр иргэний ардчилсан нийгмийн хувьд аюулгүй байдлыг хангах асуудал чухлаар тавигдах болсон нь ардчилсан

<sup>107</sup> *Российская политическая энциклопедия*. <http://dic.academic.ru/searchall.php> 2016.09.05.

<sup>108</sup> *Алина Валерьевна Яшина. Гражданское общество как субъект обеспечения национальной безопасности: опыт России и США. Кафедра теории и философии политики Санкт-Петербургский государственный университет*. <http://www.gramota.net/materials/3/2012/11-2/53.html>



үйл явц, эрх зүйт төр бэхжихийн нэг үндэс болж байгаатай холбоотой.

Төр засгийн зүгээс олон нийтийн санаа бодлыг хэрэгсэхгүй байх, өөрсдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах чадваргүй нийгмийн давхаргын асуудлыг үл анхаарах, олигархууд болоод төр засгийн зүгээс хэвлэл, мэдээлэлийнхэнд дарамт, шахалт үзүүлдэг байдал нь нийгмийн аюулгүй байдлыг хангахад бэрхшээл учруулж байгаа юм. Үүний зэрэгцээ, “нийгмийн аюулгүй байдлын хүчирхэг тогтолцоогүйгээр төр улс тогтвортой, найдвартай, ардчилсан байх боломжгүй” эсвэл, “төр улсын аюулгүй байдал нийгмээс хамааралгүй, хяналт шалгалтгүй байх явдал нь ард, иргэдэд хэмжээлшгүй уршиг тарьдаг болохыг” аюулгүй байдлын түүхэн туршлага, сургамж харуулдаг.

Төрийн аюулгүй байдал бол дотоод ба гадаадын заналхийллээс хамгаалах, иргэдийн нэр төртэй амьдралын чанартай түвшин, үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөөг хангах, батлан хамгаалах чадавхыг бэхжүүлж, төрийн тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг хамгаалах төр улсын боломжоор тодорхойлогддог байна.

Нийгмийн аюулгүй байдал (олон нийтийн аюулгүй байдал) бол иргэний нийгмийн институтийн үйлчлэл, нийгмийн материаллаг ба оюун санааны үнэт зүйлсийг хадгалан нэмэгдүүлэх боломжийг бүрдүүлж буй нийгмийн ухамсрын зохих ёсны хэм хэмжээ, хөгжингүй хэлбэр, иргэд, янз бүрийн социаль бүлгийн үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөөний бүрэн хэрэгжилт, нийгмийн задрал (хямралт байдал)-д хүргэдэг үзэгдлийн оновчтой саармагжуулалт (түүний дотор төр, түүний байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтнуудын зүгээс ардчиллын зарчимд харшлагч дарангуйлагч болон

өөр бусад үйлдлийг оруулаад)-ыг голчлон авч үздэг билээ. Олон нийтийн аюулгүй байдал тэрчлэн нийгмийн шудрага ёс; хууль эрх зүйн дэглэм; иргэдийн нийгэм-эдийн засгийн сайн сайхан байдал; ардчилсан олон ургалч үзэл; үндэс, угсаатны харьяалал зэргээр тодорхойлогдож болно. Төрийн аюулгүй байдал олон нийтийн аюулгүй байдлыг хангах хэрэгсэл нь болдог, харин олон нийтийн аюулгүй байдлын хангалттай түвшин нь тухайн төрлийн аюулгүй байдлын зорилго болно.

Хувь хүний аюулгүй байдал нь иргэдийн үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхол, тэдний нэр төртэй, чанартай амьдралын түвшинг хангахад оршино. Мөн төр, иргэний нийгмийн зүгээс аль нэг сөрөг хандлагыг мэдрэхгүйгээр иргэний нийгмийн институтийн эрх зүй, зан суртахууны цогц хэм хэмжээг бүрдүүлэх, хувь хүний чадварыг хөгжүүлж, хэрэгжүүлэх бололцоог олгох, тэдний эрэлт хэрэгцээг хангах зэргийг хүний аюулгүй байдлын бүрдэлд оруулдаг байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны амин чухал ашиг сонирхол, хувь хүн, төр, нийгмийн дэвшилтэт хөгжил, хэвийн оршин тогтнолыг хангахад үндэсний аюулгүй байдал чиглэж байдаг билээ.

Хувь хүн, нийгэм, төрийн нийтлэг эрх ашиг нь үндэсний ашиг сонирхлын тусгал болж байдаг<sup>109</sup>. Энэ бол хувь хүн, төр, нийгмийн тогтвор, түүний хамгаалагдсан байдал, стратегийн тэргүүлэх чиглэлээр хэрэгжиж буй төрийн дотоод болон гадаад бүрэн эрхт хэрэгцээний цогц мөн гэж өөрөөр томьёолж болох юм. Энэ сүүлийн томьёолол бол үндэсний аюулгүй байдлыг хангах чухал чиглэлийг тусгаж

<sup>109</sup> Назаретян А.П. Цивилизационные кризисы в контексте Универсальной истории: Синергетика, психология и футурология. - М., 2001. - С.6-7

байгаа учраас түүний дагуу иргэд үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөөгөө эдэлж, улс орны эдийн засаг тогтвортой хөгжиж, бүрэн эрхт байдал, тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал хангагдаж байдаг. Орчин үед аюулгүй байдлыг данганц төр хэмээх нэг л субъектийн хүчээр хангах нь учир дутагдалтай болж аюулгүй байдлыг хангах төрийн байгууллагад иргэний нийгэм, олон нийтийн итгэх итгэл зарим талаар суларч, өөрсдийн оролцоонд тулгуурлах болж байна. Ийнхүү иргэний нийгэм аажимдаа аюулгүй байдлыг хангах нэг хэсэг бүр заримдаа тэргүүлэх субъект болон хувирч орчин үеийн аюулгүй байдлын шинжлэх ухааны судалгаа энэ чиглэлд илүүтэй хөгжиж байна. Чухамдаа дотоодын аюулгүй байдлыг хангах хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зөөлөн хувилбар ардчиллыг шинээр болон сэргээн хөгжүүлж буй улс орны хувьд онцгой ач холбогдолтой болж байна. Үүний учир нь ардчиллыг шинээр болон сэргээн хөгжүүлж буй улс орны дотоодын амьдралд зөөлөн аюулгүй байдлын аюул, занал зонхилон оршиж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын хамрах хүрээ өргөжин тэлж, аюулгүй байдлын шинэ субъект бий болон, тэдгээрийн үйл ажиллагааны цар, шинж төлөв өөрчлөгдөж байна. Э.Ротшильд үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг илүү өргөн агуулгаар авч үзэн “төрөөс доошлоод хувь хүн”, “төрөөс дээшлээд биосфер”, “цэргийн аюулгүй байдлаас улс төр, эдийн засаг, нийгэм, экологийн аюулгүй байдал”, “төрөөс дээшлээд олон улсын институт хүртэл, доошлоод бүс болон орон нутгийн засаг захиргаа, улмаар төрийн бус байгууллага, олон нийтийн санал бодол, хэвлэл мэдээлэл, байгалийн болон зах зээлийн хийсвэр

хүч хүртэл” дөрвөн хэмжээст загварыг гаргасан байдаг<sup>110</sup>. Энэ загвараас үндэсний аюулгүй байдал, улс төрийн тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангахад янз бүрээр нөлөө үзүүлдэг аюулгүй байдлын шинэ субъект болох иргэний нийгмийн үйл ажиллагаа аюулгүй байдлын онолын судалгааны шинэ чиглэл болоод байна.

Төр, иргэний нийгмийн үндэсний аюулгүй байдлын хүрээнд хэрхэн харилцан үйлчлэлийн үндсэн асуудлыг хэд хэдэн чиглэлээр багцлан үзэж болох юм. Зарим судлаачид<sup>111</sup> иргэний нийгмийн талаарх өөрийн үзэл бодлоо А.Де. Токвиль<sup>112</sup>, Р.Патнэм<sup>113</sup> болон бусад онолчдын байр суурины хүрээнд хөгжүүлж байна. Тэд өөрсдийн бүтээлдээ иргэний нийгмийн үндэс бол аль нэг хэсэг бүлгийн эд эс болж байгаа хувь хүн бөгөөд тэрээр нэгдэл, эвсэл, холбоо болон өөр бусад хэлбэрийн байгууллагаар дамжуулан өөрийн олон талт ашиг сонирхол, эрэлт хэрэгцээ, боломж, чадавхаа хэрэгжүүлдэг. Тийм учраас иргэний нийгэм төр засгийн дотоодод ардчиллын хэм хэмжээ, үйл ажиллагаа итгэлцэл, хамтын ажиллагаа, харилцан ойлголцол, тэсвэр тэвчээр, бодь сэтгэл, олон нийтийн харилцан туслалцаа, улс төрийн идэвх зэрэг ойлголтод тулгуурладаг бөгөөд тэдгээр нь цогц байдлаар “хүний капитал” гэгдэх ардчилсан нийгмийн аюулгүй байдлын судалгааны хөгжлийг бүрдүүлэх хүчин зүйл болдог байна. Судлаачид иргэний нийгмийн төр,

<sup>110</sup> Rothschild E. *What is Security?* // *Daedalus*. 1995. Vol. 124. № 3. хуудас 55.

<sup>111</sup> Мунтян М. А. *Гражданское общество в свете теории политической науки [Электронный ресурс]*. URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=276123> (дата обращения: 02.09.2012). хуудас 11.

<sup>112</sup> Токвиль А. де. *Демократия в Америке / пер. с франц.; предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Весь Мир, 2000. хуудас 560.*

<sup>113</sup> Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1993. хуудас 258.





иргэний аюулгүй байдалд үзүүлэх нөлөө нь нэг талаас эерэг, нөгөө талаас сөрөг байж болно гэж үздэг. Т.Карозерс<sup>114</sup>, Д.Фернандо, А.Хестон<sup>115</sup> нар иргэний нийгэм нь дан ганц эерэг шинжийг агуулсан институт биш юм. Гэвч улс төрийн дескруктив бүлгээр дамжуулан тэрбээр аюулгүй байдалд сөрөг нөлөө үзүүлж, өөрийн ашиг сонирхол, хэрэгцээг ямар ч хамаагүй арга хэрэгслээр хэрэгжүүлэхийг санаархдаг гэсэн байна. Д.Райли үүнтэй холбогдуулан Дэлхийн хоёрдугаар дайны өмнө Италид гарсан үндсэрхэг хөдөлгөөнийг нэрлэсэн байна<sup>116</sup>. Л.И.Никовскаягийн тэмдэглэснээр социум дотор иргэний нийгэм төртэй харилцан үйлчлэлцэх эргэх холбооны институт буюу түүнд хяналт тавих нийгмийн үйл явцыг оновчлох институт болж үүсдэг бүтэц мөн. Гэхдээ төр ба иргэний нийгмийн харилцан үйлчлэл нь “иргэний хүрээн дэх олон ургалч байдал, төрийн засаглалын тусгаар тогтнох эрмэлзлийн хооронд байнгын зөрчлийг үүсгэж байдаг”<sup>117</sup>. Энэ зөрчил нь хамтран ажиллах, гэрээ хэлцлээс эхлээд илэрхий сөргөлдөөн ба иргэний үл захирагдах үйлдэл хүртэл төрөл бүрийн хэлбэрээр илэрч улмаар эрх ашгийн огцом эсрэгцэлд хүргэж, нийгмийн социаль бүтцийг тэнцвэргүй байдалд оруулдаг.

<sup>114</sup> Carothers T. *The Concept of Civil Society Is a Recent Invention* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf> (дата обращения: 03.09.2012).

<sup>115</sup> Fernando J., Heston A. *The Role of NGOs: Charity and Empowerment* // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Thousand Oaks: Sage Periodical Press, 1997. хуудас 554.

<sup>116</sup> Riley D. *Civic Associations and Authoritarian Regimes in Inter-War Europe: Italy and Spain in Comparative Perspective* // *American Sociological Review*. 2005. Vol. 70. хуудас 288-310.

<sup>117</sup> Никовская Л. И. *Гражданское общество и протесты: что за ними стоит?* [Электронный ресурс] // *Мониторинг общественного мнения*. 2012. № 4 (110). URL: [http://wciom.ru/fileadmin/Monitoring/110/2012\\_110\\_01\\_nikolskaya.pdf](http://wciom.ru/fileadmin/Monitoring/110/2012_110_01_nikolskaya.pdf) (дата обращения: 14.09.2012). хуудас 7.

Орчин үед нийгмийн хямралт үзэгдэл ихээхэн ажиглагдаж байгаа бөгөөд түүний нэгэн илрэл нь даяаршлын нөлөөгөөр үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад учирч буй эрсдэл болох төрийн хямралыг энд нэрлэж болно. Энэ хямрал нь иргэдийн үл захирагдах байдал, улс төрийн цөхрөлөөр илэрдэг байна. Үүнийг зарим судлаачид ардчиллын сөрөгталч гэж нэрлэж байна. К.Макферсон орчин үеийн улс төрийн нөхцөл байдлыг “улс төрийн элит ба цөхрөлд орсон сонгогчдын өрсөлдөгч тогтолцоо” гэж дүрсэлсэн байна<sup>118</sup>. Эл байдал нь заримдаа улс төрөөс гарсан ч өөртөө сонгогдох эрхийг олж авахыг хүсэгчдийн ардчиллын эсрэг радикал (эрс хатуу) хүчний төлөө эсэргүүцэлд хүргэдэг. “Stratfor”<sup>119</sup> сайтын “хямралт байдлын мэдээ” буланд бичигдсэнээр долоо хоног бүр дэлхий даяар мянга мянган эсэргүүцлийн акц (явуулга)<sup>120</sup> болж байдгийн дотор шашны хуучинсаг үзэлтний эсэргүүцлийн хөдөлгөөн, Уолт-Стрит ажилгүйчүүдийн хөдөлгөөнийг нэрлэж болно. Иймэрхүү эсэргүүцлийн хөдөлгөөн, явуулга нь иргэний нийгмийн тодорхой хэсэг бүлгийн байр суурийн илэрхийлэл болж, төрийн үндэсний аюулгүй байдалд сөрөг үр дагаврыг бий болгодог байна.

К.Крауч “хэрэв тэдний энэ хөдөлгөөн олон нийтийн зүгээс ямар нэг дэмжлэг авбал тэр нь өргөжин жирийн

<sup>118</sup> Макферсон К. *Жизнь и времена либеральной демократии*. М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2011. хуудас 150.

<sup>119</sup> <https://www.stratfor.com/>  
Stratfor нь 1996 онд Жорж Фрийдмэний санаачлагаар байгуулагдсан 5 чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ферм юм. Үүний нэг болох энэхүү сайт нь дэлхий дахины мэдээнд суурь анализ хийж, цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлсон мэдээллээр хэрэгчлэгдийг хангахаас гадна, геополитикийн тагнуул, улс төр, эдийн засаг, цэрэг-батлан хамгаалах асуудлаар үйл ажиллагаа явуулдаг байна.

<sup>120</sup> West B. *Protest Movements as Political Strategy* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stratfor.com/weekly/protestmovements-political-strategy> (дата обращения: 03.09.2012)

хүмүүсийн дуу хоолой болж, хэн нэгний далбаан дор тэмцэлд босоход хүргэдэг<sup>121</sup> гэж бичсэн байдаг. Энэ тохиолдолд төр нь засгийн эрх барьж буй улс төрийн элитийн нэрийн өмнөөс иргэний нийгмийн тодорхой хэсэг бүлэгтэй сөргөлдөхөд хүрч, тэр нь ихэвчлэн нийгэм төрийн тогтворгүй байдлыг үүсгэдэг. Үүний жишээ бол Арабын ертөнцөд ээлж дараалан гарч буй эсэргүүцлийн акц бөгөөд тэр нь улмаар илэрхий сөргөлдөөн болон хувирч “Арабын хавар”-т хүргэж, иргэний дайн гарахад ч хүргэсэн байдаг. Мөн саяхны Хонгконг, Ливан, Ирак, Чили, Боливийн Жокерын баг<sup>122</sup> бүхий эсэргүүцлийн хөдөлгөөнд жагсагчид тэгш бус байдлын эсрэг дуу хоолойгоо хүргэсэн нь нийгмийг тогтворгүй байдалд хүргэж байлаа. Саяхан хүртэл харьцангуй тайван байсан дэлхий ертөнц хөдөлгөөнд орж, хамгийн тайван гэгдэх улсуудад ч эсэргүүцлийн хөдөлгөөн ажиглагдах болсон. Төр нийгмийн тодорхой хүрээнд үүссэн асуудлыг шийдвэрлэхэд хүчин мөхөсдөх тохиолдолд энэ үүргийг жирийн иргэд өөр дээрээ хүлээн өөрсдийн аюулгүй байдлыг хангахын тулд түрэмгий харгис арга хэрэгсэл ашиглах тохиолдолд төр, нийгэм, хувь хүний тогтвортой байдалд аюул учрах болно. Энд Норвегийн аймшигт жишээ, дүрвэгсдийн асуудлыг шийдвэрлэхэд төрийн хүч сул байгааг хараад өөрөө бие даан хэргийн учрыг олохоор шийдэж арал дээр өсвөр насныхныг

буудан хөнөөсөн А.Брейвикийн<sup>123</sup> үйлдлийг дурдаж болох юм. Ийнхүү иргэний нийгэм ардчилал, аюулгүй нийгмийг бүрэлдүүлэн тогтоох бат суурь болж тэр бүр чаддаггүй төдийгүй улс төрийн захиргаадалтын дэглэм тогтох бололцоог бий болгодог байна. Захиргаадалтын төрийн хувьд зан суртахууны үнэт зүйлс: буяны өглөгийн, сайн дурын экологийн хөдөлгөөн зэрэг нийгмийн улс төрийн биш асуудалд иргэний нийгэм анхаарлаа хандуулдаг ажээ.

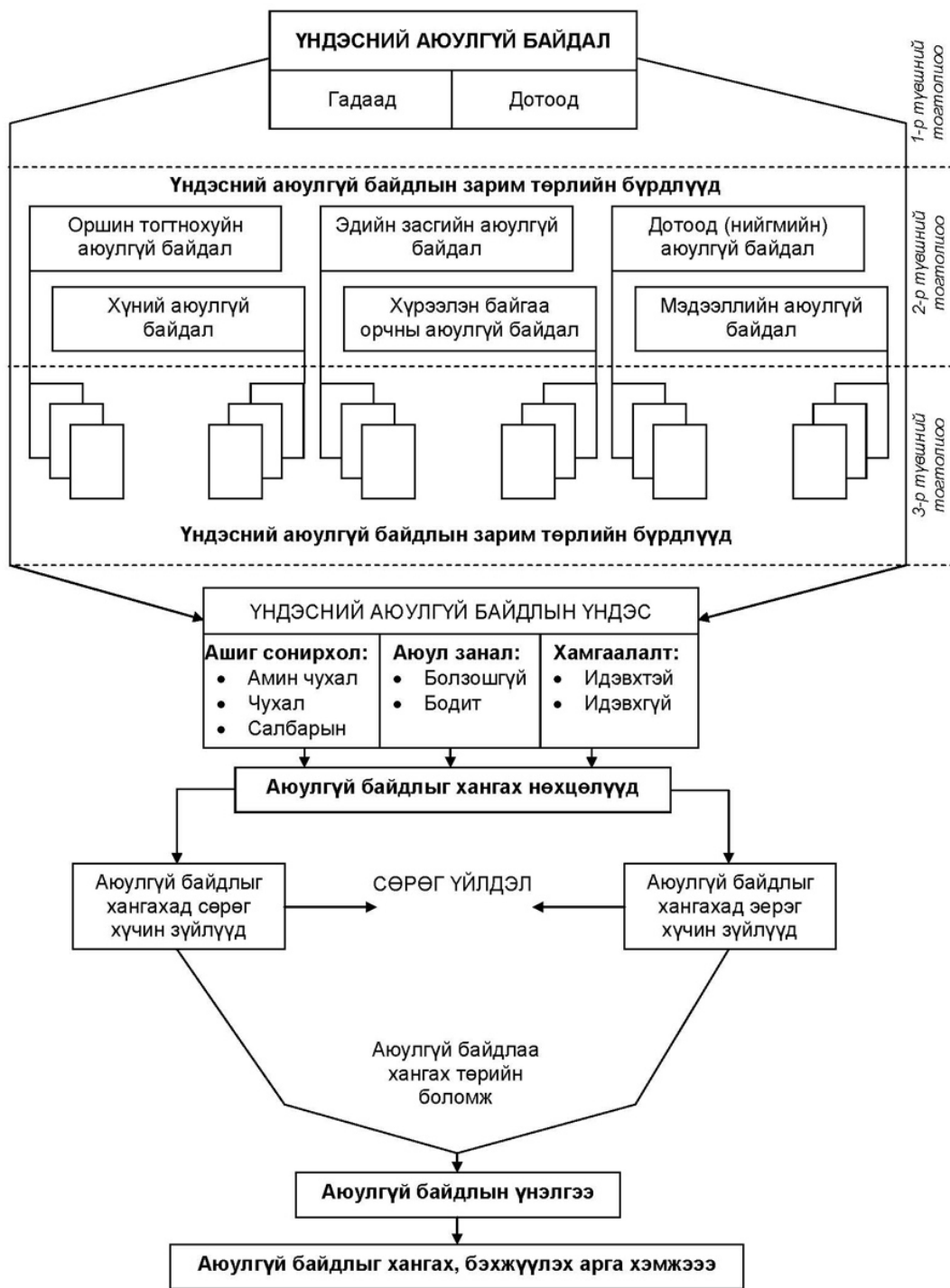
Гэсэн ч иргэний нийгэм туйлын ноёрхолд хүрэхийг эрмэлзэх улс төрийн засаглалыг “тогтоох ба тэнцвэржүүлэн барих” тогтолцооны үр нөлөөтэй хэрэгсэл болдог. Тиймээс үндэсний аюулгүй байдлыг хангахын тулд төрийн засаглалын бүтцэд нөлөөлөн нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэн, төр нийгэм, хувь хүний тогтвортой хөгжлийг хангаж чадахуйц иргэний нийгмийн тийм технологийг үндэслэсэн нь аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцоо юм.

Үндэсний аюулгүй байдлын талаарх бодлогыг хэрэгжүүлэх үндсэн хэрэгсэл бол түүнийг хангах тогтолцоо буюу хувь хүн, нийгэм, төрийн үйл ажиллагааны бүхий л хүрээнд үндэсний аюулгүй байдал зохих түвшинд хамгаалагдсан байх зорилгоор ажиллаж буй төр, нийгмийн институтийн үйлдлийн цогц юм.

<sup>123</sup> 2012 оны 7 дугаар сарын 22-нд Норвегид 77 хүний аминд хүрсэн хэт үндсэрхэг үзэлт Андерс Брейвик хийсэн үйлдлээ хүлээж байгаа ч өөрийгөө буруугүй хэмээн мэдэгдсэн. “Олон талт соёлыг дэмждэг урвагчид ард түмэн, соёл, эх орныг минь аюулд оруулаад байгаа үед би хөдөлсөн. Тэд бол Норвегийг устгаж байгаа хүмүүс. Тиймээс миний хийсэн үйлдэл буруу биш. Ослод болсон дэлбэрэлт бол тэдгээр урвагчдын эсрэг сануулга байсан. Тэд норвеги үндэстнийг устгаж байна” хэмээн шүүхийн танхимд мэдэгдэж байсан. Брейвик долдугаар сарын 22-нд Осло хотын Засгийн газрын байрны гадаа бөмбөг дэлбэлж найман хүний аминд хүрснийхээ дараа нийслэлээс 45 км-ийн зайд байдаг Утойя арал дээр очиж 69 хүнийг буудан алсан билээ.

<sup>121</sup> Крауч К. Постдемократия. М: Изд. Высшей школы экономики, 2010. хуудас 145.

<sup>122</sup> Жокер киноны гол дүр Артур буюу Жокер сэтгэцийн өвчтэй алиалагч, алуурчин. Харин киноны гүн утга руу орвол тэр нийгэмд ад шоо үзэгдсэн гадуурхагдсан нэгэн. Чухам дэлхийн олон хүн ингэж ч харсан учраас Хонгконгод болсон жагсаалын үеэр тэмцэгчид Жокерийн баг өмсөж, түүнтэй адил нүүрээ будан оролцсон байна. Жагсагчид өөрсдийгөө Засгийн газар, чинээлэг давхаргынханд үл тоомсорлогдсон, сэтгэл дундуур нийгмийн бүлэг хэмээсэн. Энэ нь Жокерийн намайг хэн ч сонсдоггүй гэх шаналант үгтэй утга дүйж буй юм.



1 дүгээр зураг. Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны түвшин

Өөрөөр хэлбэл энэ нь үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах харилцан холбоо хамаарал бүхий (хууль эрх зүйн, иргэний нийгмийн институт, иргэд) субъектийн болон үндэсний аюулгүй байдлыг хангах хэрэгсэл ба нөөц (үндэсний аюулгүй байдлын өнөөгийн түвшинд хяналт, үнэлгээ, шинжилгээ хийхэд хэрэглэгддэг технологи, техникийн болон өөр бусад хэрэгсэл), үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны элементийг бүрдүүлэх, ажиллуулах болон тэдгээрийг боловсронгуй болгох нийгмийн харилцааг зохицуулж буй хэм хэмжээ тогтоох хууль эрх зүйн бааз (хууль, тогтоомж зэрэг)-ын цогц болно. Үндэсний аюулгүй байдлыг дэмжих хэрэгслийн дотор зөвхөн төрийн зохих бүтцийг тусгайлан авч үздэг бөгөөд харин иргэний нийгмийн институтийн талаар дурддаггүй байна. Гэхдээ үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны зорилтот үүрэгт иргэний нийгмийн идэвхтэй оролцоог чухалчлан үздэг байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах хэрэгсэлд техник, технологи, үндэсний аюулгүй байдлын аюул, заналд шинжилгээ хийх, тэдгээрийг саармагжуулах талаар авах арга хэмжээнд хэрэглэдэг арга, хэрэгслийг хамааруулдаг байна.

Аюулгүй байдлын объект: - үүнд аль ч төрлийн бодит зүйлийг хамааруулж үзэж болно. Өөрөөр хэлбэл, сөрөг хүчний нөлөөлөлд автагдан өөрийн оршин тогтнох хөгжин дэвжих нөхцөлөө алдахаас сэргийлэхийн тулд хангалт, хамгаалалт шаардлагатай болж байгаа биет зүйл, үйл хөдлөл, ажиллагаа, систем, түүний бүрэлдэхүүн хэсгийг хамааруулж үзнэ. Энэ нь бие хүн, нийгэм, түүний аль нэг хэсэг, улс орон, түүний байгууллага, институт, техник, орон зай нөхцөл байдал гэсэн үг юм.

Аюулгүй байдлын субъект: - гэдэг нь нөхцөл байдалд идэвхтэй нөлөө

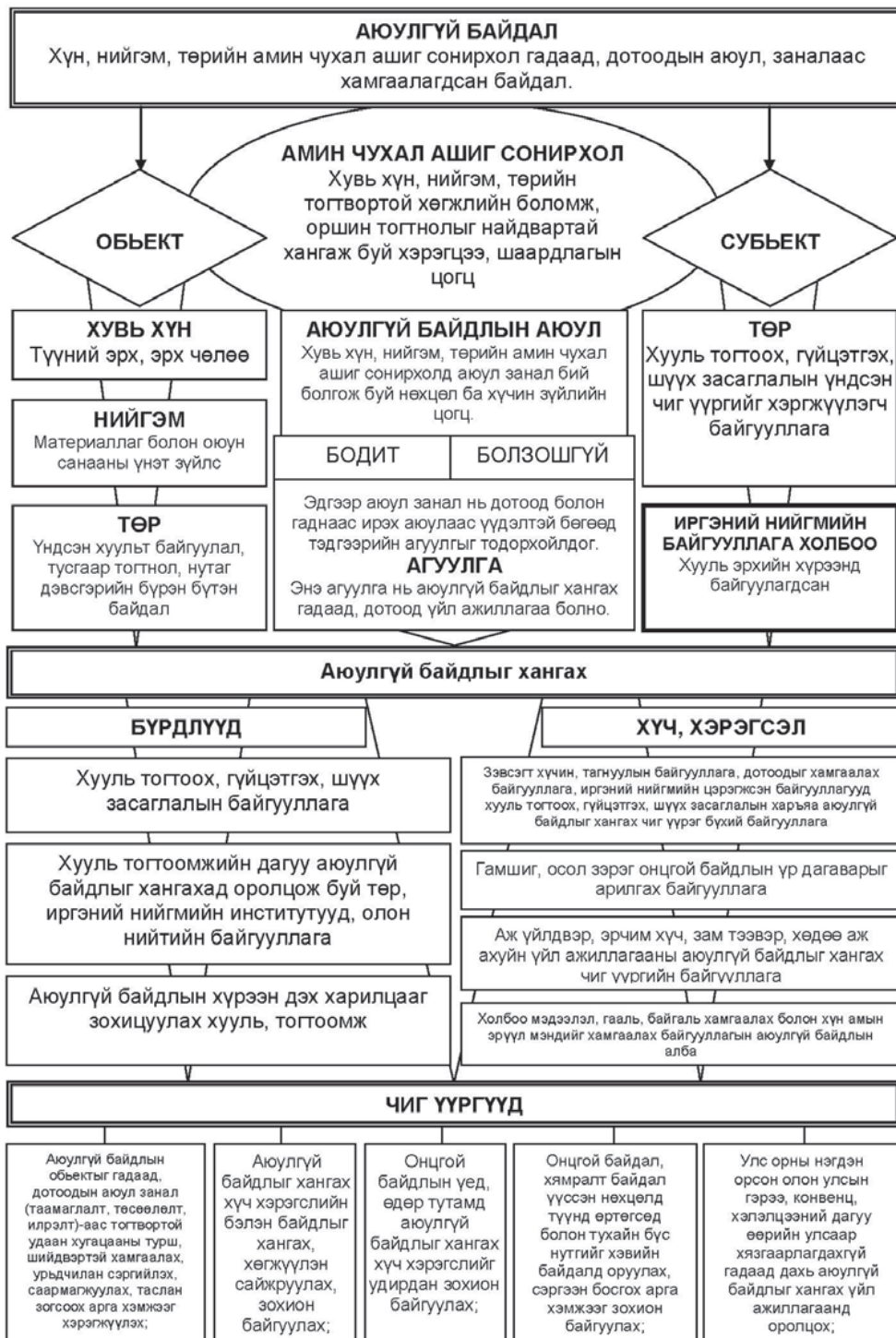
үзүүлж, аюулгүй байдлын аль нэгэн төрлийн төлөө хариуцлага хүлээж, түүний талаар шийдвэр гаргаж, амьдралд хэрэгжүүлж байх үүрэгтэй хувь хүн, хамт олны байгууллага юм.

Аюулгүй байдлын тогтолцооны субъектийн аюул, заналыг мэдрэх хурдац нь аюул, занал бий болох, газар авах хурд, түрэлтээс давуу байх бөгөөд эдгээр субъектийн үйл ажиллагаа нь аюул, заналыг тасалдуулах, тусгаарлах, үгүй хийх, устгаж арилгахад чиглэгдээд зогсохгүй, юуны түрүүнд тэдгээрийг буй болгоход нөлөөлсөн учир, шалтгааныг олох, түүнээс сэргийлэх, саармагжуулахад чиглэгдсэн байвал зохино.

Ерөөс **үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо хийгээд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо** гэсэн ойлголтыг сайтар ялгаж, салгаж ойлгох учиртай юм. **Нэгдүгээрт**, ашиг сонирхол хийгээд занал, заналхийллийн харилцан үйлчлэлийг илэрхийлсэн үйл ажиллагааны тогтолцоо, **хоёрдугаарт**, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үүрэг хүлээсэн бүтэц, хүч, хэрэгсэл, төрөл бүрийн байгууллагын зохион байгуулалттай “тогтолцоо” гэж ойлговол зохино<sup>124</sup>.

Аюулгүй байдал судлалын онолд “Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо гэсэн ойлголтод, улс оронд зориудаар байгуулсан харилцан ажиллагч субъектийн нэгдэл, зохих хууль, эрх зүйн баримт бичгээр баталгаажсан тэдгээрийн албан ёсны үзэл бодол, үзэл баримтлал, номлол, тэрчлэн, нийгмийн сэтгэлгээний шинж төлөвийн тодорхой байдлыг баталгаажуулах зорилт бүхий хүч хэрэгсэл, хэлбэр, чиглэл, энэхүү сэтгэлгээний аюул, заналыг хаагдуулах замаар найдвартай оршин тогтнох, тогтвортой хөгжих үзүүлэлт бүхий бүтэц, институцийг багтаан авч үздэг”.

<sup>124</sup> Улаанхүү Ч. Аюулгүй байдлын онол, арга зүйн асуудал. Ред. Равжаа Б. УБ., 2014. 81, 90 дэх тал.



2 дугаар зураг. Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо



Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо нь үнэн чанартаа нийгмийн тогтолцоо болохын хувьд, аюул, заналыг урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох нөхцөлийг бий болгож, хэрэгжилтийг зохион байгуулах боломжийг хангахад чиглэсэн хувь хүн, нийгэм, улс орон, олон улсын нийгэмлэгийн нийтлэг хамтын ажиллагааны системийг өөртөө багтааж байдаг. Энэхүү нийтлэг хамтын ажиллагааны үндсэн элемент нь субъект байна.

Эдгээр субъект нь бие даасан үйл ажиллагааны эх үүсвэр байх чадвартай, үйл хэргийн явцад бодтой, шууд нөлөөлөх боломжтой, бодит байдлыг өөрчлөх замаар нийгэм, улс орны аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх үйл хэргийг идэвхжүүлэх чанарыг өөртөө агуулсан шинжтэй байдаг. Ийм шинжийг ардчилсан нийгэмд төр, түүний институт, улс төрийн бодлого, хууль эрх зүйт засаглал өөртөө агуулж, нөгөө талд нь иргэний нийгмийн институт, түүний бүтэц, үзэгдэл, үйл явц, эрх зүйт харилцааг дээдэлсэн чанар зэрэг нь уг шинжийг илэрхийлж байдаг.

**Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны субъект** нь нийгэм дэх улс төрийн байгууллагын нөгөө талд амьдрал үйл ажиллагааны бүхий л салбарт аюулгүй байдлыг хангах хүрээнд шууд хандаж байдаг зүй тогтол үйлчилнэ. Үүнд, аюулгүй байдлын зорилго, түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай үйл ажиллагааг явуулах чиглэл, хүч хэрэгсэл, арга хэлбэрийг тодорхойлж, тэдгээрийн хамтын ажиллагааг зохион байгуулж, аюулгүй байдлыг хангах механизмыг удирдан чиглүүлж, төгсгөлд нь аюулгүй байдлыг хангахтай холбоотой тусгай хэрэгслийг бүтээх, хэрэглэх, эсвэл хэрэглэхийг зогсоох арга хэмжээг зохион байгуулах зэргийг хамааруулан үздэг байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны субъект гэдэг нь аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаанд оролцож, эрх үүрэг хүлээж буй нийгмийн бүлэг, иргэн юм.

Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны субъектийг **төрийн болон төрийн бус** гэж хуваан авч үздэг. Аюулгүй байдлыг хангах төрийн субъектэд: ерөнхийлөгч, парламент, засгийн газар, шүүх, зэвсэгт хүчин, аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэгтэй институт орно. Төрийн бус субъектэд албан ба албан бус иргэний нийгмийн институт, улс төрийн нам, ТББ, улс төр-иргэний хөдөлгөөн, иргэд зэргийг багтаан авч үздэг.

Иргэний нийгмийн субъектэд нийгмийн бүлэг, нийтлэг, давхарга, анги, бүлэг, бие даасан иргэд багтах бөгөөд эдгээр субъектийн харилцан ажиллагаа нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээнд явагдаж байдаг. Энэхүү харилцан ажиллагааны уг сурвалж нь иргэний нийгмийн **хэрэгцээ, ашиг сонирхол** байх бөгөөд энэ нь **үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны үндэс болж өгдөг.**

**Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны ажлын дэг журам**

Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо нь *тайван цагийн, өндөржүүлсэн бэлэн байдлын, онцгой нөхцөлийн хийгээд дайны үеийн гэсэн ажлын дэг журам байх шаардлагатай байдаг.*

Ажлын дэг журам нь улс орны, тодорхой бүс нутгийн, үйлдвэрийн салбарын гэх мэт түвшинд байх юм. Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны ажлын журмыг улсын ерөнхийлөгчийн зарлигаар ёсчилж, парламентаар батламжилдаг эрх зүйн зохицуулалтын зүй тогтолтой.

**Тайван цагт үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны ажиллах журам**





Монгол Улсын үндэсний ашиг сонирхолд занал, заналхийлэл нүүрлээгүй, эсвэл түүнийг саармагжуулах явцад үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо хэвийн ажиллах нөхцөл юм.

Энэ журмын үед үндэсний аюулгүй байдлын субъект дараах үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлнэ:

- Аюулыг илрүүлэх, үнэлгээ өгөх, тэдгээрийг занал, заналхийлэл болон даамжрахаас сэргийлэх, улс орны үндэсний ашиг сонирхолд нүүрлэж болзошгүй бүх төрлийн занал, заналхийллийг саармагжуулах;
- Үндэсний ашиг сонирхолд занал, заналхийлэл нүүрлэх тохиолдолд холбогдох хууль, тогтоомжийн дагуу авч хэрэгжүүлэх аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээний төлөвлөгөө, хөтөлбөрийг боловсруулах, баталгаажуулах, зохицуулалт, тодотгол хийх;
- Үндэсний аюулгүй байдлын төрөл бүрийн салбарт үүрэг гүйцэтгэх ажилтнуудыг сонгох, сургаж бэлтгэх, мэргэшүүлэх.

Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо өндөржүүлсэн бэлэн байдлын үед ажиллах журам - энэ нь үндэсний аюулгүй байдалд нүүрлэх аюул хүч сарних, хагаралд хүргэж болзошгүй үеийн үйл ажиллагаа байна. Ажиллагааны энэхүү журмын үед үндэсний аюулгүй байдлын субъект аюулыг тасалдуулах, түүний хагаралд аваачиж болзошгүй хор хохирлыг саармагжуулах, болзошгүй сөрөг ажиллагаанд хүч, хэрэгслийг бэлтгэх талаар нэмэгдэл чармайлт гаргахад хүргэнэ.

Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоо онцгой байдлын журамд үүрэг гүйцэтгэх гэдэг нь үндэсний ашиг сонирхолд занал, заналхийлэл

нүүрлэснийг илтгэнэ. Энэ тохиолдолд занал, заналхийлэлтэй тэмцэл явуулах, тэдгээрийг тусгаарлах, устгаж, арилгах зорилгоор тухайн бүс нутагт, шаардлагатай гэж үзвэл улс орны хэмжээнд онцгой байдал тогтооно. Энэ үед занал, заналхийлэлтэй тэмцэл явуулах үүднээс хүч, хэрэгслийг дайчлан бүрдүүлэх ажиллагаа явагдана.

Онцгой байдлын үеийн нэг хэлбэр нь дайны байдал байна. Өөрөөр хэлбэл, нэгэнт нүүрлээд байгаа цэргийн заналхийллийг саармагжуулж таслан зогсоохын тулд цэргийн хүч хэрэглэнэ гэсэн үг юм. Ажлын ийм журмын үед үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны ажил нь цэргийн аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо болон өргөжих болно.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах механизм гэдэг нь хувь хүн, нийгэм, улс орны хэмжээнд нүүрлэж болзошгүй гадаад, дотоодын занал, заналхийллийг урьдчилан сэргийлэх, устгаж арилгахын тулд авч хэрэгжүүлж байгаа бодитоор нөхцөлдсөн, субъектив байдалд хэрэгжих үндэстэй эрх мэдэл, засаглал, удирдлага, зохицуулалтын нөхцөл хийгээд шаардагдах, хангалттай хэмжээний материал, оюун санааны болон хүмүүсийн хүч хэрэгслийн хэмжээг тодорхойлох, тэдгээрийг зохион байгуулахад хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, түүний хэлбэр, тэрчлэн, нийгмийн янз бүрийн салбарын ажиллагааг зохицуулах нэгдэл юм.

Нийгмийн ил тод байдал, үзэл бодлоо илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэх боломжоор иргэд хэрхэн хангагдаж буй байдлыг тодруулснаар оролцооны түвшинг үнэлэх ба ардчиллын нэг чухал үнэт зүйлийн төлөвшлийг тодорхойлж болно. Үүнийг тус судалгаанд эвлэлдэн нэгдэж бүлэг холбоо байгуулах,

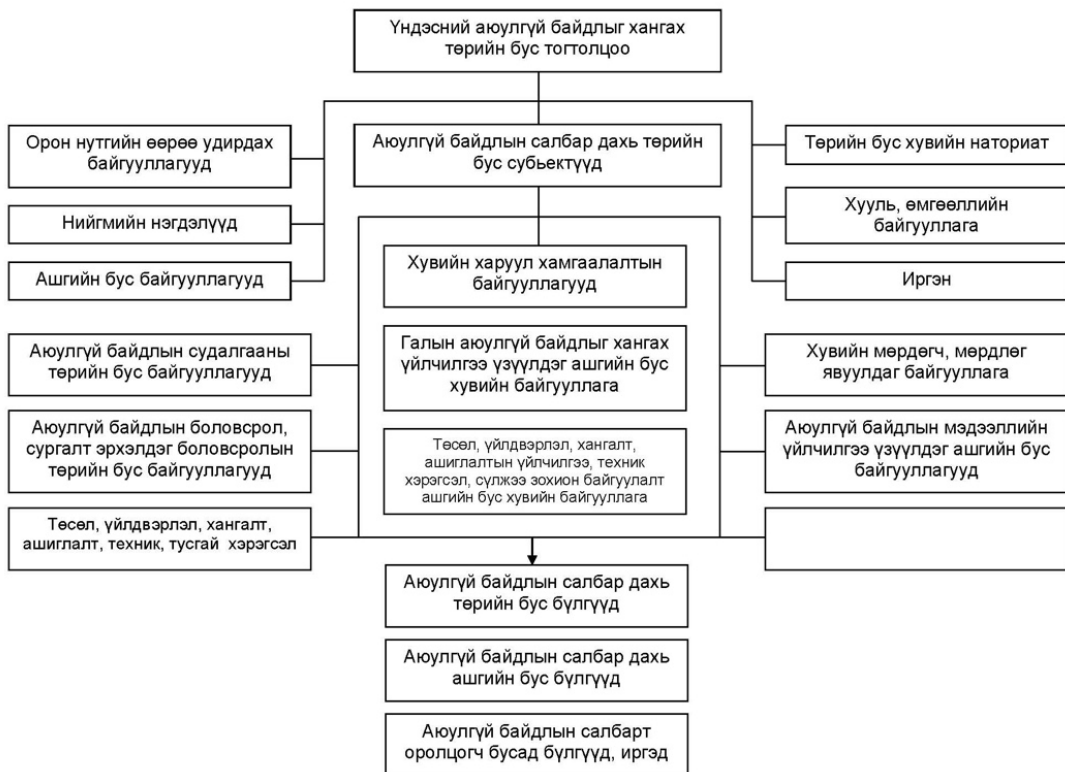
амьдарч буй орон нутагт нь төрийн бус сайн дурын үндсэн дээр нэгдэн ажиллаж буй байгууллагын үйл ажиллагааны идэвхжилээр тодорхойлохыг зорьсон юм.

Нийгмийн урт удаан хугацааны хөгжлийн явцад аюулгүй байдлыг хангах төр, нийгэм, хувь хүн гэсэн гурван субъектийн үүрэг, ач холбогдол янз бүрээр үнэлэгдэж ирсэн байна. Урт хугацааны туршид төр нь гадаад болон дотоод аюулгүй байдлыг хангах бүх үүрэг хариуцлагыг өөр дээрээ авч ирсэн байна. Гэхдээ хувь хүн, нийгмийн хэсэг бүлэг, нийгмийн нийтлэг, улс нийтийн амьдралын аюулгүй нөхцөлийг бий болгоход нийгмийн гүйцэтгэх үүргийг

үгүйсгэж ирсэн байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо гэдэг дор хувь хүн, нийгэм, төрийн амьдрал үйл ажиллагааны янз бүрийн хүрээнд тэдгээрийн амин чухал эрх ашиг шаардлагатай түвшинд хангагдсан байх ашиг сонирхлын төлөө төрийн болон төрийн бус институтийн өргөн оролцооны механизмыг ойлгож болно.

Нийгмийн амьдралын салбар бүр өнөө цаг үед өөрчлөлтийн өвөрмөц үе шатыг дамжин өнгөрч, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоонд төрийн бус субъектийн үүрэг, оролцоо өсөн нэмэгдэж төрийн бус тогтолцоог нөхцөлдүүлж байна.



3 дугаар зураг. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцоо



Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцоо нь аливаа улс орны үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нийтлэг цогц тогтолцооны нэг салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болж байдаг. Энэ тогтолцооны эрх зүйн язгуур уг сурвалж бол иргэний нийгмийг төртэй адилтган ойлгож болохгүй бөгөөд харин ч төр нь иргэний нийгэмд үйлчлэх учиртай гэдэг тогтсон гаргалгаа байдаг оршино. Чухам ийм учир нийгмийн зүгээс төрийн бүтцийг бүрдүүлж, дотроо агуулж байдгаас үнэт баримжаалал ба хууль, эрх зүйн үүднээс тэрээр төрийн үйл ажиллагааг чиглүүлэн, түүнд хяналт тавьж байдаг.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн болон төрийн бус байгууллагын тогтолцоо оршин тогтнож байгаа нь улс оронд тогтвортой байдал болон нийгэм ба төрийн зөвшилцлийн таатай нөхцөлийг бий болгож, нийгмийн тогтворгүй байдал, хямралаас сэргийлж, тэнцвэртэй хөгжлийг шаардлагатай түвшинд хүргэх чадавхыг бүрдүүлдэг байна. Орчин үед аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцооны түвшинд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах субъектэд дараах бүтцийг авч үздэг. Үүнд:

- Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага;
- Төрийн бус (хувийн) нотариат;
- Өмгөөллийн байгууллага;
- Төрийн бус хамгаалалтын албад ба мөрдөх агент;
- Олон нийтийн нэгдэл ба хувь иргэд зэрэг болно.

Нутгийн захиргааны түвшинд нийгмийн нийтлэг нь иргэдийн амьдралын чанарыг дээшлүүлэх асуудлаар илүү мэдрэмжтэй үйл ажиллагаа явуулдаг. Орон нутгийн түвшинд хувь хүний болон нийгмийн нийтлэгийн амин чухал ашиг сонирхлын дийлэнхийг хэрэгжүүлж байдаг.

**Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага** иргэдийн хэвийн амьжиргааны шаардлагатай нөхцөлийг бүрдүүлж, орон нутгийн онцлог болон аюулгүй байдлын нөхцөлд тохирсон удирдлагын уян хатан тогтолцоог хэрэгжүүлэн, иргэдийн санал санаачилга, бие даасан байдлыг хангаж чаддагаараа онцлог юм. Аюулгүй байдлыг хангах асуудлаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага дараах нийтлэг эрх хэмжээг хэрэгжүүлдэг байна. Үүнд:

- Нутгийн захиргааны байгууллагын нутаг дэвсгэрт байрлаж буй үйлдвэр, аж ахуйн газраас тухайн үйлдвэрийн газрын төсөл, төлөвлөгөөний талаар шаардлагатай мэдээлэл гаргуулж авах, тэдгээрийг нутгийн өөрөө удирдах зохих шатны байгууллагатай заавал уялдуулан зохицуулах;
- Аж үйлдвэрийн газрын төсөл, төлөвлөгөөнд нутаг дэвсгэрийнхээ хүн амын эрэлт хэрэгцээг хангах асуудлаар санал зөвлөмж өгөх, тухайлбал үйлдвэрийн газрын байршил, тэдгээрийн хөгжил ба төрөлжилтийн төлөвлөгөөг авч хэлэлцэх, холимог төрлийн аж үйлдвэрийн газрын хөрөнгөд тулгуурлан хөгжлийн сан байгуулах гэх мэт;
- Орон нутгийн үйлдвэрийн газрыг хувьчлах тухай санал бэлтгэх, өөрийн мэдлийн нутаг дэвсгэр дээрээ үйлдвэр байршуулах, аж ахуйн үйл ажиллагаа явуулах зорилгоор үйлдвэр байгуулах, тэдгээрийн үйл ажиллагааны журмыг тодорхойлох, дүрмийг нь батлах, газрыг насан туршид өвлөн эзэмших, байнгын болон түр хугацаагаар эзэмших, газрыг өмчлөх эрхийг бүртгэх зэрэг;

- Газрыг төлөвлөх, ашиглалтад хяналт тавих, газар ашиглалтын төлбөр тооцоо хийх;
- Нутгийн захиргааны байгууллагаас иргэдийн амьдралын экологийн аюулгүй байдлыг бий болгох талаар ихээхэн ажил зохиодог байна.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын олон талт үүргийг бүгдийг нэгтгэн үзвээс тэдгээр нь амьдралын ёс зүй болон нийгмийн ашиг сонирхлыг хангахад чиглэсэн байдаг гэсэн дүгнэлт гарч байна.

Хувь хүний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус субъектийн нэг бол **хувийн нотариат** юм.

Нотариатын албаны үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг тухайн улс орны хууль тогтоомжид хуульчилсан байдаг. Нотариатын албаны үндсэн зорилт нь иргэд ба хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрх ашиг сонирхлыг хамгаалж, янз бүрийн нотариатын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох замаар тэдний өмчийг хамгаалах, хууль зөрчих үйлдлээс сэрэмжлэх, хууль ёсыг бэхжүүлэхэд оршино.

Нотариатчид нь хувиараа практик үйл ажиллагаа явуулдаг ба тэдгээрийн албан газар нь төрийн хууль зүйн байгууллагын тогтолцоонд хамаарагддаггүй байна. Тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь төрийн нотариатын байгууллагаас ялгаатай байдаг. Хувиараа үйл ажиллагаа явуулдаг нотариатчид бол нотариатын танхимд нэгддэг. Тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь өөрөө удирдах ёсны зарчмаар зохион байгуулагдана. Нотариатын танхимын дээд байгууллага бол түүний гишүүдийн хурал байдаг. Танхимыг шууд удирдах үүргийг түүний захиргаа ба ерөнхийлөгч гүйцэтгэдэг. Нотариатын танхим нь өөрийн үйл ажиллагаагаа өөрөө удирдах ёсны

зарчимд тулгуурлан хэрэгжүүлнэ.

Төрийн хууль зүйн яам нь төрийн бус нотариатын байгууллага, хувийн нотариатчдын мэдээллийн санг хөтөлж, нотариатчдын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг зохих журмын дагуу олгох, цуцлах зэргээр тодорхой зохион байгуулалтын нөлөөлөл үзүүлдэг. Хууль зүйн яамны дэргэд маргаан таслах комисс байгуулж, мэргэжлийн комиссын шийдвэрийг авч хэлэлцдэг. Хуулийн байгууллагын дэргэд байгуулагдсан эдгээр байгууллага нь дадлага хийсэн хүмүүс болон нотариатын үйл ажиллагаа эрхлэх хүсэлт гаргасан этгээдээс шалгалт авч баталгаажуулах зорилготой.

Хувийн нотариатчид үйл ажиллагаандаа нэг талаас хууль болон төрийн хууль зүйн яамнаас гаргасан нотариатын үйл ажиллагааны талаарх эрх зүйн актыг удирдлага болгодог. Нөгөө талаар хувийн нотариатын үйл ажиллагаа эрхэлдэг нотариатчдын байгууллага нотариатын албаны зохион байгуулалтын үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцдог.

Хувийн нотариатын мэргэжлийн үйл ажиллагаа нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцооны бүтцийн нэг бүрдэл болохын хувьд иргэдийн материаллаг болон оюуны сайн сайхан байдалд шууд нөлөө үзүүлж, хувь хүн болон хуулийн этгээдийн аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх боломжийг олгодог байна.

**Өмгөөллийн байгууллага** нь иргэд, үйлдвэрийн газар, олон нийтийн байгууллагад хуулийн туслалцаа үзүүлэхэд чухал үүргийг гүйцэтгэдэг. Өмгөөлөгчид эрх зүйн асуудлаар зөвлөгөө, тайлбар, лавлагаа, зөвлөмж өгч, эрх зүйн баримт бичгийг боловсруулж, шүүн таслах болон маргаан таслах шүүхэд иргэний ба захиргааны эрх зүйн зөрчлийн хэргээр



хариуцагч, нэхэмжлэгчийг төлөөлөх, байгууллага, үйлдвэрийн болон бусад газарт хуулийн үйлчилгээ үзүүлэх, эрүүгийн хэрэгт иргэдийг өмгөөлөх зэрэг үүргийг гүйцэтгэнэ. Өмгөөллийн байгууллагын дээр дурдсан үүрэг нь хувь хүн ба хуулийн этгээдийн эрх болон хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалж, бодитой шударга хууль зүйг хэрэгжүүлж, хууль ёсыг үйл ажиллагаандаа бэхжүүлэхэд чиглүүлж байдаг.

Өмгөөллийн байгууллага нь олон нийтийн байгууллага бөгөөд хуулийн дээд боловсролтой өмгөөллийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй хүмүүсийн сайн дурын нэгдэл юм. Өмгөөлөл өөрөө удирдах ёсны зарчим дээр өөрийн үйл ажиллагааны дотоод асуудлыг бие даан шийдвэрлэдэг. Уг өмгөөллийн байгууллагын анхдагч нэгж бол хот, дүүрэгт, хороонд байгуулсан хууль, эрх зүйн зөвлөгөө өгөх газар байдаг. Хууль эрх зүйн зөвлөгөө өгөх газар улсын хэмжээнд өмгөөлөгчдийн зөвлөл (коллеги) байгуулан нэгддэг нийтлэг туршлага ихэнх улс оронд ажиглагддаг. Өмгөөлөгчдийн зөвлөлийн дээд байгууллага бол коллегийн гишүүд нийтийн хурал буюу бага хурал байдаг. Түүнээс өмгөөлөгчдийн зөвлөлийн тэргүүлэгчид, шалган байцаах комиссыг сонгож, зөвлөлийн бүрэлдэхүүний тоо, орон тоог тогтоон, тэргүүлэгчид болон шалган байцаах комиссын үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэн батлаж, зөвлөлийн тогтоолын талаар гарсан санал, гомдлыг авч үздэг.

**Хувийн мөрдөгчид ба хамгаалалтын алба** нь хувь хүн ба хуулийн этгээд харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр иргэдийн ашиг сонирхол болон хувийн өмчтөний эд хөрөнгийг харж хамгаалах, сураггүй алга болсон этгээдийг эрж хайх зэрэгт дэмжлэг үзүүлдэг.

Тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь төрийн хууль хамгаалах байгууллагын зүгээс иргэд, үйлдвэрийн газар, байгууллагын хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах ажлын нэмэлт болдог. Төрийн аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэг бүхий байгууллагын үйл ажиллагаанаас ялгаатай нь тэдгээрийн хувийн мөрдөх болон харуул хамгаалалтын ажил бизнесийн шинжтэй байдагт оршино. Энэ үйл ажиллагаа нь хуулиар тогтоосон үүргийн дагуу бус харин арилжаа, хэлцлийн үндсэн дээр төлбөртэй үйлчилгээ үзүүлдгээрээ онцлогтой. Хувийн эдгээр байгууллагын үйлчилгээг тэдний хамгаалалтын болон мөрдөх үйлчилгээний хөлсийг төлөх чадвартай хувь хүн ба хуулийн этгээд авдаг байна. Хамгаалалтын болон эрэн сурвалжлах хүрээнд үзүүлэх үйлчилгээ, үйл ажиллагааг төрийн хууль эрх зүйн хүрээнд зохицуулж өгдөг байна. Энэхүү зохицуулалтын хууль эрх зүйн хүрээнд хувийн хамгаалалтын байгууллага нь дараах нийтлэг үйлчилгээг үзүүлдэг байна. Үүнд:

- Иргэдийн амь нас болон эрүүл мэндийг гэмт халдлагаас хамгаалах;
- Хувийн өмч хөрөнгөнд болон түүний тээвэрлэлтийн үед биечлэн болон техникийн хэрэгслээр хамгаалалт хийх;
- Гал түймрийн дохиоллын хэрэгслийг монтажлах, суурилуулах, ашиглах үйлчилгээ үзүүлэх;
- Хууль зөрчсөн халдлагаас хуулийн хүрээнд хамгаалалт хийх асуудлаар зөвлөх ба зөвлөмж бэлтгэх;
- Олон нийтийг хамарсан арга хэмжээг зохион байгуулах үед дэг журам сахиулж, аюулгүй байдлыг хангах (концерт, хурал, цуглаан гэх мэт).

Хувийн мөрдөгч (байгууллага) дараах нийтлэг үйл ажиллагааг гүйцэтгэдэг.



Үүнд:

- Иргэний болон эрүүгийн хэргийн талаар мэдээлэл цуглуулах;
- Үйлчлүүлэгчийн түншийн бизнесийн үйл ажиллагааны найдвартай байдлыг илрүүлэх зорилгоор мэдээлэл цуглуулж, шударга бус өрсөлдөөн явуулж буй байгууллагыг олж тогтоох;
- Зарим хуулийн этгээдтэй гэрээ хэлцэл байгуулахдаа түүний талаар мэдээлэл цуглуулах;
- Сураггүй алга болсон этгээд болон алдагдсан эд хөрөнгийг эрж хайх.

Зарим хувийн мөрдөх байгууллага өөртөө аюулгүй байдлын алба байгуулж ажиллуулдаг. Тэр нь тухайн байгууллагын бүтцийн нэг салбар болж, ажиллагсад, эд хөрөнгө болон үйлдвэрийн эзэмшлийн нутаг дэвсгэрийн хамгаалалт хийх, тэрчлэн шударга бус өрсөлдөөн ба арилжааны шинжтэй сүрдүүлгээс хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлдэг байна. Аюулгүй байдлын албанд өөрийн үйлдвэр, аж ахуйн газрын аюулгүй байдлыг хангахтай холбоогүй үйлчилгээ эрхлэхийг хориглодог.

Орчин үед бизнес эрхлэлт, хувийн өмч, хувь хүн, нийгмийн аюулгүй байдлыг хамгаалах төрийн бус тогтолцоо гадаадын олон улс орнуудад бүрэлдэн тогтсон байна. Хувийн хамгаалалтын байгууллага нь байгууллагын үйл ажиллагааны зорилго, зорилт, хэлбэр болон бүрэлдэхүүний тоо, чанар зэргээс хамаарч маш олон төрлийнх байдаг байна.

**Иргэдийн олон нийтийн нэгдэл** бол зохион байгуулалт ба эрх зүйн зохицуулалтын хэлбэрээс хамаарч дараах байдлаар ангилагддаг. Үүнд:

- Олон нийтийн байгууллага (нийтлэг ашиг сонирхлоо хамгаалах зорилгоор гишүүнчлэл ба хамтын үйл ажиллагааны үндсэн дээр

эвлэлдэн нэгдсэн иргэд);

- Олон нийтийн хөдөлгөөн (гишүүнчлэлгүй боловч нийгэм, улс төр, өөр бусад нийгмийн ач тустай зорилгын дор нэгдсэн иргэдийн бүрдэл);
- Олон нийтийн сан (фонд) (гишүүнчлэлгүй олоннийтийн нэгдэл бөгөөд гол зорилго нь сайн дурын үндсэн дээр хуулиар хориглоогүй өөр бусад орлогоор бүрдүүлсэн эд хөрөнгө хуримтлуулж, түүнийгээ нийгмийн ашигтай зорилгод хэрэглэгчид юм);
- Олон нийтийн албан газар (гишүүнчлэлгүй бөгөөд оролцогчдынхоо дүрмийн зорилгодоо нийцсэн тодорхой төрлийн үйлчилгээ үзүүлэгчид);
- Олон нийтийн сайн дурын байгууллага (үүссэн нийгмийн янз бүрийн асуудлаа хамтран шийдвэрлэх зорилгын дор оршин суугаа газар, эрхэлж буй ажил, сургуулиараа нэгдсэн гишүүнчлэлгүй иргэд);
- Холбоо болон нийгэмлэг (дээр дурдсан олон нийтийн нэгдлийн хооронд байгуулагдсан гэрээ хэлцлийн үндсэн дээр байгуулагдсан байгууллага).

Үйл ажиллагааны орон нутгийн хүрээнээс хамааруулан олон нийтийн нэгдлийг дотор нь улсын хэмжээний, бүс нутгийн, орон нутгийн гэж ангилдаг байна.

Олон нийтийн нэгдэл нь төрийн засаглалын болон орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын шийдвэр боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцож, цуглаан, жагсаал, суулт зохион байгуулах, өөрийн гишүүд ба оролцогчдыг төлөөлүүлэх, эрхийг нь хамгаалах, төрийн засаглалын байгууллагын ажлыг сайжруулах асуудлаар санал гаргах болон өөр





бусад эрхийг эдэлдэг байна. Олон нийтийн нэгдлийн хамгийн ахмад байгууллага бол **үйлдвэрчний эвлэл** юм.

Үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллагын эрх хэмжээг төрийн хууль, эрх зүйгээр тогтоосон байдаг. Уг хууль, эрх зүйгээр үйлдвэрчний эвлэл нь үйл ажиллагааныхаа үйлдвэрлэлийн болон мэргэжлийн нийтлэг ашиг сонирхлоор өөр хоорондоо холбогдсон тэдний нийгмийн эрх ба ашиг сонирхлыг хамгаалах ба төлөөлөх зорилгоор байгуулагдсан иргэдийн сайн дурын олон нийтийн нэгдэл байхаар нийтлэг тодорхойлж өгдөг байна.

Үйлдвэрчний эвлэлийн байгууллага нь өөрийн үйл ажиллагаа явуулахдаа төр засаг, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, ажил олгогчид, тэдний нэгдэл, улс төрийн нам, өөр бусад олон нийтийн байгууллагаас хамааралгүй байж, тэдэнд ажлаа тайлагнадаггүй, хяналтад нь байдаггүй онцлогтой. Тэдгээр байгууллага нь гишүүдийнхээ хөдөлмөрлөх эрхийг хамгаалж, гэрээ хэлцэлд орж, захиргааны байгууллагатай хамтын гэрээ байгуулан, түүний биелэлт, хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжийн мөрдөлт, хөдөлмөр хамгааллын байдалд хяналт тавьж, хууль тогтоомжийн дагуу ажил хаялт зохион байгуулдаг байна. Үйлдвэрчний эвлэл нь ажиллагсадын нийгмийн эрх ба ашиг сонирхлыг хамгаалах асуудлаар хууль тогтоох үйл ажиллагаанд идэвхтэй нөлөөлөх эрх зүйн үлэмж эрхтэй байдаг. Мөн хөдөлмөрийн хүрээний асуудлаар төр, засгийн байгууллагын хууль болон эрх зүйн бусад хууль, тогтоомж, баримт бичиг боловсруулж батлах үйл ажиллагаанд өөрийн санал, зөвлөмжийг гаргаж нөлөөлөх боломжтой байдаг. Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын асуудлаар төр

засгийн үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр боловсруулахад ч оролцдог. Иргэдийн олон нийтийн нэгдлийн тусгай бүлэгт **шашны байгууллага** багтдаг. Ардчилсан үндсэн хуулинд иргэн бүрийн шүтэн бишрэх эрх ба эрх чөлөөг нийтлэг баталгаажуулсан байдаг. Иргэд шүтэн бишрэх эрх чөлөөгөө ганц нэгээрээ буюу шашны байгууллага байгуулах замаар эдэлж болдог.

Ардчилсан улс оронд ихэвчлэн шашны байгууллага төрөөс ангид байна. Энэ нь төр иргэдийн шүтэн бишрэх эрх ба эрх чөлөөгөө эдлэх эрх зүйн дэглэмийг тодорхойлдог хэдий ч төр өөрөө болон түүний салбар байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтан иргэдийн шүтэн бишрэх сонголтоо хийх асуудалд хөндлөнгөөс оролцдоггүй гэсэн үг юм. Шашны байгууллагын эрх зүйн байдлын зарчмын нэг асуудал бол тэдгээр нь өөрийн дүрэм (журам)-ийн үндсэн дээр байгуулагдаж, үйл ажиллагаагаа явуулдаг явдал юм. Бас улс төрийн намын үйл ажиллагаанд оролцож болдоггүй ба харин олон нийтийн байгууллагын үйл ажиллагааг зохицуулж буй хууль тогтоомжийн дагуу тухайн улсын соёл, нийгмийн амьдралд оролцож болдог.

**Экологийн аюулгүй байдлыг хангах үйл хэрэгт төрөл бүрийн олон нийтийн байгууллага**, «ногоон хөдөлгөөнийхөн» идэвхтэй оролцон, хүрээлэн буй орчныг бохирдуулж байгаа олон тохиолдлын эсрэг тэмцэлд олон нийтийг уриалан дуудаж, энэхүү хурц асуудалд төр, засгийн анхаарлыг хандуулж ирсэн.

Зарим бүс нутагт үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл хэрэгт бодитой оролцоо идэвхжиж байгаагийн нэг илрэл бол орон нутгийн сайн дурынхан улсын хил хамгаалах, терроризмын эсрэг тэмцэлд оролцож байгаа явдал юм.

Олон нийтийн байгууллага нь өөрсдийн үйл ажиллагааны өвөрмөц онцлогоос хамаарч өөр өөр бүтэцтэй байдаг. Эдгээр байгууллага нь сайн дурын, сан (фонд), эвлэл, холбоо, шинжлэх ухааны судалгааны болон мэдээллийн төв, хувь нийлүүлсэн нийгэмлэг, консорциум, хязгаарлагдмал хариуцлагатай нөхөрлөл, сургууль, клуб, албад, бүлэг, хэлтэс, олон нийтийг өөрөө удирдах байгууллага зэрэг хууль, эрх зүйн хүрээнд янз бүрийн хэлбэрээр зохион байгуулагддаг байна.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцоо бол дээр дурдсан болон өөр бусад нийгмийн амьдралын янз бүрийн хүрээнд төрийн бус бүтцийг үүсгэн, үйл ажиллагаа явуулж тус тусын өвөрмөц зорилтыг шийдвэрлэж байдаг. Эдгээр олон нийтийн байгууллага нь ихэвчлэн урсгал байдлаар үүсдэг бөгөөд хувь хүн, нийгмийн нийтлэг, хэсэг бүлэг, нийгмийн амин чухал болон гол ашиг сонирхолд аюул, занал үүсэх магадлалтай буюу бодитойгоор учирсан тохиолдолд ихэвчлэн иргэдийн хариу үйлдэл болон бий болдог байна. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус байгууллага олон улс оронд одоохондоо үүсэн байгуулагдаж, хөгжих шатандаа байгаа гэж үзэж болно. Тийм учраас өнөө үед нэгдсэн арга зүйн болон зохион байгуулалтын төв дутагдаж байгаа нь илэрхий байна. Одоогийн байдлаар эдгээр байгууллагын бүрэн хэмжээгээр ажиллах боломж манай улсын иргэдийн улс төрийн соёл дээшилж, иргэний нийгэм жинхэнэ утгаараа байгуулагдахын хэрээр бий болох юм. Орчин үеийн иргэний нийгэмд үндэсний ашиг сонирхлын талаар иргэд гүнзгий ухамсарлах шаардлагатай. Үүний дараа хувь хүн, нийгэм, төрийн түвшинд үзэл номлолын хэмжээнд үүнийг хүлээн зөвшөөрсөн цагт манай

улсын нийгэм-эдийн засгийн хөгжлийн хурдасгах хүчирхэг хүчин зүйл болон хувирах болно.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн болон төрийн бус энэ хоёр тогтолцоо нь хоорондоо нягт хамтран ажиллах, ялангуяа зохих хэмжээний мэдээллийг солилцох, харилцан зөвшилцөх хэлбэрээр уялдаатай ажиллах шаардлагатай. Гэтэл практикаас үзэхэд ийм харилцан ажиллагааг зохион байгуулах үйл ажиллагаа учир дутагдалтай байна. Түүгээр ч барахгүй үүнийг харилцан бие бие үл нөхөх тогтолцоо болгон хувиргах хандлага ажиглагдаж байгаагийн дээр харилцан үл ойлголцол, харилцааны төвөгтэй байдал үүсгэж байгаа юм. Энэ нь төрийн хууль сахиулах байгууллага, аюулгүй байдлын хувийн газар болон албадын харилцаанд илэрхий ажиглагдаж байна.

Дээрх хоёр тогтолцооны харилцаанд үүсээд байгаа олон тооны төвөгтэй асуудлыг арилгахын тулд төрийн болон төрийн бус байгууллагын харилцан ажиллагааг сайн дурын үндсэн дээр харилцан ашигтай байхаар зохицуулах хэрэгтэй. Ийм хамтын ажиллагааны зорилго бол төрийн болон төрийн бус байгууллага хоорондоо холбоотон болж, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагаандаа бие бие дэмжин ажиллахад оршино.

Улс орны үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл хэрэг бол зөвхөн төр засгийн үүрэг төдийгүй нийт нийгэм ба тухайлсан иргэний хариуцлага байдгийг хаа хаанаа ухамсарлаж байх шаардлагатай. Чухамдаа энэ нөхцөлийг биелүүлснээр XXI зуунд улс орны үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нарийн чимхлүүр асуудлыг амжилттай шийдвэрлэж чадна.

Харин үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад иргэний нийгмийн



нийтлэг үүргийн талаарх онол, үзэл баримтлалын ойлголтыг дор товч авч үзье.

Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцооны үндэс болсон макро нийгмийн уг суурийг бүрдүүлэх нь иргэний нийгмийн үндсэн үүрэг юм. Үүнээс дутуугүй иргэний нийгмийн нэгэн чухал үүрэг бол тэрээр үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоонд оролцон тоглогчдыг бүрэлдүүлэх асуудал юм.

Иргэний нийгмийн өөр нэг үүрэг нь тогтворжуулагч хүчин байхад оршино. Иргэний нийгэм зарим сөрөг үзэгдэл ба үйл явцыг нийгэмд үүсгэж болзошгүй. Тухайлбал: төр, нийгмийг тогворгуйжүүлэх, хямралд хүргэх зэрэг үзэгдэлд хүргэж болно. Эдгээр нь үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоог сулруулж, түүнийг бүрэн нуралтад хүргэж ч болзошгүй юм.

Хэрэв нийгэмд далд зөрчил хуримтлагдаж, тэр нь байнга өсөн нэмэгдэж байвал нийгмийн тэсрэлт гарцаагүй гарч, түүний үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоонд хэр зэрэг сөрөг нөлөө үзүүлэхийг урьдчилан оношлоход төвөгтэй байдаг. Янз бүрийн нийгэмд энэхүү сөрөг үзэгдэл нь өөр өөр шинж чанартай байх ба олон хүчин зүйлээс хамаардаг (түүх, уламжлал, менталитет зэрэг).

Ихэнх судлаачид (ялангуяа өрнөдийн) нийгмийн тогтвортой байдлыг дундаж давхаргатай холбон үздэг. Тиймээс нийгмийг тогтворжуулах нь дундаж давхаргын гол үүрэг байдаг. Ийм үүрэгтэй байдгийг нотлохдоо дундаж давхаргын төлөөлөл аливаа нийгэмд түүний тэнцвэржүүлэгч хандлагыг илэрхийлж байдаг нийгмийн социаль хүчний илэрхийлэл мөн гэж баталдаг байна. Нийгмийн доод давхаргаас ялгаатай нь дундаж давхарга бол тодорхой өмчтэй, амьдралын ямарваа

нэг хүрэлцээтэй түвшинд байдаг учраас тэдэнд нийгмийн эрс эргэлт буюу түүний нэг төрөл болох нийгмийн хувьсгал, үндэсний аюулгүй байдалд үзүүлэх сөрөг нөлөөллөөс зайлсхийх боломж олгодогт оршино<sup>125</sup>.

Үүнээс гадна дундаж давхарга ерөнхийдөө татвар төлөгчдийн үндсэн хэсгийг бүрдүүлж, ажлын байрыг бий болгон, материаллаг үйлдвэрлэлийн өсөлтийг нэмэгдүүлж, томоохон бизнест төдийлөн үр ашиггүй гэгддэг зарим хэсэг дээр нийгмийн үйлдвэрлэлийн тогтолцоонд оролцон эргээд нийгмийн эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад тус нэмэр болж байдаг.

Улс төрийн хямрал, эрс өөрчлөлтөөс зайлсхийх, тийм байдал үүсгэхгүй байхад тухайн давхарга ихээхэн нөлөөтэй байдаг. Эндээс нийгмийн тодорхой үнэт зүйл, нийгмийн сэтгэл зүйн баримжаа бүрэлдэхэд дундаж давхаргын тэнцвэржүүлэх үүрэг нөлөө илэрч байдаг. Гэвч дундаж давхарга энэ тэнцвэржүүлэгч үүргээ нийгэмд гүйцэтгэхийн тулд зохих нөхцөл бүрдүүлсэн байх учиртай. Жишээ нь дундаж давхарга бүрэлдэн бий болох тааламжтай нөхцөл, нийгмийн давхаргад эзлэх хувь хэмжээг өсгөх боломж арга зам бүрдсэн байна.

Өрнөдөд дундаж давхарга нийгмийн тэнцвэрийг илэрхийлэгч гол хүч болон илэрхийлэгддэг. Харин нийгмийн хүчтэй, массыг хамарсан дундаж давхаргыг бүрэлдүүлэх нь ардчилсан нийгмийн хөгжлийн үндсэн хөдөлгөгч хүчинд тооцогддог. Дундаж давхарга нь хоёр эсрэг тэсрэг туйл болох ядуучууд ба баячуудыг нэгтгэн зангидаж, өөр хооронд нь мөргөлдүүлэхгүй байхад чухал үүрэгтэй. Дундаж давхарга хэдий

<sup>125</sup> Madland, D. (2011). *Growth and the Middle Class. Symposium. First principles: Arguing the Economy; Fukuyama. (1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York: Free press.*

чинээ хэврэг байна давхраажилтын дээд доод туйлын цэг өөр хоорондоо улам ойртож тэдгээрийн сөргөлдөөнд хүрэх эрсдэлийн магадлал төдий чинээ өндөр байдаг. Тиймээс эрдэмтдийн үзэж байгаагаар хэдий дундаж давхарга өргөн хүрээг хамарсан байх нь нийгмийн тогтвортой байдал, социаль бүтцийн тэнцвэржилтийг төдий чинээ хангаж байдаг байна<sup>126</sup>. Гэсэн хэдий ч дундаж давхарга өнөөг хүртэл нийгмийн давхаргад их бага орон зайг эзэлж байгаагаасаа үл хамааран тэрээр нийгэмд өөрийн тэнцвэржүүлэгч бөгөөд ардчилсан ба либераль<sup>127</sup> үнэт зүйлсийг бүрдүүлэгч үүргээ биелүүлсээр иржээ. Ингэхдээ эл анги нийгмийн бүтцэд дундаж байр суурь эзэлдэг гэхээсээ илүүтэй улс орны эдийн засаг, нийгэм, улс төрийн хөгжлийн уг сурвалж болдог байна.

Дундаж давхарга бол харьцангуй хангалттай амьдрал бүхий хүмүүсийн давхарга юм. Нийгмийн доод давхаргын хүмүүсээс ялгаатай нь тэд эд хөрөнгө болон нийгмийн баялагийг хадгалан арвижуулах эрмэлзлийг өөрийн зорилгоо болгосон байдаг. Дундаж давхаргынхан төр ба нийгмийн байгууллын тогтвортой байдлыг хангаж, нийгмийн янз бүрийн хүндрэл

<sup>126</sup> Chong, A., & Gradstein, M. (2004). *Inequality and Institutions*. Inter-American Development Bank Working Paper #506.

<sup>127</sup> Ардчилал гэдэг нь үндсэн гурван үзэл баримтлалтай. Элитийн ардчилал, сонгодог, либераль гэж. А.Линкольны хэлсэн “Ардчилал бол ард түмний бүтээсэн, ард түмний төлөөх засаглал юм” гэсэн үг сонгодог ардчиллыг илэрхийлдэг. Үүнийг боломжгүй утопи үзэл юм ч гэж зарим талаар үздэг. Харин технологийн шинэчлэл өнөөгийн орчин үүнийг боломжтой болгохыг шаардах болсон. Энэ нь одоогийн намуудыг огт өөрөөр ажиллахад хүргэж байгаа. Аль ч улс оронд элит хэсэг байдаг. Тэд хүн болгоны боломж өөр, нийгэм тэгш бус, үүнтэй эвлэрэх хэрэгтэй гэж үздэг. Гэтэл либераль урсгал бас аль ч нийгэмд байдаг. “Эзэн хичээвэл заяа хичээнэ” гэсэн үзэл санаагаар тайлбарладаг. Эд нийгэм, ард түмэн гэж байхгүй. Нийгэм янз бүрийн бүлгүүдээс бүрддэг. Бүлгүүдийн зөрчил тэмцэл нийгмийн хөгжил дэвшлийг хангадаг гэж үздэг.

бэрхшээл, доргилтын үед өөрийн байр суурин дээрээ гуйвалтгүй байж чаддаг байна. Нийгэмд социаль давхраажилт хэдий чинээ бага байна төдий чинээ хүн амын өргөн олныг дунд анги буюу дундаж давхаргад хамааруулж болох бөгөөд тэр хэрээр эл давхаргын бат бэх, тогтвортой байдал хангагдана<sup>128</sup>.

Иргэний нийгэм нь нийгмийн социаль бүтцийн үндэс дунд ангитай шууд холбоотой төдийгүй, нийгэм, улс төрийн амьдралд оролцож байгаа нам, олон нийтийн бусад байгууллага, хөдөлгөөнийг бүрэлдүүлдгээрээ үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоонд тогтворжуулах үүрэг биелүүлдэг байна. Үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоон дахь иргэний нийгмийн үүрэг олон талтай бөгөөд иргэний нийгэм ба нийтийн засаглалын хоорондын харилцаагаар нөхцөлдөж байдаг.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо өөртөө харилцан холбоо хамаарал бүхий төрийн болон төрийн бус гэсэн хоёр дэд системийг багтааж байдаг. Өдгөөг хүртэл төрийн тогтолцоо нь тэргүүлэх үүрэгтэй явж ирсэн. Бусад оронд үндэсний аюулгүй байдлыг бэхжүүлэхэд төр ба иргэний нийгмийн хувь оролцооны харьцаа тухайн орны өвөрмөц онцлог, тавигдаж буй зорилтоос хамаарч байдаг. Тиймээс шинжилж буй асуудлыг янз бүрийн талаас нь авч үзэж болох юм.

**Нэгд,** энэ нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцоонд иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүргийг авч үзэхэд оршино. Тухайн тогтолцоо нийгмийн бүтцийн янз бүрийн түвшинд оршин буй иргэдийн аюулгүй байдлыг хангах үүргийг хэрэгжүүлэх цогц арга хэмжээгээр илэрдэг. Энэхүү үүрэг нь:

- Нийгэмд аюул нүүрлэх, аюул, занал тулгарч ирэхээс урьдчилан сэргийлэх;

<sup>128</sup> Balzer H. *Russia's Middle Classes //Post-Soviet Affairs*. - 1998. - V.14. - №2.



- Хямралт нөхцөл байдал, мөргөлдөөн, зөрчлийг урьдаас анхааруулах, сэрэмжлэх;
- Иргэд, байгууллагын үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах;
- Олон нийтийн санал бодлыг бүрдүүлэх, түүнд нөлөөлөх;
- Үндэсний аюулгүй байдлын салбарт төрийн бодлогыг шууд хэрэгжүүлж буй төрийн засаглалын байгууллагын үйл ажиллагаа, тэдгээрийн шийдвэрийн биелэлтэд хяналт тавих;
- Аюулгүй байдлыг хангах байгууллагад үүргээ биелүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх, гишүүдийг дайчлан оролцуулах (орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Зэвсэгт хүчин, олон нийтийн харилцаа (иргэн-цэргийн харилцаа)-г хөгжүүлэх, нийгмийн аюулгүй байдлыг хангах арга хэмжээнд оролцох зэрэг);
- Иргэний ёс зүй, ухамсрыг хөгжүүлж, нийгмийн тайван байдал, зөвшилцөлд хүрэх, үүнд саад болж буй үзэгдэл, үйл явцтай тэмцэх (нийгмийн гөлрөл, тал засалт, хахуул, мэдлэггүйдэл, түшмэдийн хариуцлагагүй байдал, ирээдүйдээ итгэхгүй байх, эх орноосоо харьд тэмүүлэх эрмэлзэл зэрэг)<sup>129</sup>;
- Иргэдийн улс төрийн идэвх, эрх зүйн соёлыг дээшлүүлэх;
- Улс төрийн олон ургальч үзлийг хөгжүүлэх;
- Улс төрийн нэг зүтгэлтэн, хүчинд төр, засаглалын эрх мэдэл төвлөрөхөөс сэргийлэх (улс төрийн нэг намд);
- Иргэдийн төлөөллийн байгууллагын бодлогыг олон нийтийн саналыг харгалзан бүрдүүлж хэрэгжүүлэх;

<sup>129</sup> Лозунов А.Б. Региональная и национальная безопасность. - М., 2009. - С.53-54.

- Сонгуулийг зохион байгуулж явуулахад олон нийтийн хяналтыг хөгжүүлэх зэрэг болно.

**Хоёрт**, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн тогтолцоонд иргэний нийгмийн зүгээс идэвхтэй нөлөө үзүүлдэг. Иргэний нийгэм бүлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлж түүнийг төрийн зохих бүтцэд хүргэж ашиг сонирхлыг хангаж байдаг. Энэ тохиолдолд иргэний нийгэм иргэн ба төрийн хооронд зуучлагчийн үүргийг гүйцэтгэж хувь хүний аюулгүй байдлыг хангахад үлэмж үүрэг, ач холбогдолтой байдаг. Иргэний нийгэм тухайн үүргийг биелүүлэхдээ иргэний ашиг сонирхол ба эрэлт хэрэгцээг олон талаас нь тодруулж дамжуулдаг байна. Эдгээр ашиг сонирхол, эрэлт хэрэгцээ нь маш олон талтай, өргөн хүрээг хамарсан байдаг учраас төр тэдгээрийг бодитойгоор гүйцэт хангах боломж үргэлж хязгаарлагдмал байдаг. Иргэний нийгмийн нэг чухал үүрэг бол нийгмийг нэгтгэн нягтруулахад байдаг. Иргэдийг төрийн бус холбоод, албан бус нэгдлээр дамжуулан нягтруулснаар тэдгээрийн хагаран бутрах, салан тусгаарлах, хоорондоо хүнийсэх үйл явцад саад учруулж байдаг. Хувь хүнд социаль төлөвшил олгож өөрийгөө бусдын эсрэг тавих бус харин үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад нэн чухал болох нийгмийн харилцаа холбоо, бусад хүмүүстэй тогтоосон ажил хэрэгч, бүтээлч, найрсаг холбоо хэлхээгээ ашиглан нийгэм дэх сөргөлдөөнт байдлыг сааруулах өргөн бололцоог нээж өгдөг. Иргэний нийгмийн зорилго бол зүгээр нэг иргэдийн болон тэдгээрийн эвсэл нэгдлийн эрэлт хэрэгцээ ба ашиг сонирхлыг илэрхийлэхэд бус түүнийг төрөөс хангуулахад оршино. Иргэний нийгэм бол хувь хүний эрх, эрх чөлөөний баталгаа болдог.



Иргэний нийгэм нь нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдсөн олон төрлийн арга хэрэгслийн тусламжтайгаар тухайн иргэн ба нэгдлийн эрхийг төрийн хүнд суртлын аппаратын дарамт шахалтаас хамгаалан, иргэдийн хувийн аюулгүй байдалд төрөөс анхаарал халамж тавих нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Иргэний нийгэм бол төрийг өөрийн засаглах үйлдлийг эрх зүйн хэм хэмжээний зааг хязгаарыг давж гарахгүй байхаар явуулж, түүнийгээ байнга засварлахад хүргэж байдаг. Иргэний нийгэм олон төрлийн сувгаар дамжуулан төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, нийгэм ба төрийн хооронд тэнцвэржүүлэх механизмын үүргийг гүйцэтгэдэг. Энэ нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад багагүй ач холбогдолтой. Иргэний нийгэм нь нийгмийн амьдралд бүрэн ноёрхох гэсэн төрийн эрмэлзлэлийг хязгаарлах тэнцвэржүүлэх албан бус хөшүүргийн нэг болдог. Үүний тулд дараах арга хэрэгслийг ашигладаг. Тэдгээрт: сонгуулийн компани ажил болон санал асуулгад оролцох, ямар нэг хүсэлт шаардлага дэвшүүлсэн эсэргүүцлийн акц зохион байгуулах, хэнээс ч үл хамаарах олон нийтийн мэдээллийн болон харилцааны (коммуникаций) хэрэгслийн тусламжтайгаар олон нийтийн санал бодлыг бүрэлдүүлэн төлөвшүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг хамааруулж үздэг.

Нийтлэг хамтын ажиллагаа, яриа хэлцэл, зөвшилцөл, зөвлөлдөөний арга, тактикийг хэрэглэн иргэний нийгэм нийгмийн дотоод тэнцвэржилтийг хангаж байдаг. Бодит байдал дээр нийгмийн тэргүүлэх субъект болон хувь хүн, төр ба иргэний нийгмийн хооронд соёлтой гурвалсан тэнцвэрт нэгдмэл харилцаа бүрэлдэн тогтох учиртай. Энэ нь үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоог бэхжүүлэхэд тус дөхөм

үзүүлдэг байна.

Иргэний нийгмийн институт хөгжихийн хэрээр төр аажмаар өөрт нь тохирохгүй үүргээс чөлөөлөгдөж, төрийн бус субъектэд эдгээр үүргийг шилжүүлж эхэлдэг байна. Энэ арга хэмжээ нь захиргааны шинэчлэлийн явцад хийгдэж иргэний нийгмийн ямар институт, хэрхэн тэдгээр үүргийг биелүүлэх талаарх төр иргэний нийгмийн гэрээний үндсэн дээр хэрэгждэг байна<sup>130</sup>.

Дээр томъёолсон үндэсний аюулгүй байдлыг хангах иргэний нийгмийн үүрэг, нөлөөний тухай хоёр тайлбарлал нь бие биеэ нөхөн тодотгож нэгдмэл үйл ажиллагаанд тулгуурлах хэрэгтэй боловч эдгээр үүрэг, нөлөө нь тэр бүр амжилттай хэрэгжиж чаддаггүй туршлага олон улсын түүхээс тод ажиглагддаг байна.

Улс орны онцгой, хямралт нөхцөл байдлын үед (дайн, гамшиг осол гэх мэт) болон төрд хүндрэл бэрхшээл учирсан цагт иргэний нийгмийн институт түүнийг даван туулахад нь дэмжлэг үзүүлж оролцох үүрэг хүлээж чаддаг. Мөн эсрэгээрээ тухайн үйл ажиллагааг өөгшүүлэн дэмжиж сөрөг нөлөөг ч үзүүлж болдог байна.

Аюулгүй байдлын салбар дахь иргэний нийгмийн хөгжил нь тухайн салбарын улс төрийн бодлогын шинж чанартай холбоотой. Сайн жишээнд, энэ бодлого иргэний нийгмийн оролцоо, үүргийг тодорхой зааж өгч түүний хөгжил, төлөвшлийг дэмжиж өгсөн байж болдог. Иргэний нийгмийг төрийн субьекттэй эн зэрэгцэхүйц аюулгүй байдлыг хангах институт гэж үзэж, төр иргэний нийгмийн хамтын ажиллагааны түншийн зарчмыг суулгаж өгдөг байна.

<sup>130</sup> См. Жулин А.Б., Костырко А.А., Смирнова Ж.И. Перспективы развития государственных услуг в контексте административной реформы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления (Public Administration). - 2008. - №3. - С.177-187.





Мөн эсрэгээрээ иргэний нийгмийг аюулгүй байдлыг хангахад оролцогч бус төрийн бодлогын гадна үлдээн авч үзэх тохиолдол ч байдаг байна. Энэ нь түүхэнд тодорхой илэрдэг бөгөөд аюулгүй байдлын салбарт удаан хугацааны турш ноёрхож байсан энэ хандлага иргэний нийгмийн төлөвшил, хөгжилд саад бэрхшээл учруулж байжээ. Эл байдал дор өгүүлэх гадаад орнууд, манай улсын түүхэнд ч тов тодорхой илэрдэг. Энэ нь төр болон эрх баригч намд хянагддаггүй олон нийтийн бүтэц оршин тогтнож байх нь захиргаадалтын нийгмийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөж, түүний аюулгүй байдалд заналхийлэх хандлага гэж ойлгох үзэл баримтлалтай нь холбоотой байв.

Ийнхүү аюулгүй байдлыг хангах, түүний бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд оролцогч төрийн бус институт бий болж байна. Энэ нь дэлхий нийтэд иргэний нийгэм хөгжиж байгаагийн илрэл болж тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь иргэний нийгмийн хөгжил, аюулгүй байдлын салбар дахь онолын шинэ боловсруулалт, шинжилгээ, үзэл баримтлалд төрийн бүтцийн давуу байдлыг халах, багасгах чиг хандлагыг нөхцөлдүүлж байна.

Аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус бүтэц, тухайлбал хувийн хамгаалалт, мөрдөхбайгууллага, зохионбайгуулалт-эрх зүйн аюулгүй байдлын албад хариу төлөх үндсэн дээр зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөлд үйл ажиллагаа явуулж буй аюулгүй байдлыг хангах талаар иргэд байгууллагын хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалах үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага бий болж байна<sup>131</sup>.

Аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцооны өвөрмөц онцлог бол энэхүү тогтолцоо нь иргэдийн цэвэр

хувийн санаачилгаар өөрсдийнхөө хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд буюу өөрөөр хэлбэл мөрдөх болон хамгаалах фирм, аюулгүй байдлын албадыг байгуулсан явдал иргэдийн нийгэм-эдийн засгийн санаачилгын үр дүн; зах зээлийн эдийн засгийн хэв загварын төлөвшил, хөгжил, үйл ажиллагааны бүрдэл; иргэд, байгууллагын үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, тэдний үйл ажиллагаанд төрийн зүгээс хууль бусаар оролцох оролцоо; харьцангуй өндөр түвшний нээлттэй удирдлагын хатуу бүтэцгүй байдал, тэрчлэн түүний үйл ажиллагааг төр биш харин олон нийтийн байгууллага (эвлэл, холбоо, нэгдэл) зохицуулдагт оршино.

Аюулгүй байдлын салбарт ажиллаж буй төрийн бус бүтцийн хөгжил нь аюулгүй байдлын байгууллага, хүчний бүтэц, аюулгүй байдлын хүрээн дэх төрийн нийтийн бодлогод тавих зохих ёсны иргэний хяналтыг төлөвшүүлэхэд чухал бөгөөд нэн шаардлагатай. Тэдгээрийн үйл ажиллагаа нь үндэсний аюулгүй байдлын салбар дахь төрийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд хөндлөнгийн шинжээчдийн үнэлгээ хийж, шинэ эерэг үзэл баримтлал ба хөтөлбөрийг боловсруулахад тус дөхөм болж байна.

Мөн улс орны үндэсний ашиг сонирхлыг эерэгээр томьёолж, аюулгүй байдалд учирч болох аюул, заналыг үнэлэн, няцаах болон саармагжуулах төрөл бүрийн арга хэрэгслийг санал болгодог. Тэдгээрийн илрэл нь үндэсний аюулгүй байдлын тогтолцоон дахь төр ба иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүрэг, үзэл баримтлал болно. Хэт либераль үзэлтэн хувь хүний болон нийгмийн аюулгүй байдлыг тэргүүн зэрэгт авч үздэг бол үндэсний эх оронч (державно патриотический) хандлагыг баримтлагчид төрийн аюулгүй байдалд

<sup>131</sup> Кашурников С. *Негосударственные структуры безопасности Российского общества //Охранная деятельность. - 2007. - №12. - С.7.*

тэргүүн зэргийн анхаарал хандуулдаг, харин прагматик үзэл баримтлагч (реалистически прагматический)-д аюулгүй байдлын салбарт хувь хүн, нийгэм, төрийн хооронд тэнцвэртэй байдлыг хангахыг эрмэлздэг байна.

**Дүгнэлт:** Глобалчлалын үед төрийн институтын үүрэг улам бүр ардчилагдаж байгаа нь ардчилсан үзэл санаа үнэт зүйлсийн утга агуулга цаашид нийгмийн амьдралын олон салбар хүрээг хамран өргөжиж аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тогтолцоо хөгжиж иргэний нийгмийн оролцоо, үүрэг өсөн нэмэгдэх болов.

Ийнхүү иргэний нийгмийн оролцоо нь иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх, хамгаалах, улс орныг тогтвортой хөгжүүлэх, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, төрийн тусгаар тогтнолыг хамгаалах нөхцөлийг хангах, үндэсний түүх, хэл, соёл, өв уламжлал, зан заншлаа хадгалж, хамгаалж хөгжүүлэхэд чиглэж байгаа юм. Эдгээр тэргүүлэх чиглэлийн дотор энэ тэргүүнд, монголын иргэдийн эрх, эрх чөлөөг хангах, төр, нийгэм, иргэний аюулгүй байдал харилцан уялдаатай хангагдах асуудал тавигддаг. Энэ нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад иргэний нийгмийн оролцоо, үүргийг тодорхойлж, түүний ашиг сонирхлыг төрийн бүтэц, үйл ажиллагаанд тусгахад оршино.

Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах субъект, хүч хэрэгсэл, чиг үүрэг, тэргүүлэх чиглэлийг онолын судалгаанд шинээр авч үзэн үндэсний аюулгүй байдлаа хангахын тулд хатуу арга хэмжээ (hard security) хэмээх ойлголтыг урьдал болгон аюулын эх сурвалж нь гадаад талын заналхийлэл гэж үзэн, түүний эсрэг хүчний арга хэрэгсэл ашиглаж, төрийн бүтцээр л дамжуулан шийдвэрлэхийг голчилдог байлаа. Өнгөрсөн зууны төгсгөлөөс

ялангуяа Европт үндэсний аюулгүй байдлын зөөлөн (soft security) онол илүүтэй түгэн дэлгэрэх болсны дээр түүнийг хүний язгуур эрх ашгийг хангах, аюулгүй байлгах нөхцөлийг бүрдүүлэх, хамгаалах, тогтворжуулах чухал арга хэрэгсэл гэж үзэх болсон байна.

Тэрхүү аюулгүй байдлыг хангах зөөлөн арга хэмжээний гол онцлог нь хүн болоод түүний бүхий л асуудлыг анхаарлын төвд тавьж, харин төр улсын аюулгүй байдлыг түүний иргэдийн аюулгүй байдлыг баталгаажуулснаар хангагддаг оршино. Аюулын үндсэн эх сурвалжид орчин үед терроризм, авлига, хээл хахууль, мансууруулах бодис, сэтгэцэд нөлөөлөх эм, бодис, хэрэгслийн хууль бус худалдаа, зэвсэг, галт хэрэгслийн наймаа, хүний наймаа, халдварт өвчин, халдвар, мал амьтны халдварт өвчин-эпизоти, хүрээлэн байгаа орчны доройтол зэрэг дотоодын аюул, заналыг хамааруулж байна. Ийнхүү аюулгүй байдлын тухай ойлголт улам бүр олон талтай болж, экологи, эдийн засаг, хүн, нийгэм, соёл, мэдээлэл, угсаатны зэрэг бусад олон төрлийн аюулгүй байдлыг өөртөө багтааж байна. Аюулгүй байдлыг хангах ийм үзэл баримтлал нь иргэд улс орны аюулгүй байдлыг хангах үйл хэрэгт иргэний нийгмийн байгууллагаар дамжуулан ухамсартайгаар идэвхтэй оролцож, төртэй хамтран ажиллах чиг хандлагыг нээж өгч байна. Мэдээж аюулгүй байдлыг хангах арга хэлбэр ч өөрчлөгдөн хувирсаар байна. Хүчний аргын оронд гэрээ хэлцэл, олон талт хамтын ажиллагаа, судалгаа шинжилгээний төсөл, хөтөлбөр зэрэг хүчний бус арга хэрэгжиж, улс орон бүрийн харьцуулсан судалгаа, шинжилгээ хийдэг олон улсын иргэний нийгмийн байгууллага олшрох болжээ. Орчин үеийн энэхүү хандлага нь дан ганц төр хэмээх нэг л субъектийн



хүчээр аюулгүй байдлыг хангах нь учир дутагдалтай болж аюулгүй байдлыг хангах төрийн байгууллагад иргэний нийгэм, олон нийтийн итгэх итгэл зарим талаар суларч, өөрсдийн оролцоонд тулгуурлах болж байгааг тодорхойлсон байна. Ийнхүү иргэний нийгэм аажимдаа аюулгүй байдлыг хангах нэг хэсэг бүр заримдаа тэргүүлэх субъект болон хувирч орчин үеийн аюулгүй байдлын шинжлэх ухааны судалгаа энэ чиглэлд илүүтэй хөгжиж байна. Тэгэхдээ үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тоголцоог нөхцөлдүүлж түүний аюулгүй байдлыг хангахад гүйцэтгэх үүрэг, субъектийг тодорхойлсон байна.

Аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тоголцооны субъектэд төрийн бус, сайн дурын, өөрийгөө хөгжүүлэгч байгууллагаас бүрддэг гэдэг утгаараа орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага; төрийн бус (хувийн) нотариат; өмгөөллийн байгууллага; төрийн бус хамгаалалтын албад ба мөрдөх агент; олон нийтийн нэгдэл ба

хувь иргэд (улс төрийн нам, нийгэм улс төрийн хөдөлгөөн, эвсэл холбоод, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл) зэргийг авч үзэн гүйцэтгэх үүргийг онолын шинжилгээгээр тодорхойлов.

Шинжлэх ухааны судалгааны хувьд аюулгүй байдлыг хангах төрийн бус тоголцооны хэлбэр бүрэлдэж эхлэх шатандаа явж байгаа бөгөөд бүрэн төгс боловсрогдоогүй байна. Энэ нь зөвхөн практик хэрэгжилтийг төдийгүй юуны өмнө монгол орны бодит байдалд тохирсон онолын боловсруулалтыг шаардаж байгаа билээ.

Тиймээс дээр дурдсан хандлагыг арилгахын тулд шинжлэх ухааны үндэслэлтэй цогц арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Энэ үүднээс үндэсний аюулгүй байдлыг хангахад иргэний нийгмийн оролцоог хангаж, түүний сөрөг нөлөөллийг бууруулж, эерэг нөлөөллийг дээшлүүлэх боломжийг бүрдүүлэх талаарх шинжилгээг хоёрдугаар бүлэгт авч үзэв.

## Эх сурвалж

- Balzer H. *Russia's Middle Classes //Post-Soviet Affairs*. - 1998. - V.14. - №2.
- Carothers T. *The Concept of Civil Society Is a Recent Invention [Электронный ресурс]*. URL: <http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf> (дата обращения: 03.09.2012).
- Chong, A., & Gradstein, M. (2004). *Inequality and Institutions*. Inter-American Development Bank Working Paper #506.
- Fernando J., Heston A. *The Role of NGOs: Charity and Empowerment // The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Thousand Oaks: Sage Periodical Press, 1997. хуудас 554.
- Madland, D. (2011). *Growth and the Middle Class. Symposium. First principles: Arguing the Economy; Fukuyama. (1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free press.
- Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1993. хуудас 258.
- Riley D. *Civic Associations and Authoritarian Regimes in Inter-War Europe: Italy and Spain in Comparative Perspective //American Sociological Review*. 2005. Vol. 70. хуудас 288-310.

- Rothschild E. *What is Security?* // *Daedalus*. 1995. Vol. 124. № 3. хуудас 55.
- West B. *Protest Movements as Political Strategy* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.stratfor.com/weekly/protestmovements-political-strategy> (дата обращения: 03.09.2012)
- Алина Валерьевна Яшина. *Гражданское общество как субъект обеспечения национальной безопасности: опыт России и США. Кафедра теории и философии политики Санкт-Петербургский государственный университет.* <http://www.gramota.net/materials/3/2012/11-2/53.html>
- Кашурников С. *Негосударственные структуры безопасности Российского общества //Охранная деятельность. - 2007. - №12. - С.7.*
- Крауч К. *Постдемократия.* М: Изд. Высшей школы экономики, 2010. хуудас 145.
- Логунов А.Б. *Региональная и национальная безопасность. - М., 2009. - С.53-54.*
- Макферсон К. *Жизнь и времена либеральной демократии.* М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2011. хуудас 150.
- Мунтян М. А. *Гражданское общество в свете теории политической науки* [Электронный ресурс]. URL:<http://viperson.ru/wind.php?ID=276123> (дата обращения: 02.09.2012). хуудас 11.
- Назаретян А.П. *Цивилизационные кризисы в контексте Универсальной истории: Синергетика, психология и футурология. - М., 2001. - С.6-7.*
- Никовская Л. И. *Гражданское общество и протесты: что за ними стоит?* [Электронный ресурс] //Мониторинг общественного мнения. 2012. № 4 (110). URL: [http://wciom.ru/fileadmin/Monitoring/110/2012\\_110\\_01\\_nikolskaya.pdf](http://wciom.ru/fileadmin/Monitoring/110/2012_110_01_nikolskaya.pdf) (дата обращения: 14.09.2012). хуудас 7.
- *Российская политическая энциклопедия.* <http://dic.academic.ru/searchall.php> 2016.09.05.
- См.Жулин А.Б., Костырко А.А, Смирнова Ж.И. *Перспективы развития государственных услуг вконтексте административной реформы в Российской Федерации //Вопросы государственного и муниципального управления (Public Administration). - 2008. - №3. - С.177-187.*
- Токвиль А. де. *Демократия в Америке / пер. с франц.; предисл. Гарольда Дж. Ласки.* М.: Весь Мир, 2000. хуудас 560.
- Улаанхүү Ч. *Аюулгүй байдлын онол, арга зүйн асуудал.* Ред. Равжаа Б. УБ., 2014. 81, 90 дэх тал.

## МОНГОЛ УЛС, АРАБЫН БҮГД НАЙРАМДАХ ЕГИПЕТ УЛСЫН ХАРИЛЦАА, ХАМТЫН АЖИЛЛАГААГ ӨРГӨЖҮҮЛЭХ БОЛОМЖ

*ШУА-ийн Олон улс судлалын хүрээлэнгийн ЭША,  
магистр З.Мэнд*

### Хураангуй

Монгол улс хожуу ч гэлээ 1961 оны 10 дугаар сарын 27-нд НҮБ-ын гишүүн байх эрхээ эдлэх болсноор тус улсын гадаад харилцаанд нэг шинэ үе эхэлсэн байдаг нь гадаад бодлогын агуулга, зорилт өргөжихийн хирээр дипломатын алба идэвхжиж, бүтэц, зохион байгуулалт нь боловсронгуй болж боловсон хүчний хувьд бэхэжсэн байна. Энэ л хүрээнд БНМАУ-ын үеэс л Ойрхи Дорнодод шинэ хямрал, хямралдаан үүсэх үест өөрийн тодорхой байр суурийг баримталж ирсэн байна. Эл үзэл баримтлалаар Арабын орнуудын ард түмнийг үндэсний эрх чөлөөний хөдөлгөөнийг дэмжих, социалист чиг баримжаатай орнуудтай түүн дотор АБНЕУ-тай харилцаагаа түлхүү хөгжүүлэх, Израилийн түрэмгийллийн эсрэг Палестин болон арабын орнуудын шударга тэмцлийг дэмжих гэсэн байр сууринаас харилцаж ирсэн түүхтэй юм.

Араб, Израилын хямралтай холбоотой БНМАУ-ын Засгийн газар удаа дараа мэдэгдэл гаргаж улс орны тэргүүн нарт болон НҮБ-ын байгууллагад явуулж байсан нь баримтаас илэрхий байдаг. Энэ үеэс улбаатай манай хоёр орны харилцаа их үнэ цэнтэй эхэлж улмаар эдүгээ нэгэн жарантай золгож байна.

Хоёр орны харилцаа, хамтын ажиллагааг өргөжүүлэн хөгжүүлэхэд гарч буй дэвшил болон удаашралыг танин мэдэх, шинжлэх ухааны ул үндэстэйгээр засаж сайжруулах явдал судлаачдын хувьд төрийн бодлогын түвшинд аваачихуйц тулгамдаж буй асуудал билээ.

Монгол Улс, АБНЕУ-ын харилцаа нь олон мянган жилийн түүхтэй харилцаа болохыг бидний өнө эртний түүх гэрчилж байдаг. Улмаар өнгөрөгч ХХ зууны 2-р хагасад албан ёсны улс төрийн харилцаа хөгжиж эхэлсэн бөгөөд харилцааг цаашид сайжруулахдаа тодорхой хэдэн салбарыг барих нь илүү өгөөж, хүртээмжтэй бөгөөд илүү ач холбогдолтой байж болохыг эл өгүүлэлд анхаарч судлахыг хичээсэн болно.

**Сэдвийн судлагдсан байдлыг эрдэм шинжилгээ, судалгааны хүрээнд гарсан бүтээлээр авч үзвэл:** Э.Эрдэнэчимэг “Африкийн ард түмний шударга тэмцэл, БНМАУ-ын бодлого” сэдвээр 1978 онд Дорнодахины судлалын асуудал сэтгүүлд өгүүлэл хэвлүүлжээ. Энд Монголын үндэсний болон орчин үеийн соёл урлагийг Египет болон бусад улсуудад тоглолт хийн сурталчилж<sup>132</sup> байсан талаар өгүүлсэн байдаг. В.Нарантуяагийн бичсэн “Ойрхи Дорнодын асуудал” хэмээх нэг сэдэвт бүтээл /УБ., 1989 он/ :Ойрхи Дорнодын орнуудын талаар нийт зургаан бүлэг бүхий нэлээн дорвилог хэмжээний зохиол байж. Уг бүтээлийн II бүлэгт Египетийн эсрэг

<sup>132</sup> Э.Эрдэнэчимэг. Африкийн ард түмний шударга тэмцэл, БНМАУ-ын бодлого, Дорнодахины асуудал. УБ., 1978. 81-90-р тал.



Англи, Франц, Израилын 1956 оны түрэмгийллийн<sup>133</sup> талаар авч үзсэн байна. Мөн Дорнодахин, олон улс судлалын хүрээлэнгээс “Монголын эзэнт гүрний гадаад харилцаа (XIII-XIV)” УБ., 1995 онд Академич М.Ишжамц, дэд доктор С.Дашцэвэл, дэд доктор М.Хурметхан нарын эрхлэн гаргасан бүтээлийн 135 талд Иранд Ил Хаадын улс мандан Сири, Палестин, Египетийн эсрэг хөдөлж...Өрнөд Ази, Европ, Африкийн хойт хэсгийн олон улсын амьдралын хамгийн чухал хүчин зүйл болж илэрхий жин даран гарч иржээ<sup>134</sup> хэмээн бичиж байжээ. МУИС-ийн Олон улсын харилцааны сургуулиас С.Оюунсүрэнгийн нэг сэдэвт бүтээл “Монгол ба ойрхи Дорнодын улсуудын харилцаа: эрт, эдүгээ” УБ., 2009 онд гарсан бүтээлийг дурдаж болно. Тус бүтээлдээ Монгол Улс ба Ойрхи Дорнодын улсуудын харилцаа, ойрын төлөв гэсэн бүлэгтээ БНМАУ-ын Ойрхи Дорнодын социалист чиг баримжаатай улсуудтай харилцаж байсан харилцаа, онцлогыг гарган хоёр улсын харилцааны 2006 он<sup>135</sup> хүртэлх үеийг хамруулжээ. Египетэд Элчин сайдаар сууж байсан Д.Баярхүү “Тахрирын хувсгал” УБ., 2011 онд 2011 онд Египетэд болсон дотоод, гадаад улс төрийн асуудлын талаар эхлэл, өрнөл, төгсгөлийн талаар дэлгэрэнгүй хөндсөн<sup>136</sup> томоохон нэгэн сэдэвт бүтээлийг гаргасан байдаг.

Дээрх судлаачдын бүтээлийн судлагдсан байдлаас үзвэл хоёр орны харилцааны онол, түүхийг дэлгэрэнгүй авч үзсэн бүтээл төдий олон биш байгаа ч цаашид Монгол Улс, АБНУ-ын харилцаа, хамтын ажиллагааг улам гүнзгийрүүлэн хөгжүүлэх, харилцан ашигтай байх, соёлын болон түүхийн салбар, шинжлэх ухаан-техникийн хамтын ажиллагаа, худалдаа-эдийн засгийн харилцааг улам бодитой далайцтай болгох нөхцөл шаардлагатай бөгөөд энэ талын судалгааг эрчимжүүлэх хэрэгтэй юм.

## Absrtact

Although it was late, when Mongolia became a member of the United Nations on October 27, 1961, a new era began in the country's foreign relations with the strengthening of foreign policy and diplomacy as well as emerging of professional staff in the field. In this context, since the time of the Republic of Mongolia, it has been taking a clear position during the emergence of new crises and crises in the Middle East. It has a history of communicating with the people of Arab countries from the standpoint of supporting the national liberation movement, developing relations with pro-socialist countries, including the United Arab Emirates, and supporting the struggle of Palestine and Arab countries against Israeli aggression.

It is clear from the facts that the Government of the Republic of Mongolia has repeatedly issued statements to the heads of states and the United Nations regarding the Arab and Israeli crisis. Since then, the relationship between our two countries has been developed valuably, and now it is sixty-one years old.

It is a pressing problem for researchers to take it to the level of public policy to recognize the progress and slowdown in the development of relations and cooperation between the two countries, and to correct and improve them on the basis of science.

<sup>133</sup> В.Нарантуяа. Ойрхи Дорнодын асуудал. УБ., 1989. 56-р тал.

<sup>134</sup> Н.Ишжамц нар. Монголын эзэнт гүрний гадаад бодлого. УБ., 1995, 135-р тал.

<sup>135</sup> С. Оюунсүрэн. Монгол ба Ойрхи Дорнодын улсуудын харилцаа: эрт, эдүгээ. УБ., 2009, 106-122-р тал.

<sup>136</sup> Д.Баярхүү. Тахрирын хувьсгал. УБ., 2011, 9-р тал.





Our ancient history proves the fact that the relationship between Mongolia and the AU has a history of thousands of years. As a result, in the second half of the last XX century, official political relations began to develop, and in the further improvement of relations, the construction of certain sectors can be more profitable, more accessible and more significant. The author attempts to study this significant point in the paper.

**Түлхүүр үг:** БНМАУ, АБНЕУ, улс төрийн харилцаа, соёлын харилцаа, аялал жуулчлал.

**Key words:** Republic of Mongolia, Arab Republic of Egypt, political relations, cultural relations, tourism.

### Нэг. Хоёр улсын хооронд харилцааны урьдач нөхцөл бүрэлдсэн үе (1956-1962 он)

БНМАУ, БННАУ-ын харилцааны үндэс нь энх тайвнаар зэрэгцэн орших зарчим дээр нилээд дээр үед тавигдсан билээ. 1956 онд англи, франц, израилын тэрэмгийлэгчдийн довтолгооны эсрэг египетийн ард түмний явуулсан тэмцлийг монголын ард түмэн дэмжиж эд материалын тусламж үзүүлж байсан билээ.

Монгол Улсаас ЗХУ-д сууж байсан Элчин сайд С.Батаа Москвад суугаа Египетийн Элчин сайд Мохаммед Эль-Кунитэй уулзаж, хоёр орны хооронд дипломат харилцаа тогтоох асуудлыг анх 1956 оны 9 дүгээр сарын 24-нд тавьжээ. Египетийн тал тухайн үеийн нэрээр бол Бүгд Найрамдах Египет Улсын тал дипломат харилцаа тогтоох сонирхолтой байгаагаа илэрхийлээд, харин уг асуудлыг түр хойшлуулах санал тавьсан байдаг. Суэцийн сувгийг Египетийн төрийн өмчид болгох Англи, Франц, Израил зэрэг оронтой маргаантай байгаа асуудлаа зохицуулах үүднээс “АНУ, НҮБ-тай яриа хэлэлцээгээ дуусгаагүй байж тэдний хүлээн зөвшөөрөөгүй коммунист орныг хүлээн зөвшөөрвөл дээрх асуудалд сөргөөр нөлөөлж болзошгүй” гэж үзэж буйгаа Бээжинд суугаа Элчин сайд Рагаб нь Монгол улсын элчин сайд Н.Очирбатад 1956 оны 12 дугаар сард мэдэгджээ.

Н.Очирбат тэмдэглэхдээ: “Манай хоёр орон газар нутгийн хувьд хол боловч манай хоёр ард түмэн нь эрх чөлөө тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэлдээ нэг санаатай их нөхөрсөг ойр харилцаатай юм. Одоогоор манай хоёр орны хооронд албан ёсны харилцаа байхгүй байна. Гэвч ойрын үед манай орнуудын хооронд албан ёсны харилцаа тогтоон дипломат төлөөлөгчийг солилцох байх гэж би хувьдаа итгэж байна.” гэж хэлж байв. Нөгөө талаас Рагаб мэдэгдэхдээ: “Энэ тухай асуудлыг Москвад байгаа манай Элчин Сайд анх босгосон юм. Үүнийг Гадаад Яамнаас бидэнд үзүүлэхэд бид цөм зөвшөөрч Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсыг Египет зөвшөөрөн хүлээх нь зүйтэй гэдэг дүгнэлт хүсэлтээ хэлсэн болно.”<sup>137</sup> гэжээ.

Манай улсад газар хөдлөхөд Египет улсаас 10 мянган египетийн фунтын туслалцаа үзүүлсэн явдал нь Египетийн Засгийн Газар, Эрхэмсэг ноён Насер Танаас монголын ард түмэнд элэгсэг сэтгэлтэй байдгийн бас нэг тод илрэл болсон билээ. Мөн БНМАУ-ыг НҮБ-д гишүүнээр элсэх явдлыг дэмжиж, Арабын орнуудын холбооноос 1956 онд тогтоол гаргасан болно.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> ГХТА. Ф-№29 ХН-№2 Монгол, Арабын харилцаа -1956, 29-р тал.

<sup>138</sup> ГХТА. Ф-№29, ХН-№11 Монгол Египетийн улс төрийн харилцаа. 1958-2-1555-р тал.

1957 оны 12 дугаар сарын 19-нд БНМАУ, БННАУ-ын засгийн газар худалдааны ба тооцооны тухай хэлэлцээрт гарын үсэг зурсан байна. Монгол-Египетийн засгийн газрын хооронд худалдааны болон төлбөрийн тухай хэлэлцээр 1957 онд байгуулагдсан боловч газар нутаг хол, тээврийн зэрэг бэрхшээлээс шалтгаалан худалдаа хийдэггүй.

Тус хоёр орон парламентийн ба худалдаа эдийн засаг энх тайвны төлөөлөгчдийг удаа дараа харилцан илгээжээ. Тус хоёр орны хооронд найрамдалт харилцаа тогтож байгаа явдал БНМАУ, БННАУ-ын ард түмний найрамдалт харилцааг цаашид улам бэхжүүлж, дэлхий дахины энх тайван, улс түмний найрамдал, хамтын ажиллагааг хөгжүүлэхэд зохих хувь нэмэр болох юм<sup>139</sup> гэжээ.

Мөн 1957 онд Монголын Үйлдвэрчний Эвлэлийн Төв Зөвлөл 100,00 төгрөгийг египетийн ард түмэнд дайны хохирлыг арилгахад нь тусламж болгон хандивласан байна. 1967 онд 70-аад мянган төгрөгийн бараа, эмийн зүйлийг олон нийтийн байгууллагуудын шугамаар египетийн ард түмэнд тусламж болгон нийлүүлжээ.

Манай улсад 1957 онд газар хөдөлсөнтэй холбогдуулан Египетийн засгийн газраас Бээжинд суугаа ЭСЯ-раа дамжуулан 70 мянган юаний тусламж үзүүлж байв.<sup>140</sup>

1958 оны 2 дугаар сарын 22-нд Бүгд Найрамдах Нэгдсэн Араб Улсыг хүлээн зөвшөөрөх тухай БНМАУ-ын АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн 23 тоот<sup>141</sup> зарлиг гарч байв. Энэ дагуу АИХ-ын Тэргүүлэгчдийн дарга Ж.Самбуу Арабын Нэгдсэн Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч Гамаль

Абдель Насер-т 1958 оны 2 дугаар сарын 23-нд баяр хүргэн мэндчилгээ явуулж байв

1958 оны 5 сарын 12-ны өдөр “Орчин үеийн Монгол Улс” киноны англи хэл дээр хийгдсэн хувийг Прагаас өгүүлэхээр чиглэлийн хэлтэстэй тохиролцов<sup>142</sup>.

1959 онд Каир хотноо болсон Ази-Африкийн орнуудын залуучуудын бага хуралд манай төлөөлөгчид оролцжээ.

### **Хоёр. Дипломат харилцаа тогтоож, хамтын ажиллагаа эрчимжсэн үе (1963-1992 он)**

БНМАУ, БННАраб Улсын засгийн газрууд тус хоёр улсын хооронд тогтож байгаа найрсаг харилцаа, хамтын ажиллагааг бататган цаашид хөгжүүлэх зорилгоор дипломат харилцаа тогтоож төлөөлөгчөө харилцан суулгахаар тохиролцов. Дипломат харилцааны төслийг 1963 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр ГЯЯ-ны нэгдүгээр орлогч сайд М.Дүгэрсүрэн БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн нарийн бичгийн дарга н.Лувсанчүлтэмд “Гадаад Явдлын Яам нь МАХНамын Төв Хорооны Улс Төрийн Товчооны 1956 оны 4-р сарын 18-ны өдрийн 91 ба мөн 1962 оны 4-р сарын 29-ний өдрийн 166 дугаар тогтоолуудын үндсэн дээр БННэгдсэн Араб Улстай дипломат харилцаа тогтоох оролдлого хийсний үр дүнд БННАУ-ын Засгийн газар манай улстай дипломат харилцаа тогтоохоор шийдвэрлэж өөрийн Бээжин дахь Элчин Сайдын Яамаар дамжуулан асуудал тавьж харилцан тохирч байгаа тул Элчин Сайдын зэрэгтэй дипломат харилцаа тогтоох тухай”<sup>143</sup> хүргүүлж байв.

<sup>139</sup> ГХТА. Ф-№29 ХН-№15 Монгол, Арабын хооронд дипломат харилцаа тогтоож элчин төлөөлөгч томилсон тухай. 1963-3-19 1963-12-20 22-р тал.

<sup>140</sup> ГХТА. Цахим фондын 29-74, БНМАУ-АБНЕУ харилцааны хроник 1963-1995 УБ., 2014, 134-р тал.

<sup>141</sup> ГХТА. Ф-29, ХН-91. Монгол-Египетийн харилцааны лавлах. 139-р тал.

<sup>142</sup> ГХТА. Ф-№29, ХН-№11 Монгол Египетийн улс төрийн харилцаа. 1958-2-15 96-р тал.

<sup>143</sup> ГХТА. Ф-№29 ХН-№15 Монгол, Арабын хооронд дипломат харилцаа тогтоож элчин төлөөлөгч томилсон тухай. 1963-3-19, 1963-12-20. 12-р тал.



Манай хоёр орны хооронд 1963 оны 4 дүгээр сарын 2-нд Элчин сайдын хэмжээнд дипломат харилцаа тогтоожээ. Манай улс Прагад суугаа Элчин сайд Ш.Цагаандоржийг 1963 онд Египетэд (Бүгд Найрамдах Нэгдсэн Араб Улсад) хавсран суух Элчин сайдаар, Египет улс Бээжинд суугаа Элчин сайд Захирия Аль-Адли Имамыг Монголд хавсран суух Элчин сайдаар 1963 онд тус тус томилсон бөгөөд Элчин сайд Ш.Цагаандорж 1964 оны 2 дугаар сарын 26-нд Египетийн Ерөнхийлөгч Г.А.Насерт итгэмжлэх жуух бичгээ барив.

Улмаар 1967 онд Монгол Улс байнгын Элчин сайдын яамаа Каир хотноо нээсэн ба Элчин сайд Б.Жаргалсайхан 1967 оны 9 дүгээр сарын 18-нд Прагаас Каирт шилжин ирж ажилласан байна. СнЗ-ийн нэгдүгээр орлогч дарга С.Лувсан 1969 онд Египетэд айлчилсан.

Монгол Улсаас АБНЕУ-д суух Элчин сайдаар Б.Жаргалсайхан, Б.Лочин, Ц.Дэмиддагва, Д.Лувсанринчин, С.Дамбадаржаа, Г.Дүгэрээ, И.Очирбал, К.Сайраан, Ч.Болд, Д.Баярхүү нар ажиллаж байв.

АБНЕУ-аас Монгол Улсад суух Элчин сайдаар Захариа Эль-Адли Имам, Мухаммед Мурад Галеб, Яхья Кадер, Мохамед Хафез Исмаил, Салах Эд-дин Хасан, Ахмед махер Эль-Сейд, Набиль Абдель Гафур эль-Ораби, М.Галал, Эль-Хефни<sup>144</sup> нар Москва, Бээжингээс хавсран сууж байв.

Тухайн үед бүс нутгийн ээдрээтэй асуудал болох Ойрхи Дорнодын хямралд үргэлж анхаарал тавьдаг байсны илрэл бол “Израилын зүгээс хөрш Арабын орнууд, түүний дотор БННАУ-ын тусгаар тогтнолд цэрэглэн халдаж, түрэмгийлэл үйлдсэн явдлыг

эрс буруушаан, арабын ард түмний шударга тэмцлийг дэмжсэн манай засгийн газрын мэдэгдэл 1967 оны 5 дугаар сарын 31, 6 дугаар сарын 8-нд тус тус гарсан ба Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн дарга Ж.Самбуугаас БННАУ-ын Ерөнхийлөгч ноён Насерт илгээлт”<sup>145</sup> явуулсан байдаг.

Хоёр орны харилцаа 1970-аад оны дунд үе хүртэл нэлээд ахицтай хөгжиж төрөл бүрийн хэмжээнд төлөөлөгчид солилцож, худалдаа, соёлын хэлэлцээрүүд байгуулсан юм. Хоёр талын улс төрийн бодлогоос шалтгаалан 1970-аад оны сүүлч, 80-аад оны эхний хагаст зогсонги байдалд байснаа 1985 оноос дахин сэргэсэн юм.

Египетийн парламентийн төлөөлөгчид 1957, 1967, 1971, 1973 онд БНМАУ-д айлчлав. 1967 онд А.Садат ирж байв.

Ардын хувьсгалын 50 жилийн ой, Ж.Самбууг оршуулах ёслолд Египетийн засгийн газрын төлөөлөгчид оролцов. Манай Ардын Их Хурлын төлөөлөгчид 1969, 1973 онд АБНЕУ-д айлчилж, Ерөнхийлөгч Г.Н.Насерыг оршуулах ёслолд Монголын засгийн газрын төлөөлөгч оролцож байв.

Манай улс 1967 онд Каирт байнгын ЭСЯ нээсэн. Элчин сайд Б.Жаргалсайхан, Б.Лочин, Ц.Дэмиддагва, Д.Лувсанринчин, С.Дамбадаржаа, Г.Дүгэрээ нар 1991 оны IV сар хүртэл Египетэд ээлжлэн ажилласан байдаг.

Египетийн элчин сайд 1964 оноос Бээжингээс, 1969 оноос Москвагаас манай улсыг хавсран улмаар 1971, 1973, 1975 онд ирж Итгэмжлэх жуух бичгээ барьж байв. Арван жилийн дараа Москвад суугаа Элчин сайд Салах Хасан Басьюни 1985 онд ирж Итгэмжлэх жуух бичгээ барьсан ба 1988 оны 10 дугаар сарын 6-нд элчин

<sup>144</sup> ГХТА. Ф-29, ХН-91. Монгол-Египетийн харилцааны лавлах. 140-р тал.

<sup>145</sup> ГХТА.Ф-29, ХН-74, БНМАУ-АБНЕУ харилцааны хроник 1963-1995 УБ., 2014 5-р тал.

сайд Ахмед Махер Эль-Сейд ИЖБ-гээ барьжээ.

Хоёр орны Засгийн газрын хооронд соёлын талаар хамтран ажиллах тухай хэлэлцээр 1969 онд байгуулагдсан. 1969 оны 4 сарын 20-нд Төлөөлөгчдийг БННАУ-д айлчлах хугацаанд БНМАУ ба БННАУ-ын хооронд соёлын талаар хамтран ажиллах хэлэлцээрт гарын үсэг зурав. Хэлэлцээрт Монголын талаас БНМАУ-ын Шинжлэх Ухааны Академийн ерөнхийлөгч Б.Ширэндэв, БННАУ-ын талаас ГЯЯ-ны орлогч сайд Хассан Болбол нар гарын үсэг зуржээ. Түүнээс хойших жилүүдэд энэ хэлэлцээрийн дагуу монгол хүүхдүүдийн зураг, зураасан зураг болон гэрэл зургийн үзэсгэлэн Каирт зохион байгуулагдах болжээ.

Манай урлагийн групп 1967 онд Египетийн хэд хэдэн хотоор орж тогложээ. Манай улсын үндэсний баяраар Египетийн телевиз, радиооор Монголын тухай нэвтрүүлэг явуулж, видео-кино гаргах явдал тогтмолжиж байв.

БНМАУ-ын Засгийн газар, АБНЕУ-ын Засгийн газрын хооронд 1974-1975 онд соёлын талаар хамтран ажиллах 2 жилийн төлөвлөгөөнд Элчин сайд Ц.Дэмиддагва, Египетийн ГЯЯ-ны соёл, техникийн талаар хамтран ажиллах хэлтсийн дарга Элчин сайд Мохаммед Фуад Эль Бедеви нар 1974 оны 6 сарын 1-нд Каир хотноо гарын үсэг зурсан<sup>146</sup> байдаг. 10-р зүйлийн дагуу “АБНЕУ-д зохиогдох кино үзлэгт орох Ардын элч, Аргал зэрэг кинонуудыг хүргүүлэв.” гэжээ.

Мөн 13-р зүйлийн дагуу “БНМАУ-ыг тунхагласны 50 жилийн ой” гэрэл зургийн үзэсгэлэн 11-р сарын 25-нд Каирын олон улсын үзэсгэлэнгийн талбай дахь түүх, уран зургийн

үзэсгэлэнгийн танхимд нээгдэв. Үзэсгэлэнг Египетийн соёлын Яамны сайд, Ази, Африкийн орнуудын эв санааны нэгдлийн байгууллагын ерөнхий нарийн бичгийн дарга Юсеф Эль-Себай нээв. Үзэсгэлэнд соёлын асуудал хариуцсан албаны нийлээд 100 гаруй хүн үзэж сонирхож байжээ. Каирт жил тутам болдог олон улсын кино фестивалд манай улс тогтмол уригдаж, бүх талаар идэвхтэй оролцдог болсон байна.

1988 оны 12 дугаар сарын 18-нд Каирын олон улсын XII кино фестивалд оролцсон байх ба фестивалд 50 гаруй орны 300 гаруй төлөөлөгч, 250 орчим кинотой оролцсон байдаг. Фестивалд социалист орнуудаас ЗХУ, БНАГУ, БНСЧСУ, Хятад, БНУАУ, Куба, БНБАУ, БНСРУ, Югослав, Албани, мөн манай улс “Би чамд хайртай” киногоор оролцов. Киног Каир хотын төвийн Даяана, Майями кино театруудад хоёр удаа гаргасан гэдэг. Монгол Улсыг фестивалд оролцсон явдалд зохион байгуулах хорооноос талархал илэрхийлж, үнэмлэх өгсөн байдаг<sup>147</sup> байна. Өмнө нь 1984 онд Өнөр бүл киногоор оролцож байжээ.

Египетийн хөдөө аж ахуйн төвөөс эрхлэн зохион явуулдаг Х.А.А-н төрөл бүрийн мэргэжил дээшлүүлэх дамжаанд Египетийн талын зардлаар 1990 оноос эхлэн жил бүр 2 хүн явж суралцаж байна. Харин 1994 оноос суралцах хүний тоог 4 болгосон ба 1993 оноос газрын тосны 2 мэргэжилтэнг мөн бүх зардлыг даан хүлээн авчээ.

1991 онд Египетийн газар тариалангийн мэргэжилтэн 5 хүн 2-3 жилээр Монголд ажиллуулах хүсэлтийг египетийн тал тавьсан боловч манайх хүлээн авах боломжгүй гэж хариу өгч байжээ. Мөн 1991 онд Монголын хувийн

<sup>146</sup> ГХТА. Ф-29 ХН-74, БНМАУ-БННАУ-ын Харилцааны товч лавлах 1965-1966 он 41-р тал.

<sup>147</sup> ГХТА. СХ-29, Д-1, ХН-68, Монгол Улс-АБНЕУ-ын харилцаа 1986-1992. УБ., 2014, 49-р тал.



ээдийн холбооноос Египетийн хувийн үйлдвэрүүдийн холбоотой ажил төрлийн хэлхээ холбоо байгуулах санал тавьсанд зөвшөөрч, Египетийн зах зээлийн эдийн засгийн 20 гаруй жилийн туршлагаа хуваалцахад бэлэн байгаагаа мэдэгдэж, төлөөлөгчид харилцан солилцохоор тохиролцож байжээ.<sup>148</sup>

Абдель Гафур аль-Ораби 1992 оны 9 дүгээр сарын 17-нд Ерөнхийлөгч П.Очирбатад ИЖБ-гээ барив. Тэрбээр манай өөрчлөлт шинэчлэлийг үнэлж, Египет улс зах зээлийн харилцаанд орсон туршлага ялангуяа ДБ, ОУВС-тай хэрхэн хамтран ажилласан онцлогийг судлуулахаар хүмүүс хүлээн авахад бэлэн буйг илэрхийлэв. Египетийн элчин сайд Ерөнхий сайд П.Жасрай, УИХ-ын дарга Н.Багабанди, Гадаад харилцааны сайд Ц.Гомбосүрэн нарт бараалхаж байв.

#### **Гурав. Шинэ зуунд харилцааг өргөжүүлэх боломж (1992-2022 он)**

Монгол-Египетийн хооронд Соёлын хэлэлцээрийг Сайд нарын зөвлөлийн нэгдүгээр орлогч дарга С.Лувсан 1969 онд айлчлах үеэр байгуулсан бөгөөд хэлэлцээрийн үндсэн дээр хоёр тал 1971-1973, 1974-1975, 1984-1987, 1993-1995, 1996-1998 онд соёлын төлөвлөгөө байгуулан ажиллаж байв. Эдгээр төлөвлөгөөнд гэрэл зургийн үзэсгэлэн гаргах, боловсрол, эрүүл мэнд, радио телевизийн салбарт хамтран ажиллах, хүн сургах зэрэг асуудал тусгагдаж байсан бөгөөд үндсэндээ биелсэн байна. Соёлын төлөвлөгөөний хүрээнд 1993 оны 8 дугаар сард Р.Өвгөнхүү тэргүүтэй Монголын радио, телевизийн хэрэг эрхлэх газрын төлөөлөгчид Египетэд айлчилж, хамтран ажиллах Протокол байгуулжээ. Хоёр орны хооронд

байгуулсан Соёлын төлөвлөгөөний дагуу араб хэл үзэх оюутан Р.Мөнхбаяр, Н.Мөнгөнцогт нар 1996-2000 онд Каир хотноо Их сургуульд суралцжээ. Түүнчлэн Ал-Азхар-ын Их сургуульд 1999 оноос Монголын 13 оюутан суралцаж байсан<sup>149</sup> байна.

Зөвхөн 1993-1999 оны хооронд бусад орнууд болон Монгол улсаас Египетийн сангийн сургалтад хамрагдсан хүмүүсийн тоог улс бүрээр гаргавал.

Армениэс 290, Гүржээс 269, Оросоос 166, Тажикистанаас 236, Туркменистанаас 206, Украинаас 366, Беларусуаас 230, Казахстануаас 353, Киргизстанаас 291, Молдовоос 257, Азербайжанаас 330, Узбекистанаас 273, Боснигаас 824, Македоноос 21, Албаниас 217, Монголоос 145, бүгд 4474 хүн сургалтад хамрагджээ.

Египетийн сангаас зохион байгуулж буй сургалт, дамжаануудын сэдвийг голдуу өөрсдөө сонгож, тэдний санаачлагаар явагдаж байгаа тал ажиглагддаг байна гэсэн дүгнэлтийг холбогдох яамны мэргэжилтнүүд үздэг.

Гадаад харилцааны сайд Ц.Гомбосүрэн 1994 оны 5 дугаар сарын 31-нд болсон Эвсэлд үл нэгдэх хөдөлгөөний ГЯЯ-ны сайд нарын XI бага хуралд оролцох үеэр Египетийн Гадаад хэргийн сайд Амр Муссатай уулзаж, 1996 оны 3 дугаар сарын 5-6-нд АБНЕУ-д албан ёсны айлчлал хийж байсан. Тэрээр айлчлалын үеэр Египетийн Ерөнхийлөгч Х.Мубарак, Парламентын дарга Ф.Сурур, Гадаад хэргийн сайд Ю.Вали, Худалдаа бэлтгэлийн сайд А.Гавал нартай уулзаж, хоёр талын хамтын ажиллагааны асуудлаар санал солилцсон. Айлчлалын үеэр 1996-1998 онд соёлын салбарт хамтран ажиллах тухай төлөвлөгөөнд гарын үсэг зурцгаажээ<sup>150</sup>.

<sup>149</sup> ГХТА. Ф-29 ХН-91, Монгол-Египетийн харилцааны лавлах. 142-р тал.

<sup>150</sup> ГХТА. Ф-29 ХН-91, Монгол-Египетийн харилцааны лавлах. 141-р тал.

<sup>148</sup> ГХТА.Ф-29 ХН-74, БНМАУ-АБНЕУ харилцааны хроник 1963-1995 УБ.,2014, 134-р тал.



Хүнс, ХАА-н сайд Ч.Содномцэрэн 2000 оны 3 дугаар сарын 28-30-ны өдрүүдэд айлчлах үеэр хоёр орны хооронд ХАА-н салбарт хамтран ажиллах Протоколд, ХААҮЯ-ны Төрийн нарийн бичгийн дарга С.Бямбаа тэргүүтэй төлөөлөгчид 1999 онд айлчлахдаа хоёр орны хооронд ХАА-н салбарт хамтын ажиллагаа хөгжүүлэх, ялангуяа хамтарсан ферм байгуулах талаар санал солилцож, хамтын ажиллагааны санамж бичигт гарын үсэг зурсан.

Мөн Египетийн Олон Улсын ХАА-н төвийн захирал А.Халим тэргүүтэй төлөөлөгчид манай улсад 1999, 2000 онд тус бүр нэг удаа, тус Төвийн төлөөлөгчид 2001 онд Монголд айлчлан, ХАА-н салбарт ажиллах, хамтарсан ферм байгуулах, төвийн шугамаар Монголоос сургах хүмүүсийн тоог нэмэгдүүлэх зэрэг асуудлаар ярилцаж, санамж бичигт гарын үсэг зурсан байдаг.

Өнгөрсөн хугацаанд хоёр орны хооронд худалдаа, эдийн засгийн харилцаа, хамтын ажиллагаа газар нутгийн алслагдмал байдал, тээврийн зардал зэргээс шалтгаалж төдийлөн хөгжих боломж бүрдээгүй байна. Гэсэн хэдий ч Египетийн “Oriental Weavers” хивсний компани 2005 онд 26 тонн, 2007 онд 100 мянган тонн ноос Монгол улсаас импортолсон чамгүй үзүүлэлт бий. Мөн Египетийн тал манай улсаас жоншны хүдэр, хивс, ноолууран эдлэл, мах, махан бүтээгдэхүүн импортлох сонирхолтой бөгөөд цаашид энэ чиглэлээр хамтарч ажиллахаар ярилцаж байгаа юм<sup>151</sup>.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Арабын Бүгд Найрамдах Египет Улсад 2004 оны 4 дүгээр сард хийсэн албан ёсны айлчлалын үеэр “Монгол Улсын Засгийн газар, Арабын Бүгд Найрамдах

Египет Улсын Засгийн газрын хооронд соёл, шинжлэх ухаан, технологийн хамтын ажиллагааны хөтөлбөр”-ийг байгуулсан билээ.

Ерөнхийлөгч Н.Багабанди айлчлалын үеэр Хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, харилцан хамгаалах тухай хэлэлцээр, Эдийн засаг, техникийн салбарт хамтран ажиллах хэлэлцээр, Агаарын харилцааны хэлэлцээр, Соёл, шинжлэх ухаан, техникийн салбарт 2004-2006 онд хамтран ажиллах хөтөлбөр зэрэг Засгийн газар хоорондын хэлэлцээрүүд байгуулсан, Ф.Абул-Нага-гийн айлчлалын үеэр Монгол-Египетийн засгийн газар хоорондын хамтарсан Комисс байгуулж холбогдох протокол, соёл, шинжлэх ухаан, техникийн салбарт 2007-2008 онд хамтран ажиллах хөтөлбөрт гарын үсэг зурсан.

Египетийн Олон улсын хамтын ажиллагааны сайд хатагтай Фабул-Нага энэ оны дөрөвдүгээр улиралд Монголд айлчлах бөгөөд айлчлалын үеэр хоёр орны ЗГХК-ын хуралдааныг хийлгэх хүсэлтэй байгаагаа албан ёсоор мэдэгдэж байв.

Монголын талд жилд 5 оюутны тэтгэлэг олгож байсан бөгөөд Монголын Мусульманы нийгэмлэгийн шугамаар Египетийн “Аль-Азхар” Их сургуульд Баян-Өлгийгээс 10 гаруй оюутан сурдаг. Уг их сургуульд гүн ухаан, араб хэл, инженер, анагаах ухаан зэрэг олон салбарт мэргэжилтэн бэлтгэдэг ч лалын шашны сургалтад голчлон анхаардаг бололтой<sup>152</sup> байжээ.

Монгол-Египетийн Гадаад хэргийн яамд хоорондын Улс төрийн V зөвлөлдөх уулзалт 2018 оны 2 дугаар сарын 4-ний өдөр Каир хотноо болж төлөөлөгчдийг ГХЯ-ны Төрийн нарийн бичгийн дарга Д.Даваасүрэн Египетийн

<sup>151</sup> Монгол Египетийн харилцаа. <http://www.vom.mn/mn/p/15244>.

<sup>152</sup> ГХТА. Ф-29 ХН-91, Монгол Улсын ГХЯ, АБНУ-ын ГХЯ-д хоорондын улс төрийн 3-р зөвлөлдөх уулзалтын баримт 2005, 79-р тал.





ГХЯ-ны Дэд сайд Х.Сарват нар тус тус тэргүүлэн оролцов. Хуралдаанаар Монгол-Египетийн Засгийн газар хоорондын комиссын ээлжит хуралдааныг хуралдуулж худалдаа эдийн засаг, соёл, боловсрол болон аялал жуулчлалын салбарын хамтын ажиллагааг эрчимжүүлэх, хувийн хэвшил болон хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчинг шинэчлэн сайжруулах арга замаар иргэд хоорондын солилцоо хувийн хэвшлийн бизнесийн хэлхээ холбоог өргөтгөн нэмэгдүүлж харилцан хөрөнгө оруулалтыг татах чиглэлээр идэвхтэй хамтран ажиллах, египетийн тал ялангуяа аялал жуулчлалын визийг хөнгөвчлөх<sup>153</sup> асуудлыг судлан үзэхээр тохиролцсон байдаг.

Монгол Улсаас Арабын Бүгд Найрамдах Египет улсад суугаа Онц бөгөөд Бүрэн эрхт элчин сайд Э.Булган 2022 оны 3 дугаар сарын 31-ний өдөр АБНЕУ-ын Ерөнхийлөгч Абдел Фаттах Ас-Сисид Итгэмлэх жуух бичгээ барьсан билээ. Итгэмжлэх жуух бичгээ барих үеэр Элчин сайд Э.Булган Монгол, Египетийн уламжлалт харилцааг бүхий л салбарт өргөжүүлэхийн төлөө ажиллахаа илэрхийлж, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч У.Хүрэлсүхээс Ерөнхийлөгч Абдул Фаттах Ас-Сисид мэндчилгээ дэвшүүлж тааламжтай цагтаа айлчлахыг урьсныг уламжилсан<sup>154</sup>.

ШУА-ийн ерөнхийлөгч Д.Рэгдэл Монгол Улсаас АБНЕУ-д суух Онц бөгөөд Бүрэн эрхт Элчин сайд Э.Булганыг томилогдохтой холбоотойгоор түүнд Д.Рэгдэл “Шинжлэх ухаан, аялал жуулчлалын чиглэлээр аль ч улстай хамтран ажиллах боломжтой байдаг учраас энэ чиглэлд илүү анхаарч

ажиллах нь зүйтэй”<sup>155</sup> хэмээн Элчин сайдад захиж байжээ.

Эндээс хоёр улсын цаашдын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх боломжийг аялал жуулчлал, соёл, шинжлэх ухааны салбар гэж түлхүү харах үндэстэй байгаа юм.

Учир нь 2002 оны 1 дүгээр сарын 5-нд Египетийн тухайн үеийн Ерөнхийлөгч Хосни Мубарак Египетийн Их музейн шавыг тавьжээ. 2006 оны 8 дугаар сарын 25-нд Музейг баригдах гэж байгаатай холбогдуулан II Рамзесийн хөшөөг Каир дахь Рамзесийн талбайгаас Гизагийн өндөрлөг рүү шилжүүлэн 2018 оны 1 дүгээр сард 82 тонн жинтэй, 3200 орчим жилийн настай Рамзесийн хөшөөг музей дотор үүдэн хэсэгт байрлуулсан байна. Тус музейг барих зардлыг Японы Олон улсын хамтын ажиллагааны банкнаас 300 сая ам.долларын зээл авч, Египетийн Засгийн газраас 147 сая ам. долларыг санхүүжүүлэн үлдсэн 150 сая ам.долларыг хандивлагчдаас авч музейг барьсан бөгөөд уг нь 2020 оны 4 дүгээр сард нээх байсан боловч Ковид-19 цар тахал гарч хойшлогдож явсаар<sup>156</sup> 2023 он гэхэд нээхээр болжээ.



Зураг. №1. Египетийн Их музейн гадна байдал.

<sup>153</sup> Төрийн нарийн бичгийн дарга Д.Даваасүрэн Каир хотноо ажиллав. <http://www.mfa.gov.mn/old/?p=43571>.

<sup>154</sup> Элчин сайд Э.булган Египетийн Ерөнхийлөгчид итгэмжлэх жуух бичгээ өргөн барув. <https://medee.mn/p/168972?fbclid=IwAR0dtUg5Mc-p38tAPHgYVvQHU LSRora3lflpPjFvnyviOI51ANTPWxvHcs>

<sup>155</sup> ШУА-ийн ерөнхийлөгч элчин сайд Э.Булганыг өнөөдөр хүлээн авч уулзлаа. <https://ac.mn/c/r?content=2380978&content=2380978>.

<sup>156</sup> A “secret” tour inside the long-awaited Grand Egyptian Museum. <https://edition.cnn.com/travel/article/grand-egyptian-museum-secret-tour-egypt/index.html>.

Тус музейн сан хөмрөгийг баяжуулахад олон газраас үзмэрүүдийг татан төвлөрүүлсэн бөгөөд 100,000 орчим эртний эд өлгийн зүйлс байх ба үүний 4,549 нь алдарт хаан Тутанхамуны бунханаас гарсан зүйл байх аж. Тус музей нь өдөрт 15,000 орчим зочдыг хүлээн авах төлөвтэй байгаа нь жилдээ 5 сая гаруй жуулчин хүлээн авах тооцоо<sup>157</sup> гарчээ.

Тэгвэл хоёр улсын хооронд соёл, аялал жуулчлалын салбарт харилцах өргөн боломж байгаа бөгөөд энэ салбарт сүүлийн үед олон эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээлүүдтэй тулгарсан авч багагүй бүтээн байгуулалт өрнөж цаашид хамтран ажиллах өргөн боломжтой байгаа юм. Манай улсын хувьд Үндэсний хөгжлийн газраас 2019 оны 2 дугаар сарын 28-ны өдрийн байдлаар гаргасан мэдээ судалгаанаас үзэхэд Монгол Улсад 1990 оноос хойш нийтдээ том жижиг нийлсэн 567 хөгжлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулан баталж ажиллаж ирснээс өнөөгийн байдлаар 203 нь хүчинтэй, 68 нь хүчингүй болсон, 294 нь хуулийн хугацаа дуусгавар болсон, 3 нь зогссон<sup>158</sup> байна.

Дэлхийн олон улсуудад өөрсдийгөө сор үндэстэн болгох ажил ид өрнөж байна. Эл байдлаас үндэслэн өөрсдийн үнэт зүйл, түүх соёлоо гадаад дотоодод сурталчлан дэлгэрүүлэх, хамтран ажиллах шаардлага урган гарч байгаа билээ. Монголын түүх, соёлын сурвалжууд дэлхийн олон хэлээр (эртний араб, перс, хятад, латин, төвөд болон орос, англи) гарсан нь бий. Үндэсний тулгуур үнэт зүйлсийг эгнэгт өөрсдийн халдашгүй брэнд болгох, үндэсний ижилсэл, ондоошлоо бүтээх,

өөрийн түүх соёлоо нэхэн сэргээх түүхэн үнэнийг тогтоох оролдлогууд бүхий л салбарт гарч байна.

Хөгжлийн гарцаа түүх, соёл, аялал жуулчлал гэх мэт олон салбарт тодорхой бодит ажлууд ахицтай байгаагийн илрэл болж Соёлын яамтай болж, Их эзэн хааны өвийг хамгаалах хүрээнд Монгол Улсын Засгийн газрын 2019 оны 7 дугаар сарын 03-ны өдрийн 280 дугаар тогтоолоор “Чингис хаан музей”-г байгуулах шийдвэр гарч 2022 оны 10 дугаар сарын 11-ний өдөр музейг нээсэн билээ. Чингис хаан музей нь 2000 жилийн хаад, язгууртны түүхийг харуулсан том хэмжээний музей бөгөөд 12 мянган орчим үзмэртэй байх ба 92 хувь эх үзмэр, үлдсэн хувь нь гадаадын улс орны музей, номын сан, архивт байгаа эд өлгийн зүйлсийн хуулбар<sup>159</sup> байх ажээ.



Зураг. №2. Чингис хаан музей.

Манай улсын экспортын 93 хувийг уул уурхайн бүтээгдэхүүн эзэлдэг. Гэтэл уул уурхайгаас гадна хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал зэрэг төрөлжүүлэн хөгжүүлэх бүрэн боломжтой салбарууд байсаар ирсэн. Засгийн газраас Ерөнхий сайд Л.Оюун-Эрдэнэ 2023-2024 оныг “Монголд зочлох жил” болгон зарлаад байгаа билээ. Манай улс цар тахлын өмнө 2019 онд 577 мянган гадаадын жуулчин хүлээн авч, тус салбараас 607 сая ам.долларын орлого орж байсан

<sup>157</sup> John Navarre, *Fun Facts about the Grand Egyptian Museum*. <https://egypttravelblog.com/fun-facts-about-the-new-grand-egyptian-museum/>

<sup>158</sup> *Алсын хараа 2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого*. УБ., 2019 17-р тал.

<sup>159</sup> *Чингис хаан музей*. <https://ikon.mn/n/2ox1>.



бол 2020 онд 58,859 жуулчин, 2021 онд 33,100 жуулчин хүлээн авчээ. Харин 2022 оны эхний сард л гэхэд 210 мянган жуулчин хүлээн авч 750 тэрбум төгрөгийн орлого оруулсан нь аялал жуулчлалын салбарын хөгжлийн бодит боломжийг харуулсан.

### Дүгнэлт

1.Тухайн үед буюу БНМАУ, БННАУ-ын харилцааны үндэс нь энх тайвнаар зэрэгцэн орших зарчим дээр 1963 онд албан ёсоор харилцаа тогтохоос өмнө 1950-иад оны дунд үеэс тавигдсан билээ. Эл харилцааг бий болгоход хоёр талын төр, засгийн зүгээс эрчимтэй ажиллаж тухайн үеийн улс төр, олон улсын харилцааны ээдрээтэй, зөрчилтэй байдлын дор албан ёсны харилцаа, хамтын ажиллагааны үндсийг тавьсан мэргэн бодлого гаргасан байна.

2.Монгол Улс, АБНЕУ-ын хооронд тогтоосон өнө эртний харилцаатай ба албан ёсоор дипломат харилцаа тогтоосон цагаас хойш гарсан ололт амжилт, онцлогийг гүнзгийрүүлэн судлах шаардлагатай бөгөөд эл улс нь бүс нутгийн хувьд олон давуу талуудтай ба Африк, Ази болон Европ тивийг дамнан орших буюу огтлолцол дээр байдаг өвөрмөц гео-стратегийн байрлалтай юм.Тус улс нь улс төр, эдийн засаг, олон улсын харилцаанд өндөр үүрэг гүйцэтгэж ирсэн онцлогтой Ойрхи Дорнод буюу Баруун Азид маш нөлөөтэй хөгжиж буй орнуудын нэг юм.

3.Харилцааг цаашид өргөжүүлэн хөгжүүлэхдээ тодорхой салбарын хүрээнд нарийвчлан хөгжүүлбэл илүү оновчтой байх ба ялангуяа соёлын хамтын ажиллагаа, аялал жуулчлал, хөнгөн аж үйлдвэр буюу ХАА-ын салбарын хувьд бол тэмээний арьс боловсруулах үйлдвэр гэх мэт зүйлд

түлхүү хамтарч ажиллах нь эн тэргүүн зорилт баймаар байна.

4.Хамтын ажиллагааны бас нэгэн онцлогийг хэлбэл Ойрхи Дорнодод энх тайван, аюулгүй байдлын хүрээнд бие биеийн улс төр, олон улсын байр суурийг хөгжүүлэн харилцан дэмжих хамтарч ажиллах, ойлголцох өргөн боломжтойг хоёр улсын 60 гаруй жилийн түүхэн харилцаа нотолж чадсан бөгөөд эл харилцааг цаашид улам гүнзгийрүүлэх үүднээс хоёр улсын судалгаа, шинжлэх ухааны салбарыг ойртуулах шаардлагатай байна.

5.Ойрхи Дорнодын нийгэм улс төр, эдийн засгийн уур амьсгалыг ойлгох томоохон гарц нь Египет улс юм. Египеттэй цаашид харилцаагаа зузаатгах нь бидний үндэсний аюулгүй байдал болоод нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд хөгжлийн шинэ гарц болж чадах нь дамжиггүй. Эл онцлогоор бол Египет нь бүс нутагтаа маш их жин дарах улс бөгөөд Исламын ертөнц, Арабын ертөнц, Соёл, иргэншлүүдийн уулзварт оршигч болохын сацуу эрчимтэй хөгжиж байгаа улсуудын нэг юм.

## Эх сурвалж

- *Алсын хараа 2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого. УБ.,2019*
- *Д.Баярхүү. Тахрирын хувьсгал. УБ.,2011*
- *Н.Ишжамц нар. Монголын эзэнт гүрний гадаад бодлого. УБ.,1995*
- *В.Нарантуяа. Ойрхи Дорнодын асуудал. УБ.,1989*
- *С.Оюунсүрэн. Монгол ба Ойрхи Дорнодын улсуудын харилцаа: эрт, эдүгээ. УБ.,2009*
- *Э.Эрдэнэчимэг. Африкийн ард түмний шударга тэмцэл, БНМАУ-ын бодлого, Дорнодахины асуудал. УБ.,1978 сэтгүүл.*
- *Security in the Middle east. London.,1987*
- *Robert John, Sami Hadawi, The Palestine diary v1 1914-1945. Beirut.,1970*
- *John Navarre, Fun Facts about the Grand Egyptian Museum. <https://egypttravelblog.com/fun-facts-about-the-new-grand-egyptian-museum/>.*
- *A "secret" tour inside the long-awaited Grand Egyptian Museum. <https://edition.cnn.com/travel/article/grand-egyptian-museum-secret-tour-egypt/index.html>.*

## Архивын материал

- ГХТА. Ф-№29 ХН-№2 Монгол, Арабын харилцаа -1956
- ГХТА. Ф-№29, ХН-№11 Монгол Египетийн улс төрийн харилцаа.
- ГХТА. Ф-№29 ХН-№15 Монгол, Арабын хооронд дипломат харилцаа тогтоож элчин төлөөлөгч томилсон тухай. 1963-3-19, 1963-12-20
- ГХТА. Ф-29, ХН-91. Монгол-Египетийн харилцааны лавлах.
- ГХТА. Ф-29, ХН-74, БНМАУ-АБНЕУ харилцааны хроник 1963-1995 УБ.,2014
- ГХТА. Ф-29ХН-74, БНМАУ-БННАУ-ын Харилцааны товчлавлах 1965-1966 он

## УЛСЫН ЭДИЙН ЗАСГИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛД ГАДААД ӨР НӨЛӨӨЛӨХ НЬ

*Үндэсний Тагнуулын Академийн багш, доктор Д.Тунгалаа*

### Хураангуй

Гадаад өрийн сөрөг үр дагавар нь хойч үе, ирээдүй өрийн дарамтад орох, санхүүгийн хүндрэлд хүрэх буюу хойч үеийнхэн маань маш өндөр татвар төлж байж өнөөдрийн өрийг төлөх хэрэгтэй болж байгаа явдал юм. Өр ихсэх тусам экспортод нэмэгдэл дарамт учирч, төлбөрийн баланс хүндэрч, улмаар гадаад улсын хараат байдал, барьцаанд орох эрсдэл нэмэгдэнэ.

Монгол Улсын нийт гадаад өр 2023 оны 2 дугаар улирлын байдлаар 33.8 тэрбум ам.долларт хүрч, өмнөх оны үеэс 2.4 хувиар өссөн. Монгол Улсын Засгийн газрын өрийн үлдэгдэл 2023 оны эхний хагас жилийн байдлаар 31.1 их наяд төгрөг, энэ нь өнөөгийн үнэ цэнээр ДНБ-ний 43 хувьтай тэнцэж байна. Хөгжиж буй орнуудын хувьд засгийн газрын нийт өрийн хэмжээ ДНБ-ний 40-50 хувиас давсан тохиолдолд эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөөтэй, улс төр, эдийн засгийн хувьд хараат байдалд орох аюултай талаар судлаачид авч үзсэн байдаг.

Өнөөдөр манай улс гадаад улсаас ихээхэн хэмжээний зээл авч ашиглаж байгаа ч зээлийн ашиглалтын үр өгөөж ямар байгаа, гадаадын зээл эдийн засгийн өсөлт, өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлж чадсан эсэхийг үнэлэх шалгуур, шаардлагаа бүрэн тодорхойлж чадаагүй байна. Иймд эдийн засгийн аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын үүднээс гадаадын зээлийн бодлогод анхаарч тусгах шаардлагатай асуудлууд байна.

### Summary

The negative consequences of foreign debt are that future generations will be burdened with debt, financial difficulties, or future generations will have to pay higher taxes to pay today's debt.

Mongolia's total foreign debt reached USD 33.8 billion as of the second quarter of 2023, an increase of 2.4 percent from the previous year. As of the first half of 2023, the outstanding debt of the Government of Mongolia is MNT 31.1 trillion, which is equivalent to 43 percent of GDP at current values. In the case of developing countries, if the total government debt exceeds 40-50 percent of GDP, researchers have considered the negative impact on economic growth and the danger of political and economic dependence.

Today, our country borrows a large amount from foreign countries, but it has not been able to fully determine the criteria and requirements for assessing the benefits of using loans and whether foreign loans have improved economic growth and competitiveness. Therefore, there are issues that need to be considered in foreign debt policy from the perspective of economic security.



**Түлхүүр үг:** улсын нийт өр, засгийн газрын өр, гадаад зээл, засгийн газрын бонд, засгийн газрын өрийн баталгаа, өрийн хязгаар, мониторинг.

**Keyword:** Total foreign debt of the state, Foreign government debt, Foreign loans, Foreign Government Bonds, Government debt guarantee, Debt burden, Foreign independence, Credit rankings, Economic security, Managing the debt, monitoring, Institution

## Улсын гадаад өр

Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд “Эдийн засгийн бие даасан байдлаа хангаж хөгжих, байгальд ээлтэй, хүний аюулгүй, амгалан амьдрах боломжийг бүрдүүлсэн тогтвортой хөгжлийн загварыг бий болгох нь эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах үндсэн нөхцөл мөн.” гэж тодорхойлсон байдаг. Эдийн засгийн аюулгүй байдал гэдэг нь эдийн засгийн өсөлт хөгжил, өрсөлдөх чадвартай, үндэсний дархлаатай, орчин үеийн технологийн дэвшилд суурилсан, олон тулгуурт, байгаль орчинд ээлтэй, монгол хүнд хүртээмжтэй хөгжлийн загварыг бий болгох явдал юм. Манай улсын эдийн засгийн аюулгүй байдалд гадаад орчноос үүсэх аюул занал илүү хүчтэй, түүнийг даван туулахад хүндрэлтэй байна.<sup>160</sup> Иймд улсын нийт гадаад өр, Засгийн газрын гадаад өрийн асуудлыг анхааран судлах шаардлагатай юм.

Улсын санхүү, зээлийн бодлоготой холбоотойгоор улсын гадаад, дотоод өр үүснэ. Гадаадын зээл, тусламжийг авч ашиглах нь эдийн засгийн өсөлт хөгжлийг хангах, үйлдвэрлэл, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, эдийн засгийн бүтцийг өөрчлөх, хөрөнгө санхүүгийн хүндрэлийг даван туулах, санхүүгийн зах зээлийн тэнцвэрийг хангахад эерэг нөлөө үзүүлнэ. Нөгөө талаас өрийн сөрөг үр дагавар нь хойч үе, ирээдүй өрийн дарамтад орох, санхүүгийн

хүндрэлд хүрэх буюу хойч үеийнхэн маань маш өндөр татвар төлж байж өнөөдрийн өрийг төлөх хэрэгтэй болж байгаа явдал юм. Өр ихсэх тусам экспортод нэмэгдэл дарамт учирч, төлбөрийн баланс хүндэрч, улмаар гадаад улсын хараат байдал, барьцаанд орох нөхцөл бүрдэнэ.

Манай улс зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжсэнээс хойш эдийн засгийн гадаад харилцаа өргөжин тэлж, гадаад улс орон болон олон улсын санхүүгийн байгууллагаас ихээхэн хэмжээний зээл, тусламжийг авч ашигласан байна. Зах зээлийн шилжилтийн эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээл, хөрөнгө мөнгөний дутагдлыг даван туулахад гадаадын зээл, тусламж зохих үр дүнгээ өгсөн. 2003 онд “Гадаадын зээл, тусламжийг зохицуулах тухай” хуулийг батлан хэрэгжүүлж, холбогдох нэмэлт өөрчлөлтийг оруулж ирсэн. 2015 онд өмнөх хуулийг хүчингүй болгож, “Өрийн удирдлагын тухай хууль”-ийг шинээр батлан хэрэгжүүлж байна.

Гадаад өр гэдэг нь тухайн улс ирээдүйд зээлийн гэрээний дагуу үндсэн, эсвэл зээлийн хүүгийн мөнгөн төлбөрийг төлөх үүрэг буюу урьдчилан тогтоосон хугацааны эцэст тухай улсад харъяалалгүй иргэн, байгууллагын эзэмших эрхтэй бодит мөнгөний хэмжээг хэлнэ.<sup>161</sup> Өрийн удирдлагын тухай хуульд холбогдох нэр томъёог дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

<sup>160</sup> Д.Тунгалаг. Монгол Улсын эдийн засгийн аюулгүй байдлын онол, практикийн зарим асуудал, 2022

<sup>161</sup> [www.imf.org](http://www.imf.org)





“Өр гэж өрийн хэрэгслээр дамжуулан тодорхой хугацаанд төлөх хүү, үндсэн төлбөр болон холбогдох бусад төлбөрийн үүргийг”, “Улсын нийт гадаад өр гэж Засгийн газар, орон нутаг, Монголбанк болон Монгол Улсад бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжээс Монгол Улсад бүртгэлгүй, байнга оршин суугч бус аливаа этгээдэд төлөх төлбөрийн үүргийг”, “Өрийн хязгаар гэж Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдлийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх дээд хэмжээг хувьчлан тогтоосныг”, “Гадаад зээл гэж Монгол Улсад бүртгэлгүй, байнга оршин суугч бус аливаа этгээдээс олгосон өр үүсгэх хөрөнгийн эх үүсвэрийг” хэлнэ гэж тодорхойлсон.

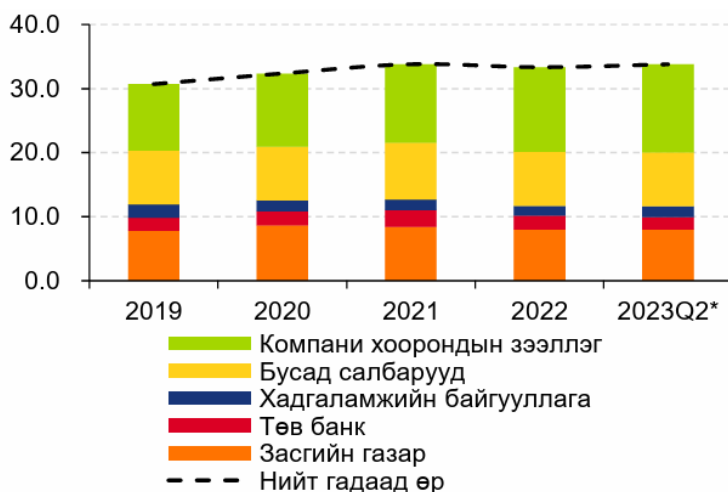
“Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд “Засгийн газрын өр гэж: а/ өрийн хэрэгслээр үүсгэж, Монгол Улсын Засгийн газар, аймаг, нийслэлээс бусдын өмнө хүлээсэн төлбөрийн үүргийг; б/ хууль болон гэрээнд заасны дагуу гаргасан Засгийн газрын өрийн баталгааны дүнг авч үзнэ гэж тодорхойлсон байна.

Монгол Улсын гадаад нийт өрийг Засгийн газрын өр, Төв банкны өр, хадгаламжийн байгууллагын өр, бусад салбарын өр, шууд хөрөнгө оруулалт буюу компани хоорондын зээллэг гэж ангилна.

Монгол Улсын нийт гадаад өр 2023 оны 2 дугаар улирлын байдлаар 33.8 тэрбум ам.долларт хүрч, өмнөх оны мөн үеэс 2.4 хувиар өслөө.

зураг 1

Монгол Улсын гадаад өрийн бүтэц, тэрбум ам.дол<sup>162</sup>



Нийт гадаад өрийн 23.6 хувь буюу 8.0 тэрбум ам.долларыг Засгийн газар, 5.9 хувь буюу 2.0 тэрбум ам.долларыг Төв банк, 5.0 хувь буюу 1.7 тэрбум ам.долларыг хадгаламжийн байгууллага, 24.7 хувь буюу 8.4 тэрбум ам.долларыг бусад салбаруудын

гадаад өр бүрдүүлж байгаа бол 40.8 хувь буюу 13.8 тэрбум ам.долларыг компани хоорондын зээллэг бүрдүүлж байна. Компани хоорондын зээллэгийн 80.4 хувь буюу 11.1 тэрбум ам.доллар нь Оюутолгой ХХК-ийн компани хоорондын зээллэг байна.

<sup>162</sup> Санхүүгийн тогтвортой байдлын тайлан, 2023.09

Засгийн газрын өрийн бүтэц, тэр бум төгрөг<sup>163</sup>

	2022.У3	2022.У4	2023.У1	2023.У2
I. Засгийн газрын дотоод өр	749.1	1,035.5	836.6	651.6
Үнэт цаас	749.1	1,035.5	836.6	651.6
II. Засгийн газрын гадаад өр	28,155.6	29,641.6	31,319.8	29,372.1
Үнэт цаас	9,565.3	9,359.8	10,592.3	9,070.6
Зээл	18,590.4	20,281.8	20,727.5	20,301.4
III. Засгийн газрын бусад өр	1,246.0	1,288.7	1,252.7	1,086.9
Засгийн газрын өрийн баталгаа	735.1	811.8	778.7	744.1
Барих-шилжүүлэх концесс	489.9	463.5	474.0	342.8
Орон нутгийн зээллэг	21.0	12.3	0.0	0.0
<b>Засгийн газрын нэрлэсэн өрийн үлдэгдэл (I+II+III)</b>	<b>30,150.7</b>	<b>31,964.8</b>	<b>33,409.1</b>	<b>31,110.6</b>
<b>Засгийн газрын өрийн үлдэгдэл (ӨҮЦ)</b>	<b>25,187.6</b>	<b>27,690.6</b>	<b>29,075.1</b>	<b>27,033.6</b>

Монгол Улсын Засгийн газрын өрийн үлдэгдэл 2022 оны жилийн эцсийн байдлаар, нэрлэсэн дүнгээр 31.9 их наяд төгрөг, өнөөгийн үнэ цэнээр ДНБ-ний 52.4 хувийг эзэлж байсан бол 2023 оны эхний хагас жилийн байдлаар 31.1 их наяд төгрөг, энэ нь өнөөгийн үнэ цэнээр ДНБ-ний 43.3 8 хувьтай тэнцэж байна. Өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн Засгийн газрын нийт өрийн нэрлэсэн ДНБ-д эзлэх хувь 2023 онд 65.0 хувь байхаар батлагдсан

нь хуульд<sup>164</sup> заасан хязгаарыг хангах бөгөөд 2 дугаар улирлын байдлаар ДНБ-ий 44.9<sup>165</sup> хувь байна.

Засгийн газрын гадаад өрийн бүтэц нь гадаад хөнгөлөлттэй зээл болон үнэт цаас, өрийн баталгаанаас бүрдэнэ.

**Засгийн газрын гадаад зээл**  
Засгийн газрын зүгээс 1991 оноос 2023 оны эхний хагас жилийн хооронд нийт 8,178.7 сая ам.доллартой тэнцэх хэмжээний зээлийн хөрөнгийг 22 зээлдүүлэгчийн 329 төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд ашигласан байна. Үүнээс 2023 оны эхний хагас жилийн байдлаар 1,800.2 сая ам.долларыг эргэн төлж 5,937.3 сая ам.доллартой тэнцэх үлдэгдэлтэй байна.

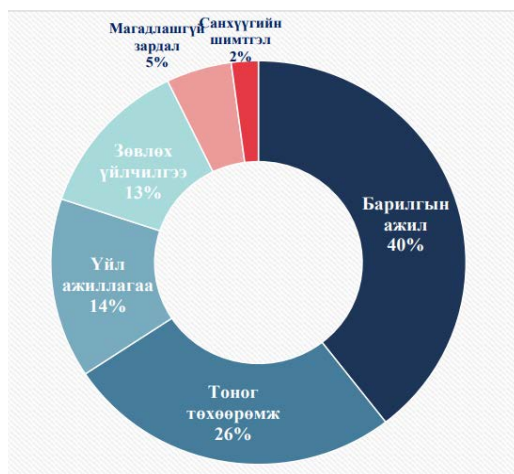
<sup>164</sup> Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд 2023 онд 65, 2024 онд 60 хувиас хэтрүүлэхгүй байхаар заажээ.

<sup>165</sup> Засгийн газрын өрийн статистик товхимол, 2023 он

<sup>163</sup> Засгийн газрын өрийн статистик товхимол, 2023 оны 2 дугаар улирал

зураг 2

Гадаадын зээлийн ашиглалтын зориулалт, хувиар<sup>166</sup>



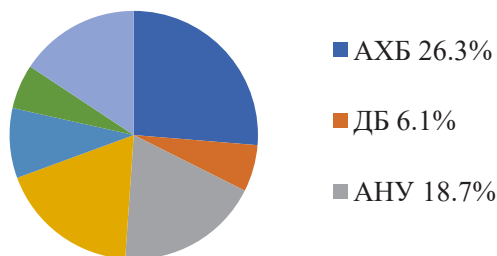
Гадаад төслийн зээлийн ашиглалтын 39.5 хувийг барилгын ажил, 26.2 хувийг тоног төхөөрөмж, 14.4 хувийг үйл ажиллагааны зардал, 12.7 хувийг зөвлөх үйлчилгээний зардалд, 5.1 хувийг магадалшгүй зардалд, үлдсэн 2.1 хувийг санхүүгийн шимтгэлд зарцуулсан байна. **Засгийн газрын гадаад төслийн зээлийн ашиглалтын 46.6 хувийг дэд бүтцэд, 29.2 хувийг эргэлтийн хөрөнгөд, үлдсэн 24.1 хувийг нийгмийн чанартай төсөл хөтөлбөрүүдэд зарцуулжээ. Дэд бүтцийн салбарын 86.8 хувийг зам, тээврийн салбар, үлдсэн 13.2 хувийг уул уурхай, эрчим хүчний салбарууд тус тус эзэлж байна.**

Ирэх 2024 онд авч ашиглах нийт зээл, тусламжийн 40.7 хувийг олон улсын байгууллага, 59.3 хувийг хөгжлийн түнш улс орнуудын эх үүсвэрээс бүрдүүлнэ,

<sup>166</sup> Монгол Улсын 2024 оны төсвийн тухай хуулийн төсөл, 2023 он

зураг 3

Засгийн газрын зээл, улс орны бүтэц, хувиар<sup>167</sup>



зээлийн улс орны бүтцийг авч үзвэл АХБ, АНУ, БНХАУ, БНЭУ, БНСУ дийлэнх хувийг эзэлж байна.

**Засгийн газрын гадаад үнэт цаас**

Засгийн газраас олон улсын зах зээлд арилжаалсан гадаад үнэт цаасны үлдэгдэл 2023 оны эхний хагас жилийн байдлаар 9,070.6 тэрбум төгрөг буюу 2,642.6 сая ам.доллартой тэнцэж байна.

<sup>167</sup> Монгол Улсын 2024 оны төсвийн тухай хуулийн төсөл, 2023 он

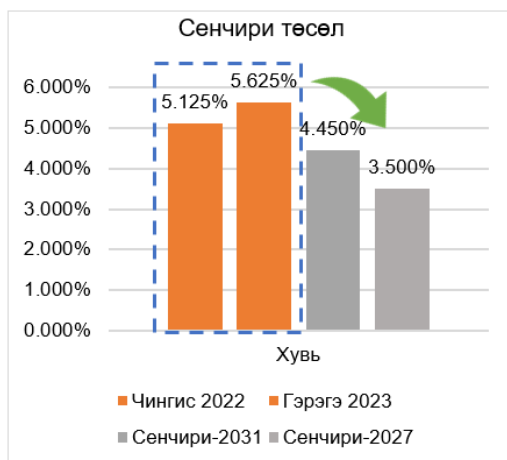
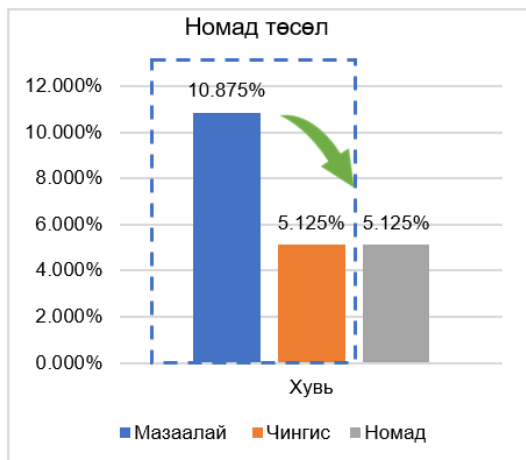
## Монгол Улсын Засгийн газрын гадаад үнэт цаас

№	Бонд, зээлийн өр, зориулалт	Хэмжээ	Зээлийн хугацаа	Хүү
1	“Чингис” бонд (Төсөл хөтөлбөр санхүүжүүлэх)	1.5 тэрбум ам.доллар	2012 он, 5-10 жил	4.125-5.125%
2	“Дим Сам” бонд (Төсвийн алдагдал нөхөх)	161.2 сая ам.доллар	2015 он, 3 жил	7.5%
3	“Мазайлай” бонд (Төсвийн алдагдал нөхөх)	500 сая ам.дол	2016 он, 5 жил	10.875%
4	“Кредит Свисс” банк синдикат (Төсвийн алдагдал нөхөх)	250 сая ам.дол	2016 он, 5 жил	Libor+6.25%
5	“Хуралдай” бонд (МУХБ-ны 580 сая ам.долларын Евробондын дахин санхүүжилт, Засгийн газрын баталгаатай )	600 сая ам.дол	2017 он, 7 жил	8.75%
6	Гэрэгэ бонд (Чингис, Дим Сам бондын дахин санхүүжилт)	800 сая ам.дол	2017 он, 5.5 жил	5.625%
7	“Номад” бонд (Чингис, Мазаалай бондын дахин санхүүжилт)	600 сая ам.дол	2020 он, 5.5 жил	5.125%
8	Сенчири-2027 (Бондын дахин санхүүжилт)	1.5 тэрбум ам.дол	2021 он, 6 жил	3.5%
10	Сенчири-2031 (Бондын дахин санхүүжилт)	650 сая ам.дол	2023 он, 10 жил	4.45%

Монгол Улсын Засгийн газар 2018 онд Чингис бонд, Дим Сам бонд, 2021 онд Мазайлай бонд, “Кредит Свисс” банк синдикатын өрийг хуваарийн дагуу төлсөн. Монгол Улсын Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2019-2022 оны стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилтийг хангах, дунд хугацааны төлбөрийн дарамтыг бууруулах зорилгоор 2020 оны 09 дүгээр сарын 28-ны өдөр 600.0 сая ам.долларын

5.125 хувийн хүүтэй “Номад” бондыг арилжаалж, 2021 онд төлөгдөх 10.875 хувийн хүүтэй “Мазаалай” бонд, 2022 онд төлөгдөх 5.125 хувийн хүүтэй “Чингис” бондын тодорхой хэсгийг буцаан худалдаж авсан. Мөн “Мазаалай” бондын үлдэгдэл 132.6 сая ам.долларын үндсэн төлбөрийг улсын төсвөөс 2021 онд бүрэн төлж барагдуулсан байна.

Дахин санхүүжүүлсэн гадаад үнэт цаас, хүүгийн хувиар<sup>168</sup>



Түүнчлэн 2021 оны 07 дугаар сард “Сенчири” төслийн хүрээнд хугацаа тулаад байсан 2012 онд гаргасан “Чингис” бонд болон 2017 онд гаргасан “Гэрэгэ” бондын өр төлбөрийн дахин санхүүжилт хийж, өрийн зохицуулалтын арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн байна. 2031 он хүртэл Монгол Улсын Засгийн газар нийтдээ 2.6 тэрбум ам.долларын бондын эргэн төлөлтийг хийх хуваарьтай байна. Тухайлбал, 2023 оны 10, 12 дугаар сард Монгол Улсын Хөгжлийн банк 400 сая ам.долларын Евро бонд, 30 тэрбум иенийн Самурай бондыг тус тус эргэн төлөх хуваарьтай байгаа бол Засгийн газар 2024 онд Хуралдай бондын 391 сая ам.доллар, 2026 онд Номад бондын 600 сая ам.доллар, 2027 онд Сенчюри-2027 бондын 500 сая ам.доллар, 2028 онд Сенчюри-2028 бондын 650 сая ам.доллар, 2031 онд Сенчюри-2031 бондын 500 сая ам.долларын эргэн төсөлтийг тус тус хийхээр байна.

**Засгийн газрын өрийн баталгаа**

“Засгийн газрын өрийн баталгаа” нь баталгаа гаргуулагч зээллэгийн

төлбөрийн үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй болсон тохиолдолд төлбөрийг баталгаа гаргуулагчийн өмнөөс төлж барагдуулахаар Засгийн газрын хүлээсэн үүрэг бөгөөд улсын төсөвт учирч болзошгүй өр төлбөрт хамаарна. Засгийн газрын өрийн баталгаатай зээллэгийн төлбөрийг Хөгжлийн банк, “Эрдэнэс Монгол” ХХК зэрэг зээл авсан байгууллагууд эргэн төлөлтийн хуваарийн дагуу гүйцэтгэж байна. Монгол Улсын Хөгжлийн банк 2014 оны 01 сарын 06-ны өдөр Японы зах зээл дээр 30.0 тэрбум иений “Самурай” үнэт цаасыг 10 жилийн хугацаатай, жилийн 1.52 хувийн хүүтэй арилжаалсан бөгөөд Засгийн газрын 2013 оны 417 дугаар тогтоолоор Засгийн газар баталгаа гаргасан. Гэрээний дагуу “Самурай” үнэт цаасны үндсэн төлбөрийг 2023 оны 12 дугаар сард 714.5 тэрбум төгрөгтэй тэнцэх иений төлбөрийг төлөх хуваарьтай байна.

“Эрдэнэс монгол” ХХК-д гаргасан Засгийн газрын баталгаа 2031 онд бүрэн төлөгдөх хуваарьтай байна. Азийн хөгжлийн банкнаас авч буй

<sup>168</sup> Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2023-2025 оны стратегийн баримт бичиг

хөнгөлөлттэй техник туслалцааны зээл “Эрдэнэс Монгол” ХХК 2016 оны 4 дүгээр сарын 1-ний өдөр 35.0 сая ам.долларын либор (6 сар) +0.6 хувийн хүүтэй, 15 жилийн хугацаатай зээлийг Азийн хөгжлийн банкнаас авсан бөгөөд Засгийн газрын 2016 оны 138 дугаар тогтоолоор Засгийн газрын баталгаа гаргасан. Зээлийн үлдэгдэл 2023 оны хагас жилийн байдлаар 29.6 тэрбум төгрөгтэй тэнцэж байгаа бөгөөд 2031 онд зээл төлөгдөж дуусна. Улсын төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй 10 концессын гэрээний үлдэгдэл 2022 онд 463.5 тэрбум төгрөгтэй тэнцэж байгаа бол орон нутгийн төсвөөс

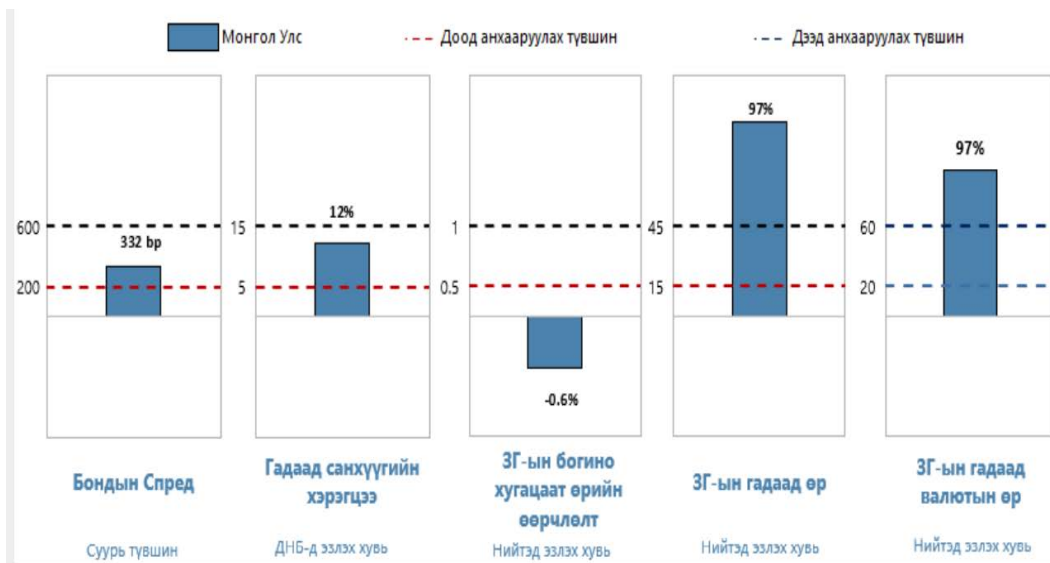
эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй 3 концессын гэрээний хүрээнд 0.4 тэрбум төгрөгтэй тэнцэж байсан бол 2023 оны эхний хагас жилийн байдлаар 342.8 тэрбум төгрөгтэй тэнцэж байна.

### Өрийн эмзэг байдлын шинжилгээ

Монгол Улсын өрийн эмзэг байдлыг одоогийн тоон мэдээлэлд үндэслэн үнэлбэл бондын өгөөжийн зөрүү, гадаад санхүүжилтийн хэрэгцээ, Засгийн газрын богино хугацаат өрийн жилийн өөрчлөлт, Засгийн газрын гадаад өр болон Засгийн газрын гадаад валютаарх өр зэрэг 5 үзүүлэлтийн 2 нь анхааруулах дээд түвшнээсээ давсан байна.

зураг 5

Өрийн эмзэг байдлын шинжилгээ<sup>169</sup>



Засгийн газрын үнэт цаасыг олон улсын зах зээл дээр амжилттай арилжаалах, хүүгийн түвшнийг доогуур тогтооход тухайн үеийн дэлхийн зах зээлийн нөхцөл байдлаас гадна үнэт цаас гаргагч орны зээлжих зэрэглэл чухал нөлөөтэй байдаг. Монгол Улсын зээлжих зэрэглэлийг “Мүүдис”

агентлаг 2019 онд “В3, хэтийн төлөвийг тогтвортой”, “Фитч” агентлаг “В, хэтийн төлөвийг тогтвортой”, “Эс энд Пи” агентлаг “В+, хэтийн төлөвийг тогтвортой” хэмээн үнэлж байсан бол 2020, 2021 онд зэрэглэл тогтоогч байгууллага тус бүрийн үнэлгээгээр зээлжих зэрэглэл “тогтвортой” хэвээр байв. 2023 онд “Эс энд Пи” агентлаг

<sup>169</sup> Монгол Улсын 2024 оны төсвийн баримт бичиг





Монгол Улсын зээлжих зэрэглэлийн үнэлгээг “В, төлөвийг тогтвортой” гэж үнэлсэн байна.

Судлаачид ДНБ-д нийт гадаад өрийн эзлэх жин 60 хувиас хэтэрвэл улс төр, эдийн засгийн хувьд хараат байдалд орох аюултай талаар судалгаа хийсэн байдаг. Европын холбооны болон хөгжингүй орнуудын хувьд өрийн босго утга 90-100 хувь, Засгийн газрын гадаад өрийн хэмжээ ДНБ-ний 70-80 хувиас давсан тохиолдолд эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөөтэй, харин хөгжиж буй орнуудын хувьд засгийн газрын нийт өрийн хэмжээ ДНБ-ний 40-50 хувиас давсан тохиолдолд эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөөтэй гэж үздэг.

Манай улсын секторын гадаад өрийн ДНБ-д эзлэх хувь 2016 оны эцэст өндөр түвшинд хүрч, өрийн дефолтын асуудал яригдаж эхэлсэн. Нийт өрийн бүтцэд гадаад валютаар илэрхийлэгдэх өр давамгайлж байгаа нь хөгжиж буй орны нийтлэг шинж юм. Нийт гадаад өр, экспортын харьцаа 2016 онд 439 хувьд хүрч, түүнээс хойш буурч байсан бол 2020 оны эцсийн байдлаар 425 хувьтай байна. Хоёр жилийн экспортын орлогоос давсан, харьцангуй богино хугацааны гадаад өртэй гэдэг нь том эрсдэл юм.<sup>170</sup> 2020 оны жилийн эцсийн ханшаар (ДНБ 36.9 их наяд төгрөг, долларын ханш 2734.33 төгрөг) тооцож үзвэл нийт гадаад өр ДНБ-ний 227 хувь, Засгийн газрын өр ДНБ-ний 57 хувьтай тус тус тэнцэж байна. Энэ харьцаа бага зэрэг буурах хандлагатай байгаа ч анхаарах шаардлагатай асуудлууд байсаар байна. Хэрэв манай улсын ДНБ төлөвлөсөн хэмжээнд хүрэхгүй, Засгийн газар нэмж гадаадаас зээл авсаар байвал ДНБ-д Засгийн газрын гадаад өрийн эзлэх жин улам өсөх болно.

<sup>170</sup> Д.Ган-Очир. Монголын эдийн засгийг тогтворжуулах бодлогын эрэлт, 2022

**Өнөөдөр манай улс гадаад улсаас ихээхэн хэмжээний зээл авч ашиглаж байгаа ч зээлийн ашиглалтын үр өгөөж ямар байгаа, гадаадын зээл эдийн засгийн өсөлт, өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлж чадсан эсэхийг үнэлэх шалгуур, шаардлагаа бүрэн тодорхойлж чадаагүй байна. Энэ нь гадаадын зээлийг үр ашигтай зарцуулах, орлогын эх үүсвэр бий болгох салбарт чиглүүлэх, эргэж төлөгдөх тооцоотой тусгах асуудал шийдвэрлэгдэж чадаагүй байгааг илтгэж байна. Энэ байдал удаан хугацаанд үргэлжилбэл манай улс гадаад өрийн дарамтад орж, гадаад улс орны шахалт, хараат байдалд орж болзошгүй байна.**

Олон улсын практикт Засгийн газрын өрийг бууруулах практик байдаг ба улсын өрийг шинэ зээллэг гаргах замаар хуучин өрийг төлөх, өмнө гаргасан зээллэгийн үйлчлэх хугацааг сонгох, өмнө гаргасан хэд хэдэн зээллэгийг нэг шинэ зээллэгт нэгтгэх, улсын өрийг хүчингүй болгох, зээлийн өрөө хугацаандаа төлөх зэрэг аргаар зохицуулна. Гадаад өрихтэй, өрөө төлөх хугацаа хэтэрсэн тохиолдолд тухайн улс олон улсын санхүүгийн байгууллага, тухайлбал Лондонгийн клуб, Парижийн клубын тусламжтайгаар өөрийн өрийг ханшилж худалдаж авах, зарах, өрийн ихэнх хэсгийг урт хугацааны облигацад шилжүүлэх, гадаад худалдааны гэрээ, хэлэлцээрт өөрчлөлт оруулах, цаашилбал өөрийн нутаг дэвсгэр дээрх өмч хөрөнгө, ашигт малтмалын орд газрыг зээлийн болзол тогтоон урт хугацаагаар түрээслүүлэх зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлдэг байна. **Дээрх байдлаар гадаад улс орон, олон улсын санхүүгийн байгууллага нь аажмаар өрийн дарамтад орсон улс орны өмч хөрөнгө, байгалийн**

## **баялгийн эзэн болон хувирч, өндөр ашиг орлого олдог байна.**

Нөгөө талаас өндөр хөгжилтэй орнуудын Засгийн газар, хувийн хэвшил ч бусад орон, Олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагаас сая, тэрбумаар зээл авдаг. Энэ бол олон улсын практикт байдаг зүйл ч тэд зээлийг нарийн тооцоо, хяналттай, эргэж төлөгдөх эх үүсвэрийг урьдчилан нарийн тооцоолж авч ашигладаг. Бид зээлийг юунд зарцуулах вэ, эргэн яаж төлөх вэ, үр ашиг нь ямар байна гэдгийг л маш сайн тооцож бодох хэрэгтэй. Дээр дурдсан бүхнээс авч үзвэл манай улсын гадаадын зээлийн ашиглалт, үр өгөөжийг сайжруулах, өрийн хэмжээг бууруулах талаар төрийн цэгцтэй бодлого дутагдаж, зээлийн ашиглалт, үр өгөөж, түүний удирдлага хангалтгүй түвшинд байна. Иймд үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын үүднээс гадаадын зээлийн бодлогод дараах асуудлыг тусгах нь зүйтэй. Үүнд:

1. Үндэсний аюулгүй байдал, эдийн засгийн аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдуулан гадаад өрийн удирдлагыг боловсронгуй, үр дүнтэй болгох, гадаад улс орон, олон улсын байгууллагаас хэт их өрийн дарамтад орохоос урьдчилан сэргийлэх, нэг улс, олон улсын байгууллагын эзлэх хувь хэмжээг нийт зээлийн гуравны нэгээс ихгүй байлгах аар хуульчлан тогтоох,
2. Гадаад өрийг оновчтой үр дүнтэй хуваарилах, ашиглах, хяналт тавих эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох, Өрийн удирдлагын тухай хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой журмуудыг шинэчлэн батлах, холбогдох нэмэлт өөрчлөлт оруулах,
3. Өрийг шийдвэрлэх түр хугацааны арга хэмжээний оронд байнгын бүтцийн шинэчлэл хийхэд чиглэсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх, эдийн

засгийн чадавхийг дээшлүүлэх, монгол хүний оюуны чадавхийг нэмэгдүүлэх хүчин зүйл болгоход анхаарах, үндэсний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт дэвшилтэт, өндөр технологийг нэвтрүүлэх, экспортын шинэ эх үүсвэрийг бий болгоход илүүтэй чиглүүлэх, зээлийг эргэн төлөх эх үүсвэр бий болгох салбарт ашиглах,

4. Засгийн газрын гадаад зээл, бондын хөрөнгийг эдийн засгийн өсөлт, өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэхэд зарцуулсан эсэхийг шалгах хэмжүүр тогтоож, хэрэгжүүлэх,

5. Өрийг удирдах, мониторинг хийх, ил тод тайлагнах институцийг бэхжүүлэх, эдийн засагт оруулах үр өгөөжийг дээшлүүлэх, үр дүн, үр ашигтай холбоотой урамшуулал, хариуцлага тооцох, эргэн төлөгдөх нөхцөлийг хангахад чиглэсэн төлөвлөлт, зохион байгуулалт, хэрэгжүүлэлт, хяналт, шалгалтын тогтолцоог хөгжүүлэх зэрэг асуудалд анхаарал хандуулж ажиллах шаардлагатай юм.



## Эх сурвалж

- Г.Амартүвшин, О.Энхбаатар, Э.Урангоо. Санхүүгийн системийн эрсдэлийн зураглал, Монгол банк, Судалгааны товхимол-16, 2021
- Д.Ган-Очир. Монголын эдийн засгийг тогтворжуулах бодлогын эрэлт, 2022
- Оюунцацрал, Б.Мөнхзаяа, Н.Мөнхжаргал, Д.Энхзаяа. Гадаад өрийн дарамт, эдийн засагт учирч болох эрсдэлүүд, бодлогын зөвлөмж, Монгол банк, Судалгааны товхимол, 2015
- Д.Тунгалаг. Монгол Улсын эдийн засгийн аюулгүй байдлын онол, практикийн зарим асуудал, 2022
- Засгийн газрын өрийн статистик товхимол, 2023 оны 2 дугаар улирал
- Засгийн газрын өрийн удирдлагын 2023-2025 оны стратегийн баримт бичиг
- Монгол банк, Монгол Улсын зээлжих зэрэгэлэл, түүний ач холбогдол, тооцох аргачлал, 2018
- Монгол банк, Санхүүгийн тогтвортой байдлын тайлан, 2023.09
- Монгол Улсын 2024 оны төсвийн тухай хуулийн төсөл, 2023 он
- Б.И.Алехин. Государственный долг, 2007
- Laura Luehrmann Comparative Politics of the third world, 2003
- Brent Scowcroft The global economic crisis, 2009
- [www.imf.org](http://www.imf.org)
- [www.mongolbank.mn](http://www.mongolbank.mn)
- [www.1212.mn](http://www.1212.mn)

## ТӨРИЙН НУУЦАД ХАМААРУУЛЖ БОЛОН НУУЦАЛЖ БОЛОХГҮЙ МЭДЭЭЛЭЛ, ТҮҮНИЙГ МОНГОЛ УЛСАД ХУУЛЬЧЛАХ ШААРДЛАГА

*Үндэсний Тагнуулын Академийн багш, доктор, дэд профессор Б.Батхишиа*

### Хураангуй

Тус өгүүлэлд төрийн нууцад хамааруулж болон нууцалж болохгүй мэдээллийг хуульчилсан гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалт, түүний үндэслэлд шинжилгээ хийж, Монгол Улсад хуульчлах хэрэгцээ шаардлага, арга замын талаар авч үзэв.

### Summary

The article analyzes the legal regulation of foreign countries that legalize information classified as state secrets non confidential information its rationale and need and ways legalize it in Mongolia.

**Түлхүүр үг:** Төрийн нууц, төрийн нууцад хамааруулж болон нууцалж болохгүй мэдээлэл, үндэсний аюулгүй байдал.

**Keywords:** State Secrets, Information Not Subject to be Referred as State Secrets and Classified, National security.

Ардчилсан орнуудад мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулахад баримтлах нэг гол шалгуур нь ямар ч тохиолдолд төрийн нууцад хамааруулах болон нууцалж болохгүй мэдээллийг хуулиар тогтоох явдал болж байна. Ийм мэдээллийг тогтоох нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах болон хүний мэдээллийн эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх ашиг сонирхлын тэнцвэрт байдлыг хангахтай шууд холбоотой юм. Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсад Байгууллагын нууцын тухай хуульд байгууллагын нууцад нууцалж болохгүй мэдээлэл<sup>171</sup>, Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд нийтэд нээлттэй байх мэдээллийг<sup>172</sup> заасан бөгөөд эдгээр нь тухайн байгууллагын болон албаны нууцад хамаарах

<sup>171</sup> Байгууллагын нууцын тухай Монгол Улсын хуулийн 6 дугаар зүйл.

<sup>172</sup> Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай Монгол Улсын хуулийн 8 дугаар зүйл.

мэдээллийг тогтоохтой холбоотой харилцаанд хамаардаг. Харин тусгайлан төрийн нууцад хамааруулж, эсхүл нууцалж болохгүй мэдээллийг тогтоосон эрх зүйн зохицуулалт аль ч хуульд байхгүй байна.

Нийтэд тогтсон ойлголтоор бол Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийг жагсаан заасан учир уг жагсаалтад хамааруулаагүй л бол бүгд ил мэдээлэл гэж үздэг бөгөөд төрийн нууцад хамааруулж болохгүй мэдээлэл гэж тусгайлан заах шаардлагагүй гэдэг. Гэтэл хуульд заасан төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн жагсаалт нь агуулгын хувьд ихээхэн өргөн хүрээтэй, тэдгээрийг албан тушаалтан янз бүрээр тайлбарлаж, үндэсний аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй гэх “алимгүй”



шалтгаанаар ч мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулж, нууцлах буюу төрийн нууцыг хавтгайруулан тогтоох эрсдэлтэйг төдийлэн анзаардаггүй. Өмнөх социалист тогтолцооны үед дан ганц энэ шалгуураар буюу улсын аюулгүй байдалтай холбоотой л бол ямар ч мэдээллийг нууцлах боломжтой, нууцалж байсан.

Төрийн нууц нь үндэсний язгуур ашиг сонирхлоос урган гарсан, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах нэг чухал хэрэгсэл болохын хувьд түүнийг тогтоох асуудал нь үндэсний аюулгүй байдалтай холбогдох нь зайлшгүй бөгөөд ерөөсөө төрийн нууцыг тодорхойлох гол шинж ч энэ юм. Гэхдээ зөвхөн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах шалгуураар төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийг тогтооно гэж үзэх нь ерөөсгөл ойлголт бөгөөд ардчилсан, хүмүүнлэг нийгмийн шаардлагад нийцэхгүй.

Төрийн болон албаны нууцын тухай Монгол Улсын хуулийн 4 дүгээр зүйлд төрийн нууцад мэдээллийг хамааруулах, нууцлахад баримтлах үндсэн зарчмуудыг хуульчилсны дотор “үндэслэлтэй байх” зарчмыг онцлон тусгасан. Хуульд энэхүү зарчмыг зөрчиж буюу төрийн нууцад хууль бусаар мэдээллийг хамааруулах, эсхүл нууцлахыг хориглосон боловч ямар мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулсан, нууцалсан тохиолдолд хууль бус гэж үзэх нь тодорхой бус байдаг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн нууцыг тогтоох ажиллагааг зөвхөн нэг тал болох төрийн байгууллага, албан тушаалтан хэрэгжүүлдэг, тэдгээр нь санаачилгаараа мэдээллийг тогтоох, нууцлах боломжтой нөхцөлд төрийн нууцыг үндэслэлтэй тогтоох, нууцлах болон ил, нээлттэй байх мэдээллийн тэнцвэрт байдлыг хангах шалгуур, эрх зүйн зохицуулалт байхгүй тохиолдолд

нууцыг “хавтгайруулан” буюу өргөн хүрээтэйгээр тогтоох боломж байсаар байх болно. Өнөөдөр амьдрал дээр иргэд төрийн нууцад хамааруулсан мэдээлэлд эргэлзээтэй ханддаг ч түүнийг шийдвэрлэх гарц, боломж байхгүй байгаа нь үүнтэй холбоотой.

Иймээс төрийн нууцад хамааруулах, нууцлах мэдээллийг тогтооход үндэсний аюулгүй байдлын шалгуураас гадна өөр шалгуур, зохицуулалт байх шаардлага үүсдэг бөгөөд үүнийг ардчилсан орнуудад ямар ч тохиолдолд, аливаа хэлбэрээр хязгаарлаж болохгүй мэдээлэл буюу төрийн нууцад хамааруулж, нууцалж болохгүй мэдээллийг хуулиар тогтоох замаар шийдвэрлэдэг. Өөрөөр хэлбэл, төрийн нууцыг үндэслэлтэй тогтоох, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах болон хүний мэдээллийн эрх чөлөөг хэрэгжүүлэх ашиг сонирхлын тэнцвэрт байдлыг хангах гол хөшүүрэг, эрх зүйн зохицуулалтын нийтлэг жишиг нь төрийн нууцад хамааруулж, нууцалж болохгүй мэдээллийг хуульчлах явдал болж байна.

Гадаад орнуудын төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжид шинжилгээ хийж үзэхэд, эрх зүйн бүл, тогтолцооноос үл хамааран дийлэнх оронд ил байх буюу төрийн нууцад хамааруулах болон нууцлахыг хориглосон мэдээллийг төрийн нууцын тухай болон мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульдаа тусгасан байдаг. Тэдгээрт дараах мэдээллийг заасан нь нийтлэг юм. Үүнд:

- хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах үүрэг хүлээлгэсэн хууль, эрх зүйн бусад акт;
- гэмт хэргийн нөхцөл байдлын тухай (Азербайжан, Кыргызстан, Латви, ОХУ, Украин);
- улсын эдийн засгийн нөхцөл байдал, төсвийн орлого, зарлага, гүйцэтгэл, хүн амын амьдралын түвшний тухай (Латви);

- улсын алт, валютын нөөцийн хэмжээ (ОХУ, Казахстан);
- нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн төлөв байдлын тухай (Тажикистан, Латви);
- хүн амын аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд аюул занал учруулах гамшиг, сүйрэл, байгалийн аюултай үзэгдэл болон бусад онцгой нөхцөл байдлын тухай (Азербайжан, Кыргызстан, Латви, ОХУ, Тажикистан, Туркменистан, Узбекистан);
- хүрээлэн байгаа орчны төлөв байдал, хүн амд үзүүлж байгаа нөлөөллийн тухай (Азербайжан, Кыргызстан, ОХУ, Украин);
- төрөөс иргэн, байгууллага, аж ахуйн нэгж, албан тушаалтанд олгосон онцгой эрх дарх, хөнгөлөлт (Азербайжан, Кыргызстан, Латви, ОХУ);
- хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн үйл баримт (Азербайжан, Кыргызстан, Латви, ОХУ Туркменистан);
- төрийн өндөр албан тушаалтны эрүүл мэндийн байдлын тухай (Азербайжан, Латви, ОХУ);
- төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааны тухай мэдээлэл (АНУ, Азербайжан, Кыргызстан, Латви, Молдав, ОХУ, Польш, Украин Унгар, ХБНГУ).

Дээрх мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах, нууцлахыг хориглосон нь зохих үндэслэлтэй юм.

Ардчилсан нийгэмд хүн, түүний үндсэн хуулиар баталгаажуулсан эрх, эрх чөлөө дээд үнэт зүйл болохын хувьд түүнийг зөрчсөн тухай аливаа үйл баримт нийтэд нээлттэй, чөлөөтэй олж мэдэх, үнэлэлт, дүгнэлт өгөх боломжтой байх ёстой. Энэ шаардлагын дагуу хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчлийн тухай мэдээллийг олон нийтээс нууцлахыг

хориглодог байна.

Осол, сүйрэл, байгалийн аюултай үзэгдэл болон бусад онцгой нөхцөл байдал, хүрээлэн буй орчны төлөв байдал, тэдгээрээс хүн, нийгэмд үзүүлж болзошгүй сөрөг нөлөөний тухай мэдээллийг ил байлгах нь хүний амьд явах, эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхтэй шууд холбогддог. Хүн өөрийнх нь болон бусдын амь бие, эрүүл мэндэд аюул занал учруулах осол, сүйрэл, байгалийн аюултай үзэгдэл, бусад онцгой нөхцөл байдал үүссэн тухай, амьдрах орчны (хөрс, ус, агаар) бохирдол, ялангуяа хүний зохисгүй үйл ажиллагааны улмаас үүсч байгаа бохирдол, түүний хор хөнөөл, болзошгүй үр дагаврын тухай болон энэ талаар төр, засгаас авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний талаар үнэн бодитой мэдээллийг цаг тухайд нь мэдсэнээр аюулгүй байдлаа хангах, хамгаалах арга хэмжээ авах боломжтой болно. Хуучин ЗХУ-ын үед Украины нутаг дэвсгэрт байрлах Чернобылийн атомын цахилгаан станцад 1986 онд гарсан ослын тухай мэдээллийг тухайн үеийн эрх баригчид дэлхий нийтээс төдийгүй улсынхаа иргэдээс нууцалж, хугацаа алдсаны улмаас олон иргэн цацраг идэвхит бодисын хор хөнөөлд өртөж амь нас, эрүүл мэндээрээ хохирсон түүх бий. Энэхүү аймшигт түүхэн сургамжаас үндэслэн ОХУ Төрийн нууцын тухай хуульдаа ийм төрлийн мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах болон нууцлахыг хориглосон заалт оруулжээ. Осол, сүйрэл, байгалийн аюултай үзэгдэл болон бусад онцгой нөхцөл байдлын тухай мэдээлэл байхгүй, эсхүл түүнийг хааж хязгаарлах тусам иргэдэд эргэлзээ, төөрөгдөл үүсгэж, төр засгийг шүүмжлэх, эсэргүүцэх сэдэл бий болгодог. БНХАУ-д 2020 онд шинэ төрлийн коронавирусын





цар тахал гарч эхлэх үед Ухань хотын эмнэлгийн эмч Ли Вэнлян анх мэдэж, олон нийтэд анхааруулахыг оролдсон боловч төр, засгийн холбогдох байгууллагууд Ли Венлян эмчид худал мэдээлэл тараасан гэж шийтгэн, энэ тухай мэдээллийг олон нийтээс нууцалсан тул иргэд эхэн үедээ юу болж байгааг ч мэдээгүй гэдэг. Үүний улмаас (мэдээллийг нуун дарагдуулсны улмаас) цар тахлаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг цаг тухайд нь авч чадаагүй хугацаа алдаж, олон хүн амь нас, эрүүл мэндээрээ хохирсны дараа хятадын иргэд Засгийн газраа хүчтэй шүүмжлэн эсэргүүцэж байсныг бид мэднэ. Монгол Улсад үүнтэй адил КОВИД-19 халдварт цар тахлын дэгдэлтийн үед цар тахлын нөхцөл байдлын тухай болон төрийн холбогдох байгууллагаас авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний тухай зарим мэдээлэл нийтэд хязгаарлагдмал байсантай холбоотойгоор иргэдээс шүүмжлэх, эсэргүүцэх явдал гарч байсныг санаж байгаа байх. Ийм учраас дээрх нөхцөл байдал үүсэн тохиолдолд мэдээллийг нууцлах, хязгаарлахгүй байх, иргэдээ мэдээллээр хангаж байдаг эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн байх ёстой. Гэтэл манай улсын Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд “улсын батлан хамгаалах, эдийн засагт чухал ач холбогдол бүхий үйлдвэр, онц чухал объектод гарсан гэмт халдлага, осол, сүйрэл, онцгой нөхцөл байдлын үед эрх бүхий байгууллагаас авч хэрэгжүүлж байгаа ажил, арга хэмжээ, түүнтэй холбоотой мэдээллийн нууцалбал зохих хэсэг”<sup>173</sup>-ийг төрийн нууцад хамааруулахаар зааж, “мэдээллийн нууцалбал зохих хэсэг” хэмээн яг ямар мэдээлэл нь нууцад хамаарахыг тодорхойлоогүй орхисон нь нууцлах шаардлагагүй мэдээллийг олон

<sup>173</sup> Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.1.3 заалт.

нийтээс нууж хязгаарлах боломжийг бүрдүүлж байна.

Бусад оронд улсын эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдлын тухай, ялангуяа төсвийн орлого, зарлага, өр, зээл, алт, валютын нөөцийн тухай мэдээлэл нь эдийн засгийн аюулгүй байдалтай холбоотой боловч нууцалснаас илүү нийтэд ил байх ашиг сонирхол нь давамгайлдаг гэж үзэж байна. “Алт болон валютын нөөцийн тоо хэмжээний тухай мэдээлэл эдийн засгийн аюулгүй байдалд ямар ч нөлөө үзүүлдэггүй бөгөөд дэлхийн нэг ч улс ийм мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулдаггүй.”<sup>174</sup> Алт, валютын нөөцийн хэмжээ нь үндэсний валютын тогтвортой байдлыг үнэлэх гол суурь бол, өр зээлийн хэмжээ нь улсын эдийн засгийн бодит нөхцөл байдлыг, төсвийн орлого, зарлага нь төсвийн тэнцвэрт байдлыг харуулдаг. Эдгээрийг нуун далдалсан тохиолдолд нийгмийн хөгжилд сөргөөр нөлөөлж, улмаар эдийн засгийн хямралд ч хүргэх үр дагавартай байна. Харин энэ талаар Төрийн болон албаны нууцын тухай Монгол Улсын хуульд эсрэгээрээ “Засгийн газар, Төв банкнаас гадаад улс, олон улсын байгууллагатай санхүүгийн салбарт хамтран ажиллах болон өр, зээл, тусламжтай холбоотой гэрээ, хэлэлцээрийн төсөл”<sup>175</sup>-ийг төрийн нууцад хамааруулахаар заажээ. Эдгээрээс ялангуяа “өр, зээлтэй холбоотой гэрээ, хэлэлцээрийн төсөл”-ийг төрийн нууцад хамааруулсан нь эргэлзээтэй юм. Засгийн газар, төв банкнаас гадаад улс, байгууллагатай байгуулах “өр, зээл, тусламжтай холбоотой гэрээ хэлэлцээрийн төсөл”-ийг нууцад хамааруулсан нь эдийн засгийн аюулгүй байдалтай холбогдож

<sup>174</sup> Сумин А.А. Комментарий к Закону Российской Федерации “О государственной тайне”. М., 2001. стр. 34

<sup>175</sup> Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.1.2 заалт.

болох ч төслийг нууцалж, олон нийтээс далд, хяналтгүй байгуулах нь эсрэгээрээ илүү аюул занал учруулж болзошгүй. Гадаад улс, олон улсын байгууллагаас зээл авах нь улсын эдийн засгийн бодит нөхцөл байдлыг илтгэх нэг үзүүлэлт. Зээлийн гэрээ, хэлэлцээр байгуулснаар улс орон үүрэг, хариуцлага хүлээдэг бөгөөд үүргээ биелүүлэх боломжгүй буюу эрсдэлтэй гэрээ, хэлэлцээр байгуулсан бол үндэсний аюулгүй байдалд ч аюул учруулж болно. Үүний жишээнд Тажикстан улсыг дурдаж болох юм. Тус улс 2014 онд Хятадаас зээлж авсан их хэмжээний зээлийн төлбөрөө төлж чадаагүйгээс газар нутгийнхаа хэсгийг өгч, Хятадын Засгийн газар цэрэг, иргэдээ тус бүс нутагт оруулж эхэлсэн талаар олон улсад мэдээлэгдэж байсан. Тухайн үед Тажикстаны гадаад өрийн 50 гаруй хувийг зөвхөн БНХАУ-д төлөх өр бүрдүүлж, үндэсний аюулгүй байдалд аюул учруулахад хүрсэн байв. Хоёр улсын хооронд газар нутаг шилжүүлсэн гэрээ одоо хүртэл нууцлагдсан хэвээр байгаа. Түүний дараа Шри Ланк улс БНХАУ-д төлөх нэг тэрбум ам.долларын өрөө хугацаандаа төлж чадаагүй учир тус улсын усан боомт хятадын компаний эзэмшлийнх болсон, Африк тивийн Жибоути улс Хятадаас зээлсэн өрийнхөө улмаас тус улсад усан боомтоо алдсан талаар мэдээлэл цацагдсан.<sup>176</sup> Хамгийн сүүлийн мэдээллээр (2022.04.13) Шри Ланкийн Засгийн газар дампуурлаа зарлаж, олон улсын эргэн төлөлтөө түр зогсоосноо мэдэгдээд байна. Шри Ланкийн төрийн тэргүүн, банкны үе үеийн дарга нар иргэдээс санхүүгийн асуудлаа нуун дарагдуулж байсан нь тодорхой болж байна.<sup>177</sup> Ноцтой

<sup>176</sup> “Хятадын өрийн занганд орсон НАЙМАН улсын тоонд МОНГОЛ багтжээ.” [www.shuud.mn/a/494661](http://www.shuud.mn/a/494661)

<sup>177</sup> “Sri Lanka declares bankruptcy” [www.dailyftpaper.com/pressreader.com/daily-ft/202220413/textview](http://www.dailyftpaper.com/pressreader.com/daily-ft/202220413/textview), “Шпу

үр дагавар бүхий зээлийн гэрээ, хэлэлцээрийн талаарх мэдээллийг олон нийтээс нуун дарагдуулснаар дээрх эмгэнэлт нөхцөл байдалд хүргэсэн туршлага байхад манай улсад хуулиар ийм үр дагавартай мэдээллийг үндэслэл тодорхойгүй нууцлахаар заасан явдалд анхаарах ёстой.

Онцгой эрх дарх нь дур зоргоороо байдлыг өөгшүүлдэг учраас төр, засгаас иргэн, албан тушаалтанд олгосон онцгой эрх дарх, хангамж, хөнгөлөлтийн тухай мэдээллийг нууцлахыг хориглож байна. Монгол Улсын түүхэнд 1930-аад оны үед “Онцгой бүрэн эрхт комисс” гэж шүүхийн бус байгууллага байгуулан мөрдөн шалгах, шүүн таслах онцгой эрх олгож, олон мянган иргэнд хууль, шүүхээс гадуур, дур зоргоор цаазаар авах, хорих ял оногдуулж байсан гашуун түүх бий. Төр, засгийн албан тушаалтны хууль бус үйл ажиллагааны тухай мэдээлэл ил байх баталгааг бүрдүүлэхгүйгээр төр, засгийн үйл ажиллагаанд иргэд хяналт тавих, хариуцлага тооцох тухай асуудал яригдахгүй. Иргэдийн хяналт бол төр, засгийн албан тушаалтан хууль бус үйл ажиллагаанаас татгалзах, урьдчилан сэргийлэхэд нөлөөлөх чухал хүчин зүйл бөгөөд түүний урьдач нөхцөл нь мэдээллээр хангагдсан байх явдал юм. Энэхүү үндэслэлээр улс орнууд төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагааны тухай мэдээлэл ил байхыг шаардаж байна.

Гэмт хэргийн нөхцөл байдлын тухай мэдээллийг нууцлах нь хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчлийг нуун дарагдуулах, түүнчлэн иргэд төр, засаг гэмт хэрэгтэй тэмцэх үүргээ хэрэгжүүлж чадаж байгаа эсэхэд хяналт тавих боломжгүй болгодог. Гэмт хэргийн нөхцөл байдлын тухай мэдээлэл нь хүний эрх, эрх чөлөөг хангахтай ч холбоотой.

Ланка дампуурлаа зарлаж, хандив гуйж эхэллээ” [www.news.mn/r/25446719](http://www.news.mn/r/25446719)



Төрийн өндөр албан тушаалтны эрүүл мэндийн байдлын тухай мэдээлэл ил байх нь тухайн албан тушаалтан хүлээсэн үүргээ гүйцэтгэж байгаа эсэхэд олон нийт хяналт тавих, үнэлж дүгнэх гол нөхцөл юм. Нөгөө талаас, төрийн өндөр албан тушаалтан бусдын хараат байдалд орсон (барьцаалагдсан, хоригдсон гэх мэт), нас барсан, эсхүл бусад шалтгаанаар эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх боломжгүй байдалд орсон үед хэн нэгэн этгээд түүний өмнөөс шийдвэр гаргаж, төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар хэрэгжүүлэхээс урьдчилан сэргийлэхэд чухал үүрэгтэй. Түүнчлэн энэ тухай мэдээлэл нээлттэй байх нь иргэний сонгох, сонгогдох, төрийг удирдах үйл хэрэгт шууд болон шууд бусаар оролцох эрхтэй холбогддог. Гэтэл манай улсад “хуулиар төрийн тусгай хамгаалалтын нэгдүгээр зэрэглэлээр хамгаалуулж байгаа албан тушаалтны эрүүл мэндийн байдлын тухай мэдээлэл”<sup>178</sup> нь төрийн нууцад хамааруулах мэдээлэлд орж байгаа нь ямар үндэслэлтэй нь тодорхойгүй байна.

“Ард түмэн төр, засгаа юу хийж байгааг мэддэг, төр засгийн албан ёсны байр суурийг хянах боломжтой байвал аливаа төр, засаг олон нийтийн өмнө хариуцлагатай байж чадна. Иргэд мэдээлэлтэй байснаар төрийг удирдах үйл хэрэгт оролцох, түүний үйл ажиллагаанд хяналт тавих, үзэл бодол санал, шүүмжээ төр, засагт илэрхийлэх зэрэг ардчилсан нийгмийн зарчмууд хэрэгжих боломжтой болно”<sup>179</sup>

Дээр дурдсанаас үзвэл, хуулиар төрийн нууцад хамааруулж, нууцалж болохгүй мэдээллийг тогтоох нь хүний

эрх, эрх чөлөө, нууцлах болон ил байх мэдээллийн тэнцвэрт байдлыг хангах, цаашлаад үндэсний аюулгүй байдалд өөрт нь чухал ач холбогдолтой юм. Ийм учраас Монгол Улсад төрийн нууцад хамааруулах болон нууцлахыг хориглох мэдээллийн жагсаалтыг хуульчлах нь нэн даруй шийдвэрлэх асуудал болж байна.

Гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалтаас үзвэл, төрийн нууцад хамааруулж болон нууцалж болохгүй мэдээллийг тодорхойлох үндсэн хоёр шалгуур илэрч байна. Үүнд:

- 1) нууцалснаар хүн, нийгмийн аюулгүй байдалд аюул занал учруулах бол;
- 2) төр засгийн нээлттэй, ил тод байдлыг хангах, түүнд олон нийт хяналт тавих боломжийг алдагдуулахад хүргэх зэрэг болно.

Дээрх шалгуурын дагуу болон гадаад орнуудад гарч байсан гашуун туршлага, сургамжийг харгалзан Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд дараах мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулж нууцлахгүй байхаар заах боломжтой юм. Үүнд:

- Хүний эрх, эрх чөлөөний зөрчлийн тухай;
- Осол, сүйрэл, байгалийн аюултай үзэгдэл болон бусад онцгой нөхцөл байдал, түүнээс хүн, нийгэмд үзүүлж болзошгүй сөрөг нөлөөний тухай;
- Хүрээлэн буй орчны төлөв байдлын тухай;
- Улсын эдийн засаг, нийгмийн нөхцөл байдлын тухай;
- Төр, засгаас тодорхой иргэн, албан тушаалтанд олгосон онцгой эрх дарх, хангамж, хөнгөлөлтийн тухай;
- Хууль бус үйл ажиллагаа, гэмт явдлын тухай;
- Төрийн өндөр албан тушаалтны эрүүл мэндийн байдлын тухай мэдээлэл.

<sup>178</sup> Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 13.1.1.ж заалт.

<sup>179</sup> Нээлттэй нийгэм форум. Төрийн нууцын өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь”. УБ., 2010, т. 10.

Үүний зэрэгцээ төрийн нууцад хамааруулах болон нууцлахыг хориглосон хэм хэмжээг сахиулах баталгааг хуулиар бүрдүүлэхгүйгээр хэрэгжихгүй тул төрийн нууцад мэдээллийг үндэслэлгүйгээр хамааруулсан, нууцалсан тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг давхар тогтоох шаардлагатай. Өнөөгийн байдлаар

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд тухайн хууль тогтоомж зөрчсөн этгээдэд эрүүгийн, зөрчлийн болон сахилгын хариуцлага хүлээлгэхээр заасан ч хуульд төрийн нууцад хамааруулж болон нууцалж болохгүй мэдээллийг тусгаагүй тул хэрэгжих боломжгүй байгаад анхаарах ёстой.

## Эх сурвалж

- *Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. 1992, №1*
- *Байгууллагын нууцын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 1995, №7*
- *Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 2022 №6*
- *Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. 2017, №25*
- *Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. “О государственной тайне”;*
- *Нээлттэй нийгэм форум. Иргэний мэдэх эрх ба төрийн нууцын зохицуулалт Судалгааны тайлан. УБ.2010;*
- *Нээлттэй нийгэм форум. Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь. Бодлогын судалгааны тайлан. УБ.2010;*
- *Монгол Улс болон гадаад орнуудын төрийн нууцтай холбоотой харилцааг зохицуулсан эрх зүйн баримт бичгийн судалгааны нэгдсэн тайлан, зөвлөмж. УБ.2013;*
- *Гадаад орнуудын төрийн нууцыг хамгаалахтай холбогдсон эрх зүйн зохицуулалт. УБ.2011;*
- *Сумин А.А. Комментарий к Закону Российской Федерации “О государственной тайне” М.2001;*
- *Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации. М.2001.*



3



**БУСАД АСУУДАЛ**



## “ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ЭРХ ЗҮЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ”

*ДХИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн  
Хувийн эрх зүйн тэнхимийн багш,  
ахлах дэслэгч С.Бямба-Эрдэнэ*

### Хураангуй

Төрийн албаны эрх зүйн шинэтгэлийн хүрээнд Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль, Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль болон Төрийн албаны тухай хуулийн зарим зүйл, заалт, Үндсэн хуулинд заасан тэгш эрх, эрхэлсэн ажил, албан тушаалын байдлаар төрийн албан хаагчдыг ялгаварлан гадуурхсан үзэл санааг агуулсан байгааг илэрхийлж, авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн төрийн албан хаагч ял шийтгэлээ эдэлж дууссаны дараа дахин төрийн албанд ажиллаж болох эсэх талаар уншигч та бүхэндээ би өөрийн судалсан сэдвийн хүрээнд энэхүү өгүүллийг хүргэж байна.

### Abstract

The Law on the Election of the Mongolian National Assembly in the framework of the legal reform of the civil service, Law on Presidential Elections of Mongolia, Law on the Election of Citizens' Representatives Meetings of Provinces, Capitals, Sums, and Districts and Some articles and provisions of the Civil Service Law, Expresses the idea of discrimination against civil servants based on equal rights, jobs and positions stipulated in the Constitution, I am bringing this article to you readers within the scope of my research on whether a public servant who has committed a crime of corruption or official crime can work again in the public service after serving his sentence.

**Түлхүүр үг:** Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, өршөөл, албан тушаал, тэгш эрх  
**Key words:** Corruption, official crime, amnesty, office, equal rights.

### Үндсэн хэсэг

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчид тавигдах нийтлэг шаардлага болох авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх гэсэн заалт нь улс төрийн албан тушаалтан болон төрийн үйлчилгээний албан тушаалтанд хамаардаггүй, Сонгуулийн тухай холбогдох хуулиудад авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдож

ял шийтгэл эдэлж байгаагүй хүн сонгуульд өрсөлдөх боломжийн талаар тусгасан байдаг боловч, сонгуульд өрсөлдөхөөр нэр дэвшүүлэх, мөн сонгуульд өрсөлдөх явцдаа авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн эсэх талаар Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдаж, сэжигтэн, яллагдагчаар татагдсан иргэнийг сонгуульд нэрээ дэвшүүлэх, нэр дэвшээд өрсөлдөх боломжийг хуульд хориглоогүйн

нийгмийн шударга ёс алдагдаж байгаагийн нэгэн илрэл болохын сацуу төрд итгэх ард түмний итгэлийг алдах нэгэн нөхцөл болно.

Аливаа хүн хорих ял эдлээд гарсны дараа хуульд заасан хугацаанд “ялтай байдал” үргэлжилдэг. Энэ нь зөвхөн хорих ял тэнсэн суллагдсан этгээд тодорхой хугацаагаар захиргааны хяналтанд байх үеийг л эрэлхийлдэг.

Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн болон Улсын их хурал, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай бие даасан 3 том хуульд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай үйлдлийг шүүхээр тогтоосон хүнийг сонгуульд нэрээ дэвшүүлэх сонгуульд өрсөлдөх боломжгүй байхаар нэр дэвшүүлэх нийтлэг журамдаа тус бүр тусгайлан заасан байдаг. Тухайлбал, 2019 онд батлагдсан Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.9 дэх хэсэгт “... Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглоно... гэж,

Мөн хуулийн 32 дугаар зүйлийн 32.3.11-т “...авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож байсан эсэх талаарх холбогдох байгууллагын лавлагаа...” гэж,

2020 онд батлагдсан Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 26.6 дэх хэсэгт “...Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглоно...” гэж,

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.7 дахь хэсэгт “...Гэмт хэрэг үйлдэж,

шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор ял эдэлж байгаа хүн нэр дэвшихийг хориглоно...” гэж,

Мөн хуулийн 28 дугаар зүйлийн 28.8 дахь хэсэгт “...Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглоно...”,

Мөн хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 31.2.10 дахь хэсэгт “...авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож байсан эсэх талаарх холбогдох байгууллагын лавлагаа...” гэж тус тус заасан байна.

*Тухайн нэр дэвшигч ямар ч гэмт хэрэг үйлдсэн байлаа ч ялгүй болсон бол сонгуульд нэр дэвшиж сонгуульд өрсөлдөөд ялсан тохиолдолд улс төрийн албан тушаалд томилогдон ажиллаж болохоор байна.*

Үүнээс үзвэл сонгуульд нэр дэвшигч Монгол улсын иргэн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн талаар Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдаж байх хугацаандаа сонгуульд өрсөлдөхөөр нэр дэвшиж болох боломж холбогдох Сонгуулийн тухай 3 хуулинд, сонгуульд өрсөлдөн ялж гарч ирвэл улс төрийн албан тушаалд томилогдож ажиллах боломж төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад байна. Энэ нь баг, хороо, сум, дүүрэг, аймаг, нийслэл, улсын их хурал зэрэг бүх шатны сонгуульд албан тушаалд нэр дэвшиж сонгуульд ялсан хүн ямар гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэлгүй болсноос үл шалтгаалан улс төрийн албан тушаалтан болох, авлига албан тушаалын гэмт хэрэгт шалгагдаж байсан ч бүх шатны засаг дарга, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын гишүүн, улсын их хурлын гишүүн болж ажиллаж болно гэсэн үг.

Мөн тухайн нэр дэвшигчийг авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй үндэслэлээр



Авлигатай тэмцэх газар мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулж, прокурор хяналт тавьж, шүүх гэм буруутай эсэх эцсийн шийдвэрийг гаргах хүртэл хэрэг хянан шийдвэрлэх хугацаанд сонгуульд өрсөлдөн ялсан иргэнийг улс төрийн албан тушаалд томилж ажиллуулж байгаад шүүх гэм буруутай байна гэж үзвэл албан тушаалаас огцруулах үндэслэл болох боловч тухайн Улсын их хурлын гишүүн, Ерөнхийлөгч, Аймаг, Нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын гишүүний оронд нөхөн томилгоо хийх шаардлага үүснэ. Үүнийг дагаад дахин сонгууль явуулахтай холбоотой зардал гарах, цаг хугацаа, төсөв мөнгө гээд улсын төсвийн мөнгийг үр ашиггүй зарцуулах үндэслэл болох магадлалтай байна. Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 22 дугаар зүйл Төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавих нийтлэг шаардлагын 22.1.3 дахь хэсэгт Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх гэж заасан нь авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлж байсан хүн төрийн тусгай болон төрийн захиргааны албанд ажиллаж болохгүйг тодорхой илэрхийлсэн боловч төрийн улс төрийн болон үйлчилгээний албанд ажиллаж болох эсэхийг нарийвчлан зааж тодорхойлоогүй, холбогдох хуулийг нарийвчлан зохицуулсан хуулийн зохицуулалт байхгүй. Ерөнхий ойлголтын хүрээнд гэмт хэрэгт холбогдож ял шийтгүүлсэн бол ял эдэлж дууссан байх ойлголтын хүрээнд хуулийг хэрэглэж байна.

### Тэгш байх зарчмын ойлголт:

Хүн бүр ижил үнэ цэнэтэй байж, адил хүндэтгэлийг хүлээнэ. Тэгш эрхийн тухай ойлголт анх эртний Грек, Ромын сэтгэгчдийн үзэл санаагаар

илэрч хожим XVII-XVIII зууны үеийн Франц, Америкийн хувьсгалаар улам тодотгогдсон нэр бүхий бичиг баримтуудад тусгалаа олсон байдаг. Францын “Хүний ба иргэний эрхийн тунхаг”-т: “Хүн бүр төрсөн цагаасаа эрх чөлөө хийгээд эрхийн хувьд адил тэгш байна. Нийгмийн ялгаа нь зөвхөн нийтлэг ашиг сонирхолд тулгуурлана” (1-р зүйл) гэж заасан нь хожим хүний эрхийн зайлшгүй зарчим болон дэлхий даяар тархаж, өнөө цагийн хүний эрхийн гол бичиг баримтуудад тусгагдсан байна<sup>180</sup>.

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын “Удиртгал” хэсэгт энэ зарчмыг тодорхой нэрлэж, “хүн төрөлхтний ам бүлийн гишүүн хэмээн угаас заасан нэр төр болон тэдний адил тэгш эрхийг хүлээн зөвшөөрөх нь эрх чөлөө, шударга ёс, бүх нийтийн энх тайвны үндэс мөн”, “..эрэгтэйчүүд, эмэгтэйчүүд тэгш эрхтэй...” гэх мэтээр энэ зарчмын агуулгыг дэлгэрүүлэн тодотгосон.

Уг тунхаглал нь “Хүн бүр нэр төр, эрхийнхээ хувьд адил тэгш...” (1-р зүйл) гэж эхэлдэг билээ. Мөн тунхаглалд хүн бүр хуулийн өмнө адил тэгш бөгөөд ямар ч алагчилгүйгээр хуулиар адилхан хамгаалуулах эрхтэй гэж (7-р зүйл) заасан нь адил тэгш байх зарчмын өөр нэг чухал шалгуур юм. Хууль болоод шүүхийн өмнө эрх тэгш байх гэдэг нь Парламентаас ямар ч тохиолдолд хүнийг ялгаварлан гадуурхсан хууль батлахгүй байх, шүүх хэрэг маргааныг шийдвэрлэхдээ маргагч талуудад адил тэгш боломж олгох явдал юм. “Монгол улсын Үндсэн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 14.1 дахь хэсэгт “Хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх эрхтэй гэж заасан байдаг.”

<sup>180</sup> Монгол улсын хүний эрхийн үндэсний комиссоос эрхлэн гарсан “Жендэр ба хүний эрх” гарын авлага, УБ., 2018 он, 26 дахь тал;

Мөн хуулийн 2 дугаар бүлгийн 14 дүгээр зүйлийн 14.2 дахь хэсэгт "... Хүнийг үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно. Хүн бүр эрх зүйн этгээд байна... гэж тусгайлан заасан. Гэтэл төрийн жинхэнэ албан хаагчид хуулийн өмнө тэгш байж чадахгүй эрхэлсэн ажил, албан тушаалаараа ялгаварлан гадуурхагдаж байгаа нь Үндсэн хуулийг зөрчиж байна гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

### **Авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн тухай төлөв байдал, шалтгаан нөхцөл, шүүхийн зарим тогтоолд хийсэн судалгаа:**

Авилга бол хээль, хахууль, шан харамжийн шинжтэй үйлдлүүдийг хамарсан өргөн хүрээтэй ойлголт юм<sup>181</sup>. Авлигад тодорхой хохирогч гэж байхгүй, түүний дам хохирогч нь тухайн нийгмийн ард иргэд байдаг.

Улс төрийн хүрээнд үүрлэх нь улсын хөгжлийн бодлогыг алдагдуулж байдаг. Мөн сонгуульд хууль бус, бохир аргаар оролцох, улс төрийн хүчин, улс төрчид бизнесийн бүлэглэлтэй хуйвалдан тэдний эрх ашигт автах, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдтэй ил далд холбоо тогтоох, төрийн албан тушаалын томилгооны бодлого алдагдах, үйл ажиллагааныхаа талаарх мэдээллийг аль болох нуун хаацайлах зэрэг олон шинжээр илэрдэг. Тэд өөрсдийн талын хүмүүсийг төрийн нөлөө бүхий албан тушаалд байршуулснаар хууль бус үйлдлээ илрэх, хариуцлага хүлээх эрсдлээс мөн хамгаалж байна. Улс төрийн хүрээнд авлигажсан бол эрх мэдэлтнүүд төрийн албыг өөрийн ашиг хонжоонд амжиж ашиглахын төлөө л

<sup>181</sup> Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага., УБ., 2007 он., 6 дахь тал;

ажиллахаас бус, үнэн хэрэгтээ бусад асуудалд анхаарах сөхөө байдаггүй<sup>182</sup>. Авлигатай тэмцэх газар 2008-2013 онд 237 холбогдогчтой 103 эрүүгийн хэргийг шалгаж шүүхээр шийдвэрлэсэн байна. Шүүхээр шийдвэрлүүлсэн 237 хүний 36.3% нь хорих ял, 19.3% нь торгуулийн ял, 0.4% нь албадан ажил хийлгэх ял, 3%-ийг баривчлах ялаар тус тус шийтгэсэн ба 10.5% нь "Өршөөлийн тухай Монгол улсын хууль"-д хамрагдсан, 11%-д нь цагаатгасан, 13.1%-ийг нь ял тэнссэн, 4.6%-ийг эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлсөн байна<sup>183</sup>. Дээрхээс үзэхэд авлига болон албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн хүмүүсийг өршөөж ял шийтгэлгүй болгож болж байна.

Авлигын хор хөнөөл нийгмийн оюун санааг хүчтэй хордуулж, шударга ёсыг ганхуулдаг. Авлига хүний ёс суртахууны хамгийн дээд шалгуур болох шударга ёсонд сүүдрээ унагаж, саармагжуулдаг. Авлига хэмээх энэхүү хорлонт үзэгдлийн золиос нь тодорхой тооны бус, харин бүх хүмүүс болж, тэд шударга бус нийгэмд итгэл, найдвар муутай, ирээдүйн талаар хомс төсөөлөлтэй, ёс суртахуунтайгаа зөрчилдөн амьдрах тавилантайгаа эвлэрэхэд хүрдэг<sup>184</sup>.

2007-2013 онд Эрүүгийн хэрэгт нийт 2344 хүн сэжигтэн, яллагдагчаар татагдан шалгагдсан бөгөөд холбогдогчдыг албан тушаалын байдлаар нь авч үзвэл, төрийн улс төрийн албан тушаалтан 7.2%, төрийн захиргааны албан тушаалтан 19.8%, төрийн тусгай албан тушаалтан 14.6%, төрийн үйлчилгээний албан тушаалтан 14.2%, энгийн буюу аж ахуй нэгж, байгууллагын албан тушаалтан 43%-ийг эзэлжээ.

<sup>182</sup> Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага., УБ., 2007 он., 8, 10 дахь тал;

<sup>183</sup> <http://iaac.mn/> АТГ-ын судалгааны тайлан. УБ., 2013 он;

<sup>184</sup> Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага., УБ., 2007 он., 11, 12 дахь тал;



Харин албан тушаалын эсрэг гэмт хэргийн нөхцөл 2014 онд улсын хэмжээнд нийт 135 бүртгэгдсэн. Энэ нь өмнөх оныхоос 29 хэргээр буюу 27.4%-иар Нийслэл Улаанбаатар хотын хэмжээнд 31 хэргээр буюу 66% тус тус өссөн байна<sup>185</sup>.

Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газраас 2009 онд гаргасан Албан тушаалын гэмт хэргийн шүүхийн шийдвэрийн эмхэтгэл /цуврал/, 2008 оны 01 дүгээр сараас 2008 оны 12 дугаар сар хүртэлх Монгол улс авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн 21 шүүхийн шийтгэх тогтоолд нэг бүрчлэн дүн шинжилгээ хийж үзсэн. /Судалгааг хавсралтнаас үзнэ үү./ Эрхэлсэн ажил, албан тушаал, мэргэжлийн байдал нь: Шүүгч, прокурор усны нөөцийн дарга, татварын улсын байцаагч, сургуулийн захирал, цагдаа, их эмч, багш гэх мэт олон төрөл байна. Мөн Төрийн үйлчилгээний албан хаагч 8, төрийн улс төрийн албан хаагч 2 /УИХ-ын гишүүн/, төрийн тусгай албан хаагч 9, төрийн захиргааны албан хаагч 13, бусад хувийн компанийн 2 иргэн тус тус эзэлж байна.

Шүүхийн шийтгэх тогтоолын 5 нь албаны мөнгө завшсан, улсад их хэмжээний хохирол учруулсан гэмт хэрэгтэй холбоотой байгаа бол үлдсэн 16 нь хээл хахууль авсан гэмт хэрэгтэй холбоотой байна. Үүнээс дүгнэн үзэхэд төрийн албан хаагч хээл хахууль авснаасаа болоод шүүхээс ял шийтгүүлэх, төрийн албанд тухайн мэргэжлээрээ ажиллах эрхээ тодорхой хугацаагаар хасуулах явдал их байдаг. Мэдээллийн санд бүртгэгдсэн албан тушаалын эсрэг гэмт хэргийн

шалтгаан, нөхцлийг авч үзвэл, 48.5% нь нийгмийн буруу төлөвшил, хувь хүний ёс суртахууны хэм хэмжээ, шударга байх асуудал хомсодсон, 4.6% нь хяналтын механизм сул, 4.8% нь хувь хүн, бүлэг этгээдүүдийн шунал, ашиг сонирхол, 10.4% нь иргэдийн хууль эрх зүйн мэдлэг дутмаг, 8.3% нь төрийн үйлчилгээ авахад дамжлаг их, 10.2% нь танил талын хүрээ өргөн бусад шалтгаан нөхцөлийн улмаас үйлдэгдсэн тухай дурьдсан байдаг<sup>186</sup>. Мөн Нийгмийн бодлого хөгжлийн судалгааны хүрээлэн, Бүгд найрамдахчуудын олон улсын хүрээлэнтэй хамтран 2016 оны 3 дугаар сард Улаанбаатар хотын 9 дүүрэг, 13 аймагт нийт 5000 иргэнийг хамруулсан тандалт судалгаа хийхэд оролцогчдын 75% нь хамгийн тулгамдсан асуудлыг “авлига” хэмээн тодорхойлсон байдаг<sup>187</sup>.

### Ялтай байдлын тухай:

Ялтай байдал гэдэг нь гэмт хэрэг үйлдэж, ял шийтгүүлсний дараа уг этгээд тодорхой хууль зүйн үр дагавар бүхий эрх зүйн байдал үүсдэг. Үүнийг ялтай байдал гэх бөгөөд эрүүгийн ялын цээрлүүлэх, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоос үүдэлтэй нөлөөллийн арга хэрэгсэл юм. Эрүүгийн хуулийн 6.1.4 дахь хэсэгт “... Эрүүгийн хариуцлага хүлээж дуусгавар болсон нь хуулиар хязгаарлалт тогтоосноос бусад тохиолдолд хүний эрх зүйн байдлыг дордуулах үндэслэл болохгүй...” гэж заасан байдаг ба Эрүүгийн хуульд гэмт хэрэг үйлдсэн хүн ял эдэлж дууссан тохиолдолд ялтай байдал үргэлжлэхгүй байхаар

<sup>185</sup> Албан тушаалын гэмт хэрэг: Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн процессын эрх зүйн тулгамдсан асуудал” МУИС-ийн Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл., УБ., 2015 он., /Б.Одонтунгалаа, Х.Болормаа., “Монгол Улс дахь авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн өнөөгийн байдал” сэдэвт илтгэл/, 41 дахь тал;

<sup>186</sup> Монгол Улс дахь 2012 оны гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн нөхцөл байдал., УБ., 2013 он., 113 дахь тал; <sup>187</sup> “Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал” эрдэм шинжилгээний ба хурлын эмхтгэл УБ., 2017 он, / Доктор, / Ph.D/ Д.Мөнхтөр “Төрийн албаны тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж буй зарим хүчин зүйл” сэдэвт илтгэл, 68 дахь тал;



тусгаж, зөвхөн хорих ял хугацааны өмнө тэнсэн суллагдсан этгээдэд шүүхээс тэнсэн харгалзах захиргааны хяналтын тодорхой хугацаа заан өгч оногдуулсан тохиолдолд ялтай байдал үргэлжилж байхаар зохицуулсан.

Мөн Эрүүгийн хуульд зааснаар ял шийтгэлгүйд тооцох эсэх нь Эрүүгийн хуулийн 6 дугаар бүлгийн 6.14 дүгээр зүйлд Өршөөл<sup>188</sup>, уучлал үзүүлж ялаас чөлөөлөх тухай заагаад мөн зүйлийн 1 дахь хэсэгт “...Гэмт хэрэг үйлдсэн хүн, хуулийн этгээдийг Өршөөл үзүүлэх тухай хуулиар, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар гэмт хэрэг үйлдсэн хүний эдлэх ялыг бүрэн эсхүл хэсэгчлэн чөлөөлж болно...” гэж заасан байна.

Авлига авч, албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж их хэмжээний хохирол улсад учруулж байсан хүн шүүхээр ял шийтгүүлж, ялаа эдэлж дуусаад аль нэг шатны сонгуульд дахин өрсөлдөн төрийн албаны тухай хуульд заасны дагуу улс төрийн албан тушаал эрхлэх болвол нийгэмд шударга ёс тогтож байна гэж үзэхэд хэцүү болно.

Мөнтөрийн тусгай албан тушаал, төрийн захиргааны албан тушаал эрхлэх хүн төрийн албаны тухай хуулинд зааснаар авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдээгүй байх ёстой гэж үзвэл төрийн улс төрийн албан тушаалыг сонгуульд өрсөлдөн ялж гарч ирсэн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж байсан, ял шийтгэлгүй болсон хүнийг томилох нь зарчмын хувьд зөв байх уу гэдэг нь эргэлзээтэй. Сонгуульд санал өгөх явдал нь ард түмний хүсэл зоригийн илэрхийлэл, сэтгэл хөдлөлийн асуудал

<sup>188</sup> Өршөөл (amnesty): “Amnesty” гэх ойлголт нь Грекийн “an nestia” (маргах) гэсэн үгнээс гаралтай бөгөөд үйлдсэн гэмт хэргийг нь “бүрэн”, “шууд мартаж” гэх утгаар хэрэглэдэг. Хууль тогтоох байгууллагаас өршөөл үзүүлэх нь франц зэрэг иргэнлэг эрх зүйн орнуудад хэрэглэж байжээ. Amnesty and Pardon. Leslie Sebba and Richard s. Frase. Encyclopedia of Crime and Justice, Vol. 1, 2002.

гээд орхивол тэд зөв сонголтоо хийх эсэх нь тэдний сонгох эрхийн асуудал болно.

Тухайн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй үндэслэлээр Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдаж байгаа сэжигтэн, яллагдагчаар татагдсан хүн өөрийнх нь хийж байсан муу үйлдлийг мэдээгүй, хараагүй, үзээгүй газар, хот, суурин, сум, аймагт очоод засаг дарга, иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын гишүүн гэх мэт сонгуульд албанд томилогдоод гэм буруутай гэдгийг шүүхээр эцэслэн тогтоох хүртэл хугацаанд Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 14.4 дүгээр зүйлд заасан “...Тодорхой үйл ажиллагаа явуулах, албан үүргээ биелүүлэхийг түдгэлзүүлэх таслан сэргийлэх арга хэмжээ...” авахаас өмнө дахин өөрийн хийж байсан авлига аваад, албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, шүүхээр гэм буруутай нь тогтоогдож ял, шийтгэл авбал түүнийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлсөний дараа дахин сонгууль явуулж нөхөн томилгоо хийх шаардлага үүснэ. Энэ нь шударга ёсыг замхруулах үндэс суурь юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх эрхийг зөрчиж байгаа юм. Тодруулбал, хуулийн өмнө тэгш байх гэдэг бол ямар ч төрийн албан хаагч адил тэгш байх гэдгээр ойлгож болно. Төрийн тусгай болон захиргааны албанд ажиллаж байгаад авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэн ял шийтгүүлсэн хүн, ялаа эдэлж дуусаад төрийн үйлчилгээний албанд ажиллах, харин авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй үндэслэлээр шалгагдаж байгаа хүн шүүхээр түүнийг гэм буруутай эсэхийг тогтоох хүртэл хугацаанд сонгуульд өрсөлдөхөөр нэрээ дэвшүүлэх, сонгуульд өрсөлдөж





ялж гарч ирээд шүүхээс гэм буруутай гэдгийг тогтоох хүртэл төрийн улс төрийн албанд ажиллаад явах боломж холбогдох сонгуулийн тухай 3 хууль болон төрийн албаны тухай хуульд байна. Төрийн жинхэнэ албан тушаал эрхлэх хүн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж байгаагүй хүн байх ёстой бол энэ тусгай шаардлага төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхлэх хүнд нэгэн адил хамаарах ёстой. Мөн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт шалгагдаж байх хугацаандаа сонгуульд өрсөлдөх боломжгүй байхаар хуулинд тусгайлан заах шаардлага байна. Ингэвэл хүн бүр эрхэлсэн ажил, албан тушаалаасаа үүдэн ялгаварлан гадуурхагдахгүй хуулийн өмнө тэгш байх нөхцөл бүрдэнэ.

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэх субъект нь төрийн албанд зөвхөн төрийн жинхэнэ албан хаагчаар хязгаарлахгүй, төрийн улс төрийн болон төрийн үйлчилгээний албан хаагчид нэгэн адил хамаарах асуудал гэдгийг судалгааны ажлаас харахад илэрхий байна.

Мөн хэн ч авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлддэг. Монгол улсын 3 дахь ерөнхийлөгч Н.Энхбаяр авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдон гэм буруутайн шүүхээр шийдвэрлэгдэн ял эдэлсэн билээ. Тэрээр 2016 онд сонгуульд өрсөлдөж чадаагүй нь түүний ялтай байдал дуусаагүйтэй холбоотой байдаг.

Төрийн жинхэнэ албан хаагч авлига албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдсон, үйлдсэн бол дахин төрийн тусгай эсхүл төрийн захиргааны албан тушаал эрхлэн ажиллах боломжгүй. Харин төрийн үйлчилгээний албан хаагч олон удаа авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлж байсан эсэхээс үл хамааран ялгүй болсон бол дахин үйлчилгээний албан

тушаал эрхлэн ажиллах боломж байгаа нь төрийн жинхэнэ албан хаагчийг эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар нь ялгаварлан гадуурхсан нэг бодлын буруу, ёс суртахуунгүй Үндсэн хууль зөрчсөн үзэгдэл юм.

### Өршөөлийн тухай хуульд хамрагдсан хүний эрх зүйн байдал:

Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар өршөөл үзүүлж ялаас чөлөөлж байгаа нь УИХ-ын онцгой бүрэн эрхэд хамааран, хууль батлах замаар хэрэгждэг<sup>189</sup>. Үндсэн хуулийн эл заалтаас үзэхэд өршөөл үзүүлэх нь эрх бүхий субъект нь Монгол Улсын хууль тогтоох дээд байгууллага буюу УИХ бөгөөд өршөөлийг гагцхүү хууль батлан гаргах замаар хэрэгжүүлнэ. Өршөөлийн хуулиар:

- Эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлөх
- Ялаас бүрэн болон хэсэгчлэн чөлөөлөх
- Эдэлж буй ялын үлдсэн хэсгийг тэнсэж хянан харгалзах
- Ялгүй болох хугацаа, тэнсэж хянан харгалзсан болон шийтгэх тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулсан хугацааг хэрэгсэхгүй болгох зэрэг асуудлыг шийдвэрлэж болно.

Өршөөлийн хуулийг ихэвчлэн түүхэн тэмдэглэлт ойг тохиолдуулан гаргах бөгөөд уг хуулиар насанд хүрээгүй хүнээс үйлдсэн гэмт хэргийн асуудлыг хамгийн түгээмэл байдлаар тусгаж өгдөг нь төрийн зүгээс тэдэнд үзүүлж буй итгэл, тэдний эрхийг хамгаалж буйгийн нэг илрэл<sup>190</sup>.

Ялтай байдлын талаар тухайлбал, шүүхээр ял шийтгүүлсэн этгээдийг 2015 оны “Өршөөл үзүүлэх тухай”

<sup>189</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль., УБ., 1992 он., 25.1 дахь заалт;

<sup>190</sup> Хүүхдийн эрх, эрх хамгаалал., УБ., 2011 он., 372 дахь тал;

хуульд хамруулж ялаас чөлөөлсөн тохиолдолд ялгүй болох хугацаанаас үлдсэн хугацааг хэрэгсэхгүй болгох эсэх, маргаан төр, хууль хяналтын байгууллагууд, эрдэмтэн, судлаачид, хувь хүмүүсийн дунд өрнөж, эсрэг тэсрэг байр сууриа илэрхийлсээр ирсэн<sup>191</sup>.

Өршөөлд хамааруулж зарим хугацааг хэрэгсэхгүй болгох.

1. Хорих ялыг тэнссэн хүний хянан харгалзах хугацаа
2. Хорих газраас тэнсэн суллагдсан хүний хянан харгалзах хугацаа
3. Жирэмсэн эмэгтэй, гурав хүртэлх насны хүүхэдтэй эх буюу ганц бие эцэг, насанд хүрээгүй хүнд хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэл тогтоол биелүүлэхийг хойшлуулсан хугацаанаас тус тус үлдсэн хугацааг<sup>192</sup> хэрэгсэхгүй болгох заалт бий.

2015 онд батлагдан гарсан өршөөлийн хуульд хамрагдсан хүмүүс 2017 оноос хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа Эрүүгийн хуулиар ялаа эдэлж дууссан л бол ялгүй болж байгаа нь олон хүнд боломж олгож байна.

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн бол ялаас чөлөөлөгдөж дахин төрийн албанд ажиллах боломж байгаа нь нэг талаас тухайн хүмүүсийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлж байгаагаараа онцлог юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасанчлан хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш байх ёстой. Бид шүүхийн өмнө тэгш байж, ямар ч төрийн албан хаагч байсан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн тохиолдолд ял

шийтгэл авна. Харин төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын зарим зүйл, заалт төрийн албан хаагчдын хуулийн өмнө эрх тэгш байх эрхийг зөрчиж байна.

Учир нь төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад зааснаар авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэлгүй болсон хүмүүс төрийн жинхэнэ албанд ажиллах боломжгүй үед төрийн үйлчилгээний албаны ажилтан болж, албан тушаалд томилогдон ажиллах боломж байна. Үүнээс үүдэн олон удаа авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт холбогдсон эсхүл олон удаагийн үйлдэлтэй авлига авч ял шийтгүүлж байсан хүмүүст хориглох хуулийн заалт байхгүй учраас төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхлэх боломжтой.

Мөн төрийн үйлчилгээний албан хаагч авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж, ял шийтгүүлсэн нөхцөлд өршөөлийн хуульд хамрагдаж, ял шийтгэлгүй болгож байгаа өнөө цагт тухайн хүний нийгэмд учруулсан хор хохирол, хор уршгийг харгалзан үзэж өршөөлд хамруулдаг байх шаардлага байгаа юм.

Нийгмийн шударга ёс ард түмний хүсэл зоригийг хангаж, нийгмийн тогтвортой байдлыг хууль тогтоомжоор хангаж хариуцлагатай байх ёстой атал зарим нэг хуулийн заалтаас болоод ард олны шударга нийгэмд амьдрах баталгаа үгүйрэх ёсгүй юм.

### Дүгнэлт:

Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлж ял тэнссэн, хорих газраас тэнсэн суллагдсан, хорих ял оногдуулсан шүүхийн шийтгэх тогтоол хойшлогдсон этгээд ялаа эдэлж дууссан эсхүл Өршөөлийн тухай хуулиар өршөөгдсөн тохиолдолд мөн төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхлэн ажиллах

<sup>191</sup> “Хууль сахиулахуй” онол арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл., №02 (10)., УБ., 2016 он., /Ц.Мөнхбат., “Ялтай байдлын эрх зүйн процессын зарим асуудал” илтгэл/ 7 дахь тал;

<sup>192</sup> “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. Өршөөл үзүүлэх тухай хууль., УБ., 2015 он., №31, 4, 5, 6-р зүйл. 1671 дахь тал;



боломжийг өөрчлөх шаардлагатай гэж үзэж байна. Мөн авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт хэдэн удаагийн үйлдлээр, хэдэн удаа холбогдож ял шийтгэл эдэлж байсан эсэхийг харгалзан үзэж төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхлэх боломжийг олгох эсэхийг шийдвэрлэдэг байх шаардлага бий.

Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад заасан төрийн жинхэнэ албан хаагчид тавигдах нийтлэг шаардлагад туссан авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх гэсэн заалт нь төрийн үйлчилгээний албан тушаалтанд хамааралгүй байгааг өөрчилж төрийн алба хаагч бүр Монгол улсын иргэн болохынхоо хувьд хуулийн өмнө эрх тэгш, эрхэлсэн ажил, албан тушаалаараа ялгаварлан гадуурхалтад өртөхгүй байх ёстой.

Төрийн жинхэнэ албан хаагчийг эрхэлсэн ажил, албан тушаалаар нь ялгаварлан гадуурхаж байгаа өнөөгийн нөхцөлд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдвэл төрийн үйлчилгээний албан хаагч бүр төрийн жинхэнэ албан хаагчтай нэгэн адил хариуцлага хүлээдэг хуулийн өмнө тэгш байвал энэ нь Үндсэн хуульд нийцэх юм.

Мөн Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль, Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулинд зааснаар сонгуульд өрсөлдөхөөр нэрээ дэвшүүлсэн иргэнд тавих нэр дэвшүүлэх нийтлэг журманд авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхээр тогтоогдсон бол нэр дэвшихийг хориглох талаар зааснаас бусдаар энэ төрлийн гэмт хэрэгт шалгагдаж сэжигтэн, яллагдагчаар татагдсан этгээдийг хориглох талаар зааж өгөөгүй.

Мөн холбогдох Сонгуулийн 3 хуулинд нэр дэвшигчийг бүртгэхдээ авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцож байсан эсэх талаарх холбогдох байгууллагын лавлагааг гаргуулан авахаар зааснаас бусдаар энэ төрлийн гэмт хэрэгт шалгагдаж, сэжигтэн яллагдагчаар татагдсан эсэх талаарх лавлагаа авах талаар хуульд тусгайлан заагаагүй, хориглох заалтанд ч энэ талаар тусгаагүй байна.

### Санал:

1.Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “Хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө тэгш байх эрхтэй” гэж заасныг Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 22 дугаар зүйлийн Төрийн жинхэнэ албан тушаалд тавих нийтлэг шаардлагын 22.1.3 дахь хэсэгт Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгэл эдэлж байгаагүй байх гэж заасан заалт зөрчиж байна. Үүнтэй адил төрийн үйлчилгээний албан тушаал эрхлэн ажиллах хүнд тавих нийтлэг шаардлагад авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж ял шийтгүүлж байсан хүн ажиллаж болох эсэхийг тодорхой тусган өгөх шаардлагатай.

2.Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль, Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуулинд зааснаар нэр дэвшигчийг бүртгэхдээ авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт шалгагдаж, сэжигтэн яллагдагчаар татагдсан эсэх талаарх лавлагаа авах талаар хуульд тусгайлан заах

3.Мөн холбогдох Сонгуулийн хуулиудад нэр дэвшүүлэх нийтлэг журманд гэмт хэрэгт шалгагдаж сэжигтэн, яллагдагчаар татагдсан этгээдийг сонгуульд нэр дэвших эрхийг хориглох талаар хуульд тусгайлан заах саналтай байна.

## Эх сурвалж

1. **Интернэт цахим хуудас:**  
<https://www.Crimemap.police.gov.mn/>  
<http://iaac.mn/>
2. **Монгол Улс дахь эрх зүйн акт:**
  - Монгол Улсын Үндсэн хууль., УБ., 1992 он;
  - Улс төрийн намын тухай хууль., УБ., 2005 он;
  - Авлигын эсрэг хууль., УБ., 2006 он;
  - Хүүхдийн эрх, эрх хамгаалал., УБ., 2011 он;
  - Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль., УБ., 2012 он;
  - Сонгуулийн тухай хууль., УБ., 2015 он;
  - “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл. Өршөөл үзүүлэх тухай хууль., УБ., 2015 он;
  - Төрийн албаны тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга., УБ., 2017 он;
  - Монгол Улсын хууль эмхэтгэл., Эрүүгийн хууль., 2017 он;
  - Монгол улсын Их хурлын сонгуулийн тухай хууль., УБ., 2019 он;
  - Монгол улсын Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль., УБ., 2020 он;
  - Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль., УБ., 2020 он;
3. **Олон улс дахь эрх зүйн акт:**
  - Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц.
4. **Ном сурах, бичиг, судалгааны ажил, сэтгүүл:**
  - Amnesty and Pardon. Leslie Sebba and Richard s. Frase. Encyclopedia of Crime and Justice, Vol. 1, 2002.
  - Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага., УБ., 2007 он;
  - “Эрүүгийн эрх зүй, гарын авлага”, УБ., 2007 он;
  - АТГ-ын судалгааны тайлан. УБ., 2013 он;
  - Авлигын гэмт явдал сургалтын гарын авлага., УБ., 2007 он;
  - Монгол Улс дахь 2012 оны гэмт хэрэг, захиргааны зөрчлийн нөхцөл байдал., УБ., 2013 он;
  - Албан тушаалын гэмт хэрэг: Эрүүгийн эрх зүй, эрүүгийн процессын эрх зүйн тулгамдсан асуудал” МУИС-ийн Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл., УБ., 2015 он;
  - /Б.Одонтунгалаг, Х.Болормаа., “Монгол Улс дахь авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн өнөөгийн байдал” сэдэвт илтгэл/;
  - /Б.Номынбаясгалан., “Аутентик тайлбарыг хэрэглэх онцлог эрх зүйн зарим асуудал” сэдэвт илтгэл/;
  - “Хууль сахиулахуй” онол арга зүйн улирал тутмын сэтгүүл., №02 (10)., УБ., 2016 он; /Ц.Мөнхбат., “Ялтай байдлын эрх зүйн процессын зарим асуудал” илтгэл/;
  - “Төрийн албаны шинэтгэл ба тулгамдсан асуудал” эрдэм шинжилгээний ба хурлын эмхтгэл УБ., 2017 он, Доктор, /Ph.D/ Д.Мөнхтөр “Төрийн албаны тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж буй зарим хүчин зүйл” сэдэвт илтгэл/;
  - Монгол улсын хүний эрхийн үндэсний комиссоос эрхлэн гарсан “Жендэр ба хүний эрх” гарын авлага, УБ., 2018 он;



### ХАВСРАЛТ 1.

№	Албан тушаал	Мэргэжил	Шүүхийн шийдвэр	Хэргийн агуулга
1.	Татварын товчооны дарга	Нягтлан бодогч	Орхон аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 01.11-ний 12-р шийтгэх тогтоол	Албаны мөнгө хувьд ашигласан гэмт хэрэг
	Үйлдвэрийн ерөнхий нягтлан бодогч			
2.	Сум дундын ерөнхий шүүгч, шүүгч,	Хуульч	СХД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 02.27-ны 87-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
	аймгийн прокурорын газрын хяналтын прокурор,			
3.	БЗД-ийн Замын цагдаагийн зохицуулагч	Эрх зүйч Цагдаа	БЗД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.02-ны 88-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авах гэмт хэрэг
4.	Хилийн мэргэжлийн хяналтын албанд эрүүл ахуй халдвар судлалын улсын байцаагч	Халдвар судлалын их эмч	СХД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.18-ны өдрийн 147-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авахаар завдсан гэмт хэрэг
	Олон улсын нисэх буудалд гаалын улсын байцаагч	Хуульч		
5.	Гаалийн газрын улсын байцаагч	Эдийн засагч	БГД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.28-ны 128-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
6.	Гаалын газрын улсын байцаагч	Эдийн засагч	БГД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 04.29-ний 130-р тогтоол	Хээль хахууль авсан, баримт бичиг хуурамчаар үйлдсэн гэмт хэрэг
7.	Сум дундын прокурорын газрын хяналтын прокурор	Эрх зүйч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 05.15-ны 81-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
8.	Мэргэжлийн хяналтын газрын улсын байцаагч	Инженер	Баянхонгор аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008.05.15-ны 72-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
9.	Тагнуулын газрын тагнуул	Эрх зүйч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 05:29-ний 89-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
10.	ОБЕГ-ийн харъяа Аймгийн улсын нөөцийн салбарын дарга	Барилгын инженер	Дархан уул аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 06.19-ний 113-р тогтоол	Эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашигласан, мөнгө завшсан гэмт хэрэг
11.	Сумын 10 жилийн сургуулийн захирал	Биеийн тамирын багш	Баянхонгор аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 06 .23-ны 85-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
12.	Цахилгаан түгээх станц, ТӨХК-ий гүйцэтгэх захирал	Эрх зүйч, цахилгааны инженер	Орхон аймгийн сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008.07.22-ны 121-р шийтгэх тогтоол	Албан тушаалаа урвуулан ашигласан, албаны мөнгө завшсан гэмт хэрэг

13.	Замын цагдаагийн тасгийн олон нийттэй харилцах албаны байцаагч	Автын инженер	СХД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008.07.31-ний 294-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
14.	Хөдөлмөр нийгмийн халамж үйлчилгээний хэлтсийн дарга	Философич	СБД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 08.07-ны 254-р шийтгэх тогтоол	Албаны мөнгө завшсан гэмт хэрэг
	Хэлтсийн нягтлан бодогч	-		
15.	Цагдаагийн хэлтэст Эдийн засгийн ахлах төлөөлөгч	Хуульч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 09.02-ны 150-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
16.	Татварын газарт татварын улсын байцаагч	Эдийн засагч	ХУД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 09.24-ний 79А-р тогтоол	Хээль хахууль авсан гэмт хэрэг
17.	Засаг даргын тамгын газрын санхүү, эдийн засаг, бодлого зохицуулалтын хэлтсийн тасгийн дарга	Нягтлан бодогч	Дархан-Уул аймгийн Сум дундын ЭХАШШ-ийн 2008 оны 10.16-ны 188-р шийтгэх тогтоол	Албаны мөнгө хувьдаа ашигласан, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, улсад их хэмжээний хохирол учруулсан гэмт хэрэг
	Хэлтсийн дарга	-		
	Цогцолбор сургуулийн нягтлан бодогч	-		
	Улсын нөөцийн газрын дарга	Барилгын инженер		
	Дэд дарга	Хуульч, гурилын технологич		
18.	ХХК-ийн захирал	Геофизикч	СБД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 11.10-ны 354-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль өгөхийг завдсан гэмт хэрэг
19.	УИХ-ийн гишүүн, сайд	Хэвлэлийн инженер, эдийн засагч	СБД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 12.19-ний 01-р шийтгэх тогтоол	Албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж, тойргийн мөнгийг хууль бусаар ашигласан, Улсад их хэмжээний хохирол учруулсан гэмт хэрэг
	Ерөнхий газрын захиргаа, хяналт, шинжилгээ, улсын нөөцийн асуудал хариуцсан дэд дарга	Эдийн засагч		
20.	Цагдаагийн хэлтсийн хэрэг бүртгэгч	Эрх зүйч	БЗД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 12.11-ний 614-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанаас зориуд зайлсхийсэн гэмт хэрэг
21.	10 Жилийн Боловсролын сургуулийн захирал	Багш, инженер	ЧД-ийн ЭХАШШ-ийн 2008 оны 11.13-ны 330-р шийтгэх тогтоол	Хээль хахууль авсан.



## ПОПУЛИЗМ, ТҮҮНИЙ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ҮР ДАГАВАР: ОЛОН УЛСЫН ТУРШЛАГА, МОНГОЛ УЛСЫН ХУВЬД АВБАЛ ЗОХИХ СУРГАМЖ

*Монголбанкны Судалгаа, Статистикийн газар  
С.Мөнхчимэг, Б.Дуламзаяа,  
Мөнгөний бодлогын газар Н.Гүнцэнгэл,  
Нөөцийн удирдлага, Санхүүгийн зах зээлийн газар  
А.Жанцанхорлоо*

### Хураангуй:

Энэхүү судалгааны ажлаар популизм, түүний ерөнхий шинж чанарууд, эдийн засгийн үр дагаврыг популизмын хэд хэдэн төрлийн хувьд шинжиллээ. Ингэхдээ макро эдийн засгийн популизмыг Аргентин, Перу, Венесуэл улсуудаар, петро популизмыг Эквадор улсаар, цагаачлалын эсрэг популизмыг Герман, Их Британи улсуудын хувьд судлав. Мөн Монгол улсын Засгийн газрын 1990 оноос хойш хэрэгжүүлсэн бодлогууд популист шинжтэй эсэхийг шинжилж, цаашид Монгол Улсын хувьд авбал зохих сургамжийг тодорхойллоо. Судалгаанаас дүгнэхэд Монгол Улсад популист улс төрийн болон эдийн засгийн бодлого хэрэгжүүлэхээс хамгаалахын тулд бодлого боловсруулагч юуны түрүүнд институтуудыг бэхжүүлэх шаардлагатай байна, үүнд (i) төсвийн зарцуулалтын сахилга батыг сайжруулах, төсвийн тогтвортой байдлын хуулийн биелэлтийг хангах, (ii) төв банкны бие даасан байдлыг баталгаажуулах явдал гэж үзсэн. Мөн петро популизмаас сэргийлэхийн тулд Засгийн газар (i) мөчлөг сөрсөн макро эдийн засгийн бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх (ii) түүхий эдийн үнэ өндөр үед байгалийн баялгаас орсон орлогыг баялгийн санд төвлөрүүлэх, (iii) эдийн засгийн уул уурхайгаас хамааралтай байдлыг бууруулж, төрөлжүүлэх зүйтэй.

**JEL ангилал:** E6, E62, F13, F22, F62, D72

Анхааруулга: Энэхүү судалгааны ажилд дурдагдсан аливаа санал, дүгнэлт, зөвлөмжүүд нь зөвхөн судлаачдын хувийн үзэл санааг илэрхийлнэ.

### Abstract:

In this research, we studied populism, its characteristics, and its economic consequences based on international experience. In doing so, we investigated various forms of populism, including macroeconomic populism in Argentina, Peru, and Venezuela, petro-populism in Ecuador, anti-immigrant populism in Germany and the United Kingdom. Additionally, we examined Mongolia's economic policy since 1990 for any signs of populism and decided what lessons Mongolia should take away for the future. The study comes to the conclusion that strengthening institutions is the first step policymakers should take to safeguard against populist political and economic policies in Mongolia, including (i)

enhancing fiscal discipline, ensuring the implementation of fiscal stability laws, and (ii) ensuring the independence of the central bank. In order to prevent petro-populism, the government should (i) implement counter-cyclical macroeconomic policies diligently (ii) accumulate revenues from natural resources in the stabilization fund when commodity prices are high, and (iii) diversify the economy to reduce the high dependency of the natural resources.s

**Түлхүүр үгс:** Популизм, макро эдийн засгийн популизм, популист бодлого, төсвийн бодлого

**Keywords:** Populism, macroeconomics of populism, populist policy, fiscal policy, Mongolia

## ОРШИЛ

Харвардын Их сургуулийн профессор Дани Родрик популизмыг тодорхойлохдоо үндсэн сонирхол болох “хүмүүс”-ийг төлөөлж, ярьдаг, харин “тэдгээр хүмүүсийн дайсан” болох цөөнх, санхүүгийн хувьд элит бүлэг (зүүний үзлийг баримтлагчид) эсвэл гадныхан, цагаачид (барууны үзлийг баримтлагчид)-ын эсрэг зогсох явдал юм гэжээ (Rodrick 2008). Энэ төрлийн улс орнуудад хийгдсэн олон тооны судалгаануудаас орчин үеийн популист эдийн засгийн бодлогыг (i) 1930 оноос хойш Латин Америкийн хэд хэдэн улс орнуудад илэрсэн “Макро эдийн засгийн популизм”, (ii) байгалийн баялагтай улс орнуудад түгээмэл ажиглагддаг “Петро популизм”, (iii) Европын холбооны хөдөлмөрийн чөлөөт шилжилтийн бодлого болон Дундад Ази, Африкийн орнуудын улс төр, эдийн засгийн тогтворгүй байдлаас үүдсэн дүрвэгсдийн давлагаатай холбоотой 21-р зууны “Европын цагаачлалын эсрэг популизм”, (iv) АНУ-ын Ерөнхийлөгчөөр Дональд Трамп 2016 онд сонгогдсоноос хойших “Гадаад худалдааны протекционист популист бодлого” гэж бүлэглэж болохоор байна.

Популист эдийн засгийн бодлогууд шүүмжлэлд их өртдөг, учир нь эдийн засгийн суурь хязгаарлалтууд, эдийн засгийн нийтлэг хүлээн зөвшөөрөгдсөн онол, зарчмуудыг үл ойшоосноор эцэстээ бодлогын тогтворгүй байдал үүсгэж, урт хугацаанд анхны хүссэн үр дүнд хүрэлгүй, нөхцөл байдлыг дордуулдаг гэж үздэг. Тухайлбал, макро эдийн засгийн популизм дотоодын үйлдвэрлэлийн боломж, гадаад валютын нөөцийн хязгаарлагдмал байдал, төсвийн тэлэх боломжит хязгаар зэргийг үл ойшоож төсөв, мөнгөний хэт тэлэх бодлого явуулдаг. Петро популизм түүхий эдийн үнийн мөчлөгийг үл ойшоож, үнийн өсөлттэй үед төсвийг хэт тэлснээр үнийн уналттай үед тус бодлогыг үргэлжлүүлэх боломжгүй болдог. Цаашилбал, гадаад худалдаа, ажиллах хүчний шилжилтийн хэт протекционист бодлогын хувьд “Олон Улсын эдийн засгийн Стандарт худалдааны онол”-оор гадаад худалдааны аливаа тариф, квот, хязгаарлалтууд үр ашиггүй байдлыг үүсгэдэг тул хамгийн сайн сонголт бол чөлөөт худалдаа гэж үздэг. Учир нь гадаад худалдаанд оролцож буй аль ч талууд өөрийн давуу талтай



бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлээр төрөлжсөнөөр бүх бүтээгдэхүүний үнэ буурч, хэрэглэгчид болон үйлдвэрлэгчид үрашиг хүртдэг гэж үздэг. Харин ажиллах хүч, цалингийн хувьд ажилчдын чөлөөтэй шилжилт өндөр цалинтай улсууд дахь хөдөлмөрийн нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлж, бага цалинтай орнуудад хөдөлмөрийн нийлүүлэлтийн хомсдол үүсгэснээр хэт өндөр цалинтай орнуудад цалин буурч, хэт бага цалинтай орнуудад цалинг өсгөснөөр хөдөлмөрийн зах зээл дээрх үр ашиг нэмэгдэнэ гэж үздэг. Өөр нэг үр дагавар бол өндөр үр чадвар бүхий ажилчдын эрэлт аль ч улсад нэмэгдэж, харин үр чадвар багатай ажилчдын нийлүүлэлт аль ч улсад нэмэгддэг учраас үр чадвараас шалтгаалах цалингийн зөрүү өсдөг байна.

Монгол Улс 1990-2004 онууд дахь шилжилтийн үеийн эдийн засгийн олон талт хүндрэлийг ОУ-ын санхүүгийн болон донор байгууллагуудын тусламжтайгаар даван туулсан. 2004 оноос хэд хэдэн нам, эвслийн засгийн газрууд засгийн эрхийг ээлжлэн барьж, зарим популист шинж чанартай амлалт, эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлж ирсэн. Үүний тод жишээ нь бэлэн мөнгө тараах үзэгдэл, урт хугацаанд санхүүжилтийн эх үүсвэр тодорхой болоогүй олон тооны төсөл хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлсэн явдал юм. Дээрх популист амлалтуудын хэрэгжилт хангалтгүй байсны улмаас Монгол Улсад улс төрийн намууд ээлжлэн засгийн эрхэнд гарч, эдийн засгийн бодлого урт хугацаанд тогтворгүй байх үндсэн нөхцөл болж ирсэн.

Тус судалгааны ажлаар дээр дурдагдсан популист эдийн засгийн бодлогуудыг дэлгэрэнгүй авч үзэх бөгөөд холбогдох улсуудын жишээ,

баримтуудыг тусгана. Тухайлбал, судалгааны ажлын 2 дугаар бүлэгт макро эдийн засгийн популизм, 3 дугаар бүлэгт петро популизм, 4 дүгээр бүлэгт цагаачлалын эсрэг популизм, 5 дугаар бүлэгт гадаад худалдааны популизмын талаар тус тус өгүүлнэ. Харин 6 дугаар бүлэгт 1990 оноос Монгол Улсад хэрэгжүүлсэн эдийн засгийн бодлогыг хэлэлцэх бөгөөд эцэст нь 7 дугаар бүлэгт дээрх популист эдийн засгийн бодлогууд болон тэдгээрийн хэрэгжилт, үр дагавраас Монгол Улсад авах сургамжийг нэгтгэн дүгнэнэ.

## МАКРО ЭДИЙН ЗАСГИЙН ПОПУЛИЗМ

### *Тодорхойлолт, ерөнхий шинж чанар*

Макро эдийн засгийн популизмыг тодорхойлохдоо популист улс төрчдийн хувь хүний ерөнхий шинж чанар болон зорилго гэсэн хоёр зүйлсийг авч үздэг (Yasmine 2003).

Энгийн иргэдийн хувьд популист улс төрчид хүн амын дийлэнх хэсгийн эрх ашгийг хамгаалж чадах, эсвэл үндэсний бахархлыг төрүүлэхүйц харагддаг. Хоёрт, популистууд нийгэмдээ эрс шинэчлэл хийж, нийгмийн олонхын амьдралыг сайжруулна гэж амлаж гарч ирдэг. Гуравт, ядуучууд, ажилчин анги, энгийн хүмүүс тэднийг дэмждэг. Эцэст нь ердийн олонхын давхаргаас төрсөн гэдгээ илэрхийлэх бүх аргыг ашигладаг. Жишээ нь ядуучуудтай холбогдохын тулд бага залуудаа ядуу тарчиг амьдрал туулсан гэж ярьдаг. Харин популист улс төрчдийн нийтлэг зорилгыг дараах байдлаар хуваана.

- Бага, дунд орлоготой бүлэг, үйлдвэрчний эвлэлийн ажилчид популист улс төрчдийн үндсэн дэмжлэгийг бүрдүүлдэг. Учир нь тэд орлогын тэгш бус байдлаас ихээхэн

хохирдог хэсэг юм.

- Үндэсний компаниудаас мөн дэмжлэг авдаг. Учир нь эдийн засгийг дахин идэвхжүүлэхэд тэд гол үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд орлогын дахин хуваарилалтыг дэмждэг бүлэг юм.
- Газрын эзэд, олигарх, гадаадын компаниуд, томоохон үйлдвэрлэгчдээс салан тусгаарладаг. Тэдэнд өмнөх үед эрх мэдэл төвлөрч байсан тул “улсын дайсан” гэж үздэг. Эдгээр хүмүүс орлогыг дахин хуваарилахад ашиг сонирхлын хувьд зөрчилтэй байдаг.

Уг зорилгуудаа хэрэгжүүлэхдээ популист улс төрчид дараах эдийн засгийн бодлогуудыг түгээмэл хэрэгжүүлдэг.

- **Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихийн тулд** дотоодын эрэлтийг хэт өсгөснөөр **төсвийн алдагдалд хүргэдэг.**
- Орлогын тэгш бус байдлыг сайжруулахын тулд төсвийн сектор дэх ажилтнуудын цалин, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг хэт өсгөх бодлого хэрэгжүүлдэг. Түүнчлэн, инфляцыг бууруулахын тулд зарим бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнэд хяналт тогтоодог.
- **Худалдаалагддаггүй салбарын ашиг, цалинг өсгөж,** инфляцыг тогтворжуулахын тулд **валютын ханшийг тогтмол барих** эсвэл чангалах бодлого хэрэгжүүлдэг.

Популист дэглэмийн шинж чанар:

1. Популист эрх баригчид тэлэх бодлогоо хэрэгжүүлэхдээ суурь хязгаарлалтуудыг ойшоодоггүй.

Урт хугацаанд эдийн засгийн хүчин чадал нэмэгдсэнээр, өргөжилтийн үр өгөөжийн үр дүнд зардал буурна гэж үздэг. Цаашилбал, хэт тэлэлт инфляцыг өдөөдөг гэдгийг үл ойшоож, шаардлагатай тохиолдолд үнэд хяналт тогтоодог. Мөн валютын өндөр нөөцтэй үед популистууд эдийн засгийг тэлэх бодлогоо хэрэгжүүлэх хандлагатай байдаг.

2. Популист ЗГ дийлэнхдээ (i) эдийн засгийг дахин идэвхжүүлэх, (ii) орлогыг дахин хуваарилах, (iii) эдийн засагт бүтцийн өөрчлөлт хийхээр төлөвлөдөг. Хамгийн эхэнд эдийн засгийг эрчимжүүлэх бодлого хэрэгжүүлдэг. Дараа нь орлогын дахин хуваарилалт хийхийн тулд бодит цалинг өсгөх бодлого хэрэгжүүлнэ. Бодит цалинг бууруулахгүйн тулд валютын ханшийг тогтвортой байлгах гэж зорино. Харин бүтцийн өөрчлөлт хийхдээ гадаад валютын нөөцийг бүрдүүлэх, салбаруудыг дэмжих бодлого хэрэгжүүлдэг.

### **Үе шат, үр дагавар**

Латин Америкийн орнуудын 20-р зууны түүхэн мэдээлэлд үндэслэн макро эдийн засгийн популист бодлогын хэрэгжилт, үр нөлөөг дараах дөрвөн үе шатанд хувааж авч үзсэн (Dornbush and Sebastian 1991). Эдгээр нь макро эдийн засгийн богино хугацааны нөлөөг харуулдаг.

**Урьтал нөхцөлд** популист бодлого хэрэгжүүлэхээс өмнөх үед эдийн засаг өсөлт багатай, эсвэл өсөлтгүй, хүмүүсийн амьжиргаа ихээхэн муудсан байдаг. Дийлэнхдээ ОУВС-гаас тогтворжуулах бодлого хэрэгжүүлсний



дараах үед тохиох бөгөөд шалтгаан нь иргэд аливаа эрс шинэчлэх бодлогыг хүлээн авахдаа бэлэн, орлогын тэгш бус байдал газар авсан байдаг. Уг тогтворжуулах бодлогуудын үр дүнд төсвийн болон гадаад секторын тэнцэл хангагдаж, гадаад валютын нөөц нэмэгдсэн, төсөв харьцангуй сайжирсан байдаг тул популист бодлого хэрэгжүүлэхэд таатай нөхцөл болдог.

**1-р үед шатанд** төрийн эрх авсныхаа дараа популист эрх баригчид орлогын тэгш бус байдлыг бууруулах, ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихийн тулд төсөв, мөнгөний хэт тэлэх бодлого хэрэгжүүлдэг. Эдгээр бодлогын үр дүн богино хугацаанд эерэг үр дүнд хүрдэг. Учир нь эдийн засгийг огцом идэвхжүүлснээр бодит цалин нэмэгдэж, ажилгүйдэл буурдаг. Мөн үнэд хяналт тогтоосноор инфляц харьцангуй нам түвшинд түр хадгалагдана. Гэхдээ эрэлтийг огцом өсгөснөөс дотооддоо хангаж чадахгүй эрэлтийг импортоор хангаж эхэлдэг. Гэвч хурдтай өсөж буй импорт гадаад валютын нөөцийг шавхдаг. Улмаар хэт өндөр төсвийн зардлыг удаан хугацаанд үргэлжлүүлэх боломжгүй болно.

**2-р үе шатанд** эдийн засаг гацаж эхэлнэ. Дотоодын үйлдвэрлэл зарим салбаруудын эрэлтийг хангаж үл чадна. Энэ нь гадаад валютын хомсдол болон үнийг төрөөс хатуу барьж байгаатай холбоотой. Эхний шатанд нөөц бүтээгдэхүүнийг ашиглаж байсан нь дуусаж, асуудал үүсэж эхэлнэ. Улмаар дотоодын үйлдвэрлэлийг хамгаалах, валютын ханшийг сулруулах, үнийг өөрчлөх, хөрөнгийн хязгаарлалт нэвтрүүлэх зэрэг бодлого хэрэгжүүлэх

шаардлага үүсдэг. Инфляц өссөнөөс цалинг өсгөх шаардлагатай болно. Улмаар төсвийн алдагдал огцом өсдөг.

**3-р үе шатанд** илүүдэл эрэлтийг импортоор хангаснаар, гадаад валютын нөөц хэт бага түвшинд орж, дотоодын хомсдолоос инфляц ихээхэн өссөнөөс валютын алдагдалтай эдийн засгаас санхүүгийн хөрөнгө гадагшилж, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн эрэлт эрс буурна. Татварын орлого буурч, эдийн засгийн удааширч, татаас нэмэгдсэнээр төсөвт хүндрэл учрах тул татаасыг бууруулах үндэсний валютын ханшийг сулруулах замаар төсвийг тогтворжуулахаас өөр аргагүйд хүрдэг. Улмаар анх хэрэгжүүлсэн бодлогууд тогтворгүй болж, бодит цалин огцом буурдаг.

**4-р үе шатанд** популист Засгийн газар унана. Шинээр гарсан дараагийн Засгийн уламжлалт тогтворжуулах бодлого хэрэгжүүлнэ. Зарим тохиолдолд ОУВС хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ. Энэ үед бодит цалин популист бодлого хэрэгжүүлж эхэлсэн үеэс эрс буурсан байх ба хөрөнгийн гадагшлах урсгал, хөрөнгө оруулалтын таагүй орчноос шалтгаалан эдийн засгийн уналт удаан хугацаанд үргэлжилдэг байна.

### ***Макро эдийн засгийн популизмын ОУ-ын туршлага***

Себастиан Латин Америкт популист макро эдийн засгийн бодлого хэрэгжүүлсэн дөрвөн дэглэмийг нарийвчлан судалж, голлох эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг авч үзсэн (Sebastian 2019). Үүнд (i) Чили улсад 1970-1973 онд тохиолдсон Салвадор Аллендийн социалист дэглэм, (ii) Перу

улсад 1985-1990 онд тохиолдсон Алан Гарсиагийн засаглал, (iii) Аргентин улсад 2003-2015 онд тохиолдсон Нестор Кирчнер, Кристини Фернандез нарын засаглал, (iv) Венесуэл улсад 1998-аас одоог хүртэл байгаа Уго Чавиз болон түүний өв залгамжлагч Николас Мадурогийн социалист ЗГ-ууд багтана. Эдгээр туршлагуудыг дэлгэрүүлж, авч үзье.

### **Перу улс (1985-1990)**

Тус улсад 1985-1990 онд Алан Гарсиа Ерөнхийлөгчөөр томилогджээ. Түүнийг засгийн эрхэнд гарахаас 2 жилийн өмнө тус улсын төсвийн алдагдал ДНБ-ий 25%-д хүртэл хүрсэн, Эль Нино байгалийн гамшгийн улмаас эдийн засаг муудсан байв. Тухайлбал, 1983 онд эдийн засаг 9.3%-аар буурч байв. Тухайн үе Ерөнхийлөгч Фернандо Беланунди 1984 онд ОУВС-тай тогтворжуулах бодлого хэрэгжүүлэх гэрээ байгуулж, 1983-1985 оны хооронд төсвийн зохицуулалтыг хийснээр төсвийн тэнцэл ДНБ-ий 8%-д хүрсэн байлаа. Гэвч үүнээс болоод ажилгүйдэл нэмэгдэж, бодит цалин 39%-аар өссөн байна. Иймд нөхцөлд Алан Гарсиад засгийн эрх шилжсэнээр тэрээр импортыг орлуулах стратеги болон төсөв, мөнгөний тэлэх бодлогоор эдийн засгийг дэмжиж, эдийн засаг дахь төрийн оролцоог эрс нэмэгдүүлсэн байна. Тухайлбал, 1987-1989 оны хугацаанд төсвийн алдагдал ДНБ-ий 10%-аас хэтэрсэн. Гэвч Алан Гарсиа 1987 онд ОУВС-гийн хөтөлбөрөө үргэлжлүүлэхийг цуцалсан байна.

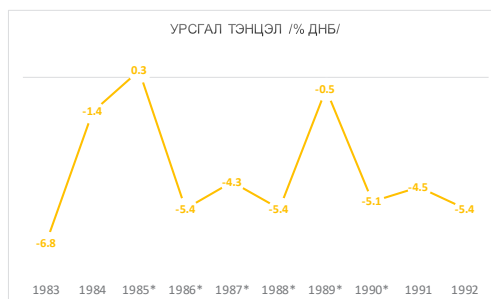
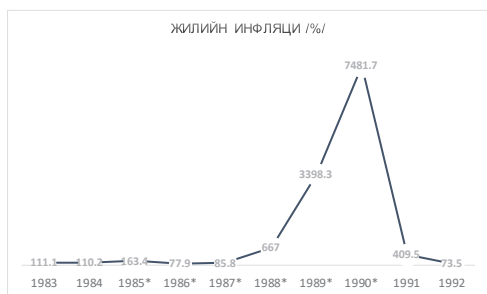
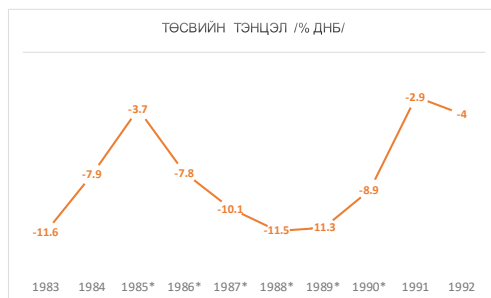
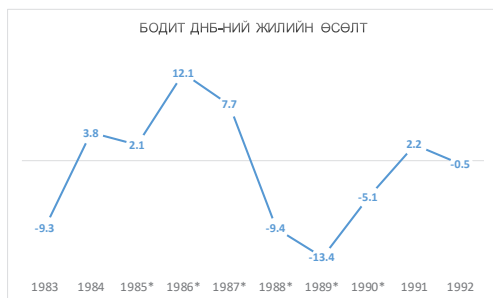
Тэрээр бусад популистуудын нэгэн адил инфляцыг хязгаарлах зорилгоор үнэд хяналт тогтоов. Тухайлбал, түлш болон цахилгаан зэрэг суурь бүтээгдэхүүний

үнийг тогтмол барьж байв. Цаашилбал, урсгал дансны алдагдлыг бууруулахын тулд импортын татварыг нэмэгдүүлж, Перуд үйлдвэрлэгдэж буй олон тооны бүтээгдэхүүний импортод хориг тавьжээ. Тус популист бодлогын эхэн үе болох 1986 онд эдийн засаг 12.1%-аар, 1987 онд 7.7%-аар өссөн. Харин дараагийн жилүүдэд эдийн засагт банкны секторыг нийгэмчлэх оролдлогууд гарч, аж ахуй эрхлэгчид болон хөрөнгө оруулагчдын Перу улсад итгэх итгэл эрс суларч эхэлсэн. Улмаар эдийн засаг хүндрэлд орж 1988 онд төсвийн алдагдал ДНБ-ий 11.3%-д хүрч, үйлдвэрлэл 1988 онд 13.4%-аар, 1989 онд 13.4%, 1990 онд 5.1%-аар тус тус буурсан. Улмаар ЗГ-аас яаралтай бодлогын засвар оруулаагүйгээс болж инфляц 1988 онд 667%, 1989 онд 3398%, 1990 онд 7482% тус тус хүрчээ. Ийнхүү эдийн засаг удаан хугацааны туршид маш өндөр инфляцтай тэмцэв. Цаашилбал, дээрх популист бодлого хэрэгжүүлсэн 1985-1989 оны 5 жилийн хугацаанд бодит цалин 41%-аар буурсан байна. Мөн гадаад валютын ханш 1989-1990 онд 8000%-аар суларч 1991 онд Перу улс шинэ мөнгөн тэмдэгт гаргах шаардлага үүсжээ.





## Дүрслэл 2. Перу Улс /1985-1990 он/



Эх сурвалж: Себастиан (2019)

### Аргентин Улс (1973-1976 ба 2003-2015)

#### 1973-1976 оны түрүү үеийн популист эдийн засгийн бодлого

Тус улсад 1973-1976 оны хооронд популист макро эдийн засгийн бодлого хэрэгжсэн байдаг. Сонирхолтой нь Дорнбуш болон Себастиан нарын дурдсан урьтал нөхцөл тус популист бодлогуудыг хэрэгжүүлж эхлэхээс өмнө үүсээгүй байжээ. Харин эдийн засаг харьцангуй өндөр өсөлттэй, ажилгүйдэл хэвийн түвшинд байв. Мөн Аргентин улсын экспортын бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээл дээрх үнэ өндөр байсан, ихээхэн хэмжээний валютын нөөц нь тус популист бодлого хэрэгжих урьдач нөхцөл болжээ. Жуан Пероны ЗГ орлогын тэгш байдлыг хангах нь нийгмийн шударга ёсыг тогтоох юм гэж тодорхойлоод тухайн үед голлох асуудал болж байсан ядуурал болон

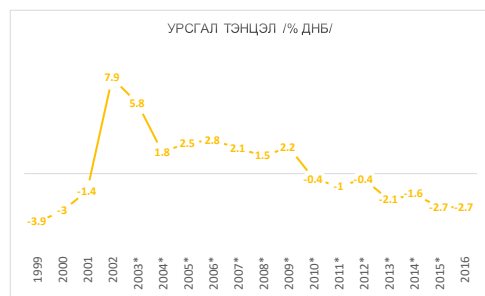
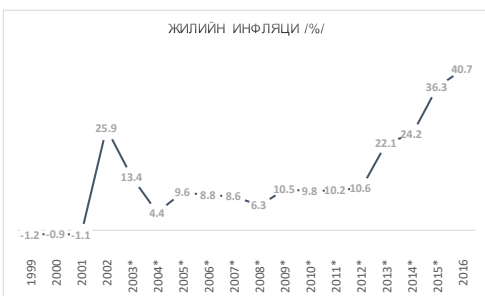
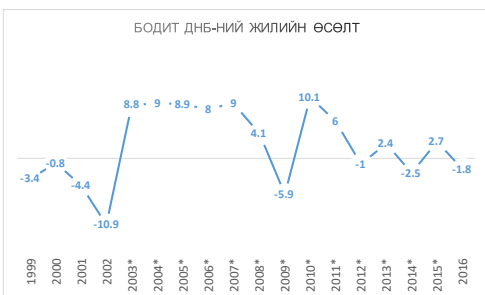
ажилгүйдлийг бууруулна гэж зорьсон (1-р үе). Улмаар “Хамтралын хууль (Concertation Law)”-ийг баталж, эдийн засагт гол тулгарч байсан хэт өндөр инфляцыг тогтворжуулах төлөвлөгөөг боловсруулсан. Эхэндээ уг төлөвлөгөө амжилттай хэрэгжиж, эдийн засаг өсөж, үнэ тогтворжиж, орлогын тэгш бус байдал буурч валютын нөөц өсөж байсан боловч 18 сарын дараа хүндрэлүүд гарч эхэлжээ (2-р үе). Үнийг гацаасан нь хомсдолд хүргэсэн ба мөн худалдааны нөхцөл муудаж эхэлсэн. Эдийн засаг хяналтаас гарч ЗГ шаардлагатай зохицуулалтыг хийх хэрэгцээ үүссэн (3-р үе). Бодит цалин буурч, инфляц эрс өсөж, хямрал нүүрлэсэн. Улмаар 1976 оны 3-р сард Пероны дэглэм унаж, тус улсад цэргийн дэглэм тогтсон. Улмаар анхны бодлогын зорилтууд амжилтгүй болж, бүр өмнөх үеэс эрс мууджээ (4-р үе).

2003-2015 оны хожуу үеийн популист эдийн засгийн бодлого

Хожуу үеийн популист бодлогыг 2003 онд Нестор Китченер /Nestor Kitchener, Christina Fernandez de Kirchener/ хэрэгжүүлсэн байна. Тус улсад тухайн үед томоохон ханшийн хямрал, банкны хямрал тохиож байжээ. Өмнө нь 1991-2001 онд 1 песоны ханшийг 1 ам.доллартой хатуу уядаг валютын зөвлөл байсан бөгөөд тус систем нуран унасан байна. Үүний үр дүнд ажилгүйдэл 25%-д хүрч, Аргентины песо 3 жилийн дотор 80%-аар суларчээ. Китченер засгийн эрхийг хүлээн авсан эхний жилүүдэд төсөв ашигтай гарч байв. Түүнчлэн, өмнөх үеийн өрийн дефолтоос шалтгаалж өрийн бүтцийг өөрчилсөн нь ЗГ-т төсвийн зардал буурах нэмэлт боломж болгожээ. Тухайлбал, 2003 онд төсвийн ашиг ДНБ-ий 2.5%, 2004 онд 2.2%, 2005 онд 1.2%-тай байжээ. Энэ нь Аргентины

экспортын бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээл дээрх үнэ сайн байсан, мөн экспортын татварыг нэвтрүүлсэнтэй холбоотой. Ийнхүү эдийн засгийн гадаад эерэг орчин өсөлтийг 2003-2007 онд дунджаар 8-9%-д өсөхөд хүргэсэн. Цаашилбал, урсгал данс ашигтай байв. Гэхдээ тус улсад макро эдийн засгийн бодлого тогтворгүй болохыг мэдсэн хөрөнгө оруулагчид хөрөнгөө гадагшлуулах болсноор төлбөрийн тэнцэл алдагдалд хүрсэн бөгөөд валютын нөөц их хэмжээгээр буурчээ. Төсөв ашигтай байх нь урт хугацаанд үргэлжилсэнгүй, түүхий эдийн үнэ 2008-2009 оны хямралын үед эрс буурав. Улмаар эдийн засгийн өсөлт тогтворгүй болж, инфляц өсжээ. Тухайлбал, инфляц 2013 онд 22%, 2014 онд 24%, 2015 онд 36%, 2016 онд 40%-д тус тус хүрчээ. Ийнхүү популист бодлого хэрэгжүүлсэн боловч тус улсад 2002-2015 оны хугацаанд бодит цалин 13%-аар өссөн үзүүлэлттэй байдаг.

**Дүрслэл 3. Аргентин Улс /2003-2015 он/**



Эх сурвалж: Себастиан (2019)

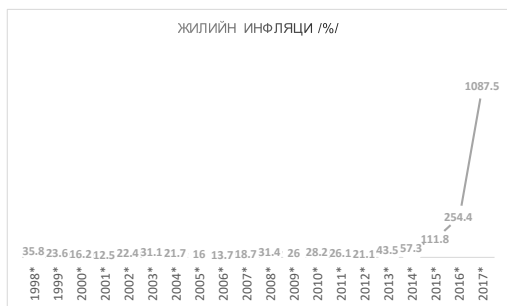
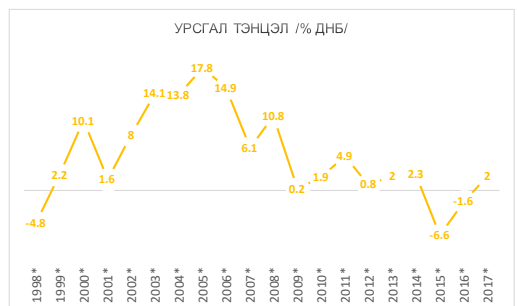
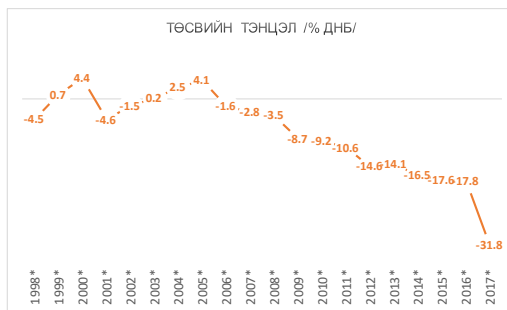


### **Венесуэл улс (1998 оноос одоог хүртэл)**

Тус улсад 1998 оноос эхлэн Уго Чавез болон түүнийг нас барсны дараа түүний үе залгамжлагч Рафель Мадуро популист эдийн засгийн бодлого хэрэгжүүлжээ. Венесуэл улсын 1998 оноос өмнөх суурь эдийн засгийн нөхцөл Дорнбуш болон Себастиан нарын урьдач нөхцөлүүдтэй нэлээд нийцтэй байдаг. Байгалийн нөөц ихтэй ч макро эдийн засгийн бодлогын буруугаас болоод өмнө нь хориод жилийн турш эдийн засаг нь харьцангуй муу гүйцэтгэлтэй, орлогын тэгш бус байдал ноёрхсон, нийгмийн үзүүлэлтүүд маш муу байв. Тухайлбал, газрын тосны экспорт нийт валютын орох урсгалын 80%, төсвийн орлогын 50%, эдийн засгийн 40%-ийг тус тус бүрдүүлж байснаас харахад эдийн засаг нь газрын тосноос хэт хамааралтай байв. Хүн амын 86% нь ядуу, үүнээс 20% нь суурь хэрэгцээгээ хангаж чадахааргүй туйлын ядуу байжээ. Мөн 1986-2000 оны хооронд ядуу хүмүүсийн тоо 2 дахин, хэт ядуу хүмүүсийн тоо 3 дахин тус тус өссөн байв. Орлогын тэгш бус байдлын үзүүлэлтээр хамгийн өндөр орлоготой 10% нь нийт орлогын 84%-ийг, харин хамгийн бага орлоготой 10% нь орлогын 3%-ийг бүрдүүлж байв. Мөн ажил эрхлэлтийн хувьд ажилчдын 50% нь тогтворгүй, албан бус секторт ажиллаж, 20% нь ажилгүй байжээ. Энгийн иргэд газрын тосны экспортын орлогоос хангалттай хүртэхгүй байсан голлох шалтгаан нь авлига, хээл хахуул газар авсантай холбоотой байв. Венесуэл улс 44 жилийн турш ардчилсан, харьцангуй тогтвортой улс төрийн системтэй байсан нь улс төрийн авлига, хээл хахууль хөгжихөд нөлөөлсөн гэж үздэг.

Уго Чавез 1992 онд 2 удаа цэргийн эргэлт хийхийг оролдсон боловч амжилтад хүрээгүй шоронд орж байжээ. 1998 онд Уго Чавез улс төрд эргэн ирж, сонгуульд ялалт байгуулж, төрийн эрхийг авсан байна. Улмаар газрын тосны орлогыг ард иргэдэд тэгш хүртээх эрс шинэчлэлийн бодлого хэрэгжүүлэхийг эрмэлзсэн. Чавезын өмнөх үеийн эрх баригчид ихэнхдээ өмнөх эрх баригчдыг эдийн засгийн хүндрэлд буруутгах эсвэл асуудлыг газрын тосны үнэ буурсан эсвэл бусад гадаад хүчин зүйлст тохдог байв. Харин Чавез иргэдийг нийгмийн доод болон элит гэсэн 2 бүлэгт ялган үзэж, элит бүлгийг бүх зүйлд буруутгаж эхэлснээрээ төрийн эрх мэдлийг төвлөрүүлэх зорилгодоо хүрчээ. Тэрээр өөрийн улс төрийн дайснуудыг олигархи гэж үзэн хүний эрх, хувийн өмчтэй байх эрхийг зөрчиж байв. Улмаар хувиараа үйлдвэрлэл эрхлэгчдийн эсрэг тэмцэх арга хэрэгслүүдийг үүсгэн, элитүүдээс гадна хэвлэл мэдээллийнхэн, хувийн сектор, Католик сүм хийдүүд, холбоодуудыг дарангуйлж байв.

## Дүрслэл 4. Венесуэл Улс /1998-с одоог хүртэл/



Эх сурвалж: Себастиан (2019)

1996 онд Венесуэл улс ОУВС-гийн хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн боловч газрын тосны үнэ маш ихээр буурснаас болж дорвитой амжилтад хүрээгүй байна. Чевазыг засгийн эрх авах үед буюу 1999 оны эхэнд дэлхийн зах зээл дээрх газрын тосны үнэ 30 жилийн хамгийн доод түвшинд буюу нэг баррель газрын тосны үнэ 8 ам.долларт хүрчээ. Харин Чавезыг засгийн эрх авсан цагаас эхлээд дэлхийн зах зээл дээрх газрын тосны үнэ сайжирч эхэлсэн нь түүнийг тэлэлтийн бодлогоо хэрэгжүүлэх таатай нөхцөл болжээ. Эхний жилүүдэд төсөв харьцангуй тэнцвэржсэн байсан боловч аажимдаа төсвийн алдагдал тасралтгүй өссөн. Газрын тосны үнээс шалтгаалж, урсгал данс харьцангуй сайн нөхцөлтэй байв. Тухайлбал, 2002-2008 оны хугацаанд баррель газрын тосны үнэ 20 ам.доллараас 130 ам.доллар хүртэл өссөн. Харин дээрх

популист бодлогын үр дүнд хөрөнгийн урсгал гадагшилж, гадаад валютын нөөц буурсан. Цаашилбал, 2008-2009 оны дэлхийн эдийн засгийн хямралын үед газрын тосны үнэ буурсан ч ЗГ нь төсвийн зохицуулалт хийсэнгүй. Улмаар төсвийн алдагдал тасралтгүй нэмэгдэж, 2017 онд ДНБ-ий 32%-д хүрчээ. Харин уг төсвийн алдагдлыг Төв банкнаас мөнгөний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэх замаар санхүүжүүлж иржээ. Улмаар инфляц тасралтгүй өсөж, 2013 онд 111%, 2016 онд 254%, 2017 онд 1087%-д хүрэв. Тус улсын мөнгөн тэмдэгт болох боливар өөрийн үнэ цэнээ алдсанаар шинэ крипто валютыг төлбөр, тооцоонд ашиглахаас аргагүйд хүрсэн байна.



## Дүгнэлт, зөвлөмж

Макро эдийн засгийн популизм болон түүний эдийн засагт үзүүлэх сөрөг үр дагавраас сэргийлэхийн тулд дараах зүйлсийг сургамж болгон авах нь зүйтэй.

- Сайн эдийн засагтай байх нь сайн улс төрийн бодлоготой байх суурь нөхцөл болно. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн удаашрал эсвэл хямрал нь популистуудад эдийн засгийн бодлогоо хэрэгжүүлэхэд түлхэц болдог.
- Бодлого боловсруулагчид эдийн засгийг богино хугацаанд огцом тэлэх бус урт хугацааны тогтвортой өсөлтийг үүсгэхэд анхаарах нь чухал. Хүмүүсийн орлого, амьжиргааг эдийн засаг удаашралтай эсвэл хямралтай үед огцом сайжруулах боломж хязгаарлагдмал байна. Учир нь хямралын үед алдагдсан орлого, ажиллах хүчийг дахин бий болгоход харьцангуй удаан хугацаа шаардагддаг. Эдийн засгийн хямрах үед үүсэх хохирол нь тэлэлтийн үед олох үр ашгаас өндөр байх хандлагатай байна.
- Бодлого боловсруулагчид аливаа бодлогын алдааг мэдсэн дариуд яаралтай засах шаардлагатай. Эсрэг тохиолдолд өвчнийг ужиг болгож, нөхцөл байдлыг илүү муутгадаг.
- Популист эдийн засгийн бодлого хэрэгжихгүй байх эдийн засгийн өөрийн дархлаа нь бие даасан Төв банк болон сахилга баттай төсвийн зарцуулалт юм. Мөн популист эдийн засгийн бодлого хэрэгжсэн үеүдэд тухайн улсын экспортын голлох түүхий эдийн үнэ өсөж байгаа бол дээрх бодлогын сөрөг нөлөөг бууруулах хандлагатай байдаг.

## ПЕТРО ПОПУЛИЗМ

### *Тодорхойлолт, ерөнхий шинж чанар*

Петро буюу байгалийн баялагтай эдийн засагт түгээмэл байдаг популизм нь байгалийн баялгаас орж буй орлогыг улс төрчид улс төрийн дэмжлэг авах зорилгоор эдийн засагт хэтрүүлэн ашиглаж буй эдийн засгийн бодлогыг хэлдэг. (Matsen, Natvik, Torvik, 2015). Түүхий эдийн үнийн тэсрэлтийн үед төсвийн зарлага, ЗГ-ын өрийн хэмжээ нь авторитари дэглэмтэй орнуудад хэт нэмэгддэг ба харин ардчилал тогтсон улс орнуудад харьцангуй бага байдаг (Arezki болон Вьскнер, 2010a). Латин Америкийн хувьд (Alesina Campante and Tabellini, 2008) болон хөгжиж буй орнуудыг (Gavin, Perotti 1997) аж үйлдвэржсэн орнуудтай харьцуулахад төсвийн бодлого илүү мөчлөг дагасан байгааг илрүүлсэн. Петро популист бодлого хэрэгжүүлж буй эрх баригчид макро эдийн засгийн үндсэн хязгаарлалтуудыг мөн анхаарч авч үздэггүй. Тэд урт хугацаанд зардал буурч, эдийн засгийн хүчин чадал нэмэгдэнэ гэж үздэг.

### *Петро популизмын үр дагавар*

Петро популизмын үр дагавартай “баялгийн хараал”-ыг салшгүй холбож авч үздэг. Энэ нь эрдэс баялаг, газрын тос зэрэг нөхөн сэргээгдэхгүй нөөцтэй улс орнуудын нэг хүнд ногдох орлогын өсөлт нь байгалийн баялаг багатай орнуудынхаас харьцангуй бага байх ойлголт юм. Гэхдээ байгалийн баялгаа зөвөөр ашиглаж, зөв бодлого хэрэгжүүлснээр өндөр хөгжсөн, эрчимтэй хөгжиж буй Норвег, Чили, Перу, Бразил зэрэг улсуудын жишээ ч олон байдаг.

Петро популист макро эдийн засгийн бодлого дараах байдлаар хэрэгжиж, эдийн засагт сөргөөр нөлөөлдөг гэж үздэг. Үүнд:

- a. Түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээр дамжин орлого тогтворгүй болсноор эдийн засгийг бүхэлд нь тогтворгүй болгодог.
- b. “Рент хайх” буюу олборлох салбарын хэт их ашиг нь албан тушаалтнуудыг хувийн эрх ашгаа тэргүүнд үзэх хүслийг нэмэгдүүлснээр институтэд муугаар нөлөөлдөг.
- c. Голланд өвчин буюу газрын тос эсвэл бусад эрдэс баялгийг ихээр олборлох үед эдийн засагт сөрөг үр дагаврууд бий болдог. Үүнд:
  - ✓ Бодит ханш чангарах,
  - ✓ Төсвийн зардал хэт тэлэх,
  - ✓ Худалдаалагддаггүй бараа, бүтээгдэхүүний үнэ нэмэгдэх,
  - ✓ Түүхий эдийн бус бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл буурах,
  - ✓ Урсгал дансны алдагдал нэмэгдэх,
  - ✓ Өмчийн төлөөх тэмцэл нэмэгдэх,
  - ✓ Эдийн засагт түүхий эдийн тэсрэлтийн үе дуусахад гадаад өр төлбөрийг төлөхөд хүндрэл үүсэж эцэстээ өрийн хямралд хүргэх зэргийг дурдаж болно.

### **Петро популизмын ОУ-ын туршлага**

*Эквадор Улс (2007-2018)*

Эквадор улсын Ерөнхийлөгчийн 2006 оны сонгуулиар Рафель Корри ялалт байгуулжээ. Корригийн ЗГ газрын тосны үнийн хэлбэлзлийг ашиглан

эрчимтэй хөгжих гэсэн популист бодлого хэрэгжүүлсэн байдаг. Эквадорын өмнөх ЗГ-ууд уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулж буй гадаадын хөрөнгө оруулагч, зээлдүүлэгчидтэй хийсэн гэрээ, үнийн хеджинг, даатгал зэрэгт харьцангуй эрсдэлгүй байх бодлогууд хэрэгжүүлж байв. Харин Корри газрын тосны орлогоос хувь хүртдэг байсан хуучны туршлагыг халж, гадаадын компаниудтай хийсэн уул уурхайн гэрээнүүдийг шинэчилж, **“Үйлчилгээний гэрээ”**<sup>193</sup> байгуулснаар баррель тутамд тогтмол үнэ (39\$)-ийг компаниудад төлж, үлдсэн ашиг, алдагдлыг төр хариуцахаар өөрчилсөн. Энэ нь **зах зээлийн эрсдэлийг мөн төр үүрнэ** гэсэн үг юм. Түүнчлэн, 2010 онд “Гидрокарбонитийн хууль”-ийг баталж, газрын тос, уул уурхайн үйлдвэрлэлийн ажиллагааны ашгийн **“12 хувийн татвар”-ыг** төлж, орон нутгийн хөгжилд зарцуулах бодлого хэрэгжүүлжээ.

Газрын тосны үнийн өсөлтөөс орж буй орлогыг Эквадорын “Газрын тосны тогтворжуулалтын сан” болон өөр төстэй хоёр сан байгуулан, түр төвлөрүүлж байгаад 2008 онд тус сангуудаас нийт 4.5 тэрбум ам.доллараар улсын төсвийн зардлыг санхүүжүүлсэн. Түүнчлэн, нэмэлт санхүүгийн эх үүсвэрүүдийг нийтийн өмчийн газрын тосны үйлдвэр, боловсруулах үйлдвэрүүд байгуулахад ашиглав. Мөн Эквадорын нийгмийн даатгалын санг зээлийн эх үүсвэр болгож ашиглаад зогсохгүй, БНХАУ-аас өндөр хүүтэй богино хугацааны зээл авч, төсөвт зарцуулжээ. Цаашилбал, газрын тосны хуучны боловсруулах үйлдвэрийг шинэчлэх зорилгоор 1

<sup>193</sup> 2010-2011 онд Корригийн ЗГ нийтдээ 18 газрын тосны компаниудтай 18-41 ам.доллар төлөх, 6-10 жилийн хугацаатай үйлчилгээний гэрээ байгуулжээ.





тэрбум ам.долларыг АНУ-ийн хэдж фондоос, 13 тэрбум ам.долларыг шинэ үйлдвэр барих зорилгоор зээлсэн. Эдгээр үйлдлүүд нь нийгмийн сайн сайхан байдлыг хангах, дэд бүтцийг сайжруулах зорилготой ч ЗГ-ын өрийн дарамтыг эрс нэмэгдүүлсэн юм. Корригийн бодлого дэлхийн зах зээл дээрх газрын тосны үнэ сэргэх үетэй таарснаараа төсвийг тэлэх боломж гарч, 2007-2013 онд газрын тосны үнэ 70-с 100 ам.долларт хүрч өсөхөд улсын төсвийн зардал 3 дахин тэлсэн. Улсын төсвийн зардал Корригийн эрх барьсан эхний 6 жилд 48 тэрбум ам.доллороос 129 тэрбум ам.доллар болжээ. Нөгөө талаас, газрын тосны олборлолт хэт нэмэгдсэнээс байгаль орчныг хамгаалагч, орон нутгийн иргэдийн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулж байсан. Иймд 2011 онд Корригийн ЗГ “Эквадорын Estrategico” буюу төрийн өмчит байгууллагыг байгуулж, зам гүүр, усжуулалтын систем, цахилгаан эрчим хүчний төслүүд, сургууль, цэцэрлэг зэрэг нийтийн барилга байгууламжийг холын бүс нутгуудад бариулсан.

Корри хуучны улс төрийн бодлогыг эсэргүүцэхээс гадна мөн консерватив эдийн засагчдыг шүүмжилж, баялгийн санг “fontitos-жигжиг мөнгө” “залхуу мөнгө” гэх зэргээр нэрлэж байв. Тэрээр мөн их хэмжээний уул уурхайн олборлолтын эсрэг тэмцэж байсан байгаль орчин хамгаалагчид, орон нутгийн иргэдийг үндэсний баялаг болон ард иргэдэд заналхийлэгчид гэх зэргээр буруутгаж, тэдгээрийн аливаа үйлдлийг илүү хатуугаар шийтгэх хуулийн заалтуудыг хуульд тусгаж оруулсан. Мөн сонгуулийн хуульд өөрчлөлт оруулж, мэдээллийн ил тод байдлыг хязгаарлаж байсан нь Эквадор Улсыг ардчилсан нийгмээс ухраасан гэж ард иргэд шүүмжилдэг.

2014 оны 7-р сараас газрын тосны үнэ 105 ам.доллороос 2015 онд 30 ам.доллар, 2016 онд 20 ам.доллар хүртэл унав. Гэтэл Корригийн ЗГ компаниудад 39 ам.доллар төлсөөр байжээ. Энэ үед Эквадорын эдийн засаг уналтад орж, үндэсний газрын тосны компаниуд өрийн хямралд өртөж, нэгэнт данхайсан төсвийг хумих боломжгүй тул төсвийн алдагдал нэмэгдэж, уг алдагдлыг өрөөр санхүүжүүлэн, өрийн дарамт нэмэгджээ. Энэ нь эдийн засаг сайн цагт буффер үүсгээгүйгээс муу үед сөрөг шок хүчтэй тусдагийн тод жишээ юм. Үүний дараа Корригийн нэр хүнд унаж, 2017 онд Корриг хээл хахуулийн хэрэгт буруутган, түүний дэд ерөнхийлөгч Ленин Морено дараагийн Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон юм.

### **Дүгнэлт, зөвлөмж**

Байгалийн баялагтай улс орнууд петро популист эдийн засгийн бодлого хэрэгжүүлэх бус харин мөчлөг сөрсөн макро эдийн засгийн бодлого хэрэгжүүлснээр эдийн засгийн тогтворгүй байдлыг бууруулах боломжтой. Учир нь петро популист бодлого нь ихэвчлэн мөчлөг дагасан шинж чанартай байх ба хор уршиг нь урт хугацаанд үргэлжилдэг. Мөчлөг дагасан төсвийн зарцуулалт төсвийн орлого дахь татвар нэмэгдэх үед ихээр ажиглагдах бөгөөд энэ нь тухайн ЗГ зардлыг нэмэх сонирхолтой улс төрчдийн дарамтаас зайлсхийх боломж хязгаарлагдмал байдаг. Цаашилбал, байгалийн баялагтай орнуудын хувьд макро бодлогод төсвийн бодлого голлох үүргийг гүйцэтгэж байдаг, мөн мөчлөг дагасан бодлого нь мөнгөний болон макро зохистой бодлогын үр нөлөөг ихээхэн сулруулдаг байна.

Үүнээс гадна петро популизмын төрийн институтэд үзүүлэх сөрөг нөлөөг бууруулах боломжуудыг байгалийн баялгийн ачаар эдийн засгаа хөгжүүлж чадсан Чили, Норвег зэрэг улсуудын амжилттай жишээнээс харж болно. Тухайлбал:

- Мөчлөг сөрсөн макро зохистой бодлого хэрэгжүүлэх замаар эдийн засаг сайн үед хуримтлал үүсгэж, эдийн засаг хэт халах, өндөр инфляц бий болохоос сэргийлэх, хямралтай үед хувийн секторын худалдан авалтын бууралт, ажлын байрны хомсдол зэргийг төсвийн орлогыг нэмэгдүүлснээр бууруулах.
- Төсвийн ил тод байдлыг хангаснаар байгалийн баялгийн орлогоос тогтворжуулалт болон баялгийн сангуудад төвлөрүүлж, санг зохистой удирдах хэрэгтэй. Улмаар төсвийн орлого буурсан, гэнэтийн сөрөг шоктой үед сангаас ашигласнаар эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах.
- Төсвийн институтийн бүтэц, тогтвортой байдлыг дэмжихэд чиглэсэн мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн төсвийн хороог бүрдүүлж, тэдний санал, зөвлөмжийг бодлогодоо тусгах нь төсвийн алдагдалд хүргэх хэт тэлэх бодлого хэрэгжүүлэхээс сэргийлж чадна.
- Зэсийн үнэд опцион хэлцлийг ашиглаж, хэджинг хийх замаар түүхийн эдийн үнийн хэлбэлзлээс эдийн засгийг хамгаалах. Энэ нь төсвийн орлогын хэлбэлзлийг бууруулж, урт хугацааны төлөвлөгөө боловсруулахад тусалдаг. Мексик улсад уг аргыг ашигласан байна.
- Төсвийн орлого, зарлагын ил тод байдлыг хангахад чиглэгдсэн хүчтэй институттэй болох. Үүнийг

байгалийн баялагтай Австрали, Шинэ Зеланд зэрэг улсууд амжилттай хэрэгжүүлдэг.

- Хүртээмжтэй өсөлтийг дэмжих, эдийн засгийн төрөлжилтийг хийснээр байгалийн баялгийн орлогыг эдийн засгийн салбаруудад оновчтой хуваарилж, эдийн засгийг нэг салбараас хэт хамаарлыг бууруулж, салбаруудыг жигд хөгжүүлэх шаардлагатай.

## ЕВРОПЫН ЦАГААЧЛАЛЫН ЭСРЭГ ПОПУЛИЗМ

### *Тодорхойлолт, ерөнхий шинж чанар*

Европын орнуудад дэлгэрч буй популизмын хэлбэр бол цагаачлалын эсрэг популизм юм. 21-р зууны цагаачлалын эхний давлагаа буюу Европын холбоо (ЕХ) 2004 онд хөдөлмөрийн чөлөөт шилжилтийг дэмжин, Зүүн болон Төв Европын 8 орнуудын иргэд ЕХ-ны орнуудад ажиллаж, амьдрахыг зөвшөөрснөөс хойш эдгээр орнуудаас ЕХ-ны орнуудад шилжин ирэх цагаачлал огцом нэмэгдсэн. Үүний зэрэгцээ ган гачиг, ядуурал, эдийн засгийн хүндрэл, улс төрийн тогтворгүй байдлын улмаас Африк, Дундад Азийн орнуудаас ЕХ-ны орнуудад ирэх цагаачлал өссөн<sup>194</sup>. Цагаачлалын хоёр дахь давлагаа нь Сирид өрнөсөн иргэний дайны улмаас 6.7 сая Сиричүүд нутгаасаа дүрвэснээс зөвхөн 2015 онд гэхэд 1 сая гаруй дүрвэгсэд Европын 37 оронд шилжин иржээ. Ийнхүү цагаачдын тоо өссөн нь “цагаачлалын хямрал” гэж нэрлэгдэх эдийн засаг, соёл, уламжлалаар илрэх олон асуудлыг хүлээн авагч орнуудад үүсгэж, улмаар Европын барууныг

<sup>194</sup> Сүүлийн 20 жилд Баруун болон Хойд Европын орнуудад ирж суурьшсан цагаачдын тоо хоёр дахин өсөж, нийт хүн амын 20 хүртэлх хувийг бүрдүүлэх болсон.



баримтлагч популист улс төрийн намуудын онцлох хамгийн том асуудал болсон юм (Gidron and Bonikowski 2013).

Цагаачлалыг эсрэг популизмын эдийн засгийн гол үндэслэлүүд нь:

- Цагаачид дотоодын хөдөлмөрийн зах зээл дээр үндэсний ажилчидтай өрсөлдөж, ажлын байрыг булаадаг, цалингийн түвшинг бууруулдаг.
- Цагаачид нийгмийн халамжийг их хэмжээгээр хүртэж, бага татвар төлдөг. Улмаар цагаачдын төсвөөс авч буй халамж нь татвар төлөгчдийн дарамтыг нэмэгдүүлдэг.

Цагаачлалыг эсрэг популизмын эдийн засгийн бус үндэслэлүүд нь:

- Өөр соёл, уламжлалтай цагаачид хэт их хэмжээгээр шилжин суурьшсанаар тухайн улс, үндэстний соёл, уламжлал алдагдах аюул тулгардаг (national identity concern).
- Ажилгүй, лалын шашинтай цагаачид ирснээр гэмт хэрэг, терроризм нэмэгдэх аюултай.
- Цагаачдыг хэт олноор хүлээн авснаар хүн амын нягтшил нэмэгдэж, нэг хүнд ногдох хүнс, байгалийн нөөц, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүрэлцээ буурч, амьдрах нөхцөл мууддаг.

Популист улс төрчид цагаачдын тоог хязгаарлах нь зүйтэй гэж үздэг бөгөөд үүний тулд эрс өөрчлөлт хийх саналуудыг дэвшүүлдэг. Үүнд:

- Ур чадваргүй цагаачдын амьдрах, ажиллах зөвшөөрөгдсөн хугацааг богиносгох, эрхийг хасах /Их Британид/,
- Хуурамч гэрлэлтээр цагаачлах,

хууль бусаар цагаачлах боломжийг хязгаарлах (үүний тулд хилийн хяналтыг чангаруулах, хууль бус цагаачдыг барьж, албадан гаргах),

- Шинээр ирсэн цагаачид хэдэн жилийн турш тасралтгүй нийгмийн халамж, татвар төлж байж, төрөөс олгох халамж, үйлчилгээг хүртэх эрх үүсгэх,
- 1 жилээс дээш хугацаанд ажилгүй байсан цагаачдын цагаачлалын визийг цуцлах,
- Гэмт хэрэг үйлдсэн цагаачдын визийг цуцалж, шууд албадан гаргах зэрэг юм.

### **Цагаачлалын эсрэг популизмын үр дагавар**

Барууныг баримтлагч популист намууд сонгуульд амжилттай оролцсон ч тэдний ЗГ-ын бодлогод үзүүлэх нөлөө бага байна (Schain 2018). Лутц баруун Европын 17 орны барууныг баримтлагч намууд 1990-2014 оны хугацаанд цагаачлалын эсрэг ЗГ-ын бодлогод хэр үр нөлөөтэй байсныг судалж, барууныг баримтлагч популист намууд цагаачлалын тоо хэмжээ эсвэл улсын нээлттэй бодлогод нөлөөлөх чадваргүй гэж дүгнэсэн (Lutz 2018). Учир нь цагаачдын тоог хязгаарлах шийдвэр нь дээд түвшний эрх мэдлийг шаардахаас гадна олон төрлийн бүтцийн хязгаарлалтуудтай тулгардаг. Улмаар популист намууд цагаачдын тоог бууруулахад биш цагаачдыг сонгон шалгаруулалтыг чангалах болон тэдний эрхийг хязгаарлах бодлого хэрэгжүүлж, цагаачдын цөөнхийн эрх ашгийг хохироож дуусдаг байна. Цагаачлалын эдийн засагт үзүүлэх үр нөлөөг судалсан (OECD 2014) судалгаагаар цагаачлалын хөдөлмөрийн зах болон

төсвийн зарцуулалтад үзүүлэх нөлөө нь цагаачдын шинж чанар, хүлээн авагч улсын хөдөлмөрийн захын нөхцөл болон төсвийн нөхцөлөөс шалтгаалан улс орон бүрд харилцан адилгүй гэж дүгнэжээ. Тухайлбал, 2007-2009 оны хооронд OECD-ийн орнуудад цагаачдын төсөвт оруулсан хувь нэмэр дунджаар эерэг (цагаачид тухайн улсын ажиллах хүчний потенциалыг нэмэгдүүлэн, үйлдвэрлэлийг тэлж, татварын орлогыг өсгөсөн) бол Франц, Герман, Польш зэрэг орнуудад төсөвт оруулсан хувь нэмэр нь сөрөг байжээ. Нийгмийн халамжийн бодлого нь зөөлөн, хөдөлмөрийн зах нь уян хатан бус буюу цагаачид ажил олоход хүндрэлтэй, мөн тухайн улс ур чадвар муутай ажилчдыг илүү татдаг бол тухайн орны төсөвт цагаачдын үзүүлэх хувь нэмэр сөрөг байх хандлагатай юм. Энэхүү судалгааны үр дүн нь цагаачлал хүлээн авагч улсдаа сөрөг нөлөөтэй гэдэг олон нийтийн нийтлэг ойлголт буруу болохыг нотолж байгаа ч нөгөө талаас мөн цагаачлал байнга эерэг нөлөөтэй гэдгийг ч үгүйсгэж байгаа юм. Дэлхийн 36 орны 1978-2012 оны тоон өгөгдөлд гравити загвараар шинжилгээ хийхэд улс оронд популизм хүчээ авах нь тухайн улсыг зорих ур чадвартай буюу шинийг санаачлагч цагаачдын тоог бууруулдаг болохыг тогтоожээ (Pan 2023). Энэ нь популизм шинийг санаачлагчдыг эдийн засгаасаа түлхэх сөрөг нөлөөтэйг илтгэж байна.

Олон улсын байгууллагуудын цагаачлалын байр суурь нь хүлээн авагч улс орнууд цагаачид, дүрвэгсдийн эрхийг хязгаарлах, шахан хавчих нь цагаачлалын суурь шалтгааныг шийдвэрлэхгүй, үүний оронд иргэд нь дайжиж буй орны улс төрийн тогтвортой байдлыг хангах, оршин суугчид улс орондоо эрүүл аюулгүй амьдрах болон

улсын эдийн засгаа сэргээж, бүтээн байгуулахад барууны орнууд тусламж, дэмжлэг үзүүлэх нь зүйтэй гэдэг дээр тогтож байна.

## **Цагаачлалын эсрэг популизмын ОУ-ын туршлага**

### *Герман улс*

ХБНГАУ-ын канцлер Анжела Меркел 2015 онд дүрвэгсдэд улсын хилийг нээж<sup>195</sup> улмаар Герман улсад орогнол хүссэн Сири, Афганистан, Иракийн дүрвэгсэд 2015 онд 1 саяд хүрчээ. Улмаар орогнол хүссэн цагаачид ихэвчлэн лалын шашинтай, залуу эрэгтэйчүүд байсан нь үндэсний үзэл бүхий Германчуудын олонхын дургүйцлийг хүргэсэн. 2016 онд хийсэн олон нийтийн санал асуулгаар Германы дийлэнх иргэд цагаачлалд дээд хязгаар тогтоохыг дэмжив. Германы төсвийн бие даасан байдлыг дэмжигч Alternative für Deutschland (AfD) популист нам энэхүү 2015 оны цагаачлалын хямралаас үүдэн намын зорилтоо огцом өөрчилж, цагаачлал, дүрвэгсдийн эсрэг популист бодлогод чиглүүлжээ. Тус нам олон нийтийн сүлжээг ашиглан цагаачлалын эсрэг хэт туйлширсан ухуулга явуулж, нийтийн дэмжлэгийг авах болсон. Улмаар 2017 оны сонгуульд AfD нам 12.6 хувийн саналаар парламентын 92 суудлыг авч, хамгийн том сөрөг хүчин болсон нь барууны популист намын өмнө нь авч байгаагүй том байр суурь юм. AfD нам соёл, уламжлалын төрөлжилтийг эсэргүүцэж, цөөнхийн эрх ашгийг үл харгалзан, Герман хэл, соёл, уламжлал Германы нийгмийн төв

<sup>195</sup> Шенгений орнуудын хооронд хил анхнаасаа нээлттэй хэвээр байсан, Анжела Меркелийн гаргасан шийдвэр Германы хилийг хаагаагүй явдал юм. Үүнээс эс хамааран уг шийдвэрийн дараа Германы *mainstream* намын дэмжигчдийн тоо буурсан.



байх ёстой гэж үздэг. Мөн цагаачдын орогнолыг зөвхөн түр хугацаанд зөвшөөрөх, масс цагаачлалыг таслан зогсоож, Герман улс олон улсын цагаачлал, дүрвэгсдийн зөвшилцлөөс гарахыг шаардаж, Европын холбооноос тогтоосон дүрвэгсдийн квотыг хүлээн зөвшөөрөхөөс татгалздаг. Уг намын дээрх цагаачлалын бодлогуудын дийлэнх нь хэрэгжээгүй ч 2019 онд баталсан цагаачлалын тухай хуульд зөрчил үүсгэсэн орогногсдыг албадан гаргах тухай, цагдаа болон цагаачлалын байгууллагуудын эрх мэдлийг тэлсэн заалтууд багтсан нь цагаачлалын эсрэг популист хүчний нөлөөлөл илэрч байгааг илтгэж байна.

### *Их Британи*

Европын холбоо 2004 оноос гишүүн болон бүсийн улс хоорондын хөдөлмөрийн шилжилтийг чөлөөтэй болгосны дараа буюу 2004-09 оны хооронд Их Британид Зүүн болон Төв Европын орнуудаас 1.5 сая цагаачид шилжин ирж, Их Британийн 10 жилийн хүн амын өсөлтийн 70 гаруй хувийг шилжин суурьшсан цагаачдын өсөлт бүрдүүлжээ. Ийнхүү цагаачдын тоо огцом нэмэгдэж, ажилгүйдлийн түвшин өссөн нь Их Британийн орчин цагийн хамгийн нөлөө бүхий популизмын хэлбэр Брекситэд голлох үүрэг гүйцэтгэсэн<sup>196</sup>. Брекситийн гол амлалтуудын нэг нь Их Британи ЕХ-ноос салан тусгаарласнаар илүү бие даасан цагаачлалын хатуу бодлого хэрэгжүүлж, Европын орнуудаас ирэх цагаачлалыг хязгаарлах байв. Улмаар 2016 онд явуулсан бүх нийтийн санал асуулгаар нийт хүн амын 51.6 хувь

<sup>196</sup> (Algan and Guriev 2017) ажилгүйдлийн түвшин, Брекситийн саналын хоорондын хамаарлыг шинжилж, Их Британид ажилгүйдлийн түвшин 1 ст. хазайлтаар өсөхөд "ЕХ-ноос гарах" саналын хувь 1%-аар өсдөг, ажилгүйдлийн өсөлтийн хурд 1 ст. хазайлтаар өсөхөд "ЕХ-ноос гарах" саналын хувь 4-5.5%-аар өсдөг.

нь Брекситийг дэмжсэн. Улмаар Их Британийн ЗГ Европын холбооноос салан тусгаарлах хэлэлцээрийг хэд хэдэн удаа хийсний эцэст нь 2020 оны 1-р сард Европын холбооноос салан тусгаарласан. Судалгаагаар Брекситийн тодорхой бус байдал хөрөнгө оруулалтыг 6 нэгж хувиар, ажил эрхлэлтийг 1.5 нэгж хувиар бууруулж, инфляцыг 1.7 хувиар нэмэгдүүлсэн, Брекситийн эдийн засгийн зардал ДНБ-ий 2.0%-2.5%-д хүрсэн гэх тооцооллууд бий<sup>197</sup>. Зүүн Европоос Их Британид шилжин ирсэн цагаачдын судалгаагаар 2016-17 онд цагаачид нийгмийн халамжид авсан тэтгэмжээсээ хавьгүй их хэмжээний татварыг Их Британийн төсөвт хуримтлуулж, төсөвт эерэг нөлөө үзүүлсэн бөгөөд тэд улсын халамжийн мөнгөөр амьдрах эсвэл Англичуудын ажлын байрыг булаасанг нотлох үр дүн ажиглагдаагүй байна.

### *Дүгнэлт, зөвлөмж*

Европын цагаачлалын эсрэг давлагааг судалсан судлаачид энэхүү популизмыг бууруулах боломжийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Төвийг баримтлагч намууд олон нийтийн дэмжлэгээ нэмэгдүүлэхийн тулд цагаач сонгогчдод төвлөрч, тэдний дэмжлэгийг авахыг эрмэлзэх хэрэгтэй. Цагаач сонгогчдын тоо үндэсний сонгогчидтой харьцуулахад жил бүр өсөн нэмэгдэж байгаа нь цагаачлалыг эсэргүүцэгч популист нам сонгогдох боломжийг хязгаарлана.
- Олон нийтийн сүлжээ, интернэтийг ашиглан иргэд, бодлого боловсруулагчдын хоорондын харилцааг ойртуулж,

<sup>197</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Economic\\_effects\\_of\\_Brexit](https://en.wikipedia.org/wiki/Economic_effects_of_Brexit)

чухал бодлогын шийдвэр, хууль эрхзүйн актыг батлахад олон нийтийн саналыг сонсдог байдлаар иргэдэд эрх мэдэл олгох нь иргэдийн оролцоо, ЗГ-т итгэх итгэлийг нэмэгдүүлнэ (Schain 2018).

Эцэст нь, нийгмийн халамж, орлогын түвшин өндөр, амьдрах орчин таатай Европын орнууд цагаачлал нэмэгдэх нь зайлшгүй юм. Хүн амын насжилттай холбоотойгоор ажиллах хүч хурдтай саарч буй Европын орнуудын хувьд цагаачлалын бодлогыг дараах хоёр тулгууртайгаар хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Үүнд:

1. Залуу, ур чадвартай ажиллах хүчнийг нэмэгдүүлэх цагаачдын урсгалыг дэмжих (энэ нь технологийн дэвшил, хөгжлийг урамшуулж эдийн засгийн өсөлтийг тэтгэнэ),
2. Хэт их хэмжээний цагаачлалын дарамтыг бууруулахын тулд ойролцоо бүс нутгийн эрчимтэй хөгжиж буй орнуудад хөрөнгө оруулалт хийн, хүн амын ур чадварыг дээшлүүлэх, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих юм. Энэ нь улсын хилийг хаах, зэвсэгт хүчин болон цагаачдыг буцаахад дийлэнх нөөц хөрөнгөө зарцуулах зэрэг популист шийдлүүдээс илүү үр өгөөжтэй (Aiginger 2019).

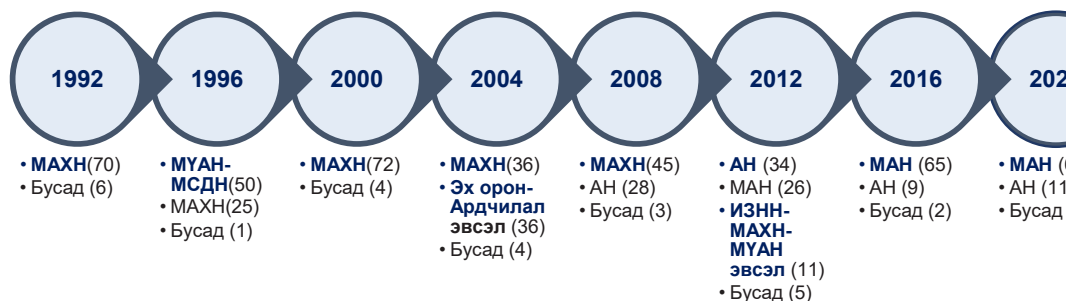
## МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ПОПУЛИСТ БОДЛОГО, ҮР ДАГАВАР

Ардчилсан хувьсгал 1989-1990 онд өрнөсний үр дүнд коммунист дэглэмтэй Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын удирдлага бүрэн огцорч, ардчилсан Монгол Улс (1992 оноос) байгуулагдсан билээ. Түүнээс хойш Монгол улс 4 жил тутам Улсын Их Хурлын Сонгуулийг зохион байгуулж, төрийн эрх барих Засгийн газрыг сонгож ирсэн. Дүрслэл 5-д Монгол Улсын Улсын Их Хурлын сонгуульд намуудын санал авсан суудлын тоо болон эрх барьсан намыг дүрслэв.





## Дүрслэл 5. Монгол Улсын Улсын Их Хурлын сонгуулийн үр дүн



Эх сурвалж: Сонгуулийн Ерөнхий Хороо

Тайлбар: ( ) хаалтад тухайн намын сонгуульд сонгогдсон суудлын тоог оруулав. Засгийн эрхэнд гарсан намыг хөх өнгөөр тодруулав. МАХН – Монгол Ардын Хувьсгалт Нам, МАН – Монгол Ардын Нам, АН – Ардчилсан нам, ИЗНН – Иргэний Зориг Ногоон Нам, МСДН – Монголын Социал-Демократ Нам, МҮАН – Монгол Үндэсний Ардчилсан Нам

Төвлөрсөн төлөвлөгөөт системээс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн эхний арван жилд үйлдвэрлэл уналтад орж, ажилгүйдэл, ядуурал газар аван, популист макро эдийн засгийн бодлого хэрэгжүүлэхэд таатай нөхцөл бүрдээд байсан ч ЗГ-аас эдийн засгийн тогтворжуулах боломж хязгаарлагдмал, төсвийг тэлэх боломж нь эдийн засгийн суурь нөхцөлөөр хязгаарлагдаж байв. Мөн улс төрийн шинэ системд шилжилтийн үе тохиож байсан тул энэ хугацаанд популист бодлогын шинж тэмдэг илрээгүй байна. Харин Монгол Улсад 2004 оноос хойш УИХ-ын сонгуульд намууд популист амлалт өгөх, улмаар төрийн эрхийг барьсан нам, эвсэл популист эдийн засгийн бодлогууд хэрэгжүүлэх хандлагатай болжээ. Дэлхийн зах дээрх түүхий эдийн үнийн таатай нөхцөл бүрдсэн, уул уурхайн томоохон бүтээн байгуулалт эхэлж, уул уурхайн үйлдвэрлэл, түүнийг дагасан бусад салбаруудын идэвхжил эрчимжин, төсвийн орлого нэмэгдсэн нь улс төрийн намууд популист амлалт өгөх, Засгийн газраас төсвийн тэлэх бодлого

хэрэгжүүлэх боломж, нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

### Цалинг нэмэгдүүлэх бодлого

Популист улс төрчдийн нэг хандлага нь төрийн албан хаагчдын цалинг хэт нэмэгдүүлэх гэж 2-р бүлэгт нь дурдсан. 2008 оноос хойших УИХ-ын сонгуулийн намуудын мөрийн хөтөлбөр болон ЗГ-ын үйл ажиллагааны хөтөлбөрүүдэд төрийн албан хаагчдын цалинг нэмэгдүүлэх талаар тогтмол тусаж иржээ. Улмаар, Монгол Улсад төрийн албан хаагчдын цалин 2001-2007 онд жилд дунджаар 20 хувиар өссөн бол дэлхийн зах зээл дээр түүхий эдийн үнэ өссөн (мөн сонгууль болох) жилүүдэд буюу 2008, 2012, 2013 онуудад төрийн албан хаагчдын цалинг жилийн дунджаар 65, 40, 40 орчим хувиар тус тус өсгөжээ. Улмаар төсвийн цалингийн зардал 2007 онтой харьцуулахад 2008 онд 84 хувиар, 2012 онд даруй 4 дахин өсөж, төсвийн цалингийн зардлын төсвийн нийт зардалд эзлэх хувь 2008 онд өмнөх оноос 5 нэгж хувиар нэмэгдэж,

төсвийн дарамт нэмэгдсэн (Дүрслэл 7). Төрийн албан хаагчдын цалингийн өсөлтийг хувийн сектор дагаж, улсын дундаж нэрлэсэн цалин 2008-2012 онд жилд дунджаар 30 орчим хувиар өсөв. Ийнхүү нэрлэсэн цалингийн өсөлт нь иргэдийн амьжиргаанд эерэг нөлөөтэй боловч цалин өндөр өссөн жилүүд, болон удаах жилүүдэд эдийн засагт эрэлтийн шинжтэй үнийн дарамт нэмэгдэж, инфляц эрчимжиж, бодит цалин буурчээ. Сүүлийн 10 жил буюу 2022 оныг 2013 онтой харьцуулбал нэрлэсэн цалин 93 хувиар өссөн ч

бодит цалин ердөө 5.3 хувиар өссөн буюу иргэдийн бодит худалдан авах чадвар төдийлөн сайжраагүй байна (Дүрслэл 6). Түүнчлэн, улсын дундаж нэрлэсэн цалин 2013 онд сарын 508 ам.доллартой тэнцэж байсан бол 2022 онд 474 ам.доллар болж, 6.6 хувиар буурчээ. Иймд нэрлэсэн цалинг хэт нэмэгдүүлэхээс илүүтэй макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах бодлогыг тууштай хэрэгжүүлж, инфляцыг нам дор түвшинд хадгалах, бүтээмжийг нэмэгдүүлэн, түүнтэй уялдуулж цалинг өсгөх нь зүйтэй.

### Дүрслэл 6. Нэрлэсэн ба бодит цалингийн жилийн өсөлт



Эх сурвалж: ҮСХ, Монголбанк

Тайлбар: Бодит цалин=Нэрлэсэн цалин/ХҮИ

### Дүрслэл 7. Төсвийн цалингийн зардал ба нийт зардалд эзлэх хувь



Эх сурвалж: Сангийн яам

### Бэлэн мөнгө тараах, нийгмийн халамжийг нэмэгдүүлэх бодлого

УИХ-ын 2004, 2008 онуудын сонгуульд улс төрийн намууд иргэдэд бэлэн мөнгө тараах, нийгмийн халамжийг нэмэгдүүлэх популист сонгуулийн амлалтууд өгч байв. Тухайлбал, 2004 оны УИХ-ын сонгуулиар Монгол Ардын Нам “Итгэлийн 10 мянга”, “Шинэ төрсөн хүүхдийн 100 мянга”, “Залуу

гэр бүлийн 500 мянга” зэрэг бэлэн мөнгө олгохоор амлав. УИХ-ын 2008 оны сонгуулиар Ардчилсан намаас “Эрдэнийн хувь-Иргэн бүрд нэг сая төгрөг”, Монгол Ардын Нам “Эх орны хишиг-1.5 сая төгрөг” бүх иргэдэд тараах, хүүхдийн мөнгө, оюутны сургалтын төлбөр даах, өндөр настны тэтгэврийг нэмэгдүүлэхээр амлав. Энэхүү байгалийн баялгийг иргэн бүрд хүртээнэ гэсэн амлалт нь петро

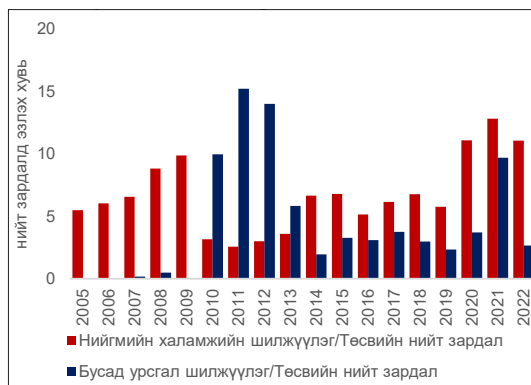


популизмын шинжтэй байна. Эдгээр амлалтууд ч тус намууд сонгуульд санал авахад ихээхэн нөлөөлсөн.

МУЗГ 2006-2009 он, санхүүгийн хямралын дараа 2010-2013 онуудад сонгуулийн амлалтын дагуу хавтгайрсан нийгмийн халамж, бэлэн мөнгө тараах бодлогыг хэрэгжүүлжээ. Дэлхийн зах зээл дээрх зэс, алтны үнэ өндөр байж, төсвийн орлого тэлсэн нь мөчлөг дагасан тэлэх бодлогыг хэрэгжүүлэх таатай нөхцөлийг бүрдүүлсэн. “Нийгмийн халамжийн сан”-гаас 2006-2009 оны хооронд шинэ гэр бүлд 76.7 тэрбум төгрөг, шинэ төрсөн хүүхдэд 23.4 тэрбум төгрөг, хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжид 124.4 тэрбум төгрөг, “Монгол Улсын хөгжүүлэх сан”-гаас 18 хүртэлх насны хүүхдэд 89.7 тэрбум төгрөг буюу дээрх дөрвөн жилд нийтдээ 404 гаруй тэрбум төгрөгийг бэлнээр олгожээ. МУЗГ 2010-2013 онд “Хүний Хөгжил Сан”-гаас эх орны хишиг, хувийг иргэдэд бэлэн мөнгө, хүүхдийн мөнгө, эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл, оюутны сургалтын төлбөр, орон сууцны худалдан авсны төлбөр зэрэг хэлбэрээр олгосон (МУЗГ-ын тогтоол 2010). Тухайлбал, иргэн бүрд 70 мянган төгрөг, үүний дараа сар бүр 10 мянган төгрөг, хүүхэд бүрд сар бүр 20 мянган төгрөг, оюутны сургалтын төлбөрт 500 мянган төгрөг, орон сууц худалдан авсны төлбөр, ЭМД-ын шимтгэлийг олгов. Эдгээр халамжийн бодлогын хүрээнд Хүний Хөгжлийн Сангийн тухайн жилийн орлогоос давсан дүнгээр зарлага гаргаж, үлдсэн хэсгийг ЗГ-ын өрөөр санхүүжүүлсэн. Тухайлбал, 2010 онд ДНБ-ий 3.4 хувь, 2011 онд ДНБ-ий 6.3 хувь, 2012 онд ДНБ-ий 4.7, 2013 онд ДНБ-ий 1.5 хувьтай тэнцэх хэмжээний зардлыг Хүний Хөгжлийн Сангаас гаргажээ (Дүрслэл 9). Эдгээр

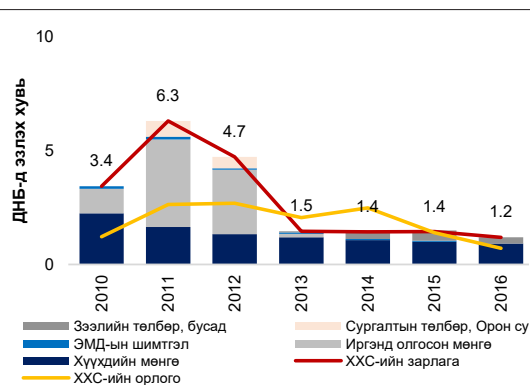
бодлогын үр дүнд төсвийн халамжийн болон бусад шилжүүлгийн зардал эрс тэлж, төсвийн алдагдал нэмэгдэн, ЗГ-ын өр тэлжээ (Дүрслэл 8). Түүнчлэн, Засгийн газраас “Оюутны 70 мянга”, “тамирчны 7 сая”, “шүүгчийн 5 сая”, “цаатны 200 мянга” зэрэг бэлэн мөнгө олгох хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлсэн. 2004 оноос хойш иргэдэд **бэлэн мөнгө тараах хэлбэрээр зарцуулсан нийгмийн халамжийн зардлын өсөлт нь ард иргэдийн амьжиргааны түвшинг сайжруулж, ядуурлыг бууруулахаас илүүтэйгээр инфляцыг хөөрөгдөх, хүн амын бэлэнчлэх сэтгэлгээг бий болгох, төсвийн хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэр хомсдох зэрэг сөрөг үр дагаврууд үүсгэсэн** байна (Оюунцэцэг 2013). Үүнийг ядуурал, нийгмийн үзүүлэлтүүд сүүлийн 20 жилд төдийлөн сайжраагүйгээс харж болно (Дүрслэл 11). Бэлэн мөнгө хавтгайруулан тараах бодлого нь тухайн үедээ хэрэглээ, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжсэн ч нийт эдийн засагт халалт бий болгож, үнэ хөөрөгдөх, импорт нэмэгдэж, гадаад валютын нөөц багасах, төгрөгийн ханш сулрах, ЗГ-ын өр нэмэгдэх үр дагаварт хүргэжээ. Нөгөөтээгүүр, бэлэн мөнгө тараахын оронд үр ашигтай хөрөнгө оруулалт хийсэн бол эдийн засгийг төрөлжүүлэх, дунд, урт хугацаанд дэмжих, улмаар иргэдийн орлогод илүү тогтвортой эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой байв.

## Дүрслэл 8. Халамжийн зардлын Төсвийн нийт зардалд эзлэх хувь



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ

## Дүрслэл 9. Хүний хөгжлийн сангийн орлого, зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь



Эх сурвалж: ҮСХ, ХХС-ийн төсвийн тухай хуулиуд, Судлаачийн тооцоолол

Сонгуулийн тухай хуульд өөрчлөлт орсноор 2012 оноос мөнгө, эд зүйл тараах, ирээдүйд мөнгө, эд бараа амлахыг хориглож, сонгуулийн бэлэн мөнгөний амлалтууд зогсжээ. Харин МУЗГ 2012 оны 4-р сард сонгуулийн өмнө эх орны хишиг, хувь хүртээгүй иргэдэд “Эрдэнэс Таван Толгой” компанийн 1072 ширхэг хувьцааг эзэмшүүлэх тогтоол гаргасан (МУЗГ-ын тогтоол 2012).

### Хөнгөлөлттэй зээл олгох, зээлийн өр тэглэх бодлого

Улс төрийн түвшинд гарсан шийдвэрийн дагуу МУЗГ, Монголбанкт хамтран 2012-2016 онд “Гол нэрийн бараа, бүтээгдэхүүний үнийг тогтворжуулах дунд хугацааны хөтөлбөр”, “Орон сууцны ипотекийн санхүүжилтийн хөтөлбөр” болон бусад төсвийн шинжтэй санхүүжилт олгох хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэв. Уг хөтөлбөрүүдэд Монголбанк нийт 7.3 их наяд төгрөгийн эх үүсвэрийг зах зээлийн хүүнээс хэт бага хүүгээр

банкуудад нийлүүлсэн<sup>198199</sup>.

УИХ-ын 2016 оны сонгуулиар намууд иргэдийн цалингийн, малчны, тэтгэврийн, оюутны сургалтын төлбөрийн бүх зээлүүдийг төрөөс төлж, холбогдох хуулийг санаачлах популист амлалтуудыг өгч байв. Мөн 2016 оны сонгуулийн өмнө эдийн засгийн хүнд нөхцөл байдлыг үл харгалзан МУЗГ иргэдийн гарт буй Эрдэнэс Тавантолгой

<sup>198</sup> 2012 оны 11-р сараас 2016 оны 7-р сарын хугацаанд Монголбанкнаас нийт 4,873.3 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгосон. Үүний 3,699.5 тэрбум төгрөгийг Орон сууцны ипотекийн хөтөлбөрт, 1,173.8 тэрбум төгрөгийг мах, гурилын үнэ тогтворжуулах, хүнсний зоорь, агуулах нэмэгдүүлэх, барилгын салбарыг дэмжих, шатахууны үнийг тогтворжуулах, нүүрс, түлшний аюулгүй нөөц бүрдүүлэх хөтөлбөрүүдэд олгов.

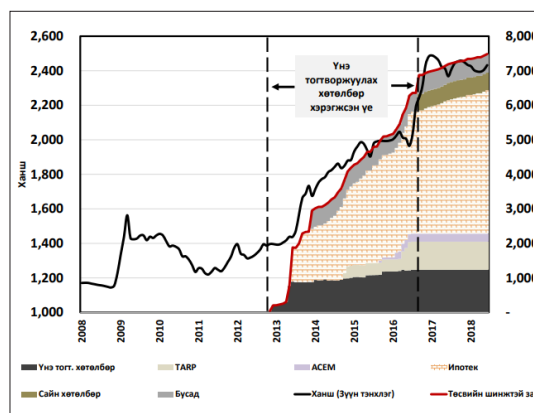
<sup>199</sup> Төсвийн шинжтэй хөтөлбөрүүдэд нийт 2.5 их наяд төгрөгийн санхүүжилт олгосон. Үүнд: Засгийн газраас хэрэгжүүлсэн “Сайн” хөтөлбөрүүдийн хүрээнд нийт 502 тэрбум төгрөгийг жилийн 2.5%-ийн жианэсэн дундаж хүүтэй, АСЕМ-ийн уулзалтад зориулан 233 тэрбум төгрөгийг жилийн 3%-ийн хүүтэй, Ноолуур хөтөлбөрт 30 тэрбум төгрөг, Хадгаламжийн даатгалын корпорацид 255 тэрбум төгрөгийг жилийн 0.5%-ийн хүүтэй, дотоод актив чанаргүйдэх эрсдэлийг бууруулах хөтөлбөрийн хүрээнд 815 тэрбум төгрөг, орон сууцны нийлүүлэлтийг дэмжих зорилгоор 535 тэрбум төгрөгийг жилийн 13.7%-ийн хүүтэй тус тус олгосон.



ХК-ны 322 хувьцааг 300 мянган төгрөгөөр худалдаж авах шийдвэр гаргав. Улмаар МУЗГ-аас 2016 оны 4-р сараас Эрдэнэс Тавантолгой ХК-ны 322 хувьцааг МУЗГ худалдан авах “Сайн хувьцаа”, оюутны сургалтын төлбөрийн зээл олгох “Сайн оюутан”, 10-18 хувийн хүүтэй малчны зээл “Сайн малчин”, гэр хорооллын иргэдэд зориулсан “Сайн хашаа” гэсэн хөтөлбөрүүдийг батлан хэрэгжүүлсэн. Гэвч сонгуульд

санал авах зорилгоор хэрэгжүүлж эхэлсэн эдгээр хөтөлбөрүүд нь хэд хэдэн хуулиудыг зөрчсөн, хөтөлбөрийн санхүүжилтийг улсын төсөвт тусгаагүй байтал 596 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт гаргасан, энэ нь эдийн засгийн хүндрэлтэй зэрэгцэж, цаашид үргэлжлүүлэх боломжгүй болсон тул МУЗГ-аас уг хөтөлбөрүүдийг 8-р сард нь зогсоов.

### Дүрслэл 10. Үнэ тогтворжуулах хөтөлбөр, бусад хөтөлбөрүүдийн санхүүжилт, Төгрөгийн ханш



Эх сурвалж: Монголбанк

Засгийн газрын 2012-2016 онд хэрэгжүүлсэн бодлогын үр дагаврыг авч үзвэл дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнэ буурч, томоохон төслүүдийн хөрөнгө оруулалт дууссан үед ийнхүү дотоод эрэлтийг ихээр нэмэгдүүлэх хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлсэн нь импортыг нэмэгдүүлж, урсгал данс, төлбөрийн тэнцлийн алдагдлыг нэмэгдүүлж, ханш сулрах дарамтыг эрс нэмэгдүүлсэн. Энэ үед төгрөгийн ханшийг харьцангуй тогтвортой барих бодлого хэрэгжүүлснээс шалтгаалан гадаад валютын нөөцийн хүрэлцээтэй байдал алдагдаж, гадаад валютын нөөц сөрөг

### Дүрслэл 11. Ядуурлын үндсэн үзүүлэлтүүд



Эх сурвалж: ҮСХ

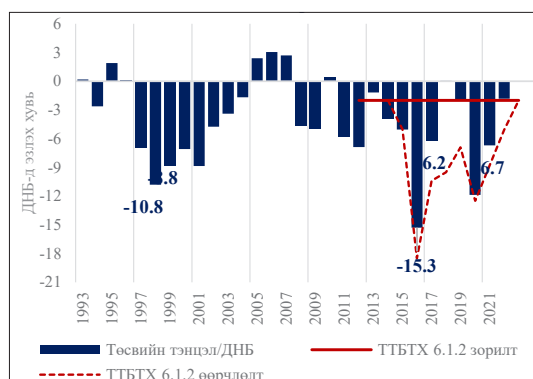
түвшинд орж, төгрөгийн ханш 2016 онд 24.4 хувиар суларсан (Ургамалсүвд 2018) (Дүрслэл 10). Түүхий эдийн үнэ уналт, уул уурхайн салбарын агшилтын улмаас эдийн засгийн идэвхжил сааран, төсвийн орлого төсөөллөөс дутсан бөгөөд энэ хүндрэлийн үед төсвийн зарцуулалтаа танаагүйгээс, төсвийн алдагдал 2016 онд түүхэн дээд буюу ДНБ-ий 15.3 хувьд хүрсэн бөгөөд төсвийн алдагдлыг бонд босгох байдлаар санхүүжүүлж, Засгийн газрын өр хэдхэн жилийн дотор ДНБ-ий 88 хувь хүртэл тэлжээ (Дүрслэл 12). Мөн дээрх хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлсэн

нь Төв банкны бие даасан байдлыг алдагдуулж, зах зээлийн хүүнээс доогуур хүү олгосон, их хэмжээний интервенц хийснээс шалтгаалан Төв банкны алдагдал огцом тэлсэн юм. Ийнхүү анх хэрэгжүүлсэн эдийн засгийн тэлэх бодлого тогтворгүй болж, эдийн засгийн гадаад, дотоод тэнцвэр алдагдсан тул Монгол Улс 2017 онд ОУВС-гийн “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр”-т хамрагдсан. Уг хөтөлбөрийн хүрээнд гадаадын хөрөнгө оруулагчдын МУ-д итгэх итгэлийг сэргээх, төсвийн алдагдлыг хумих, тогтворжуулах, ГВАН-ийг хуримтлуулах бодлого хэрэгжүүлснээр манай эдийн засгийн эмзэг байдал мэдэгдэхүйц буурчээ.

Манай улсын төсөв сүүлийн 20 жилийн 5 жилд нь л ашигтай, 15 жилд нь алдагдалтай гарч, төсвийн алдагдал жилд дунджаар ДНБ-ий 3.6 хувьтай тэнцэж байна. УИХ-аас

“Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуулийг 2010 онд баталсан нь макро эдийн засгийг тогтворжуулах, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, эдийн засгийн өсөлт бууралтын мөчлөгийн нөлөөг бууруулахад чиглэсэн төсвийн бодлого, стратегийг тодорхойлоход чиглэдэг. Тус хуульд төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг ДНБ-ий 2 хувиас хэтрүүлэхгүй байх, Засгийн газрын нийт өрийг ДНБ-ий 60 хувиас хэтрүүлэхгүй байхаар тусгасан. Гэсэн ч МУЗГ эдийн засаг тэлсэн үед болон сонгуулийн жилүүдэд төсвийн хэт тэлэх бодлого явуулж, эдийн засгийн уналтын үед төсвийг хумьж чадалгүй, төсвийн алдагдлыг өрөөр санхүүжүүлснээс шалтгаалан 2015, 2016, 2017, 2021 онуудад удаа дараа өөрчлөлт оруулсан нь төсвийн бодлого мөчлөг дагасан шинжтэй, төсвийн тогтвортой, тууштай бодлого явуулах сахилга бат муу байгааг илтгэж байна (Дүрслэл 13).

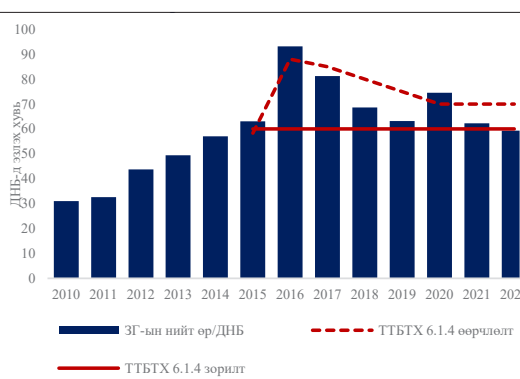
## Дүрслэл 12. Төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн ДНБ-д эзлэх хувь



Эх сурвалж: ҮСХ, Сангийн яам

Тайлбар: ТТБТХ- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль

## Дүрслэл 13. Засгийн газрын нийт өрийн ДНБ-д эзлэх хувь



Эх сурвалж: ҮСХ, Сангийн яам

Тайлбар: ТТБТХ- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль





2020 оны 1-р сард Засгийн газраас “Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай” хуулийг баталж, ахмад настнуудын тэтгэврийн зээлийн өрийг тэглэхэд 911 тэрбум төгрөг зарцуулсан, мөн оны 4-р сард Засгийн газраас хүүхэд бүрд сар бүрд 20 мянган төгрөг олгодог байсныг 100 мянган төгрөг болгон нэмэгдүүлж, хүүхдийн мөнгөний халамжийн зардлыг 2019 онд 230 орчим тэрбум төгрөг байсныг 2020 онд 1.0 их наяд, 2021 онд 1.45 их наяд болгож нэмэгдүүлсэн. Эдгээр бодлогын шийдвэрүүд нь ахмадуудын өрийн дарамтыг бууруулах, цар тахлын үед олон хүүхэдтэй өрхийн амьжиргааг дэмжих зорилготой ч сонгуулийн өмнө төсвийн зардлыг нэмэгдүүлэн, хавтгайруулсан халамжийн шинжтэй арга хэмжээ авч байгаагаараа мөн л популист шинжтэй гэж үзэж болох юм.

## ДҮГНЭЛТ, МОНГОЛ УЛСЫН АВАХ СУРГАМЖ

Уг судалгааны ажил нь Монгол Улсад хийгдсэн энэтөрлийн анхны судалгааны ажлуудын нэг юм. Дээр дурдсан бүх популизмын хэлбэрүүд манай улсад хараахан тохиогоогүй (цагаачдын эсрэг бодлого, гадаад худалдааны маргаан гэх мэт) боловч зарим тохиолдолд (макро эдийн засгийн болон петро популист эдийн засгийн бодлого гэх мэт) илэрсэн байна. Иймд бодлого боловсруулагчид, эрдэмтэн судлаачид, олон нийтэд популист эдийн засгийн бодлогуудын төрлүүд, шинж чанар, эдийн засгийн үр дагавруудыг таниулж, холбогдох жишээ баримтуудаас баяжуулж тайлбарласнаар танин мэдэхүйн өндөр ач холбогдолтой, цаашид үүсэж болзошгүй популист амлалт, бодлогуудыг хүлээн авах

эсэхэд шаардлагатай мэдээлэл, тоо баримт болно гэж судлаачдын зүгээс үзэж байна.

Дээрх популист эдийн засгийн бодлогуудын талаарх мэдээлэл, судалгаануудыг нэгтгэн дараах дүгнэлт сургамжуудыг өгч болохоор байна.

- Латин Америкийн популист эрх баригчид төсвийн тэнцэл болон зохистой мөнгөний бодлогыг умартаж зах зээлийн систем, өрсөлдөөн, глобалчлалын эсрэг үйл ажиллагаа явуулсан. Үүнийгээ хэрэгжүүлэхдээ үнэ болон валютын ханшид хяналтаа тогтоон, хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг зохисгүйгээр өндөр түвшинд хүргэж, импортын татварыг нэмэгдүүлж, ихээхэн хэмжээний татаасыг эдийн засагт нийлүүлсэн. Төрийн өмчит үйлдвэрийн газруудыг дэмжиж, байгалийн нөөцөд хөрөнгө оруулсан томоохон үндэстэн дамнасан корпорацуудын тухайн улс дахь хөрөнгийг дахин нийгэмшүүлэхээр бодлогууд хэрэгжүүлсэн байна. Уг бодлогын үр дүнд эдийн засагт тогтворгүй байдал үүсэж төсвийн алдагдал, инфляц хэт өндөр түвшинд, валютын нөөц хэт бага түвшинд хүрч, улмаар өрийн хямрал, эдийн засгийн уналт, иргэдийн бодит орлого урт хугацаанд буурах зэрэг үр дагаварт хүрчээ.
- Европт дэлгэрээд буй цагаачлалын эсрэг популизм нь цагаачдын тоог бууруулахад төдийлөн үр нөлөөгүй боловч цагаачдын эрхийг хязгаарлах, цөөнхийн эрх ашгийг боогдуулах, улмаар нийгмийн сайн сайхан байдалд хор уршигтай, зарим тохиолдолд эдийн засагтаа сөрөг үр дагавартай байна. Иймд цагаачлалын популизмыг

бууруулахын тулд цагаачдын улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх, цагаачлал, дүрвэгсдийн суурь шалтгааныг залруулахад дэмжлэг үзүүлэх нь зүйтэй. Ур чадвартай иргэд нь цагаачлан гарч буй улсуудад “brain drain” асуудал үүсдэг тул эдгээр орнууд ур чадвартай ажиллах хүчнээ татах, хүмүүн капиталдаа хөрөнгө оруулах бодлогыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй.

Монгол Улсад сүүлийн 20 жилийн хугацаанд улс төрийн намууд сонгуульд ялалт байгуулахын тулд хавтгайруулсан бэлэн мөнгө тараах, нийгмийн халамжийг нэмэгдүүлэх, хөнгөлөлттэй зээл олгох зэрэг популист амлалтууд өгч, улмаар амлалтаа биелүүлэхийн тулд төсвийн тэлэх бодлого хэрэгжүүлсэн нь эдийн засгийн гадаад, дотоод тэнцвэр, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг

алдагдуулах, улмаар иргэдийн бодит худалдан авах чадварыг бууруулах үр дагаварт хүргэжээ. Цаашид, популист улс төрийн болон эдийн засгийн бодлого хэрэгжүүлэхээс хамгаалахын тулд төрийн институтийг бэхжүүлэх шаардлагатай, үүнд (i) төсвийн зарцуулалтын сахилга батыг сайжруулах, төсвийн тогтвортой байдлын хуулийн биелэлтийг хангах, (ii) төв банкны бие даасан байдлыг баталгаажуулах явдал гэж үзсэн. Мөн петро популизмын сөрөг нөлөөнөөс сэргийлэхийн тулд (i) мөчлөг сөрсөн макро эдийн засгийн бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх (ii) түүхий эдийн үнэ өндөр үед байгалийн баялгаас орсон орлогыг баялгийн санд төвлөрүүлэх, (iii) эдийн засгийн уул уурхайгаас хамааралтай байдлыг бууруулж, төрөлжүүлэх шаардлагатай гэж дүгнэлээ

## Эх сурвалж

- *Algan, Yann, ба Sergei Guriev. 2017. “The European Trust Crisis and the Rise of Populism.” Brookings Papers on Economic Activity 309-382.*
- *Barnes, Will. 2022. “Populism and trade: the challenge to the global trading system.” International Affairs.*
- *Dornbush, Rudiger, ба Edwards Sebastian. 1991. “The Macroeconomic of Populism.” National Bureau of Economic Research 7-13.*
- *EEAG. 2017. “Economic Policy and the Rise of Populism – It’s Not So Simple.” The EEAG Report on the European Economy 50-66.*
- *Gidron, Noam, ба Bart Bonikowski. 2013. “Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda.” Weatherhead Working Paper Series, No. 13-0004.*
- *Lutz, Philipp. 2018. “Variation in policy success: radical right populism and migration policy”, West European Politics.” 10.13140/RG.2.2.13713.33122.*
- *OECD. 2014. “Migration Policy Debates, Is migration good for the economy?” OECD.*
- *Pan, Wei-Fong. 2023. “The effect of populism on high-skilled migration: Evidence from inventors.” European Journal of Political Economy (European Journal of Political Economy).*



- Rodrick, Dani. 2008. "Populism and the economics of globalization." *Journal of International Business Policy* 2522-0691: 18.
- Schain, Martin A. 2018. "Shifting Tides: Radical-Right Populism and Immigration Policy in Europe and the United States." *Migration Policy Institute*.
- Sebastian, Edwards. 2019. "Modern Monetary Theory." *Hoover institution economics working papers* 19106.
- Wu, Xianhua, Ji Guo, ба Shunfeng Song. 2023. "Influence of international trade disputes on the world industrial economic system based on inoperability input-output model." *International Review of Economics & Finance (International Review of Economics & Finance)* 787-803.
- Yasmine , Coupal. 2003. "Macroeconomic populism in Venezuela."
- Ган-Очир, Дooжав. 2018. Монголын Хөгжлийн Зам: Сургамж, Сорилт, Боломж. Адмон принт.
- Монгол Улсын хууль. 2020. Иргэний тэтгэвэр барьцаалсан зээлийн төлбөрийг төрөөс нэг удаа төлөх тухай. Улаанбаатар хот.
- Монгол Улсын Хууль. 2015. Өрийн удирдлагын тухай. Улаанбаатар хот.
- —. 2010. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай. Улаанбаатар хот.
- Монгол Улсын хууль. 2009-2016. Хүний хөгжил сангийн төсвийн тухай. Улаанбаатар хот.
- МУЗГ-ын тогтоол. 2016. "Сайн хувьцаа" арга хэмжээг хэрэгжүүлэх тухай. Улаанбаатар хот.
- —. 2012. "Эрдэнэс Тавантолгой" ХК-ийн хувьцааг иргэдэд эзэмшүүлэх, аж ахуйн нэгжид худалдахтай холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай. Улаанбаатар хот.
- —. 2010. Иргэнд хишиг, хувь хүртээхтэй холбогдуулан авах зарим арга хэмжээний тухай.
- МУ-ын Үндэсний Аудитын Газар. 2014. Хүний хөгжил сангийн хөрөнгийн орлогын бүрдүүлэлт, зарцуулалт, үр дүн. Улаанбаатар хот.
- Оюунцэцэг, Д. 2013. "Нийгмийн халамжийн бодлогын үр дүнгийн судалгаа." МУ-ын хүн амын сэтгүүл.

## ХҮҮХДИЙН ТЭВЧИШГҮЙ ХӨДӨЛМӨРИЙГ УСТГАХ АРГА ЗАМ

*ҮБХИС-ийн АБДС-ийн Олон улсын харилцаа, нийтийн удирдлагын тэнхимийн багш М.Индрабүд, Г.Оюунтуяа*

### Abstract

Intolerable Forms of Child Labor Article 3 of the 1999 Convention on Intolerable Forms of Child Labor (Number 182), which Mongolia acceded to in 2001, defines intolerable forms of child labor. It states that the elimination of certain forms of child labor should be prioritized and the elimination of child labor should be a long-term goal. In order to prevent child labor from becoming too early, ILO Convention 138 defines the minimum working age as not less than the age of completion of compulsory education, or in any case not less than 15 years of age. There are quite a few cases where amendments to the laws of Mongolia have achieved positive results, but due to the expiry of the implementation period of the programs, there are cases where the most important concepts aimed at prohibiting and eliminating child labor are left unimplemented. It is believed that it is not able to sufficiently fulfill its obligations and promises to the international community that effective measures aimed at banning and elimination will be implemented immediately.

**Түлхүүр үг:** насанд хүрээгүй хүүхэд, хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөр, хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөрийг устгах, боолчлол, аюултай ажил, хөдөлмөрийн мөлжлөг

### ОРШИЛ

Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийн чиглэлээр 2000 оноос хойш хийгдсэн 60 гаруй судалгааны 50 гаруй хувь нь олон улсын хөтөлбөрүүдийн хүрээнд хийгдсэн, үлдсэн 50 хувийг хүүхдийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд хийжээ. Түүнчлэн хүүхдийн бэлгийн мөлжлөгийн чиглэлээр хийгдсэн 10, гэмт хэрэгт холбогдох, эсхүл хохирогч болох асуудлаар 15, хүүхдийн асрамж халамжийн талаар 10, хүүхдийн аж байдлын талаар 14 судалгааны хэвлэмэл бүтээл байна.

НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 1948 оны 12 дугаар сарын 10-ны өдрийн 217/A/III/ тогтоолоор баталсан Хүний эрхийн

Түгээмэл Тунхаглал, Хүүхдийн эрхийн тухай 1924 оны Женевын тунхаглал, НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас 1959 онд баталсан Хүүхдийн эрхийн тунхаглал, Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, Хүүхдийн эрхийн тухай конвенц зэрэг олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээгээр хүүхэд бол эрх зүйн бие даасан субъект мөн хэмээн үзэж, хүүхдийн эрхийг эрхэмлэн хүндэтгэж, хамгаалах асуудлыг тунхаглан баталгаажуулсан. Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын 1 дүгээр зүйлд “хуулийн дагуу 18 наснаас өмнө насанд хүрсэнд тооцогдоогүй бол 18 нас хүрээгүй хүн бүрийг хүүхэд” гэж үзэхээр заасан бол Хүүхэд хамгааллын



тухай хуульд: “Монгол Улсын иргэнийг төрсөн цагаас эхлэн 18 нас хүртэл, эсхүл Монгол Улсын олон улсын гэрээнд заасан тохиолдолд 18 наснаас дээш 21 нас хүртэл хүүхэд” гэж тооцон хамгаалахаар зохицуулжээ. Харин Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 11 дэх заалтад: “... хүүхдийн ашиг сонирхлыг төр хамгаална...” гэж заасан.

Монгол Улсад хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийг устгах чиглэлээр дараах бодлого, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлжээ. Үүнд:

1. Засгийн газрын 2005 оны 234 дүгээр тогтоолоор баталсан “Хүн худалдах ялангуяа хүүхэд, эмэгтэйчүүдийг бэлгийн мөлжлөгийн зорилгоор ашиглахаас хамгаалах үндэсний хөтөлбөр”-ийг 2014 онд хэрэгжүүлж дууссан;
2. Засгийн газрын 2011 оны 303 дугаар тогтоолоор баталсан “Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийг устгах үндэсний хөтөлбөр”-ийг хэрэгжүүлж 2016 онд дууссан;
3. Засгийн газрын 2017 оны 270 дугаар тогтоолоор баталсан “Хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үндэсний хөтөлбөр”-т хүүхдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, зан суртахуунд сөргөөр нөлөөлөх хөдөлмөрийг хориглох чиглэлээр 2 зорилт дэвшүүлсэн;
4. Засгийн газрын 2020 оны 228 дугаар тогтоолоор баталсан баталсан “Оюутны цагаар хөдөлмөр эрхлэх журам”-д 15 нас хүрсэн оюутны хөдөлмөр эрхлэлтийн талаар тусгасан байна.

Монгол Улс хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан нь эерэг үр дүнд хүрсэн цөөнгүй тохиолдол харагдаж байгаа боловч хөтөлбөрүүдийн хувьд хэрэгжих хугацаа дуусгавар болсноор хүүхдийн хөдөлмөрийг хориглох, устгахад чиглэсэн нэн чухал үзэл баримтлалууд хэрэгжихгүй орхигдох тохиолдол гарч байгаа тул Монгол Улс “... хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийг хориглох, устгахад чиглэсэн үр дүнтэй арга хэмжээ нэн даруй авч хэрэгжүүлнэ” гэсэн олон улсын өмнө хүлээсэн үүрэг, амлалтаа хангалттай биелүүлж чадахгүй байна гэж үзэж байна.

## ҮНДСЭН ХЭСЭГ

### ***Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийг хориглох, устгахад чиглэсэн хэм хэмжээг үндэсний хууль тогтоомжид тусгасан байдал***

Конвенцын 3 дугаар зүйлд “Хүүхдийн тэвчишгүй хөдөлмөр” гэсэн нэр томъёог тодорхойлж, 7 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Гишүүн улс бүр энэхүү конвенцын заалтуудыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, биелэлтийг хангахад чиглэсэн шаардлагатай бүхий л арга хэмжээ, түүний дотор эрүүгийн ял шийтгэл, зохих тохиолдолд бусад шийтгэл бий болгох болон хэрэглэх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ” гэж заасан. Түүнчлэн Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг хориглох болон нэн даруй устгах тухай ОУХБ-ын 1999 оны 190 дүгээр зөвлөмжийн 12 дугаар зүйлд “Гишүүн орнууд нь дор дурдсан хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцвол зохино”, 13 дугаар зүйлд “Гишүүн орнууд нь конвенцын 3 дугаар зүйлийн (d)

хэсэгт заасан ажлын аливаа төрлийг хориглох ба устгахтай холбогдсон үндэсний хууль тогтоомжийг зөрчсөн этгээдүүдэд хариуцлага, шаардлагатай бол эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх хэрэгтэй” гэжээ.

Монгол Улсын хууль тогтоомжууд болон тус конвенцод заасны дагуу Боолчлол, боолчлолын хэлбэрүүд, Хүүхдийн биеэ үнэлэлт, садар самуунд татан оролцуулах, Мансууруулах бодисын эргэлт, гэмт хэрэгт татан оролцуулах, Хүүхдээр аюултай ажил хийлгэх гэж Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг ангилна.

### **Боолчлол ба боолчлолын хэлбэрүүд.**

Боолчлол, боолын худалдааг хориглох тухай 1926 оны 09 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 82 дугаар конвенцын 1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Боолчлол гэдэгт өмчлөх эрхэд хамаарах бүх, эсхүл зарим эрх мэдлийг хүн дээр хэрэгжүүлсэн байдал буюу нөхцөлийг ойлгоно”, 2 дахь хэсэгт “Боолын худалдаа гэдэгт хүнийг боол болгох зорилгоор олзлох, олж авах буюу эрхэндээ оруулах бүх үйлдэл; боолыг худалдах буюу солих зорилгоор түүнийг олж авахтай холбогдсон бүх үйлдэл; худалдах буюу солих зорилгоор олж авсан боолыг худалдах буюу солих замаар эрхэндээ оруулах бүх үйлдэл, бүхэлдээ боолыг тээвэрлэх, эсхүл худалдах бүх үйлдэл хамаарна” гэж тус тус заасан. НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейгаас 1956 оны 09 дүгээр сарын 07-ны өдөр баталсан Боолчлол, боолын худалдаа болон боолчлолтой адилтгах ёс, заншлыг устгах тухай нэмэлт конвенцын Боолчлолтой адилтгах ёс, заншил хэсгийн 1 дүгээр зүйлд “Энэхүү конвенцод оролцогч улс гүрэн бүр ... Боолчлолын тухай конвенцын 1 дүгээр зүйлд заасан боолчлолын тухай тодорхойлолтод

туссан эсэхийг нь харгалзалгүйгээр хараахан устаагүй байгаа дараах ёс болон заншлыг бүрэн халах буюу устгахыг аль болох богино хугацаанд амжилттай гүйцэтгэхийн тулд бүхий л хэрэгжихүйц болон шаардлагатай хуулийн болон бусад арга хэмжээ авна” гээд “ (d) хэсэгт 18 нас хүрээгүй болон бага насны хүүхдүүдийг ашиглах буюу тэдний хөдөлмөрийг мөлжих зорилгоор эцэг эхийнх нь аль нэг, эсхүл хоёул, эсхүл асран хамгаалагч нь тэднийг шан харамжтай буюу түүнгүйгээр бусдад өгдөг аливаа ёс буюу заншил” гэсэн байна. Хүн худалдаалахтай тэмцэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д “хүн худалдаалах” гэж хүнийг ... боолчлох, түүнтэй ижил төстэй нөхцөлд байлгах, ...зорилгоор хүнд хүч хэрэглэх, хүч хэрэглэхээр заналхийлэх, хулгайлах, залилах, хууран мэхлэх, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, эмзэг байдлыг нь далимдуулах, түүнчлэн өөр хүнийг хяналтдаа байлгаж байгаа этгээдийн зөвшөөрлийг авахын тулд төлбөр төлөх, хахуульдах аргаар хүнийг элсүүлсэн, тээвэрлэсэн, нуун далдалсан, дамжуулсан, хүлээн авсан хууль бус үйлдлийг” ойлгоно гэж заасан. Харин Эрүүгийн хуулийн 13.1 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “... боолчлох, түүнтэй ижил төстэй нөхцөлд байлгах, эд, эрхтнийг авах, албадан хөдөлмөрлүүлж мөлжих зорилгоор ...” гэж боолчлох нь тодорхой гэмт үйлдлийн зорилго байхаар заажээ. Боолчлол, боолын худалдааг хориглох тухай конвенцод заасан боолчлолтой төстэй үйл ажиллагааг нарийвчлан судалбал дараах байдалтай байна. Үүнд:

**Хүүхдийг худалдах, дамжуулан худалдах.** Хүн, ялангуяа эмэгтэйчүүд, хүүхэд худалдаалахаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох, шийтгэх





тухай Палермогийн протоколын 3 дугаар зүйлд “Хүн худалдаалах гэдэг нь хүнийг мөлжих зорилгоор хүч хэрэглэхээр заналхийлэх буюу хүч хэрэглэх, эсхүл хүчирхийллийн бусад хэлбэрийг ашиглах, хулгайлах, залилах, хууран мэхлэх, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах буюу эмзэг байдлыг нь ашиглах, эсхүл өөр этгээдийг хяналтдаа байлгаж буй этгээдийн зөвшөөрлийг авахын тулд төлбөр хийж буюу ашиг олгон хахуульдах зэрэг аргаар хүмүүсийг урвуулан элсүүлэх, тээвэрлэх, дамжуулах, нуугдуулах буюу хүлээж авах үйлдлийг хэлнэ”, Мөлжих гэдэгт наад зах нь бусдыг биеийг нь үнэлүүлэх буюу бэлгийн харилцаанд оруулан мөлжих бусад хэлбэрүүд, албадан ажиллуулах буюу үйлчлүүлэх, боолчлол буюу боолчлолтой төсөөтэй заншил, эрх чөлөөгүй байлгах буюу эрхтнийг нь авах зэргийг ойлгоно” хэмээн тодорхойлжээ.

**Өрийн төлөөс, хамжлагын албат болгох.** Боолчлол, боолын худалдаа болон боолчлолтой адилтгах ёс, заншлыг устгах тухай НҮБ-ын 83 дугаар нэмэлт конвенцын 1 дүгээр зүйлд “Өрөнд баригдаж боолчлогдсон, өөрөөр хэлбэл өртэй хүн өөрийнхөө, эсхүл өөрөөсөө хараат хүний үйлчилгээгээр өрөө төлөх үүргээ биелүүлэхтэй холбоотойгоор үүссэн барьцааны байдал буюу нөхцөл, хэрэв тэрхүү үйлчилгээг зохих ёсоор үнэлсэн үнэлгээ нь уг өрийн төлөөсөнд тооцогдохгүй, эсхүл тэрхүү хөдөлмөрийн шинж чанар, үргэлжлэх хугацаа нь тодорхой бус бол”, “Хамжлага болох, өөрөөр хэлбэл, хууль, заншил, эсхүл гэрээний дагуу түрээслэгч өөр хүний эзэмшил газарт амьдарч шан харамжтай буюу түүнгүйгээр хөдөлмөр хийх болон тухайн хүнд тодорхой зарим үйлчилгээ үзүүлэх үүрэг хүлээсэн нөхцөл, байдал болон уг байдлыг өөрчилж чадахааргүй

бол” боолчлолтой төстэй ёс заншил гэж үзэн түүнийг аль болох богино хугацаанд бүрэн халах буюу устгахын тулд шаардлагатай бүхий л хуулийн болон бусад арга хэмжээг авна гэжээ.

**Хүчээр буюу албадан хөдөлмөрлүүлэх.**

Албадан хөдөлмөрийн тухай Олон улсын хүүхдийн байгууллагын (цаашид ОУХБ гэх.)-ын 29 дүгээр конвенцын тодорхойлолтын дагуу “Албадан хөдөлмөр гэдэг нь ямар нэг торгууль шийтгэл ногдуулахаар заналхийлж аливаа хүнээс өөрийгөө сайн дураар санал болгоогүй байхад шаардах аливаа ажил, үйлчилгээ”-г ойлгоно. Энэ нь ажлын мөн чанараар бус харин ажлыг гүйцэтгүүлж, гүйцэтгэж байгаа хүмүүсийн хоорондын харилцаагаар тодорхойлогдоно гэж заасан.

**Хүүхдийг зэвсэгт мөргөлдөөнд ашиглах зорилгоор хүчээр буюу албадан оролцуулах.**

НҮБ-ын Хүүхдийн эрхийн тухай конвенцын Хүүхдийг зэвсэгт мөргөлдөөнд оролцуулахын эсрэг нэмэлт протоколд оролцогч улсууд өөрийн үндэсний зэвсэгт хүчинд 18 нас хүрээгүй цэргийн алба хаагчдыг байлдааны ажиллагаанд шууд оролцуулахгүй, зэвсэгт хүчинд албан журмаар элсүүлэхгүй байхаар, түүнчлэн төрийн зэвсэгт хүчнээс ангид зэвсэгт бүлэглэлүүд ямар ч тохиолдолд тэднийг байлдааны ажиллагаанд татан оролцуулж, ашиглахгүй байхаар тус тус заасан.

**Хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэлт.**

ОУХБ-ын конвенц, Монгол Улсын хууль тогтоомжид заасанчлан “18 нас хүрээгүй охид, хөвгүүдийг хүүхэд” гэж үздэг. Аливаа ажил нь хүүхдийн хөдөлмөр мөн эсэх нь хүүхдийн нас, ажлын цаг, нөхцөл, гүйцэтгэж буй ажлын төрлөөс хамаарна. Мөн тухайн салбар, улс орны онцлогоос хамааран ялгаатай тодорхойлж болно.

Хүүхдийн хөдөлмөрийг тодорхойлох нь маш түвэгтэй. Энэ нь тэдний хүүхэд нас, хөгжих боломж, хүний эрхэм чанарыг үгүйсгэж, тэдний бие бялдар, оюун ухааны хөгжилд сөргөөр нөлөөлдөг.<sup>200</sup>

Хүүхдийн хөдөлмөр нь:

- Оюун ухаан, бие махбодь, нийгмийн болон ёс суртахууны хувьд аюултай;
- Хүүхдийн суралцах боломжийг хязгаарлаж, улмаар сургуулиа орхиход хүргэдэг учраас хүүхдийн сурч боловсроход саад болох; эсвэл
- Хүнд хэцүү ажлыг удаан хугацаагаар сургуульд суралцахтай хослуулах шаардлагатай тулгардаг.

Хүүхдийг хэт эрт хөдөлмөр эрхлэхээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд ОУХБ-ын 138-р конвенцид хөдөлмөрийн насны доод хязгаарыг заавал эзэмших боловсролыг бүрэн эзэмших наснаас багагүй буюу ямар ч тохиолдолд 15 наснаас багагүй байхаар тодорхойлсон байдаг (Конвенцид нэгдэн орсон орны эдийн засаг, боловсролын тогтолцоо буурай хөгжилтэй бол тухайн асуудлаар гурван талт зөвлөлдөх уулзалт хийсний үндсэн дээр насны доод хязгаарыг түр хугацаагаар 14 болгон тогтоож болно). Хэрвээ хүүхдийг сургууль, мэргэжлийн сургалтад хамрагдахад нь саад болохгүй, хөгжил, эрүүл мэндэд нь сөргөөр нөлөөлөхгүй бол 13-15 насны хүүхдэд хөнгөн ажил эрхлэхийг зөвшөөрч болно.

Монгол Улсын хөдөлмөрийн насны доод хязгаар Монгол улсын Хөдөлмөрийн тухай хуулийн доорх нэмэлтүүд нь

<sup>200</sup> ЮСВ: Зүүн өмнөд, Зүүн Азийн бүс нутаг дахь хүүхдийн хөдөлмөр, боловсролын хоцрогдлын талаарх хос сорилт: Тойм мэдээлэл (Ром, 2014), ОУХБ, Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах олон улсын хөтөлбөр (АИПЕК), Хүний эрхийн Үндэсний Комисс: Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүд: Судалгааны тайлан (Женев, 2008)

(2016 оны 9 сарын 1-нээс хүчин төгөлдөр болно) 15 хүртэлх насны хүүхэд ажил эрхлэхийг зөвшөөрөхгүй, 15 настай хүүхдүүд эцэг эх асран хамгаалагч болон төрийн байгууллагын зөвшөөрлийн үндсэн дээр мэргэжлийн чиг баримжаа эзэмших, тодорхой чадвартай болох зорилгоор гэрээ байгуулан ажиллаж болох ба 16 нас хүрсэн хүүхдүүд ямарваа нэгэн зөвшөөрөл шаардахгүйгээр хөдөлмөрийн гэрээ байгуулж болохоор заажээ. Хөдөлмөрийн хууль нь хүүхдийн насны байдалд харгалзуулан ажлын цагийг хязгаарлаж илүү цагаар болон олон нийтийн баяр, амралтын өдрүүдэд ажиллахыг хоригложээ. Мөн насанд хүрээгүй хүн эрхлэхийг хориглосон ажлын байрны жагсаалтанд орсон ажил хийхийг зөвшөөрөхгүй байна (Дараах хэсгээс харна уу). Эдгээр заалтыг зөрчсөн ажил олгогчийг 15,000-30,000 төгрөгөөр торгохоор заасан нь тийм ч үр дүнтэй биш. Эдгээр нэмэлт өөрчлөлтүүд нь ОУХБ-ын 138-р конвенцийн хүрээнд Конвенц, зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хянах Шинжээчдийн хорооны 2015 оны дүгнэлттэй нийцэж байна.

**Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүд.** Монгол Улс 2001 онд нэгдэн орсон 1999 оны Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийн тухай конвенц (Дугаар 182)-ийн 3-р зүйлд Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийг тодорхойлжээ. Үүнд хүүхдийн хөдөлмөрийн тодорхой хэлбэрүүдийг нэн тэргүүн таслан зогсоох, улмаар хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах нь урт хугацааны зорилго болгохыг зааж өгчээ. Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүд гэдэгт:

- Хүүхдийг худалдах, өрийн барьцаанд өгөх, боолчлох, албадан хөдөлмөр эрхлүүлэх, зэвсэгт мөргөлдөөнд дайчлах,



- хүчээр элсүүлэх зэрэг боолчлолын бүх хэлбэрүүд, түүнтэй төстэй практикууд;
- Хүүхдийг биеийг үнэлүүлэх, садар самуун агуулга бүхий материал үйлдвэрлэх, садар самууны үзвэр, үйлчилгээнд ашиглах, татан оролцуулах, уг ажлыг санал болгох;
  - Холбогдох олон улсын гэрээнд заасанчланмансууруулах бодис үйлдвэрлэх, хил дамнуулан худалдах зэрэг хууль бус үйл ажиллагаанд ашиглах, зуучлах, эсвэл санал болгох;
  - Үйл ажилагааны мөн чанар үр дагаврын хувьд хүүхдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, зан суртахуунд хохирол учруулахуйц ажлууд орно

Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрийг гэмт хэрэгт тооцох нь Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2015) 2016 оны 9 сарын 1-нээс хүчин төгөлдөр хэрэгжиж эхэлнэ. Уг хуулийн 16 дугаар зүйлд хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрт заасан ажлыг хийлгэхээр хүүхдэд хүч хэрэглэсэн этгээдийг торгох, 1 жил хүртэлх хугацаагаар хөдөлгөөнийг хязгаарлах (гэрийн хорио буюу олон улсад зорчихыг хориглох) мөн 1 жил хүртэлх хорих ялаар шийтгэнэ. Хүүхдээр гуйлга гуйлгах, биеийг нь үнэлүүлэх, хүүхдийг садар самуунд хүчээр оролцуулах, садар самуун агуулгатай зүйлийг бэлтгэх, худалдах, түгээх болон хадгалахад ашигласан тохиолдолд мөн 16 дугаар зүйлд заасан хариуцлага хүлээнэ. 13 дугаар зүйлд заасанчлан албадан хөдөлмөр эрхлүүлэх нь торгууль ноогдуулах буюу 8 жил хүртэлх хорих ялаар ял шийтгүүлнэ.

**Аюултай ажил.** Хүүхдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, зан суртахуунд сөргөөр нөлөөлж байгаа эсвэл

аюултай, эрүүл ахуйн таагүй нөхцөлд хийгдэж буй үйл ажлыг “Аюултай ажил” гэж үздэг. Эдгээр ажлыг эрхлэхэд аюулгүй байдал, эрүүл ахуйн стандарт сул, ажлын зохион байгуулалт оновчгүй байдаг тул гэмтэх, бэртэх, өвчин эмгэг тусах (магадгүй насанд хүрэх хүртэл мэдэгдэхгүй байж магадгүй) улмаар нас барах зэрэг үр дагаварт хүрнэ. Хүүхдийн бие махбодь, сэтгэл санааны хөгжил гүйцэд төлөвшөөгүй, туршлагагүй байдаг тул насанд хүрэгчдээс илүү сөрөг үр дагавар учруулдаг байна. ОУХБ-ын 182-р конвенцийн 4-р зүйлд конвенцид нэгдэн орсон улсын хууль ёсны зохих байгууллага ажилтан, ажил олгогчдын төлөөлөлтэй зөвшилцсөний үндсэн дээр ямар ажлыг аюултай ажилд тооцох тухай үндэсний хууль тогтоомжид тусгахыг зөвшөөрсөн байдаг. Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийн тухай ОУХБ-ын 190-р зөвлөмжид аюултай ажлыг тодорхойлохдоо дараах асуудлуудад анхаарлаа хандуулахыг зөвлөсөн байдаг. Үүнд:

- Хүүхдийг бие махбодь, сэтгэл санаа, бэлгийн хүчирхийлэлд өртүүлж болзошгүй ажил;
- Газрын гүнд, усан доор, хэт өндөр, эсвэл хэт давчуу орон зайд явагдах ажил;
- Аюултай машин механизм, тоног төхөөрөмж, багаж хэрэгсэлтэй ажиллах түүнийг гараар удирдах буюу хүнд ачаа бараа тээвэрлэх ажлууд;
- Аюултай химийн бодис хэрэгсэл, үйл ажиллагаа буюу эрүүл мэндэд хохирол учруулахуйц температур, дуу чимээний түвшин, чичрэлт доргилт зэрэг эрүүл бус орчинд ажиллах ажлууд;
- Уртасгасан цагаар, эсвэл шөнийн ээлжинд ажиллах, ажил

олгогчийн байранд тодорхой шалтгаангүйгээр байрлуулж ажиллуулах зэрэг багтана.

Тухайлбал, 2016 оны 2-р сард Хөдөлмөрийн сайд Насанд хүрээгүй хүнийг ажиллуулахыг хориглосон “Ажлын байрны жагсаалт”-ыг А/36 тоот тушаалаараа шинэчлэн баталжээ.

**Хөдөө аж ахуй.** Хөдөө аж ахуй нь Монголын эдийн засгийн томоохон салбарын нэг юм. Хөдөө орон нутагт хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийн 96 хувь нь энэ салбарт ажиллаж байна. ОУХБ-аас 2007 онд Өвөрхангай, Ховд, Хөвсгөл аймагт айлын мал маллаж буй 270 хүүхдийг хамарсан суурь судалгаа хийжээ. Судалгаанд хамрагдсан хүүхдүүдийн 64 хувь нь хөвгүүд бөгөөд гуравны нэг нь өөрийн төрсөн нутгаас өөр газарт, дөрөвний нэг нь хамаатан садан биш айлд, талаас илүү хувь нь эцэг эхээсээ тусдаа амьдарч, айлын мал хариулж байв. Энэ нөхцөл байдал нь нилээд олон асуудал хөндөхөд хүргэсэн байна. Ихэнх хүүхдүүд ямар нэгэн гэрээ хэлцэлгүйгээр айлын мал малладаг тул цалин хөлс, ажлын байрны нөхцөл ямар ч баталгаагүй байв. Эцэг эх нь мал маллуулах өрхтэй аман хэлбэрээр тохиролцон хүүхдээ орхисноор бие махбодь, сэтгэл санааны дарамт, мөлжлөгөд өртөх, улмаар зодуулах, бэлгийн хүчирхийлэлд өртөх, хэт ачаалалтай ажиллах, хоол хүнсээ хасуулах, эрс тэс цаг агаарын нөхцөлд ажиллах зэргээр эрх нь зөрчигддөг байна. Мал маллах нь хүүхдийн сурч боловсрох боломжид сөргөөр нөлөөлдөг. Үндэсний статистикийн хорооноос ОУХБ-ын дэмжлэгтэй хийсэн Хүүхдийн хөдөлмөрийн судалгааны 2013 оны тайланд дурдсанаар 15-17 насны хүүхдүүдийн 22 хувь нь мал маллаж байгаа учир сургуульд суралцаж чадаагүй бөгөөд энэ нь хүүхэд сургуульд суралцахгүй байх

хамгийн түгээмэл шалтгаан болжээ.

**Хурдан морины уралдаан.** Хурдан морь унаж уралдах нь Монголын уламжлалт соёлын нэг хэсэг юм. Жил бүрийн долдугаар сарын 11-нд улс орон даяар Монголын уламжлалт баяр болох Наадам болдог ба уг баяр наадмыг 2010 оны 10-р сард ЮНЕСКО-гийн Хүн төрөлхтний биет бус соёлын өвийн жагсаалтад бүртгэжээ. Наадмаар бөхийн барилдаан, сур харваа, хурдан морины уралдаан зохион байгуулдаг бөгөөд хурдан морины уралдаанд хүүхдүүд морь унаж оролцдог. Хурдан морины уралдааныг мөн билгийн тооллын хаврын эхэн сард буюу нэгдүгээр сарын сүүлч, хоёрдугаар сарын эхээр зохион байгуулдаг нь цаг агаарын тааламжгүй нөхцөлийн улмаас хүүхдийн аюулгүй байдалд нэмэлт асуудал үүсгэдэг байна.

Хөдөлмөрийн яамны 2016 оны мэдээгээр 10,000 гаруй хүүхэд морь унаачаар бүртгэгдсэн байна. Морь унаач хүүхдүүд ихэвчлэн 7-10 насны хүүхдүүд байдаг тул тулгарах эрсдэлийг үнэлэх, удирдах чадвар бүрэн хөгжөөгүй, түүнчлэн, уралдааны зохион байгуулалт оновчгүй, тоног төхөөрөмжид алдаа гардагаас уралдааны замд олон хүүхэд мориноос унах, гэмтэх, бэртэх зэрэг эрсдэл гардаг учир хурдан морины уралдааныг аюултай ажил гэж үзэхэд хүргэж байна. 2012-2014 оны хугацаанд нийт 326 хүүхэд мориноос унасны улмаас эмнэлгийн яаралтай тусламж авч, 18 хүүхэд нас баржээ. Унаач хүүхдүүд сургууль завсардах нь олонтаа бөгөөд хурдан морины уралдааныг арилжааны шинжтэй, бооцоо тавьж зохион байгуулдагаас унаач хүүхдүүд ар гэрээсээ хол, уяачийнд амьдарч, улмаар бие махбодь, сэтгэл санааны дарамт, үл хайхрах, хүчирхийлэлд өртөх эрсдэлтэй болж байна. Баяр



наадмын тухай хуулиар хурдан морины уралдаанд 7 ба түүнээс доош насны хүүхэд морь унахыг хориглож, хамгаалалтын хувцас өмсөж, даатгуулсан байхыг шаарддаг. Гэвч энэ нь наадмаас бусад үед зохион байгуулж буй уралдаанд төдийлөн үйлчлэхгүй байна. 2016 оны хоёрдугаар сард Хөдөлмөрийн сайд Насанд хүрээгүй хүнийг ажиллуулахыг хориглосон ажлын байрны жагсаалтыг 1998 оноос хойш хоёр дахь удаагаа шинэчлэн баталж, жилийн хамгийн аюултай үе буюу 11-р сарын 1-нээс 5-р сарын 1-ний өдрийг хүртэл 18-аас доош насны хүүхдээр морь унаж уралдуулахыг хориглосон байна. ОУХБ нь энэ өөрчлөлтийг талархан хүлээн авахын хамт хүүхдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд аюултай байдгийг дахин дурдаж, 18-аас доош насны хүүхдийг морь унаж уралдуулахгүй байх талаар арга хэмжээ авч ажиллахыг Засгийн газарт уриалж байна.

**Барилгын ажил.** Барилгын ажил нь Монгол Улсын хөдөлмөрийн зах зээлийн дийлэнх хэсгийг бүрдүүлдэг бөгөөд энэ салбар дахь хүүхдийн хөдөлмөр хот, суурин газарт хамгийн түгээмэл байдаг. Тухайлбал, хот сууринд хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдийн тал хувь нь барилгын салбарт ажиллаж байна. 2015 онд ОУХБ-ын Хүүхдийн хөдөлмөрийн дэлхийн үйл ажиллагааны хөтөлбөр (GAP11)-ийн хүрээнд Улаанбаатар хотын барилгын салбарт хүүхдийн хөдөлмөрийн үнэлгээ хийжээ.

Судалгаанд нийслэлийн долоон дүүргийн барилга, барилгын материалын үйлдвэр, зах, дэлгүүрийг хамруулсан байна. Судалгаанд хамрагдсан хүүхдүүдийн дийлэнх нь хөвгүүд бөгөөд бараг 65 хувь нь 15-18 насандаа ажил хийж эхэлжээ. Тэдний олонх нь ямар нэг гэрээ хэлцэл хийгээгүй, харин эцэг, эх нь амаар

хэлэлцэн тохирсон байдаг. Долоо хоногт дунджаар 60 буюу түүнээс дээш цаг ажиллаж байгаа нь Хөдөлмөрийн тухай хуулийг зөрчиж байна. 2013 онд энэ салбарт ажиллаж байсан гурван хүүхэд амь насаа алдсан тохиолдол гаржээ. Судалгаанаас харахад, энэ салбарт ажиллаж буй хүүхдүүдийн 16 хувь нь сургуульд суралцдаггүй, 11 хувь нь сурахын зэрэгцээ ажил хийдэг бөгөөд ихээхэн ядардаг, чөлөөт цаг бараг гардаггүй гэж хэлжээ. Охидын хувьд нөхцөл байдал илүү хүнд бөгөөд хоол хийх, гэр цэвэрлэх гэх мэт гэр орны ажил нэмж гүйцэтгэж байна. Тэдний ихэнх нь бага орлоготой өрхийн хүүхдүүд тул эцэг эх нь хүүхдийн хөдөлмөрийн сөрөг үр дагаврын талаар сул ойлголттой, эсвэл огт мэддэггүй, зөвхөн хүүхдийнхээ олж буй санхүүгийн дэмжлэгт л гол анхаарлаа хандуулдаг байна.

**Уул уурхай.** Монгол Улсын Хүний Эрхийн Үндэсний Комисс (цаашид ХЭҮК гэх.) 2008 онд ОУХБ-тай хамтран Монгол дахь хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүдийн тухай судалгааг найман аймгийн нутагт, түүний дотор албан бус уурхайг оролцуулан судалжээ. Судалгаанд хамрагдсан хүүхдүүдийн 85 хувь нь хөвгүүд байсан бөгөөд хөдөлмөрийн гэрээ байгуулаагүй нийтлэг зөрчилтэй байв. Хүүхдүүдийн 63 хувь нь өдөрт зургаагаас дээш цагаар буюу өглөөнөөс орой хүртэл тодорхой цагийн хуваарьгүй, мөн 73 хувь нь өдөр бүр ажилладаг гэсэн мэдээлэл өгчээ. Тэдний тал илүү хувь нь газрын гүнд бохирдол, дуу чимээ ихтэй орчинд ажилладаг байна. Аюулгүй ажиллагааны тоног төхөөрөмж хэрэглэж хэвшээгүйн улмаас хүүхдүүдийн талаас илүү хувь нь ажлын байрандаа гэмтэж, бэртэж байсан бөгөөд мөн уг ажлыг хийх болсонтой холбоотойгоор эрүүл мэнд



дордсон гэжээ. Оролцогч хүүхдүүдийн 58 хувь нь сургууль завсардсан, мөн тооны хүүхдийн сурлагын амжилт хангалтгүй байв. Нийт эцэг эхчүүдийн дөрөвний гурав нь уурхайн ажил хүүхдэд тохиромжгүй гэж үздэг боловч ингэж ажиллуулахаас өөр хувилбар байхгүй хэмээн үзжээ (*Дэлхийн зөн олон улсын байгууллагын судалгааны тайлан*, 2013). Уурхайн талбайн ойролцоох гэр бүлүүдийн дунд ядуурал, шилжилт хөдөлгөөн их байдаг тул ажлын байр олох, хадгалах нь энэ салбар дахь хүүхдийн хөдөлмөрийн үндсэн шалтгаан болох нь тогтоогджээ. **Жендэрийн асуудал.** 5-14 настай хүүхдүүдийн хувьд хөдөлмөр эрхэлж буй хөвгүүд нь охиоос хоёр хувиарилуу байв. Харин 15-17 насны хүүхдүүдийн хувьд энэхүү ялгаатай байдал 6 хувь болтлоо өссөн бөгөөд үүнд охид хөвгүүдийн онцлог нөлөөлсөн байж болзошгүй юм.

Аюултай нөхцөлд ажиллаж байгаа хүүхдүүдийн ихэнх нь буюу 74 хувь 15-17 насны хүүхдүүд байна. Нас нэмэгдэхийн хэрээр аюултай нөхцөлд ажил гүйцэтгэж буй хөвгүүдийн эзлэх хувь өссөн бөгөөд аюултай ажил эрхэлж буй 15-17 насны хүүхдүүдийн 80 хувь нь хөвгүүд байв. Охид гэр орны ажил буюу цэвэрлэгээний ажил илүү хийдэг байна. 5-14 насны охидын 11 хувь нь долоо хоногт хамгийн багадаа 20-оос дээш цагийг гэр орны ажилд зарцуулдаг тул үүнийг хүүхдийн хөдөлмөр хэмээн авч үздэг.

Сургууль завсардалтын хувьд хөвгүүд харьцангуй их бөгөөд 2004 оны статистик мэдээлэлээр 61 хувь нь сургууль завсардсан, тэдгээрийн 83 хувь нь хөдөө орон нутгаас ирсэн байжээ.

**Хүүхдийн хөдөлмөрийн нөлөө.**  
 Хүүхдийн хөдөлмөр нь богино хугацаанд өрхийн орлогыг

нэмэгдүүлэхэд хувь нэмрээ оруулдаг боловч хүний капиталын хуримтлалыг бууруулдаг тул урт хугацаанд ядууралд хүргэдэг хүчин зүйл юм. Сургууль завсардалт өндөр байгаа нь хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүд, ялангуяа орон нутагт түгээмэл байна. Хөдөө орон нутагт сургуулиас гадуур буй хүүхдийн тоо хот суурин газартай харьцуулахад хэд дахин өндөр (*ОУХБ-ын 182-р конвенцийн хэрэгжилтэд Шинжээчдийн хорооноос гаргасан тэмдэглэл*, 2015 он).

Хүүхдүүд ажиллахын зэрэгцээ сургуулиа орхихгүйг хичээж байгаа боловч хөдөлмөр эрхэлснээр гэртээ бие даан судлах, чөлөөт цагаа өнгөрүүлэх хугацаа бага байдаг тул боловсролын чанарт сөргөөр нөлөөлдөг. Үүнээс гадна хөдөө аж ахуйгаас бусад салбарт хүүхдүүд мэдлэг чадвар шаардахгүй ажил эрхэлдэг. Эдгээр ажил нь хүүхдийн мэдлэг, чадварыг хөгжүүлдэггүй, ирээдүйд олох орлогыг нь нэмэгдүүлдэггүй байна. Хүний капитал хөгжихгүй байх нь зөвхөн хувь хүн, өрхийн түвшинд нөлөөлөөд зогсохгүй, үндэсний хэмжээнд нийгмийн хөгжилд сөргөөр нөлөөлнө. Мөн боловсролын салбар дахь жендэрийн тэгш бус байдалд хүүхдийн хөдөлмөр сөргөөр нөлөөлдөг байна.

### СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

Монгол улсад 5-17 насны 138 мянган хүүхэд хөдөлмөр эрхэлж байгаагаас 58 мянга нь тэвчишгүй хөдөлмөр эрхэлж байна. 14 болон түүнээс дээш цагаар ажилладаг 2094 хүүхэд байна. Хөдөлмөр эрхэлж буй 5-17 насны хүүхдийн эзлэх хувь 2012 онд 7.4% байсан бол сүүлийн 10 жилд нэмэгдэж 2022 онд 16.2% болсон.



15-19 насны хүүхдийн хөдөлмөр эрхлэлтийн байдал

Нас	Хүйс	2019 он	2020 он	2021 он	2022 он
15-19	Эрэгтэй	17757	18411	15376	13614
	Эмэгтэй	6573	7286	5464	5951
Нийт		24330	25697	20840	19565

Эх сурвалж. Үндэсний статистикийн хороо

Хүний бэлгийн эрх чөлөө, халдашгүй байдлын эсрэг гэмт хэрэгт хохирогчоор тогтоогдсон хүүхдийн тоо, оноор, байршлаар

№	Хуулийн зүйл, заалт	Он	Аймаг орон нутаг	Улаанбаатар хот	Улсын дүн
1	Эрүүгийн хуулийн 12.3 дугаар зүйлийн бэлгийн мөлжлөгийн гэмт хэрэгт өртсөн хүүхдийн тоо	2018 он	0	1	1
		2019 он	0	4	4
		2020 он	1	1	2
2	Эрүүгийн хуулийн 12.6 дугаар зүйлийн биеэ үнэлэхийг зохион байгуулахад өртөж, 13.1 дүгээр зүйлээр шийдэгдсэн гэмт хэрэгт хохирсон хүүхдийн тоо	2018 он	0	0	0
		2019 он	0	0	0
		2020 он	0	1	1
3	Эрүүгийн хуулийн 13.1 дүгээр зүйлийн хүн худалдаалах гэмт хэрэгт хохирсон хүүхдийн тоо	2018 он	0	4	0
		2019 он	0	5	0
		2020 он	0	0	1
4	Эрүүгийн хуулийн 13.2 зүйлийн хүн хулгайлах гэмт хэрэгт хохирсон хүүхдийн тоо	2018 он	2	0	2
		2019 он	1	1	2
		2020 он	1	1	2
5	Эрүүгийн хуулийн 16.8 зүйлийн хүүхдэд садар самууныг сурталчлах уруу татах, гэмт хэрэгт өртсөн хүүхдийн тоо	2018 он	0	4	4
		2019 он	1	13	17
		2020 он	2	5	7
6	Эрүүгийн хуулийн 6.9 зүйлийн хүүхэд оролцуулж садар самууныг сурталчлах гэмт хэрэгт хохирсон хүүхдийн тоо	2018 он	0	0	0
		2019 он	0	0	0
		2020 он	0	0	0

Эх сурвалж. Монгол улсын хүний эрхийн үндэсний комисс. Хүүхдийн хөдөлмөрийн чанарын судалгаа. 2022 он

*Аюултай ажил эрхэлсэн хүүхдийн тухай мэдээлэл,  
хүүхэд болон эцэг эхийн байр сууриар*

№	Ажлын нөхцөл	Хүүхдийн тоо	Хувь
1	Халуун наранд, эсвэл хэт хүйтэнд гадаа ажиллаж байсан	59	13
2	Хүнд зүйл өргөх, түлхэх, татах	50	11
3	Ажилдаа өглөө үүрээр очиж байсан эсвэл орой их харанхуй болтол ажилласан	46	10
4	Гадаа болон байшин дотор шороотой, амьсгалахад төвөгтэй, тоосжилт ихтэй, утаа угаартай, харах эсвэл амьсгалахад хүндрэлтэй газар ажиллаж байсан	38	9
5	Хашхирч ярих шаардлагатай дуу чимээ ихтэй орчинд ажиллаж байсан	35	8
6	Хурц иртэй зүйл хэрэглэж байсан	35	8
7	Нэг үйлдлээ олон дахин завсарлагагүй давтаж олон цагаар ажиллаж байсан	34	8
8	Цахилгаан багаж хэрэгсэл ашиглаж байсан	26	6
9	Хөргөгч зэрэг маш хүйтэн газарт эсвэл цастай бороотой эсвэл чийгтэй нойтон цаг агаарт гадаа ажиллаж байсан	21	5
10	Галтай эсвэл их халуун зүйлтэй ойр ажиллаж байсан	19	4
11	Их өндөрт авирч ажил хийсэн	17	4
12	Арьсыг цочроодог амархан шатдаг эвгүй үнэртэй тэсэрч болох уур ялгаруулдаг шингэн эсвэл нунтагтай ажиллаж байсан	15	3
13	Химийн бодистой эсвэл түүний ойролцоо ажиллаж байсан эсвэл үүнийг хийж байгаа хүнд тусалж байсан	13	3
14	Тог цахилгаанд өртөж болохуйц ажил, хөдөлмөр эрхэлж байсан	11	2
15	Хүнд машин механизмтай ажиллаж эсвэл машин барьж байсан	11	2
16	Газраас доошоо гүнд орж агааргүй давчуу нөхцөлд ажил хийсэн	10	2

*Эх сурвалж. Монгол улсын хүний эрхийн үндэсний комисс.  
Хүүхдийн хөдөлмөрийн чанарын судалгаа. 2022 он*

*Аюултай нөхцөлд ажилласан хүүхдийн хариулт, давтамжаар*

Хүүхдийн ажилласан аюултай нөхцөлүүд	Хариултын давтамж
Гадаа болон байшин дотор шороотой амьсгалахад төвөгтэй, тоосжилт ихтэй, элс, утаа угаартай, харах эсвэл амьсгалахад хүндрэлтэй газар ажиллаж байсан	38
Сүх, хутга, балиус, заазуур гэх мэт хурц иртэй зүйл хэрэглэж байсан	35
Суурь машин, цахилгаан өрөм, хөрөө, гинжтэй суурь хөрөө, цахилгаан зүлгүүр зэрэг цахилгаан багаж хэрэгсэл ашиглаж байсан	26



Галтай эсвэл их халуун зүйлтэй ойр ажиллаж байсан.	19
Барилга, кран дээр, өндөрт самбар тогтоох, шон дээр авирах, байшингийн цонх, фасад цэвэрлэх, машины ачаа бүтээх зэрэг өндөрт авирч ажил хийсэн	17
Тог цахилгаанд өртөж болохуйц ажил, хөдөлмөр эрхэлж байсан	11
Хүнд машин механизмтай ажиллаж эсвэл машин барьж байсан	11
Газраас доошоо гүнд орж агааргүй давчуу нөхцөлд ажил хийсэн	10

*Эх сурвалж. Монгол улсын хүний эрхийн үндэсний комисс.  
Хүүхдийн хөдөлмөрийн чанарын судалгаа. 2022 он*

## ДҮГНЭЛТ

Дэлхий даяар нийт 185 сая орчим хүүхэд хөдөлмөр эрхэлж байна гэсэн тоо бий. Ялангуяа Азийн орнуудад хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүд нэлээд түгээмэл байдаг. Тэгвэл Монгол Улсын хэмжээнд 2010 оны судалгаагаар 100 гаруй мянган хүүхэд ямар нэг байдлаар хөдөлмөр эрхэлж байгаагаас 10 мянга гаруй хүүхэд хүнд, хортой нөхцөлд ажиллаж байна.

Монгол Улсад 5-17 насны зургаан хүүхэд тутмын нэг нь хөдөлмөр эрхэлж байна. Ихэнх хүүхэд хөдөө аж ахуйн салбарт ажиллаж буй боловч 15-17 насны хүүхдүүд барилга, уул уурхайн салбарт аюултай ажил эрхлэх нь түгээмэл байна. Хөдөлмөр эрхлэгч хүүхдүүд мөн албан бус салбарт олноор ажиллаж байна. Үндэсний статистикийн хорооны мэдээгээр (2012 он) Монгол улсад 2000-аад онд хүүхдийн хөдөлмөрийг бууруулахад ихээхэн ахиц дэвшил гарч, аюултай ажил эрхэлж буй хүүхдүүдийн тоо дөрөв дахин, тэр дундаа охидын тоо ес дахин буурсан боловч эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцож буй 10-14 насны хүүхдүүдийн тоо нэмэгдсэн байдаг.

Хүүхдүүд хөдөлмөр эрхлэх нь ар гэрийн амьдрал, нийгмийн асуудалтай шууд холбоотой. Манай улсад

сүүлийн жилүүдэд ядуурал нэмэгдэж үүнийг дагаад айл өрхийн амьдрал дордсон нь хөдөлмөр эрхлэх хүүхдийн тоог нэмж байна. Хүүхэд ямар нэг байдлаар хөдөлмөр эрхлэх болсон нь тэдэнд Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, Хүүхдийн эрхийн тухай хууль, энэ төрлийн олон улсын гэрээ конвенцийг зөрчиж байгаа явдал юм. Тухайлбал, гуйлга гуйх, зах дээр тэрэг түрэх, худалдаа наймаа хийх зэргээр хүнд хөдөлмөр эрхэлсээр байна.

Мөн хүүхдийн хөдөлмөр нь хүүхдийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдалд асар их эрсдэлийг бий болгодог төдийгүй, хүүхдийг хөгжих, ирээдүйд зохистой хөдөлмөр эрхэлж, сайхан амьдрах боломжийг нь хулгайлан, боловсрол, эрүүл мэнд, бие бялдар, сэтгэл зүй, нийгэмших байдалд нь асар их саад учруулдаг. Хүүхдийн хөдөлмөр нь үе дамжсан ядуурлыг улам гүнзгийрүүлж, хүүхэд бүрийн “Хүүхдийн эрхийн конвенци”-оор олгосон эрхийг бүрэн хангаж чадахгүй байна.

Иймээс Монгол Улс хүний суурь эрхийг хангаж, олон улсын хөдөлмөрийн хэм хэмжээг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ, эдийн засгийн ашиг сонирхлоо хангаж, Европын холбоотой хийж буй худалдаагаа өргөжүүлж, боломжийг нэмэгдүүлэхийн тулд хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах, урьдчилан

сэргийлэх чиглэлээр хүлээсэн үүрэг, амлалтаа биелүүлэх ёстой.

Энэ хүрээнд дараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа юм.

Үүнд:

- Хөдөлмөрийн хуулийн нэмэлт өөрчлөлттэй нийцүүлэн 18 нас хүрээгүй хүүхэд хөдөлмөр эрхлэхийг хориглох талаар “Хүүхэд хамгааллын тухай хууль”-д өөрчлөлт оруулах эрх зүйн орчныг сайжруулах;
- Хүүхдийн хөдөлмөрийн талаарх хууль тогтоомж, хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүд, аюултай ажил, насны доод хязгаар, ажлын байрны аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн асуудлаар хүүхэд, эцэг эх, ажил олгогчдын мэдлэг ойлголтыг нэмэгдүүлэх;
- Боловсрол эзэмшсэнээр хувь хүний хөгжилд гарах үр дүн, урт хугацааны санхүүгийн боломж, хүүхдийн хөдөлмөрийн сөрөг үр нөлөөний талаар ялангуяа хөдөө орон нутгийн хүүхэд, эцэг эх, багш нарын мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх;
- Сургууль завсардаж хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдүүдэд чанартай, үнэ төлбөргүй суурь боловсрол олгох хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэх, хөдөө орон нутагт сургуульд хамрагдалтыг нэмэгдүүлэх;
- Хүүхдийн хөдөлмөр, ялангуяа мал маллаж байгаа эрэгтэй хүүхдүүдийн хувьд эцэг, эхчүүдийн ойлголтыг нэмэгдүүлж, жендерийн мэдрэмжийг сайжруулах;
- Хэт их гэрийн ажил хийх нь хувь хүний хөгжил, боловсролд сөрөг нөлөөтэй тул энэ талаар хүүхэд, эцэг эхчүүдийн мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх;
- Албан бус хөдөлмөр эрхэлж буй хүүхдийн хөдөлмөрийг хөдөлмөрийн гэрээ байгуулах замаар албажуулахад чиглэсэн арга хэмжээ авах;
- Хүүхдийн хөдөлмөрийн тухай хууль тогтоомжийг биелүүлэхгүй байгаа ажил олгогчид хүлээлгэх хариуцлагыг нэмэгдүүлэх зэрэг болно

## Эх сурвалж

### Монгол хэлээр:

- *Хүүхдийн эрхийн тухай хууль. УБ., 2016 он*
- *Хүүхэд хамгааллын тухай хууль. УБ., 2016 он*
- *Хүн худалдаалах гэмт хэрэгтэй тэмцэх тухай хууль. УБ., 2012 он*
- *С.Энхтуяа. Хүүхэд хамгааллын үндэс. УБ., 2009 он*
- *ЮСВ: Хүүхдийн хөдөлмөрийг ойлгохуй: (ЮСВ) Зүүн өмнөд, Зүүн Азийн бүс нутаг дахь хүүхдийн хөдөлмөр, боловсролын хоцрогдлын талаарх хос сорилт: 2015 оноос чинагш дэлхий ертөнц. Ром., 2015*
- *ЮСВ: Зүүн өмнөд, Зүүн Азийн бүс нутаг дахь хүүхдийн хөдөлмөр, боловсролын хоцрогдлын талаарх хос сорилт: Тойм мэдээлэл (Ром, 2014), ОУХБ, Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах олон улсын хөтөлбөр (АЙПЕК), Хүний эрхийн Үндэсний Комисс: Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүд: Судалгааны тайлан (Женев, 2008)*



- ОУХБ, ҮСХ: Хүүхдийн хөдөлмөрийн үндэсний судалгааны тайлан (Женев, 2013), хуудас 42. 7 НҮБХС, ОУХБ: Хаврын морин уралдааны үеийн унаач хүүхдийн эрх (Улаанбаатар хот, 2016). ЮСВ: (2014), ОУХБ, (боловсруулж буй) Улаанбаатар хотын барилгын салбар дахь хүүхдийн хөдөлмөрийн шуурхай үнэлгээ 10 ОУХБ, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс: (2008), Дэлхийн зөн (2014) Бичил уурхайгаас хүүхдэд үзүүлэх нөлөө: Судалгааны тайлан
- ЮСВ: Зүүн өмнөд, Зүүн Азийн бүс нутаг дахь хүүхдийн хөдөлмөр, боловсролын хоцрогдлын талаарх хос сорилт: Тойм мэдээлэл (Ром, 2014), ОУХБ, Хүүхдийн хөдөлмөрийг устгах олон улсын хөтөлбөр (АЙПЕК), Хүний эрхийн Үндэсний Комисс: Хүүхдийн хөдөлмөрийн тэвчишгүй хэлбэрүүд: Судалгааны тайлан (Женев, 2008)
- ЮСВ, мөн тэнд, (2014) хуудас 6. ОУХБ, ҮСХ, (2013) ЮСВ, (2015)
- [http://www.unicef.org/mongolia/children\\_2579.html](http://www.unicef.org/mongolia/children_2579.html) 16
- <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:1310>
- P13100\_COMMENT\_ID:3255416. Россана Галли. Хүүхдийн хөдөлмөрийн эдийн засгийн үр нөлөө: DP/128/2001, (2001), хуудас 21.