



ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

• ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЭТГҮҮЛ •



Улаанбаатар хот
2020

**УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГААНЫ ХҮРЭЭЛЭН**

**“ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ”
PARLIAMENTARY RESEARCH AND ANALYSIS**

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЭТГҮҮЛ

Дугаар 02

**УЛААНБААТАР ХОТ
2020**

Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар
Парламентын судалгааны хүрээлэн
“Парламентын судалгаа шинжилгээ” сэтгүүл

Редакцын зөвлөлийн дарга:

Д.Лүндээжанцан УИХ-ын даргын ахлах зөвлөх, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор

Гишүүд:

Л.Өлзийсайхан УИХ-ын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга
Р.Хатанбаатар Монгол Улсын гавьяат багш, судлаач
Ц.Товуусүрэн Үндсэн хууль судлаач
Н.Тогтох Эдийн засгийн ухааны доктор (Ph.D), судлаач
О.Мөнхсайхан МУИС-ын Хууль зүйн сургуулийн багш, доктор (LL.D), профессор
Т.Баярмаа Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн захирал
Ц.Норовдондог Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн ахлах зөвлөх, эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, доктор (Ph.D)

Хариуцлагатай редактор:

Ц.Норовдондог Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн ахлах зөвлөх, эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга

Редактор:

Д.Халиун Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн зөвлөх

Эмхэтгэсэн:

Ц.Ариунаа Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

УИХ-ын Тамгын газрын харьяа Парламентын судалгааны хүрээлэнгээс бодлогын судлаач, шинжээчдийг хууль тогтоох үйл ажиллагаанд татан оролцуулах, бодлого судлалын салбарыг дэмжин хөгжүүлэх хүрээнд “Парламентын судалгаа, шинжилгээ” эрдэм шинжилгээний цуврал сэтгүүлийг эрхлэн гаргаж байна. Энэ удаагийн дугаарыг Монгол Улсад байнгын ажиллагаатай парламент байгуулагдсаны 30 жилийн ойд зориулан гаргав.

Эмхэтгэлд нийтэлсэн өгүүлэл, нийтлэлийн агуулга, үнэн зөвийг зохиогчид хариуцна.

Хэвлэсэн тоо: 500ш

Цаасны хэмжээ: B5 /250x176 мм/

АГУУЛГА

	МЭНДЧИЛГЭЭ	7
НЭГ. ПАРЛАМЕНТАТ ЁС, ПАРЛАМЕНТЫН ХӨГЖЛИЙН ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН АСУУДЛУУД		
1.1	ПАРЛАМЕНТЫН ТӨЛӨӨЛӨЛ: МӨН ЧАНАР, УЛС ТӨР-ЭРХ ЗҮЙН ОНОЛЫН АСУУДАЛ	10
	<i>Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, доктор П.Амаржаргал</i>	
1.2	ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАН ШАЛГАХ ТҮР ХОРОО	24
	<i>Улаанбаатар “Эрдэм” их сургуулийн Эрдэм шинжилгээ, оюутны асуудал эрхэлсэн проректор, доктор Д.Сүхболд</i>	
1.3	МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСӨВ ДЭХ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ХЯНАЛТ, ОРОЛЦООНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, АНХААРАХ АСУУДЛУУД	29
	<i>Нээлттэй нийгэм форум сан ТББ-ын хөтөлбөрийн менежер, судлаач, доктор Д.Оюунбадам</i>	
1.4	ПАРЛАМЕНТЫН ГИШҮҮНИЙ САХИЛГА, ХАРИУЦЛАГА БА ОЛОН НИЙТИЙН ХАНДЛАГА	37
	<i>МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн докторант, судлаач С.Жавхлан</i>	
1.5	ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ: ИНСТИТУЦИЙН ХӨГЖИЛ БА ТУРШЛАГА, СУРГАМЖ	47
	<i>Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Ахлах зөвлөх, доктор Ц.Норовдондог</i>	
1.6	ЦАХИМ ПАРЛАМЕНТ: ЗАРЧИМ, СТРАТЕГИ	59
	<i>Монголын Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөлийн гишүүн, судлаач Л.Галбаатар</i>	
ХОЁР. ПАРЛАМЕНТЫН ХӨГЖИЛД ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО		
2.1	АРДЧИЛЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХЭД ПАРЛАМЕНТЫН БОЛОВСРОЛЫН АЧ ХОЛБОГДОЛ	70
	<i>МУИС, ШУС Улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч, Ардчилал судлалын төвийн захирал, доктор Ж.Төртогтох, МУИС, ШУС Улс төр судлалын тэнхимийн магистрант, Ардчилал судлалын төвийн судлаач Д.Уртнасан</i>	
2.2	ХУУЛЬ ТОГТООХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО	81
	<i>Хууль зүйн ухааны доктор Д.Сүнжид</i>	
2.3	МОНГОЛЫН УЛС ТӨРИЙН БОДЛОГО ДАХЬ ОЛОН ТҮМНИЙ ЗАН ҮЙЛИЙН ОРОЛЦОО	94
	<i>Д.Отгончимэг - Шихихутуг Их сургуулийн багш, Хөлөнбуйр Их сургуулийн судлаач, доктор,</i>	

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

	<i>Өвөр Монголын Их сургуулийн судлаач, докторант Э.Энхтүвшин</i>	
2.4	МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛД ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН ТӨЛӨӨЛЛИЙГ ХАНГАХ АСУУДЛУУД	103
	<i>Монголын Кримнологичдын холбооны судлаач, магистр С.Номынбаясгалан</i>	
2.5	ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН УЛС ТӨРИЙН ОРОЛЦООНД ХИЙСЭН КЛАСТЕР ШИНЖИЛГЭЭ	111
	<i>Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн судлаач, доктор Д.Амаржаргал, Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн судлаач, магистр Ц.Ариунаа</i>	
2.6	ПАРЛАМЕНТЫН СЭТГҮҮЛЗҮЙН МЭДЭЭЛЭЛ НИЙГЭМ ОЛОН НИЙТИЙН САНАА БОДОЛД НӨЛӨӨЛӨХ НЬ	122
	<i>МУИС-ийн Сэтгүүлзүй, олон нийтийн харилцааны тэнхимийн профессор, доктор Б.Болд-Эрдэнэ</i>	

CONTENTS

	GREETINGS	7
ONE.PARLIAMENTARISM, THEORY AND METHODOLOGY OF PARLIAMENTARY DEVELOPMENT		
1.1	Parliamentary Representation: Essence, Political-Legal Theory Issue	10
	<i>Dr.P.Amarjargal, Secretary of Research, National Legal Institute of Mongolia</i>	
1.2	Ad Hoc Committee on Parliamentary Inquiry	24
	<i>Dr. D.Sukhbold, Vice Rector for Research and Student Affairs, Ulaanbaatar Erdem University</i>	
1.3	Budget Oversight by the Mongolian Parliament and Its Engagement in Budgeting: The Current State and Issues	29
	<i>Dr.D.Oyunbadam, Program Manager & Researcher and Open Society Forum Foundation (NGO)</i>	
1.4	Public Attitude Towards Members of Parliament and their Disciplinary Responsibilities	37
	<i>S.Javkhlan, PhD Candidate& Researcher, Department of Political Science, National University of Mongolia</i>	
1.5	Parliamentary research and analysis: institutional development, practices and challenges	47
	<i>Ts. Norovdondog -Science secretary, Senior assistant of the Parliament Research Institute of the State Great Khural (Palriament)'s Seretariat of Mongolia</i>	
1.6	E-Parliament: Principles and Strategies	59
	<i>L.Ganbaatar, Member of the Board of the Mongolian Bar Association & Researcher</i>	
TWO.PARLIAMENT AND PUBLIC PARTICIPATION		
2.1	The Importance of Parliamentary Education for the Strengthening of Democracy	70
	<i>Dr.J.Turtogtokh, Head of the Department of Political Science, National University of Mongolia, Director of the Center for Democracy Studies</i> <i>D.Urtnasan, Master of Political Science, National University of Mongolia, Researcher, Center for Democracy Studies</i>	
2.2	Public Participation in the Legislative Process	81
	<i>D.Sunjid, Dr.jur</i>	
2.3	Behavioral participation of citizens in political policy	94
	<i>Dr. D.Otgonchimeg – Lecturer at Shihihutug University, Researcher at Khulunbuir University</i>	

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

	<i>E.Enkhtuvshin, PhD Candidate & Researcher, Inner Mongolia University</i>	
2.4	Ensuring the Representation of People with Disabilities within the Parliament	103
	<i>S.Nomynbayasgalan, Researcher, Mongolian Association of Criminologists</i>	
2.5	Cluster analysis on the Political Participation of People with Disabilities	112
	<i>Dr. D.Amarjargal, Researcher, Parliamentary Research Institute Ts.Ariunaa, Researcher, Parliamentary Research Institute</i>	
2.6	The Influence of Parliamentary Journalism on Public Opinion	122
	<i>Dr. B.Bold-Erdene, Professor, Department of Journalism and Public Relations, National University of Mongolia</i>	

МЭНДЧИЛГЭЭ



Тэртээх 1990 оны 7 дугаар сард Монгол улсад анх удаа олон намын оролцоотой анхны чөлөөт, ардчилсан сонгууль явагдаж Ардын Их Хурлыг шинэчлэн байгуулж, “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн Нэмэлтийн тухай” хуулийг батлан гаргаснаар Монгол улсад анх удаа хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөлөх эрх бүхий байнгын ажиллагаатай парламентын үндэс суурь тавигдсан түүхтэй.

Энэ онд Монгол Улсад байнгын ажиллагаатай Парламент болон түүний Тамгын газар байгуулагдсаны 30 жилийн ой давхар тохиож байна. Энэхүү түүхт ойг тохиолдуулан Монгол Улсад ардчилсан парламентат ёсыг төлөвшүүлэхэд сэтгэл, оюун ухаанаа зориулан үнэтэй хувь нэмэр оруулан ажиллаж ирсэн эрхэм төрийн түшээд, Улсын Бага Хурлын гишүүд, Улсын Их Хурлын үе үеийн гишүүд болон Улсын Их Хурлын арын албанд ажиллаж ирсэн Тамгын газрын нийт ажилтнууд, иргэд сонгогчиддоо 30 жилийн ойн баярын мэндчилгээ дэвшүүлж байна.

Ардчилсан парламентын зорилго нь улс орон, ард түмний нийтлэг эрх ашиг, эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн төрийн бодлого, шийдвэрийг хэлэлцэн батлахад чиглэгдэж байдаг. Улсын Их Хурлаар хэлэлцэн баталж буй төрийн бодлого, шийдвэрийн шинжлэх ухааны үндэслэл, чанар, стандартыг сайжруулах, нийгмийн эрэлт хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн хууль тогтоомжийг батлан гаргах, хууль болон бодлогын шийдвэрт олон нийтийн санаа бодлыг өргөнөөр тусгахад парламентын судалгааны албаны дэмжлэг тусалцаа, мэргэшсэн, итгэл даахуйц, найдвартай үйлчилгээ туйлын чухал билээ. Монгол Улсын Их Хурлаас өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд хууль тогтоох үйл ажиллагаандаа судалгаа шинжилгээний дэмжлэгийг байнга авч, эрдэмтэн судлаачидтай ойр дотно хамтран ажиллахын төлөө санаачлага гарган ажиллаж ирсэн.

2020 оноос эхлэн Улсын Их Хурлын Тамгын газрын харьяа Парламентын судалгааны хүрээлэнгээс бодлого судлалын салбарыг дэмжин хөгжүүлэх, бодлого судлаачдын бүтээлийг хууль тогтоох үйл ажиллагаанд ашиглах хэрэгцээ шаардлагыг хангах зорилгоор “Парламентын судалгаа, шинжилгээ” эрдэм шинжилгээний сэтгүүлийг эрхлэн гаргаж эхлээд байна. Сэтгүүлийн энэ удаагийн дугаарыг Монгол улсад байнгын ажиллагаатай парламент үүсч хөгжсөний 30 жилийн ойд зориулан гаргаж байгаа бөгөөд уг эмхэтгэлд парламентат ёс, парламентын хөгжлийн онол арга зүйн асуудлууд, парламентад иргэдийн оролцоог хангах асуудлаар олон чухал өгүүлэл, нийтлэлүүдийг судлаачдаас ирүүлсэнд талархаж байна. Эдгээр өгүүлэл, нийтлэлүүд нь Монгол улсад парламентат ёсыг хөгжүүлэх, парламентын хөгжлийн асуудлаар олон ургальч үзлийг хөгжүүлэхэд үнэтэй хувь нэмэр оруулна гэдэгт найдаж байна.

Редакцын зөвлөлийн дарга,
доктор, профессор Д.Лүндээжанцан

**НЭГ. ПАРЛАМЕНТАТ ЁС БА ПАРЛАМЕНТЫН
ХӨГЖЛИЙН ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН АСУУДЛУУД**



Хууль зүйн ухааны доктор П.Амаржаргал
Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн
эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга

П.Амаржаргал нь Олон улсын эдийн засгийн эрх зүй (2004 хамтран), Parliamentary Democracy in Mongolia: Comparative study (VDM Germany 2010), Япон Улсын Үндсэн хууль (2011 орчуулсан), Дэлхийн улс орнуудын парламентын ажлын алба (2012 хамтран), The role of the constitution of Mongolia in consolidating democracy: an analysis (co-author, 2015) Parliament of Mongolia, UNDP, Магна Харм (2012, 2016 Орчуулсан), Үндсэн хуулийн эрх зүй: Парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал (2015), Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага (2016), Парламентын засаглалын үндсэн шинж: нийтлэг жишиг, монголын онцлог (2018 хамтран), Хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны арга зүй (2018 хянан тохиолдуулсан), Парламентын институтийн улс төр-эрх зүйн шинжилгээ (2019 хамтран), Comparative analysis of Mongolian Constitutional provisions on parliamentary power (2019) The Northeast Asian Law Journal Vol.13 No.1, ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (2020 хянан тохиолдуулсан), Үндсэн хуулийн эхийг баригч – Б.Чимид олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхтгэл (2020 хянан тохиолдуулсан), Монгол дахь ардчилал, иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа (2020 хянан тохиолдуулсан) зэрэг нэг сэдэвт бүтээл, сурах бичиг, орчуулга, судалгааны ажлыг дангаар болон хамтран гаргаж, 30 гаруй өгүүлэл, нийтлэл хэвлүүлж, 10 гаруй бодлогын судалгаанд оролцож, 50 гаруй хуулийн төсөлд судалгаа, зөвлөмж, дүгнэлт, тайлбар хийсэн болно.

ПАРЛАМЕНТЫН ТӨЛӨӨЛӨЛ: МӨН ЧАНАР, УЛС ТӨР-ЭРХ ЗҮЙН ОНОЛЫН АСУУДАЛ

Parliamentary Representation: Essence, Political-Legal Theory Issue

Abstract: Even the idea of representation that people are the fundamental resource of the legislative process is valued and recognized but some issues of the implementational methods and forms are still present. Parliamentary authorization within limits and scopes determined to act on behalf of the people is varied depending on the developmental difference between countries.

Keywords: Parliament, parliamentary representation, politics, legal theory

Хураангуй: Хууль тогтоох үйл ажиллагааны анхдагч эх сурвалж нь ард түмэн байдаг тухай төлөөллийн ардчиллын үзэл санаа үнэ цэнэтэй хэвээр байгаа хэдий ч хэрэгжүүлэх арга, хэлбэрт олон асуудал байсаар байна. Парламентын ард түмнийг төлөөлөн хийх ёстой ажил буюу парламентын төлөөлөх бүрэн эрхийн хүрээ, хязгаар ихэнх улс оронд хөгжлийн төвшнөөс хамаарч харилцан адилгүй байна.

Төлөөллийн хэрэгцээ, шаардлага

Өөрийн хэрэгцээ, ашиг сонирхлыг өөрт байгаа бололцоо, чадамжийн хүрээнд хангах боломжгүйн улмаас бусдаар дамжуулан гүйцэлдүүлэх боломжтой үед хүмүүс бусдаар төлөөлүүлдэг.¹ Жишээлбэл, ямар ч ухаантай мэргэн байлаа гэсэн эзэнт гүрнийхээ бүхий л асуудлыг өөрөө дангаараа шийдэх цаг хугацаа, мэдлэг байхгүй тул засаглах ажлаа бусдаар хийлгэх, төлөөлүүлэх зайлшгүй шаардлага үүсч байсан нь хятадын хаадын улс төрийн эрх мэдлийн хязгаар болж байсан гэж судлаачид тэмдэглэжээ.²

Ийнхүү бусдын авьяас чадвар, цаг хугацаа, эрч хүчийг ашиглах замаар өөрийн хүрч амжихгүй байсан зорилтуудыг хэрэгжүүлэх боломж олгодог учраас хүмүүс төлөөллийг өдөр тутмын амьдралаас эхлээд олон нийт, улс орон, дэлхий нийтийг хамарсан үйл явцад өргөнөөр ашигладаг.³ Эрхзүй, эдийн засаг зэрэг нийгмийн салбар бүрд төлөөллийн асуудал тавигдаж, өөр өөрийн онцлогтойгоор тайлбарладаг.⁴

Хувийн ашиг сонирхлын төлөөллийн харилцаанд төлөөлөгч, төлөөлүүлэгч нар нь нэг ижил, тодорхой ашиг сонирхолтой байдаг. Жишээлбэл, өмгөөлөгч зөвхөн өөрийн төлөөлж буй иргэний ашиг сонирхлыг хамгаалж, харин ашиг сонирхол нь зөрчилдөх өөр этгээдийг давхар төлөөлж болдоггүй. Компанийн хувьцаа

¹ Arthur Lupia, Delegation of power: Agency Theory, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences (2001) pp. 3375-3377

² Ф.Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: II боть (2014) (Орчуулсан: Т.Ариунсанаа Орчуулгыг хянасан: Баабар нар) [Francis Fukuyama. The origins of political order (2011)] х.385

³ Бусдаар төлөөлүүлсний үр дагавар, ашигтай болон эрсдэлтэй тал болон төлөөллийн харилцаанд мөрдөгдөх журмын талаар эрх зүйн салбар бүрд өөр өөрөөр авч үздэг. Жишээлбэл, иргэний эрх зүйн харилцаанд хуулийн этгээд, хууль ёсны болон итгэмжлэлээр төлөөлөх, ажил олгогчийн болон төрийн хариуцлага зэрэг асуудлаар, эрүүгийн эрх зүйд захиалагч, гүйцэтгэгчийн хариуцлага, захиргааны эрх зүйд төлөөлүүлсэн хууль тогтоомж гаргах зэрэг асуудалд нэг этгээдийн хүсэл зоригийг нөгөө этгээд биелүүлэх, түүнээс үүсэх үр дагаврыг авч үздэг.

Arthur Lupia, Delegation of power: Agency Theory, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences (2001) pp. 3375-3377

эзэмшигчдийг төлөөлж буй этгээд нь хувьцаа эзэмшигчдэд ирэх ашгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн төлөөлөл хэрэгжүүлэх ба үүнтэй зөрчилдсөн өөр ашиг сонирхлыг давхар төлөөлж болохгүй. Энэ мэтчилэн хувийн төлөөллийн харилцаа болгоныг тоочиж барахгүй боловч тэдгээрт байгаа нийтлэг шинж чанар бол төлөөлүүлж буй этгээдийн хэрэгцээ, ашиг сонирхол харьцангуй тодорхой байдаг.

Харин олон нийтийн төлөөллийн харилцаанд төлөөлөгч нь хэд хэдэн, зарим тохиолдолд тодорхой бус тооны хүмүүсийн ашиг сонирхол, хэрэгцээг хангахад чиглэсэн зорилтуудыг биелүүлэх шаардлагатай болдог. Энэ төрлийн төлөөллийн гол онцлог нь төлөөлүүлж буй этгээдүүдийн олон янзын, зарим тохиолдолд хоорондоо зөрчилдөөнтэй ашиг сонирхлуудыг харьцуулан нийцүүлэх, сонгох үүрэг төлөөлөгчид байдаг. Ийм нөхцөл байдал хамт олон, олон нийт, иргэний нийгмийн байгууллага болон улс үндэстэн, ард түмэн гэсэн бүлэг хүмүүсийг төлөөлөх үед үүснэ.

Нийтийн төлөөллийн байгууллагын үүсэл хөгжил

Аристотелийн “Улс төр” зохиолд “Хуралдах дээд байгууллага нь дайн, энхийн тухай, гэрээ байгуулах, цуцлах тухай, хуулиудын тухай, цаазаар авах ял оноох тухай, өмч хураах тухай, албан тушаалтныг сонгох болон тайланг нь сонсох асуудлуудыг шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй”⁵ гэсэн нь олон нийтийн ашиг сонирхолтой холбоотой асуудлаар “шийдвэр гаргах” эрх мэдлийг илэрхийлжээ. Гэвч энд дурдагдаж буй “хуралдах дээд байгууллага” нь Ромын бүгд найрамдах улсын, эсхүл ард түмний “төлөөлөл”-ийн байгууллага биш гэж үздэг. Учир нь эртний Грекийн хот улсуудад бүх иргэн хотын талбайд цугларч нийтэд хамааралтай асуудлаа шууд хэлэлцэж шийдвэрлэдэг байсан тул “төлөөлөл” нь төрийн эрх мэдлийн хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжид хамаардаггүй байсан гэж Г.Еллинек үзсэн байдаг.⁶

Нийтээрээ гүйцэтгэх шаардлагатай ажлууд нь иргэдийн хувьд ач холбогдолгүй болоход хүмүүс нийтийн албыг мөнгөөр орлуулан гүйцэтгэх болсноор төлөөлөл үүссэн гэж Ж.Ж.Руссо үзэж,⁷ улмаар хүмүүс ийнхүү өөрийн хийх ёстой зүйл, шийдвэрлэх ёстой асуудлыг бусдаар шийдвэрлүүлэх болсноор эрх чөлөөгүй болдог гэж төлөөллийн мөн чанарыг тодорхойлжээ.

Харин хүмүүс өөрт нь хамааралтай нийтийн асуудалд өөрсдөө оролцохоос зайлсхийх болсны гол шалтгааныг худалдаа арилжаа хөгжиж, эд баялаг өсөн нэмэгдсэнтэй холбон тайлбарладаг.

Дундад зууны үеэс Европт газар тариалан, мал аж ахуй эдийн засгийн гол эх үүсвэр болсонтой холбоотойгоор хүн ам нь хөдөө аж ахуйн холбоодод хуваагдан, тэдгээрийг газрын эзэд, сүсэгтэн ардуудыг сүм хийд толгойлох болсон. Ийнхүү феодалын тогтолцоонд шилжсэнээр ард түмэн эртний төрийн хэлбэр болох дайчин эрсийн хурлаас хөндийрч, нийтлэг асуудлаа шууд хуралдан шийдвэрлэхээ больж, тус тусын харьяалагдах нийгмийн давхаргын төлөөллөөр дамжуулан шийдвэрлэх болсон⁸ үеэс эхлэн олон нийтийн төлөөллийн институтын талаар авч үзэх нь зүйтэй юм.

⁵ Аристотель: “Улс төр” (Орчуулсан: Б.Даш-Ёндон) (2006) х.136

⁶ Г.Еллинек, *Общее учение о государстве*, 1903., с.377

⁷ J.Rousseau, *The Social Contract: Book III, Chapter 15, Deputies and Representatives*, in Rousseau: 'The Discourses' and Other Early Political Writings (Cambridge Texts in the History of Political Thought Victor Gourevitch ed., 1997) p.141

⁸ J.Rousseau, *The Social Contract: Book III, Chapter 15, Deputies and Representatives*, in Rousseau: 'The Discourses' and Other Early Political Writings (Cambridge Texts in the History of Political Thought Victor Gourevitch ed., 1997) p.141

Төлөөллийн тухай ойлголтыг анх Англид тухайн нийгмийн давхаргын буюу өөрийг нь сонгосон хүмүүсийн даалгаврыг биелүүлэхэд чиглэсэн харилцаа гэсэн агуулгаар тайлбарлаж байсан. Эзэн хаан өөрийн албатуудаа төлөөлөх, тэрхүү албатууд нь мөн өөрийн албатуудаа төлөөлөх үзэл санаанаас улбаалж, баронууд бол “улсын олон нийт, нийгмийн төлөөлөл” гэсэн агуулга анх 1215 онд Магна Хартаар илэрхийлэгджээ⁹. Эзэн хааны дээд давхаргын албатуудын цуглааныг Парламент хэмээн нэрлэж, Эзэн хааны хувьд олон нийтэд хамааралтай шийдвэр гаргахдаа тэдний зөвшөөрлийг авах болсон төдийгүй, баронуудын хувьд гомдол, саналаа гаргаж шахалт үзүүлэх боломжийг олгох хэрэгсэл нь парламент болсон байв.¹⁰

Ийнхүү парламентын төлөөллийн тухай ойлголт нь бароны зөвшөөрлийн тогтолцоотой холбоотой гарч ирсний нэг илрэл бол II Эдвард хааны төрийн өндөр албан тушаалтнуудыг томилох, дайн хийх, тодорхой шагнал, мөнгөн тэмдэгтийг өөрчлөх тохиолдолд баронуудын зөвшөөрлийг авах тухай 1311 оны зарлиг байв. Ийнхүү XIV зууны эхэн үед парламентыг төрийн бодлогын чухал асуудлаар эцсийн шийдвэр гаргахад хамгийн зохимжтой хэлбэр хэмээн хүлээн зөвшөөрөх болсон нь төлөөллийн институтын анхны илрэл болно.

Энэ утгаар нь Английн эзэн хаан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь парламентын хоёр танхимаас хяналт тавих эрх мэдлийг анх “парламентын бүрэн эрх” гэсэн ойлголтод хамруулсан¹¹ гэж үздэг тул парламентын бүрэн эрх гэдэг нь төлөөлөл гэсэн агуулагатай давхцдаг. Дээр дурдсан олон нийтийн төлөөллийн асуудлыг Үндсэн хуулийн эрх зүйд “бүрэн эрхт байдал” гэсэн нэр томъёоны хүрээнд авч үздэг бол, улс төр судлалд “олонхын засаглал”, “төлөөлөл”, “ардчилсан засаглал” гэсэн нэр томъёог хэрэглэдэг байна.¹²

Дундад зууны үеийн сургаалаар эзэн хааныг тухайн улс, үндэстнийг төлөөлөх эрхтэй гэж үздэг байсан боловч эзэн хааныг ард түмний байгууллага гэдэг утгаар ойлгодоггүй байсан.¹³ Ийнхүү ард түмэн бол төр биш юм, төрийн дээр ч байхгүй, харин түүний нэг бүтцэд ордог элемент гэж тооцогддог байв. Жам ёсны эрхийн онолоор ямар ч төрд ард түмэн бол засаглалын эрхийн эх сурвалж гэсэн үзэл санаа хөгжиж, “төлөөлөл байхгүй бол татвар өгөхгүй” гэсэн зарчим дундад зууны үеийн Франц, Англид сайн тогтсоноос¹⁴ гадна АНУ, дараа нь Францийн бичмэл Үндсэн хуульд тусгалаа олжээ.

Газрын эзэд өөрийн харьяат албатуудаа төлөөлөн нийтлэг ашиг сонирхлын шийдвэрт зөвшөөрөл өгөх хэлбэр гэж төлөөллийг үздэг байсан нь Тюдорын үеэс эхлээд XVII зууны үед өөрчлөгдсөн байдаг.

Ж.Ж.Руссо “төгс нийгэм нь тухайн хүн амын нийтлэг хүсэл зоригт захирагдах ёстой бөгөөд энэ хүсэл зориг нь төлөөлөгчөөс бус, харин ард түмнээс үүсэлтэй” гэж үзсэн байдаг.¹⁵ Өөрөөр хэлбэл, засгийн эрх баригчийн захирагдах ёстой хүсэл зориг нь тодорхой бүлэг, давхаргын тусгай хүсэл зоригоор илэрхийлэгдэх боломжгүй шалтгаан нь хүн нийгмийн гэрээнд орж, нийгмийн шаардлагыг хүлээн авснаараа

⁹ Магна Харт, (орчуулсан: П.Амаржаргал, нянан тохиолдуулсан: Н.Лүндэндорж., 2012) х.10

¹⁰ J.Goldsworthy, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, (1999) p.10

¹¹ J.Goldsworthy, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, (1999) p.10

¹² W.B.McAuslan, *Law, Legitimacy and the Constitution* (1985) p.62

¹³ Г.Еллинек, *Общее учение о государстве* (1903) с.392

¹⁴ Ф.Фукуяма, *Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: II боть* (2014) (Орчуулсан: Т.Ариунсанаа Орчуулгыг хянасан: Баабар нар) [Francis Fukuyama. *The origins of political order* (2011)] х.439

¹⁵ J.Rousseau, *The Social Contract: Book III, Chapter 15, Deputies and Representatives* (1867), in Rousseau: *'The Discourses' and Other Early Political Writings* (Cambridge Texts in the History of Political Thought Victor Gourevitch ed., 1997) p.141

өөрийн эрх чөлөөг хадгалах бус нийгэмд өгөх ёстой гэсэн агуулгатай гэж философчид тайлбарлаж байв.¹⁶

Харин Ж.С.Миль төлөөллийн засаглалын агуулгыг илэрхийлэхдээ ард түмэн бүхэлдээ эсхүл тэдгээрийн зарим хэсэг нь сонгосон төлөөлөгчөөрөө дамжуулан дээд эрхийг барих үйл явц гэж тодорхойлсон.¹⁷ Төлөөлүүлэгчийн ашиг сонирхлыг дамжуулах гэсэн агуулгаар төлөөллийг ойлгох нь тухайн сонгоогүй хүмүүсийн хүсэл зориг, ашиг сонирхлыг засгийн үйл ажиллагаанд тусгагдахгүй гэсэн асуудал үүсгэхээр байна. Энэхүү санаа нэлээд хожим Р.Даль илэрхийлж төлөөллийг улс үндэстэн, бүрэн эрхт төрийн үндсэн бүтэц болж, нийтлэг хүсэл зоригийг ямар нэгэн хязгаарлалтгүй илэрхийлэх хэрэгсэл¹⁸ гэсэн утгаар авч үзсэн.

Харин төлөөллийн мөн чанарын талаар Э.Бурке авч үзэхдээ төлөөлөгч нь төлөөлүүлэгчийн ашиг сонирхлыг өөрийн хувийн ашиг сонирхол, хүсэл таашаалаас дээгүүрт тавих боломжтой үед үүсэх харилцаа гэж тодорхойлсон байна.¹⁹ Үүгээрээ Э.Бурке нь ашиг сонирхол ба төлөөлөгчийн зан байдлыг холбон тайлбарласнаараа ач холбогдолтой юм. Сонгуулийн үндсэн дээр төлөөлөх эрх олж авсан төлөөлөгч өөрийг нь сонгон гаргаж ирсэн олон түмнийг хэрхэн төлөөлөх асуудал үүсч байна.

Сонгогчдыг төлөөлөхтэй холбоотой дээрх асуудалд төлөөлөгчийг сонгосноороо ард түмэн эрхээ шилжүүлэн өгч байгаа явдал биш юм гэсэн үзэл баримтлал тодорхой хэмжээнд хариулт өгдөг. Тухайлбал, Ж.Ж.Руссо "...англи хүмүүс зөвхөн сонгууль өгөх агшинд эрх чөлөөтэй байдаг ба бусад үед боол байдаг" гэж Английн парламентад төлөөллийн үзэл санаа хэрхэн туссан талаар дүгнэлт хийжээ.²⁰

Эндээс үзвэл парламентын гишүүнийг ард түмнээс сонгосноор түүнд ард түмэн эрх шилжүүлээгүй, харин төлөөллийн байгууллагын албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдөх эрх зүйн үндэс болно. Өөрөөр хэлбэл, ард түмнийг төлөөлнө гэдэг нь тэдний эрхийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа болохоос, эрхийг нь шилжүүлэн авсан явдал биш юм.

Үүнээс үзэхэд ард түмэн бол төрийн байнгын эх сурвалж, төлөөллөөр дамжуулах засаглалын эх үндэс юм. Иймд энэхүү төлөөлөл нь бусад төлөөллөөс хэрхэн ялгагдахыг тодорхойлох, ард түмний төлөөллийн мөн чанарыг танин мэдэх шаардлагатай байна.

Сонгуулийн дүнд парламентад суух эрхтэй болсон гишүүд парламентад санал өгөхдөө нийтлэг буюу улс үндэстний ашиг сонирхлыг төлөөлдөгөөрөө бусад төрлийн төлөөлөгчдөөс ялгагдана. Жишээлбэл, компанийн төлөөлөн удирдах зөвлөл, хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд хувьцаа эзэмшигчийг төлөөлөн санал өгөхдөө зөвхөн түүний хувийн ашиг, орлогыг нэмэгдүүлэхийг голлон анхаарахаас уг шийдвэрээс нийгэмд бүхэлд нь үүсэх үр дагавар чухал биш юм.²¹ Иргэний нийгмийн байгууллагуудын хувьд улс үндэстний нийтлэг ашиг сонирхол гэхээсээ илүүтэй өөрсдийн төлөөлж буй тухайн бүлэг, хэсгийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн, хамгаалахад илүү чиглэсэн байна.²²

¹⁶ М.Томпсон, Философи (орчуулсан: Б.Батчулуун 2012) х.174

¹⁷ J.S.Mill, Consideration on Representative Government, 1861(Carrin V. Shields ed., 1958) p.68

¹⁸ R.A. Dahl, Democracy and Its Critics (1989) p.214

¹⁹ E.Burke, Reflections on the Revolution in France, (C.C O.Brien ed., 1982,) p.86

²⁰ J.Rousseau, The Social Contract: Book III, Chapter 15, Deputies and Representatives, in Rousseau: 'The Discourses' and Other Early Political Writings (Cambridge Texts in the History of Political Thought Victor Gourevitch ed., 1997) p.141

²¹ C.Schmitt, The Crisis of the Parliamentary Democracy (translated by Ellen Kennedy, 1985) p.6

²² Мөн тэнд

Гэвч парламент нь нийгмийн олон янзын бүлгийн төлөөллөөс бүрдэх байгууллага тул олонхоороо гаргаж буй шийдвэр нь бүх бүлгийн ашиг сонирхолд нийцсэн байх боломжгүй. Ийм учраас парламент нь сонгогчидтой “даалгавар”-аар шууд холбогддог байгууллага бус, харин ард түмний хүсэл зоригийг нь дамжуулан илэрхийлэх байгууллага болж байна.

Ийнхүү XVIII зуунаас эхлэн парламент нь ард түмний төлөөллийг хэрэгжүүлэгч гэсэн үзэл санаа хэвшин тогтсон юм. Харин ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлыг хэрхэн ойлгох асуудал судлаачдын дунд маргаантай хэвээр байв. Тухайлбал, Т.Смитийн “Англи хүн болгон парламентад төлөөлөлтэй байдаг боловч сонгогчид урьдчилан харах боломжгүй олон асуудлыг парламент шийдвэрлэх шаардлагатай болдог тул төлөөлөгчийг даалгавар биелүүлэгч гэж үзэх нь бүрэн төгс тодорхойлолт биш” гэснийг Германы эрдэмтэн Г.Еллинек “...Англичууд практик ард түмэн учраас зааварчилгааг голлож төлөөлөх нь зохимжгүй...” гэж тайлбарласан байна.²³

Английн нэрт улс төрч Э.Берк сонгогчдынхоо өмнө “Өөрсдийн сонгогчдын үзэл санаа, ашиг сонирхлыг илэрхийлэх зүгээр нэг төлөөлөгч байх уу, эсхүл өөрийн сонгуулийн тойргийн эрх ашиг, хүсэл эрмэлзэлд харшилсан хэдий ч нийт улс орныхоо эрх ашгийн төлөө өөрийн бие даасан санал бодолтой итгэмжлэгдсэн этгээд байх уу? Би хоёр дахь хувилбарыг сонгоно” гэж хэлсэн нь улс төрийн хүрээнд үлдсэн байдаг.²⁴ Үүнээс үзэхэд парламент бол янз бүрийн, хоорондоо зөрчилтэй төлөөлөгчдийн цуглуулга биш, нэгдмэл ашиг сонирхолтой бүхэл бүтэн ард түмний хэрэгцээг хэлэлцэх газар учраас тэнд орон нутгийн, бүлгийн эрх ашиг шийдвэрлэх үүрэгтэй байж болохгүй гэх энэхүү ойлголт одоо улс төрчид, судлаачдын дунд нэгэнт хэвшсэн билээ. Гагцхүү үүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх асуудал байдаг.

Хэрвээ Английн парламент дахь цугларсан олон “төлөөлөл өгөхгүй бол татвар өгөхгүй” хэмээн уухайлан хашгирч байсан бол өнөөгийн уриа “татвар авахгүй бол төлөөлүүлэхгүй” болон хувирах ёстой. Учир нь гагцхүү татвар л улс төрийн идэвхийн хамгийн шилдэг өдөөгч нь болдог юм хэмээн С.Хантингтон өгүүлжээ.²⁵

Төлөөллийн мөн чанар

Дээр дурдсан олон нийтийн төлөөллийн тухай үзэл баримтлалын дагуу “төлөөлөл”-ийг сонгогчоос төлөөлөгчид эрх мэдлээ шилжүүлэх хэрэгсэл гэж улс төрийн агуулгаар тайлбарлаж ирсэн нь Франц, Англи, АНУ-ын төрийн тогтолцоонд тусгалаа олсноор төлөөллийн ардчиллын анхны үзэл санаа амжилттай хэрэгжих үндсийг бүрдүүлжээ.

Парламентын төлөөлөл нь нийгмийн нийтлэг ашиг сонирхлыг илэрхийлэх хэрэгсэл болох талаар Г.Еллинек “Нийгэмд хэзээ ч нэгдсэн хүсэл зориг байгаагүй, парламент өөрийнхөө шийдвэрт нэгдмэл хүсэл зоригийг тусгах ёстой”²⁶ гэж тайлбарласан бол “нийтлэг ашиг сонирхол нь зөрчилдөж буй сонирхлуудын өрсөлдөөн биш” гэсэн санааг Ж.Ж.Руссо дэвшүүлж, тухайн улсын бүх иргэний “байнгын” ашиг сонирхол л нийтлэг ашиг сонирхол байна гэж тайлбарлажээ.²⁷

Энэхүү нийтийн ашиг сонирхол нь тодорхой хэсэг, бүлгийн хүсэл зоригийн нийлбэр биш учраас хууль тогтоох байгууллага нь өөрийн сонгогчдын даалгавраас

²³ Г.Еллинек, *Общее учение о государстве* (1903) с.380

²⁴ Улс төр судлал. Улс Төрийн Боловсролын Академи. (1996) 165 дэх тал

²⁵ Ф.Фукуяма, *Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: II боть* (2014) (Орчуулсан: Т.Ариунсанаа Орчуулгыг хянасан: Баабар нар) [Francis Fukuyama. *The origins of political order* (2011)] х.519

²⁶ Г.Еллинек, *Общее учение о государстве* (1903) с.384

²⁷ J.Rousseau, *The Social Contract: Book III, Chapter 4, The Suffrage*, in Rousseau: 'The Discourses' and Other Early Political Writings (Cambridge Texts in the History of Political Thought Victor Gourevitch ed., 1997) p.153

чөлөөлөгдөж, үндэсний бүрэн эрхт байдлыг хэрэгжүүлэгч гэж хүлээн зөвшөөрөгддөг байна.²⁸

Энэ утгаар авч үзвэл “төлөөлөгч буюу сонгогдсон хүний хүсэл зориг нь сонгож байгаа хүний хүсэл зоригийн илэрхийлэл...” гэсэн Английн парламентын төлөөллийн үзэл санааг парламентын гишүүн өөрийн сонгогдсон бүлэг, давхаргыг бус, харин бүх ард түмний хүсэл зоригийн төлөөлөгч байна гэсэн утгатай гэсэн гаргалгааг судлаачид хийжээ.²⁹

Төлөөллийг ард түмний хүсэл зориг буюу нийтлэг ашиг сонирхлын үүднээс тайлбарлах үзэл баримтлал нь Францын улс төрийн тогтолцоонд Английнхаас өөр хэлбэрээр илрэн гарсан байдаг. Нийгмийн гурван давхаргаас сонгогдож, төлөөлөгчдийн хурлууд нь тухайн давхаргаас хэт хамааралтай болсныг болиулж улсыг бүхэлд нь төлөөлөх тогтолцоонд шилжүүлэхийн тулд тус тусдаа хуралддаг байсныг Эзэн хаан 1789 онд хүчингүй болгосон.³⁰ Төлөөлөгч нь сонгогчдоос өгсөн зааварчилгааны хүрээнд ажиллах тохиолдолд асуудал шийдвэрлэх бүрд сонгогчдоосоо асууж байж санал өгөх тул хараат бус шийдвэр гаргаж чадахгүй хэмээн үздэг.

Францын улс төрийн тогтолцоонд төлөөллийн дээрх үзэл баримтлал нэвтрэхэд Аббат Сийес³¹ “*Гуравдагч давхарга гэж юу вэ*” гэсэн номыг³² хэвлүүлсэн нь чухал нөлөө үзүүлсэн. Энэхүү бүтээлд Францын эгэл жирийн ард түмэн улс үндэстнийг бүрдүүлж байгаа учраас эдгээр хүмүүсийн ашиг сонирхлыг үндэсний ашиг сонирхол хэмээн үзэж хамгаалах нь төлөөлөгчдийн хурлын үүрэг гэжээ. Тэрээр аристократууд болон албан хаагчдын давхаргыг улс орон, нийтийн төлөө бус, зөвхөн өөрөө өөртөө үйлчилдэг хэмээн шүүмжилж, татвар хураалт болон Засгийн газрын бодлого нь нийгмийн бүх хэсэгт адил нөлөө үзүүлэх ёстой гээд “нийгмийн бүх хэсэг” гэснийг эдийн засаг, нийгэмд хувь нэмэр оруулдаг ажилчин ангиар төлөөлүүлэн, тэдний хүсэл зориг, бухимдлын талаар өгүүлсэн байна.³³

Иймд 1789 оны францын хувьсгалын үр дүнд байгуулагдсан Францын парламент нь тухайн үедээ ард түмний нийтлэг ашиг сонирхол, үндэсний ашиг сонирхлыг төлөөлөх байгууллага гэсэн үзэл санааны илрэл болж байв.

Энэхүү хаан, сурвалжтан, гурав дахь этатын³⁴ хоорондох тэмцлийг европын улс төрийн институцийн хөгжилд маш чухал нөлөөтэй байсан гэдгийг судлаачид онцлон тэмдэглэдэг.³⁵ Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн давхаргуудын ашиг сонирхлын өрсөлдөөн байсан учраас тухайн улс орны нийтлэг ашиг сонирхол гэдгийг тодорхой болгох шаардлага үүсч, энэ нь улс төрийн тогтолцоог хөгжүүлэх нийгмийн хэрэгцээ, шаардлага болсон гэж үзэхээр байна.

Энэ талаар Д.Кури “зарим тохиолдолд хоорондоо зөрчилтэй ашиг сонирхлуудыг дэнсэлж, нийтийн хүсэл зоригийг тодорхойлох замаар олон нийтэд

²⁸ Г.Еллинек, *Общее учение о государстве* (1903) с.382

²⁹ Г.Еллинек, *Общее учение о государстве* (1903) с.381

³⁰ W. H. Sewell, *A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbat Sieyes and What is the Third Estate* (1994) p.42

³¹ W. H. Sewell, *A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbat Sieyes and What is the Third Estate* (1994) p.9

³² W. H. Sewell, *A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbat Sieyes and What is the Third Estate* (1994) p.248

³³ W. H. Sewell, *A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbat Sieyes and What is the Third Estate* (1994) p.248

³⁴ W. H. Sewell, *A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbat Sieyes and What is the Third Estate* (1994) p. 41 “le tiers-itat” нийгмийн энгийн иргэдийн давхарга

³⁵ Ф.Фукуяма, *Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: II боть* (2014) (Орчуулсан: Т.Ариунсанаа Орчуулгыг хянасан: Баабар нар) [Francis Fukuyama. *The origins of political order* (2011)] x. 159

хамааралтай асуудлаар шийдвэр гаргах нь парламентын хариуцлага юм³⁶ гэж тодорхойлжээ. Ийм учраас хууль тогтоох байгууллага нь ард түмний өмнө хүлээсэн олон нийтийн ашиг сонирхлын талаар шийдвэр гаргах үүрэг хариуцлагаа гүйцэтгэх засаглалд дураараа шилжүүлж болдоггүй.

Олон улсын парламентын холбооноос ардчилсан парламентад тавигдах хамгийн эхний шалгуур нь ард түмнийг төлөөлсөн байх явдал гэж тодорхойлохдоо төлөөлөгчийн дэвшүүлсэн улс төрийн намд өгсөн сонголтоор илэрч буй ард түмний хүсэл зоригийг парламентын үйл ажиллагаанд тусгасан байх ёстой гэж онцолжээ. Сонгуулийн тогтолцоо нь доголдолтой болсноос ард түмний төлөөллийг сайн хангахгүй байгаа парламентын чадамж буюу хүлээн зөвшөөрөгдөх байдал нь тэр хэмжээгээр суларч байгаагийн илрэл нь цаг үеийн чухал асуудлаарх нийтийн санаа бодлыг тусгах чадваргүй байснаар илрэх юм.

Парламентын бүрэн эрх буюу түүний бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөх шинж нь сонгуулиар баталгааждаг³⁷ тул төлөөллийн тогтолцоонд улс төрийн намын төлөөллийн асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй болдог.

XX дугаар зууны эхний хагаст төлөөллийн тухай ойлголтод орсон бас нэг өөрчлөлтийг М.Вебер захиргааны албан тушаалтнууд, шинжээчдийн шийдвэр гаргагчдад үзүүлэх нөлөөллөөс бюрократын эрх мэдэл нэмэгдэж байгаатай холбон тайлбарлаж, төлөөллийн эрсдэлийг анхааруулсан байдаг. Ардчилсан байгууллага нь ихэвчлэн удирдагчийн ашиг сонирхолд захирагдсанаар шинэ төрлийн олигарх төрүүлэх боломжтой тул төлөөллөөр засаглах эрх мэдлийг олж авсан этгээд эргээд төлөөлүүлсэн этгээдийн эсрэг ашиглах боломжийг олгодог талаар шүүмжилсэн байдаг.³⁸

Иймд парламентын төлөөлөлд ард түмний ашиг сонирхлыг улс төрийн нам, олигархын нөлөө, үзэл санаа, ашиг сонирхлоос ангид байлгах нь төлөөллийн тогтолцооны орчин үеийн асуудал болоод байна.

Парламентаас гарч буй аливаа шийдвэрт нийгмийн бүлгүүдийн олон янзын хүсэл зоригийг тусгах явцад олонх, цөөнх гэсэн эсрэг, тэсрэг үзэл бодлууд өрсөлдөж байдаг. Эдгээр эсрэг, тэсрэг үзэл бодлуудыг төлөөлөн илэрхийлэх гол байгууллага нь улс төрийн нам юм. Ард түмэн сонгуулиар улс төрийн намын хөтөлбөр, нэр дэвшигч, бодлогын амлалт, түүний гүйцэтгэлийг үнэлж, саналаа өгдөг³⁹ тул улс төрийн нам нь дангаараа тухайн нийгмийн нэгдсэн хүслийг илэрхийлэхгүй, харин зөвшилцөл, хэлэлцүүлэг хийх замаар нийтлэг ашиг сонирхлыг гарган ирэх үүрэгтэй байдаг.

Улс төрийн нам тус бүр нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх өөрийн хувилбартай, сонгогчдын зүгээс засгийн эрх барьсан намын үйл ажиллагаанд дүгнэлт хийх, үнэлэх боломжтой, шударга сонгуулийн тогтолцоотой тохиолдолд намын төлөөлөл нь бодитой хэрэгжих юм. Эдгээр шалгуурууд хангагдаагүй тохиолдолд улс төрийн намууд нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх бус, харин зөрчих хэрэгсэл болох аюултайг анхааруулсаар ирсэн болно.⁴⁰

³⁶ D.P.Curie, Separation of Powers in the Federal Republic of Germany, American Journal of Comparative Law (1993) pp.217-225

³⁷ R. Brazier, Constitutional Reform (1998) p.56

³⁸ М.Дюверже, Улс төрийн байгууламж: Үндсэн хуулийн эрх зүй (хянан тохиолдуулсан: Т.Төмөрхүлэг 2007) х.139

³⁹ M.Marsh&P. Norris, Political representation in the European Parliament, (1997) 32 European Journal of Political Research

⁴⁰ C.Schmitt, The Crisis of the Parliamentary Democracy (translated by Ellen Kennedy, 1985) p.18

Ийм учраас Г.Еллинекийн намын ашиг сонирхол гэдэг бол нэг бүлгийн ашиг сонирхол байдаг тул парламент бол төрийн биш, харин нийгмийн байгууллага байдаг гэсэн үзэл санааны үүднээс парламентын төлөөллийн мөн чанарыг ойлгох боломжтой юм.⁴¹

Улс төрийн нам нь сонгуулийн ардчилалд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг боловч тодорхой улс төрийн үзэл баримтлал, эсхүл дэмжигч лидерийн үзэл санаанд хөтлөгддөг тул ард түмнээс тусдаа давхарга, бүлэглэлийг ялгаруулах арга хэрэгсэл болох аюултай болохыг К.Шмидт “Парламентын хямрал” хэмээх бүтээлдээ авч үзжээ. Тухайлбал, улс төрийн намуудын хоорондын тэмцэл, зөвшилцлийн дүнд парламент нь улс төрийн лидерийг тодруулах арга хэрэгсэл болсныг шүүмжилж, төлөөллийн байгууллага болохынхоо хувьд парламентын хийх ёстой гол ажил бол нээлттэй хэлэлцүүлэг байна гэж тайлбарлажээ.⁴²

Дээр дурдсан намаар дамжуулсан төлөөллөөс гадна орчин үед сонирхлын бүлэг, лобби бүлэг зэрэг зохион байгуулалтад орсон иргэд өөрсдийн хувийн болон бүлгийн ашиг сонирхлыг илэрхийлж, байгаль хамгаалах, ногоон хөдөлгөөн, эсхүл жижиг, дунд бизнесийг дэмжих зэрэг нийгмийн тодорхой зорилтуудыг хэрэгжүүлэх хандлагатай болсныг парламентын чиг үүргийн, эсхүл үйлчилгээний төлөөлөл хэмээн орчин үеийн судлаачид нэрлэжээ.⁴³

Төлөөллийн чиг үүрэг

Ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлын төлөөлөл болохынхоо хувьд парламент нь ардчиллын амин чухал элемент боловч, хүний эрх чөлөө, эрх мэдлийг хязгаарлахад чиглэсэн “төрийн эрх мэдлийг хуваарилах” үзэл баримтлалын үүднээс парламентын бүрэн эрх тодорхой, улмаар хязгаартай байх шаардлага урган гарсан юм.

Ж.Ж.Руссо төлөөллийн байгууллагыг ард түмнээс хууль тогтоох бүрэн эрхээ шууд бусаар хэрэгжүүлэх хэлбэр гэж заасан.⁴⁴ Ийнхүү дундад зууны үеэс парламентын төлөөллийн мөн чанарыг хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээгээр хязгаарлах буюу ард түмнийг бүх асуудлаар бус, зөвхөн хууль тогтоох замаар нийтлэг засаглалыг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл талаас нь авч үздэг болжээ. Төлөөллийн байгууллагын үндсэн эх сурвалж нь ард түмэн учир хууль тогтоох онцгой эрх мэдэлтэй байдаг гэсэн дээрх үзэл санаа нь ардчилсан дэглэм бүхий улс орнуудад янз бүрийн хэлбэрээр боловч үндсэн агуулгаараа тусгагдсан байдаг.

Английн парламентын “бүрэн эрхт байдал” гэсэн агуулгыг ард түмний төлөөлөгчдийн зөвшөөрөлтэйгөөр хууль тогтоох дээд эрх мэдэлтэй байгууллага гэж А.В.Дайси тайлбарласан.⁴⁵ Энэхүү үзэл санааг “парламентын ямар ч асуудлаар хууль гаргах эрх нь Үндсэн хуулийн уламжлал болон улс төрийн нөхцөл байдлаар хязгаарлагдана” гэж Де Лолме тэмдэглэсэн. Үүгээрээ парламент бол жам ёсны хуулийг өөрчилж чадахгүй учир түүний дээд эрх мэдэл бол эрх зүйн хэм хэмжээ тогтоохоор хязгаарлагдана гэж үзсэн байна.⁴⁶

⁴¹ Г.Еллинек, *Общее учение о государстве* (1903) с.385

⁴² C.Schmitt, *The Crisis of the Parliamentary Democracy* (translated by Ellen Kennedy, 1985)p.44

⁴³ M.Marsh&P. Norris, *Political representation in the European Parliament*, (1997) 32 *European Journal of Political Research*

⁴⁴ Ж.Ж.Руссо, *Нийгмийн гэрээ ба Улс төрийн эрхийн зарчмууд* (хөрвүүлсэн: Р.Янжмаа 2002) х. 126 “...төлөөллийн буюу сонгуулийн үндсэн дээр бий болох болон шууд буюу ард нийтийн санал асуулга явуулах замаар хэрэгжүүлэх...”

⁴⁵ S.I. Jennings, *The Law and the Constitution* (5ed.,1976) p.156

⁴⁶ A.V.Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution* (1902) p.41 “Parliament can do anything expect make a man into a woman and a women into a man” гэсэн Английн

Гэтэл “хууль бол нийтлэг хүсэл зоригийг тунхаглан гаргаж байгаагаас өөр буюу шинэ дүрэм журам тогтоож байгаа явдал биш учраас хууль тогтоох эрх мэдэлд төлөөлөл гэж байх ёсгүй” гэсэн Ж.Ж.Руссогийн гаргалгаанаас үзвэл⁴⁷ парламент нь ард түмний нийтлэг хүсэл зоригийг баталгаажуулахаас тэднийг төлөөлөн хуулийг “тогтоох”-гүй юм гэсэн агуулгыг илэрхийлж байна.

Ардчиллын гол байгууламж болохын хувьд парламент нь ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлж, тэдний хэрэгцээг зүй ёсоор мэдэрч, тулгарч буй хамгийн бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд туслах байгууллага гэж үздэг талаар хийсэн судлаачдын дүгнэлтээс үзвэл парламент нь нийгмийн олон янзын бүлэг, иргэдийн зөрчилдөөнтэй ашиг сонирхлыг яриа хэлэлцээ, ардчилсан зөвшилцлийн арга хэрэгслээр зохицуулах үүрэгтэй гэж мөн үзэх хандлага тогтож байна.⁴⁸

Мөн ардчилсан парламент нь хүйс, хэл, шашин, үндэс угсаа зэрэг улс төрийн хувьд ач холбогдол бүхий хүн амын олон янз байдлын тусгал байх ёстой. Энэхүү хоёр дахь утгаар авч үзэхэд парламент төлөөллийг хангаснаар нийгмийн зарим хэсэг, бүлгийг улс төрийн үйл явцаас орхигдуулахгүй байх, улс төрийн тогтолцоо, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах хэрэгсэл гэж үзэх болсон.⁴⁹

Орчин үеийн парламентын төлөөллийн асуудалд зайлшгүй дурдагдаж буй глобал шинжтэй нэг үзэгдэл бол нийтлэг ашиг сонирхлын шийдвэр гаргах үйл явцад нийгмийн цөөнх, эмзэг бүлгийн оролцоог хангах замаар ашиг сонирхлыг тусгах болсон. Тухайлбал, хүн амын ядуу хэсэг, эмэгтэйчүүдийн хэсэг зэрэг тусгай бүлэгт зориулсан суудлыг парламентад гаргах зорилгыг хууль тогтоох үйл ажиллагаанд цөөнхийн дуу хоолойг сонсох зорилготой холбон тайлбарлах болсон.⁵⁰

Э.Берк багахан дүүрэг, үзэл суртлын бүлэг, үндэстний цөөнхийг төлөөлж байгаа эсэхээс үл хамааран хууль тогтоогч сонгогчдыг болон нийтлэг эрх ашгийг төлөөлөх асуудалтай тулгардаг.⁵¹ Нийгэм дэх янз бүрийн сонирхлыг чиглүүлж, тэнцвэржүүлэх нь парламентын өөрөө л шийдвэрлэх ёстой асуудал боловч хууль тогтоох байгууллагад сонгогдох саналын механизм хэт доогуур түвшинд байвал явцуу сонирхолтой, жижиг бүлэглэлийн сонирхол давамгайлах, хэт томгосон сонгуулийн тойргоор үндэстний түвшинд сонгууль явуулах нь үндэстний цөөнх, сонирхогч бүлгүүдийн санал орхигдох эрсдэлтэй байдаг юм.⁵²

Ф.Питкин “Төлөөллийн тухай үзэл санаа” гэсэн бүтээлдээ төлөөллийн талаарх орчин үеийн хандлагуудыг авч үзэн төлөөллийг тодорхой тооны хүн амыг, эсхүл тодорхой хүрээний газар нутгийг төлөөлөхөөс шалтгаалан “хүн амын”, эсхүл “газар нутгийн” гэсэн хоёр төрөлд хуваан авч үзсэн⁵³ нь сонгуулийн тогтолцоог тодорхойлох чухал ач холбогдолтой байдаг.

парламентын тухай алдарт хэлц үгийг “парламент бол эрэгтэйг эмэгтэй, эмэгтэйг эрэгтэй болгохоос бусдыг хийж болно” гэсэн алдарт хэллэгээр илэрхийлсэн

⁴⁷ J.Rousseau, *The Social Contract: Book III, Chapter 15, Deputies and Representatives*, in Rousseau: 'The Discourses' and Other Early Political Writings (Cambridge Texts in the History of Political Thought Victor Gourevitch ed., 1997) p.141

⁴⁸ *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, IPU (2006) p.1

⁴⁹ *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, IPU (2006) p.13

⁵⁰ M.Marsh&P. Norris, *Political representation in the European Parliament*, (1997) 32 *European Journal of Political Research*

⁵¹ Улс төр судлал (Улс Төрийн Боловсролын Академи,1996) хх.166

⁵² Улс төр судлал (Улс Төрийн Боловсролын Академи,1996) хх.166

⁵³ H.F.Pitkin, *The Concept of Representation* (1972) p.174

Дээр дурдсан парламентын төлөөллийн чиг үүргийн талаар НҮБ-ын судалгааны тайланд парламентын үйл ажиллагаа нь хууль тогтоох үйл ажиллагааны талаар иргэдэд мэдээлэл өгөх, тэдний нөлөөллийг тусгах, нийтийн ашиг сонирхлын шийдвэрээ тайлагнах замаар өөрийн үйл ажиллагааг иргэдийн өмнө хариуцах зэргээр иргэдийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцсэн үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага болон хөгжих шаардлага орчин үед тавигдаж байна.

Орчин үеийн ардчилал, иргэний нийгэмд техник, технологийн хөгжлийн үр дүнд иргэд өөрсдийн ашиг сонирхлоо илэрхийлэх, ашгийн төлөө бус байгууллага, нээлттэй форум, хэлэлцүүлэг, цахим сүлжээний хэрэгсэл зэрэг олон аргаар илэрхийлэх болсон тул Засгийн газрын үйл ажиллагаанд иргэдийн хүсэл зоригийг тусгах боломж улам бүр нэмэгдэж байгаа билээ. Иймд эдгээр олон нийтийн төлөөллийн хэрэгсэлтэй парламент хэрхэн өрсөлдөх, ямар онцлогтой болох талаарх асуудал тавигдах болсон.⁵⁴

Дээр дурдсан иргэний нийгмийн төлөөллөөс парламент нь хууль батлах, Засгийн газрын үйл ажиллагааг албан ёсоор хянах, улсын төсвийг батлах зэрэг бүрэн эрхийн хувьд цорын ганц нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн институци хэвээр байна.

Парламентын гишүүний хоёр үндсэн үйл ажиллагаа нь хууль тогтоох болон хяналтын гэдэг талаар орчин үеийн судлаачид санал нэгтэй байгаа боловч үүн дээр нэмэгдээд тойргийг төлөөлөх болон улс төрийн намд үйлчлэх гэсэн зүйлс бодитой нэмэгдсэн гэж үздэг.⁵⁵

Парламентын төлөөллийн дээрх чиг үүргүүд эцэстээ парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь ил тод байдал, иргэдийн оролцоо, нөлөөллийг нэмэгдүүлэх, хангахад чиглэгдсэн гэж үзэж болно.

Парламент бол ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлдэг, ард түмний засаглалыг хэрэгжүүлдэг байгууллага юм. Ард түмний төлөөлөгчийн хувьд парламент нь засаглалын бусад салаа мөчир, олон улсын ба гадаад улс орнуудтай тэднийг төлөөлж харилцах буюу энэ зуучлагчийн үүргээ хэрхэн сайн гүйцэтгэж байгаа, иргэдийн олон янзын ашиг сонирхлыг хэр тусган төлөөлж байгаа нь ардчилсан парламентыг үнэлэх шалгуур хүчин зүйл гэж үзэх хандлага тогтсон.⁵⁶

Францын парламентад ард түмнээс сонгогдсон төлөөлөгчдийн өөр өөр саналууд нь нийгмийн олон ургалч үзлийн тусгал болдог бол, АНУ-ын Ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд ч энэхүү олон янзын хүсэл зориг хэрхэн тусгагдах тухай асуудал байдаг. Сонгуульд эсрэг санал өгсөн ч гэсэн ард түмний хэсэг болох бүлгийн санал, хүсэл зориг төлөөлөгчийн үйл ажиллагаанд хэрхэн тусгагдах нь тодорхой бус байдаг.⁵⁷ Түүнчлэн Английн эзэн хаан, сонгогддоггүй дээд танхим зэргийг мөн л ард түмний төлөөлөл гэж үздэг байна.

Ж.С.Милл, В.Бажехот нар Вестминстрын загварын тогтолцоонд парламентын гишүүн нь хууль батлах, Засгийн газрын хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсвийн

⁵⁴ Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation (UNDP and IPU 2012) p.68

⁵⁵ T.D.Aquino etc., Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change (1979) pp.80-81

⁵⁶ Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice, IPU (2006) p.5

⁵⁷ Г.Еллинек, Общее учение о государстве (1903) с.391

зардал гаргах эрх олгох, Засгийн газрыг хэр удаан үргэлжлэхийг шийдэх гэсэн гурван үндсэн үүрэгтэй гэж үзсэн.⁵⁸

М.Дюверже “Хууль тогтоох эрх бол Парламентын үндсэн зүйл... эцэст нь хууль зүйн салбарыг явцуу хүрээгээр тодорхойлсон тул Парламент энэ хүрээнээс халин ажиллаж чадахгүй” хэмээн парламентад олгогдсон бүрэн эрх нь хууль тогтоох хүрээгээр хязгаарлагдах тухай санааг илэрхийлсэн.⁵⁹

Ард түмний нийтлэг ашиг сонирхол нь парламентын төлөөллийн гол зорилго болох талаар XX зуунд дэлхийн ихэнх ардчилсан улс орнуудад хүлээн зөвшөөрч Үндсэн хуульдаа тусгаснаас гадна судлаачдын дунд ч энэ талаар нэгдсэн ойлголттой болжээ. Гэхдээ парламент нь ард түмнийг ямар асуудлаар төлөөлөх тухай асуудал нээлттэй хэвээр байна.

Дэлхийн 193 улсын 100 улсад ард түмний төлөөллийг парламентаар дамжуулан хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд нийт 46 мянган төлөөлөгч байна гэсэн тоо мэдээ байдаг. Парламент нь иргэдийн санаа бодлыг Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тусгах замаар засаглалын байгууллагуудыг хүлээн зөвшөөрөгдөх шинжээр хангах үүрэгтэй гэснээс үзэхэд парламентын ардчиллын гол шинж нь төлөөллийн улсыг бий болгох явдал болно.⁶⁰

Иргэд парламентын гишүүнээс ямар төлөөллийг хүсдэгийг тодруулах судалгааны дүнд “Засгийн газар, төрийн байгууллагатай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэх”, “бодлогын тодорхой асуудлаар парламентад санал өгөх, нөлөө үзүүлэх”, “тухайн орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн амьдралыг сайжруулахад чиглэсэн төсөл, мөнгө олох” гэсэн хариултууд хамгийн олон байв.⁶¹ Өөрөөр хэлбэл, ард түмний зүгээс парламентын гишүүнээс буюу төлөөлөгчөөс тухайн орон нутаг буюу тойргийг төлөөлөх, түүнчлэн улс орны нийтлэг ашиг сонирхлыг төлөөлөх хоёрын аль алиныг шаардаж буй нь харагдаж байна.

Дүгнэлт

Парламентын мөн чанар, чиг үүргийг тодорхойлох гол институц-төлөөллийг судалж үзвэл үндэстний нийтлэг ашиг сонирхлыг төлөөлдөг бусад төрлийн: хувийн болон тодорхой бүлэг, хэсгийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэн хамгаалдаг төлөөллөөс ялгаатай байна.

Нийгмийн олон янзын бүлгийн төлөөллөөс бүрдэж, олонхоороо шийдвэр гаргадаг парламент нь сонгогчидтой “даалгавар”-аар шууд холбогдох бус, харин ард түмний хүсэл зоригийг нь дамжуулан илэрхийлэх хэрэгсэл гэсэн үзэл санаа онолын түвшинд нэгэнт хэвшин тогтсон нь харагдаж байна.

Нийгэмд байж болох олон янзын ашиг сонирхлуудаас нийтлэг ашиг сонирхлыг хамгаалж чаддаг байхын тулд парламент нь сонгогчдын даалгавраас чөлөөтэй байх ёстой гэсэн үзэл санаа XVII зуунд нэгэнт тогтсон хэдий ч парламентын гишүүд тойргийг төлөөлөх, улс төрийн намд үйлчлэх хандлага бодитой байсаар байна. Үүний улмаас төлөөлүүлсэн этгээд буюу ард түмний эсрэг шийдвэр гаргах, шинэ төрлийн олигарх төрүүлэх үзэгдэл нэмэгдсэн тул ард түмний ашиг сонирхлыг улс

⁵⁸ D.Smith, President and Parliament: The Transformation of Parliamentary Government in Canada in The Canadian Political Process (R. Schultz etc ed., 1979) p.304

⁵⁹ М.Дюверже, Улс төрийн байгууламж: Үндсэн хуулийн эрх зүй (хянан тохиолдуулсан: Т.Төмөрхүлэг 2007) хх. 474-490

⁶⁰ Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation (UNDP&IPU 2012) p.68

⁶¹ Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation (UNDP&IPU 2012) p.68

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

төрийн нам, олигархын нөлөө, үзэл санаа, ашиг сонирхлоос ангид байлгах нь парламентын төлөөллийн орчин үеийн гол асуудал болсон.

Нийгмийн бүлгүүдийн эсрэг, тэсрэг үзэл бодлын өрсөлдөөнийг төлөөлөн илэрхийлэх гол байгууллага улс төрийн нам байдаг учраас нам тус бүр нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх өөрийн хувилбартай, сонгогчдын зүгээс засгийн эрх барьсан намын үйл ажиллагаанд дүгнэлт хийх, үнэлэх боломжтой, шударга сонгуулийн тогтолцоотой байгаа тохиолдолд л нам нь нийгмийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх боломжтой. Харин эдгээр шалгуурууд хангагдаагүй тохиолдолд улс төрийн намууд нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлэх бус, харин зөрчих хэрэгсэл болох аюултайг анхааруулсаар байна.

Ийм учраас парламентын хийх ёстой хамгийн гол ажлыг нээлттэй хэлэлцүүлэг байна гэсэн үзэл санаа бий болсон хэдий ч төлөөллийн чиг үүрэг зөвхөн үүгээр хязгаарлагдахгүй. Парламент нь нийгмийн олон янзын бүлэг, иргэдийн зөрчилдөөнтэй ашиг сонирхлыг яриа хэлэлцээ, ардчилсан зөвшилцлийн арга хэрэгслээр зохицуулах замаар нийгмийн хэсэг, бүлгийг улс төрийн үйл явцад төлөөлөх замаар улс төрийн тогтолцоо, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах чиг үүрэгтэй гэж орчин үед үзэх болсон.

Ард түмний нийтлэг ашиг сонирхлын төлөөлөл болохынхоо хувьд парламент нь ардчиллын амин чухал элемент боловч, “төрийн эрх мэдлийг хуваарилах” үзэл баримтлалын үүднээс парламентын бүрэн эрх тодорхой, улмаар хязгаартай байх шаардлага урган гардаг бөгөөд тэр хязгаар нь хууль тогтоох эрхээр тодорхойлогдоно гэсэн үзэл санаа хэвээр байна. Харин хууль тогтоох үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллага болон хөгжих шаардлага парламентын өмнө тулгарч байна.

Ашигласан эх сурвалж

- Аристотель: “Улс төр” (Орчуулсан: Б.Даш-Ёндон) (2006).
- П.Амаржаргал, Парламентын бүрэн эрх: төлөвшил, хөгжлийн чиг хандлага (2016).
- М.Дюверже, Улс төрийн байгууламж: Үндсэн хуулийн эрх зүй (хянан тохиолдуулсан: Т.Төмөрхүлэг 2007).
- Ж.Ж.Руссо, Нийгмийн гэрээ ба Улс төрийн эрхийн зарчмууд (хөрвүүлсэн: Р.Янжмаа 2002).
- Ф.Фукуяма, Улс төрийн тогтолцооны сурвалж: II боть (2014) (Орчуулсан: Т.Ариунсанаа Орчуулгыг хянасан: Баабар нар) [Francis Fukuyama. The origins of political order (2011)].
- Магна Харт, (орчуулсан: П.Амаржаргал, хянан тохиолдуулсан: Н.Лүндэндорж., 2012).
- М.Томпсон, Философи (орчуулсан: Б.Батчулуун 2012).
- Улс төр судлал (Улс Төрийн Боловсролын Академи, 1996).
- A.V.Dicey, Introduction to the study of the law of the Constitution (1902) p.41
- Arthur Lupia, Delegation of power: Agency Theory, International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences (2001).
- C.Schmitt, The Crisis of the Parliamentary Democracy (translated by Ellen Kennedy, 1985).
- D.Smith, President and Parliament: The Transformation of Parliamentary Government in Canada in The Canadian Political Process (R. Schultz etc ed., 1979).
- D.P.Curie, Separation of Powers in the Federal Republic of Germany, American Journal of Comparative Law (1993).
- E.Burke, Reflections on the Revolution in France, (C.C O.Brien ed., 1982,).
- Global parliamentary report: The changing nature of parliamentary representation (UNDP and IPU 2012).
- H.F.Pitkin, The Concept of Representation (1972).
- J.Goldsworthy, The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy, (1999).
- J.Rousseau, The Social Contract: Book III, Chapter 15, Deputies and Representatives, in Rousseau: 'The Discourses' and Other Early Political Writings (Cambridge Texts in the History of Political Thought Victor Gourevitch ed., 1997).
- J.S.Mill, Consideration on Representative Government, 1861(Carrin V. Shields ed., 1958).
- M.Marsh&P. Norris, Political representation in the European Parliament, (1997) 32 European Journal of Political Research.
- Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice, IPU (2006).
- R.Brazier, Constitutional Reform (1998).
- R.A. Dahl, Democracy and Its Critics (1989).
- S.I.Jennings, The Law and the Constitution (5ed., 1976).
- T.D.Aquino etc., Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change (1979).
- W.H.Sewell, A Rhetoric of Bourgeois Revolution: The Abbat Sieyes and What is the Third Estate (1994).
- W.B.McAuslan, Law, Legitimacy and the Constitution (1985).
- Г.Еллинек, Общее учение о государстве (1903).



Доктор Д.Сүхболд
Улаанбаатар Эрдэм Их Сургуулийн эрдэм
шинжилгээ, оюутны асуудал эрхэлсэн проректор

Д.Сүхболд нь МУИС-ийг Улс төр судлаач, нийгэм судлалын багш мэргэжлээр төгссөн. 2019 онд МУИС-д “Монгол дахь парламентын бүтцийн тулгамдсан асуудал ба хоёр танхимтай парламентын хэрэгцээ, шаардлага” сэдвээр докторын зэрэг хамгаалсан. Парламентын бүтэц, зохион байгуулалт-хоёр танхимтай парламент чиглэлээр судалгааны ажил хийдэг.

”Монголын сонгогчдын үйл байдалд хийсэн зарим шинжилгээ” сэдэвт улс төр судлал мэргэжлийн магистрын дипломын ажил 2005, “Ардчилал, иргэний засаглал” хамтын бүтээл 2012, “Дүрслэх урлаг, дидактик” хичээлийн гарын авлага 2018, “Улс төр судлал хичээлийн гарын авлага” 2017, Философийн үндэс хичээлийн гарын авлага 2016, Монгол дахь парламентын бүтцийн тулгамдсан асуудал ба хоёр танхимтай парламентын хэрэгцээ, шаардлага” сэдэвт докторын (Ph.D) диссертаци 2019, “БНМАУ: Үндсэн хуулийн тайлбар философи” хамтын бүтээл 2020 зэрэг нэг сэдэвт бүтээл, судалгааны ажил хийсэн.

ПАРЛАМЕНТЫН ХЯНАН ШАЛГАХ ТҮР ХОРОО

Ad Hoc Committee on Parliamentary Inquiry

Summary: Describes the origins and development of the Parliamentary Ad Hoc Committee of Inquiry, the ideological basis, and the experience of establishing Ad Hoc Parliamentary Investigative Committees around the world.

Keywords: Constitution, parliament, impeachment, ad hoc committee, special issues, evidence, investigation.

Хураангуй: Парламентын хянан шалгах түр хорооны үүсэл хөгжил, үзэл санааны үндэслэл, дэлхийн улсуудын парламентад хянан шалгах түр хороо байгуулдаг туршлагын талаар өгүүлэв.

Түлхүүр үг: Үндсэн хууль, парламент, импичмент, хянан шалгах түр хороо, тусгай асуудал, баримт нотолгоо, мөрдөн байцаах.

Үндсэн хэсэг

Хянан шалгах түр хорооны үүсэл хөгжил нь сонгодог парламент анх үүссэн Британийн парламентын түүхтэй салшгүй холбогддог бөгөөд тухайлбал анхны албан ёсны парламентын хянан мөрдөх шалгалтыг 1571 онд тухайн үеийн Засгийн газар болох Тусгай Зөвлөлийн үйл ажиллагааг хянан шалгах зорилгоор Английн парламент явуулж байв.⁶² Учир нь тэр үеийн импичментийн⁶³ журмаар Тусгай зөвлөлийн гишүүдийг яллахдаа тухайн этгээдэд холбогдох маргаантай асуудлыг нарийн судалсны үндсэн дээр эцсийн шийдвэр гаргаж байхаар заажээ.⁶⁴ Өөрөөр хэлбэл тухайн үеийн Английн парламентад хянан шалгах хороо байгуулах шаардлага нь хааны дэргэдэх гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг шүүн байцаах, түүнийг төлөөлсөн албан тушаалтнуудыг импичментийн хариуцлагад татах, үүний тулд нотлох баримт, лавлагаа бүрдүүлэх үндэслэл байжээ. Улмаар Английн парламентаас угшилтай хянан шалгах хороо нь Вестминстерийн загварыг хуулан авсан өөр бусад улсуудад түгэн тархав. Тухайлбал 1787 онд байгуулагдсан АНУ Британийн төрийн байгууллагаас загвар авч Үндсэн хуулиа баталсан бөгөөд хэдийгээр АНУ-ын Үндсэн хуульд парламентын хянан шалгах тусгай хороо байгуулах талаар тусгайлан зааж өгөөгүй боловч Британаас угшилтай гүйцэтгэх засаглалын алдаатай бодлогыг шүүн байцаах, төрийн өндөр албан тушаалтнуудад холбогдох хэргийг мөрдөх, шалгах эрхийг Конгресст өгсөн байдаг. Эндээс харвал хянан шалгах хорооны чиг үүрэг нь парламентаас төрийн өндөр албан тушаалтнуудад импичментийг үүсгэх болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас явуулж буй үйл ажиллагаатай холбоотой бүх асуудлаар парламент бүрэн мэдээлэл авсан байх ёстой гэдэг зарчмаас улбаалж үүссэн гэдэг нь тодорхой байна.

Орчин үед парламентын хянан шалгах түр хороог парламент дахь улс төрийн бүх намын төлөөллийг оролцуулж байгуулдаг⁶⁵ улс төрийн практик тогтжээ.

⁶² William C. Warren, Congressional Investigations: Some Observations, 21 Food, Drug, Cosm. L.J. 40, 41 (1966)

⁶³ Төрийн өндөр албан тушаалтныг албан тушаалаас нь огцруулах тогтолцоо.

⁶⁴ С.Зульфикар “Британийн төрийн тогтолцоо” 23 дахь тал. УБ., 2003

⁶⁵ Ж.Төртогтох “Парламент судлалын гарын авлага” 190 дэх тал. УБ., 2010

Хянан шалгах түр хороо байгуулах үндэслэл нь тусгай асуудлыг хянан шалгаж, нотлох баримт, лавлагаа бүрдүүлэх явдал юм.

Хянан шалгах түр хороо нь бусад байнгын хороодыг бодвол хянан шалгах, шаардлагатай тохиолдолд мөрдөн шалгах үйл ажиллагааг явуулах онцгой бүрэн эрх, тусгай асуудлаа хянан шалгасны дараа татан буугдах буюу түр хугацаанд ажилладагаараа онцлог ялгаатай юм. Тусгай асуудал гэдэгт төрийн өндөр албан тушаалтан эх орноосоо урвах, улмаар үндэсний аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолтой холбоотой улсын нууц задруулах, мөнгө угаах, терроризм үйлдэх, төрийн өндөр албан тушаалтнуудын авилга, албан тушаалын хэргүүд, банкны дампуурал, улс төрийн захиалгат аллага зэрэг олон нийтийн анхаарлыг татсан улс төрийн зөрчилдөөнтэй асуудлууд хамаарна. Хянан шалгах түр хороо нь дээрх асуудлуудад илүү гүнзгий дүн шинжилгээ хийхэд чиг үүрэг нь чиглэгдэх бөгөөд олон нийтийн зүгээс мэдээлэл шаардсан маргаантай асуудлыг бүх талууд хамтран сонсож, мэдээлэл аван, шийдвэр гаргахад үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг байна. Тодруулбал парламентын хянан шалгах түр хороо нь нарийвчилсан мэдээлэл авч, түүнд дүгнэлт хийх зорилгоор гэрчлэх этгээдүүдийг дуудах, гэрчүүдийг нүүрэлдүүлэх, төрийн өндөр албан тушаалтныг байцаах, баримт бичгийг гаргуулж авах, нотлох баримтад судалгаа хийх, сонсгол зохион байгуулахаас гадна шаардлагатай үед мөрдөн шалгах онцгой эрхтэй байдаг. Өөрөөр хэлбэл хянан шалгах түр хороо нь парламентын бусад хороодоос давуу эрх мэдэлтэй бөгөөд ердийн хороог бодвол мэдээлэл авах боломж ихтэй, гэрчүүдэд тусгай хамгаалалт өгдөг, төрийн өндөр албан тушаалтнууд худал мэдээлэл өгсөн тохиолдолд хуулийн хариуцлага тооцдог онцлогтой. Энэ талаар доктор Б.Чимид “хянан шалгалтын агуулга нь улс төр, хууль зүйн арга механизмыг хослуулан ашиглаж шинжин тогтоохоос илүү нааштай арга замгүй болсон ноцтой үр дагавартай, ихээхэн ээдрээтэй хэрэг явдлын учрыг олж, зангилааг тайлахад оршдог”⁶⁶ хэмээн парламентын хянан шалгах хорооны тодорхой чиг үүргийг онцолжээ.

Хянан шалгах түр хороо нь голдуу захиргааны асуудлыг байцаан шинждэг боловч зарим тохиолдолд үйл ажиллагаа нь нэлээд өргөн буюу төрийн өндөр дээд албан тушаалтнуудын албан тушаалаа урвуулан ашигласан улс төрийн хэргүүдийг мөрдөн шалгах онцгой эрхтэй байдаг. Тухайлбал АНУ-ын конгресст хянан шалгах түр хороо нь онц эрхтэй байдаг бөгөөд тэрхүү эрхээ шаардлагатай үед эргэлзэх юмгүй хэрэглэдэг. Тус хороо нь зарлан дуудахаар хэнийг ч Конгресст дуудах эрхтэйгээс гадна ирээгүй тохиолдолд албадан ирүүлэхээс гадна эрүүгийн шийтгэл ч хүлээлгэж болно⁶⁷. Өөрөөр хэлбэл тусгай асуудлаар байгуулагдсан Конгрессын түр хороод мөрдөн байцаах эрх эдлэх бөгөөд энэхүү эрхийнхээ дагуу төрийн өндөр албан тушаалтныг албан тушаалаа урвуулан ашигласныг мөрдөн шалгах, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудыг хянан шалгах, төрийн захиргааны байгууллагыг үүсгэн байгуулах онцгой эрх болон үйл ажиллагааг нь тодорхойлох, санхүүгийн ажиллагааг нь хянах эрхтэй⁶⁸. Жишээлбэл холбооны Ерөнхийлөгч албан тушаалаа урвуулан ашигласан хэмээн үзвэл тус асуудлаар Төлөөлөгчдийн танхим санаачлан хянан шалгах түр хороо байгуулж, хорооны дүгнэлтийн дагуу ял ногдуулах эсэхийг шийдэх шүүх болж хувирсан Сенатад шилжүүлэх бөгөөд Сенат хаалттай хурлаар хэргийг шүүнэ, шийтгэл нь гол төлөв албан тушаалаас нь огцруулах байдаг. Ингэхдээ Сенатын гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болно.⁶⁹ Ийнхүү АНУ-ын Конгресс нь импичментээр дамжуулж шүүн таслах зарим

⁶⁶ Б.Чимид. Парламентын хяналт шалгалтыг төгөлдөржүүлэх нь. “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл УБ., 2012. №2

⁶⁷ М.Дюверже “Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй” 203 дахь тал. УБ.,2007

⁶⁸ М.Дюверже “Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй” 204 дахь тал. УБ.,2007

⁶⁹ Мөн тэнд

эрх эдэлдэг нь холбооны ажилтан төрийн эсрэг ноцтой гэмт хэрэг үйлдсэн, тухайлбал урвасан, хээл хахууль авсан, төрийн хуулийг ноцтойгоор зөрчсөн хэргүүдийг шүүх эрхийг хэлж буй⁷⁰.

АНУ-аас бусад улсын парламентад ч гэсэн мөрдөн шалгах хорооны үйл ажиллагаа нь улс төрийн хяналтын гүйцэтгэх хүрээнээс халин гарч эрүүгийн хэрэг үүсгэхэд хүрдэг. Тухайлбал Италийн Үндсэн хуульд “хянан шалгах түр хороо нь шүүх эрх мэдлийн байгууллагатай ижил эрх, хязгаарлалттай шинжилгээ шалгалт явуулах эрхтэй”⁷¹ гэж заажээ.

Болгарын Үндсэн хуулийн дагуу парламент нь хянан шалгах тусгай түр хороо байгуулж, төрөөс урвасан болон Үндсэн хуулийг зөрчсөн Ерөнхийлөгч, дэд Ерөнхийлөгчийн асуудлыг шийдвэрлүүлэх эрхтэй байдаг.

ХБНГУ-ын Бундестагийн нийт гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүйн саналаар хянан шалгах түр хороог байгуулдаг бол Франц улсын парламентын хянан шалгах түр хороо нь тодорхой үнэн зөв, бодитой тогтоосон, баримтад тулгуурласан мэдээллийг цуглуулж харьяалагдах танхимдаа илтгэдэг.

Японд төрийн өндөр албан тушаалтан хянан шалгах хорооны асуултад хариулахаас татгалзсан тохиолдолд түүний учир шалтгааныг парламентад болон зохих яамдад тайлбарлах үүрэгтэй. Хэрэв 10 өдрийн дотор зохих яам хариу эс өгвөөс гэрчлэгч мэдүүлгээ өгөх ёстой⁷² бөгөөд Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянан шалгах зорилго бүхий мөрдөн шалгах хороог парламентын хоёр танхимын аль алиных нь саналаар байгуулж болно.⁷³

Хянан шалгах түр хорооны цуглуулсан баримт нотолгоо, лавлагааны дагуу шүүхээс мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагаа явагдсан бол тус хороо үйл ажиллагаагаа үргэлжлүүлэх ёсгүй бөгөөд шүүх хуралдаан дуустал хянан шалгах түр хороо нь парламентад үйл ажиллагаагаа идэвхжүүлэх боломжгүй болдог ажээ.

Хянан шалгах түр хороо нь олон улсын практикт төдийлөн түгээмэл бусаар хэрэглэгддэг ба жишээ нь Норвеги, Финлянд, Швед зэрэг скандинавын улсуудын парламентад ийм өндөр эрх хэмжээтэй хянан шалгах хороо байдаггүй харин засаг захиргааны удирдлагын тогтолцоог хянах, авилга, хээл хахуулийг таслан зогсоох хянах, шалгах зэрэг чиг үүрэг гүйцэтгэдэг омбудсмен ажилладаг байна.

Хянан шалгах түр хорооны мөрдөн байцаалт нь шүүн таслах, бараг л цагдах шинжтэй байдгийг нэг талаас харахад парламент шүүх засаглалын үйл ажиллагаанд хутгалдан орж буй мэт боловч нөгөө талаас эрх мэдлийг эрх мэдлээр л хянадаг гэсэн Ш.Л.Монтесьекийн зарчмын үүднээс авч үзвэл төрийн өндөр албан тушаалтнуудыг албан тушаалдаа байх үед нь байцаан шинжих, мөрдөх эрх нь гагцхүү ард түмний төлөөлөгчдийн байгууллага болсон хууль тогтоох эрх мэдэлд хадгалагдах зарчимд үндэслэгдэж байна.

⁷⁰ Мөн тэнд

⁷¹ Constitution of Italy Art 82. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/it/it037en.pdf> орч.

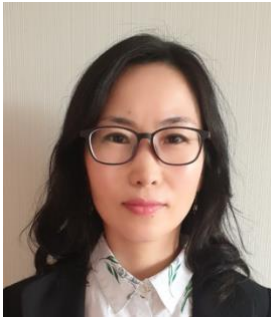
⁷² Д.Лүндээжанцан “Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт” 162-163 дахь тал. УБ.,2014

⁷³ Constitution of Japan Art 62.

https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf?lang=en

Эх сурвалж:

- William C.Warren, Congressional Investigations: Some Observations, 21 Food, Drug, Cosm. L.J. 40, 41 (1966)
- С.Зульфикар “Британийн төрийн тогтолцоо”
- Ж.Төртогтох “Парламент судлалын гарын авлага” УБ., 2010
- Чимид. Парламентын хяналт шалгалтыг төгөлдөржүүлэх нь. “Хууль дээдлэх ёс” сэтгүүл УБ., 2012. №2
- М.Дюверже “Улс төрийн байгууламж, Үндсэн хуулийн эрх зүй” УБ.,2007
- Constitution of Italy Art 82. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/it/it037en.pdf> орч.
- Д.Лүндээжанцан “Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт” 162-163 дахь тал. УБ.,2014
- Constitution of Japan Art 62.
- https://www.constituteproject.org/constitution/Japan_1946.pdf?lang=en. Орч.



Доктор Д.Оюунбадам
“Нээлттэй нийгэм форум сан” ТББ-ын
Хөтөлбөрийн менежер, судлаач

Д.Оюунбадам нь Нээлттэй Нийгэм Форумын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер бөгөөд хөтөлбөрийн хүрээнд төсвийн ил тод, харцуцлагатай байдлын асуудлаар ажилладаг. Тэрээр улс, орон нутгийн төсвийн нээлттэй байдал, төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн чиглэлээрх төслүүдийг удирдаж байв. Мөн эдийн засаг, гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын асуудлаар олон улсын сэтгүүлүүдэд хэд хэдэн нийтлэл хэвлүүлсэн (researchgate.net/profile/Oyunbadam_Davaakhuu).

Д.Оюунбадам нь бакалаврын зэргээ Хүмүүнлэгийн ухааны сургуульд, магистрын зэргээ Япон Улсын Waseda-гийн их сургуульд, докторын зэргээ Австрали Улсын Charles Sturt-ийн их сургуульд тус тус хамгаалсан. Тэрээр Trade Liberalization and Import Intensity in the Mongolian Manufacturing, Global Business Review, 2018; Determinants of Foreign Direct Investment during Economic Transition in Mongolia, Australasian Journal of Regional Studies, 2015; Trade Policymaking in a Resource-rich Landlocked Country: The WTO Review of Mongolia, World Economy, 2015; Has foreign investment played a role in Mongolia's export success?, Post-Communist Economies, 2015; Export Performance during Economic Transition in Mongolia, Economic Analysis and Policy, 2014; Foreign Direct Investment in a Transition Economy: Lessons from the Experience of Mongolia, Global Business Review, 2014 зэрэг Олон улсын сэтгүүлүүдэд өгүүллэгүүд нийтлүүлсэн.

**МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСӨВ ДЭХ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ХЯНАЛТ, ОРОЛЦООНЫ
ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, АНХААРАХ АСУУДЛУУД**

Budget Oversight by the Mongolian Parliament and Its Engagement in Budgeting: The Current State and Issues

Abstract

This article discusses legal environment of the engagement of the Mongolian Parliament with budget process and enforcement of the relevant legislation. Mongolia has established legal environment which enables engagement of the Parliament with budget process. Yet, there are issues in their enforcement. The Parliament needs to improve enforcement of relevant provisions of the Law on Budget. For instance, it is important to halt the Government's tabling of Executive's Budget Proposal non-compliant with Medium-term Pre-Budget Statement and planning of investment projects non-compliant with legal requirements for budgeting. Further, there is a necessity for improving legal provisions on budget revisions (by setting requirements for preparing the document by the Executives and debating it by the Parliament). The Parliament is also urged to enhance its oversight in budget execution stage and public participation in budget process.

Key words: Engagement of the Parliament with budget process, budgetary oversight, public participation in budget process.

Хураангуй

Энэхүү өгүүлэлд Монгол Улсын Их Хурал төсвийн үйл явцад оролцох оролцооны эрхзүйн орчин болон тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаар асуудал дэвшүүлэхийг судлаачийн зүгээс зорилоо. Монгол Улсын төсөв дэх парламентын оролцооны эрхзүйн орчин харьцангуй бүрдсэн боловч хэрэгжилтэд анхаарах асуудлууд байна. Улсын Их Хурал Төсвийн тухай хуулийн холбогдох заалтуудын хэрэгжилтийг хангах шаардлагатай байна. Тухайлбал, Засгийн газраас төсвийн төслийг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэхгүй төлөвлөхөөс гадна төсөвлөлтийн шаардлага хангаагүй хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг төлөвлөх явдлыг зогсоох нь чухал байна. Цаашилбал, төсвийн тодотголын төслийг өргөн барих, хэлэлцэх талаарх хуулийн зохицуулалт, УИХ-аас төсвийн гүйцэтгэлийн үе шатанд тавих хяналт, төсвийн үйл явцад иргэд оролцох боломжийг дээшлүүлэх шаардлагатай.

Түлхүүр үг: Төсөв дэх Улсын Их Хурлын оролцоо, улсын төсвийн хяналт, төсөв дэх иргэдийн оролцоо

Үндсэн хэсэг

Улсын төсөв нь татвар төлөгчдийн төлсөн татвар, хураамжаас бүрддэг ба улсын нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг хангах чиглэлээр төр засгийн зүгээс үйл ажиллагаа явуулах хөрөнгийн эх үүсвэр юм. Улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналтад парламентын үүрэг, оролцоо чухал юм. Улсын Их Хурал (УИХ) нь төсвийн хяналтын үүргийг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг бүхий нэг чухал институци юм. Иймд энэхүү өгүүлэлд Монгол Улсын Их Хурал төсвийн төлөвлөлтөд оролцох оролцоо, хэрэгжилт, тайлагналд тавих хяналтын эрхзүйн орчин болон эдгээрийн

хэрэгжилтийн байдлын талаар дүгнэлт хийж, асуудал дэвшүүлэхийг судлаачийн зүгээс зорилоо.

Монгол Улсын төсөв дэх парламентын оролцооны эрхзүйн орчин

Монгол Улсын төсөв дэх УИХ-ын оролцоог Үндсэн хууль, Төсвийн тухай хууль, Нийтийн сонсголын тухай хуулиудад тусгасан. Тухайлбал:

Үндсэн хууль: Хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1-т УИХ төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн бодлого, үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, хөгжлийн болон үндэсний аюулгүй байдлын бодлогод нийцүүлэн боловсруулсан Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах асуудлыг өөрийн онцгой бүрэн эрхэд хадгалж шийдвэрлэнэ хэмээн заасан. Мөн УИХ улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчилж болох боловч Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлж үл болохоор заажээ.

Төсвийн тухай хууль: Хуулийн 9 дүгээр зүйлд УИХ төсвийн талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр заасан:

- Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг батлах;
- Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлж улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөв, *Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв*, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, тэдгээрийн тодотголыг хэлэлцэж, батлах;
- Нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн, улсын төсвийн гүйцэтгэлийг батлах;
- Төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих.

Төсвийн тухай хуулийн 6.2.6-д Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөлд УИХ нь тодорхой хязгаарын хүрээнд өөрчлөлт оруулж болох талаар тусгасан. Үүнд, тодорхой төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний зарлагыг нэмэгдүүлэхээр бол бусад төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний зардлыг мөн хэмжээгээр бууруулж, нийт зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй байх; төсөвт төвлөрүүлэх татвар болон төлбөрийн хэмжээг бууруулах бол мөн хэмжээгээр зардлыг бууруулахаар заасан.

Нийтийн сонсголын тухай хууль: Хуулийн 9 дүгээр зүйлд УИХ улсын төсвийн орлого ба зарцуулалттай холбоотой асуудлаар дараах тохиолдолд сонсголыг явуулна гэж заасан:

- Төсвийн зарлагын хяналтын дэд хороо хүсэлт гаргасан;
- Улсын Их Хурлын нийт гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй гишүүд хүсэлт гаргасан.

Дээрх хуулиудаас харахад УИХ төсвийн төсөл, тодотгол, гүйцэтгэлийг хэлэлцэж, батлах болон төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих эрхтэйгээс гадна өөрийн санаачилгаар улсын төсвийн орлого ба зарцуулалттай холбоотой асуудлаар нийтийн сонсгол явуулах эрхтэй байна. Иймд УИХ-ын төсөв дэх оролцооны эрхзүйн орчин харьцангуй бүрдсэн байна.

Монгол Улсын төсөв дэх парламентын оролцооны өнөөгийн байдал

Төсвийн төлөвлөлтийн шатанд УИХ-аас тавих хяналтаа сайжруулах шаардлагатай байна. Төсвийн тухай хуулийн 4.1.4-т “төсвийн төсөл” гэж дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд үндэслэн боловсруулсан Засгийн газраас Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн төсвийн санал болох талаар тусгасан. Гэсэн хэдий ч сүүлийн жилүүдэд Засгийн газар хэдхэн сарын өмнө батлуулсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг өөрчлөх төслийг УИХ-д төсвийн төсөл өргөн барихдаа хамт хүргүүлэх явдал байнга давтагдаж байна. Төсвийн хүрээний

мэдэгдэлд тусгах эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг бодитой тооцож батлуулан төсвийн төлөвлөлтөд баримтлах талаар Үндэсний аудитын газраас төсвийн гүйцэтгэлд хийсэн аудитаар зөвлөмж удаа дараа өгсөн боловч үүнийг хэрэгжүүлээгүй байна. Үүнд УИХ анхаарал хандуулж, Засгийн газраас ирэх оны төсвийн төслийг өргөн барихдаа хамтад нь хүргүүлж буй төсвийн хүрээний мэдэгдэлд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг хүлээж авахгүй байх нь Засгийн газраас төсвийн төлөвлөлтөө сайжруулахад ач холбогдолтой юм.

Төсвийн тухай хуулийн 33 дугаар зүйлийн 33.2-т төсөвт “... хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний жагсаалтыг хавсралтаар /нэр, байршил, хүчин чадал, хэрэгжүүлэх хугацаа, төсөвт өртөг, санхүүжүүлэх эх үүсвэр, тухайн төсвийн жилийн санхүүжилтийн дүн/ тусгаж, батална” гэж заасан. Гэсэн хэдий ч, төсөвлөлтийн энэхүү шаардлагыг хангахгүй төслүүдийг УИХ баталсаар байгаа нь он дамжсан, дуусаагүй барилгын тоо нэмэгдэхэд нөлөөлж буй нэг хүчин зүйл болж байна. Тухайлбал, Үндэсний аудитын газраас хийсэн аудитын тайлангаас харахад УИХ Монгол Улсын 2019 оны төсвийн тухай хуульд төсөвлөлтийн шаардлага хангаагүй 538 төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхээр баталжээ⁷⁴. Иймд Төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг УИХ-аас хангаж, төсөвлөлтийн шаардлага хангаагүй төслүүдийг батлахгүй байх хэрэгтэй байна. Мөн хөрөнгө оруулалтын жагсаалтад байгаа зарим ихээхэн төсөвт өртөг бүхий төслүүдийг хэт ерөнхий байдлаар батлах явдал ажиглагдаж байна. Жишээ нь, “Сумын төвийн шинэчлэл” гэсэн нэртэй бөгөөд ямар хүчин чадалтай, ямар төрлийн барилга байгууламж барих нь тодорхойгүй төслүүдийг орон нутагт хэрэгжүүлэхээр баталсаар байна. Ийм төрлийн төслүүдийн товч танилцуулгуудыг төсвийн төсөлд тусгадаг болох нь төслүүдийн төсвийн зарцуулалтад хяналтыг хэрэгжүүлэхэд чухал юм.

Улсын төсвийн тодотголыг өргөн барих, хэлэлцэх талаарх хуулийн зохицуулалтыг сайжруулах шаардлагатай байна. Ирэх оны төсвийн төслийг УИХ-д өргөн барьснаас хойш 45 хоногийн дотор УИХ хэлэлцэн батлах талаар Төсвийн тухай хуульд тодорхой заасан боловч тухайн жилийн төсвийн тодотголын төслийг хэлэлцэн батлах хугацаа тодорхойгүй байна. Төсвийн тухай хуулийн 34.1-т Засгийн газар тухайн жилийн төсвийн тодотголын төслийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх тохиолдлуудыг тусгасан. Төсвийн төслийг УИХ-ын байнгын хороодын болон чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж байж баталж байгаа боловч төсвийн тодотголыг богино хугацаанд хэлэлцэн, яаравчлан батлах явдал сүүлийн жилүүдэд ажиглагдаж байгаа тул хуульд тодотголыг хэлэлцэн батлах шаардлагуудыг тусгах нь зүйтэй юм. Мөн төсвийн тодотголоор хийгдэж буй өөрчлөлтийн талаар тодотголын төслийн танилцуулгад дэлгэрэнгүй мэдээлэл оруулдаг байх шаардлагыг хууль, тогтоомжид тусгах шаардлагатай байна. Тухайлбал, улсын төсвөөс санхүүжих хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн хувьд тодотголоор нэмэгдсэн болон хасагдсан төслүүдийн жагсаалт, тэдгээрийн тухайн онд санхүүжих дүн өөрчлөгдсөн эсэх талаарх мэдээллийг тусгах нь зүйтэй юм.

Цаашилбал, Монгол Улсын Их Хурал төсвийн гүйцэтгэлийн үе шат дахь хяналтаа сайжруулах шаардлагатай байна. Төсвийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд УИХ нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн, батлах болон төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ хэмээн заасан. Үүний дагуу УИХ нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг жил бүр хэлэлцэн, батлаж байна. Мөн Үндэсний аудитын газрын ирэх онд гүйцэтгэх аудитын сэдвийг УИХ-ын Төсвийн байнгын хороо баталж байна. Харин УИХ төсвийн гүйцэтгэлийн жилийн явцын тайлангуудыг хэлэлцэхгүй байна. Иймд төсвийн хяналтыг цаашид сайжруулах

⁷⁴ Үндэсний аудитын газар (2020 он). Монгол Улсын төсвийн 2019 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний хэрэгжилт, үр дүн, үр ашигт хийсэн гүйцэтгэлийн аудит тайлан.

зорилгоор УИХ төсвийн гүйцэтгэлийн жилийн явцын тайланг хэлэлцэж, гарсан дүгнэлтийг цахимаар нийтэлж байх талаар “Төсвийн нээлттэй байдал 2019”⁷⁵ олон улсын судалгаанаас гаргасан зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм. Мөн УИХ-ын Төсвийн шинжилгээний албанаас хийх судалгаа, шинжилгээг өргөжүүлж, тайланг нийтэд хүргэж байх хэрэгтэй юм.

Улсын Их Хурал төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцоог хангаж буй байдал

Улсын төсөв нь улсын нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чухал үүрэгтэй тул төсвийг ямар төсөл, арга хэмжээнд зарцуулах талаарх төлөвлөлт, төсөв төлөвлөсний дагуу зарцуулагдаж байгаа эсэх талаарх мэдээлэл иргэдэд нээлттэй байх нь төсвийн үйл явцад иргэд мэдээлэлтэй оролцох боломжийг бий болгох юм. Төсвийн ил тод байдал өндөр байх нь улсын хөгжилд эергээр нөлөөлдөг (Sakiko Fukuda-Parr et.al, 2011)⁷⁶. Иргэдийн оролцоог хангах нь төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтын үр ашгийг дээшлүүлэх ач холбогдолтой юм. Иймд дэлхийн улс орнууд энэ талаар анхаарч ажиллаж байгаа нь дээр дурдсан “Төсвийн нээлттэй байдал 2019” олон улсын судалгаанаас харагдаж байна. Тухайлбал, 2019 оны судалгаагаар төсвийн ил тод байдлаар Шинэ Зеланд, Өмнөд Африк улсууд 100 онооноос 87 оноогоор, иргэдийн оролцоогоор Өмнөд Солонгос Улс 61 оноогоор тус тус тэргүүлж байна. Монгол Улсын төсвийн нээлттэй байдлын оноо 56, олон нийтийн оролцооны оноо 15 байна. Энэ нь Монгол Улсад төсвийн үйл явцад олон нийт оролцох боломжийг олгох байдал нэн сул байгааг харууллаа.

Мэдээллийн ил тод байдал дангаараа засаглалыг сайжруулахад хангалттай бус тул олон нийт төсвийн үйл явцад оролцуулах нь төсвийн ил тод байдлаас эерэг үр дүнг бий болгоход ач холбогдолтой хэмээн олон улсын байгууллагуудаас үзэж байна. Монгол Улсын Их Хурлаас төсвийн үйл явцад иргэд оролцох боломжийг дээшлүүлэх шаардлагатай байна. “Төсвийн нээлттэй байдал 2019” олон улсын үнэлгээгээр УИХ төсөв батлах үйл явцад иргэдийг оролцуулж буй байдал авбал зохих 100 онооноос дөнгөж 22 авчээ. УИХ улсын төсвийг хэлэлцэж байх үед иргэдээс санал авах боломжийг бүрдүүлэхээр “forum.parliament.mn” буюу цахим хэлэлцүүлгийн системийг бий болгосон боловч уг системээр төсөвт иргэдийн оролцоог хангаж чадахгүй байна (Шигтгээ 1). Уг системд ирэх оны улсын төсвийн төслийг нийтэлдэг боловч, олон нийт огт санал өгөөгүй байгааг сүүлийн 3 жилийн мэдээллээс харж болно. Тухайлбал, Монгол Улсын 2018-2020 онуудын төсвийн төслийг 7-8 мянган хүн үзсэн хэмээн цахим хуудаснаас харагдаж байгаа бол иргэдийн зүгээс огт санал өгөөгүй байна (Хүснэгт 1).

Хүснэгт 1. “forum.parliament.mn” цахим хэлэлцүүлгийн системийг иргэд ашиглаж буй байдал

Төсөл, цахим холбоос	Мэдээллийг үзсэн хүний тоо	Өгсөн санал
Монгол Улсын 2018 оны төсвийн төсөл (http://forum.parliament.mn/projects/209)	7918	0
Монгол Улсын 2019 оны төсвийн төсөл (http://forum.parliament.mn/projects/445)	7083	0

⁷⁵ International Budget Partnership (2020). Open Budget Survey 2019 (Төсвийн нээлттэй байдлын судалгаа 2019). (www.internationalbudget.org/open-budget-survey).

⁷⁶ Sakiko Fukuda-Parr, Patrick Guyer, Terra Lawson-Remer (2011). Working Paper “Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?”, International Budget Partnership.

Монгол Улсын 2020 оны төсвийн төсөл (http://forum.parliament.mn/projects/10660)	8025	0
Монгол Улсын 2021 оны төсвийн төсөл (http://forum.parliament.mn/projects/10946)	658 (2020.10.7-ны байдлаар)	0

Системд нийтлэгдсэн Монгол Улсын 2021 оны төсвийн төсөлд⁷⁷ санал өгөхөөр судлаачийн зүгээс бүртгэл үүсгэн нэвтэрч үзэхэд хуулийн төсөлд санал өгч болохгүй байлаа. Иймд энэхүү системийн үйл ажиллагааг хангах, олон нийтэд таниулах ажлыг хийх нь чухал байна.

Шигтгээ 1.

“forum.parliament.mn” буюу цахим хэлэлцүүлгийн системийн танилцуулгаас...

... энэхүү систем нь хууль санаачлагчдын боловсруулсан хуулийн төслүүдэд иргэд, ИНБ болон бусад сонирхлын бүлгүүдийн саналыг авах, нэгтгэх, тусгах, тухайн талуудад эргэн тайлагнаж харилцан мэдээлэл солилцоход зориулагдсан эргэх холбоо бүхий хоёр талт хэлэлцүүлгийн систем юм. Цахим хэлэлцүүлгийн энэхүү систем нь Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 26.2 дахь хэсэг буюу “Иргэд байгууллага хуулийн төслийн саналаа хууль санаачлагчид уламжилна”, Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8 болон 38 дугаар зүйл, “Аргачлал батлах тухай” Засгийн газрын 2016 оны 1 дүгээр сарын 25-ны өдрийн 59 дугаартай тогтоолын 2 дугаар хавсралт болох “Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах аргачлал”-ыг хэрэгжүүлэхэд тус нэмэр болох юм.

УИХ төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцоог дээшлүүлэхийн тулд олон нийтийн, эсвэл иргэний нийгмийн байгууллагын аливаа төлөөлөгч төсөв батлагдахаас өмнөх хэлэлцүүлгийн үеэрх сонсгол болон аудитын тайлан хэлэлцүүлгийн үеэр сонсголд оролцож мэдүүлэг өгөх боломж бүрдүүлэх шаардлагатай талаар “Төсвийн нээлттэй байдал 2019” олон улсын судалгаанаас зөвлөжээ. Нийтийн сонсголын тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд УИХ улсын төсвийн орлого ба зарцуулалттай холбоотой асуудлаар тодорхой тохиолдолд төсвийн хяналтын сонсгол явуулах талаар туссан. Иймд УИХ ирэх оны төсвийн төсөл болон төсвийн гүйцэтгэлийн аудитын тайлангаар нээлттэй сонсгол зохион байгуулдаг болох нь төсөв дэх иргэдийг оролцоог дээшлүүлэхэд нэн чухал байна. Мөн иргэний нийгмийн зүгээс өгсөн саналыг төсөвт хэрхэн тусгасан талаар УИХ хариу өгдөг болох нь олон улсын сайн туршлагад нийцэх юм.

Дүгнэлт

Улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналтад парламентын үүрэг, оролцоо чухал юм. Энэхүү өгүүлэлд Монгол Улсын Их Хурал төсвийн төлөвлөлтөд оролцох оролцоо, хэрэгжилт, тайлагналд тавих хяналтын эрхзүйн орчин болон эдгээрийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлын талаар асуудал дэвшүүлэхийг судлаачийн зүгээс зорилоо. Монгол Улсын төсөв дэх парламентын оролцооны эрхзүйн орчин харьцангуй бүрдсэн байна. УИХ төсвийг хэлэлцэх, батлах, төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих, нээлттэй сонсгол зохион байгуулах эрхтэй байна.

Монгол Улсын төсөв дэх парламентын оролцооны өнөөгийн практикт анхаарах асуудлууд байна. Төсвийн төлөвлөлтийн шатанд УИХ Төсвийн тухай хуулийн холбогдох заалтуудыг хэрэгжилтүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, Засгийн газраас төсвийн төслийг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэхгүй

⁷⁷ <http://forum.parliament.mn/projects/10946>

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

төлөвлөх, төсвийн хүрээний мэдэгдэлд богино хугацаанд өөрчлөлт оруулах, төсөвлөлтийн шаардлага хангаагүй хөрөнгө оруулалтын төслийг төсвийн төсөлд тусгах явдлыг зогсоох нь чухал байна. Цаашилбал, төсвийн тодотголыг өргөн барих, хэлэлцэх талаарх хуулийн зохицуулалтыг сайжруулах, төсвийн гүйцэтгэлийн үе шат дахь УИХ-ын хяналтыг сайжруулах шаардлагатай байна.

Төсөвт иргэдийн оролцоог хангах нь төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтын үр ашгийг дээшлүүлэх ач холбогдолтой юм. Монгол Улсын Их Хурлаас төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцох боломжийг хангах шаардлагатай байна. УИХ ирэх оны төсвийн төсөл болон төсвийн гүйцэтгэлийн аудитын тайлангаар нээлттэй сонголт зохион байгуулдаг болох нь төсөв дэх иргэдийг оролцоог дээшлүүлэхэд нэн чухал байна. Мөн иргэдийн зүгээс өгсөн саналыг төсөвт хэрхэн тусгасан талаар УИХ хариу өгдөг болох нь олон улсын сайн туршлагад нийцэх юм.

Ашигласан эх сурвалж

- International Budget Partnership (2020). Open Budget Survey 2019 (Төсвийн нээлттэй байдлын судалгаа 2019). (www.internationalbudget.org/open-budget-survey)
- Sakiko Fukuda-Parr, Patrick Guyer, Terra Lawson-Remer (2011). Working Paper “Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?”, International Budget Partnership Working Papers Number 4: December 2011. Available at <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-4-Budget-Transparency-and-Development-Outcomes-and-Rights.pdf>
- Үндэсний аудитын газар (2020 он). Монгол Улсын төсвийн 2019 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний хэрэгжилт, үр дүн, үр ашигт хийсэн гүйцэтгэлийн аудит тайлан



Судлаач С.Жавхлан
Монгол Улсын Их Сургууль,
Улс төр судлалын тэнхимийн докторант

С.Жавхлан нь 2013 онд МУИС-ийн, ШУС-д Улс төр судлалын магистрын зэрэг хамгаалсан. 2015 оноос тус сургуульд Улс төр судлалын докторантаар суралцаж байна. Олон нийтийн төлөөлөл, парламентын чиг үүргийн орчин үеийн хандлагын чиглэлээр судалгаа хийдэг.

Шинжлэх ухааны академи, “Философи эрхийн судлал”, Монгол Улсын Их сургууль, “Политлогия”, ОХУ-ын Москвагийн “Политика и Общество” сэтгүүлүүдэд эрдэм шинжилгээний өгүүлэл хэвлүүлж байсан.

**ПАРЛАМЕНТЫН ГИШҮҮНИЙ САХИЛГА ХАРИУЦЛАГА БА
ОЛОН НИЙТИЙН ХАНДЛАГА**

Public Attitude Towards Members of Parliament and their
Disciplinary Responsibilities

Abstract: Mongolian problem is politics discipline and responsible issues which is appearing within residents. Although non-responsible and undiscipline issues is based on politicians, there is no destroyed resident's monitoring in parliament operation as well as decrease belief in politics and political participation. It is aimed on how to regulate responsible of parliament members in abroad and clarify on public approach instead of discipline and responsible of members in Mongolian Great Hural.

Keywords: Representation, Member of parliament, Immunity, Mandate, Political Responsibility, Disciplinary Response, Voter Recall, Voter, Constituency.

Парламентын төлөөллийн тухай ойлголт, өөрчлөлтийн мөн чанар, орчин үеийн зарим асуудал:

Дундад зууны үеэс газар тариалан, мал аж ахуй нь эдийн засгийн голлох эх үүсвэр болсонтой холбоотойгоор хүн ам хөдөө аж ахуйн холбоодод хуваагдан тэдгээрийг газрын эзэд, сүсэгтнүүдийг сүм хийд толгойлох болсон. Ийнхүү феодалын тогтолцоонд шилжиж эртний төрийн хэлбэр болох дайчин эрсийн хурлаас хөндийрсөн бөгөөд нийтлэг асуудлаа шууд хуралдан шийдвэрлэхээ больж тухайн нийгмийн давхаргын төлөөллөөр дамжуулан шийдэх болсон цаг үеэс эхлэн олон нийтийн төлөөллийн институцын талаар авч үзэх нь зүйтэй. Төлөөллийн тухай ойлголтыг анх Англид тухайн үеийн нийгмийн давхаргын буюу өөрийг нь сонгосон иргэдийн даалгаврыг биелүүлэхэд чиглэсэн харилцаа гэсэн агуулгаар тайлбарлаж байв. "Эзэн хаан нь өөрийн ноёд, түшмэлийг төлөөлөх, ноёд түшмэлүүд нь өөрийн албатаа төлөөлөх гэсэн үзэл санаанаас улбаалж *"Улсын олон нийт, нийгмийн төлөөлөл"* гэсэн ойлголт 1215 онд Магна Хартаар илэрхийлэгджээ". Ийнхүү XIV зууны үеэс парламентыг төрийн бодлого, шийдлийн асуудлаар эцсийн шийдвэр гаргах хамгийн зохимжтой хэлбэр хэмээн хүлээн зөвшөөрөх болсон нь төлөөллийн институцын анхны хэлбэр болсон⁷⁸.

Дундад зууны үеийн сургаалаар эзэн хааныг улс, үндэстнийг төлөөлөх эрхтэй гэж үздэг байсан ч түүнийг ард түмний байгууллага гэдэг утгаар ойлгодоггүй байжээ. Ийнхүү ард түмэн бол төр биш юм, төрийн дээр ч байхгүй, харин түүний бүтцэд ордог нэг элемент гэж тооцдог байв. Харин жам ёсны эрхийн онолоор ямар ч төрд ард түмэн бол засаглалын эрхийн эх сурвалж гэсэн үзэл санаа хөгжиж, "төлөөлөл байхгүй бол татвар өгөхгүй" гэсэн зарчим дундад зууны үеийн Англид тогтсоноос гадна Францийн үндсэн хуульд тусгалаа олсон байв. Газрын эзэд өөрийн харьяат албатуудаа төлөөлөн нийтлэг ашиг сонирхлын шийдвэрт зөвшөөрөл өгөх хэлбэр гэж төлөөллийг үздэг байсан үзэл санаа Тюдорын үеэс эхлэн XVII зууны үед өөрчлөгдсөн байдаг. Харин XVIII зуунаас эхлээд парламент нь ард түмний төлөөллийг хэрэгжүүлэгч гэсэн үзэл хэвшин тогтжээ.⁷⁹

Орчин үед улс төрчдийг хариуцлагатай байхыг шаардсан иргэдийн эрэлт хэрэгцээ нь улс төрийн төлөөллийн талаарх мэтгэлцээний гол сэдэв болж байна. Энэ талаар НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөр, Олон улсын парламентын холбооноос

⁷⁸ Амаржаргал П. Парламентын онол үзэл баримтлалын асуудал. УБ, 2015, 172 дахь тал.

⁷⁹ Амаржаргал П. Парламентын онол үзэл баримтлалын асуудал. УБ, 2015, 168 дахь тал.

хамтран гаргасан “Дэлхийн улс орнуудын парламентын тайлан”⁸⁰-д дэлгэрэнгүй тусгасан байдаг. Энэхүү тайлангаас үзэхэд улс төрчдийн хариуцлагатай холбоотой иргэдийн шахалтаас үүдэн парламентын төлөөллийн мөн чанар өөрчлөгдөж байгаа ажээ. Сонгуульт хугацаандаа улс төрчид үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тогтмол хугацаанд мэдээлэх үүрэгтэй гэж үзэх болов. Энэ нь “чөлөөт мандат” гэсэн уламжлалт ойлголт өөрчлөгдөх шаардлагатай болж буйг харуулж байна.

Мөн энэ тайланд тусгаснаар сүүлийн жилүүдэд олон нийтийн зүгээс парламентын гишүүдэд үзүүлж буй шахалт, шаардлагыг дор дурдсан үндсэн 3 хэсэгт хуваан авч үзэж болохоор байна. Үүнд:

- **Нэгдүгээрт**, Илүү ил тод нээлттэй, ялангуяа хувийн ашиг сонирхлын талаар ил тод байх;
- **Хоёрдугаарт**, Парламентын хяналтын тусгай хороог хөгжүүлж түүгээр дамжуулан ажлыг дүгнэх, сонгогчдын оролцоотой эгүүлэн татах зэрэг хариуцлагын хэлбэрийг бий болгон мөрдүүлэх;
- **Гуравдугаарт**, Гишүүд үйл ажиллагаагаа тогтмол хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан мэдээлдэг байх нь зүйтэй гэж үзэх болжээ.

Улс төрчид эдгээр чиг хандлагыг тэр дундаа хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг бий болгон мөрдүүлэхийг эсэргүүцдэг. Гэвч цаашид парламентын гишүүний хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийг шаардсан иргэдийн шахалт улс орон бүрд улам хүчтэй өрнөх бөгөөд улс төрчид энэ асуудлын шийдэл, гарцыг олохоос өөр аргагүй байдалд хүрнэ гэж үзэж байна. Мөн парламент нь хувьсан өөрчлөгдөж буй цаг хугацаа, олон нийтийн хүлээлтэд дасан зохицож байна. Парламент олон нийтийн легитимийг хангахын тулд улс төр, эдийн засаг, нийгмийн хувьсан өөрчлөгдөж буй орчин нөхцөлд байнга дасан зохицох шаардлагатай бөгөөд энэ нь парламентын шинэчлэлийн цаашдын чиглэл хандлага болох ажээ. Ихэнх орны улс төрчид энэхүү өөрчлөлтийн цар хүрээ, тулгарах бэрхшээлийн талаар урьдчилан таамаглаж байгаа бөгөөд парламентын гишүүдийн хариуцлагын асуудал улс орон бүрд бий болж, тэднийг иргэдэд нээлттэй, ил тод үйл ажиллагаа явуулахыг олон нийт хүссэн хүсээгүй шаардах болно⁸¹.

Манай улсад ч мөн адил сүүлийн жилүүдэд Улсын Их Хурлын гишүүний сахилга, хариуцлагыг сайжруулах асуудлыг бүхий л түвшинд хөндөх болсон бөгөөд парламент нь үйл ажиллагаагаа олон нийтэд тогтмол хугацаанд тайлагнаж байх шаардлага тулгарч байна.

Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний сахилга, хариуцлага ба олон нийтийн хандлага:

Шударга бус байдал, авилгал, ажилгүйдэл, ядуурал зэрэг нийгмийн тулгамдсан асуудлууд нэмэгдэж байгаагийн шалтгааныг судлаачид улс төрийн системийн гажуудал, төрийн эрх барьж буй хүчний бодлого зэрэг олон хүчин зүйлтэй холбон тайлбарладаг. Хэдийгээр эдгээр хүчин зүйл нь дээр дурдсан хүндрэлтэй асуудлууд нэмэгдэж байгаагийн үүсэл шалтгаан мөн боловч парламентын засаглалтай Монгол Улсын хувьд төрийн эрх барих дээд

⁸⁰ Inter-Parliamentary Union I United Nations Development Programme “The changing nature of parliamentary representation” April, 2012.

⁸¹ Inter-Parliamentary Union I United Nations Development Programme “The changing nature of parliamentary representation” April, 2012.

байгууллага⁸², түүний гишүүдийн сахилга, хариуцлагатай шууд холбоотой гэж үзэх хандлага ч хүчтэй илэрхийлэгддэг.

Монгол Улсын Их Хурлаас “Төрийн албаны тухай хууль”-ийг 1995 онд баталж 2002 онд шинэчлэн найруулсан нь гишүүний төрийн албанд баримтлах зарчмыг тодорхойлж, сахилга, хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн гэж үздэг. Мөн Үндсэн хууль болон бусад хууль, тогтоомжуудад гишүүний төрийн албанд баримтлах зарчим, ёс зүйн хэм хэмжээ, хувийн ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг харилцааг зохицуулсан заалтыг тусгаж өгсөн байдаг. Тухайлбал, төрийн албанд баримтлах зарчим, ёс зүйн хэм хэмжээг “Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний ёс зүйн дүрэм”-ээр, хувийн ашиг сонирхол болон хуулиар хүлээсэн албан үүрэг хоорондын зөрчлийг “Нийтийн албанд нийтийн болон хувийг ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай” хуулиар, гэмт хэрэг үйлдсэн эсэхийг нь шалгаж тогтоох, улмаар хариуцлага хүлээлгэх асуудлыг Эрүүгийн болон бусад холбогдох хуулиар тус тус зохицуулахаар тусгасан байдаг. Гэсэн ч төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим, улс төрийн болон төрийн өндөр албан тушаалтны эрх зүйн байдлын онцлог зэрэг хүчин зүйлээс хамаарч хариуцлагын тогтолцоо өндөр албан тушаалтнуудад үйлчилдэггүй, огцруулах, чөлөөлөх, эгүүлэн татах зохицуулалтууд нь бодит байдалд хэрэгждэггүй явдал байсаар байна.

Мөн УИХ-ын гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь шүүхийн хүчин төгөлдөр таслан шийдвэрлэх тогтоолоор батлагдсанаас бусад тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн орчин бүрхэг байна. Тухайлбал:

- *Гэм буруутай үйл ажиллагааг нь шалгаж тогтоох, улмаар хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй, боловсронгуй бус байна.*

Үндсэн хууль болон бусад хууль, тогтоомжид гишүүний гэм буруутай үйлдэл, үйл ажиллагаанд нь үндэслэн халдашгүй бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх шалгах, улмаар бүрэн эрхийг нь хугацаанаас өмнө чөлөөлөх, эгүүлэн татах зэрэг хуулийн хариуцлага хүлээлгэх тохиолдлуудыг тусгаж өгсөн дараах зохицуулалт байна. Үүнд:

Халдашгүй бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэхтэй холбоотой харилцааг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын 6 дугаар зүйлийн 6.9 дэх хэсэгт дараах байдлаар зааж өгчээ. Үүнд:

6.9.1-д 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 оруулсан;

6.9.2-д Гишүүнд холбогдуулан эрүүгийн гэмт хэрэг үүсгэсэн бөгөөд Улсын ерөнхий прокурор түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх тухай саналыг Улсын Их Хуралд оруулсан тус тус тохиолдолд гишүүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх эсэхийг нь Монгол Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ гэж заажээ.

Эдгээр заалтыг баримтлан гишүүний халдашгүй эрхийг түдгэлзүүлж, гэм буруутай үйлдэл, үйл ажиллагаа явуулсан эсэхийг нь тогтоох боломжтой хэдий ч халдашгүй эрхийг түдгэлзүүлэх эсэхийг Улсын Их Хурал эцэслэн шийдвэрлэж байгаа нь ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэж байна. Тухайлбал, хуулийн байгууллагад гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн байж болзошгүй мэдээ хангалттай цугласан бөгөөд Ерөнхий прокурор түүний бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэн шалгах хүсэлтийг Улсын Их Хуралд гаргахад эрх баригч улс төрийн хүчин ашиг сонирхлын үүднээс олонхоороо намын гишүүнийхээ бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэхгүй байх боломжтой байна.

⁸² Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорьдугаар зүйлд Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална гэж заасан байдаг.

Мөн хуулийн байгууллагад гишүүн гэмт хэрэгт холбогдсон байж болзошгүй тухай мэдээ, мэдээллийг шалгах эрх олгогдсон ч уул гишүүний бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлээгүй тохиолдолд албадан саатуулах, цагдан хорих, захиргааны шийтгэл ноогдуулах, гэр, албан өрөө, тээврийн хэрэгсэлд нь үзлэг нэгжлэг хийхийг хориглодог⁸³. Гэтэл бодит байдалд хүн амь, дээрмийн зэрэг гэрч, хохирогч нь тодорхой цөөн тооны гэмт хэрэг л үйлдэл дээрээ, хангалттай нотлох баримттайгаар баригдах боломжтой байдаг бөгөөд албан тушаалаа урвуулан ашигласан, эрх мэдлээ хэтрүүлэн авлига авсан зэрэг гэмт хэргийг үзлэг, нэгжлэг хийлгүйгээр илрүүлэх боломж бараг байхгүй тул хуулийн энэ заалт гишүүдэд гэмт хэрэг үйлдсэн ч хариуцлага хүлээхгүй байх, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах давуу байдлыг бий болгож байна гэж үзэхээр байна.

Гишүүний бүрэн эрх (*мандат*)-ийг хугацаанаас нь өмнө дуусгавар болгох, эгүүлэн татахтай холбоотой харилцааг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлд дараах байдлаар зааж өгсөн байна. Үүнд:

6.6.1-д Нас барсан;

6.6.3-д Өөр ажилд шилжих болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар чөлөөгдөх хүсэлтээ өөрөө гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан;

6.6.4-д Хүндээр өвчилсний улмаас цаашид бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон тухай эмнэлгийн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан;

6.6.5-д Үндсэн хуулийн цэц гишүүнийг эгүүлэн татах үндэслэлтэй гэсэн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн авсан;

6.6.6-д Гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор батлагдсан тус тус тохиолдолд л бүрэн эрхийг нь хугацаанаас⁸⁴ нь өмнө дуусгавар болгохоор заасан байна.

Эдгээрээс 6.6.1, 6.6.3, 6.6.4 дахь заалт гишүүнд хариуцлага хүлээлгэж буй хэлбэр биш бөгөөд харин гишүүн чөлөөлөгдөх нөхцөл байдал үүссэн тохиолдолд хэрхэн бүрэн эрх дуусгавар болох нөхцөлийг зааж өгсөн байна. Мөн Үндсэн хуулийн цэцээс гишүүнийг Үндсэн хууль зөрчсөн болохыг тогтоож эгүүлэн татах саналыг Улсын Их Хуралд хүргүүлэх эрхтэйгээр зааж өгсөн ч эгүүлэн татах эсэх асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэх эрх нь Улсын Их Хуралд хадгалагдаж байгаа нь дутагдалтай байна. Мөн 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ны өдөр батлагдсан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр гишүүн тангарагаасаа няцвал эгүүлэн татах үндэслэл болно гэж тусгасан. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг “*Гишүүн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангарагаасаа няцаж үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг эгүүлэн татах үндэслэл болно*” гэж найруулсан. Эндээс харахад гишүүн тангарагаасаа няцвал эгүүлэн татах үндэслэл бүрдэж байгаа ч тангарагаасаа няцсан гэж үзэх үндэслэл, журам тодорхойгүй, хариуцлага хүлээлгэх эрх бүхий субъектыг зааж өгөөгүй зэргээр бодит байдалд хэрэгжих боломжгүй заалт хэмээн үзэх судлаачид олон байна.

- ***Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлын үйлчлэх хүрээ, орон зайг тодорхой болгох шаардлагатай байна.***

⁸³ Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.7 дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 6.9.1, 6.9.2-д зааснаас бусад тохиолдолд гишүүнийг албадан саатуулах, цагдан хорих, шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл оногдуулах, гэр, албан өрөө, тээврийн хэрэгсэл, биед нь нэгжлэг хийхийг хориглоно” гэж заасан байдаг.

⁸⁴ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ, чөлөөтэй, шууд сонгох эрхийн үндсэн дээр саналаа нууцаар гаргаж, дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно” гэж заасан байна.

УИХ-ын гишүүний халдашгүй байдлыг хэт ерөнхий утгаар тодорхойлж, холбогдох хуульд, тогтоомжид тусгасан гэж үзэхээр байна. Тухайлбал, Үндсэн хуульд “Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална”, “Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль”-д “Гишүүнийг гэмт хэрэг үйлдэх явцад нь буюу гэмт хэргийн газарт нотлох баримттайгаар баривчилснаас бусад тохиолдолд албадан саатуулах, шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл ногдуулах зэргээр хуулийн хариуцлага хүлээлгэхийг хориглоно гэж заасан байдаг. Харин парламентын гишүүний халдашгүй эрхийн хязгаар, заагийг нарийн тодорхой тусгасан эрх зүйн зохицуулалт Монгол Улсад байдаггүй бөгөөд гишүүд бүхий л асуудалд халдашгүй эрх нэрээр оролцох, хууль зөрчих зэрэг байдал гаргаж байна.

Мөн гишүүн бусдыг доромжлох, гүтгэхээс бусад бүх тохиолдолд бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хэлсэн үг, дэвшүүлсэн байр суурь, санаачилсан хууль болон бусад шийдвэрийн төсөл, Улсын Их Хурлаар хэлэлцүүлэхээр оруулсан асуудлынхаа төлөө бүрэн эрхийнхээ хугацаанд болон дараа нь хариуцлага хүлээхгүй байхаар хуульчилж өгсөн нь гишүүнээс эрх, үүргээ саадгүй хэрэгжүүлэх эрх зүйн баталгаа болжээ. Гэсэн ч бусдаас хараат бусаар үзэл бодлоо илэрхийлэх энэхүү эрх нь хэзээ, хаана, ямар асуудалд хүчин төгөлдөр байх, хэдийд дуусгавар болохыг хуульчлан тогтоож өгөөгүйгээс бүх асуудалд халдашгүй бүрэн эрх нэрээр хандах, бусдын эрхэнд халдах зэрэгт хуулийн хариуцлага хүлээлгэхгүй байна.

- ***Гишүүний ёс зүйн хэм хэмжээтэй холбоотой харилцааг зохицуулж буй дүрмийг боловсронгуй болгох шаардлага тулгарсан талаар:***

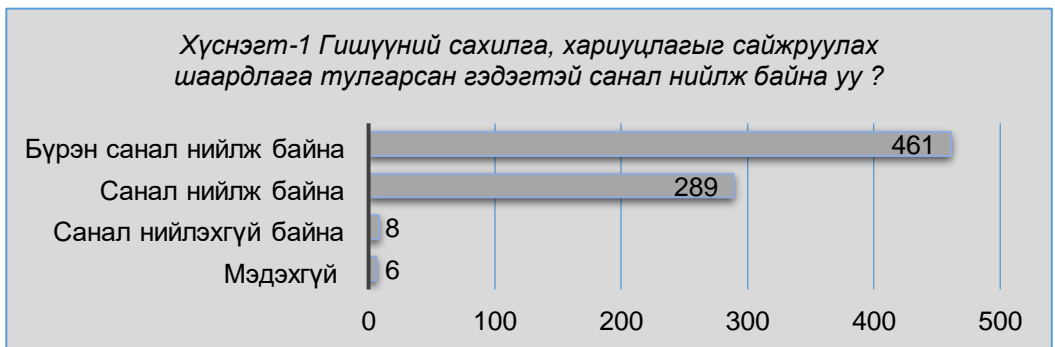
Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний ёс зүйн дүрэмд гишүүдийн баримтлах ёс зүйн хэм хэмжээг хэт ерөнхий байдлаар тусгаж, зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлагын талаар огт тусгаагүй зэргээс үүдэн гишүүд бусдын нэр төр, алдар хүнд, хууль ёсны ашиг сонирхолд хүндэтгэлгүй хандах, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы танхим болон бусад үед ёс зүй, нийгмийн хэм хэмжээг зөрчих, дүрэм, журмыг сахихгүй байх зэрэг ёс зүйн алдаа дутагдал гаргаж байгаа ч хариуцлага тооцох боломжгүй байна.

Мөн ёс зүйн хэм хэмжээг мөрдүүлэх, ашиг сонирхлын нөлөөллөөс хамгаалах чиг үүрэгтэй Ёс зүйн дэд хороо нь парламентаас бүрддэг, гишүүний зөрчлийн тухай асуудлыг хэлэлцэж зөвхөн санал дүгнэлт гаргах эрхтэй зэрэг нь гишүүний ёс зүйн алдаа дутагдалд хариуцлага хүлээлгэх боломжгүй байна.

- ***Улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн боломжгүй байгаа талаар:***

Гишүүд сонгогчдынхоо байр суурь, санаа бодлыг үйл ажиллагаандаа тусгадаггүй, үйл ажиллагаагаа хариуцан тайлагнадаггүй, мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлдэггүй зэрэг улс төрийн хариуцлагагүй үйлдэл гаргадаг хэдий ч сонгогчид хариуцлага тооцох эрх зүйн боломжгүй байна. Сүүлийн жилүүдэд улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, иргэдийн зүгээс гишүүний сахилга, хариуцлага алдагдсан, хариуцлага хүлээлгэх үүрэгтэй хууль, хяналтын байгууллагуудын үйл ажиллагаа нь улс төрийн нам, төрийн өндөр албан тушаалтнуудаас хараат байдалд орсон зэргээр шүүмжилж сонгосон төлөөлөгчөө эгүүлэн татах улс төрийн хариуцлага хүлээлгэдэг байх эрх зүйн боломжийг бүрдүүлэх асуудлыг идэвхтэй хөндөх болсон.

Иймд гишүүний сахилга, хариуцлагын талаарх иргэдийн байр суурь, санаа бодлыг тодруулах зорилгоор санамсаргүй түүврийн аргаар Нийслэлийн Сүхбаатар, Чингэлтэй, Баянзүрх, Сонгинохайрхан дүүргийн 764 иргэдийн дунд судалгаа явуулахад дараах дүн гарав.



Энэхүү хүснэгтээс харахад судалгаанд оролцогчдын 461 нь “Бүрэн санал нийлж байна”, 289 нь “Санал нийлж байна”, 8 нь “Санал нийлэхгүй байна”, 6 нь “Мэдэхгүй” гэсэн хариултыг тус тус өгсөн байна. Өөрөөр хэлбэл судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 750 нь буюу 98,1% нь Улсын Их Хурлын гишүүний сахилга, хариуцлагыг сайжруулах шаардлага тулгараад байна гэж үзсэн байна. Тэгвэл бусад орнууд парламентын гишүүний сахилга, хариуцлагыг сайжруулахын тулд ямар зохицуулалтыг бүрдүүлж байгаа талаар авч үзье?

Парламентын гишүүний хариуцлагыг сайжруулах чиглэлээр улс орнуудын авч хэрэгжүүлж буй бодлого, зохицуулалт, туршлага.

АНУ, Австрали, Бельги, Герман, Дани, Франц, Молдав, Хятад, Япон зэрэг 40 гаруй орны туршлагаас үзэхэд сүүлийн жилүүдэд гишүүний хариуцлага, ёс зүйтэй холбоотой зохицуулалтыг улам боловсронгуй болгох чиглэлд анхаарч ажиллаж байна⁸⁵. Тухайлбал, парламентын чуулганы ирцийг сайжруулах, давхар ажил эрхлэхийг хориглох, хэт үнэтэй бэлэг дурсгалын зүйлс, хандив авахыг хориглох зэргээр сахилга хариуцлагыг сайжруулах зохицуулалтуудыг бий болгож байна. Чуулганы ирцийг сайжруулах зорилгоор Франц, Германд ирцийн бүртгэлийн хуудаст гишүүн гарын үсгээ зурснаар ирц нь баталгааждаг байх, Япон, Солонгос, Хятадад парламентын ирцийг бүрдүүлэх, хяналт тавих үүрэгтэй сахилгын хороо байгуулах, АНУ, Австрали зэрэг оронд парламентаас томилогдсон тусгай эрх бүхий албан тушаалтан гишүүдийн ирцийг бүртгэн, баталгаажуулах зохицуулалтыг тус тус бий болгоод байна.

Хувийн ашиг сонирхол болон хуулиар хүлээсэн албан үүрэг хоорондын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх зохицуулалтыг Австрали, Герман, Канад зэрэг оронд “Парламентын гишүүний ёс зүйн дүрэм”-ндээ бүлэг болгон тусгажээ. Тухайлбал, ИБУИНВУ-д гишүүний хамаарал бүхий этгээдийн эрхэлж буй бизнес, хэрэгжүүлж байгаа төсөл хөтөлбөр зэрэг ашиг сонирхол хөндөгдөж болзошгүй асуудлаар парламент хуралдах тохиолдолд тухайн гишүүн хуралдаан даргалагчид урьдчилан мэдэгдэж, хэлэлцүүлэгт орохгүй байх үүргийг хүлээдэг. Герман, Франц зэрэг оронд хуралдаан эхлэхээс өмнө энэ талаараа урьдчилан мэдэгдсэн

⁸⁵ “Монгол Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, гишүүний ёс зүй, хариуцлага” сэдэвт хэлэлцүүлэг Улаанбаатар хот Төрийн ордон 2018.05.13

тохиолдолд энэ асуудлаар үзэл бодлоо илэрхийлэх, санал өгөх зэрэг эрхтэй болдог байна.

Бэлэг дурсгал, авилгал зэрэг асуудлыг ихэнхи оронд Авлигтай тэмцэх хуулиараа зохицуулдаг бөгөөд харилцан адилгүй мөнгөн дүнгийн хязгаар тогтоожээ. Тухайлбал, ИБУИНВУ-д гишүүн ажил, албан тушаалтай холбоотойгоор 125 фунт стерлингээс дээш үнэ бүхий бэлэг дурсгал, гишүүний цалингийн 0.5 хувиас дээш урамшуулал, шагналыг заавал мэдүүлдэг байна. Харин Энэтхэг, Бельги зэрэг оронд бэлэг дурсгалын зүйлсийн үнийн дүнгийн авч болох дээд хязгаарыг тогтоож өгсөн байдаг ч нэг хүнээс хэдэн удаа, ямар хугацаанд авч болохгүй байх зэргийг тодорхой тусгаж өгөөгүй аж.

Эдгээр зохицуулалтыг зөрчсөн гишүүдэд хүлээлгэх хариуцлагын олон хэлбэрийг бий болгож буйг агуулгаар нь нэгтгэн авч үзвэл дараах дөрвөн бүлэгт хувааж болохоор байна. Үүнд:

1. Санхүүгийн хариуцлага хүлээлгэх */цалин хасах, мөнгөн торгууль ногдуулах, гишүүний мэдлийн төсвийг хасах гэх мэт/*
2. Гишүүний бүрэн эрхийг түр хугацаагаар буюу хэсэгчлэн түдгэлзүүлэх, эгүүлэн татах
3. Гишүүний чуулганы нэгдсэн болон салбар хуралдааны ирцийн мэдээллийг олон нийтэд мэдээлэх, удаа дараа тасалсан тохиолдолд албадан ирүүлэх, албан ёсоор уучлал гуйлгах
4. Гишүүний давуу эрхийг нь хязгаарлах, парламентын бүрэлдэхүүнээс хасах зэрэг болно.

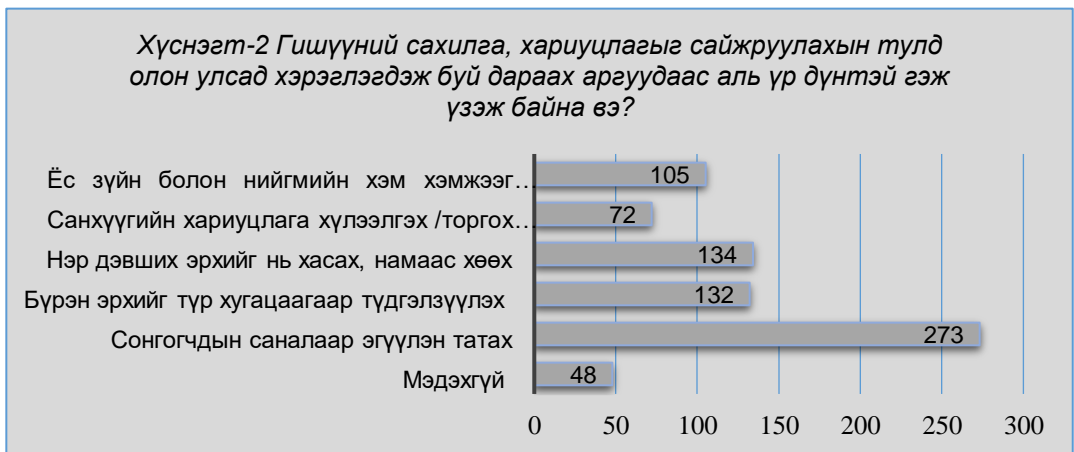
Эдгээрээс гадна зарим оронд улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн орчныг бүрдүүлжээ. Улс төрийн хариуцлагын тухай асуудал төдийлөн судлагдаагүй сэдэв бөгөөд судлаач, эрдэмтэд өнөөг хүртэл нэгдсэн ойлголт, тодорхойлолтод хүрч чадаагүй байна. Сонгуульт албан тушаалтны гэм буруутай үйл ажиллагаанд нь үндэслэн эгүүлэн татах, дахин нэр дэвшихийг хориглох зэргээр улс төрийн эрхийг хязгаарлаж буй зохицуулалтын хэлбэрийг улс төрийн хариуцлага гэж үзэх хандлага улс орнуудад түгээмэл байдаг. Гэтэл үүнийг үгүйсгэж хуульд заасан үндэслэл зөрчилд тулгуурлан шүүхээс хариуцлага тооцож буй тул улс төрийн хариуцлага гэхээс илүү хуулийн хариуцлага гэж үзэх үндэслэлтэй гэж судлаач, эрдэмтэд шүүмжилдэг. Энэ нь ч бодитой шүүмжлэл байж болох юм. Тухайлбал, дээрх тодорхойлолтыг улс төрийн хариуцлага гэж үзвэл сонгогдсон албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэж буй үндэслэл нь хууль зөрчсөн үйл явдал болох бөгөөд хариуцлага хүлээлгэх эсэхийг нь шүүхээс тогтоож байна. Эндээс үзэхэд хуулийн тодорхой үндэслэл шаардахгүйгээр (*үзэл бодол, итгэл үнэмшлийн үндсэн дээр*) улс төрийн институцуудын үйл ажиллагаанд үнэлэлт, дүгнэлт өгч чөлөөлөх, эгүүлэн татах, олон нийтийг төлөөлөн сонгогдох эрхийг нь түдгэлзүүлэх зэргээр улс төрийн эрхийг нь хязгаарлах хариуцлага хүлээлгэхийг Улс төрийн хариуцлага гэж тодорхойлж болохоор байна.

Улс төрийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалттай орнуудын туршлагаас харахад албан үүргээ биелүүлээгүй, хангалтгүй биелүүлсэн, ёс зүйн алдаа гаргасан, сонгогчдын итгэлийг алдсан, гэмт хэрэгт холбогдсон зэрэг үйл ажиллагаа явуулсан улс төрийн албан тушаалтанд сануулах, иргэдээс уучлалт гуйлгах, халдашгүй бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх, эгүүлэн татах хүртэл хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг бий болгосон байна. Эдгээр арга нь өөр өөрийн онцлог давуу болон сул талтай талаар судлаачид шүүмжилдэг аж. Тухайлбал, албан тушаалтныг эгүүлэн татах нь шууд хариуцлага хүлээлгэх давуу талтай ч огцруулах асуудлыг эцэслэн шийдвэрлэх эрхийг зөвхөн дээд шатны албан тушаалтан болон томилсон төлөөлөгчид нь эдэлдэг тул зарим тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэхгүй хамгаалах,

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

иргэдийн санаа бодлыг орхигдуулах зэрэг сул талтай байдаг байна. Иргэдийг төлөөлөн сонгогдох эрхийг хязгаарлах аргын тухайд олон улсын жишгээр зөвхөн улс төрийн нам, эрх бүхий албан тушаалтанд энэхүү эрх нь хадгалагддаг тул иргэдийн санаа бодол тусгагддаггүй, улс төрийн намуудын дотоод зөрчлийг үүсгэх зэрэг сул талуудтай ажээ. Сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах хариуцлагын хэлбэрийн хувьд судлаачид иргэдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх, нийгэмд шударга ёсыг тогтоох, улс төрийн албан тушаалтан хариуцлагаа өөрөө ухамсарлах улс төрийн соёлыг төлөвшүүлэх зэрэг эерэг үр дагавартай ч парламентын бие даасан, хараат бус байдалд сөргөөр нөлөөлөх, тогтворгүй байдлыг үүсгэх зэрэг эрсдэлтэй гэж шүүмжилдэг.

Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний сахилга хариуцлагыг сайжруулахын тулд олон улсад хэрэглэгдэж буй дээрх аргуудаас аль нь илүү үр дүнтэй хэмээн үзэж байгаа талаар иргэдийн дунд судалгаа явуулав.



Хүснэгтээс харахад судалгаанд оролцогчдын 72 нь Улсын Их Хурлын гишүүнд санхүүгийн хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоог бүрдүүлэх нь үр дүнтэй гэж үзсэн бол, 105 нь ёс зүйн болон нийгмийн хэм хэмжээг зөрчсөн үйлдэл, үйл ажиллагаанд нь иргэдээс уучлалт гуйлгах, 132 нь бүрэн эрхийг нь түр хугацаагаар түдгэлзүүлэх, 134 нь нэр дэвших эрхийг нь хасах, намаас хөөх, 273 нь эгүүлэн татах, 48 нь мэдэхгүй гэсэн хариулт өгсөн байна. Өөрөөр хэлбэл Улсын Их Хурлын гишүүний сахилга, хариуцлагыг сайжруулахын тулд санхүүгийн, иргэдээс уучлал гуйлгах, бүрэн эрхийг нь түр хугацаагаар түдгэлзүүлэх, нэр дэвших эрхийг нь хасах зэрэг хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай хэмээн үзэж байгаа ч олонх нь буюу 273 хүн сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх нь илүү үр дүнтэй гэж үзсэн байна.

Дүгнэлт

Парламентын гишүүний үндсэн үүрэг нь хууль тогтоох гэдэгтэй хэн ч маргадаггүй хэдий ч сүүлийн жилүүдэд үүн дээр нэмэгдээд сонгогдсон тойргийг төлөөлөх, улс төрийн намдаа үйлчлэх гэсэн хүчин зүйлс бодитой оршиж байна гэж үзэх болов⁸⁶. Парламентын төлөөллийн чиг үүргүүд эцэстээ хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь ил тод байдал, иргэд олон нийтийн оролцоо, нөлөөллийг

⁸⁶ T.D.Aquino etc., Parliamentary Government in Canada: A Critical Assessment and Suggestions for Change (1979) pp.80-81

нэмэгдүүлэх, хангахад чиглэгдсэн гэж үзэж болохоор байна⁸⁷. Нийгмийн олон янзын бүлгийн төлөөллөөс бүрдэж олонхоороо шийдвэр гаргадаг парламент нь сонгогчидтой "даалгавар"-аар шууд холбогдох бус, харин ард түмний хүсэл зоригийг дамжуулан илэрхийлэх хэрэгсэл байх учиртай гэсэн үзэл санаа онолын түвшинд хэвшин тогтсон болох нь харагдаж байна. Гэвч сүүлийн жилүүдэд улам бүр нэмэгдэж буй улс төрчдийн сахилга хариуцлагыг сайжруулах олон нийтийн шахалт шаардлагын улмаас парламентын гишүүний мандат буюу бүрэн эрхийн хамрах хүрээг тодорхойлох хэрэгцээ, шаардлага улс орон бүрд үүсээд байна.

Монгол Улсын хувьд ч мөн адилаар парламентын гишүүний сахилга, хариуцлагыг сайжруулахыг шаардсан иргэдийн шахалт улам бүр нэмэгдэж байгааг түүврийн судалгаа харуулж байна. Парламентын гишүүний сахилга, хариуцлагыг сайжруулах чиглэлээр улс орнуудад хийгдэж буй эрх зүйн шинэчлэлээс үзэхэд ёс зүй, ёс суртахууны хэм хэмжээтэй холбоотой зөрчилд нь илүүтэй анхаарах болсон бөгөөд сануулахаас эгүүлэн татах хүртэл хариуцлагыг хүлээлгэх зохицуулалтыг бүрдүүлж байна. Өндөр албан тушаалтнуудын ёс зүйн зөрчилд хүлээлгэх хариуцлага нь иргэдийн шахалт, шаардлагын дор хэрэгждэг учир парламентын гишүүд үүргээ ухамсарлаж, хариуцлагаа хүлээх нөхцөлийг бүрдүүлдэг сайн талтай болох нь улс орнуудын туршлагаас харагдаж байна. Гэхдээ хариуцлагын энэ төрөл нь Ардчилал өндөр хөгжсөн, иргэдийнх нь улс төрийн оролцоо, соёл төлөвшсөн орнуудад илүү үр дүнгээ өгч байгааг анхаарах шаардлагатай ажээ. Харин авилгал, албан тушаалын гэмт хэрэг, шударга бус байдал газар авсан нийгэмд өндөр албан тушаалтнууд нь бусдаас давуу эрх мэдэлтэй болсон байдаг бөгөөд шүүх засаглалд нөлөөлөх, албан тушаалаа урвуулан ашиглах зэргээр хариуцлагаас мултрахыг эрмэлздэг болохыг олон орны туршлага харуулж байна. Ийм нийгэмд төрийн өндөр албан тушаалтнуудад ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэхээс илүүтэй нэр дэвших эрхийг нь хязгаарлах, сонгогчдын саналаар эгүүлэн татах зэрэг иргэдийн оролцоотой "улс төрийн хариуцлага" хүлээлгэх нь илүү үр дүнтэй байна.

Ашигласан эх сурвалж:

- Улсын Их Хурлын судалгаа шинжилгээний хэлтэс. "Монгол Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, гишүүний ёс зүй, хариуцлага" сэдэвт хэлэлцүүлэг 2018.05.13. Улаанбаатар хот
- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг.2008 он Улаанбаатар хот.
- П.Амаржаргал. Үндсэн хуулийн эрх зүй, парламентын онол, үзэл баримтлалын асуудал. 2015 он. Улаанбаатар хот

⁸⁷ Parliament and Democracy in the twenty-first Century: A Guide to Good Practice, IPU (2006), p.1



Ц.Норовдондог
УИХТГ, Парламентын Судалгааны хүрээлэнгийн
Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, Ахлах зөвлөх,
доктор(Ph.D)

Ц.Норовдондог нь Эдийн засгийн ухааны доктор (Ph.D), хууль тогтоох байгууллагын судалгаа, бодлого судлалаар мэргэшсэн. 2008 оноос хойш УИХ-ын Тамгын газрын Судалгаа шинжилгээний төвийн дарга, Судалгаа, шинжилгээний хэлтсийн дарга, судалгаа, мэдээлэл лавлагааны албаны ахлах зөвлөх, Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн даргаар тасралтгүй 12 дахь жилдээ ажиллаж байна.

Тэрээр үндсэн үүргийнхээ хүрээнд УИХ-ын гишүүд, Байнгын хороод, Тамгын газрын захиалгаар хууль тогтоолын төсөл боловсруулах, хэлэлцэн батлах үе шатанд шаардагдах судалгааны ажлыг удирдан гүйцэтгэж, дүн шинжилгээ, зөвлөмж гаргадаг. 2008-2020 онд УИХ-ын судалгааны албанаас нийт 1000 шахам судалгааны бүтээгдэхүүн, 31 боть судалгааны эмхэтгэл гаргаж судалгааны мэдээллийн сан бүрдүүлсэн.

Тэрээр олон улсын болон бүс нутгийн хурал, эрдэм шинжилгээний хурал, зөвлөгөөнд илтгэл хэлэлцүүлэхээс гадна 1 сэдэвт судалгааны бүтээл, эрдэм шинжилгээний илтгэл, арга зүйн гарын авлага тогтмол гаргаж УИХ-ын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд судалгаа шинжилгээний дэмжлэг, мэргэжил- арга зүйн туслалцаа үзүүлэн ажилладаг хууль тогтоох байгууллагын судалгаагаар мэргэшсэн судлаач юм.

**ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ: ИНСТИТУЦИЙН ХӨГЖИЛ БА
ТУРШЛАГА, СУРГАМЖ**

Parliamentary research and analysis: institutional development,
practices and challenges

Abstract: *Since the beginning of Mongolia's social transition in 1990 and the establishment of a permanent parliament, the State Great Hural (Parliament) has maintained a division or department dedicated to research and information services. However, due to reasons such as, the lacking of suitable conditions, and a continually maintained structural stability over an extended period of time, the corresponding division still faces certain difficulties and challenges in terms of institutional strengthening and operating in accordance with the international standards set in place for parliamentary research services. This research article aims to identify international trends in regards to the development of legislative research services; to formulate an analysis of the development status of the State Great Hural's (Parliament) research division, and make recommendations for establishing the necessary conditions to develop the division in line with international standards.*

Агуулгын тойм

Монгол Улс 1990 онд нийгмийн шилжилтийг эхлүүлж, байнгын ажиллагаатай парламент үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн цагаас хойш Улсын бага Хурал болон Улсын Их Хуралд судалгаа, мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага, нэгжийг ямар нэгэн байдлаар ажиллуулж ирсэн боловч бүтцийн тогтвортой байдал удаан хадгалагдаж байгаагүй, хэвийн үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах нөхцлийг бүрдүүлж чадаагүй зэрэг шалтгаануудын улмаас институцийн хувьд бэхжих, парламентын судалгааны үйлчилгээний олон улсын жишигт нийцсэн үйл ажиллагаа явуулах тал дээр тодорхой хүндрэл бэрхшээл, сорилтуудтай тулгарсаар байна. Энэхүү судалгааны өгүүлэлд бодлого судлалын салбарын хөгжлийн хүрээнд хууль тогтоох байгууллагын судалгааны үйлчилгээ хэрхэн хөгжиж байгаа талаарх асуудлыг тодруулж, олон улсын зөвлөмж, бусад орнуудын сайн туршлагад нийцүүлэн Монгол Улсын Их Хурлын Судалгаа шинжилгээний албыг хэрхэн зүй зохистой хөгжүүлэх асуудлаар дүгнэлт, зөвлөмж гаргахыг зорьсон болно.

Түлхүүр үг: Бодлого судлал, бодлогын шинжилгээ, парламентын судалгааны үйлчилгээ, хууль тогтоох байгууллагын судалгаа, судалгааны үйлчилгээний менежмент, судалгааны брокер, парламентын судалгааны үйлчилгээний гарын авлага

Key words: Policy research, Policy analyses, Parliament research service, legislative research, research service management, research broker, parliament research service guidelines

Оршил хэсэг

Мэдлэг бүтээх үйл явц үндсэндээ 2 түвшинд бий болж байдаг. Онолын судалгаа нь асуудлын мөн чанарыг судалж, эцсийн үнэн олж тогтооход чиглэгддэг бол хэрэглээний судалгаа нь тухайн нийгэмд бодитойгоор оршин буй тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд чиглэгдсэн байдаг. Бодлого судлалын салбар нь цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагыг дагалдан дэлхийн 2 дугаар дайны сүүлчээс эхлэн уламжлалт улс төрийн шинжлэх ухаан болон нийгмийн шинжлэх ухааны арга зүйд

тулгуурлан хэрэглээний судалгааны хавсарга шинжтэйгээр хөгжиж ирсэн бөгөөд олон салбарыг хамруулан судлах, бодит асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох, норматив хэм хэмжээ болон үнэлэмжинд тулгуурлан бодлогын шийдлийн хамгийн сайн хувилбарыг олж тогтоох үндсэн зорилготой. Уламжлалт шинжлэх ухааны институтаас ялгаатай нь бодлого судлалын төвүүд болон бодлогын судлаач, шинжээчид нь улс төрийн хүрээнд шийдвэр гаргагчидтай харьцаж ажилладаг учраас бүтээгдэхүүн үйлчилгээ, менежментийн хувьд тодорхой зарчмуудыг баримтлан ажиллах мэргэшсэн институци болон хөгжиж байна.

Засгийн газрын хувьд мэдээллийг монополизм эрхтэйгээр эзэмшдэг, бүтцийн байгууллагуудаараа дамжуулан мэдээллийг дээрээс доош босоо тогтолцоогоор гаргуулан авах боломжтой байдаг бол парламентын хувьд ард түмний нийтлэг эрх ашгийн үүднээс илүү ардчилсан, бодит байдалд нийцсэн шийдвэр гаргах, Засгийн газраас өргөн барьсан хууль тогтоомжийг төслийг илүү хараат бус, хөндлөнгийн байдлаар хэлэлцэн шийдвэрлэх, гаргасан шийдвэрийнхээ хэрэгжилтэнд хяналт тавих хэрэгцээ шаардлага бий.

Иймд хууль тогтоох засаглал болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын харилцааны мөн чанарыг өөрчилж мэдээллийн тэнцвэртэй байдлыг хангах, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд бодитой хяналт тавих, олон нийтийн эрх ашигт нийцсэн практик ач холбогдол бүхий хууль, тогтоомжуудыг хэлэлцэн батлахын тулд парламентад шууд, шуурхай үйлчилгээ үзүүлэх чадамжтай өөрийн гэсэн мэргэшсэн судалгааны албаны итгэл даахуйц, найдвартай үйлчилгээ чухал юм. Парламентын чадавхийн илэрхийлэл нь мэдлэг, мэдээлэл дээр тулгуурлан шийдвэр гаргах тогтолцоог хэрхэн бүрдүүлсэнээс ихээхэн хамааралтай гэдгийг ардчилал өндөр хөгжсөн орнуудын жишиг, олон улсын байгууллагуудын судалгаа, зөвлөмжүүдээс харж болно.⁸⁸

Үндсэн хэсэг

Парламентад судалгаа, мэдээлэл зайлиггүй хэрэгцээтэй болох нь

1. Парламент болон Засгийн газрын хоорондын засаглалын мөн чанарыг хангаж, парламентын гишүүд гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудад зөв асуултууд тавьж, хараат бусаар шийдвэр гаргах боломжийг бүрдүүлэхийн тулд мэдээллийн хяналтыг тэнцвэржүүлэх, практик шалтгаанууд бий болсон. Учир нь:

- Гүйцэтгэх засаглал мэдээллийг монополизм эрхтэйгээр эзэмшдэг учир мэдээллийн хангамж, хяналтыг тэнцвэржүүлэх шаардлагатай болсон;
- Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын мэдээллийг авах, хуваалцах арга барил эрс ялгаатай. Гүйцэтгэх засаглалд мэдээллийг дээрээс доош босоо тогтолцоогоор авах боломжтой байдаг бол хууль тогтоох байгууллага аль болохоор иргэд, олон нийтийн санаа бодолд тулгуурласан хөндлөнгийн мэдээллийг олж авч илүү ардчилсан, бодит байдалд нийцсэн бодлого, шийдвэр гаргахыг зорьж байдаг.
- Зарим Гүйцэтгэх засаглал өөрт “ашигтай” хөтөлбөрүүдийг хууль тогтоох байгууллагад тулган батлуулах сонирхолтой байдаг бол хууль тогтоох байгууллагын хувьд аль болохоор альтернатив хувилбар гаргах, нийтийн эрх ашигт нийцсэн бодлого явуулах эрмэлзэлтэй.

2. Онолын болон суурь судалгааг хэрэглээний судалгаа болгон хувиргах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд ашиглах хэрэгцээ шаардлага бий болсон.

⁸⁸ Парламентын судалгааны албадад зориулан ОУПХ(IPU)болон ОУПНССХ (IFLA)-аас хамтран гаргасан зөвлөмж, 2013 он (албан бус орчуулга, УИХТГ, Судалгаа, мэдээлэл, лавлагааны алба, 2018 он)

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

Мэдлэг ба эрх мэдэлтний хооронд үл ойлголцох том ангал бий. Эрдэмтэн судлаачид хууль тогтоогчдын гаргаж байгаа шийдвэрийн үндэслэл, тэдэнд байгаа мэдээллийн чанарт сэтгэл хангалуун бус байдаг ба "...хууль тогтоогчид үеэ өнгөрөөсөн онол, мэдээллийг үндэслэж шийдвэр гаргадаг" гэж тэд үздэг бол хууль тогтоогчид эрдэмтэн судлаачид санаа бодлоо ойлгомжтой илэрхийлдэггүй, практик асуудлыг цаг хугацаанд нь шийдвэрлэх чадамжгүй, хэтэрхий их онолддог гэх шүүмж хэлдэг. Иймд эрдэмтэн судлаачид, тэдгээрийн судалгааг хууль тогтоогчдод ойртуулах, онолын судалгааг практик асуудлыг шийдвэрлэхэд нийцүүлэн ашиглах, мэдлэгт суурилсан шийдвэрийг парламентаар батлан гаргахад парламентын судалгааны алба чухал үүрэгтэй. Онолын судалгаа болон хэргэлээний судалгааны хооронд дараах ялгаа зааг бий.⁸⁹

Хэмжүүрүүд	Онолын судалгаа	Хэрэглээний судалгаа
Зорилго	Эцсийн үнэн	Асуудлыг шийдэх
Хамрах хүрээ	Нэг салбараар мэргэших	Олон салбарыг хамрах
Хугацаа	Нээлт хийх хүртэл	Шаардлага гарсан үед
Хэлбэр	Мэргэжлийн хэлээр	Товч, тодорхой, арга замыг тодорхойлсон
Орчин	Ганцаараа	Багаар

3. Парламентад "мэдээллийн зуучлагч" зайлшгүй шаардлагатай болсон. Парламентын судалгааны алба нь үйл ажиллагааны онцлогоосоо шалтгаалан бусдын судалгаа шинжилгээний ажлыг "зээлэх" буюу тэдгээрт тулгуурлан шуурхай байдлаар мэдээллийг дамжуулах үүрэг хүлээнэ. Өөрөөр хэлбэл, онолын болон нарийн мэргэжлийн концепци, хэллэгийг илүү ойлгомжтой хэлбэрт оруулах, хэрэгжүүлж болохуйц санаа болгон хувиргаж бодлогын үйл явцад тусгах, нийгмийн өмнө тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд эрдэмтэн судлаачдыг татан оролцуулж хууль тогтоогчидтой хэлэлцүүлэг өрнүүлэх шаардлага бий болдог. Парламентын судлаачдад "судалгаа зуучлагч"-ын хувьд, эрдэмтэн, судлаач болон хууль тогтоогчдын хүрээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн байх, тэдгээрийн аль алиных нь "хэл"-ээр ярьж, аль алиных нь итгэлийг хүлээсэн байх, эрдэмтэн, судлаачидтай сайн харилцаа тогтоож тэднийг бодлого боловсруулах үйл явцад татан оролцуулах, мэдээллийг ангилах, эрэмбэлэх, хураангуйлах, хялбаршуулах гэх мэт чадварыг эзэмшсэн байх ёстой гэсэн шаардлагууд тавигддаг.⁹⁰

УИХ-ын Тамгын газрын Судалгаа шинжилгээний төв (хэлтэс, алба) 2008 онд Тамгын газрын бүтцэд үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн цагаас хойш парламент судлалын хүрээнд бусад орнуудын парламентын судалгааны үйлчилгээний газруудын туршлагыг тогтмол судалж, бүтээгдэхүүн үйлчилгээний арга зүй, үйл ажиллагааны менежментээс нь суралцаар байна. Тухайлбал, парламентын ардчилал өндөр хөгжсөн, парламентын судалгааны үйлчилгээний жишгийн тогтоож буй АНУ-ын Конгрессийн судалгааны үйлчилгээний газар (CRS), БНСУ-ын Үндэсний ассамблейн судалгааны үйлчилгээний газар(NARS), Австралийн

⁸⁹ Парламентын судалгааны онцлог ба бодлогын шинжилгээний арга зүй, Ц. Норовдондог, 2012 он

⁹⁰ У. Робинсон, Ф. Мико, АНУ-ын Конгрессийн судалгааны албаны сургалтын гарын авлага, 2010 он

парламентын Номын сан-Судалгааны үйлчилгээний газруудтай хамтын ажиллагаа тогтоож парламентын судалгааны үйлчилгээний чиглэлээр бус нутгийн болон олон улсын сургалт, семинарт оролцох, газар дээр нь очиж туршлага судлах, сургагч багш урьж сургалт семинар хийх зэргээр хамтран ажилласан нь туршлага хуримтлуулах, цаашдын зорилгоо тодорхойлоход ихээхэн тустай байна. Мөн бусад орнуудын парламентын судалгааны албадын үйл ажиллагаа, эрх зүйн орчин, хөгжлийн чиг хандлагын талаар тогтмол судалгаа хийж, дотооддоо гарын авлага, зөвлөмжүүд гарган ашигласаар байна.

Судалгаанаас үзэхэд, парламентын үйл ажиллагаа хэр зэрэг үр дүнтэй байх нь ямар хэмжээний нөөц болон чадавхтай судалгааны албатай байхаас ихээхэн шалтгаалж байна. Нэг үгээр, улс төрөөс ангид, төвийг сахисан, хараат бус судалгааны газартай байх нь улс төрчдийн хувьд, хэлэлцэж буй асуудлаар шийдвэр гаргахад шаардагдах мэдээлэл судалгааг шуурхай олж авах, асуулт асууж зөвлөгөө авах, Засгийн газар болон лобби бүлгүүд, хэвлэл мэдээлэл, сошиалаас авч байгаа мэдээллийн үнэн зөв, бодитой эсэхийг нягтлан шалгаж, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаандаа ашиглах хамгийн аюулгүй газарт тооцогддог.

Сүүлийн үед парламентын судалгааны үйлчилгээний газрыг ямар зохион байгуулалтын бүтцийн хэлбэртэй байгуулах вэ, хэрхэн өргөжүүлэх вэ, бүтээгдэхүүн үйлчилгээний стандарт, менежментийг хэрхэн нэгдсэн удирдамжаар хангах вэ гэдэг асуудал бус нутгийн болон олон улсын парламентын судалгааны албадын уулзалтан дээр байнга яригддаг асуудал болсон. Улс орон бүрийн төлөөлөгчид өөр өөрийн хүндрэл бэрхшээл, сорилт, амжилтын түүхээсээ хуваалцаж, парламентын судалгаа шинжилгээний үйлчилгээг хөгжүүлэхэд анхаарч сайн туршлага бүхий орнуудын туршлагаас суралцах хүсэлтэй улс орон, хүмүүсийн тоо нэмэгдэж байгаа зэргээс үүдэн Олон Улсын Номын сангуудын холбоо(IFLA)-ны Парламентын Судалгаа-Номын сангийн асуудал хариуцсан байнгын хорооноос санаачлан дэлхийн улс орнуудын паламентын судалгааны үйлчилгээний газруудын туршлагыг нэгтгэн судалж, Олон улсын Парламентын холбоо (IPU)-той хамтран дэлхий нийтийн хэмжээнд парламентын судалгааны албаны үйлчилгээг нийтлэг зарчмын дагуу хөгжүүлэх удирдамж (зөвлөмж) боловсруулан гаргасан. Энэхүү зөвлөмж нь дэлхийн улс орон бүрт парламентын судалгааны албаа дэмжин хөгжүүлэх боломж олгох, үйл ажиллагааны зарчмуудыг тодорхойлж, бүтээгдэхүүн үйлчилгээний нийтлэг жишгийг тогтоох гарын авлага болон ашиглагдаж байна.⁹¹

Олон улсын экспертүүдийн дүгнэснээр, дэлхийн улс орнуудын парламентын судалгааны нэгжүүдийг харьцуулахад бүтэц, харьяалал, хүчин чадлаараа өөр өөр байна. Ардчилал өндөр хөгжсөн орнууд хэдэн арван жилийн туршлагатай, иж бүрэн үйлчилгээ үзүүлэх чадавхтай байгаа бол ардчилал шинээр хөгжиж буй орнуудын парламентын хувьд өөрийн гэсэн судалгааны нэгжээ байгуулах эрмэлзэлтэй ч нөөц бололцоо муу, эсхүл ардчилалын гажуудлаас үүдэн тодорхой хүндрэл бэрхшээл, сорилтуудтай тулгарсаар байна. Сайн судалгааны албатай байх эсэх нь төсөв санхүүгийн хүрэлцээнээс гадна тухайн орны парламентын хөгжил төлөвшил, улс төрчдийн хүсэл зоригоос ихээхэн шалтгаалж байна хэмээн уг судалгааны тайланд дүгнэсэн байна.

Парламентын судалгааны нэгж хэвийн үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах нөхцлийг бүрдүүлэ

Парламентын судалгааны алба нь бүтээгдэхүүн, үйлчилгээгээрээ дамжуулан парламентын олонхи болон цөөнхөд ижил тэгш үйлчилгээ үзүүлэх

⁹¹ Guidelines for Parliamentary Research services, 2013, <https://www.ifla.org/publications/node/9759>

бөгөөд улс төрийн нөлөөнд автахгүй, тэнцвэртэй, хэтийн төлөвийг харсан судалгаа шинжилгээгээр хангах зарчмыг барьж ажиллах шаардлагатай. Парламентын судалгааны албаны объектив, төвийг сахисан ажил үйлчилгээ, аливаа асуудалд хариулахад бэлэн, хамгийн сайн мэдлэг, ур чадвар дээр тулгуурласан, нууцыг хадгалах, улс төрийн зөв дүгнэлт, үнэлэмжтэй байх, цаг хугацаандаа багтсан байх, парламентын зорилгыг биелүүлэхийн төлөө ажиллах гэх мэтийн шаардлагуудад нийцсэн үйлчилгээ нь албаны нэр хүнд, үнэлэмжийг бий болгоод зогсохгүй бусад судалгааны байгууллагуудаас ялгарах онцлог нь болж байдаг. Түүнчлэн хууль тогтоогчдын итгэлийг хүлээж, тэдний анхаарлын төвд байхын тулд бусад мэдээллийн эх үүсвэрүүдтэй байнгын өрсөлдөөнд байх шаардлагатай болдог ба гагцхүү парламентад ойр ажилладаг, түүний онцлогыг мэддэг байдал нь энэ өрсөлдөөнд давуу тал нь болж байдаг.

Парламентын судалгааны албаны хэвийн үйл ажиллагааг хангах хүрээнд **байгууллагын тогтвортой байдлыг хангах, үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах нөхцлийг бүрдүүлэх** асуудлыг чухалчлан авч үзэх шаардлагатай

1/ Байгууллагын тогтвортой байдлыг хангах хүрээнд, хамгийн чухал нь парламентын судалгааны нэгжийг хэрхэн байгуулах, харьяалал, бүтэц, байршлыг хэрхэн зөв тогтоох асуудал юм. Бусад орнуудын туршлагаас үзэхэд, улс орон бүр байгаа нөөц бололцоондоо тохируулан харьяалал, байршлын ялгаатай загваруудыг бий болгосон байна.⁹² Эдгээрээс хамгийн нийтлэг загварууд нь:

- (1) Парламентын номын сантай нэгдмэл судалгааны нэгж,
- (2) Хуулийн хэлтэс (Байнгын хороод)-ий түшиглэсэн судалгааны нэгж,
- (3) Бие даасан судалгааны нэгж

Парламентын номын сантай нэгдмэл судалгааны нэгж Парламентын номын сан, эсхүл мэдээллийн төвийг өргөжүүлж парламентын судалгааны нэгж байгуулах нь их түгээмэл байдаг. Эдгээр төвүүд нь парламентын бичиг баримтуудыг хадгалж, парламентын гишүүдийг мэдээллээр хангаж байдаг учраас судалгааны нэгжийг байгуулахад ихээхэн дөхөм болдог байна. Номын сангаас парламентын гишүүд, ажилтнууд зарим тохиолдолд судлаачдад маш цэгцтэй байдлаар ном зүйн, архивын, хуулийн, статистикийн тоо баримт мэдээллийг цуглуулж олж өгөх шаардлага гардаг. Судалгааны нэгжийг номын сантай нэгтгэснээр судлаачид номын сангийн мэдээллийг шууд авч ашиглах боломжтой. Парламентын гишүүд тодорхой сэдвээр мэдээлэл цуглуулах хүсэлт тавьсан тохиолдолд номын санчид мэдээллийг маш богино хугацаанд олж өгөхөд анхаардаг бол судлаачид уг мэдээлэлд тулгуурлан дүн шинжилгээ хийхэд голлон анхаардагаараа давуу талтай. Үндэсний хэмжээний томоохон номын сангийн бааз дээрээ тулгуурлан хөгжсөн АНУ, БНСУ, Австрали зэрэг орнуудын парламентын судалгааны үйлчилгээний газрууд энэ тогтолцооны сонгодог загварууд юм. Эдгээр орнууд парламентын судалгааны албаны сонгодог жишгийг тогтоож, үлгэр жишээ болж байгаа тул сүүлийн үед парламентын судалгааны албадын хөгжил энэ чигт тэмүүлж байна. Хуулийн хэлтэс (Байнгын хороо)-г түшиглэсэн судалгааны нэгж Зарим парламент Хуулийн хэлтэс болон Байнгын хороодын ажилтнуудынхаа чиг үүрэгт судалгааны ажлыг нэмж оруулдаг. Энэ загвар нь парламентын үйл ажиллагаатай илүү уялдаатай ажиллах боломжийг олгодог ч гэлээ чуулган, байнгын хорооны хуралдааныг цаг хугацаанд нь үр дүнтэй явуулах ажил үүргийн хуваариас

⁹² Guidelines for Parliamentary Research services, 2013, <https://www.ifla.org/publications/node/9759>

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

шалтгаалан ажилтнуудын судалгаа шинжилгээнд зарцуулах цаг зав хязгаарлагдмал байдаг. Гэвч Байнгын хороодын ажилтнуудын ур чадвар судлаачдынхаас ялгаатай байхаас гадна парламентын гишүүдийн зүгээс тухайн судалгааны найдвартай байдал, чанарыг судалгааны ажлыг боловсруулсан ажилтны мэдлэг, мэргэшил, арга зүйн ур чадварт төдийлөн итгэл үзүүлдэггүй, мөн түүнчлэн Байнгын хороод нь парламентын улс төрийн бүтцийн нэгж учраас судалгааны хараат бус байдал алдагдах зэрэг хүндрэлүүд гардаг учраас энэ бүтцийн загварыг төдийлөн оновчтой биш гэж үздэг.

Бие даасан судалгааны нэгж Зарим парламентууд парламентад шууд ажлаа тайлагнадаг тусдаа бие даасан судалгааны нэгжтэй байхыг илүүд үздэг байна. Ийм зохион байгуулалт 2 янзын хэлбэртэй байж болдог:

(1) Тамгын газартай ижил статустай парламентад шууд үйлчилгээ үзүүлэх бие даасан судалгааны үйлчилгээний газар;

(2) Тамгын газрын бүтцэд бие даасан нэгжийн статустай судалгааны үйлчилгээний газар

Судалгаанаас үзэхэд, төсөв хөрөнгө зарцуулах боломжтой орнуудын хувьд харьцангуй том судалгааны нэгж болон ажил үйлчилгээг санхүүжүүлэх боломжтой байгаа бөгөөд энэ тохиолдолд илүү иж бүрэн, олон төрлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ үзүүлэх боломж бүрддэг. Нөөц боломж багатай парламентын нэгжүүдийн хувьд чанартай цөөн тооны бүтээгдэхүүн, үйлчилгээнд төвлөрч ажиллахыг зөвлөдөг. Парламентын судалгааны нэгж байгуулахын тулд юуны өмнө бүтцийн загварыг зөв сонгох, төсөв хөрөнгийг хангалттай хуваарилах, байгууллагын дэмжлэгийг чухалчлах, удирдлагын найдвартай байдлыг хангах асуудал чухал юм. Явцуу, эсхүл бодит боломжоос хэтрүүлэн тодорхойлсон бүтэц, боломжит нөөц боломжоос хэт давсан өргөн хүрээний чиг үүрэг амжилтанд хүргэхгүй гэдгийг бусад орнуудын туршлага харуулж байна.

Парламентын зарим гишүүд ярвигтай, ээдрээтэй асуудлаар илүү нарийвчилсан гүн гүнзгий дүн шинжилгээ хийлгэх хүсэлтэй байдаг бол дийлэнхи нь хураангуй, товч мэдээллийг цаг тухайд нь авахыг илүүд үздэг. Нөөц бололцоо хязгаарлагдмал, цаг хугацаа давчуу байхад үйл ажиллагаагаа хэрхэн зөв зохион байгуулах нь хүний нөөц, үйл ажиллагааны зохион байгуулалтаас ихээхэн хамаарна. Парламентын судалгааны нэгжийг хэвийн, тогтвортой ажиллахад дараах нөхцлүүдийг бүрдүүлэх шаардлагатай гэж үздэг. Үүнд:

- Судалгааны нэгжийг хэрхэн ажиллуулахаа тодорхойлох (боломжит үйлчилгээний цар хүрээ болон хүлээлтийг зохицуулах журам гаргах, парламентын гишүүдийн эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн үйлчилгээ үзүүлж чадахуйц ерөнхий болон тусгайлсан мэргэжилтэй хүний нөөцийн чадавх бүрдүүлэх, цахимаар болон биет байдлаар судалгааны мэдээллийг гишүүдэд хүргэх техникийн боломж бүрдүүлэх, судлаачид судалгаанд ашиглах тоо баримт, нарийвчилсан мэдээллээр хангагдах боломж бүрдүүлэх, парламентын номын санг судалгааны үйл ажиллагааг дэмжих, мэдээллийн сан бүрдүүлэх, мэдээллийг түргэн шуурхай олж авах гол цэг болгон ашиглах.. гэх мэт)
- Харилцан ашигтай хамтын ажиллагаа бий болгох (үндэсний болон их дээд сургуулиудын номын сан, бодлого судлалын хүрээлэнгүүд, олон улсын болон бүс нутгийн судалгааны байгууллагууд, бодлогын асуудлаар гишүүдэд дэмжлэг үзүүлж чадахуйц байгууллага, шинжээчидтэй хамтран ажиллах, редактор, график дизайнер, шаардлагатай бусад мэргэжилтнүүдээс зөвлөгөө авах.. гэх мэт)
- Парламентын гишүүдтэй ойр ажиллаж судалгааны хэрэгцээг нь хэрхэн хангаж байгаа талаар тайлагнах (гишүүдийн судалгааны хэрэгцээг хэрхэн

хангаж байгаа тухайгаа тайлбарлан ойлгуулж байх, Байнгын хороод, намын бүлгүүд, захиалагч гишүүнд ажлаа тайлагнах, албан бус уулзалт хийж байх.. гэх мэт)

2/ Үйл ажиллагаа явуулахад шаардагдах нөхцлийг бүрдүүлэх хүрээнд, Номын сан, архив зэрэг мэдээллийн санд нэвтрэх боломжийг сайтар бүрдүүлсэн, судалгаа боловсруулалтын ажилд шаардагдах төсөв санхүү, худалдан авалтыг шийдвэрлэсэн, мөн мэдээллийн ажилтнуудтай харьцаж ажиллах боломжийг зохистой бүрдүүлж, уялдаа холбоог хангах парламентын судалгааны албаны үйл ажиллагаа үр дүнд нөлөөтэй.

Парламентын судалгааны нэгжийн бүтэц, чиг үүргийг хүрэхийг зорьж буй зорилготой нь уялдуулан тодорхойлох нь зохистой гэж үздэг. Чиг үүргээ тодорхой болгосноор шаардагдах нөөц бололцоогоо зөв тодорхойлох, хүлээлтэнд хүрч үйлчлэх бодит нөхцөл бүрдэнэ. Яваандаа парламентын гишүүд судалгааны үнэ цэнийг ойлгож, дэмжлэг үзүүлэх хүсэлтэй болсоноор үйл ажиллагааны хүрээгээ тэлэх нь практикт элбэг байх тул эхний ээлжинд судалгааны хэрэглээг төлөвшүүлэх, гишүүдтэй ойр дотно хамтран ажиллаж судалгааны ач холбогдлыг ойлгуулах итгэл даасан хамтын ажиллагаа чухал гэдгийг олон улсын практик харуулж байна. Парламентын судалгааны нэгж үйл ажиллагаагаа хэвийн явуулахад дараах нөхцөлүүд шаардагдана. Үүнд:

1/ Судалгаа шинжилгээ, мэдээлэл лавлагааны үйлчилгээг шуурхай үзүүлэх хүрээнд:

- Судалгааны нэгж парламентын бүх гишүүдэд тэгш, ялгамжгүй үйлчилж байгаа эсэх, улс төрөөс ангид зөв үнэлэмж дүгнэлттэй мэдээллийг тэнцвэртэй хүргэж байгаа эсэхэд хяналт тавьж, зөв удирдлагаар хангах
- Судалгаа шинжилгээний ажилд шаардагдах төсвийг хангалттай хуваарилах
- Судлаачдын тодорхой буюу тусгай мэдээлэл олж авах, танилцах, Засгийн газрын мэдээллийн санд чөлөөтэй нэвтрэх эрхийг хуулиар зохицуулах
- Судалгааны нэгжийг улс төрийн нам, удирдлагын нөлөөллөөс ангид байлгахын тулд ажилтнуудыг төрийн албан хаагчийн эрх зүйн баталгаагаар хангаж, сонгон шалгаруулалтыг ил тод явуулах
- Олон талын мэргэшил, ур чадвар бүхий ажилтнуудаар баг бүрдүүлж, ажлын бүтээмжийг тогтвортой байлгах
- Парламентын номын сан болон судалгааны мэдээллийн эх үүсвэрүүдийг дижитал хэлбэрт шилжүүлж, цахим мэдээллийн сан бүрдүүлэх, Засгийн газар болон бусад судалгааны байгууллага, номын сангуудтай мэдээлэл хуваалцах, дотоод файлын зохицуулалтын систем бий болгох, мэдээллийн менежмент хийх

2/ Судалгааны албаны эрх зүйн байдлыг тодорхойлох, бүтээгдэхүүн үйлчилгээ, үйл ажиллагааны хүрээ, зарчим, зохион байгуулалт, хориглох болон зөвшөөрөгдөх үйл ажиллагаа зэргийг нарийвчлан журамлах хүрээнд:

- Тухайн нэгжийн үйл ажиллагаа зөвхөн парламентын үйл ажиллагааг дэмжихэд зориулагдах
- Парламентын гишүүд болон тэдний гэр бүл, гишүүний зөвлөх, туслах зэрэг хүмүүсийн боловсролын болон эрдмийн ажилд дэмжлэг үзүүлэхгүй
- Парламентын гишүүдэд хувийн санхүүгийн, эрүүл мэндийн, улс төрийн болон хуулийн зөвлөгөө өгөхгүй
- Зөвхөн парламентын гишүүн хууль санаачлах, хэлэлцэх, хууль болон төсөв батлах, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавихтай холбоотой судалгаа, мэдээлэл, дүн шинжилгээний үйлчилгээ

үзүүлнэ гэх мэт асуудлуудыг тодорхой болгож, парламентын гишүүдэд үзүүлэх үйлчилгээ болон харилцааны хэм хэмжээг тодорхой болгоно.

2012 онд УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны төвөөс хийсэн судалгаанд хамрагдсан 42 орноос 22 оронд парламентын судалгааны албаны эрх зүйн байдлыг тусгайлан хуулиар зохицуулсан байна. Тухайлбал, АНУ-д “Бүтэц зохион байгуулалтын тухай” хуулиар, Австралид “Парламентын үйлчилгээний тухай” хуулиар, БНСУ-д “Үндэсний ассамблейн тухай” хуулиар, бусад орнуудад парламентын дэгийн тухай хууль болон зөвлөх үйлчилгээний хууль, холбогдох дүрэм, журмаар зохицуулсан байдаг.

УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны шинжилгээний албанаас дэлхийн бусад орнуудын парламентын судалгааны албадын бүтэц, харьяалал, үйл ажиллагааны эрх зүйн орчны талаар тогтмол судалгаа хийж, туршлага судалж ирсэн бөгөөд 2012 онд хийсэн судалгаагаар, дэлхийн 42 орны парламентын судалгааны нэгжүүдээс 35 нь буюу 83% парламентын ажлын албаны дотоод бүтцэд бие даасан нэгжийн статустай, харин 7 нь буюу 17% парламентын ажлын албатай ижил статустай байна.

Монгол Улсын туршлага, сургамж

Монгол Улсын парламентын судалгааны алба хөгжил, төлөвшлийнхөө явцад олон бэрхшээл, сорилтуудтай тулгарч байсан. 1990 оноос хойш УИХ-д судалгаа, мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлж ирсэн байгууллага (нэгж)-ын статус, харьяалал, бүтэц, орон тоо хэрхэн өөрчлөгдсөнийг судалгаагаар харуулбал:

- 1990 оноос хойшхи төр-нийгмийн харилцааны шилжилтийн үед нийгмийн харилцааны олон талт, ээдрээтэй асуудлыг төрийн бодлогын түвшинд олон талаас нь нухацтай авч үзэхийн тулд Засгийн газрын дэргэд Төрийн бодлого, нийгмийн асуудал судлах төвийг анх цөөн орон тоотой үүсгэн байгуулсан ба 1991 онд Төр, нийгэм судлалын академи болгож өргөтгөсөн. Мөн 1990 оноос хойш Улсын Бага Хурлын Тамгын газрын бүтцэд Шинжилгээ, лавламжийн хэсэг ажиллах болсноор Монгол Улсад парламентын судалгааны албаны үндэс суурь тавигдсан түүхтэй.
- Улсын Их Хурлын 1994 оны 01 дүгээр сарын 14-ний өдрийн 15 тоот тогтоолоор Төр, нийгэм судлалын академийн эрдэм шинжилгээ, судалгааны хэсгийг түшиглэн Улсын Их Хурлын дэргэд Судалгааны төв байгуулахаар шийдвэрлэсэн бөгөөд нийт 16 орон тоотой ажиллаж байгаад 1996 онд УИХ-ын тогтоолоор татан буулгасан.
- 1996 оноос УИХ-ын Тамгын газрын бүтцэд, Хуулийн хэлтсийн харьяанд Мэдээлэл, судалгаа, лавламжийн алба байгуулан ажиллуулсан ба тус алба нь судалгааны хэсэг, номын сан, архив, компьютер программын хэсэгтэй 10-аад орон тоотой нэгж байсан бөгөөд 2000 оны сонгуулийн дараа судалгаа хийх чадавхи хангалтгүй гэх шалтгаанаар татан буугдсан.
- 2000 оноос эхлэн УИХ-ын хэрэгцээт судалгааг ШУА-ийн харьяа эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгүүдэд захиалж хийлгэх тогтолцоог туршиж үзсэн байна. 2002-2005 онд ШУТС-ийн санхүүжилтээр УИХ-ын Байнгын хороодын захиалгаар ердөө 7 судалгааны ажлыг эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгүүдээр хийлгэсэн байх ба захиалж хийлгэсэн судалгаанууд нь дунджаар 2-3 жилийн хугацаанд гүйцэтгэсэн суурь болон онолын шинжтэй судалгаанууд байсан байна. УИХ-ын хэрэгцээт судалгааг эрдэм шинжилгээ,

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

судалгааны хүрээлэнгээр захиалж хийлгэх нь төсөв хөрөнгө их шаардах өртөг өндөртэй, УИХ-аар хэлэлцэх асуудлын мөчлөгтэй уялдахгүй цаг хугацаа их алдах, шинжлэх ухааны үг хэллэгтэй онолын болон академик шинжтэй судалгаа байсан учраас УИХ-ын хэрэгцээнд нийцэхгүй байна гэж тухайн үеийн Байнгын хороодын дарга нар дүгнэсэн байна.

- 2003 онд Улсын ИХ Хурал өөрийн гэсэн бодлого судлалын институцитай байх нь зүйтэй гэж үзэн УИХ-ын дэргэд Бодлогын шинжилгээний төвийг байгуулжээ. Тус төв нь нийт 17 орон тоотой, Байнгын хороодын захиалгат судалгааны орлого болон үйл ажиллагааны бусад эх үүсвэрээр санхүүжих төлөвлөгөөтэй байсан боловч 2003-2008 оны хооронд УИХ-ын Байнгын хороодын захиалгаар ердөө 16 судалгааны ажлыг хийлгэсэн байдаг. Тус төвд хийсэн судалгааны ажлууд мөн ялгаагүй суурь судалгааны шинжтэй, төсөв хөрөнгө их шаардах боловч урт хугацаанд хийгдэж цаг хугацааны хувьд мэдээллийн ач холбогдлоо алдаж байсан тул УИХ-ын хэрэгцээнд төдийлөн нийцсэн үйлчилгээ болж чадаагүй байна. Нөгөө талаас Байнгын хороод төсвөөсөө мөнгө гаргаж судалгаа хийлгэх сонирхол багатай байсан тул санхүүгийн хувьд бие даах боломжгүй, байршил, харьяалалаасаа шалтгаалан УИХ-д шууд, шуурхай үйлчилгээ үзүүлэх боломжгүй байжээ. Иймд 2008 оны сонгуулийн өмнө УИХ-аас татан буулгах шийдвэр гаргаж, УИХ-ын судалгаа мэдээллийн хэрэгцээг хангаж чадахуйц, шууд, шуурхай үйлчилгээтэй судалгаа шинжилгээний нэгжийг байгуулахыг зорьжээ.
- 2008 онд Тамгын газрын бүтцэд Судалгаа шинжилгээ олон нийттэй харилцах төвийг Судалгаа, Номын сангийн албатай байгуулж, Ерөнхий Нарийн бичгийн даргад шууд харьяалуулсан. Судалгааны алба-28, Номын сан 4, нийт 32 орон тоотой байгуулсан ба тус төв нь өмнөх судалгааны нэгжүүдийг бодоход бусад орнуудын сайн жишигт нийцсэн үйл ажиллагаа явуулахын тулд өргөн далайцтай үйл ажиллагаа явуулж эхэлсэн.
- 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн дараа Судалгааны төвийг Судалгаа шинжилгээний хэлтэс болгон өөрчилж, Судалгаа, Номын сан, Архивын бүтэцтэй болгож судлаачийн орон тоог 13 болгож цөөрүүлсэн.
- 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн дараах бүтцийн өөрчлөлтөөр хэлтсийг татан буулгаж, Тамгын газрын Мэдээлэл хяналт шинжилгээ, үнэлгээний хэлтсийн харьяа Судалгаа мэдээлэл, лавлагааны алба болгон өөрчлөн зохион байгуулж, судлаачийн орон тоог 10 болгон бууруулж, Хууль зүйн үйлчилгээ эрхэлсэн Нарийн бичгийн даргад харьяалуулсан.
- 2019 оноос УИХ-ын дарга Г.Занданшатарын санаачлагаар тус албыг өргөжүүлэн Парламентын Судалгааны хүрээлэн болгосон бөгөөд одоо судалгааны алба, Номын сангийн бүтэцтэй, нийт 31 орон тоотой ажиллаж байна.

2009 оноос хойш УИХ-д судалгаа, мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлж ирсэн УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны нэгжүүд харьцангуй идэвхитэй, олон улсын жишиг болон УИХ-ын эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн үйлчилгээ үзүүлэхийг зорин ажиллаж ирсэн бөгөөд УИХ-ын судалгаа, мэдээллийн эрэлт хэрэгцээ, түүний хангамж өссөн үзүүлэлттэй байна. Статистикаас үзвэл, 2009-2020 онд Судалгааны төв (хэлтэс, алба, хүрээлэн)-өөс УИХ-ын гишүүд, Байнгын хороод, Хуулийн төслийн ажлын хэсэг болон Тамгын газрын захиалгаар 1000 гаруй судалгааны бүтээгдэхүүн

боловсруулан гаргаж судалгааны мэдээллийн сан бүрдүүлсэнээс гадна судалгааны цуврал эмхэтгэл, УИХ-ын ээлжит болон ээлжит бус чуулганы эмхэтгэл, ном, товхимол гарын авлага гаргах, эрдэм шинжилгээ-онол практикийн хурал зохион байгуулах, УИХ-ын тайлан мэдээг эмхэтгэн гаргах зэргээр уян хатан, шуурхай ажиллаж байна. Хэдийгээр Тамгын газрын бүтцийн өөрчлөлтөөр судалгааны албаны статус буурч, орон тоо жилээс жилд буурч байсан ч гэсэн энэ хугацаанд ажилласан судалгааны албаны ачаалал даах чадвар өндөр, нэгжийн харьяалал болон чиг үүрэг харьцангуй тогтвортой хадгалагдаж ирсэнтэй холбоотой. Сүүлийн үеийн хандлагаас үзэхэд, УИХ-ын гишүүдийн зүгээс судалгааны нэгжийн үүрэг роль, ач холбогдлыг ойлгох, дэмжих тал дээр ахиц гарч байна. Гишүүдийн зүгээс гадны судалгааны байгууллагаар судалгаа хийлгэснээс илүү хэмнэлттэй, найдвартай, шуурхай үйлчилгээг хэрэгцээтэй цаг хугацаанд багтаан авч болох юм байна гэсэн итгэл үнэмшилтэй болсоноос гадна хууль тогтоох үйл ажиллагаан дахь судалгаа, мэдээллийн ашиглалт сайжирч, судалгааны захиалга, олон нэр төрлийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний эрэлт хэрэгцээ өсч байгаа тул цаашид тус албыг улам бүр өргөжүүлж олон улсын стандартад нийцсэн үйлчилгээ үзүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх хэрэгцээ шаардлага байна гэж үзэж байна.

Дүгнэлт:

УИХ-ын Судалгааны алба нь өнгөрсөн 30 жилийн хугацаанд бүтэц, харьяалал тогтворгүй, хэвийн үйл ажиллагаа явуулах нөхцөл болон чадавх бүрдээгүйн улмаас төлөвшил хөгжлийн алдаатай оноотой урт замыг туулж ирсэн байна. Өнгөрсөн хугацаанд УИХ-ын Судалгааны алба дэлхий дээр парламентын судалгааны алба байгуулж ирсэн бүтцийн бүх загваруудыг туршиж үзсэн. Судалгааны нэгжийн харьяалалыг УИХ-ын дэргэд, Тамгын газрын бүтцэд гэх мэтчилэн байгуулсан, татан буулгасан тохиолдол бүрийн цаана УИХ-ын гишүүд судалгаа мэдээллийн үйлчилгээнд сэтгэл ханамжгүй, хэрэглээ болгон төлөвшүүлж чадаагүй учраас ач холбогдлыг нь ойлгох, дэмжих тал дээр санаачлагагүй байсан нь харагддаг. Мэдээж хэрэг ийм байдал үүсэхэд нөлөөлсөн хэд хэдэн шалтгаан бий. Тухайлбал: 1) судалгааны нэгжийн бүтэц, харьяалалыг зөв тогтоож эрх зүйн байдлыг хуулиар баталгаажуулаагүй 2) төсөв санхүү, удирдлага зохион байгуулалт, хүний нөөц хангалтгүй 3) УИХ-д шууд, шуурхай үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардагдах нөхцлийг бүрдүүлээгүй ... гэх мэт.

Гэвч 2000-аад оны эхээр НҮБХХ-ийн төслийн хүрээнд УИХ, түүний Тамгын газрын үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийж хууль тогтоох үйл ажиллагаанд судалгаа шинжилгээний нэгжийн үүрэг роль маш чухал гэдгийг зөвлөж, УИХ-ын Стратеги төлөвлөгөөнд судалгааны нэгж (хүрээлэн) байгуулах асуудлыг тусгаж өгсөнөөс хойш энэ чиглэлд нэлээд ахиц дэвшил гарсан. Ялангуяа 2008 онд УИХ-ын Тамгын газрын бүтцэд байгуулсан Судалгааны төв (СШОНХ) цаг үеийн шаардлага, УИХ-ын эрэлт хэрэгцээнд нийцсэн байдлаар эрчимтэй ажиллаж эхэлсэнээс хойш УИХ-ын гишүүдийн судалгааны нэгжийн ач холбогдлыг ойлгож, үйл ажиллагаа нь жигдрэх талдаа болсон байна.

Зөвлөмж:

УИХ-ын судалгаа, шинжилгээний нэгжийг олон улсын жишигт нийцүүлэн үр ашигтай, тогтвортой ажиллуулахын тулд дараах асуудлуудыг анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна. Үүнд:

- 1) Судалгааны нэгжийн бүтэц, харьяалал, нэршлийг оновчтой болгох. Номын сантай нэгдмэл одоогийн бүтэц, харьяалал нь төсөв санхүүгийн нөөц боломж, парламентад шууд, шуурхай үйлчилгээ үзүүлэх, Тамгын газрын

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

- бусад, хэлтэс нэгжүүдтэй үйл ажиллагаагаа уялдуулах, байгууллагын дэмжлэг авч УИХ-д хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц хэмжээнд олон төрлийн бүтээгдэхүүн үйлчилгээг боловсруулан гаргахад харьцангуй оновчтой бүтэц хэмээн харж байна. Анхаарах асуудал нь нэгжийн нэршлийг “ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГААНЫ ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ ГАЗАР” хэмээн өөрчлөх.
- 2) Улс төрийн болон удирдлагын нөлөөллөөс ангид, бие даасан, тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх. Судалгааны үйлчилгээг хэвийн явуулахад Засгийн газрын болон бусад судалгаа, мэдээллийн эх үүсвэрүүдтэй хамтарч ажиллах, хараат бус бие даасан үйл ажиллагаа явуулах зэрэг тусгай нөхцлүүд шаардагдах тул эрх зүйн байдлыг хуулиар тодорхойлох, судалгааны үйлчилгээ үзүүлэх дүрэм, журам, процедурыг тодорхой болгох.
 - 3) Төсөв санхүү, хүний нөөц, техник хангамж, судалгааны хангамж, нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх
 - 4) УИХ-ын гишүүд, Байнгын хороод (захиалагчид)-той эргэх холбоотой ажиллах, тайлагнах механизмыг бүрдүүлэх.
 - 5) Ажилтнуудад тавигдах мэргэшил, ур чадварын шаардлагыг өндрөөр тогтоож ажлын онцлогт дүйцсэн цалин хөлс, урамшууллын механизмыг бүрдүүлэх.
 - 6) Үйл ажиллагааг нь олон улсын парламентын судалгааны албадын нийтлэг жишгийн дагуу зохион байгуулах, чадавх бэхжүүлэхэд чиглэсэн дэмжлэг тусалцаа үзүүлэх, тусгайлсан төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх.

НОМ ЗҮЙ:

1. У.Робинсон, Ф.Мико, Ц.Норовдондог “Парламентын судалгааны онцлог ба бодлогын шинжилгээний арга зүй”, 2010 он
2. Ц.Норовдондог “УИХ-ын Тамгын газрын Судалгааны албанд судалгааны ажил гүйцэтгэх арга зүйн зөвлөмж”, 2017 он
3. Ц.Норовдондог “Парламентын судалгааны албаны үйл ажиллагаа ба эрх зүйн орчны гарын авлага”, 2018 он
4. ННФ, “Үр нөлөө бүхий бодлогын баримт бичиг боловсруулах нь” гарын авлага, 2002 он
5. Парламентын судалгааны албадад зориулан Олон Улсын Парламентын холбоо (IPU), Олон Улсын Номын сангуудын холбоо (IFLAI)-ноос хамтран гаргасан зөвлөмж, 2013 он
6. Ц.Норовдондог “Хууль тогтоох байгууллагын судалгаа, мэдээллийн хангамж ба парламентын судалгааны албаны үүрэг роль: УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны албаны жишээн дээр”, 2019 он
7. Ц.Болормаа, Г.Билгээ “Зарим орны парламентын судалгааны нэгжийн талаарх мэдээлэл”, 2012, УИХТГ-ын Судалгааны эмхэтгэл, 2012 он
8. Ц.Норовдондог, Д.Жигваагүнсэл, Р.Нургүл нар “Гадаадын зарим орны парламентын судалгааны албаны үйл ажиллагаа, эрх зүйн зохицуулалт”, УИХТГ-ын судалгааны эмхэтгэл, 2018 он
9. Ц.Норовдондог “УИХ-ын Судалгааны нэгжийг өргөтгөн зохион байгуулах саналын төлөвлөгөө”, 2018 он



Судлаач Л.Галбаатар
Монголын Хуульчдын холбооны
Удирдах зөвлөлийн гишүүн

Л.Галбаатар нь МУИС-ийн ХЗС-ийг 2011 онд олон улсын эрх зүйч мэргэжлээр төгссөн. 2014 онд Сингапур улсын Оюуны өмчийн академид оюуны өмчийн эрх зүй, 2017 онд ОХУ-ын Үндэсний судалгааны их сургуулийн Мэдээллийн технологи, оюуны өмчийн олон улсын лабораторид цахим эрх зүйн чиглэлээр тус тус суралцаж, төгссөн. Цахим эрх зүйн чиглэлээр 4 ном, 21 өгүүлэл, Үндсэн хуулийн эрх зүйн чиглэлээр 44 өгүүлэл, нийтлэл хэвлүүлжээ. Түүний эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд Web of Science, Scopus зэрэг эрдэм шинжилгээний тэргүүлэх мэдээллийн санд бүртгэлтэй.

Тэрээр 2019 оноос Монголын Хуульчдын холбооны Удирдах зөвлөлийн гишүүн, 2020 оноос Монгол Улсын Шүүхийн ёс зүйн хорооны гишүүнээр ажиллаж байна.

ЦАХИМ ПАРЛАМЕНТ: ЗАРЧИМ, СТРАТЕГИ

E-Parliament: Principles and Strategies

Abstract: This article introduces the concept of digital transformation in public services based on relevant legislation and policy documents. It also identified the need for e-participation in the legislature or parliament. In this regard, some parliamentary digital services were presented in some countries with “very high” rates of e-participation. Based on this, a way to further improve e-services in the Parliament of Mongolia was proposed.

Key words: digital transformation; Parliament's Digital Strategy; e-participation; digital service.

Хураангуй: Энэхүү өгүүлэлд төрийн үйлчилгээн дэх цахим шилжилтийн талаарх үзэл баримтлалыг холбогдох хууль тогтоомж, бодлогын баримт бичигт үндэслэн танилцуулж, хууль тогтоох байгууллага буюу парламентын үйл ажиллагаанд иргэдийн цахим оролцоог хангах шаардлагыг тодорхойлов. Энэ хүрээнд иргэдийн цахим оролцоогоор “маш өндөр” үзүүлэлт бүхий зарим оронд парламентад хэрхэн цахим шилжилт хийж буй сайн туршлагыг Монгол Улсын Их Хурлын цахим шилжилтийн хамт харьцуулан судалж, парламент дахь цахим үйлчилгээнд баримтлах зарчим, зорилтыг тодорхойлов.

Нэг. Төрийн үйлчилгээн дэх цахим шилжилтийн талаарх үзэл баримтлал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1-т “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ” гэж заасан. Түүнчлэн, Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.3.2.1-т “Иргэдэд адил тэгш, хүртээмжтэй үйлчилдэг, ил тод, хариуцлагатай төрийн албыг бэхжүүлж, төрийн албыг мэргэшсэн, чадварлаг хүмүүсээр бүрдүүлэх бодлого баримтална. Цахим засгийг хөгжүүлэх замаар төрийн алба, үйлчилгээг иргэндээ хандсан, үр нөлөөтэй, шуурхай, хэмнэлттэй болгоно” гэж, 3.6.4.3-т “...Төрийн мэдээллийн нээлттэй нөөцийг бүрдүүлэх ажиллагааг эрчимжүүлж, тэдгээрийг цахим засгийн үйлчилгээнд үр нөлөөтэй ашиглах боломжийг бүрдүүлнэ” гэж тус тус заасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 5.3 дахь зорилтод “Хүний хөгжлийг дэмжсэн, үр дүн, үр нөлөөтэй цахим засаглалыг төлөвшүүлнэ” гэж заасан. Энэхүү зорилтыг 3 үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх бөгөөд түүний хүрээнд нийт 14 үйл ажиллагааг тусгажээ.

Хүснэгт 1. Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тусгасан цахим засаглалыг хөгжүүлэх зорилт ба түүний үе шат, хүрэх үр дүн

Үе шат	Хүрэх үр дүн
I үе шат (2021-2030): Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангасан, үр дүнтэй цахим засаглалын бодлогын	1.Цахим засаглалыг хөгжүүлэх эрх зүйн орчин бүрдэж, хүн амыг өндөр хурдны интернэтийн сүлжээнд холбоно. 2.Цахим мэдээллийн нэгдсэн сан, дэд бүтэц бий болж хөгжинө. 3.Цахим хэлбэрт шилжсэнээр цаг хугацаа, орон зайнаас үл хамааран төрийн үйлчилгээ шат дамжлагагүй, шуурхай болно.

болон хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, төлөвшүүлэх үе.	4.Төрийн байгууллага хоорондын болон төр, иргэний нийгэм, бизнесийн байгууллагуудын мэдээллийн солилцоо сайжирч, захиргааны зардал бууран, үйлчилгээний үр дүн сайжирна. 5.Төрийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд, олон нийтийн саналыг цахимаар авах нөхцөл бүрдэж, мэдээллийн ил тод байдал нэмэгдэнэ.
II үе шат (2031-2040): Эдийн засаг, нийгмийн бүх салбарт мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн дэвшил, инновацыг нэвтрүүлэх замаар бүтээмж, үр ашгийг дээшлүүлэх үе.	1.Цахим засаглалыг хөгжүүлэх бодлого, хууль, эрх зүйн орчин олон улсын жишигт хүрнэ. 2.Цахим мэдээллийн нэгдсэн санг эдийн засгийн харилцаанд бүрэн шилжүүлнэ. 3.Иргэдийн төрийн үйлчилгээнд зарцуулах хугацааг багасгана. 4.Иргэн, төр, бизнесийн байгууллагууд мэдээлэл солилцооны үүлэн технологид бүрэн шилжиж, ил тод төрийн албаны тогтолцоо бэхэжнэ.
III үе шат (2041-2050): Хүний хөгжлийг дэмжсэн цахим засаглалыг хөгжүүлэх үе.	1.Хүний хөгжлийг дэмжсэн цахим засаглалын бодлого, хууль, эрх зүйн таатай орчин бүрэн бүрдэнэ. 2.Цахим мэдээллийн нэгдсэн сангийн дэд бүтэц олон улсын жишигт нийцсэн байна. 3.Иргэн төвтэй, ухаалаг засаглал төлөвшинэ. 4.Иргэн, төр, бизнесийн байгууллагуудын мэдээлэл солилцооны чанар сайжирч, өрсөлдөх чадвар дээшилнэ. 5.Цахим засаглалын технологи олон улсын жишигт хүрч, авлига, хүнд сурталгүй нийгмийн харилцаа төлөвшинэ.

Үүнээс 1 дэх үе шатны “Төрийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд, олон нийтийн саналыг цахимаар авах нөхцөл бүрдэж, мэдээллийн ил тод байдал нэмэгдэнэ” гэж заасан үйл ажиллагаа нь хууль тогтоох байгууллага буюу Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааг цахимжуулахтай шууд холбоотой байна. Түүнчлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын хүрээнд 2021-2030 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны 5.2.17-д “Цахим ардчиллыг хөгжүүлж, төрийн бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад иргэд саналаа өгөх, хяналт тавих зэргээр цахимаар оролцох тэгш боломжийг бүрдүүлнэ”, 5.3.19-т “Иргэд төрийн байгууллагын албан тушаалтнуудтай цахим хэлбэрээр харилцах соёлыг хэвшүүлнэ”, 5.3.22-т “Хууль тогтоомж боловсруулах үйл ажиллагаанд оролцох, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, үйлчилгээний талаар иргэд санал бодлоо цахим хэлбэрээр чөлөөтэй илэрхийлэх нөхцөлийг хангаж, цахим хэлэлцүүлгийн технологийг хөгжүүлнэ” гэж тус тус заажээ.

Хоёр. Парламентын үйлчилгээг цахимжуулахад баримтлах зарчим, стратеги

2.1. Олон улсын туршлага

Эхний хэсэгт дурдсанаар, хууль тогтоох байгууллага буюу парламентын үйлчилгээг цахимжуулах нь цахим оролцоог хангахад чиглэж байна. НҮБ-аас 2014 онд “Цахим оролцоо” гэж мэдээлэл, харилцаа холбооны технологиор дамжуулан иргэдийг бодлого тодорхойлох, шийдвэр гаргах, үйлчилгээ бий болгох, хүргэхэд татан оролцуулах, улмаар иргэдийг оролцуулах, хамруулах, иргэдтэй зөвлөлдөх үйл явц юм гэж тодорхойлсон. Энэхүү тодорхойлолтын дагуу “Цахим оролцооны индекс”-ийн шалгуурыг бий болгожээ.⁹³

Хүснэгт 2. Цахим оролцоог тодорхойлох шалгуур

Шалгуур	Товч утга
----------------	------------------

⁹³ UN E-Government Surveys 2018, pp. 112 <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>

Цахим мэдээлэл	Цахим мэдээллийн хүртээмжийг тодорхойлно.
Цахим хэлэлцүүлэг	Онлайнаар олон нийттэй хэлэлцэх, зөвлөлдөх нөхцөлийг тодорхойлно.
Цахим хэлбэрээр шийдвэр гаргах	Шийдвэр гаргах үйл явцад иргэдийг цахим хэлбэрээр шууд оролцуулах нөхцөлийг тодорхойлно.

Энэхүү шалгуурын дагуу аль нөхцөлд цахим оролцоо их, бага байх вэ гэх асуулт урган гарч байна. Зарим судлаачийн дүгнэж буйгаар, цахим хэлбэрийн мэдээллийн үед иргэдийн оролцоо бага байх бөгөөд, цахим хэлбэрээр зөвлөлдөхөд оролцоо нэмэгдэж, цахим хэлбэрээр хамтран ажиллах буюу шийдвэр гаргахад иргэний цахим оролцоо хамгийн их байна.⁹⁴ Энэ нь цахим оролцоо бол ил тод байдал, оролцоо, хүртээмж болон цахим засгийн тус бүрийн үнэт зүйлийг шингээсэн болохыг харуулж байна. НҮБ-ын гаргасан 2020 оны цахим засгийн судалгаагаар, цахим оролцооны “маш өндөр” түвшин бүхий эхний 8 улсад Эстони, БНСУ, АНУ, Япон, Шинэ Зеланд, Австри, Сингапур, ИБУИНХУ тус тус багтаж байна.⁹⁵

Зураг 1. Цахим оролцооны үйл явц ба албан ёсны шийдвэр гаргах үйл явц:
Парламентад цахим өргөдөл илгээх жишээн дээр⁹⁶



Иймд цахим оролцооны маш өндөр төвшин бүхий Их Британи, Умард Ирландын нэгдсэн хаант улсын цахим парламентын зарчим, стратегийг энд авч үзье.⁹⁷

ИБУИНХУ-ын цахим парламент:

Их Британи, Умард Ирландын нэгдсэн хаант улсын /цаашид “ИБУИНХУ” гэх/ Парламентын цахим үйлчилгээ нь Парламентын эхний танхим буюу Төлөөлөгчдийн танхим, Парламентын хоёр дахь танхим буюу Лордуудын танхим болон Парламентын ажилтнуудын мэдээллийн технологи, цахим хэрэгцээнд

⁹⁴ David Le Blanc. E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. UN. DESA Working Paper No. 163 ST/ESA/2020/DWP/163 JANUARY 2020. pp.8 https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/united-nations-e-government-survey-2016_139e3f05-en

⁹⁵ UN E-Government Surveys 2020. pp. 313 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

⁹⁶ M.Asher, C.Leston-Bandeira and V. Spaiser, “Do parliamentary debates of e-petitions enhance public engagement with parliament? An analysis of Twitter conversations”, Policy and Internet, vol. 11, pp. 149–171. 2019 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.194#.XDXZhMX-HLo.twitter>

⁹⁷ Parliamentary Digital Service: Strategy in action <https://pds.blog.parliament.uk/strategy-in-action/>

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

тулгуурладаг. Энэ нь парламентад юу болж байгааг хүн болгон мэдэх, ойлгоход чиглэсэн байдаг. ИБУИНХУ-ын парламентын цахим системийн үйл ажиллагааны нэг хэсэг нь “мэдээлэх” юм. Энэ хүрээнд хороодоос гаргасан мэдээлэл, тайланг хялбар олох, судалгаа, лавлагаа, мэтгэлцээн, хэлэлцүүлгийн тэмдэглэл, хууль тогтоомжийн талаарх сүүлийн үеийн мэдээллийг олон нийтэд хуваалцдаг. Судалгаа, лавлагаа нь Төлөөлөгчдийн танхимын номын сан, Лордуудын танхимын номын сан, Парламентын шинжлэх ухаан, технологийн газрын хэвлэлээс бүрдэнэ.⁹⁸ Эндээс олон төрлийн сэдвээрх дүн шинжилгээ, судалгааны бүтээгдэхүүнийг цахимаар олж үзэх, танилцах боломжтой.

ИБУИНХУ-ын парламент нь иргэдийн өмнөөс Засгийн газрын үйл ажиллагааг хянах, шалгах, үр нөлөө бүхий хууль тогтоомж боловсруулах, батлах болон өдөр тутмын амьдрал дахь томоохон асуудлаар мэтгэлцэх, шийдвэр гаргах чиг үүрэгтэй ажилладаг. Энэ хүрээнд иргэдээс цахим өргөдөл хүлээн авах, түүнийг хэлэлцэх үүрэгтэй. Олон нийтээс Парламентын Төлөөлөгчдийн танхим болон Засгийн газарт цахим өргөдөл гаргах, 6 сарын хугацаанд 10,000 буюу түүнээс дээш гарын үсэг цугларсан цахим өргөдөлд Засгийн газар бичгээр хариу өгөх, түүнийг Парламентын Өргөдлийн хороо хэлэлцэж, мэтгэлцэнэ. 2020 оны 10 дугаар сарын байдлаар Парламентын Өргөдлийн хороонд нийт 16519 цахим өргөдөл ирсэн бөгөөд үүнээс нээлттэй өргөдөл 2266, хаагдсан өргөдөл 531, татгалзсан өргөдөл 13722, Засгийн газраас хариу хүлээж буй 30 өргөдөл, Засгийн газраас хариу өгсөн 189 өргөдөл, Парламентын мэтгэлцээнд хүлээгдэж буй 31 өргөдөл, Парламентад мэтгэлцсэн 22 өргөдөл, Парламентад мэтгэлцээгүй 7 өргөдөл байна. Нийт өргөдлийн ойролцоогоор 70%-ийг татгалздаг бөгөөд татгалзсан үндэслэлийг өргөдөл гаргагчид тайлбарладаг. Дийлэнх өргөдлийг өмнө ирсэн өргөдөлтэй давхцаж байгаа гэх үндэслэлээр татгалздаг байна.⁹⁹

Хүснэгт 3. ИБУИНХУ-ын цахим парламент

	
Парламентын Төлөөлөгчдийн танхим	Парламентын Лордуудын танхим
<i>Мэдээлэх систем</i>	
-Гишүүд, тэдгээрийн үйл ажиллагааны талаарх дэлгэрэнгүй мэдээлэл (https://members.parliament.uk/)	
-Төлөөлөгчдийн танхимын номын сан, Лордуудын танхимын номын сан, Парламентын шинжлэх ухаан, технологийн газрын хэвлэл (https://researchbriefings.parliament.uk/)	
-Мэтгэлцээн, хэлэлцүүлгийн дэлгэрэнгүй тэмдэглэл, хэвлэл (https://hansard.parliament.uk/)	
-Хууль тогтоомжийн төсөл болон батлагдсан хууль тогтоомжийн талаарх сүүлийн үеийн дэлгэрэнгүй мэдээлэл (https://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/)	
<i>Эргэх холбооны систем</i>	
-Олон нийтээс Парламентын Төлөөлөгчдийн танхим болон Засгийн газарт цахим өргөдөл гаргах, 6 сарын хугацаанд 10,000 буюу түүнээс дээш гарын үсэг цугларсан цахим өргөдөлд Засгийн газар бичгээр хариу өгөх, түүнийг	

⁹⁸ UK Parliament - Research briefings <https://researchbriefings.parliament.uk/>

⁹⁹ UK Parliament-E-petitions <https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/z7LUqVxf/e-petitions>

Парламентын Өргөдлийн хороо хэлэлцэж, мэтгэлцэнэ. (https://petition.parliament.uk/)
-Тухайн хэлэлцэж буй асуудлаар Парламентын гишүүдийн өгсөн саналын тоог нам, гишүүдээр харуулах систем (https://votes.parliament.uk/)
-Парламентын гишүүдийн асуулт, түүний хариултыг мэдээлэх систем (https://questions-statements.parliament.uk/)
-Засгийн газраас Парламентаар хянуулах, хэлэлцүүлэх олон улсын гэрээний мэдээллийн систем (https://treaties.parliament.uk/)
-ИБУИНХУ-ын Парламентын 500 гаруй жилийн түүхийн цахим архив (https://archives.parliament.uk/)

Энэхүү ИБУИНХУ-ын цахим парламентын үйл ажиллагааг хариуцаж буй Парламентын тамгын газраас дараах зарчмыг баримталж байна.¹⁰⁰ Үүнд:

1. Хэрэглэгчийн хэрэгцээнд бүрэн нийцүүлэх
2. Үндсэн ажилдаа анхаарал төвлөрүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх
3. Хүмүүс байгаа бүх орчинд үйлчилгээгээ хүргэх
4. Үйл ажиллагааны бэлэн, тасралтгүй байдлыг хангах
5. Үйлчилгээг хэрэглэх нөхцөлийг энгийн, хялбар байлгах
6. Үйлчилгээг бүх хүнд, бүх түвшинд, бүх хэлбэрээр хүргэх: “хэнийг ч үл орхигдуулах”
7. Хамтын ажиллагааны соёл бий болгох
8. Нээлттэй байх
9. Хийж буй зүйлдээ эксперт байх.

Эдгээр зарчмыг хэрэгжүүлэхийн тулд ИБУИНХУ-ын цахим парламентын үйл ажиллагааг хариуцаж буй Парламентын тамгын газраас дараах зорилтыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

1. Технологийн аюулгүй байдлыг хангах. Парламентын гишүүд болон ажилтнууд ажлаа хийхэд нь шаардлагатай аюулгүй орчин бүрдүүлсэн. Тодруулбал, эрсдэлийг бууруулах, сүлжээний аюулгүй байдлыг хангах, хэрэглэгчийн үйлчилгээг сайжруулахын тулд парламентад хэрэглэж буй аппликейшны 97%-ийг үүлэн системд шилжүүлсэн. Мөн цахим халдлагаас сэргийлэхийн тулд кибер аюулгүй байдлыг хангасан.
2. Хэрэглэгч төвтэй үйлчилгээг бий болгох. Хэрэглэгчийн хэрэгцээг бүрэн ойлгоход чиглэсэн уян хатан, эргэх холбоотой үйлчилгээ үзүүлж байна. Энэ хүрээнд тухайн үйлчилгээтэй холбоотой мэдээлэл, тусламж авах холбоо барих хүний мэдээлэл тодорхой байх, тухайн үйлчилгээнд хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийг бүрдүүлэх хамаарч байна.
3. Цахим хэрэглээний мэдлэг, чадварыг нэмэгдүүлэх. Парламентын гишүүд болон ажилтнууд технологийг үр дүнтэй ашиглах чадвар, туршлагатай болгоход чиглэж байна. Үүнд иж бүрэн сургалт, мэдээлэл хамаарч байна. Түүнчлэн парламентын цахим системийн загвар, агуулгыг сайжруулах ажил үүнд багтана.
4. Ил тод, нээлттэй, хүртээмжтэй байх. Хуулиар хориглосноос бусад мэдээллийг олон нийтэд ил тод мэдээлэх, хүргэх, шийдвэр хэрхэн гарч байгаа талаар хэрэглэгчид мэдэж авах, парламентын үйл ажиллагааны талаарх шинэ тутам мэдээллийг олон нийтийн цахим сүлжээгээр тогтмол хүргэх, хүмүүст бүх төрлийн суваг, хэлбэрээр парламентын үйл ажиллагааг таниулж, мэдээллийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх ажил үүнд багтаж байна.

¹⁰⁰ UK Parliament-Bringing our digital strategy to life <https://pds.blog.parliament.uk/strategy-in-action/>

5. Үр дүнтэй байх. Парламентын гишүүд, ажилтнууд ажлаа хурдан хийх, ухаалаг аргаар хийх, хийж буй зүйлээ сайжруулахад зориулсан технологийг нэвтрүүлэх бөгөөд цаасан суурьтай маягтыг цахимжуулах, улмаар цаасны хэрэглээг бууруулах, үйл ажиллагааны өгөгдлийг цуглуулах, хуваалцахад хялбар болох ажил үүнд багтаж байна.
6. Үр ашигтай байх, зардлыг бууруулах. Цахим парламент нь ажлын бэрхшээл, хүндрэлийг технологийн тусламжтай шийдвэрлэх, зардал бууруулах буюу төсөв хэмнэхэд чиглэнэ. Энэ нь цаасны ажлыг багасгах, багийн ажиллагааг нэмэгдүүлэх, ажлын орчинд илүү уян хатан харилцааг бий болгох ач холбогдолтой.
7. Үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх. Цахим парламент нь Парламентын хоёр танхим зорилго, тэргүүлэх чиглэлээ хэрэгжүүлэхэд нь туслах, тэдний мэдээлэл солилцох, харилцах, оролцох стратегийг дэмжинэ.
8. Цахим үйлчилгээний хүртээмжийг бий болгох. Цахим бүтээгдэхүүн нь хүн бүр цахим үйлчилгээг ашиглахад хялбар байх, хэрэглэгчийн хэрэгцээнд цахим үйлчилгээ бүрэн нийцэх, зохих стандартад нийцэхэд чиглэнэ.

2.2. Монгол Улсын нөхцөл байдал

Монгол Улсын хувьд цахим оролцооны индексийн боломжит 1 онооноос 0.6071 оноо авч, 87 дугаар байрт эрэмбэлэгдсэн байна. Энэ бол Монгол Улс цахим оролцооны хувьд өндөр түвшинд байгааг илтгэж байна.

Хүснэгт 4. Монгол Улсын цахим оролцооны индекс – 2020

Байр	Цахим оролцооны индексийн оноо	Нийт %	Цахим мэдээлэл	Цахим зөвлөгөөн	Цахим хэлбэрээр шийдвэр гаргах
87	0.6071 (1)	61.63%	64.81%	66.67%	36.36%

Энэхүү хүснэгтэд дурдсан үзүүлэлт нь Монгол Улсын хэмжээнд цахим оролцооны түвшин ямар байгааг харуулжээ. Харин Монгол Улсын Их Хурлын хэмжээнд цахим оролцооны нөхцөлийг хэрхэн хангаж буйг энд авч үзье.

2.2.1. Монгол Улсын Их Хурлын цахим шилжилт

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 26 дугаар зүйлийн 3-т “Монгол Улсын хуулийг Улсын Их Хурал албан ёсоор нийтлэх бөгөөд хэрэв хуульд өөрөөр заагаагүй бол ийнхүү нийтэлснээс хойш арав хоногийн дараа хүчин төгөлдөр болно” гэж заасан. Үүнээс гадна, Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын 2014 оны 315 дугаар захирамжийн хоёрдугаар хавсралт “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийг хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагааны журмын 7.6-д “Эмхэтгэлийн долоо хоног тутмын дугаарын бүрэн эх болон түүний тойм, товъёог цахим хэлбэрт хөрвүүлэн Улсын Их Хурлын албан ёсны сайт, мэдээллийн бусад электрон системд байршуулах, мэдээлэх ажлыг хариуцан гүйцэтгэнэ” гэж заасан.¹⁰¹ Үүний дагуу Улсын Их Хурлаас “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийн бүх дугаарыг parliament.mn цахим хуудаст бүрэн эхээр нь тухай бүр цахим хэлбэрээр хүргэж байна.¹⁰² Үүнээс гадна “LawsMN” гар утасны програмаар дамжуулан иргэд гар утаснаасаа хууль тогтоомжийг үзэх боломжтой байна. Түүнчлэн, хууль, Улсын Их Хурлын бусад

¹⁰¹Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын 2014 оны 315 дугаар захирамжийн хоёрдугаар хавсралт “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийг хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагааны журам <http://www.parliament.mn/files/2318>

¹⁰²“Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл <http://www.parliament.mn/d/stateinfo>

шийдвэрийн цахим албан ёсны эх хувийг <http://parliament.mn/laws> хаягаас тухай бүр үзэх боломжтой байна.¹⁰³

Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 26 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Иргэд, бусад байгууллага хуулийн төслийн тухай саналаа хууль санаачлагчид уламжилна” гэж заасан. Мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-т “Хуульд өөрөөр заагаагүй бол хууль санаачлагч хууль тогтоомжийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэхээс өмнө олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, холбогдох материалыг баримтжуулан хууль тогтоомжийн төслийн бүрдүүлбэрт хавсаргана” гэж тус тус заасан.¹⁰⁴ Үүний дагуу Монгол Улсын Их Хурлын цахим хэлэлцүүлгийн систем буюу <http://forum.parliament.mn> ажиллаж байна. Цахим хэлэлцүүлгийн энэхүү систем нь хууль санаачлагчдын боловсруулсан хуулийн төслүүдэд иргэд, олон нийтийн байгууллага болон бусад сонирхлын бүлгүүдийн саналыг авах, нэгтгэх, тусгах, тухайн талуудад эргэн тайлагнаж харилцан мэдээлэл солилцоход зориулагдсан эргэх холбоо бүхий хоёр талт хэлэлцүүлгийн систем юм.

УИХ-ын дарга Г.Занданшатар, УИХ-ын гишүүн, Инновац, цахим бодлогын байнгын хорооны дарга Н.Учрал нар 2020.10.07-ны өдөр парламентын цахим шилжилтийн талаар мэдээлжээ.¹⁰⁵ Энэхүү мэдээллийн үеэр хуулийн төсөл боловсруулах, хэлэлцүүлэх, хууль сурталчлах цахим систем, мөн УИХ-ын албан хэрэгцээний өдөр тутмын цаасны хэрэглээг багасгахаар программ хангамж, системүүдийг хэрэглээнд нэвтрүүлж байгаа талаар тэрбээр мэдээлэл өглөө. Тодруулбал, хууль санаачлагч, төсөл боловсруулагчдад зориулсан lawmaker.parliament.mn, иргэд олон нийт хуулийн төсөлд санал өгөх, хэлэлцүүлэгт оролцох боломжийг бүрдүүлсэн lawforum.parliament.mn гэсэн үндсэн хоёр системийг нэвтрүүлж байгаа гэлээ. <https://lawmaker.parliament.mn/> буюу хууль санаачлагч, төсөл боловсруулагчдад зориулсан системийг нэвтрүүлснээр хууль санаачлагч бүр стандарт загвар, нэгдсэн программ ашиглана. <https://lawforum.parliament.mn> буюу иргэд, олон нийт хуулийн төсөлд санал өгөх, хэлэлцүүлэгт оролцох боломжийг бүрдүүлсэн системийг иргэд, олон нийтэд зориулсан бөгөөд технологийн дэвшлийг ашиглан УИХ-ын гишүүд, Засгийн газар, Ерөнхийлөгчийн институттэй хамтран хуулийн төслийг боловсруулах, бичих боломж бүрдэж байгаа юм байна.

Гурав. Дүгнэлт, зөвлөмж

Монгол Улс дахь төрийн үйлчилгээн дэх цахим шилжилтийн талаарх үзэл баримтлалыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 болон Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 48 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан “Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-ын 3.3.2.1, 3.6.4.3 болон Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар баталсан “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 5.3 дахь зорилтод “Хүний хөгжлийг дэмжсэн, үр дүн, үр нөлөөтэй цахим засаглалыг төлөвшүүлнэ” гэж заасан хүрээнд ойлгож болохоор байна.

Энэ хүрээнд хууль тогтоох байгууллага буюу парламентын үйл ажиллагааг цахимжуулах нь зайлшгүй төдийгүй тогтмол хийх шаардлагатай үйл ажиллагаа болж байна. Ингэхдээ иргэдийн цахим оролцоог хэрхэн үр дүнтэй хангаж буйгаар цахим парламентын үр нөлөөг хэмжих нь зохимжтой байх бөгөөд цахим оролцооны

¹⁰³Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн цахим албан ёсны эх хувь <http://parliament.mn/laws>

¹⁰⁴ Хууль тогтоомжийн тухай хууль. “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэл, 2015 он, №25

¹⁰⁵УИХ-“Парламентын цахим шилжилтийн талаар УИХ-ын дарга Г.Занданшатар, УИХ-ын гишүүн, Цахим бодлогын байнгын хорооны дарга Н.Учрал нар мэдээлэл хийв”, 2020.10.07 <http://www.parliament.mn/n/uury>

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ

үзүүлэлтээр дэлхийд тэргүүлэгч болох Их Британи, Умард Ирландын нэгдсэн хаант улсын парламентын тамгын газраас цахим шилжилтэд баримтлах зарчим, зорилтыг Монгол Улсад нэгэн адил баримтлах нь зүйтэй байна.

Ашигласан эх сурвалж

- David Le Blanc. E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. UN. DESA Working Paper No. 163 ST/ESA/2020/DWP/163 JANUARY 2020 pp.8 https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/united-nations-e-government-survey-2016_139e3f05-en
- enhance public engagement with parliament? An analysis of Twitter conversations”, Policy and Internet, vol. 11, pp. 149–171. 2019 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.194#.XDXZhMX-HLo.twitter>
- M. Asher, C. Leston-Bandeira and V. Spaiser, “Do parliamentary debates of e-petitions
- Parliamentary Digital Service: Strategy in action <https://pds.blog.parliament.uk/strategy-in-action/>
- South Korea-The digitalized National Assembly Plenary Chamber https://korea.assembly.go.kr:447/digital_plenary/menu02.jsp
- UK Parliament-E-petitions <https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/z7LUqVxf/e-petitions>
- UK Parliament-Research briefings <https://researchbriefings.parliament.uk/>
- UK Parliament-Bringing our digital strategy to life <https://pds.blog.parliament.uk/strategy-in-action/>
- UN E-Government Surveys 2018 <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>
- UN E-Government Surveys 2020 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>
- УИХ-ын цахим хэлэлцүүлгийн системийн танилцуулга <http://forum.parliament.mn/m/eufy>
- Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын 2014 оны 315 дугаар захирамжийн хоёрдугаар хавсралт “Төрийн мэдээлэл” эмхэтгэлийг хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагааны журам <http://www.parliament.mn/files/2318>
- Хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн цахим албан ёсны эх хувь <http://parliament.mn/laws>

ХОЁР. ПАРЛАМЕНТ БА ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО



Доктор Ж.Төртогтох
МУИС, ШУС, Улс төр судлалын
тэнхимийн эрхлэгч,
МУИС, ШУС, Ардчилал судлалын
төвийн захирал



Магистрант Д.Уртнасан
МУИС, ШУС, Ардчилал судлалын
төвийн судлаач,
Улс төр судлалын тэнхимийн
магистрант

Ж.Төртогтох нь Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, улс төрийн институт, Үндсэн хуульт ёс, ардчилал, харьцуулсан улс төр, парламент судлалаар судалгааны ажил хийдэг.

Япон, Хятад, Солонгос, Тайвань, Унгар, Казахстан, Швед, Финлянд, Франц, АНУ, Чех, ОХУ зэрэг орнуудад болсон олон улсын 60 гаруй хуралд урилгаар оролцон илтгэл тавьж хэлэлцүүлсэн. Дотоодод 40 гаруй, олон улсад 30 орчим эрдэм шинжилгээний бүтээл, өгүүлэл хэвлүүлсэн. Дотоод, гадаадад нийт 30 орчим эрдэм шинжилгээний төсөл, судалгааны ажил удирдаж, оролцсон.

Д.Уртнасан Төрийн бодлого, хотжилт, ардчилал, улс төрийн судалгааны аргазүй, боловсрол судлал, олон нийтийн санаа бодол чиглэлээр судалгааны ажил хийдэг.

МУИС-ийн Политологи сэтгүүл болон Улс Төрийн Боловсролын Академийн Шинэ толь сэтгүүлд эрдэм шинжилгээний бүтээл, өгүүлэл хэвлүүлсэн. Дотоодын нийт 5 орчим эрдэм шинжилгээний төсөл, судалгааны ажилд оролцсон.

**АРДЧИЛЛЫГ БЭХЖҮҮЛЭХЭД ПАРЛАМЕНТЫН БОЛОВСРОЛЫН
АЧ ХОЛБОГДОЛ**

(Монгол Улс, Их Британи, Австрали, Украин Улсын жишээн дээр)

The Importance of Parliamentary Education for the Strengthening of Democracy

Abbreviation:

UN-United Nations, PEO-Parliamentary Education Office in Australia,
RADAReform-Parliamentary Reform Project-UNDP in Ukraine,
RADAPro-Project supports the professional modernization of the Parliamentary
Secretariat in Ukraine,

Transparent&Service-Oriented Rada- transparency and service- oriented
programs for the Ukrainian parliament.

Abstract: Political and parliamentary researchers, and scientists in many countries, as well as at the parliamentary level, agree to some extent that in order to maintain, strengthen, and sustain democracy, it is necessary to strengthen parliamentary capacity, increase parliamentary legitimacy, and public trust in the parliament. Thus, this article has examined the importance of parliamentary education, the relationship between parliamentary education and democracy, and the policies pursued by countries /The United Kingdom, Australia, Ukraine, and Mongolia/ in parliamentary education and the means of parliamentary education.

Товчилсон үг:

НҮБ-Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага,
PEO- Австрали улсын Парламентын Боловсролын газар,
RADA4Reform- Украины Дээд Рада \парламент\-ын шинэчлэлийн хөтөлбөр,
RADAPro нь парламентын ажлын албыг чадавхжуулах хөтөлбөр,
Transparent&Service-OrientedRADA-Парламентын ил тод байдал,
үйлчилгээнд чиглэсэн хөтөлбөр

Хураангуй: Ардчиллыг хадгалах, бэхжүүлэх, тогтвортой байлгахын тулд парламентыг чадавхжуулах, парламентын легитим чанар, парламентад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэдгийг олон орны улс төр судлаач, парламент судлаач, эрдэмтэд, түүнчлэн парламентын түвшинд ч тодорхой хэмжээгээр хүлээн зөвшөөрч байна. Тиймээс энэхүү өгүүлэлд парламентын боловсролын ач холбогдол, парламентын боловсрол болон ардчиллын холбоо хамаарал, улс орнууд парламентын боловсролд баримталж байгаа бодлого чиглэл (Их Британи, Австрали, Украин, Монгол гэсэн дөрвөн орны жишээгээр), парламентын боловсрол олгох арга хэрэгсэл зэрэг асуудлыг авч үзсэн болно.

1996 оны НҮБ-ын Ерөнхий Ассамблейн 51 дэх удаагийн хуралдаанаар зарласан Ардчиллын Хөтөлбөрт үндэслэн 1997 онд Ардчиллын Түгээмэл Тунхаглалыг Парламент Хоорондын Зөвлөлийн* 161 дэх удаагийн хуралдаанаар баталсан. Уг тунхаглалд “Ардчилал олон жил хөгжсөн орнуудын хувьд, ардчиллын гол сорилт болон парламентын шинэчлэлийн хөшүүрэг нь нийгмийн өөрчлөлт хурдацтай явагдаж, олон нийт үл тоох болсон орчин нөхцөлд парламентыг хэрхэн учир холбогдолтой байгууллага хэвээр байлгах тухай асуудал гэж олон парламент үзэж байна”¹⁰⁶ хэмээжээ. Тунхаглалын гол зорилго нь ардчилах үйл явц,

* 1889 онд байгуулагдсан Швейцарийн Женев хотод төвтэй, 179 орон гишүүнчлэлтэй, парламентын дипломат үйл ажиллагааг дэмжих, дэлхий даяар энх тайван, ардчилал, тогтвортой хөгжлийг сурталчлах зорилго бүхий үндэстнүүдийн парламентын олон улсын

төлөөллийн байгууллагуудыг бэхжүүлэх нь энх тайван, хөгжил дэвшилд хүрэхэд ихээхэн хувь нэмэр оруулна. Ардчиллыг сурталчлах, дэлхий нийтэд төлөөллийн засаглалын олон ургалч тогтолцоог бий болгохыг дэмжиж, энэ салбарт олон талт үйл ажиллагааг бэхжүүлэх явдал юм.

Улс төр судлаач Габриэль Алмонд “Хэрэв хүний улс төрийн бололцоондоо итгэх итгэлийг байнга бэхжүүлж байхгүй бол тэр нь аяндаа алга болдог. Нийгмийн итгэлцэл дээр эдгээр улсуудын иргэдийн улс төрийн хамтын ажиллагаа тогтох бөгөөд ийм хамтын ажиллагаагүйгээр ардчилсан улс төр бололцоогүй”¹⁰⁷ гэж онцолсон нь ардчиллын парадокс буюу дотоод зөрчилт байдал ихэсвэл ардчилал нуран унах, авторитар дэглэм рүү гулсан орох эрсдэлтэйг илэрхийлж байна.

Ардчиллын парадоксыг арилгахад парламент гол үүрэгтэй байдаг бөгөөд ардчиллын гол байгууламж, зүрх нь болохын хувьд, парламент нь ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлж, сонгуулиар сонгогддоогоороо төлөөллийн, төрийн хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлдгээрээ төрийн эрх мэдлийн, улс төрийн эрх мэдэл, төлөөлөл, байр суурь, эрх ашиг, сонирхлыг илэрхийлдгээрээ улс төрийн гэсэн гурван талт буюу гуравдмал гэж болохуйц шинж бүхий ардчиллын институт юм. Парламент ард түмний төлөөлөл болон ардчилсан сонгуулийн дүнд байгуулагддаг учир тэдний сонирхол, хэрэгцээг зүй ёсоор мэдэрч, нийгмийн амьдралд нь тулгарч буй хамгийн хүнд бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд тусална хэмээн итгэдэг. Чухамхүү энэ хэрэгцээнд нь тулгуурлан аливаа улс төрийн хүчнүүд улс төрийн мөрийн хөтөлбөрөө боловсруулан парламентад олонх болохыг зорьдог. “Италийн улс төрийн онолч Норберто Боббиогийн томъёолсноор ‘биелэгдээгүй амлалт’ буюу ‘амлалт, ажил хэргийн зөрүү’-ний талаар сэтгэл алдрах явдал нь ардчиллын аливаа байгуулалд байнга оршсоор ирсэн байж ч болох юм”¹⁰⁸ хэмээн иргэдийн улс төрөөс хүнийсэх хандлага, төрийн болон улс төрийн байгууллагуудад итгэл алдрах үзэгдлийг тайлбарласан байна. Монгол Улсын хувьд 2008 оны 7 сарын 1-ний өдрийн УИХ-ын ээлжит сонгуулийн дүнг эсэргүүцсэн жагсаал цуглаан нь иргэдийн улс төрийн итгэл алдрах үзэгдлийн нэгэн илэрхийлэл байсан талаар судлаач Ц.Мөнхцэцэг “Энэхүү үймээн нь сонгуулийн дүнгийн будилаанаас гадна нийгэм дэх хямрал, оршин буй төрийн тогтолцоонд сэтгэл ханамжгүй байх явдал газар авсан, хүмүүсийн бухимдал ихээр хуримтлагдсаны илрэл болсон. Олон нийтийн санаа бодлын цуврал судалгааны дүнгээс харахад өнөөгийн тогтолцоонд сэтгэл дундуур байх иргэд буюу пессимистүүдийн тоо, улс төрийг огт сонирхдоггүй идэвхгүй хүмүүсийн тоо тогтмол нэмэгдэж байгаа”¹⁰⁹ гэж дүгнэжээ.

Зураг 1: Улс төрийн тогтолцооны байгууллагад итгэдэг эсэх \итгэдэг\¹¹⁰

байгууллага юм. Мөргөлдөөнөөс гарч байгаа, нэг улс төрийн тогтолцооноос нөгөө улс төрийн тогтолцоонд шилжиж байгаа, ардчиллын томоохон шинэчлэл хийж байгаа улс орнуудын парламентыг дэмжихэд голлон анхаардаг. Тэдгээрийг шинэчлэх, бэхжүүлэх чиглэлээр тухайн улсын парламенттай зэрэгцэн ажиллаж харьцуулсан туршлага, зөвлөгөө, удирдамжийг санал болгож зарим тохиолдолд шаардлагатай өөрчлөлтийг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг олоход туслах боломжтой байдаг.

¹⁰⁶ Олон улсын парламентын холбоо, Ардчилал ба парламент. SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2006, 194 дэх тал

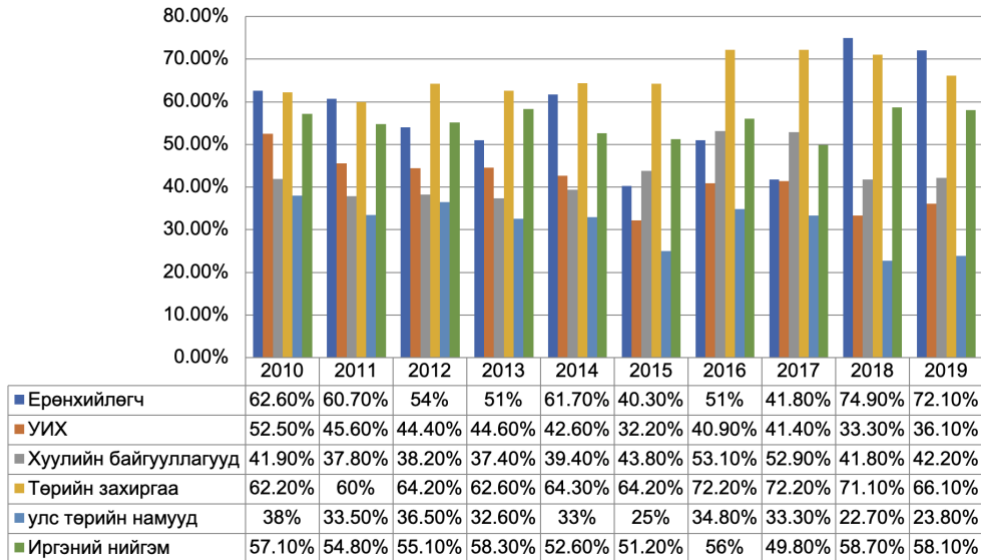
¹⁰⁷ МУИС, НШУС, Улс төр судлалын тэнхим. Улс төрийн шинжлэх ухааны дээж бичиг. Улаанбаатар: Соёмбо принтинг ХХК, 2012, 99-101 тал

¹⁰⁸ Олон улсын парламентын холбоо, Ардчилал ба парламент. SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2006, 11 тал

¹⁰⁹ Ц.Мөнхцэцэг. “Ардчиллын институтын хөгжлийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал.” Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт 1990-2019-Д, 106-131. Улаанбаатар: Адмон принт ХХК, 2019, 126 тал

¹¹⁰ Эх сурвалж: “Сант Марал” Сан Улс төрийн барометр цуврал судалгаа №8-18

Улс төрийн тогтолцооны байгууллагад итгэдэг эсэх /итгэдэг/



Монгол Улсын улс төрийн тогтолцооны байгууллагаас УИХ-д итгэх иргэдийн итгэл 2010 онд 52,5% байсан бол 2019 онд 36,1% болж 16,4 нэгжээр буурсан үзүүлэлттэй байна. Ийнхүү парламентыг хүндэтгэж үзэх нь харьцангуй сул байгаа нь парламент сонгогчдодоо илүү нээлттэй болж, хариу арга хэмжээ авч, тэдний хэрэгцээг илүү мэдрэх чадвартай болох хэрэгцээ шаардлагатайг илэрхийлж байна. “Парламент ардчиллын хэм хэмжээг өөрөө сахиж мөрдөн, үйл ажиллагаагаараа өөрийгөө сонгогчдод нээлттэй, нэвтрэх ба харьцах боломжтой, хариуцан тайлагнадаг хэмээн харуулж чадсан тохиолдолд”¹¹¹ ардчилалд олон түвшинд, нэгэн зэрэг чухал хувь нэмрээ оруулах бололцоо бүрддэг. Түүнчлэн “бодлогын талаар хүмүүс хэдий чинээ хэлж ярьж эхэлнэ, тэд өөрсдийн санал бодол, хүсэл зоригийг төдий чинээгээр бодлогод тусгуулах боломжтой байдаг. Хэрэв төрийн эрх баригчид бодлогоо олон нийтийн нөлөө буюу хяналтад өртөхгүй байхаар зориуд далд санаа агуулж боловсруулсан бол тухайн бодлого нь ард түмний хэрэгцээ шаардлагад нийцэхгүй, өөртөө үйлчилсэн ялзарсан бодлого байх болно.”¹¹² Энэ нь төр иргэн хоёрын хооронд зөрчилт байдал үүсгэж, тэдний хоорондын зайг холдуулж байдаг. Иймээс олон улс орнууд сонгогчдод нээлттэй, нэвтрэх ба харьцах боломжтой, бодлого боловсруулахад оролцох боломжтой, хариуцан тайлагнадаг тогтолцоог бий болгохын тулд иргэдийнхээ парламентын боловсролд ихээхэн анхаарч, олон үйл ажиллагаа явуулах болсон байна.

Парламентын боловсрол ба зарим улс орны туршлага

Австрали улс

Парламентын Боловсролын газар (PEO) нь Австралийн парламентын ордонд байрладаг бөгөөд иргэний боловсрол олгох чиглэлд тэргүүлдэг байгууллага.

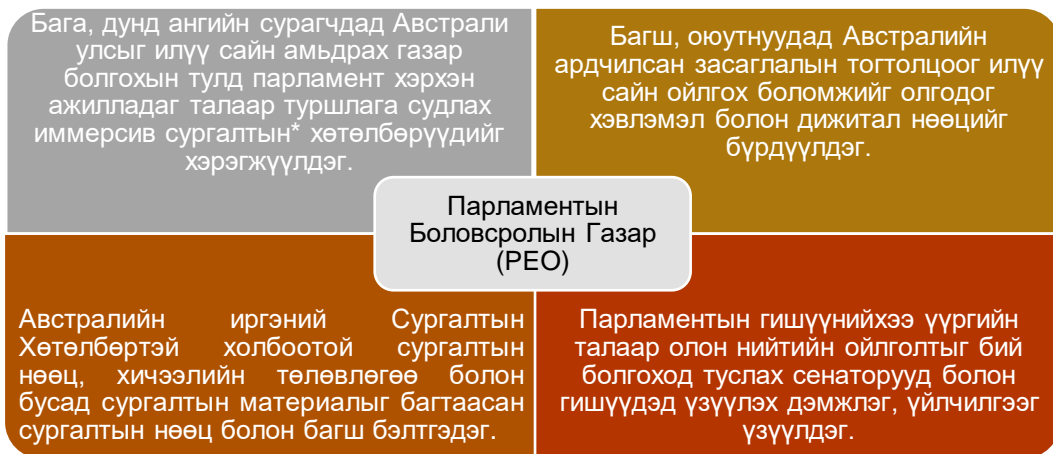
¹¹¹ Олон улсын парламентын холбоо,. Ардчилал ба парламент. SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2006, 16 тал

¹¹² О.Хатанболд, ба Бадараев Д.Дамдин. “Ардчиллын төлөөх үйл явцын өрнөл ба эрх чөлөөнд тэмүүлэхүй (Ардчиллын дилемма-I).” Политологи №18(534), 2020: 21-51, 22 тал

* Иммерсив сургалт \Immersive learning\ : Зохиомлоор эсвэл дуураймал орчин ашиглан суралцагчдыг сургалтын үйл явцад бүрэн уусган арга техник юм.

Хүртээмжтэй, сэтгэл татам, туршлагатай хөтөлбөр, нөөцөөр дамжуулан бүх насны, өөр өөр мэдлэг мэдээлэлтэй, ажил мэргэжилтэй, идэвхтэй иргэдэд Австралийн парламентын ардчиллын талаар боловсрол эзэмшүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг.

Зураг 2: Австралийн Парламентын Боловсролын газрын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлүүд



Бага, дунд ангийн сурагчдад зориулсан иммерсив хөтөлбөр нь Австралийн ардчилсан засаглалын тогтолцооны үйл ажиллагаа зорилго, үнэ цэнийг таниулахад чиглэдэг бөгөөд парламентаас хуулиуд хэрхэн гардаг, төлөөлөгчдийн үүрэг хариуцлага, засгийн газар байгуулах, засгийн газарт хэрхэн хариуцлага тооцох зэрэг агуулгын хүрээнд явагддаг 4-12 насны хүүхдүүдэд зориулсан хөтөлбөр юм. Хөтөлбөрийн явцад сурагчдад мэргэжлийн экспертүүдтэй уулзах, парламентын ордноор зочлох, төлөөлөгчидтэй ярилцах зэрэг боломжууд нээлттэй байдаг бөгөөд дараах дэд хөтөлбөрүүдээр хэрэгждэг.

- ✓ Парламентын ордон хөтөлбөр \Parliament house program\
- ✓ Цахим уулзалт хөтөлбөр \Video conferencing program\
- ✓ Сурталчилгааны хөтөлбөр \Outreach program\

Парламентын Боловсролын газрын сургалт нь багш, оюутнуудын парламентын боловсролд зориулсан бөгөөд Австралийн Иргэний боловсролын сургалтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд багш нарт дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор боловсруулж хэвлэдэг байна.

Иргэний боловсролын сургалтын хөтөлбөр болон мэргэжлийн багш бэлтгэх хөтөлбөр нь сурагчдын насны онцлогт тохирсон, танхимын интерактив үйл ажиллагаа, ажлын хэсгүүд, богино шалгалтуудаар баталгаажуулсан олон шатлалт сургалтын хөтөлбөрийг боловсруулахаас гадна сургалтын хөтөлбөртэй уялдсан багш болон багш болохоор бэлтгэгдэж байгаа хүмүүст зориулан үнэ төлбөргүй, магадлан итгэмжлэгдсэн, мэргэжлийн сургалтыг явуулдаг.

Парламентын Боловсролын газар нь сенаторууд болон гишүүдийг олон сонирхолтой хүртээмжтэй, мэдээлэл сайтай материал, хөтөлбөрөөр дамжуулан парламентын боловсролын үйл явцад түнш болоход нь тусгайлан дэмжлэг үзүүлдэг.

Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Хаант Улс

Парламент олон нийтийг Вестминстерийн үйл ажиллагаанд татан оролцуулахын тулд парламентын гишүүд болон тэдний тойргийн хоорондох

уламжлалт арга барилаас илүү олон нийтийн санаа бодлыг илэрхийлэх шинэ хэлбэрүүдийг хэрэгжүүлэх болсон. Тухайлбал:

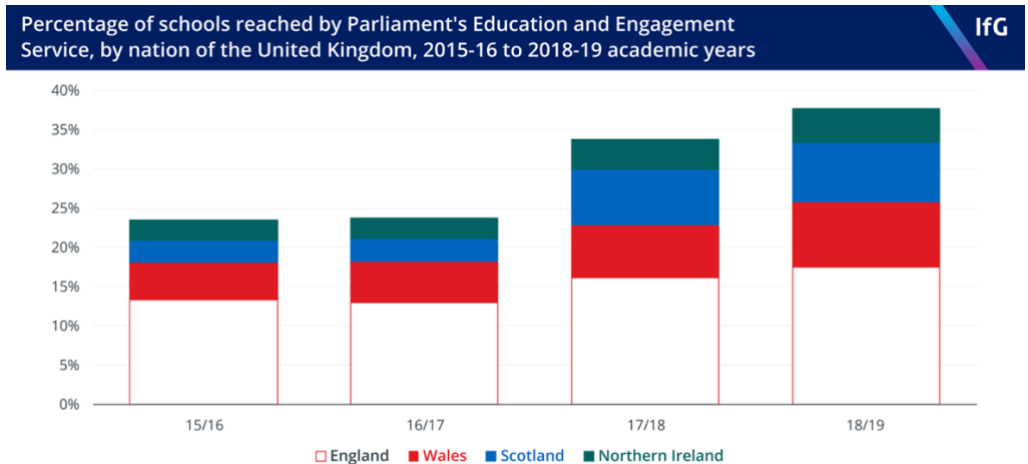
- Парламентын үйл ажиллагааг олон нийтэд ойлгуулах, хувь нэмэр оруулах боломжийг бий болгохын тулд улс төрийн сонгуульд саналаа өгөх, тойргийнхоо төлөөлөгчдтэй харилцаа холбоо тогтоохоос гадна сүүлийн арван жилийн хугацаанд Вестминстерээс гадуур парламентын талаарх мэдээллийг сурталчлах зорилготой “оролцооны баг” болон парламентад хүрэлцэн ирсэн зочдоод мэдээлэл өгөх зорилготой боловсролын төвийг байгуулж оролцооны үйл ажиллагаанд илүү анхаарал хандуулж байна. Засгийн газрын хүрээлэнгийн* мэдээлж байгаагаар “Парламентын боловсролын болон сурталчилгааны үйл ажиллагаанд 2018 он, 2019 оны санхүүгийн жилд парламентын гишүүдийн 90%, ажлын албаны 38% оролцсон байна.”¹¹³
- Парламент нь олон нийтийн цахим мэдээллийн хэрэгслийг олон нийтийн мэдээлэл харилцаа буюу коммуникацийн болон байгууллагын нэр хүндийг өсгөх механизм болгох боломжийг аажмаар ашиглаж эхэлсэн. Олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэл нь парламентыг институцийн хувьд илүү ил тод, олон нийтийн мэтгэлцээнд хариу үйлдэл үзүүлэх чадвартай болгодог гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх болсон. Гэхдээ парламентын гишүүдийн олон нийтийн цахим сүлжээг ашиглах нь харилцан адилгүй байдаг бөгөөд “2017 оноос 2019 оны хооронд Нийтийн танхимын гишүүдийн 75%, Лордуудын танхимын гишүүдийн 40 гаруй хувь нь хамгийн багадаа нэг цахим сүлжээг ашигладаг байна.”¹¹⁴
- Парламентын тусгай оролцооны баг Вестминстер дэх боловсролын төвийг ажиллуулдаг бөгөөд хөтөлбөрийн хүрээнд Их Британид байх сургуульд зочлох, багш бэлтгэх хөтөлбөр болон олон нийтийн сургалт сурталчилгааны үйл ажиллагааг зохион байгуулдаг. Сүүлийн 5 жилийн тоон үзүүлэлтийг харахад уг хөтөлбөрт хамрагдсан сургуулиудын хувь хэмжээ өссөн үзүүлэлттэй байна.

Зураг 3: ИБУИНХУ-ын парламентын боловсрол болон оролцооны үйлчилгээний сургуулиудын хүртээмжийн мэдээлэл

*Institute for Government: Засгийн газрыг илүү үр дүнтэй ажиллуулах чиглэлээр ажилдаг тэргүүлэх судалгааны төв бөгөөд Англи, Уэльст бүртгэлтэй буяны байгууллага. Гол санхүүжүүлэгч нь Сэйнсберийн гэр бүлийн буяны байгууллагуудын нэг Гэтсбигийн буяны сан юм. Засгийн газарт тулгарч байгаа гол бэрхшээлүүдийг судлахын тулд судалгаа дүн шинжилгээ, сэдэвчилсэн тайлбар, олон нийтийн арга хэмжээг зохион байгуулдаг. Ахмад улс төрчид, төрийн албан хаагчдад өөрөөр сэтгэж, өөрчлөлт хийхэд нь туслах хэлэлцүүлэг, шинэлэг сэтгэлгээний орон зайг санал болгодог.

¹¹³ www.instituteforgovernment.org.uk, Parliamentary Monitor 2020

¹¹⁴ www.instituteforgovernment.org.uk, Parliamentary Monitor 2020



Source: Institute for Government analysis of data provided by the Parliamentary Education and Engagement Service, 2015/16 to 2018/19 academic years.



Парламентын боловсролын төв нь танхимын сургалтын аргаас гадна техник технологийн шийдлийг ашиглан илүү сонирхолтой төсөл хөтөлбөрүүдийг боловсруулан гаргаж байна. Тухайлбал, “театрын 360 градусын хэмжээст дэлгэцийг ашиглан виртуаль орон зайг үүсгэн парламентын 800 жилийн түүхийн гол үйл явдлуудыг, парламентын маргаан мэтгэлцээн өрнүүлэх болон парламентын үйл ажиллагааны талаар залуучуудад мэдээлэл сайтай боловч сонирхолтой байдлаар өгүүлсэн зохиомжийг хүргэх болсон. Хөгжилтэй, инээдэмтэй, байнга өөрчлөгдөж байдаг анимейшний хэв маяг нь 7-18 насны хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд чиглэсэн бөгөөд парламентын хөгжил нь одоо үетэй хэрхэн холбогдож байгаа талаар боловсрол олгох, урам зориг өгөх агуулгатай юм.”¹¹⁵

1985 онд анх Лордуудын танхимын хуралдаан болон үйл ажиллагааны талаар телевизээр шууд дамжуулах болсон бөгөөд одоо олон нийт парламентын үйл ажиллагааг олон төрлийн платформ дээр үзэх боломжтой болжээ. Парламентын дижитал үйлчилгээ эрхэлдэг parliamentlive.tv бол парламентын аливаа үйл явдал, сонгогдсон хорооны хуралдаан зэргийг дүрс бичлэг, аудио хэлбэрээр байршуулдаг хамгийн өргөн сүлжээ юм.

2015 оноос олон нийт засгийн газраас тодорхой асуудлаар арга хэмжээ авахыг уриалан цахим өргөдөл өгөх боломжтой болсон ба систем ажиллуулснаас хойш 23 сая хүн цахим өргөдөл өгчээ. Энэ нь засгийн газрын бодлого шийдвэрт иргэдийн дуу хоолойг хүргэх оролцооны нэг хэрэгсэл болж байна.

Украин Улс

Европын холбооны санхүүжилттэй, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн Ардчилсан засаглалын хөтөлбөрийн хүрээнд Парламентын Шинэчлэл төслийг Украины парламент \Украины Дээд Рада\, түүний ажлын алба, парламентын гишүүд, нарийн бичгийн дарга нарын газрын \VRU\ үйл ажиллагааг бэхжүүлэх, үр дүнтэй хариуцлагатай байлгахад чиглэсэн шат дараатай үйл ажиллагааг явуулсан. Парламентын шинэчлэлийг үргэлжлүүлэхийн тулд дээд түвшний манлайлал чухал бөгөөд оролцогч талуудтай өндөр түвшний, тасралтгүй зөвлөлдөх, үр дүнг нь ил тод байлгах замаар баталгаажуулдаг. Төсөл гурван үндсэн хэсгээс бүрдэх бөгөөд RADA4Reform нь парламентын дотоод шинэчлэл, RADARго нь парламентын ажлын

¹¹⁵ www.centerscreen.co.uk

албыг чадавхжуулах, Transparent&Service-OrientedRADA нь харилцаа холбоо, иргэний парламентын боловсрол, шинэ технологи ашиглан парламент болон иргэдийн хооронд ил тод байдал, хариуцлагын холбоог сайжруулан, Украины парламентад олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн.

Хөгжлийн хөтөлбөр нь Парламентын боловсрол, иргэдийн оролцоог хангах чиглэлээр холбогдох ажлын туршлагатай мэргэжилтэн бэлтгэх, нээлттэй парламентын үйл ажиллагааг чухалчилж байгаа тул парламентын боловсрол ба иргэдийн оролцооны асуудлаар цахим засаглалын стратеги баримтлах, Украины Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яамны зөвлөмж, Боловсролын Төвийн стратеги зэргийг харгалзан парламентын боловсролын цогц хөтөлбөрийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх ажлыг зохицуулах, Парламентын болон парламентаризмын талаарх мэдлэгийг бий болгох, парламентын боловсролын хөтөлбөрийг сурталчлахад дэмжлэг үзүүлэх зэрэг ажлыг 2020 онд хийж гүйцэтгэхээр төлөвлөгөө гарган баталсан байна.

Монгол Улс

Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны 106 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын Их Хурлын 2019-2024 оны стратеги төлөвлөгөө, Монгол Улсын Их Хурлын алсын хараа”-д Монгол Улсын Үндсэн хууль, ардчилсан ёс, хүний эрх, нийтлэг үнэт зүйлс, үндэснийхээ эрх ашгийг дээдэлж, тогтвортой хөгжлийг дэмжин, ард түмний засаглах эрхийг хангасан парламентыг төлөвшүүлэхийн тулд иргэдийн оролцоог хангах, парламентад итгэх итгэлийг дээшлүүлэх зорилгоор парламентын боловсролыг дэмжих чиглэлээр дараах зохицуулалтыг хийхээр тусгажээ.

Зураг 4: Парламентын боловсролыг дэмжих үйл ажиллагаа



Монгол Улсын Их Хурлын албан ёсны цахим хуудас болох www.parliament.mn –аар дамжуулан хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагаа, бодлого шийдвэрийн талаар олон нийтэд нээлттэй мэдээлдэг. Уг цахим хуудсанд Парламентын боловсрол гэсэн холбоосоор дамжуулан дараах мэдээллийг олон нийтэд хүргэдэг.

- Иргэдийн оролцоо: Иргэд засаг төрөө байгуулах, байгуулсан үйл ажиллагаанд оролцож, санал бодлоо илэрхийлэх, тусгуулах эрхтэй. Тиймээс цахим хэлбэрээр хууль тогтоох үйл ажиллагаанд иргэдийг оролцуулах, иргэний парламентыг асуулт хариулт болон иргэний үг гэсэн хэсгүүдээр дамжуулан хэрэгжүүлж байна.
- Өргөдлийн хороо: “Улсын Их Хурлаас 2012 оны 8 дугаар сарын 1-ний өдөр Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар Өргөдлийн байнгын хороо байгуулагдсан. Өргөдлийн байнгын хороо нь Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 19.4, 20.4 дэх хэсэгт заасны дагуу Улсын Их Хурал, түүний Байнгын болон дэд, түр хороо, тэдгээрийн удирдлага, гишүүнд ирүүлсэн өргөдлийг судлах, шийдвэрлэх, өргөдөл гаргагч, гэрч, шинжээчийг сонгох, холбогдох албан тушаалтнаас тайлбар авах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ”¹¹⁶
- Төрийн ордны танилцуулга:
- Судалгааны сан: Мэргэжлийн судлаач, экспертүүдийн хийсэн судалгааны тайлан, судалгааны нэгдсэн сангийн лавлагаа, ном товхимол зэрэг нь олон нийтэд нээлттэйгээр байршуулдаг.

Парламентын боловсрол ба парламентын цахим хуудас

Дэлхий нийтэд цахим хэрэглээ хурдацтайгаар нэмэгдэж байгаа өнөөгийн цаг үед мэдээллийг хүртээмжтэй, түргэн шуурхай, өргөн хүрээнд түгээх арга, хэрэгсэл бол цахим хуудас юм. Тиймээс төрийн байгууллагууд өөрийн албан ёсны цахим хуудсыг ашиглан дотоод үйл ажиллагаа болон холбогдох мэдээ мэдээллээ түгээх, иргэд олон нийттэй харилцах гол хэрэгсэл болгож байна.

2019 онд Израилийн Кнессетийн судалгаа мэдээллийн төвийн Европын 17 орны парламентын цахим хуудсанд хийсэн судалгаанаас¹¹⁷ үзэхэд ихэнх парламентын цахим хуудас хүүхэд болон өсвөр насныхны парламентын боловсролд зориулсан парламент, хууль батлах үйл явц, ардчиллын талаар эрдэм шинжилгээний материал, дүрс бичлэг хэлбэртэй контентуудтай байсан байна. Түүнчлэн парламентын боловсролын агуулгын хүрээнд тоглоом, таавар, анимейшн видео болон бусад зүйлийг ашигладаг интерактив хөтөлбөрүүдтэй бөгөөд багш нарт зориулсан сургалтын хөтөлбөр, материал, дагалдах хэрэгсэл, хичээлийн төлөвлөгөө зэргийг тусгаж өгсөн байна. Уг сургалтын хөтөлбөрийг Боловсролын Яамтай хамтран боловсруулдаг бөгөөд хүүхэд, залуучуудын оролцоог хангах үүднээс “залуучуудын парламент”, “хүүхдийн парламент” зэрэг илүү өргөн цар хүрээтэй төслийг хэрэгжүүлж, парламентын гишүүдтэй онлайнаар ярилцах бололцоог олгодог байна. Тухайлбал, ХБНГУ-ын парламентын доод танхим болох Бундестаг нь 5-12 насны хүүхэд болон анх удаагаа саналаа өгөх өсвөр үеийнхэнд зориулсан хоёр боловсролын вэбсайт ажиллуулдаг. Зорилго нь хүүхэд, өсвөр үеийнхэнд парламентын үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл хүргэх болон улс төрийн сонирхлыг төрүүлэх юм.

¹¹⁶ www.parliament.mn

¹¹⁷ Zered, Eliran. Programs for Democracy Education on Parliamentary Websites. Comparative Review, The Knesset Research and Information Center, 2019.

5-12 насны хүүхдэд зориулсан www.kuppelkucker.de вэбсайт нь парламентын үйл ажиллагаа, хууль батлах үйл явц зэргийг богино хэмжээний видео бичлэгээр тайлбарласан байдаг.

- Хөдөлгөөнт дүрс ашиглах: Карл Ийгл хэмээх хүүхэлдэйн киноны баатар вэбсайтыг ашиглаж буй хүүхдийг удирдан чиглүүлж парламентаар аялж, парламент хэрхэн ажиллдаг талаар тайлбарлаж өгдөг. Зарим нь Карлын аяллын үед комик номоор дамжуулан мэдээлэл өгдөг бол хүүхэд уншиж чадаагүй тохиолдолд тусгай товчлуур дарж бичвэрийг чангаар уншиж өгдөг
- Парламентын боловсролд зориулсан татаж авах боломжтой сургалтын материал: Эцэг эхчүүд болон багш нарт зориулсан хэсэг бөгөөд сургалтын материалаас гадна улс төрийн асуулт хариулт, тоглоомууд, өнгөт хуудаснууд байрладаг
- Толь бичиг: Парламентын үйл ажиллагаатай холбоотой нэр томъёо
- Мэдээ: Хамгийн сүүлийн үеийн мэдээг долоо хоногт 2 удаа нийтэлдэг
- Өсвөр үеийнхэнд зориулсан www.mitmischen.de вэбсайт
- Өсвөр үеийн мэдээ: Парламентын үйл явдлууд болон гишүүдийн ажлын талаар өдөр бүр мэдээллээр хангаж байдаг бөгөөд улс төрчидтэй хийсэн яриа, тайлбар видео, улс төр, парламентаризм, ардчиллын тухай мэдлэг мэдээлэл, парламентын хуралдааны шууд дамжуулалт зэргийг авах боломжтой
- Парламенттай холбоотой нэр томъёоны толь бичиг, дүрд тоглох дасгал, асуулт хариулт, олон нийтийн санал асуулга зэрэг байхаас гадна Бундестаг дээр дадлага хийх боломжийг олгодог.

Дүгнэлт

Парламентын боловсрол бол ардчиллын зүрх. Тиймээс ардчиллыг хадгалах, бэхжүүлэх, тогтвортой байлгахын тулд парламентыг чадавхжуулах, парламентын легитим чанар, парламентад итгэх иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай болох нь энэхүү өгүүлэлд авч үзсэн хэд хэдэн асуудлуудаар үндэслэгдэж байна. Парламентын үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой байвал иргэд оролцоотой байна. Энэ бүхний хөтөч нь иргэдийн парламентын боловсрол бөгөөд улс орнуудын үндэсний парламентууд болон ардчиллын төлөөх олон улсын байгууллагууд ардчилсан институт, тэр дундаа парламентыг чадавхжуулах үйл ажиллагааны нэг чухал хэсэг хэмээн парламентын боловсролыг хөгжүүлэхээр зорьж байна.

Парламентын боловсрол парламентын түүх, үйл ажиллагаа, хууль батлах үйл явц, иргэдийн оролцоо зэргийг сургалт болон сурталчилгаа гэсэн үндсэн хоёр хэлбэрээр явуулж байна. Сургалт нь Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яам болон парламентын боловсролын төвтэй хамтран боловсруулсан хөтөлбөр, төлөвлөгөөний дагуу багш бэлтгэх, сурагчдад сонирхолтой хэлбэрийн сургалтын хөтөлбөрөөр ерөнхий боловсролын сургуульд сургалт явуулах зэрэг юм. Сурталчилгаа нь иргэдэд парламентын талаарх мэдээлэл түгээх, санал хүсэлт авах, оролцуулах зэрэг ажлыг өргөн хүрээтэйгээр зохион байгуулдаг. Парламентын боловсрол бол зөвхөн насанд хүрэгчдээр хязгаарлагдах, зөвхөн тэдэнд хамаарах асуудал биш бөгөөд дэлхийн олон оронд хүүхдийн нас сэтгэхүйд тохирсон сонирхолтой аргаар бага ангиас нь хичээлийн хөтөлбөр, нэмэлт сургалт болгон ардчилсан иргэнээ бэлдэж байна.

Дэлхийн олон улс орнууд парламент болон иргэдийн хоорондын харилцаа холбоог уламжлалт аргуудаас илүү техник, технологийн шинэчлэлтэй уялдуулан шинэ арга хэрэгслээр явуулах болжээ. Түүнчлэн залуу үеийн хүсэл сонирхолд нийцсэн виртуаль орчин үүсгэх, анимейшн дүрслэл ашиглах, цахим оролцоог

дэмжих зэргээр олон зуун жилийн түүхтэй парламентаас эхлээд шинэ тутамд хөгжиж буй парламентын мөн чанар, ач холбогдлыг тайлбарлан таниулж байна.

Ашигласан эх сурвалж:

- Zered, Eliran. Programs for Democracy Education on Parliamentary Websites. Comparative Review, The Knesset Research and Information Center, 2019.
- МУИС, НШУС, Улс төр судлалын тэнхим. Улс төрийн шинжлэх ухааны дээж бичиг. Улаанбаатар: Соёмбо принтинг ХХК, 2012.
- О, Хатанболд, ба Бадараев Д.Дамдин. “Ардчиллын төлөөх үйл явцын өрнөл ба эрх чөлөөнд тэмүүлэхүй (Ардчиллын дилемма-I).” Политлоги №18(534), 2020: 21-51.
- Олон улсын парламентын холбоо,. Ардчилал ба парламент. SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2006.
- Ц.Мөнхцэцэг. “Ардчиллын институтын хөгжлийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал.” Монгол дахь ардчиллын хөгжил, бэхжилт, асуудал, сорилт 1990-2019-Д, 106-131. Улаанбаатар: Адмон принт ХХК, 2019.
- www.mn.undp.org
- www.ipu.org/dem-e/guide.htm
- www.refword.org
- www.peo.gov.au
- www.aph.gov.au
- www.learning.parliament.uk
- www.centerscreen.co.uk
- www.instituteforgovernment.org.uk
- www.parliament.mn
- www.legalinfo.mn
- www.openigo.com
- www.knesset.gov.il



Хууль зүйн ухааны Доктор Д.Сүнжид

Д.Сүнжид нь МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн бакалавр, ХБНГУ-ын Максимилианы Их Сургуульд олон улсын харьцуулсан эрх зүйн магистр /LL.M/ зэрэг хамгаалсан. ХБНГУ-ын Мьюнхэн хотын Людвиг-Максимилианы Их Сургуулийн Хууль зүйн факультетад нийтийн эрх зүйн чиглэлээр “Тэгш эрхийн зарчмын хэрэгжилт, тухайлан ялгаварлан гадуурхалтыг хориглох зарчмын хэрэгжилтийг Герман болон Монгол улсын эрхзүйд харьцуулах нь” сэдвээр хууль зүйн докторын /Dr.jur/ зэрэг хамгаалсан.

Тэрээр 20 гаруй жилийн ажлын туршлагатай ба олон салбарт ажиллаж байсан, үүнд; багш, академик чиглэлээр судалгаа хийх, хууль эрх зүй, бодлогын судалгаа, хууль боловсруулах, төслийн менежмент, төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудад зөвлөгөө өгөх. Түүний мэргэшсэн салбар бол үндсэн хууль, хүний эрх, захиргааны эрх зүй юм.

ХУУЛЬ ТОГТООХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО

Public Participation in the Legislative Process

Overview

According to the provision of the Constitution of Mongolia, which states that the people of Mongolia have the right to take part in the government the country directly or through representative bodies, it is stipulated in the Law on the State Great Hural (Parliament), Law on the Procedure of the Plenary session of the State Great Hural (Parliament), Constitutional Amendment Rules Law, Law on Legislations, Law on Deliberative Polling, and the Law on Public Hearing that any draft law should be presented to the public, and public opinions and comments should be heard and received in the stages of initiation, preparation and discussion thereof; and feedbacks should be given to the public whether their comments and opinions were incorporated into the draft. Presenting draft laws to the public, individuals and representatives of legal entities, whose interests may be affected, for discussions and opinions; and getting opinions and comments from non-governmental organizations, specialized and research entities for draft laws is significant in considering multilateral interests and calculating actual factors in prior to ratification of the draft law and crucial in the acceptance of the law after its adoption especially for the country, which adopted the democratic Constitution. Involvement of citizens in policy development and decision-making processes indicates the sense of democracy and the level of development.

Key words

Legislative process, civic engagement, reflection of the public opinions and comments to the legislative process, representative democracy

Товч агуулга

Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд болон төлөөлөгчдийн байгууллагаар уламжлан оролцох үзэл баримтлалын дагуу Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын дэгийн тухай хууль, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, Хууль тогтоомжийн тухай хууль, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, Нийтийн сонсголын тухай хуульд аливаа хуулийн төсөл санаачлах, боловсруулах, хэлэлцүүлэх явцад иргэд, олон нийтэд уг хуулийн төслийг танилцуулах, улмаар тэднээс санал авах, саналыг хуулийн төсөлд тусгасан эсэх талаар эргэж мэдээлэхээр журамлан зохицуулсан байдаг. Ялангуяа ардчилсан Үндсэн хуультай улсын хувьд тухайн хуулийн төслийн зохицуулах харилцаанд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийтээр хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцүүлж, санал авах, төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагын саналыг авах ажиллагаа нь хууль батлахын өмнө олон талт ашиг сонирхлыг харгалзах, хүчин зүйлсийг бодитоор тооцох, хууль батлагдсаны дараа хүлээн зөвшөөрөгдөх ач холбогдолтой. Иргэдийг бодлогын шийдвэрт оролцуулах нь ардчиллын агуулга, хөгжлийн түвшинг илэрхийлдэг ухагдахуун болдог.

Түлхүүр үг

Хууль тогтоох үйл ажиллагаа, Иргэдийн оролцоо, Олон нийтийн саналыг хууль боловсруулах ажиллагаанд тусгах, Төлөөллийн ардчилал

Товчилсон үгсийн жагсаалт

КАС- *Конрад-Аденауэр сан*
НҮБХХ- Нэгдсэн үндэстэний хөгжлийн хөтөлбөр
ОУПХ – Олон улсын парламентын холбоо
УИХ- Улсын Их Хурал
УИХТГ- Улсын Их Хурлын Тамгын газар

Үндсэн хэсэг

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршилд "эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний, ардчилсан нийгэм байгуулна" гэсэн эрхэм зорилгыг тунхагласан бөгөөд дэлхий нийтийн жишигт нийцсэн байдлаар төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, эрх мэдлийн хяналт ба тэнцлийг хангах зорилгоор хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл, хэрэгжүүлэх байгууллагыг тухайлан заасан билээ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн дагуу хууль тогтоох байгууллага болох Улсын Их Хурлыг байгуулсан бөгөөд УИХ нь бүх ард түмнээс сонгогдож, тэдний хүсэл сонирхол, ашиг сонирхлыг бүрэн илэрхийлэх, хууль тогтоох эрхийг дангаар хэрэгжүүлдэг, байнгын үйл ажиллагаатай парламент бөгөөд ард түмнийг төлөөлөх, хууль тогтоох, хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Иргэн төвтэй засаглал, иргэдийн оролцооны тухай ойлголт нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл санаатай шууд холбоотой. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ” гэж заасан. Засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна гэдэг бол ардчилал гэдэг ойлголтын бүрэн хэмжээний илэрхийлэл бөгөөд ард түмэн төлөөлөгчдөөрөө дамжуулж буюу шууд оролцоогоор хэрэгжүүлдэг хоёр үндсэн арга байдаг.

*Ардчиллын хэлбэр*¹¹⁸

Төлөөлөл



Улсын Их Хурлын гишүүн бол ард түмний элч мөн бөгөөд нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална. (Монгол улсын Үндсэн хуулийн 23 дугаар зүйлийн 1)

Шууд



Шууд оролцоо аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд иргэд хэн нэгнээр дамжуулалгүй өөрийн биеэр оролцохыг хэлнэ. Эртний Грекийн хот улсууд болох Афин, Ромд улсын чухал асуудлыг ард нийтийн санал хураах замаар

¹¹⁸ Иргэний оролцоо II төсөл, "Иргэдийн оролцоо" гарын авлага, 2019 он, 10 дахь тал

ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ





Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын төлөөлөгчийг сонгох сонгууль мөн төлөөллөөр дамжуулах иргэний оролцооны нэг хэлбэр болно. (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2, 3)

шийдвэрлэдэг байсан нь шууд ардчиллын анхны сонгодог хэлбэр гэж үздэг.

Монгол Улсад багийн, хорооны иргэдийн нийтийн хурал нь иргэний шууд оролцооны хэлбэр болно. (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлийн 2)

Монгол Улс Үндсэн хуулиндаа төлөөллийн ардчиллыг сонгосон тул энэхүү төлөөллийн ардчилалд иргэдийн зүгээс төрийн бүх түвшинд шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөх үйл ажиллагаа болдог хувьдаа иргэдийн оролцоо нь чухал тулгуур багана болдог. Иргэдийн зүгээс сайн дурын үндсэн дээр бүх шатны төр засгийн шийдвэр гаргах үйл явцад нөлөөлөх үйлдлийг улс төрийн оролцоо гэж ойлгох бөгөөд дараах хэлбэрүүдтэй байдаг гэж үздэг.¹¹⁹ А/ Тухайлбал төлөөллийн ардчиллын /сонгууль, нам/ эсвэл шууд ардчиллын шинжтэй /бүх ард түмний санал хураалт, иргэний хөдөлгөөн/ гэж ялгана. Б/ Эрх зүйн байдлынх нь хувьд хуулийн хүрээнд /ажил хаялт/ эсвэл хууль бус /хүч хэрэглэсэн хандлага/ гэж ангилна. В/ Олон нийт хэр зэрэг хүлээн зөвшөөрдөг эсэхээс нь хамаарч нийцтэй /сонгууль, иргэний хөдөлгөөн/, нийцгүй /өлсгөлөн зарлах/ оролцоо гэж ялгана. Иргэний оролцоог анх Шерри Арнштайн 1969 онд иргэдийн оролцооны гурван бүлгээс бүрдсэн найман шатлалыг тодорхойлж, иргэний оролцооны хэлбэрийг энгийнээр ангилжээ. Иргэдийн оролцооны хамгийн сайн түвшин бол иргэдийн хяналт, иргэдэд төрөөс шилжүүлсэн эрх мэдэл, иргэн ба төрийн түншлэх гэсэн хэлбэртэй илэрдэг бол бусад хоёр түвшний хувьд иргэний оролцоо гэж үздэггүй, хэлбэр төдий буюу дүр үзүүлсэн оролцооны түвшин, оролцоо хангагдаагүй түвшин гэдэг ангилалд хамааруулдаг билээ. Иргэний оролцоо нь ардчиллын үндсэн үзүүлэлт болдог бөгөөд иргэд засгийн эрх мэдэл, төрийг удирдах эрх мэдлээ хэрэгжүүлж байгаа эсэхийг илэрхийлдэг нэг үндсэн шалгуур юм.

Оролцооны талаарх томъёолол¹²⁰

 1	<ul style="list-style-type: none"> Иргэд төрийн байгууллага, албан тушаалтны аливаа үйл ажиллагаанд зөвхөн сонгуулийн хугацаагаар хязгаарлагдалгүй оролцох нөхцлийг бүрдүүлэх, дуу хоолойгоо хүргэх 	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн байгууллага, тушаалтны үйл ажиллагаанд ил тод байдлыг хангуулах, 	 3
 2	<ul style="list-style-type: none"> Гаргах ажиллагаанд иргэдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол хамгаалагдах 	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн аливаа шийдвэр, дүрэм, журам, хэм хэмжээ үр нөлөөтэй хэрэгжих боломжтой болдог. 	 4

DRAGAN GLUBOVIC

¹¹⁹ КАС, “Иргэний таны оролцоо ардчилалын баталгаа”, 2016 он, 24 дэх тал

¹²⁰ Иргэний оролцоо II төсөл, "Иргэдийн оролцоо" гарын авлага, 2019 он, 8 дахь тал

Иргэд төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд оролцох үндсэн суурь нь төрийн байгууллага, үйл ажиллагааны ил тод байдал, нээлттэй байдал болдог.

Парламент “нээлттэй” байх гэдэг нь ажил хэргээ явуулдаг байр, танхим нь олон нийтэд биет байдлаар нээлттэй байх, парламентын үйл ажиллагаа олон нийтэд нээлттэй байх гэдэг нь үнэндээ олон нийтийн “нүд, чих” болсон хэвлэл, мэдээллийн ажилтнуудад нээлттэй байхыг хэлнэ. Энэ бүлгийн эхний хэсэгт сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл үйл ажиллагааг нь мэдээлэхэд парламент ямар дэмжлэг үзүүлж болохыг авч үзэн, нэвтрэх, мэдээллийн эрх чөлөө, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө болон хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн зохицуулалт зэрэг иргэдийг мэдээллээр хангахад тус нэмэр болох аргуудыг авч үзнэ. Парламентын ажлын талаар иргэдэд мэдээлэх нь дан ганц хараат бус хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн санаа тавих асуудал биш, харин ч парламентын өөрийнх нь үүрэг юм. Төрийн байгууллагын буй мэдээлэлд нэвтрэх, мэдээлэл авах эрхийг иргэдэд олгосон хууль тогтоомж нь ардчиллын нэг чухал хүчин зүйл бөгөөд Иргэний болон улс төрийн эрхийн олон улсын пактад “мэдээлэл эрэлхийлэх эрх” гэсэн заалтаар баталгаажуулсан байдаг. Иргэний мэдээлэл авах эрх нь үйл ажиллагаа, тайлангаа нийтэлж байх талаар төрийн байгууллагуудад тавигддаг шаардлагаас ялгаатай юм. Энэ нь төрийн байгууллагын ил тод байдлыг сайжруулахад иргэд, төрийн бус байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн ашиглах нэг хэрэгсэл болдог.¹²¹

2002 оны Хууль, УИХ-ын шийдвэрийн төсөл боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын тухай хуулийн 18 дугаар зүйлд хуулийн төсөлд олон нийтээс санал авах харилцааг зохицуулж байсан. Энэхүү харилцааг шинээр зохицуулсан **Хууль тогтоомжийн тухай хууль** 2015 онд батлагдаж, 2017 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Уг хуулийн төслийн нэг үзэл баримтлал нь хуулийн төсөл санаачлахдаа тухайн хуулийн үзэл баримтлалын хүрээнд түүнчлэн хуулийн төсөл боловсруулах, төрийн байгууллага шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийт, төрийн бус байгууллага, эрдэмтэн, судлаачдын оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор хууль санаачлагч нь хуулийн төслийн талаар хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, хэлэлцүүлгийн дүнгийн тухай хуулийн төслийн танилцуулгад тусгадаг байхаар зохицуулах, мөн уг хуулийн төслийн зохицуулах харилцаанд эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх бүлгийн саналыг заавал авахаар тусгасан. Энэхүү үзэл баримтлалын хүрээнд батлагдсан Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах ажлын үе шатын нэг хэсэг нь эрх, хууль ёсны ашиг сонирхол нь хөндөгдөх иргэн, хуулийн этгээдийн төлөөлөл, олон нийтээр хууль тогтоомжийн төслийг хэлэлцүүлж, санал авах; хууль тогтоомжийн төсөлд холбогдох төрийн болон төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн болон судалгааны байгууллагын саналыг авахаар заасан.(8.1.5, 8.1.6.) Энэхүү хуулийн 38 дугаар зүйлд зааснаар хууль санаачлагч хуулийн төслийг УИХ-д өргөн мэдүүлэхээс өмнө олон нийтийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулах үүрэгтэй. Хэлэлцүүлгийг бичгээр санал авах, уулзалт, хэлэлцүүлэг хийх, санал асуулга явуулах; олон нийтийн цахим сүлжээгээр хэлэлцүүлэг явуулах зэрэг олон хэлбэрээр хийж болно. Гагцхүү холбогдох материалыг баримтжуулан хууль тогтоомжийн төслийн бүрдүүлбэрт хавсаргаж өгөх ёстой. Түүнчлэн хууль санаачлагч албан ёсны цахим хуудсандаа хууль тогтоомжийн төсөл, түүний үзэл баримтлал, хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан, эсхүл тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн, хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлсэн, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийсэн тайланг байршуулж, хууль тогтоомжийн төсөлд санал өгөх хугацааг тодорхой заана. Энэ

¹²¹ ОУПХ, “Ардчилал ба парламент”, 2007 он, 53,56 дахь тал

хугацаа нь 15-аас доошгүй хоног байна. (38.2, 38.3.) Хууль тогтоомжийн тухай хуульд нийцүүлэн УИХ-ын Тамгын газрын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын 2017 оны “Эрх зүйн дүгнэлт гаргах журам батлах тухай” 43 тоот захирамжийн 3 дугаар хавсралтаар “Төсөл нь хууль тогтоомжийн тухай хуульд заасан шаардлагыг хангасан эсэхийг хянасан хяналтын хуудас”-ны загварыг баталжээ. Энэхүү хуудасны 1.1.10-т “төсөлд тусгасан болон тусгаагүй олон нийтийн саналын товъёг” гэсэн шалгуурыг тусгасан байна. Үүний хэрэгжилтийн байдлыг судлахад “хууль санаачлагчид албан бичигтээ дурдах, санал ирүүлсэн байгууллагын албан бичгийг хавсаргах, эсхүл зохион байгуулсан хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлийг ирүүлэх” байдлаар хэрэгжүүлдэг байна. Харин хууль санаачлагч саналыг цахим хуудсандаа байршуулсан эсэхийг УИХ-ын Тамгын газар шалгах үүрэггүй тул тийнхүү шалгадаггүй байна. Мөн хууль санаачлагч албан ёсны цахим хуудсандаа хууль тогтоомжийн төсөл, түүний үзэл баримтлал, хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан, эсхүл тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн, хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлсэн, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийсэн тайланг байршуулж, хууль тогтоомжийн төсөлд санал өгөх хугацааг тодорхой заах тухай заалт 2017 оноос хойш хэрэгжих ёстой хэдий ч хэрэгжихгүй байгааг 2018 онд судалгааны баг дүгнэжээ.¹²² УИХ-ын нэгдсэн хуралдааны үйл ажиллагааг телевизийн сувгаар шууд нэвтрүүлэхийн зэрэгцээ, цахим хуудсандаа <http://www.parliament.mn/pages/livetv> цэс ажиллуулан шууд дамжуулалт хийдэг байна. Чуулганы нэгдсэн хуралдааны тэмдэглэлтэй УИХ-ын номын санд болон цахим хуудсанд байршуулсан “хууль тогтоох үйл ажиллагаа” – “нэгдсэн хуралдаан” цэс рүү нэвтэрч танилцах бололцоог хангасан байна. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн www.president.mn албан ёсны цахим хуудсанд санаачилсан хуулийн төслийг байршуулсан байна. Гэхдээ иргэдийн саналыг тусгасан, тусгаагүй товъёгийг байршуулаагүй байна. Монгол Улсын Засгийн газрын www.zasag.mn албан ёсны цахим хуудсанд хуулийн төсөл, түүнд санал өгөх талаар ямар нэг цэс, булан ажиллуулаагүй байна.

УИХ-ын 76 гишүүний нэр бүхий <http://...parliament.mn> албан ёсны цахим хуудас руу нэвтрэхэд зөвхөн 15 гишүүний цахим хуудас тодорхой хэмжээнд ажиллаж байна. Гэхдээ гишүүдээс хэн нь ч Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн дагуу хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй саналын товъёгийг цахим хуудсандаа байршуулаагүй байна.

2015 онд “Цахим засаглалаар дамжуулан хууль тогтоох үйл явцад иргэдийн нэмэгдүүлэх нь” төслийн хүрээнд Улаанбаатар хот, Дархан, Дорнод, Завхан, Хөвсгөл, Өмнөговь хэмээх 5 аймагт хийсэн судалгаагаар 47 хувь буюу хоёр хүн тутмын нэг нь хууль тогтоох үйл ажиллагааны иргэдийн оролцоо хангалтгүй, 10 хүний найм нь хууль тогтоомжид санал өгч байгаагүй бөгөөд оролцоогүй шалтгаанаа хэрхэн оролцох тухай мэдлэг хомс, мэдээлэл дутмаг байгаатай холбогдуулан тайлбарлажээ.¹²³

¹²² Хууль, эрхийн судалгааны төв, “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ”-ний тайлан, 2018 он, Хавсралт 1

¹²³ “Цахим засаглалаар дамжуулан хууль тогтоох үйл явцад иргэдийн нэмэгдүүлэх нь” төслийн баг, 2015 он, танилцуулга

УИХ-ААР ХЭЛЭЛЦЭЖ БУЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙН ТӨСЛҮҮДИЙГ ИЛ ТОД БОЛГОХ, ИРГЭДИЙН ОРОЛЦООГ ХАНГАЖ БУЙ БАЙДАЛ

ИРГЭДИЙН ҮНЭЛГЭЭ



ХУУЛЬ БОЛОВСРУУЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ ДАХЬ

ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО

10 хүний 8

нь хууль тогтоомжийн төсөлд саналаа өгч байгаагүй

Үүний гол шалтгаан нь хэрхэн оролцох тухай мэдлэг дутмаг, мэдээлэл хомс байгаатай холбоотой байна.



2017 онд баталсан Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн дагуу УИХ дахь хуулийн төслийн хэлэлцүүлгийн шатанд буюу анхны хэлэлцүүлэг эхлэхээс өмнө хэрэгжилт, сахин мөрдөж байгаа байдлын талаар тохиолдлын зарчмаар түүвэрлэн сонгосон иргэдээс тусгай бэлтгэсэн асуултаар санал авах замаар иргэдээс санал авах, зөвлөлдөх ажиллагаа явуулах зохицуулалт нь эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан шийдвэр гаргахаас өмнө асуудлыг дахин нягтлах, олон нийтийн санаа бодлыг сонсох зорилготой. Энэхүү зохицуулалт нь заавал хэрэглэх шинжгүй, тухайн байгууллага, албан тушаалтан шаардлагатай гэж үзвэл хэрэглэж болох байдлаар тусгагдсан бөгөөд зөвлөлдөх санал асуулга заавал явуулах ёстой гурван

тохиолдлын заасан бөгөөд үүнд Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд асуудлыг Улсын Их Хурал хэлэлцэн шийдвэрлэх үндэслэл, шаардлагыг тодорхойлох; орон нутгийг хөгжүүлэх сангаас хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээ; хот, суурин газрын хэсэгчилсэн төлөвлөлт /нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэн, ногоон байгууламж/. (6.1) Дээр нэрэлсэнээс бусад асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулгыг шийдвэр гаргах эрх бүхий этгээдээс санаачлан явуулж болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.1.2-т заасан ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог хангах зарчмыг заасан бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар төсөл санаачлах үеэс эцэслэн батлах хүртэл бүхий л үйл ажиллагаанд иргэд, улс төрийн нам, олон нийтийн бусад байгууллагын оролцоог хангах; иргэдэд төслийн талаар саналаа чөлөөтэй илэрхийлэх бололцоог олгох; Үндсэн хуулийн Тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг, Хорьдугаар зүйл, Гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар зөвлөлдөх санал асуулгыг явуулах; Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулийн дагуу явуулсан санал асуулгын дүнгээр Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг дэмжсэн бол Улсын Их Хурал заавал авч хэлэлцэх бөгөөд шаардлагатай бол Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулах (5.3.1-5.3.4) ажлын хэсэг байгуулах хэмээн тус тус заасан. Энэхүү хууль батлагдахаас өмнө Үндсэн хуулинд 1999 онд өөрчлөлт оруулж байсан боловч Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтээр тухайн өөрчлөлт нь хүчингүй болсон, 2000 онд Үндсэн хуульд дахин өөрчлөлт оруулсан билээ. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийг иргэний оролцоогүй хийсэн гэх шалтгаанаар шүүмжлэх нь түгээмэл байдаг учир 2000 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсны дараа Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах харилцааг зохицуулсан тусгайлсан хууль батласан юм. Энэ заалтууд нь Үндсэн хуулийн өөрчлөлт хийхэд иргэн, олон нийтийн оролцоог хангахад чиглэсэн дэвшилттэй зохицуулалт болж байна.¹²⁴ Дээрх зохицуулалтуудыг хэрэгжүүлэх зорилгын хүрээнд дараах хуулиудыг УИХ-аас баталж хэрэгжүүлжээ. Эдгээрт,

- Ард нийтийн санал асуулгын тухай хууль /шинэчилсэн найруулга/ (2016 оны 2 дугаар сарын 05-ны өдөр),
- Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуулиудаар (2017 оны 2 дугаар сарын 09-ний өдөр) хангагдахаар байна.

Дээрх хуулиудыг УИХ батлахаас өмнө Монгол Улсын Үндсэн хуульд тодорхой асуудлаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг зөвхөн Улсын Их Хурлын гишүүдээс 2000, 2011, 2012, 2015 онуудад Монгол Улсын Их Хуралд тус тус өргөн мэдүүлж байсан боловч Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар ард нийтийн санал асуулга, оролцоог тусгах асуудал тухайлсан зохицуулалтгүй байлаа.

Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хууль, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн дагуу УИХ-аас 2017 оны 4 сарын 7-ны өдөр “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга явуулах, Зөвлөлдөх зөвлөлийг байгуулах тухай” 24 дүгээр тогтоол батлан, бэлтгэл ажлыг хангаж хоёр үе шаттайгаар зохион байгуулсан. Нэг дэх шатны санал асуулгыг Монгол орон даяар санамсаргүй түүврийн аргаар сонгогдсон 1570 иргэнээс авсан бөгөөд хоёр шатны зөвлөлдөх уулзалтад 735 иргэн оролцсон байна. Уг зөвлөлдөх санал асуулгын дүнг “Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар анхдугаар зөвлөлдөх санал асуулга

¹²⁴ Хууль, эрхийн судалгааны төв, “Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ”-ний тайлан, 2018 он, Хавсралт 1

явуулах тухай” УИХ-ын тогтоолоор байгуулагдсан ажлын хэсэг боловсруулан Зөвлөлдөх зөвлөлд хүргүүлсэн ба Зөвлөлдөх зөвлөл анхдугаар санал асуулгын дүнд үндэслэн хэлэлцүүлсэн 6 багц асуудлаас дэмжигдсэн 5 багц асуудлыг зөвлөмжөөр Монгол Улсын Их Хурлын даргад 2017 оны 05 дугаар сарын 05-ны өдөр гардуулан өгчээ. Уг зөвлөмжийг үндэслэн Улсын Их Хурлын даргын 2017 оны 78 дугаар захирамжаар байгуулагдсан ажлын хэсгээс боловсруулсан Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн УИХ-ын Тамгын газраас 2017 оны 7 дугаар сараас 12 дугаар сарын хооронд 21 аймаг, нийслэлийн хэмжээнд нийт 68 удаагийн бүсчилэн хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, нийт 327 375 иргэнээс 5 584 832 нэгж санал хүлээн авч, бүртгэх, нэгтгэх ажлыг зохион байгуулж, үр дүнгийн талаарх танилцуулгыг боловсруулж, Улсын Их Хурлын албан ёсны цахим хуудсанд байршуулсан юм.¹²⁵ Зөвлөлдөх санал асуулгын судалгааны түүврийн арга зүйн талаар “Судалгаанд 2016 оны байдлаар 18 нас хүрсэн Монгол Улсын 2 сая иргэн хамрагдаж байгаа. Түүврийн мэдээлэл цуглуулалтын үндсэн нэгж нь өрх байв. Судалгааны үр дүнг зөвхөн үндэсний хэмжээнд төлөөлөхүйц байдлаар боловсруулах зорилт тавьж шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, математик томъёоллын дагуу тооцож 1570 өрхөөс судалгааны мэдээлэл цуглуулалтыг хийхэд үндэсний хэмжээний судалгааны үр дүн гарна гэсэн тооцоог хийсэн” гэж Үндэсний статистикийн хорооноос мэдээлж байв.¹²⁶ Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль, Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд заасан тодорхой асуудлаар иргэд, улс төрийн нам, олон нийтийн бусад байгууллагын оролцоог хангахад чиглэсэн үйл ажиллагааг одоогийн байдлаар Монгол Улсад анх удаа зохион байгуулаад байна. Энэхүү хуулийн зохицуулалт нь ямар нэгэн зорилтот бүлэг бус Монгол Улсын насанд хүрсэн бүх иргэнээс тусгай аргачлалын дагуу сонгогдсон иргэд төрийн үйл хэрэгт зөвлөх эрхтэйгээр оролцож, Үндсэн хуулийн зохих заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх асуудлаар шийдвэр гаргахад оролцох боломжоор хангагдсан байна. УИХ-ын 2019 оны 06 дугаар сарын 18-ны өдрийн 68 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг хоёр, гурав дахь хэлэлцүүлэгт бэлтгэх Ажлын хэсэг байгуулах тухай” тогтоолын төслийг баталсны дагуу Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хороо, Тамгын газраас дээрх зарчим болон Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийг хэрэгжүүлэх хүрээнд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл, хэлэлцүүлэгтэй холбоотой мэдээллийг олон нийтэд зарлан мэдээлэх, төслийг нийтэлж санал авах, дүнг нэгтгэн боловсруулах, танилцуулга, санал дүгнэлт гаргах үйл ажиллагааг 2019 оны 6 дугаар сарын 19-ны өдрөөс 30-ны өдрүүдэд зохион байгуулсан. Энэ хугацаанд Улсын Их Хурлын гишүүд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг иргэдэд танилцуулж мэдээллээр хангах, санал авах ажлыг зохион байгуулсан бөгөөд 2019 оны 7 дугаар сарын 01-ны өдрөөр дүнг эцэслэн гаргахад Улсын Их Хурлын 69 гишүүн 18 аймаг, нийслэлийн 9 дүүрэгт ажиллан 40930 иргэнд мэдээлэл хүргэж, санал авсан байна.¹²⁷ Мөн 2019 оны 7 дугаар сарын 22-26-ны хооронд улс төрийн намууд, төрийн бус байгууллага, төрийн байгууллага, эрдэмтэн судлаачид, салбарын мэргэжилтнүүд, орон нутгийн төлөөлөл зэрэг өргөн бүрэлдэхүүнтэйгээр 561 хүн оролцсон хэлэлцүүлгийг зохион байгуулж, саналыг нэгтгэн авч, “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн томъёоллыг бэлтгэх, үр нөлөөний үнэлгээ боловсруулах үүрэг бүхий ажлын дэд хэсэг” болон “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд саналын хувилбар боловсруулах үүрэг бүхий эрдэмтэн,

¹²⁵ УИХТГ, Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн төсөл, холбогдох баримт бичгүүд, 2019 он, 23 дахь тал

¹²⁶ <http://www.parliament.mn/n/3hxy>

¹²⁷ <http://www.parliament.mn/n/a9jy>

судлаачдын ажлын дэд хэсэг"-үүд нийт 70 удаа хуралдсан байна.¹²⁸ 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн тухайд онцлох ёстой эерэг алхам нь олон нийтийн хэлэлцүүлэг, санал авах явц байсныг тэмдэглэх нь зүйн хэрэг юм. Зарим судлаачид оролцогчдоо сонгож байгаа энэхүү түүврийн аргын бодитой, үр өгөөжтэй байдал, оролцогчдод олон талт мэдээлэл, тайлбарыг шинжээчид өгч чадаж буй эсэхэд шүүмжлэлттэй хандах нь бий.¹²⁹

Нийтийн сонсголын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд зааснаар хүний эрх, эрх чөлөө, хуулийн этгээдийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хязгаарлахтай холбоотой асуудлыг шийдвэрлэхээр бол, нийтийн ашиг сонирхолд шууд хамааралтай эдийн засаг, нийгмийн болон байгаль орчны асуудлыг шийдвэрлэхээр бол УИХ-ын Байнгын хорооны нийт гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүйн саналаар хууль санаачлагчаас хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг боловсруулахад хууль тогтоомжийн төслийн сонсголыг явуулна. Нийтийн сонсголын тухай хууль 2016 оны 1 сарын 1-ний өдрөөс хүчин төгөлдөр болсон боловч "Нийтийн сонсгол зохион байгуулах журам"-ыг УИХ-аас 2017 оны 1 сарын 2-нд баталж, энэ хууль хэрэгжих эрх зүйн боломж жилийн дараа л бүрдсэн байна. УИХ-ын холбогдох Байнгын хороод хуулийн төслийн талаар болон Өргөдлийн байнгын хороо иргэн, хуулийн этгээдээс ирсэн хүсэлтийн дагуу хуулийн хэрэгжилтийн талаар холбогдох албан тушаалтан, байгууллага, эрх ашиг сонирхол нь хөндөгдсөн иргэн, хуулийн этгээдийг оролцуулан нээлттэй хэлэлцүүлэг олныг хийсэн байна. Нийтийн сонсголын тухай хууль хүчин төгөлдөр болсноос хойш УИХ-ын Байнгын хороод эрхлэх асуудлынхаа хүрээнд нийт 57 хэлэлцүүлэг¹³⁰ зохион байгуулжээ. Гэвч эдгээр хэлэлцүүлэг нь нийтийн сонсгол хийх журам, зохицуулалтын дагуу явагдахгүй, харин уулзалт, хэлэлцүүлэг, санал солилцох хурал, асуулт тайлбар авах хэлбэрээр явагдаж байгаа тул тэдгээрийг нийтийн сонсгол гэж үзэх боломжгүй гэж судалгааны багаас 2018 онд дүгнэсэн байна.¹³¹ 2020 оны 07 дугаар сарын 09-ний өдрийн Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлд Байнгын хороодын эрхлэх асуудлын хүрээнд өөрчлөлт оруулж, өргөдлийн байнгын хороог хасаж, 11 Байнгын хороог эрхлэх асуудлын хүрээтэй болгон өөрчилжээ. Тиймээс нийтийн сонсгол явуулах ажлыг эрхлэх асуудлын хүрээгээр бүх Байнгын хороо тус тус чиг үүргийн дагуу хүлээхээр байна. УИХ-ын хууль тогтоох, хянан шалгах үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах, нийтийн сонсгол, нээлттэй хэлэлцүүлгийг холбогдох хуулийн дагуу явуулж, парламентад шинэ практик бий болгов. Хууль боловсруулах, хэлэлцэх шатанд иргэдийн оролцоог хангах чиглэлээр шинэчлэл хийж, нээлттэй хэлэлцүүлэг, нийтийн сонсгол 60 гаруй удаа зохион байгуулав.¹³²

Монгол Улсын Их Хурлын дэгийн тухай хуулийн 37 дугаар зүйлд хууль, УИХ-ын тогтоолын төслийн талаар олон нийтээс санал авч, хэлэлцэх журмыг зохицуулсан бөгөөд холбогдох Байнгын хороо уг ажлыг анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө тухайн төслийг өдөр тутмын хэвлэлд нийтлэх, сонирхлын бүлгийн хүрээнд хэлэлцүүлэг зохион байгуулах зэрэг аль нэг хэлбэрийг сонгох; санал ирүүлэх хугацаа, хэлбэр, түүнийг хүлээн авах хаяг /утас, цахим шуудан/, хэлэлцүүлэг хийх өдөр зэргийг агуулсан мэдээллийг олон нийтэд хүргэх; олон нийтээс ирүүлсэн саналыг судалж үзсэний үндсэн дээр холбогдох Байнгын хороо

¹²⁸ <http://parliament.mn/n/68eo>

¹²⁹ О.Мөнхсайхан ярилцлага, <https://ikon.mn/n/10pq>

¹³⁰ Монгол Улсын Их Хурлын 2016 болон 2017 оны ээлжит чуулганы үйл ажиллагааны нэгдсэн танилцуулгаас нэгтгэв.

¹³¹ Хууль, эрхийн судалгааны төв, "Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ"-ний тайлан, 2018 он, Хавсралт 1

¹³² Улсын Их Хурлын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны өнөөдрийн (2020.05.12) хуралдаанаар Улсын Их Хурлын Тамгын газрын 2019 оны үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэв. <https://newswall.mn/?p=28571>

шаардлагатай гэж үзвэл тухайн төсөлд санал өгсөн олон нийтийн төлөөллийг Байнгын хорооны хуралдаанд урьж ирүүлэн саналынх нь талаар тайлбар авах, асуулт асуух; олон нийтээс тухайн төсөлтэй холбогдуулан бичгээр, эсхүл цахим хэлбэрээр Улсын Их Хуралд хандаж ирүүлсэн саналыг Тамгын газар ангилан нэгтгэж, холбогдох Байнгын хороонд тухайн төслийн анхны хэлэлцүүлэг явуулахаас өмнө хүргүүлэх журмаар зохион байгуулахаар тусгажээ. (37.1.1-37.1.4)

Нэгтгэн дүгнэхэд, ард түмнээс сонгогдсон парламент нь хууль баталж, улсын эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн бодлогыг тодорхойлж, шинэчилж, тогтвортой байлгах чиг үүрэгтэй. Парламент нь хууль батлахдаа шийдвэр гаргах өөрийн гэсэн орон зайтай байдаг бөгөөд улс төрийн намууд тэрхүү орон зайн хүрээнд өөрсдийн бодлогыг хэрэгжүүлдэг. Гагцхүү хуулийн хүрээнд баталсан хууль л хууль ёсны хэмээн тооцогддог. Өөрөөр хэлбэл, аль ч улсад шийдвэр гаргагчид заримдаа эдгээр зарчмыг хараанаасаа гээх тохиолдол байдгийг бид бүхэн мэднэ. Иймд бид сонор соргог байгтун хэмээн сануулах учиртай. Эрх зүйт төр нь төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй бүхий л шатны байгууллага, тэр дундаа юуны түрүүнд парламент хууль болон эрх зүйг ямарваа ялгаварлалгүйгээр дээдлэн сахихыг шаардаж байдаг. Парламент ч гэсэн чиг үүргээ эрх зүйн хүрээнд, тодруулбал Үндсэн хуулийн хүрээнд хэрэгжүүлэх ёстой бөгөөд үйл ажиллагаа, шийдвэрийнх нь агуулгыг Үндсэн хуулиар хязгаарласан байдаг. Парламент дахь цөөнхийн эрхийг хүндэтгэж, хүний үндсэн эрхийг хамгаалж, дур зоргоор шийдвэр гаргахыг таслан зогсоох нь Үндсэн хуулийн тэрхүү хязгаар билээ.¹³³ Сүүлийн жилүүдэд парламентын чадавхын талаар хэд хэдэн судалгааны ажил хийгдсэнээс нэлээд нь парламентын хяналт шалгалтын чиг үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх арга, хэрэгсэл УИХ-д дутагдалтай байгаа тухай дүгнэжээ. Үүний нэгээс иш татвал, "Парламент Монголын ардчиллын төвд байдаг ч түүний бодлогын асуудлыг задлан шинжлэх чадавх сул байгаа нь үр нөлөөг нь бууруулж байна. Төр засгийн хариуцлагын тогтолцоонд доголдол гарч, улмаар улс төрийн үйл явцад олон нийт дургүйцэхэд хүргэж байна. Оролцоо хангалтгүй байгаа нь бодлого боловсруулах ажлын чанарыг бууруулах, хуулийн хэрэгжилтийг сулруулах, цаасан дээрх хууль болон түүний нийгэм, улстөр, эдийн засагт гүйцэтгэх бодит үүргийн хооронд зөрүүтэй байдал үүсэхэд хүргэж байна. Парламент үндсэндээ бодлогын хувилбарын өртөг, үр ашгийг тооцоолох чадваргүй, засгийн газарт хяналт тавихад маш бага үүрэг гүйцэтгэдэг" гэжээ.¹³⁴

Мэдээллийн ил тод байдлыг хангах, иргэдийг оролцуулах, санал авах цахим платформыг хөгжүүлэх талаар УИХ-ын Тамгын газраас тодорхой үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж, <http://forum.parliament.mn> хуудсанд УИХ-д өргөн мэдүүлсэн, өргөн мэдүүлэхийн өмнө, УИХ-ын хэлэлцүүлгийн шатанд, батлагдсан, буцаасан, татан авсан хэмээх ангиллаар хуулийн болон УИХ-ын тогтоолын төслийг иргэдээс санал авахад нээлттэй байршуулж байгаа бөгөөд хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр УИХ-ын чуулганыг шууд дамжуулах, мэдээлэл бэлтгэж хүргэх, архив, номын санг ашиглах зэрэг асуудлын хувьд танилцах боломж, мэдээлэл нээлттэй байна. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн явцад иргэд, олон нийт, бусад талуудыг оролцуулан санал авах, төслийг хэлэлцүүлэх, судлаачдын баг ажиллуулах, тайлан мэдээллийг түгээх, олон нийтэд мэдээлэл хүргэхэд эрс дэвшилттэй ажилласан.

Энэхүү өгүүлэлд иш татсан судалгаанд дурдсанаар Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөс бусад хуулийн төсөл боловсруулах явцад иргэдийн оролцоо хангалтгүй байгаа дүр зураг ажиглагдаж байгаа бөгөөд үндсэн шалтгаан нь хэрхэн оролцох тухай мэдлэг хомс, мэдээлэл дутмаг байна хэмээн нэрлэснийг анхаарч,

¹³³ Юргэн Харбих, "Эрх зүйт ардчилсан төрд хуульчийн гүйцэтгэх үүрэг" илтгэл, <https://www.conscourt.gov.mn/?p=4527>

¹³⁴ УИХ, НҮБХХ, "1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ", 81 дэх тал дам эшлэв.

цаашид хууль тогтоох үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог сайжруулахын тулд нэг талаас мэдээллийн хүртээмжийг сайжруулах, хууль санаачлагч бүрийн цахим хуудсанд байршуулах эсэх, ялангуяа Засгийн газрын түвшинд санаачилж буй хуулийн төслийн тухайд энэ талаар мэдээллийг нэгдмэл байдлаар үзэж болохоор байршуулах нь нэг эх сурвалжаас иргэд, олон нийт хууль тогтоомжийн төсөлтэй танилцах давуу тал олгох боломжтой. Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38.2-т заасан хууль санаачлагч албан ёсны цахим хуудсандаа хууль тогтоомжийн төсөл, түүний үзэл баримтлал, хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судалсан, эсхүл тухайн харилцааг зохицуулж байгаа хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсэн, хууль тогтоомжийн төслийн үр нөлөөг үнэлсэн, хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарах зардлын тооцоог хийсэн тайланг байршуулж, хууль тогтоомжийн төсөлд санал өгөх хугацааг тодорхой заах, мөн Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 38.6-д заасан хууль санаачлагч олон нийтийн хэлэлцүүлгийн хугацаа дууссан өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор хуулийн төсөлд тусгасан болон тусгаагүй саналын товъёгийг бэлтгэн албан ёсны цахим хуудсандаа байршуулах заалтын биелэлтийг тус тус хангуулах шаардлагатай. Хууль санаачлагчаас холбогдох мэдээлэл, санал авах хугацаа тодорхой байх, иргэн, хуулийн этгээдийн ирүүлсэн саналыг хэрхэн шйдвэрлэсэн талаар мэдээлэл, хуулийн төсөлд тусгасан байдал, тусгаагүй бол түүний шалтгааныг заах хуулийн зохицуулалтыг бодитой хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Ингэснээр ямар байгууллага, хэний гаргасан санал дэмжигдэж хуулийн төсөлд тусгагдсаныг олон нийт мэдэх боломж олгох нь хууль санаачлагчийн нийгмийн өмнө хүлээх хариуцлага, хууль бол ард түмний бүтээл, тэдний хүсэл зоригийн илэрхийлэл болох бодит утгаар хэрэгжиж, хууль тогтоох ажиллагааны ил тод байдал хангагдаж, оролцооны механизм идэвхитэй байхад ач холбогдолтой билээ.

Түүнчлэн хууль тогтоомжийн давхардал, хийдэл, зөрчлийг арилгах үүднээс Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай хуульд 10.6 дахь хэсэг нэмж түүнд зөвлөлдөх санал асуулгад оролцогчдод санал өгөх асуудлаар урьдчилан мэдээлэл бэлтгэж өгөх, тухайн мэдээлэл нь тэнцвэртэй буюу эсрэг байр сууриудыг аль алиныг хамарсан байх тухай шаардлагыг тусгах, Нийтийн сонсгол зохион байгуулах журмын 4.14-т “Сонсгол дууссаны дараа сонсголын үйл ажиллагаа болон сонсголын үед хэлэлцэгдсэн асуудал, асуулт, хариулт, мэдээлэл, дүгнэлт зэрэгтэй холбогдуулан ямар нэгэн зарга, гомдол үүсгэхгүй ба ямар нэгэн арга хэмжээ авагдахгүй.” гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 12 дахь хэсэг, Иргэдээс төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдол гаргах тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасантай зөрчилдөж байгаа тул уг заалтыг хүчингүй болгох судлаачдын зөвлөмжтэй санал нийлж байгаа бөгөөд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэх боломжтой.

Нөгөө талаас иргэд өөрсдөө идэвхитэй бас мэдээллийг хүлээж авч тодорхой хэмжээнд боловсруулдаг байх хэрэгтэй болно. Төлөөллийн ардчилал нь "иргэний ухамсарлагдсан зайлшгүй эрх чөлөөний тухай ойлголт"-той шууд хамааралтай асуудал. Учир нь иргэдийн сонголт төлөөлөгчийн чанарыг тодорхойлно. Иргэний "ухамсарлагдсан зайлшгүй эрх чөлөө"-ний тухай ойлголтыг 1784 онд И.Кант дэвшүүлж, тухайн нийгмийн соён гэгээрлийг тодорхойлж байсан бөгөөд хүн өөрт байгаа жам ёсны төлөв байдал, ухамсрыг ашиглахгүй аваас бусдын ухамсарт хөтлөгдөх боломжтой гэсэн санааг дэвшүүлсэн байдаг. Хүн бүхэн бие даасан шинж нь иргэний ухамсарлагдсан зайлшгүй эрх чөлөөний тухай ойлголтын нэг хэсэг юм. Засаглал дахь иргэний оролцооны асуудал төрийн зохион байгуулалт, улс төрийн дэглэмийн асуудал гэхээс илүүтэй иргэдийн ухамсар, боловсролын асуудал болно. Шерри Арнштайны оролцооны онолын үзэл баримтлал нь иргэнийг бие даасан болгох, суралцуулах тухай бөгөөд иймд оролцоог дээрээс доош

чиглүүлэх тухай биш харин иргэдийн зүгээс оролцоог нэмэгдүүлэхэд анхаарлаа хандуулах ёстой.¹³⁵

Ашигласан эх сурвалж:

- Иргэний оролцоо II төсөл, "Иргэдийн оролцоо" гарын авлага, 2019 он
- Иргэдийн оролцоо II төсөл, КАС, Удирдлагын академи, "Иргэдийн оролцоо" чуулганы эмхэтгэл, 2019 он
- КАС, "Иргэний таны оролцоо ардчилалын баталгаа", 2016 он
- НҮБХХ, "Хууль боловсруулах ажиллагаанд оролцоог хангах, иргэд, байгууллага, олон нийтийн санал авах практикийн судалгаа" 2014 он
- НҮБХХ, "1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ", 2016 он
- ОУПХ, "Ардчилал ба парламент", 2007 он
- Хууль, эрхийн судалгааны төв, "Монгол Улсын хуулиуд дахь иргэний оролцооны талаархи зохицуулалтын хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ"-ний тайлан, 2018 он
- УИХТГ, "Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн төсөл, холбогдох баримт бичгүүд", 2019 он
- "Цахим засаглалаар дамжуулан хууль тогтоох үйл явцад иргэдийн нэмэгдүүлэх нь" төслийн баг, 2015 он, танилцуулга
- Юргэн Харбих, "Эрх зүйт ардчилсан төрд хуульчийн гүйцэтгэх үүрэг" илтгэл, <https://www.conscourt.gov.mn/?p=4527>
- <https://ikon.mn/n/10pq>
- <https://newswall.mn/?p=28571>

¹³⁵ О.Цэрэнчимэд, Б.Ганцоож, Иргэдийн оролцоо, чуулганы эмхэтгэл, Засаглал дахь иргэдийн оролцоо, 2019 он, 36 дахь тал



Доктор Д.Отгончимэг
Хөлөнбуйр Их
сургуулийн судлаач,
Шихихутуг Их сургуулийн багш



Докторант Э.Энхтүвшин
БНХАУ-ын Үндэсний Их
сургуулийн судлаач

Д.Отгончимэг нь өөрийн судалж буй сэдвийнхээ хүрээнд зохиогчийн эрхтэй 40 гаруй нэг сэдэвт ном, сурах бичгийг хэвлүүлсэн бөгөөд олон улсын төсөлд 18 удаа ажилласан. Олон улсын 50, дотоодын 100 гаруй хуралд илтгэлээ хэлэлцүүлснээс 130 нь хэвлэгдсэн.

Мөн түүхийн ухааны академич Ж.Болдбаатарын 120 шахам номын түүвэр судалгааны эх бэлтгэлийг хийж, хянан редакторлах зэрэг 30 шахам төсөлд хамтран ажилласан.

Э.Энхтүвшин нь МУИС-ийн НШУС-ийн нийгэм соёлын антропологи судлаачаар төгсөж, улмаар “Япон Монголын гэр бүлийн харилцааны соёлын ялгаа” сэдвээр магистрын зэрэг хамгаалаад, БНХАУ-ын Үндэсний Их Сургуульд докторантаар суралцаж байна.

Олон улсын болон дотоодын 30 шахам илтгэл хэлэлцүүлсний 16 нь хэвлэгдсэн, хамтын бүтээл 6-гаас оюуны өмчийн патентын эрх авсан 3 сурах бичигтэй.

**МОНГОЛЫН УЛС ТӨРИЙН БОДЛОГО ДАХЬ ОЛОН ТҮМНИЙ
ЗАН ҮЙЛИЙН ОРОЛЦОО**

Behavioral participation of citizens in political policy

Summary: Behavioral participation of citizens in political policy, citizens' political system, formation and operation of political institutions, subjections of political participation influencing the political the political decision-making process, and comprehensive cooperation between citizens, social groups and institutions The report is based on historical archival evidence.

ABSTRACT

The active participation of citizens has become the fundamental democratic values and indicative of its essence. Active citizens or active citizens in their voluntary participation in the social life is the main engine of democracy. Scientists like Vyerba.S, Lassuel.X, Norman.Ni, Almond.D were studied about theoretical issues of community involvement especially they have been studied about the issue of political participation. The term that participation is a versatile concept of social science, which is included the way and form to participate the public in management, economic, political and social decisions. Concepts like Participatory Democracy and participation policy was used most commonly in Political Science. Participation of citizens is way to be participate the public in social life and one part of political culture and expression of civilizational peculiarity. Also, it expresses the level of development, form and content of democracy of any country.

Keywords: comparative historical process of political science and behavior, state selection

Үндсэн хэсэг

Өнөөгийн нийгэмд улс төрийн зан үйлийн түүнд нөлөөлөх зүйл бол зайлшгүй чухал судлагдахуун болоод байна. Монгол төрийн сонгох уламжлалын язгуур эх нь ураг төрлийн байгууллын үеийн ард нийтийн хурлаас эхлэлтэй юм. Монгол нутаг дээр амьдарч байсан овог, аймгууд, өөрийнхөө толгойлогчийг сонгож байсан нь дэлхийн нийтийн жишигтэйн адил. “Их Монгол Улс өргөжин бэхжихийн хэрээр эрх зүйн болон зан заншлын хэм хэмжээ нь ялгамж, онцлогоороо тодорч, харилцан бие биедээ нөлөөлөн, монголын нийгмийн харилцааны нарийн түвэгтэй байдлыг зохицуулахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн” гэж тодорхойлсноос үзвэл XIII зууны үеийн Монголын нийгмийн бодит амьдрал, хөгжлийн жам ёсны үзэгдлийг тухайн цаг үеийг оюунлагийн түвшинд судалсан байдаг.

Я.Цэвэл гуайн “Монгол хэлний товч тайлбар толь”-д: “Сонгох. а/.сайныг шилэх, хэрэгтэй ашигтайг нь шилж авах, олны дотроос сонгож авлаа, ном сонгож авах, мэргэшил сонгох; б/. олны саналаар баталж томилох, даргыг сонгох, улируулан сонгох, сонгох, сонгогдох эрх” хэмээн тайлбарлажээ. Иймээс сонгох нь дороос сонгох, дээрээс шилж сонгох гэсэн хоёр талтай байна.

Монгол төрийн сонгох түүхэн уламжлалыг хэд хэдэн шатаар үечлэн үзэж болно. Үүнд:

1.Монголын эртний улсуудын төрийн сонгох ёс журам. (МЭӨ-209 онд Хүннү нарын төр засгаа байгуулсан цадиг түүх нь Монголын төр ёс, эрх зүйн хөгжлийн анхны үр хөврөл, улбаалан дэвжих хөрс дэвсгэр болж өгсөн юм. Анхны төр ёсыг үндэслэгч нь Маодунь Шаньюй байлаа. Маодунь Шаньюйгийн угсаа гарвал нь Сюйляньти овог байв. Иймээс зөвхөн эл овгийн хүнийг, гэхдээ гол төлөв хан

хөвгүүнийг Шаньюйгээр өргөмжлөн сонгож байсан нь Монголын эртний улсуудад сонгох ёсны зарим бүрдэл байсныг гэрчилнэ. Эл уламжлал нь Монголын эртний улсуудад ямар нэг хэмжээгээр уламжлагдаж байжээ.

XI-XII зууны Монголын ханлиг, аймгууд нь хан, толгойлогчоо өргөмжлөхдөө мөн л сонгох ёсны бүрдлийг ямар нэг хэмжээгээр хэрэглэж байсан юм. Тухайлбал, 1189 онд Тэмүжин Хамаг Монголын хаан сэнтийд суухдаа өргөмжлөх, сонгох ёсыг хослуулж байсан бөлгөө. Монголын эртний улсууд дахь сонгох ёсны мөн чанар нь ураг төрлийн байгууллын үеийн сонгох ёсыг алтан ургийн хаан өргөмжлөх явдалтай нэгэн хамтад хэрэглэж байсанд оршино.

2.Их Монгол болон эзэнт гүрний үеийн төрийн сонгох ёс. (МЭ-XIII-XIV зуун). Энэ үеийн сонгох ёс нь их хааны Их Хуралдайгаар өргөмжлөн сонгох ёс тогтсон, Сэцдийн зөвлөлийг шалгаруулан сонгож байснаар голлон тодорхойлогдоно. Тухайлбал, язгуур монголчуудыг нэгтгэх үлэмж их үйл хэргийг орь залуугаасаа 20 гаруй жил оройлон манлайлж, эр тавирсан 45 насандаа бодит биелэл болгосон Тэмүжинг шинэ тулгар Монгол Улсын хаан ширээнд нэгэн дуугаар өргөмжлөн сонгосон явдал юм. Энэ тухай "Монголын нууц товчоо"-нд "...эсгий туургатан улс энх шударга болж, Барс жил Онон мөрний эхэнд хуралдаж, есөн хөлт цагаан тугаа мандуулаад Тэмүжинд Чингис хаан (Далай хаан) цолыг өргөв" хэмээжээ. Ер нь алтан ургийн хэн бугай ч Их хуралдайгаар өргөмжлөн сонгох зарчмыг алгасан хааны титэм хүртэх хууль зүйн болон ёс суртахууны эрхгүй байсанд гол учир байгаа юм.

Их Хуралдайн чөлөө завсарт үүдэн бий болсон тулгамдсан асуудлыг хэрхэн шийдэх тухайд зөвлөдөг чухал байгууллага болох Сэцдийн зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Эзэнт гүрний хэмжээнд сонгон шалгарсан мэргэдийг оруулж байсан бололтой. Энэ нь Монгол төрийн сонгох ёсны нэгэн өвөрмөц хэлбэр байсан гэж үзэж болохоор байна.

Хүн төрөлхтний түүхэнд Монголчууд парламентат ёсны өвөг гэж хэлж болохоор Их Хуралдай, Сэцдийн зөвлөл зэрэг нүүдэлчдийн ардчиллын өвөрмөц бүрдлүүдийг анх үүсгэн, дараа дараагийн үедээ өвлүүлсэн гэж хэлж болно.

3.Улс төрийн бутралын үеийн сонгох ёс. (XIV-XVII зуун). Энэ үед төрийн сонгох ёс тун бүдгэрч иржээ. Язгууртан дээдсийн түвшинд их хааныг дээдлэн, өргөмжлөн сонгох явдал суларч, ёс төдий болсон, доодос их хаанаас илүү өөрийн шууд харъяалсан ноёдыг аялдан дагалдах байдалтай болжээ.

4.Манжийн эрхшээлийн үеийн Монгол орон дахь сонгох ёс. (XVII-XX зууны эх). Энэ үед сонгох ёс төрийн гэсэн утгаараа бараг алга болсон. Харин Монголын засаг ноёд өөрийгөө залгамжлах хүүгээ хөвгүүдийнхээ дотроос сонгож, Манжийн хаанд өргөн мэдүүлж, батламж зарлиг гаргуулж байсан юм. Үүнийг маш явцуу хүрээнд сонгох бичил бүрдэл байсан гэж үзэж болох юм.

5.Олноо өргөгдсөн Монгол Улсын үеийн сонгох ёс. (1911-1919 он). 1911 оны үндэсний хувьсгалын үр дүнд Монголчууд тусгаар тогтнолоо дахин сэргээсэн. Дурьдан буй үед Монголчуудын улс төрийн идэвхи сэргэж, төрийн сонгох, сонгогдох зарчмыг жинхэнэ утгаар нь хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэх болжээ. 1914 онд Улсын дээд, доод хурлыг сонгуулийн сонгодог тогтолцооны журмаар байгуулаагүй ч гэсэн хэргэм зэрэг, албан тушаалын зэрэглэлээр шилэн сонгож бүрдүүлсэн юм. Ялангуяа Дээд хурлыг байгуулах зарчим нь Английн парламентын Лордын танхимыг бүрдүүлэхтэй төстэй байжээ.

1921 оны III сарын 13-нд МАН, ардын журамт цэрэг, хил орчмын зарим аймаг, хошуу, шавийн төлөөлөгчдийн хурал болж, "Монгол ардын засгийн хэргийг бүгд түр ерөнхийлөн захирах газар" хэмээх Ардын түр Засгийн газрыг байгуулжээ. Уг

тогтоолд: "Түр зуурын Засгийн газарт тулган даалгах нь ...манай ардын төлөөлөгчдийн их хурлыг зарлан хуралдуулж, үүрд байх засгийг олж, улсын үндсэн цааз дүрмийг тогтоолгосугай" гэжээ. Ардын түр Засгийн газрыг долоон хүний бүрэлдхүүнтэй сонгон байгуулж, тэргүүлэгч даргаар Д.Чагдаржавыг, гишүүн түшмэлээр Д.Сүхбаатарыг, гишүүдэд Билэгсайхан, Сумъяа, Чойбалсан нарыг баталж, нэг гишүүнийг Урианхайн хязгаараас сонгохоор тогтжээ. Ийнхүү үндэсний ардчилсан хувьсгалын удирдах төв –АТЗГ-ыг ардын хурлаар сонгож байгуулсан нь шинэ тогтоох төрийн үзэл баримтлалаа амьдралд хэрэгжүүлж эхэлсний баталгаа юм.

Сонгууль нь иргэд сонгох, сонгогдох улс төрийн эрхээ хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл болгохын хувьд бүхэл бүтэн тогтолцоо болон төлөвшсөн үе нь 1921 оны үндэсний ардчилсан хувьсгалын ялалт, түүний цаашдын өрнөлттэй холбоотой байлаа. МАН төрийн эрх баригч нам болмогц анхныхаа мөрийн хөтөлбөртөө дэвшүүлсэн сонгуулийн тогтолцооны тухай үзэл санаагаа амьдралд алхам алхмаар хэрэгжүүлж эхэлжээ. Монгол оронд хэдийгээр төрийн хэлбэрийн хувьд хэмжээт цаазат хаант засаг тогтсон боловч, бөгөөд харин Монголын удирдагчдын их зонхи нь эл засгийг Монголын төрийн хөгжлийн цаашдын гол төрх гэж үзэж байжээ. Тэд Монгол Улсын Англи, Япон мэт хэмжээт эрхт хаантай, парламентат ёсны Бүгд Найрамдах улс байхаар төсөөлж байлаа.

Иргэний нийгэм болоод иргэний оролцоог бодитойгоор хангахын тулд иргэдийг юуны өмнө төлөвшүүлэх буюу төлөвшсөн ард түмэн байх хэрэгтэй болдог учраас энэ талаар судалгаа хийсэн илтгэлийн гол зорилго оршино.

Улс төрийн оролцооны тухай асуудалд ялангуяа ардчилсан нийгмийн чухал үнэт зүйлсийн нэг болсон бөгөөд иргэдийн оролцооны хэлбэр улс бүр нэмэгдэж агуулга нь баяжигдан гүнзгийрсээр байна. Ийм нөхцөлд улс төрд оролцох оролцоонд иргэдийн зан үйл чухлаар тавигдаж ирдэг. Иргэдийн оролцоог иргэний үүрэг гэхээс илүүтэйгээр эдлэх эрх гэж ухамсарлах нь оролцооны үнэ цэнийг өргөх ба нөгөө талаас нь авч үзвэл иргэний нийгмийн хөгжлийн нэг чухал үзүүлэлтэд улс төрийн оролцоогүйгээр тодорхойлогддог явдал юм.

“Иргэдийн улс төрийн оролцоо” гэдэг нь иргэд улс төрийн систем, улс төрийн институтуудын төлөвшилт, үйл ажиллагаа, улс төрийн шийдвэр боловсруулах үйл явцад нөлөөлөх явдал. Нөгөө талаас нь харвал улс төрийн оролцоо бол иргэдийн улс төрд нөлөөлж буй улс төрийн субъект болон иргэн, нийгмийн бүлэг, институтуудын явуулж буй төр иргэний хоорондын хамтын ажиллагааны цогц үйлдэл. Энэ үйлдэлд хэрхэн хандаж байгаагаас улс төрийн зан үйл тодорхойлогддог. Тухайлбал: Керол Пэйтон нь “Оролцоо ба ардчиллын онол” хэмээх бүтээлдээ “ ... оролцоот нийгмийн оршин байхын үндэс үр дүнд тухайн хүн үндэсний хэмжээнд ажиллаж байгаа төлөөлөгчийн үйл ажиллагааг дүгнэж цэгнэх илүү чадвартай болно, шаардлага гарвал үндэсний цар хүрээ бүхий асуудлаар шийдвэр гаргах илүү сайн чадамжтай болно. Мөн түүнчлэн үндэсний хэмжээнд гарсан шийдвэр өөрийнх амьдрал, орчинд хэрхэн нөлөөлөх гэдгийг жигнэн тунгаах илүү сайн чадвартай болох юм ...” гэж өгүүлснээс үзвэл иргэдийн улс төрийн оролцоо хэдий чинээ идэвхтэй байна төдий чинээ үр дүнг өгнө гэсэн үнэлэлт дүгнэлтэнд хүрч болно. Иймд улс төрийн засаглалаар дамжуулан иргэдийн улс төрийн оролцоог идэвхжүүлж болно. Иймд **УЛС ТӨРИЙН ЗАСАГЛАЛ** гэдэг нь: (political power, политическая власть) - хувь хүн, бүлэг, нам, төр зэрэг улс төрийн харилцааны субъектүүд эрх мэдэл, нэр хүнд, албадлага зэрэг хүчирхийллийн болон хүчирхийллийн бус арга хэрэгслээр санаа зоригоо бусдад тулгах, тэдний үйл ажиллагааг удирдах чадвар юм. Улс төрийн засаглалын онцлог нь:

1. Тэгш биш хэмтэй харилцаа. Засаглалын харилцаанд орж буй талуудын нэг нь хүч, нөөц байр суурь, эрх мэдэл, авьяас чадвараар ямагт илүү байдаг.
2. Дээрх хүчин зүйлээс шалгаалж дотоодоо ямагт зөрчил тэмцэлтэй
3. Улс төрийн засаглал нь нийгэмд үйлчилж буй улс төр, эрх зүй, ёс суртахууны хэм хэмжээний хүрээнд явагдаж байдаг. Улс төрийн засаглалын үндсэн бүрэлдэхүүн бол засаглалын субъект, объект, нөөц юм¹³⁶.

Харин улс төрийн оролцоог онолын үүднээс авч үзвэл “Ардчиллын чанарын өндөр түвшнийг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдээс зөвхөн иргэдийн оролцоог сонгуулийн оролцоогоор хязгаарлагдахгүйгээр хийж үзэхээс гадна улс нам, иргэний байгууллагын үйл ажиллагаа, олон нийтийн талаарх хэлэлцүүлэг, сонгогдсон төлөөлөгчидтэй харилцах хариуцлагыг шаардах, төрийн алба хашиж буй хүмүүсийн үйлдлийг хянах болон орон нутгийн түвшинд нийтийн асуудал боловсруулахад хамааралтай зэргээр илэрнэ гэж судлаач би үзэж байна. Тэгвэл “иргэдийн тэгш байдал нь улс төрийн оролцооноос хамаарах тул тэр нь иргэдийн аюулгүй, биеэ даасан байдлын баталгаа болж өгдөг гэсэн гаргалгааг хийж байна.

Тухайлбал 1980-аад оны эхээр ЗХУ болон социалист орнуудад зарим нэг хямралын шинж тэмдэг мэдэгдэж, М.Горбачёвын “Перестройка” (өөрчлөн байгуулалт), “Гласность” (ил тод байдал), “Новое мышление” (шинэ сэтгэлгээ) хэмээх шинэ, шинэ ойлголтуудыг дэвшүүлэн тавьж, хэрэгжүүлэх алхмууд хийж эхэлсэн. 1990 оны сүүлчээр ЗХУ задран, социализм мухардалд орсноор социализмыг өөрийнх нь хүрээнд бус нийгмийн язгуураар нь өөрчлөх, эрс шинэтгэл хийх явдал энэ замаар замнаж байсан орнуудын өмнө тулгарчээ. Өөрчлөн байгуулалтын явцад нийгмийн хуучин тогтолцоог халж, шинэ тогтолцоонд шилжих урьдач нөхцөл бүрэлдсэн гэж хэлж болох юм. Эдгээр жилүүдэд Монгол оронд үндэсний соёл сэргэн мандах, хүн төрөлхтөний жам ёсны хөгжлийн гольдролоор урагшлах хөрс суурь нэгэнт тавигджээ. Улс төрийн бүх намуудын мөрийн хөтөлбөрт үндэсний ардчилсан үзэл баримтлалын үүднээс оюун санаа, соёлын амьдралын тулгамдсан асуудлуудыг хөндөн тавьж байлаа.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд (1992 он) “Төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг өвлөж”¹³⁷, “Монголын ард түмний түүх, соёлын дурсгалт зүйл, шинжлэх ухаан, оюуны өв төрийн хамгаалалтад байна”, “Иргэний туурвисан оюуны үнэт зүйл бол Монгол Улсын үндэсний баялаг мөн”¹³⁸ хэмээн үндэсний соёлын сэргэлт, түүний нийгмийн баталгааг хуульчилж өгсөнөөр Монголын ард түмний ёс заншил, төрийн хэм хэмжээ, хүндэтгэл, өв уламжлалаар нь дамжуулан хадгалан ирсэн уламжлалтай билээ.

Иргэний нийгмийн институт, засаглалыг хэрэгжүүлэгч субъект гэдэг талаасаа нам нь ардчиллын чанарыг үнэлэхэд онцгой ач холбогдолтой улс төрийн байгууллага билээ. Ардчилсан нийгэмд намын бодлого, үйл ажиллагааны эцсийн үр дүнг нийгмийн хөгжлийн ололт, амжилт, түүнд өгсөн иргэдийн үнэлгээ, иргэдийн улс төрийн сэтгэл зүйн хандлага, үндсэн хуулиар нь, үндэсний ашиг сонирхлоор нь, үндэсний аюулгүй байдлаар нь, улс төрийн лидерээр нь улс төрийн эрх, эрх чөлөөгөөр нь, улс төрийн үзэл суртлаар нь, ард олны оролцоогоор нь, сонгууль, сонгуулийн үр дүнгээр нь гэх мэтчилэн дүгнэж болно.

¹³⁶ Ерөнхий эрдмийн хичээлүүд. /Бие даалтын сэдэв, тайлбар толь/ Д.Отгончимэг. УБ.2015. х-12-15

¹³⁷ Монгол Улсын Үндсэн хууль. (Баримт бичиг). УБ., 2004, т.363.

¹³⁸ Мөн тэнд, т.366.

1. ҮНДСЭН ХУУЛЬ (лат. *constitutio* – байгууламж, тогтоох. конституция) гэдэг нь төрийн эрх барих эрх бүхий дээд байгууллагаас баталсан хууль зүйн дээд хүч чадал бүхий улс төр, эрх зүйн гол баримт бичиг юм. Үндсэн хуулинд тухайн төрийн тогтолцооны үндэс, төрийн байгууламжийн хэлбэр, төрийн эрх барих болон удирдах байгууллагуудын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт, зарчим, иргэдийн үндсэн эрх, эрх чөлөө, үүрэг тэрчлэн үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлэх механизмыг тусгана.

Дараахь онцлог шинжтэй.

- нийгмийн амьдралын бүх салбар хүрээг хамарсан харьцангуй тогтвортой хууль;
- эрх зүйн бусад акттай харцуулахад хууль зүйн дээд хүчин чадалтай; үндсэн хууль нь нийгмийн харилцаанд нөлөөлөх онцгой чанартай;
- үндсэн хууль тодорхойлж буй хэм хэмжээ хэрэгжих эрх зүйн баталгааны хувьд өндөр түвшинд хангагдсан;
- тунхаглалын шинжтэй, улс төрийн харилцааны суурь зохицуулагч; тухайн төрийн улс төрийн бодлогын үндэс суурь болж байдаг.

Хэлбэрээр нь бичмэл болон бичмэл бус гэж ангилна.

Үндсэн хуулиар иргэд улс төрд оролцоходоо дараах хэлбэрүүдээр идэвхтэй ба идэвхгүй (нийцгүй) оролцдог.

- *Сонгуульд оролцох,*
- *Нэрээ дэвшүүлэх,*
- *Бүх ард түмний санал асуулгад оролцох,*
- *Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд хандаж захидал бичих, санал хүсэлт тавих,*
- *Улс төрийн нам, сонирхлын бүлэг, иргэний хөдөлгөөнд нэгдэх, хамтран ажиллах*¹³⁹ гэх мэт

Иймд үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөөг улс төрийн бодлогын үйл ажиллагааг сайшаан зөвтгөх буюу хамгаалах, гарсан үр дагаварт дүн шинжилгээ хийх зорилгоор улс төрийн үйл ажиллагаа явуулж буйг дэмжих зорилгоор (идэвхтэй ба идэвхгүйгээр) оролцдог билээ.

2. ҮНДЭСНИЙ АШИГ СОНИРХЛООР НЬ: (*national interest*, национальные интересы) - хүний эрх, эрх чөлөө, элбэг хангалуун амьдрал дээр тулгуурлан улс орон оршин тогтнох, хөгжин дэвших таатай нөхцөлийг бүрдүүлэн бий болгож, хадгалан уламжлуулахад чиглэсэн, үндэсний үнэт зүйлсээс урган гарч илэрхийлэгдэх ард түмний бодит хэрэгцээ шаардлага юм. Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал гэж Монгол улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл баталгаатай хангагдсан байдлыг хэлнэ.

3. ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛААР НЬ: (*State security*, государственная безопасность) – тодорхой ард түмэн, төр бусдаас үл хамааран тусгаар байдлаар оршиж, өөрийн нийгмийн хөгжлийн стратегиа бие даан сонгон, хэрэгжүүлэх төлөв байдал юм. Иймд нийгмийн амьдралыг зохицуулж буй эрх зүй, ёс суртахууны хэм хэмжээ ба үнэт зүйлсэд харш зорилго, арга хэлбэр бүхий оролдлогуудыг нийцгүй оролцоо гэх ба үүнд хүч хэрэглэх, эрх мэдэл бүхий албан тушаалтнуудыг худалдах авах, (авилга өгөх), элдэв эмх замбараагүй, зохион байгуулалтгүй улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох, хууль зөрчих, үл тоомсорлох явдлуудаар үндэсний аюулгүй байдалд нөлөөлж болох талтай. Энэ нь мэдээжийн хэрэг тухайн нийгэмд

¹³⁹ Улс төр судлал. Д.Отгончимэг. УБ. 2016. Х-41

давамгайлж буй ёс суртахуун, соёлын хэм хэмжээ, үнэт зүйлсэд харшлах оролцоог буй болгож болгодог. Үүнд:

- Албан байгууллагад суулт хийх,
- Хууль бус жагсаал цуглаан хийх, ажил хаялтанд оролцох,
- Автомашины хөдөлгөөнийг хаах,
- Татвар төлөхөөс зайлсхийх,
- Хүн болон эд зүйлсийн эсрэг хүчирхийлэл хийх,
- Өөрийгөө золиослох,
- Өлсгөлөн зарлах гэх мэт. Чухамхүү эдгээрт Үндсэн хуульд зааснаар хязгаар тавьж байхгүй бол үндэсний аюулгүй байдалд ихээхэн нөлөөлдөг ба улс төрийн уг оролцоогоор дамжуулан нийгмийн динамик буюу хөдөлгөөнт үзэгдлийг буй болгодог.

3. УЛС ТӨРИЙН ЛИДЕРЭЭР НЬ: (англ. leader – дагуулагч, удирдагч, хошуучлагч) - тавьсан зорилгодоо хүрэхийн тулд нийгмийг буюу түүний нилээд хэсгийг дайчлах идэвхжүүлэх, нөлөөлөх чадвартай субъект. Улс төрийн хошуучлагч нь олон түмэн, нийгмийн нэгтгэн нягтруулж үндэсний эв нэгдлийг төлөөлөх, улс төрийн амьдралыг бүхий л талаас нь шинжилж зөв зохистой шийдвэр гаргах, төр ба олон түмний харилцаа холбоог бэхжүүлэх, өөрчлөн шинэчлэлт, улс төрийн зорилгод олон түмнийг дайчлан зохион байгуулах, улс төрийн легитим шинжийг хангах үүрэгтэй. Лидерийг үйл ажиллагааны хамрах хүрээгээр нь гурван түвшинд ангилна. Үүнд:

1. жижиг бүлгийн лидер. Голчлон өөрийн нэр хүнд, хувийн давуу шинж чанарт дулдуйдсан байдаг.
2. улс төрийн нам, тодорхой зохион байгуулалтын лидер. Ийм хүрээнд лидерийн хувийн шинж чанараас илүүтэй сонирхлыг хэрэгжүүлэх боломж хэр байгаа нь чухал.
3. засаглалын системд байгаа улс төрч лидер. Ийм хэлбэрийн лидер тодорхой улс төрийн соёлд илүү хамааралтай байдаг.¹⁴⁰

Улс төрийн лидерийг хэв шинжээр нь:

- 1) уламжлалт лидер- ёс заншил, дадал дээр үндэслэсэн;
- 2) Харизмат лидер– удирдагчийн шилдэг чанар, ер бусын зүйлд итгэх итгэлд тулгуурласан;
- 3) Хууль ёсны лидер– хуулийн хүрээнд, хуулийн үндсэн дээр гарч ирсэн лидер гэж ангилж болно.

4. УЛС ТӨРИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨГӨӨР НЬ: (political freedom, политическая свобода)- нь иргэн хүн улс төрийн бодлогод оролцох төрийн шийдвэрийн талаар үзэл бодлоо илэрхийлэх, засгийн газар төрөө өөрчлөх, сөрөг хүчин байгуулах, улс төрийн шийдвэр гаргахад оролцох боломжтой байх зэрэг асуудлуудыг багтаадаг. Тухайлбал улс төрийн үйл ажиллагаанд сайн дурын оролцоог хувь хүний болон бүлгийн ашиг сонирхлын оролцоогоор дамжуулан явуулдаг.

Мөн заримдаа дайчилгааны оролцоо улс төрийн системийг дэмжихэд чиглэгдсэн бөгөөд түүний зорилго нь эрх баригчид, элитэд үнэнч байх, ард түмний эв нэгдэл ба явуулж буй улс төрийн бодлогыг дэмжсэн үйлдэл болон илрэх ч талтай. Ийм тохиолдолд бүлгүүдийн ашиг сонирхлыг хэрэгжүүлэгч хэрэгсэл болж чаддаггүй ба тодорхой утгаараа “хуурамч оролцоо” болдог. Эдгээр идэвхтэй ба

¹⁴⁰ Ерөнхий эрдмийн хичээлүүд. /Бие даалтын сэдэв, тайлбар толь/ Д.Отгончимэг. УБ.2015. х-33-34

идэвхгүй оролцоо нь улс төрийн тоталитар ба авторитар дэглэмийн аль алинд нь байдаг.

5. ҮЗЭЛ СУРТЛААР НЬ: (ideology, idea - ойлголт, үзэл санаа ба logos - үг сургааль, идеология) - нийгэм, улс төрийн бүлэг, нам, хувь хүн үйл ажиллагаандаа баримтлах үнэт зүйл, зарчмуудын цогцын үзэл суртал гэнэ¹⁴¹. Баруун Европыг бүхэлдээ хямралд автаад байсан XV зуун буюу сэргэн мандлын эхэн үед үүссэн бөгөөд энэ үед нийгэм болон хувь хүний ухамсрыг шашны нөлөөнөөс чөлөөлөх секуляризаци өрнөж байлаа. Улмаар XVII зуунаас хүний эрх, эрх чөлөө, хувийн өмч зэрэг үнэт зүйлсээр үзэл суртлын систем хөгжсөн байна. Нийгмийн амьдралд үзэл суртлын үүрэг - чиглүүлэн заах буюу нийгмийн дэвшил, хувь заяа, засаглалын талаар төсөөллийг хүмүүст өгч үйл ажиллагааг нь чиглүүлэн удирдах; нэгтгэн нягтруулах - өөр хоорондоо зөрөлдсөн байр суурь, ашиг сонирхлуудыг нэгтгэн зангидах; дайчлах - нийгэм, бүлэг, хувь хүнийг улс төрийн амьдралд татан оруулах шууд сэдэл болох; нийгмийн бүлгийн эрх ашгийг илэрхийлэх, хамгаалах зэрэг болно. Үзэл суртлыг нийгэм улс төрийн парадигмаар нь барууны, төвийн, зүүний үзэл суртал; Нийгмийн дэвшилд хандах хандлага, зорилгоо хэрэгжүүлэх арга шалгуураар нь: консерватив, реформист, радикал, түвшингээр нь онолын, улс төрийн мөрийн хөтөлбөрийн, үйл байдлын гэж ангилна. Үзэл суртлын дараах үндсэн хэв маягууд оршиж байна. Үүнд: либерализм, консерватизм, социализм, социаль-демократизм, фашизм зэрэг болно¹⁴². Тэрчлэн орчин үед феминизм, экологизм, национализм, глобализм зэргийг үзэл суртал гэж тооцох болсон.

“Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал”-д Монгол түмэн, монгол төр оршин тогтнож, хөгжихийн үндэс болсон үндэсний хэл бичиг, түүх соёл, зан заншил хадгалагдах, монгол хүн ард үүрд оршин амьдрах нөхцөл хангагдсан байдлыг монгол соёл иргэншлийн аюулгүй байдал¹⁴³ хэмээн тодорхойлсон байдаг.

1996 онд Монгол Улсын Их Хурлаас баталсан “Монгол Улсын төрөөс баримтлах соёлын бодлого” хэмээх баримт бичигт: “Монголын соёл нь тус улсын тусгаар тогтнол, аюулгүй байдлын нэгэн баталгаа, монголчуудын үндэсний бахархал, эв нэгдлийн уг сурвалж, хөгжил дэвшлийн чухал хөшүүрэг мөн”¹⁴⁴ гэж онцлон тэмдэглэхийн хамт нүүдэлчдийн соёлыг хадгалан хамгаалж, суурин соёл иргэншилтэй зөв хослуулан хөгжүүлэх, он цагийн хувьсал өөрчлөлтөд монголын соёл устаж арилахаас хамгаалах, үндэсний соёлыг эрхэмлэн дээдэлж, түүнийг хөгжүүлэх асуудлыг зүйл бүрээр дэмжих нь төрөөс баримтлах соёлын бодлогын үндсэн чиглэл мөн” гэж заасан байна.

¹⁴¹ www.Ulstor.com/p/blog-page_1530ohtml

¹⁴² Улс төр судлал. Д.Отгончимэг. УБ. 2016.т.45-48

¹⁴³ Монголын орчин үеийн уран зохиолын түүх. VII боть. (1961-1980). УБ., 1997, т.8.

¹⁴⁴ Улс төр судлал. Д.Отгончимэг. УБ. 2016.х-75

Ашигласан эх сурвалж

- Ж.Болдбаатар, Д.Лүндээжанцан. Монгол Улсын төр эрх зүйн түүхэн уламжлал. УБ.2011
- Я.Цэвэл. Монгол хэлний товч тайлбар толь УБ. 1966
- Монголын нууц товчоо УБ. 1976
- Монгол Ардын Хувьсгалт Намын түүхэнд холбогдох баримт бичгүүд (1920-1940 он) I дэвтэр УБ. 1966.
- Монгол Улсын Үндсэн хууль. (Баримт бичиг). УБ., 2004,
- Улс төр судлал. Д.Отгончимэг. УБ. 2016.
- www.Ulstor.com/p/blog-page_1530ohtml
- Монголын орчин үеийн уран зохиолын түүх. VII боть. (1961-1980). УБ., 1997,
- Ерөнхий эрдмийн хичээлүүд. /Бие даалтын сэдэв, тайлбар толь/ Д.Отгончимэг. УБ.2015



Хууль зүйн магистр (LL.M) С.Номынбаясгалан
Монголын Криминологичдын холбооны судлаач

С.Номынбаясгалан нь МУИС–ийн Хууль зүйн сургуулийг 2015 онд бакалавр, 2017 онд магистр зэрэгтэй төгссөн. МУИС–ийн Хууль зүйн сургуулийн докторант. Монголын Криминологичдын холбооны судлаачаар ажиллаж байна.

“Эрх зүй”, “Хууль дээдлэх ёс”, “Шүүх эрх мэдэл”, “Шинэ толь”, “Нээлттэй улс төр”, “Хүний эрх” зэрэг мэргэжлийн сэтгүүлүүдэд Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй, сонгуулийн эрх зүйн чиглэлээр өгүүлэл нийтлүүлж байсан.

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРАЛД ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ХҮМҮҮСИЙН ТӨЛӨӨЛЛИЙГ ХАНГАХ АСУУДЛУУД

Ensuring the Representation of People with Disabilities within the Parliament

Abstract: The Law on the Rights of Persons with Disabilities say that “Persons with disabilities shall be made accessible to all levels of election independently and vote secretly. Advertising campaigns and election rallies of parties participating in all levels of elections shall be accessible to voters with disabilities. Persons with disabilities shall be supported by political parties, coalitions and government agencies in process of nomination, elections, being assigned to public organizations. Political parties, coalitions shall reflect and commit their support in their platforms to persons with disabilities to exercise their rights to be elected”. The article is named as the “Ensuring the representation of people with disabilities in the Parliament” and its content is conducted within legal issues on the disability equality.

Key words: Disability equality, quota, fundamental rights, election.

Хураангуй: Энэ өгүүллийн сэдвийг “Монгол Улсын Их Хуралд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн төлөөллийг хангах асуудал” гэж томъёолон, агуулгыг хөгжлийн бэрхшээлийн тэгш байдлаар хязгаарлав.

Түлхүүр үгс: Хөгжлийн бэрхшээлийн тэгш байдал, тэгш эрх, квот, сонгох, сонгогдох эрх.

Оршил

Хууль зүйн толь бичигт “хөгжлийн бэрхшээл – тахир дутуу хүн” гэдгийг өвчин, гэмтэл буюу оюун ухааны хомсдлын улмаас амьдралын үйл ажиллагаа нь хязгаарлагдмал болсон ба түүнд нийгэмшлийн хамгаалалт зайлшгүй шаардлагатай байгаа болон бие организмын чиг үүрэг нь үлэмж сарниж, эрүүл мэнд нь муудсан этгээд” гэж тайлбарлажээ.¹⁴⁵ Харин засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичигт “Тэгш ба тэгш бус байдал нь үндсэндээ улс төрийн үзэл баримтлал бөгөөд сүүлийн үед тэгш байдлыг орлого дахин хуваарилалтын утгаар нь ойлгохоос илүү нийгмээс гадуурхах гэсэн соёлын агуулгаар нь тайлбарлах, албан ёсны тодорхойлолтоос нийгмийн ялгаатай байдлыг хүлээн зөвшөөрөх гэсэн санаагаар хэрэглэх нь илүү болсон байна. Хөгжлийн бэрхшээл, хүйсний баримжааны улмаас бий болж тогтсон нийгмийн хуваагдал, тэгш бус байдлыг арилгах гэсэн тодорхой бүлгүүдийн тэмцлийн үр дүнд бий болов. Нийгмийн төрөл бүрийн бүлгүүдийн ялгаатай байдлыг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр тэдний хэрэгцээнд чиглэсэн бодлого явуулах, нийгмийн шударга ёсыг тогтоох тухай үзэл баримтлалыг тууштай баримтлах хандлага нэмэгдэж байна” гэж үзжээ.¹⁴⁶ Түүнчлэн нийгмийн зарим үзүүлэлтийн статистик мэдээлэлд эмнэлэг, хөдөлмөрийн магадлах комиссоос хөгжлийн бэрхшээлтэй гэж тодорхойлогдсон хүнийг хамааруулж байна.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Нарангэрэл С., Монголын эрх зүйн эх толь бичиг, Дөрөв дэх хэвлэл, Уб., 2015, 510, 402 дахь тал

¹⁴⁶ Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг, Уб., 2010, 39–40 дэх тал <http://www.undp.org/content/dam/mongolia/Publications/DemGov/Glossary%20CTG.pdf>

¹⁴⁷ Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам, Жайка олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага, Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асуудал: Бодлого, үйл ажиллагаа,

Тэгвэл хууль зүйн үүднээс бие махбодь, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн байнгын согог нь орчны бусад саадтай нийлсний улмаас бусдын адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцох чадвар нь хязгаарлагдсан хүнийг “хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн” гэж үндэсний¹⁴⁸ болоод олон улсын¹⁴⁹ эрх зүйн хэм хэмжээнд “нийтлэг” байдлаар тодорхойлж байна. Энэ нь монист, дуалист онолуудын үүднээс хэм хэмжээг “тогтоох” талаар олон улсын эрх зүй болон дотоодын хууль тогтоомж нь тусдаа бие даасан эрх зүйн хоёр өөр салбар мэт боловч тэдгээрийг хэрэгжүүлэх нөхцөлд өөр хоорондоо нягт уялдаатай¹⁵⁰ гэдгийг харуулж байна.

Үндэсний статистикийн хорооны 2019 оны жилийн эцсийн мэдээгээр Монгол Улсад нийт 107,075 (нийт хүн амын 3.3 хувь) хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн байгаагаас 34,860 нь нийслэл Улаанбаатар хотод амьдарч байна. Эдгээрээс сонгуулийн насанд хүрсэн буюу 18 ба түүнээс дээш насны хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн 95,469 байгаа нь нийт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 89,2 (%) хувийг эзэлж байна.¹⁵¹ Тиймээс Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яамнаас Сонгуулийн ерөнхий хороонд “. . . Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 6.3.6–д “сонгох, сонгогдох эрхээ хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлээгүй байх” нь ялгаварлан гадуурхах нэг хэлбэр болно гэж үзсэн. Эдгээр иргэдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэх боломж, нөхцөлийг дээшлүүлэх зорилгоор Япон улсын туршлага дээр тулгуурлан хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрхийг хангахад чиглэсэн” зөвлөмжийг (2020.05.25) хүргүүлсэн байна.¹⁵² Иймд тухайн нийгмийнхээ бүтцийн тусгал болсон “төлөөллийн” тухай ойлголтоор хууль тогтоох байгууллага нь зарим талаар “тухайн улс үндэстний толин тусгал” байх ёстой¹⁵³ учраас Монгол Улсын Их Хуралд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн нэр дэвших болон сонгогдоход (төлөөллийн) тодорхой тоог тогтоох зайлшгүй нийгмийн хэрэгцээ, шаардлага үүсээд байна.¹⁵⁴ Ийм учраас олон нийтийн мэдээллийн хэрэгсэлд “хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд Улсын Их Хуралд нэр дэвших 5 хувийн

(Мэдээллийн лавлах), Уб., 2019, 12 дахь тал, <http://www.mlsp.gov.mn/uploads/news/files/ebd75d51031049df68dc58d9242d2ff55d31b9ad.pdf>

¹⁴⁸ Монгол Улсын Их Хурлаас 2016 оны 02 дугаар сарын 05–ны өдөр баталсан Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1 дэх заалтад

¹⁴⁹ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн 1 дүгээр зүйлд “Энэхүү конвенцийн зорилго нь хөгжлийн бэрхшээлтэй бүх хүн хүний бүх эрх, үндсэн эрх чөлөөг бүрэн дүүрэн эдлэх явдлыг хангах, хамгаалах, хөхиүлэн дэмжих, түүнчлэн тэдний нэр төр, нандин чанарыг хүндэтгэн дэмжихэд оршино. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн гэдэгт бие махбодь, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн байнгын согогтой бөгөөд уг согог нь бусад төрлийн бэрхшээлтэй нэгдэн нийлсний улмаас бусдын нэгэн адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцоход нь саад учруулахуйц болсон этгээдийг хэлнэ” гэж зохицуулсан байна. Ерөнхий Ассамблейн 61/106 тоот тогтоолоор 2006 оны 12 дугаар сарын 13–ны өдөр баталж, 2008 оны 5 дугаар сарын 3–ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон. Монгол Улс 2008 оны 12 дугаар сарын 19–ний өдөр соёрхон баталсан. Төрийн мэдээлэл эмхэтгэл, 2017, №14 дугаарт нийтлэгдсэн.

¹⁵⁰ Сарангэрэл Ч., Ганхуяг С., Олон улсын нийтийн эрх зүй, (Гарын авлага), Уб., 2007, 78 дахь тал

¹⁵¹ <http://www.rilsp.gov.mn/upload/attach.pdf>

¹⁵² <http://www.rilsp.gov.mn/medee200612.php>

¹⁵³ Эндрю Рейнольдс, Бэн Райлли, Эндрю Эллис, Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц зохион байгуулалт // Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, (Орчуулсан: Батбаяр Г.), Уб., 2010, 14 дэх тал http://forum.mn/res_mat/2019/ElectoralSystem.pdf?fbclid=IwAR0B72O-ymL5P5WT5StHTRkGys6bdTtCQ-fEX-WVJy5UGVc68DHTur9zXQ (Цаашид “Эндрю Рейнольдс, Бэн Райлли, Эндрю Эллис, Дурдсан бүтээл” гэж товчилно. С.Н.)

¹⁵⁴ Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, Уб., 2020, №2, Нээлттэй улс төр сэтгүүл, Уб., 2020, №2, 19 дэх тал

квот хүссэн” тухай нийтлэл цөөнгүй гарсан байна.¹⁵⁵ Энэ өгүүллээр энэ асуудлын талаар хөндөхийг гол зорилгоо болгов. Учир нь хууль тогтоох дээд байгууллага дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн төлөөллийн асуудал нь ардчиллын суурь зарчмууд, ялангуяа хүний эрх, эрх чөлөө, хөгжлийн бэрхшээлийн тэгш байдлыг тодорхойлоход ихээхэн чухал үзүүлэлтэд тооцогдож болох юм.

Үндсэн асуудал

Монгол Улс 1992 оноос хойш нийт Улсын Их Хурлын найман удаагийн ээлжит сонгуулийг зохион байгуулсан бөгөөд 1992 оны сонгуульд сонгуулийн насны иргэдийн 95.6 (%) хувь нь сонгох эрхээ эдэлж байсан бол 10 жилийн дараа (буюу 2012 оны сонгуульд) 67.24 (%) хувь болж огцом буурсан байна. Харин 2016 оны Улсын Их Хурлын сонгуулийн ирц 74.35 (%) хувь болж өмнөх сонгуулиас бага зэрэг өссөн¹⁵⁶ үзүүлэлттэй гарсан байна. Тэгвэл цар тахлын үеийн буюу Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны ээлжит сонгуулийн хувьд сонгогчдын нэрсийн жагсаалтад бүртгэгдсэн 2,003,969 сонгогчийн 73.65 (%) хувь буюу 1,475,895 нь саналаа өгч оролцсон¹⁵⁷ боловч Монгол Улсын Их Хурлын гишүүнээр хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн (нэр дэвшигч) нэг ч удаа сонгогдож байгаагүй нь хөндөх ёстой асуудал болсныг харуулж байна.¹⁵⁸

Монгол Улсын Их Хурлын гэлтгүй орон нутгийн Хурлын¹⁵⁹ сонгуульд оролцогчдын эрхийг “тэгш” хангахын тулд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан хүнийг үндэс угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал байдал, боловсролоор нь ялгаварлан гадуурхаж үл болно гэсэн заалтын шаардлагыг бүрэн хангасан байх ёстой.¹⁶⁰ Энэ заалт тэгш эрхийн агуулгыг илэрхийлээд зогсохгүй, түүний гол баталгаа нь болж байна.¹⁶¹ Энэ заалтад бэлгийн чиг баримжаа, хөгжлийн бэрхшээл зэргийг тухайлан заагаагүй боловч тэгш эрхийн ерөнхий үзэл баримтлалын хүрээнд эдгээр онцлог шинжээр нь хүнийг ялгаварлан гадуурхахыг хориглодог. Үүний Үндсэн хуулийн үндэслэл нь “тэгш байдал” гэж үзээд тэгш байдлыг төрийн үйл ажиллагааны *үндсэн* зарчимтай холбон тайлбарлаж ирсэн байна.¹⁶² Зарим улсад “үндсэн хуулийн ялгаварлан гадуурхахыг

¹⁵⁵ “. . . Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд сонгогдох эрхтэй. Улсын Их Хурлын сонгуульд эмэгтэй нэр дэвшигчдэд квот тогтоодог шиг хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд квот олгох санал гаргаж байна” гэжээ. <https://www.inews.mn/a/11074>

¹⁵⁶ Б.Эрдэнэдалай, 2019, Залуучуудын сонгуулийн ирц, оролцооны асуудал, Нээлттэй улс төр сэтгүүл, Улаанбаатар, №1, 105–106 дахь тал

¹⁵⁷ <https://www.gec.gov.mn/blog/2862>

¹⁵⁸ Энэ талаар Монгол Улсын Их Хурлын ээлжит (1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016, 2020 оны) сонгуулиудын үр дүнгээс харж болно.

¹⁵⁹ Монгол Улсын Их Хурлын 2010 оны 01 дүгээр сарын 30–ны өдөр батлагдсан Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгууль гэснийг цаашид “орон нутгийн Хурлын сонгууль” гэж нэрлэн бичсэн. <https://www.legalinfo.mn/law/details/15125?lawid=15125>

¹⁶⁰ Совд Г., Монгол Улсын Үндсэн хууль, Хүний эрх, (Харьцуулсан эрх зүй), УБ., 1999, 118 дахь тал

¹⁶¹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны дагалга, (Хянасан: Совд Г., Жамбалдорж О.), УБ., 1993, 61 дэх тал

(Цаашид “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны дагалга, Дурдсан бүтээл” гэж товчилно. С.Н.)

¹⁶² Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт тэгш байдлыг төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, Арван дөрөвдүгээрийн 1 дэх хэсэгт хүн бүр хууль, шүүхийн өмнө эрх тэгш гэж тус тус заасан. Эдгээр заалт нь хүн бүрийн амьдрал адилхан чухал, хүн бүр хувь хүнийхээ хувьд адил үнэ цэнэтэй, хүн бүрт хүний ёсоор хандах үзэл санааг илэрхийлдэг. Мөн түүнчлэн Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 14

хориглох зарчим”¹⁶³ гэж нэрлэх нь бий. Ийнхүү “Тэгш байдлыг хангах нь эрх чөлөөг хангах зарчмаас эх үндэстэй учраас эрх, эрх чөлөөг хангасан цагт тэгш байдал хангагдана” гэж үздэг.¹⁶⁴ Тэгш эрхийг (хүн бүрт эрх тэгш хандах) хэрэгжүүлэхийн тулд тэгш байдлын (адил тэгш хүмүүст адил тэгш, адил тэгш бус хүмүүст адил бус хандах) зарчим хэрэгжих ёстойг харуулдаг.¹⁶⁵ Энэ нь тэгш байдал “тэнцүү боломж” олгодог гэж үзэж болох юм. Иймд Үндсэн хуульд “хөгжлийн бэрхшээл” гэж шууд нэрлэн тусгагдаагүй боловч Монгол Улсын олон улсын гэрээнд (Монгол Улсын нэгдэн орсон хүний эрхийн конвенцод заасан эрх “үндсэн эрх”-ийн түвшинд хамгаалагдана¹⁶⁶ гэсэн үг) тодорхойлсон хүний эрх, эрх чөлөөг хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн “бусдын нэгэн адил” эдлэх, хамгаалуулах боломжтой.¹⁶⁷ Энэ талаар Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн (2018) судалгаанд “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулиар үндсэн хуулиар заагдсан хүний эрхийг дэлгэрүүлэн тайлбарласан нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийг хангах, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх утгыг бүрэн дүүрэн илэрхийлж өгсөн байна”¹⁶⁸ гэсэн дүгнэлтийг хийсэн байна.

Ийнхүү Үндсэн хууль болоод олон улсын гэрээгээр баталгаажсан “хүн бүр ялгаварлан гадуурхагдахгүй байх” зарчмыг хэрэгжүүлэх нөхцөл журмыг Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжид тусган хэрэгжүүлж байна. Үүнийг бас хөгжлийн бэрхшээлийн тэгш байдлыг хангах (Disability Equality) гэж нэрлэж болох юм. Улмаар Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн хэрэгжилтийн талаархи Монгол Улсын анхдугаар илтгэлд “Үндэсний хэмжээнд хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хууль тогтоомж, эрх зүйн актуудад хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг алагчлан ялгаварласан заалт одоогоор байхгүй бөгөөд хуулийн хүрээнд тэгш

болон 26 дугаар зүйлд заасан хүн бүрийн шүүхийн өмнө эрх тэгш байх, аливаа ялгаварлан гадуурхалгүйгээр хуулиар тэгш хамгаалуулах эрх “энэ” хүрээнд хамаарна.

Энхбаатар Ч., Амаржаргал П., Батчимэг М., Даваадулам Ц., Мөнхсайхан О., Солонго Д., Монгол Улсын 1992 оны үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, Уб., 2016, 46 дахь тал (Цаашид “Энхбаатар Ч., Амаржаргал П., Батчимэг М., Даваадулам Ц., Мөнхсайхан О., Солонго Д., Дурдсан бүтээл” гэж товчилно. С.Н.)

¹⁶³ Сүнжид Д., ХБНГУ–ын Үндсэн хуулийн ялгаварлан гадуурхахыг хориглох зарчим, Эрх зүйн үзэл баримтлал: Шинэ хандлага, (Эрдэм шинжилгээний илтгэлийн эмхэтгэл), Уб., 2012, 49 дэх тал (Цаашид “Сүнжид Д., Дурдсан бүтээл” гэж товчилно. С.Н.)

¹⁶⁴ Энхбаатар Ч., Үндсэн хуулийн эрх зүй, Уб., 2007, 120–121 дэх тал

¹⁶⁵ Агар–Эрдэнэ Г., Банзрагч Л., Эрх зүйн философи, (Гарын авлага), Уб., 2013, 62–63 дахь тал

¹⁶⁶ Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн хүрээ нь үндсэн хуульд “нэрлэгдсэн” болон “нэрлэгдээгүй” эрхээр тодорхойлогддог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Аравдугаар зүйлд “Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна. Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ. Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” гэж заасан. Иймд үндсэн хуульд томъёологдоогүй боловч Монгол Улсын олон улсын гэрээнд тодорхойлсон хүний эрх, эрх чөлөөг (үндсэн хуульд дурдагдаагүй учраас хамгаалагдахгүй гэж үзэж болохгүй) Монгол Улсад байгаа бүх хүн нэгэн адил эдлэх, хамгаалуулах боломжтой гэж үздэг.

¹⁶⁷ Энхбаатар Ч., Амаржаргал П., Батчимэг М., Даваадулам Ц., Мөнхсайхан О., Дурдсан бүтээл, 47 дахь тал

¹⁶⁸ Хууль зүйн судалгааны төв, Зөрчлийн тухай хууль болон бусад хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль тогтоомж дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ялгаварлан гадуурхахын эсрэг зохицуулалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, Судалгааны тайлан, Уб., 2018, 8 дахь тал <http://nli.gov.mn/?p=4411>

хамгаалуулах боломж хуулиар нээлттэй байна” гэж тэмдэглэсэн байна.¹⁶⁹ Түүнчлэн Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай (4.1.2) хуульд “хөгжлийн бэрхшээлээр нь ялгаварлан гадуурхах” гэж хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын харилцаанд иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг бусадтай адил тэгш эдлэх, нийгмийн баялгаас тэгш хүртэх, хөгжилд хувь нэмрээ оруулах, тохирох хэрэглэгдэхүүнээр хангагдах боломжийг үгүйсгэх, хязгаарлах үйлдэл, эс үйлдэхүйг ойлгоно” хэмээн тайлбарласны зэрэгцээ хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн “бүх шатны сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход нь улс төрийн нам, эвсэл, төрийн байгууллагууд дэмжих” үүрэгтэй гэсэн онцлог (30.3) зохицуулалт үйлчилж, тэдгээрийн улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох эрх хэрэгжих нөхцөлийг хангаж өгсөн байна. Энэ нь иргэний “сонгох, сонгогдох” эрхийн харилцааг сонгуулийн нэгдсэн хуулиар зохицуулан¹⁷⁰ хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн сонгуульд нэрээ дэвшүүлэх замаар төрийн үйл хэрэгт оролцох боломжийг “жигд” хангах хөшүүрэг болсон зохицуулалтыг бэхжүүлсэн байна. Ийнхүү Улсын Их Хурлын болон олон нутгийн Хурлын сонгуульд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийн хэрэгжилтийг хангах боломжийг бүрдүүлсэн гэж үзэж болох юм.

Гэвч Үндсэн хууль болоод сонгуулийн тухай хуулиараа “Ялгаваргүйгээр төрийн байгууллагад, сонгуульд сонгох, сонгогдох эрхтэй, улс төрийн харилцаанд хүн бүр тэгш эрхтэй” хэмээн зохицуулсан байдаг боловч бодит байдалд тэгш хамрагдаж чадахгүй байгаагийн нэг жишээ нь “Улсын Их Хурлын сонгуульд сонгогдсон төлөөлөгчдийн дунд “хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн” байдаггүй. Эмэгтэй болон залуу төлөөлөгчдийн тоо хүн амын дунд эзлэх хувьтай харьцуулахад хангалтгүй бага” байна.¹⁷¹ Үүнээс гадна Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенцийн хэрэгжилтийн талаархи Монгол Улсын анхдугаар илтгэлд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн “улс төр, нийгмийн амьдралд оролцох” асуудлыг зөвхөн сонгох эрхийн (санал өгөх) хүрээнд авч үзсэн¹⁷² нь учир дутагдалтай байна. Ийм хүмүүст тэгш байдал, тэнцүү боломжийг олгохын тулд зарим улс оронд хүн амд эзлэх хувь хэмжээгээр парламентын суудалд квот тогтоон хадгалсан байна. Жишээлбэл, Руанда улс үндсэн хуулиараа шийдвэр гаргах түвшний байгууллагын 30 хувийг эмэгтэйчүүдэд, 80 гишүүнтэй Төлөөлөгчдийн танхимийнхаа 24 суудлыг эмэгтэйчүүдэд, гурван суудлыг залуучууд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хуваарилсан байна.¹⁷³ Энэ нь улс төрийн намуудын хувьд өнөөг хүртэл хөгжлийн бэрхшээлийн тэгш байдлыг хангах талаар тодорхой зорилт бүхий бодлого үгүйлэгдэж байгааг харуулж байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн бүх шатны сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход нь улс төрийн нам, эвсэл, төрийн байгууллагууд дэмжих үүрэг бүхий зохицуулалтыг хэрэгжүүлэхийг оролддог боловч хөгжлийн бэрхшээлтэй нэр дэвшигчийг бусад нэр дэвшигчийн адил өрсөлд гэсэн нийтлэг зарчим баримталж буй нь учир дутагдалтай байна. Энэ тухай Сонгуулийн менежментийн хувилбарууд хэмээх бүтээлд “хууль тогтоох байгууллагаас сонгуульд оролцох эрхтэй бүх сонгогчдын жинхэнэ оролцоог

¹⁶⁹ Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн олон улсын гэрээний хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын ээлжит илтгэлүүд, НҮБ-ын холбогдох хороодоос Монгол Улсын Засгийн газарт өгсөн зөвлөмжийн эмхэтгэл, (1977–2014), (Гурав дахь хэвлэл), УБ., 2014, 780 дахь тал
¹⁷⁰ Сонгуулийн тухай хууль (2015.12.25)
<https://www.legalinfo.mn/law/details/12178?lawid=12178>

¹⁷¹ Сонгогчийн гарын авлага, (Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэн), УБ., 2017, 39 дэх тал

(Цаашид “Сонгогчийн гарын авлага, Дурдсан бүтээл” гэж товчилно. С.Н.)

¹⁷² Хүний эрхийн үндэсний комисс, Хүний эрхийн олон улсын гэрээний хэрэгжилтийн талаарх Монгол Улсын ээлжит илтгэлүүд, НҮБ-ын холбогдох хороодоос Монгол Улсын Засгийн газарт өгсөн зөвлөмжийн эмхэтгэл, (1977–2014), (Гурав дахь хэвлэл), УБ., 2014, 808–809 дэх тал

¹⁷³ Сонгогчийн гарын авлага, Дурдсан бүтээл, 40 дэх талаас үз.

хангахад (Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгуулийн эрхийн тухай олон улсын (2002) хэм хэмжээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг сонгуулийн үйл явцад ижил тэгш эрхтэй оролцуулахыг чухалчлан заасан) чиглэсэн үйлчилгээ явуулахыг улам бүр хурцаар шаардах болсон байна. Ийм оролцоог өргөжүүлэхэд чиглэсэн үйлчилгээ өндөр өртөгтэй байдаг учраас энэ асуудлыг хууль тогтоогчид “төсвийн” хязгаарлагдмал байдалтай уялдуулан авч үзэх хэрэгтэй” гэж үзсэн байна.¹⁷⁴

Түүнчлэн намуудын сонгуулийн зардлын зарим тайлангуудаас үзвэл,¹⁷⁵ (i) Нам, эвслийн мөрийн хөтөлбөрийг тайлбарлан таниулах, (ii) Нэр дэвшигчийг сурталчлах, (iii) Уулзалт, хурал цуглаан зохион байгуулах, (iv) Ажилтан, ухуулагч, шадар туслагчийн хөлс, урамшуулал, (v) Бичиг хэрэг, (vi) Шуудан холбоо, (vii) Шатахуун, унаа, (viii) Томилолт, (ix) Бусад гэсэн хэсгээс сонгуулийн зардал нийтлэг байдлаар бүрдэж, үүнд нэр дэвшигчийн “хувийн онцлог” байдалд холбогдох нэмэлт зардал тусгагдаж байгаагүй байна. Энэ байдлыг арилгах үүднээс хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн бүх шатны сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход нь улс төрийн нам, эвсэл дэмжих үүрэг хүлээхийн зэрэгцээ, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг сонгогдох эрхээ хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх талаар улс төрийн нам, эвслүүд бодлого, мөрийн хөтөлбөртөө тусгах тухай эрх зүйн зохицуулалтыг хөшүүргийг бүрдүүлсэн¹⁷⁶ боловч энэ нь бодит амьдрал дээр хэрэгжиж чадахгүй байна. Цаашлаад сонгуулийн арга хэмжээ нь аливаа ардчилсан төрийн үндсэн чиг үүрэг тул холбогдох сонгуулийн байгууллагуудын хувьд “төрийн” санхүүжилтийн үндсэн эх үүсвэртэй холбон үзэж байна.¹⁷⁷ Ийм учраас холбогдох сонгуулийн байгууллага бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигчдийнхээ “хувийн онцлог шинж” байдалд тулгуурлан, түүний хөгжлийн бэрхшээлийн хэлбэрт нь тохирч нийцсэн байдлаар хандах шаардлагатай болсон байна. Ард түмнээс сонгогдон байгуулагдсан байгууллагад хүлээлгэсэн эрх мэдэл нь нэг талаас, сонгуулийн утга учрыг тодорхойлох¹⁷⁸ тул Монгол Улсын Их Хурлыг төрийн дээд байгууллага¹⁷⁹ гэж үзээд байгууллага дахь зан төлөв, харилцааны хэв шинжийн үүднээс авч үзвэл, аливаа байгууллагад зөвхөн дан ганц мэдлэг, мэргэжилтэй албан тушаалтан бус, харин бүх талаар хөгжсөн “бие хүн” хэрэгтэй гэж үздэг.¹⁸⁰ Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй бүтээлч оролцдог ухамсарт хүн болох талаас нь авч үзсэн байна.¹⁸¹ Тиймээс эмэгтэйчүүд, залуучууд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүс зэрэг “нийгмийн бүх бүлгийн төлөөлөл”-ийг шийдвэр гаргах түвшинд гарвал ямар ач холбогдолтой, нийгэмд ямар эерэг үр нөлөө үзүүлэх талаар хөндөх зайлшгүй хэрэгтэй болсныг харуулж байна.

Төлөөллийн эрх мэдлийн байгууллагын төлөөллийн тоог тогтоох, тооцох зарчмын талаархи лавлагаа хэмээх (2019) судалгаанд “Парламентын гишүүдийн тоо нь тухайн улс орны нөхцөл байдал, хөгжлийн түвшингээс хамааран янз бүр байх

¹⁷⁴ Алан Уолл., Эндрю Эллис., Эйман Айуб., Карл У Дундас., Жорам Рукамбэ., Сара Стено., Сонгуулийн Менежментийн Хувилбарууд: IDEA, (Ардчилал, сонгуульд дэмжлэг үзүүлэх олон улсын институтийн гарын авлага), Уб., 91 дэх тал (Цаашид “Алан Уолл., Эндрю Эллис., Эйман Айуб., Карл У Дундас., Жорам Рукамбэ., Сара Стено., Дурдсан бүтээл” гэж товчилно. С.Н.)

¹⁷⁵ <https://www.gec.gov.mn/page/310/495>

¹⁷⁶ Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 30 дугаар зүйл (Улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох)-ийн 30.4 дэх хэсэгт

¹⁷⁷ Алан Уолл., Эндрю Эллис., Эйман Айуб., Карл У Дундас., Жорам Рукамбэ., Сара Стено., Дурдсан бүтээл, 205 дахь тал

¹⁷⁸ Эндрю Рейнольдс, Бэн Райлли, Эндрю Эллис, Дурдсан бүтээл, 14 дэх тал

¹⁷⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйлд “Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн. . .” гэж тодорхойлсон. Үүний “Төрийн дээд байгууллага” гэснийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэр томъёоны дагалга, Дурдсан бүтээл, 41–42 дахь тал

¹⁸⁰ Дамдинсүрэн Л., Байгууллага дахь зан төлөв, харилцаа, Уб., 2009, 20–21 дэх тал

¹⁸¹ Цэрэн Г., Байгууллагын зан төлөв, Уб., 2014, 42 дахь тал

ба парламентын гишүүдийн зохистой тоо хэмжээг тогтооход тухайн улсын парламентын түүхэн уламжлал, улс орны хэмжээ, хүн амын тоо, газар зүйн нутаг дэвсгэр, засаг захиргааны нэгжүүдийн тоо зэрэг нь нөлөөлөх хүчин зүйлүүд байж болно” гэж тэмдэглэсэн байна.¹⁸² Түүнчлэн дэлхийн улс орнуудын хүн амын тоог парламентын гишүүдийн тоонд харьцуулсан байдал хэмээх судалгаанд “Нийт 191 улс орныг хамруулж, тухайн улсын хүн амын тоог парламентын танхимын гишүүний тоонд харьцуулахад: Парламентын 1 гишүүний төлөөлж буй хүн амын тоог авч үзвэл нийт улс орны 33 (%) хувь нь 20.000 – 40.000 хүртэл иргэнийг төлөөлөн ажиллаж байна гээд Монгол Улсын Их Хурлын нэг гишүүн нь 39.474 иргэнийг төлөөлдөг байна” гэж тэмдэглэсэн байна.¹⁸³ Мөн Монгол Улс дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийг хамгаалах эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох арга замууд хэмээх (2019) судалгаанд “Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асуудлыг зохицуулж байгаа 70 гаруй хууль тогтоомж үйлчилж байгаа хэдий ч Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд ялгаварлан гадуурхалтад өртөж, энгийн хүнтэй адил амьдрах нөхцөл боломжоор хангагдаж чадахгүй байна. Энэ нь хууль тогтоомжийн зохицуулалт дутагдалтай байгаагаас бус харин хууль тогтоомжийн хэрэгжилт сул, санхүү, төсвийн дутагдалтай байдал нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд сөрөг нөлөө үзүүлж байна” гэж дүгнэсэн байна.¹⁸⁴ Энэ утгаараа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн сонгуульд нэр дэвшин сонгогдох боломжтой эсэхийг сонгуулийн тогтолцооны үүднээс аваад үзвэл, хууль зүйн хувьд нээлттэй хэдий ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн Улсын Их Хуралд сонгогдох боломж ихээхэн хязгаарлагдмал байна гэсэн дүгнэлтийг цөөнгүй илэрхийлсэн байдаг.¹⁸⁵

Дүгнэлт

Монгол Улсын Их Хурлын гэлтгүй орон нутгийн Хурлын сонгуульд хөгжлийн бэрхшээлийн тэгш байдлыг хангах зорилгоор хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн санал болгосон квотын талаархи асуудлыг шийдвэрлэхгүй байсаар багагүй хугацааг өнгөрүүлээд байна. Дан ганц квотоор хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн улс төрийн оролцоо, төлөөллийг хангах (төлөөллөө нэмэгдүүлэх) бололцоогүй. Гэвч квот нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн сонгуульд өрсөлдөх боломжийг нэмэгдүүлэх чухал түлхэц хүчин зүйл болох юм. Энэхүү “хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг дэмжих квот” нь улс төрийн практикт тохиолдох хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийг ялгаварлах, улс төрийн өрсөлдөөнд оруулахгүй байх явдлын эсрэг авч буй арга хэмжээнд тооцогдох болно. Түүнчлэн хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг бүх шатны сонгуульд нэр дэвших, сонгогдоход нь улс төрийн нам, эвсэл, төрийн байгууллагууд дэмжих төдийгүй сонгогдох эрхээ хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх талаар улс төрийн нам, эвслүүд бодлого, мөрийн хөтөлбөртөө тусган улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох өргөн боломжийг хууль зүйн хувьд бүрдүүлсэн боловч энэ нь бодит амьдрал дээр үр дүнтэй хэрэгжихгүй байна. Энэ нь хууль тогтоомжийн зохицуулалт дутагдалтай байгаагаас бус харин хэрэгжилт сул, санхүү төсвийн дутагдалтай байдал нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох бололцоог хангахад чиглэсэн хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд сөрөг нөлөө үзүүлсэн байж болохыг үгүйсгэх аргагүй юм.

Эцэст нь тэмдэглэхэд, Монгол Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулиудын үр дүнгээс аваад үзвэл, эдгээр сонгуулиудыг мажоритар тогтолцоогоор зохион

¹⁸² Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл, ХХХ боть, УБ.2019, 364 дэх тал

¹⁸³ Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл, ХХ боть, УБ.2015, 198 дахь тал

¹⁸⁴ Монгол Улсын Их Хурлын тамгын газар, Судалгааны эмхэтгэл, ХХVIII боть, УБ.2019, 272 дахь тал

¹⁸⁵ Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, УБ., 2020, №2

байгуулж ирсэн нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн улс төрийн оролцоо, сонгогдох боломжийг хязгаарласан байж болохыг үгүйсгэх аргагүй. Тиймээс пропорционал (холимог) тогтолцоо, түүнд хамаарах хэлбэрүүд хөгжлийн бэрхшээлийн тэгш байдлыг хангахад илүү үр дүнтэй байж болох юм.

Ашигласан эх сурвалж

- Нээлттэй нийгэм форум, Сонгуулийн тогтолцооны бүтэц, зохион байгуулалт, (Ардчилал, Сонгуульд туслах олон улсын хүрээлэнгийн шинэ гарын авлага), УБ., 2010
- Лүндэндорж Н., Төр эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага, УБ., 2002
- КАС, Нээлттэй улс төр сэтгүүл, УБ., 2019, №01
- ХЗҮХ, Үндсэн хууль ба эрх зүйт ёс – XI, (Илтгэлийн эмхэтгэл), УБ., 2020



**Доктор /DrPH/ Д.Амаржаргал
Парламентын судалгааны
хүрээлэнгийн судлаач**



**Хууль зүйн магистр Ц.Ариунаа
Парламентын судалгааны
хүрээлэнгийн судлаач**

Д.Амаржаргал Токиогийн Их Сургууль, Киотогийн Их Сургуульд эрүүл мэндийн бодлого, нийгмийн эрүүл мэнд, эпидемиологийн чиглэлээр мэргэшиж, Япон ба Канадын судалгааны хүрээлэнгүүдэд ажилласан туршлагатай. Токио дахь Хүүхдийн Эрүүл мэнд ба Хөгжлийн Үндэсний төвийн эрүүл мэндийн бодлогын хэлтэст судлаачаар ажиллаж байх хугацаандаа Монгол хүүхдийн хөгжлийн бэрхшээлийг илрүүлэх скрининг сорил MORBAS (Mongolian Rapid Baby Scale)-ыг боловсруулах төслийг хэрэгжүүлсэн. Энэхүү хэрэгслээр хүүхдийн хөгжлийн эрсдлийг долоон ай хүрээнд үнэлдэг ба олон улсын алтан стандарт оношилгооны хэрэгсэлтэй харьцуулан хүчин төгөлдөр байдлыг судалсан ажил нь нь олон улсын peer-reviewed Acta Paediatrica сэтгүүлд хэвлэгдэн гарсан. Мөн Канадын Оттавагийн Их Сургуулийн харьяа эмнэлгийн эпидемиологийн судалгааны хүрээлэнд докторын дараах судлаачаар ажилласан. Түүний Монгол хүүхдийн хөгжлийн бэрхшээлийн талаар хийсэн ажлуудыг оруулаад олон улсын нэр хүндтэй peer-reviewed сэтгүүлд хэвлэгдсэн өгүүллүүд 15 хүрсэн ба уг сэтгүүллүүдэд ирсэн өгүүллүүдэд мөн шүүмжлэгчээр ажилладаг.

Ц.Ариунаа нь 2002 онд хууль зүйн бакалавр, 2005 онд хууль зүйн магистр, 2008 онд төрийн удирдлагын магистрын зэрэг хамгаалсан. МУИС-ийн ШУС-ийн улс төр судлалын докторант. Засагт хан дээд сургуульд багшаар ажиллаж байх хугацаандаа Иргэний эрх зүй, Эрх зүйн үндэс ном гаргаж байсан.

УИХ-ын Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн эрх зүй, төрийн байгуулалтын судалгааны хэсэгт судлаачаар ажиллаж байна.

**ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ИРГЭДИЙН УЛС ТӨРИЙН ОРОЛЦООНД
ХИЙСЭН КЛАСТЕР ШИНЖИЛГЭЭ**

Cluster analysis on the Political Participation of People with Disabilities

Abstract

The political participation of persons with disabilities at the decision-making level remains insufficient in Mongolia and around the world. The study seeks to analyze the political participation context within which persons with disabilities differ from non-disabled in Mongolia. We examined the broad set of items measuring political participation forms at three levels: electoral participation, involvement in political parties, and attempts to influence society. Additionally, we observed provisions of relevant legislation and regulations pertaining to this issue. We collected cluster data from three organizations representing persons with disabilities and two political parties representing non-disabled. The study found that the legislative provisions address persons with disabilities' political participation to a moderate degree. However, electoral participation and involvement in the political party of persons with disabilities are weak. At the level of attempts to influence society, only to the extent which they might be engaging in welfare issues. Therefore, increasing their access to the political environment and focusing not only on social welfare but also on equal empowerment at the decision-making level is needed to improve the political participation of persons with disabilities,

Keyword

Persons with disabilities, political participation, cluster analysis

Товчилсон үгийн тайлбар:

НҮБ- Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага

УИХ- Улсын Их Хурал

ОУБ- Олон улсын байгууллага

ТББ- Төрийн бус байгууллага

ХНХЯ- Хөдөлмөр Нийгэм Хамгааллын Яам

ЕТГ- Ерөнхийлөгчийн Тамгын Газар

НЗДТГ- Нийслэлийн Засаг Даргын Тамгын Газар

Хураангуй:

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрд оролцох оролцоо, шийдвэр гаргах түвшинд төлөөллөөрөө дамжуулан нийтлэг эрх ашгаа хамгаалуулах боломж Монгол Улсад төдийгүй дэлхийн ихэнх улс орнуудад хангалтгүй хэвээр байна. Бид энэ асуудлыг цогцоор нь авч үзэн, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог хууль эрх зүйн актад хэрхэн туссан байдлыг судалснаас гадна улс төрийн оролцооны гурван түвшин болох сонгуулийн оролцоо, намын оролцоо, нийгэмд нөлөөлөх оролдлогын хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн жирийн иргэдээс хэр ялгаатай байгааг судаллаа. Үүнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг төлөөлж гурван байгууллага, жирийн иргэдийг төлөөлж хоёр намаас кластер байдлаар мэдээлэл цуглуулж, харьцуулсан болно. Судалгааны дүнд Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоо хууль эрх зүйн актад тодорхой хэмжээнд тусгагдсан боловч сонгуулийн ба намын оролцоо маш сул, нийгэмд нөлөөлөх оролдлогын түвшинд зөвхөн халамж тэтгэмжийн асуудлаар оролцож байж болзошгүй нь тодорхой боллоо. Тиймээс цаашид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгуулийн болон намын оролцоог сайжруулах чиглэлээр тэдний хүртээмжийг

нэмэгдүүлж, зөвхөн нийгмийн халамжийн хүрээнд дэмжих төдий бус эн тэнцүү эрх мэдэлжүүлэхэд анхаарлаа хандуулах шаардлагатай байна.

Түлхүүр үг:

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн, улс төрийн оролцоо, кластер харьцуулалт

Үндэслэл

Дэлхий дахинаа улс төрд олон талт байдлыг чухалчлан үздэг хэдий ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хувьд бусад төлөөлөлтэй адил хэмжээнд оролцож чадахгүй байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 4.1.1-д зааснаар “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн” гэдэгт бие махбодь, оюун санаа, сэтгэл мэдрэл, мэдрэхүйн байнгын согог нь орчны бусад саадтай нийлсний улмаас бусдын адил нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн, үр дүнтэй оролцох чадвар нь хязгаарлагдсан хүнийг хамааруулдаг. НҮБ-ын тодорхойлолт ч үүнтэй адил агуулгатай байгаа ба бие махбодийн хувьд бэрхшээлтэй ч нийгмийн зүгээс ямар нэг саад тотгор гарснаас нийгмийн амьдралд бүрэн дүүрэн оролцож чадахгүй байгаа тохиолдолд л хөгжлийн бэрхшээл гэж үзэж байна. Тиймээс хөгжлийн бэрхшээлийг нийгмийн талаас тодорхойлох тодорхойлолт нь анагаах ухааны тодорхойлолтоос өөр бөгөөд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн нийгэмд зохицох биш нийгэм хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнд хүртээлтэй байх үүрэгтэй болно¹.

Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц 2006 онд батлагдсан ба үүнийг Монгол Улс 2009 онд соёрхон баталсан. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хүний эрхийг тусгайлан хамгаалж буй анхны олон улсын цогц гэрээ бөгөөд үүнд улс төрийн оролцоо багтсан байдаг. Хэдий тийм боловч хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний улс төрийн оролцоо хөгжиж буй орон байтугай хөгжсөн орнуудад ч төлөөлөл багатай хэвээр байна¹. Европын орнуудад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн төлөөлөл 1%-тай л байдаг ба² сонгуулийн оролцоо хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг бодвол 8%-иар бага байдаг байна³.

2019 оны байдлаар Монгол Улсад 107075 буюу хүн амын 3.3% нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэн байгаагаас сонгуулийн насанд хүрсэн иргэн 95,469 байгаа нь нийт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 89,2 %-ийг эзэлж байна⁴. Энэ бүтцийн дагуу хууль тогтоох байгууллага нь тухайн улс үндэстнийг бүхэлд нь төлөөлсөн байх шаардлагатай тул хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн төлөөлөл чадварыг ч мөн хангах ёстой⁵. Манай улсад энэ хүрээнд анх 2012 оны УИХ-ын сонгуулиар сонгогчдын боловсролыг дээшлүүлэх чиглэлээр Мерси Кор Монгол ОУБ-аас хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн 25 байгууллагатай хамтран “Орон нутгийн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд ээлтэй орчин бүрдүүлэх нь” төсөл хэрэгжүүлж байсан ба 2016 онд Японы олон улсын хамтын ажиллагааны байгууллага /Жайка/-ын “Улаанбаатар хот дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог дэмжих” төсөл явагдаж байжээ. Мөн 2020 оны УИХ-ын сонгуулийн өмнөх өдрүүдэд сонгуулийн санал авах байруудад хөгжлийн бэрхшээлтэй сонгогчдын сонгох эрхийн хэрэгжилтэд хийх мониторинг зохион байгуулсан байна. Хэдий тийм ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцооны түвшин цогц ойлголтоор тодорхой бус хэвээр байгаа тул бид энэ тал дээр тоон мэдээлэл цуглуулж, дүгнэлт гаргахыг зорилоо.

Аргачлал

Улс төрийн оролцооны сонгодог тодорхойлол нь Верба, Ниэ нарын 1972 онд томьёолсноор улс төрийн эрх бүхий албан тушаалтныг сонгох ба тэдний явуулж буй үйл ажиллагаанд нөлөөлөх хувь хүний үйлдэл гэж үздэг⁶. Харин үүнийг Брэди 1999 онд улс төрийн оролцоо гэдэг нь зөвхөн сонгуулийн оролцоогоор хязгаарлагдахгүй ба улс төрийн үр дүнд нөлөөлөхөд чиглэсэн хувь хүний үйл ажиллагаа хэмээн

өргөжүүлж авч үзсэн байдаг⁶. Эндээс үндэслэн улс төрийн оролцоог гурван түвшинд хуваасан нь сонгуулийн оролцоо, намын оролцоо, нийгэмд нөлөөлөх оролдлого юм⁶.

Эхлээд бид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцооны талаар үндэсний хэмжээний хууль эрх зүйн баримт бичиг, хөтөлбөрт хэрхэн тусгагдсан байдгийг шүүж гаргав. Эндээс бид дээрх гурван түвшний улс төрийн оролцоог хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд чиглүүлэн тусгаж өгсөн эсэхийг үнэлсэн болно. Дараа нь улс төрийн оролцооны гурван түвшинд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд хэрхэн оролцож байгааг жирийн иргэнтэй харьцуулан зөрүү үзүүлэлтэд дүгнэлт өгөхийг зорьсон болно.

Энэ зорилтын хүрээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний улс төрийн оролцооны мэдээллийг Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд, байгууллагуудын “Шүхэр” нэгдсэн бодлогын ерөнхий зөвлөл, “Тэргэнцэртэй Иргэдийн Үндэсний Холбоо” ТББ болон “Монголын Хараагүйчүүдийн Үндэсний холбоо” ТББ гэсэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг төлөөлөх гурван том байгууллагын удирдах албан тушаалтнуудаас кластер мэдээлэл авсан. Харин жирийн иргэний улс төрийн оролцоог Ардчилсан Нам, Монгол Ардын Хувьсгалт Намын гишүүдийн тоогоор төлөөлүүлэн авлаа. Судалгаа авсан хоёр бүлэг хоёул хөгжлийн бэрхшээлийн байдлаас үл хамаарч улс төрийн хувьд тодорхой түвшний идэвх үзүүлж, гишүүнчлэлээр элссэн байдлыг харгалзан кластер байдлаар харьцуулах боломжтой хэмээн үзлээ.

Үр дүн

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн талаар нийт 28 хууль 287 зүйл заалт байгаагаас 15-д нь улс төрийн оролцооны талаар тодорхой агуулга бүхий заалт оржээ. Хүснэгт 1-д хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог заасан эрх зүйн актуудыг харуулав.

Үүнд сонгуулийн оролцооны түвшинд зохицуулалт хийж өгсөн дараах хууль тогтоолууд байна. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 6.3; 6.3.6; 30; 30.1; Сонгуулийн тухай хуулийн 87.3.3; 87.4; 87.5; 87.6; 89.4; 90; 90.1.1; УИХ-ын сонгуулийн тухай хуулийн 62; 62.3; 62.4; 62.5; 63.1; 63.1.1; 63.2; 66.9; Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хуульд 61.2.3; 61.3; 61.4; 61.5; 65.9; Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр батлах тухай Засгийн газрын 321 дүгээр тогтоолын 3.7.2.2; 3.7.2.3; 3.7.2.42-д тус тус заасан байна.

Намын оролцооны түвшинд Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 30.2; 30.3; 30.4; Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлах тухай УИХ-ын 45 дугаар тогтоолын 3.3.28; Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр батлах тухай Засгийн газрын 321 дүгээр тогтоолын 3.7.2.5 заалтууд орсон байна.

Нийгэмд нөлөөлөх оролдлогын түвшний талаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 14.2; Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хуулийн 6.2; Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хуулийн 1; 4; 4.1; Хөдөлмөрийн тухай хуулийн 111.1.25; Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн 15.1.5; Нийгмийн халамжийн тухай хуулийн 15.1.5; Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай НҮБ-ын конвенцийн 1; Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бодлого үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн 2.5.2; Алсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого батлах тухай УИХ-ын 52 дугаар тогтоолын 2.6.14; 9.1.19; Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого батлах тухай Засгийн газрын 2016 оны 261 дүгээр тогтоолын 4.3.9; 4.5.1; 4.5.5; Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих

үндэсний хөтөлбөр батлах тухай Засгийн газрын 321 дүгээр тогтоолын 3.7.3; 3.7.3.1; 3.7.3.2; 3.7.3.3; 3.7.3.4; 3.7.3.5-д тусгасан байна.

Хүснэгт 2-д хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог жирийн иргэдтэй харьцуулсан ялгааг кластер байдлаар харуулав. Үүнд сонгуулийн ба улс төрийн намын оролцоонд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг бодвол жирийн иргэд илүү идэвхтэй байна. Гэвч эсэргүүцлээ илэрхийлж сонгууль өгөхөөс татгалзсан хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тоо даруй 17.5%-р их байна. Харин нийгэмд оролцох оролдлогын хувьд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд байгууллага ба төрийн албан хаагчтай аливаа асуудлаар холбогдох, сонгуулийн үеийг оролцуулан намд ажиллах, улс төрийн идэвхтэй бүлэгт харьяалагдах, улс төрийн холбогдолтой тэмдэг наалт зүүх, өргөдөл гаргах асуудлууд дээр илүү идэвхтэй байдаг нь харагдлаа. Эсрэгээр хөгжлийн бэрхшээлгүй иргэд улс төрчтэй аливаа асуудлаар холбогдох, бусад холбогдох байгууллагад ажиллах, олон нийтийн жагсаал цуглаанд оролцох, улс төрийн уулзалтанд ирдэг байх, нийгэмд нөлөөлөхийн тулд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл сошиал сүлжээнд идэвхтэй байдаг байна. Хоёр бүлгийн дунд хамгийн бага ялгаа нь олон нийтийн жагсаал цуглаанд оролцдог хүмүүсийн эзлэх хувь 1.9%-р зөрүүтэй байж, ойролцоо байгаа нь ажиглагдлаа. Харин хамгийн их ялгаа нь улс төрийн холбогдолтой тэмдэг наалт зүүдэг байдал хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний хувьд 63.7%-р илүү байгаа бол хөгжлийн бэрхшээлгүй иргэд 40.1% буюу ойролцоогоор хоёр дахин их хүн намын гишүүнчлэлээс гадна дэмжлэг үзүүлж сонгуульд санал өгдөг байна.

Дүгнэлт

Бидний судалгаагаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрд оролцох оролцоог хууль эрх зүйн баримт бичгүүдэд тодорхой хэмжээнд тусгагдаж өгсөн байгаа нь ажиглагдлаа. Харин улс төрийн оролцооны гурван түвшнээс сонгуулийн ба намын оролцооны түвшинд жирийн иргэд илүү идэвхтэй байдаг бол нийгэмд нөлөөлөх оролдлогын түвшинд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд голчлон идэвхтэй байдаг нь тодорхой боллоо.

Хэдийгээр хууль эрх зүйн актад энэ асуудал тусгагдсан нь судалгааны дүнд харагдсан ч хэрхэн хэрэгжүүлэх тал дээр тодорхой бус байгаагийн улмаас бодит амьдрал дээр анзаарагдахуйц нөлөөлөл байхгүй, эдийн засгийн хязгаарлагдмал байдлаас үүдэн хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд бэлгэдлийн шинжтэй⁷ улс төрийн оролцоотой байна. Тиймээс яамдын хяналт шинжилгээ үнэлгээний албаны чиг үүрэгт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асуудал туссан хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих чиг үүргийг багтаах нь зүйтэй. Мөн НҮБ-аас гаргасан “Хөгжлийн бэрхшээл, тэгш хамруулах стратеги”-р эрх барих түвшинд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг хамруулах аргачлалыг тодорхойлж өгсөн тул энэхүү стратегийг бодлого үйл ажиллагаандаа тусгах шаардлагатай байна⁷.

Жирийн иргэдтэй харьцуулахад сонгуулийн ба намын оролцооны түвшинд хоорондын ялгаа нь хамгийн ихдээ хоёр дахин зөрүүтэй байгаа нь Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд шат шатны сонгуульд нэр дэвших, санал өгөх, намын гишүүн болох, намд дэмжлэг үзүүлэх, мөнгө хандивлах, сайн дурын идэвх маш сул байгааг харуулж байна. Тухайлбал улс төрийн хоёр гол нам болох Монгол Ардын нам, Ардчилсан намуудад хөгжлийн бэрхшээлтэй гишүүд, дэмжигчдийн тоо, судалгаа, тэдэнд чиглэсэн үйлчилгээ байдаггүй нь судалгааны явцад мэдэгдсэн. Энэ нь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд тусгайлан зориулсан улс төрийн намын үйл ажиллагааны хүртээмж муу байгааг илэрхийлэхээс гадна, манай хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сайн дурын байгууллага, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн өөрсдийн идэвх санаачлага, боломж бололцоо дутагдалтай байгааг илтгэж байна. Энэхүү нийгмээс үзүүлж буй саад тотгортой байдлаас шалтгаалж хөгжлийн

бэрхшээлтэй иргэдийн ихэнх нь улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцохоос татгалзаж, өөрсдийгөө орхигдсон эсвэл нөлөөлөл багатай гэж бодоход хүрдэг. Гэтэл хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоо бол тэднийг эрх мэдэлжүүлэх чухал процесс юм. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэд өөрсдөө эрх мэдлийн түвшинд оролцохгүй л бол тэдний дуу хоолой сонсогдохгүй, тэдний нийгмийн салбар дахь тэгш эрх, боломж хязгаарлагдмал хэвээр байна⁸. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгох, сонгогдох эрхийг баталгаажуулахын тулд нэн түрүүнд хүртээмжийн асуудлыг сайжруулах нь чухал⁹. Энэ тал дээр сонгуулийн ерөнхий хороо сул хараатай иргэдэд зориулсан цахим хуудастай байгаагийн дээр 2020 оны УИХ-ын сонгуулиар анх удаа зарим нэр дэвшигчид сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрөө брайл үсгээр хэвлэн тарааж сонгуулийн сурталчилгаандаа дохионы хэлмэрч ажиллуулсан сайн туршлага байна. Технологи болон саадгүй нийгмийн орчин, хөгжлийн бэрхшээлийг багасгадаг тул намууд болон нэр дэвшигчдийн мөрийн хөтөлбөрийг аудио хэлбэрээр нийтэд түгээх, дэлхий нийтийн жишгийн дагуу бүхий л мэдээлэл, үйл ажиллагаагаа ялгаатай хэрэгцээтэй хүмүүсийн хэрэгцээг хангахаар зохицуулсан байх нь хүний эрхэд суурилсан зарчим юм. Харин 2012 оны сонгуулиар эрхзүйн чадамжгүй иргэдийг тодорхойлсон дээд шүүхийн шийдвэр бичиг ихэнх тохиолдолд гаргаагүйн улмаас тухайн иргэний гэр бүлийнхэнд нь итгэмжлэх олгон санал өгүүлэх, эсвэл эрхзүйн чадамжтай ч сэтгэцийн өөрчлөлттэй иргэдийн санал өгөх эрхийг хязгаарлах зэрэг зөрчлүүд гарч байсан нь тодорхой болжээ¹⁰.

Нийгэмд нөлөөлөх оролдлогын хувьд байгууллага болон төрийн албан хаагчтай аливаа асуудлаар холбогдох, сонгуулийн үеийг оролцуулан намд ажиллах, улс төрийн идэвхтэй бүлэгт харьяалагдах, улс төрийн холбогдолтой тэмдэг, наалт зүүдэг, өргөдөл гаргаж байсан үзүүлэлтээр илт давуу байгаа нь тэд нийгмийн халамжийн асуудлаар ажлаа хөөцөлдөж явдагтай холбоотой байж болзошгүй. Энэ нь Монгол Улсад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн асуудал зохицуулсан хууль тогтоомжид тэднийг зөвхөн нийгмийн эмзэг хэсэг хэмээн авч үзэн халамж тэтгэмж олгох төдий зохицуулалттай байгааг илэрхийлнэ. Гэвч сүүлийн жилүүдэд зарим төрийн байгууллагууд хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажлын байраар хангах асуудал дутагдалтай байгааг анзааран ХНХЯ, ЕТГ, НЗДТГ-т хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажилд авч байгаа туршлага байна. Энэхүү сайн туршлагыг бусад төрийн байгууллага болон орон нутагт хэрэгжүүлэх боломжтой. Ингэснээр хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хандах олон нийтийн хандлага эергээр өөрчлөгдөж, тэдний улс төрийн оролцоо бусадтай нэг ижил түвшинд байх эхлэл тавигдах юм.

Бидний судалгааны хязгаарлагдмал байдалд холбогдох төрийн бус байгууллагуудын удирдах ажилтнуудаас тойм тоог авч ашиглан, кластер мэдээллийг боловсруулж дүгнэсэн тул хэтрүүлэн болон дутуу үнэлсэн байх магадлалтай. Тиймээс цаашид энэ судалгааг хувь хүнд суурилан, дэлгэрүүлж хийх шаардлагатай. Хэдий тийм ч хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцооны бодит байдлыг жирийн иргэдтэй харьцуулан, тоймлон гаргасан энэхүү судалгаа нь эрх баригчдын зүгээс хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг улс төрийн оролцооны аль шатанд түлхүү дэмжих вэ гэдэг чиглэлийг тодорхой болгож байгаагаараа онцлог юм.

Эцэст нь дүгнэж хэлэхэд өнөөгийн байдлаар хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгуулийн ба улс төрийн намын оролцоо маш сул боловч нийгэмд нөлөөлөх оролдлогын түвшинд нийгмийн халамжийн асуудлаа хөөцөлдөх маягаар ихэвчлэн оролцож байгаа байдлыг энэ судалгаагаар илрүүлж гаргалаа. Тиймээс бид дараах асуудлыг санал болгож байна.

Нэгд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд бие махбодийн болон процедурын саад тотгорыг арилгаж хүртээмжийг нэмэгдүүлэх; Төрийн байгууллагууд цахим хуудсаа хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хүртээмжтэй байдлаар хийх буюу сул хараатай иргэдэд зориулсан хувилбар ба аудио хувилбар заавал оруулах; Ингэхдээ шинээр нэвтрүүлж буй мэдээллээ хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд хэр хүртээмжтэй байх чиглэлээр үнэлгээ, дүгнэлт, хяналт, зөвлөгөө өгөх байнгын ажиллагаатай хөгжлийн бэрхшээлтэй ажилтан эсхүл түүний гэр бүлийнхнээс бүрдсэн хороог¹¹ төрийн байгууллагын дэргэд батлагдсан орон тооны хүрээнд байгуулах шаардлагатай байна.

Хоёрт, улс төрийн намууд хөгжлийн бэрхшээлтэй улс төрийн идэвхтнийг намын дүрмээр сонгуульд нэр дэвших квоттой болох зэргээр элсүүлэх, тэднийг чиглүүлэн дэмжих тогтолцоо бий болгох;

Гуравт, төрийн байгууллагуудад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажлын байраар хангах явдлыг бодитойгоор нэмэгдүүлэх орж байна.

Ашигласан эх сурвалж:

- Sackey E. Disability and political participation in Ghana: an alternative perspective. *Scandinavian Journal of Disability Research* 2015; 17(4): 366-81.
- Waltz M, Schippers A. Politically disabled: barriers and facilitating factors affecting people with disabilities in political life within the European Union. *Disability & Society* 2020; 1-24.
- Priestley M, Stickings M, Loja E, et al. The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. *Electoral Studies* 2016; 42.
- Үндэсний статистикийн хороо. Хөгжлийн бэрхшээл.
- С.Номынбаясгалан. Монгол Улсын Их Хуралд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн төлөөллийг хангах эрхийн асуудал. *Нээлттэй улс төр Konrad Adenauer Stiftung* 2020; 2(2020.05).
- Van Deth JW, Montero JR, Westholm A. Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis: Routledge; 2007.
- Н.Бурмаа, Ч.Ундрахбаяр. Монгол дахь хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд Монгол Улсын төр, төрийн бус байгууллагын хамтын ажиллагааны өнөөгийн байдал, тулгамдаж буй асуудал, шийдвэрлэх арга зам. *Монгол дахь ардчилал иргэний нийгмийн өнөөгийн байдлын нийгэм-улс төрийн судалгаа, судалгааны үр дүн, бодлогын зөвлөмж Konrad Adenauer Stiftung* 2020; 2020.05.
- Khasnabis C, Heinicke MK, Achu K, et al. Community-based rehabilitation: CBR guidelines. 2010.
- Chuluundolgor.B. НҮБ-ын хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн хорооноос Монгол Улсад өгсөн зөвлөмжийн 46 дахь заалтын хэрэгжилтийн сүүдэр тайлан Mongolian National Association for Wheelchair Users.
- Mercy Corps, USAID. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн сонгуулийн боловсролыг нэмэгдүүлэх замаар оролцоог нэмэгдүүлэх нь төслийн хэрэгжилтийн тайлан Ulaanbaatar 2012.
- Японы Олон улсын Хамтын Ажиллагааны ЖАЙКА Байгууллага. Харааны бэрхшээлтэй иргэдийн мэдээллийн хүртээмжийн үнэлгээ, 2016.

Хүснэгт 1. Монгол Улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй эрх зүйн актуудад хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцооны талаар туссан байдал

№	Эрх зүйн актын нэр	Зүйл заалт
1	Монгол Улсын Үндсэн хууль	14.2.
2	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай хууль	6.2.; 6.3.; 6.3.6; 30; 30.1.; 30.2.; 30.3.; 30.4.
3	Сонгуулийн тухай хууль	87; 87.3.3; 87.4; 87.5; 87.6; 89; 89.4; 90; 90.1; 90.1.1.
4	УИХ-ын сонгуулийн тухай хууль	62; 62.3; 62.4; 62.5; 63; 63.1; 63.1.1; 63.2; 63.2.1; 63.2.2; 66.9;
5	Аймаг, Нийслэл, сум, дүүргийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль	61.2.3; 61.3; 61.4; 61.5; 65; 65.9;
6	Жагсаал, цуглаан хийх журмын тухай хууль	1; 4; 4.1;
7	Хөдөлмөрийн тухай хууль	111.1.25;
8	Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хууль	15.1.5;
9	Нийгмийн халамжийн тухай хууль	15.1.5.;
10	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай НҮБ-ын конвенц	1; 2; 3a,b,c,e,f,4.1; 5.1; 5.2; 6.1, 6.2; 12; 21; 27.g, h;29;
11	Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бодлого үйл ажиллагааны хөтөлбөр	2.5.2;
12	Апсын хараа-2050 Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого батлах тухай УИХ-ын 52 дугаар тогтоол	2.6.14; 9.1.19;
13	Төрөөс хүн амын хөгжлийн талаар баримтлах бодлого батлах тухай Засгийн газрын 2016 оны 261 дүгээр тогтоол	4.3.9; 4.5.1; 4.5.5;
14	Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлах тухай УИХ-ын 45 дугаар тогтоол	3.3.28;
15	Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрх, оролцоо, хөгжлийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр батлах тухай Засгийн газрын 321 дүгээр тогтоол	3.7.2.; 3.7.2.1.; 3.7.2.2.; 3.7.2.3.; 3.7.2.4.; 3.7.2.5.; 3.7.3.; 3.7.3.1.; 3.7.3.2.; 3.7.3.3.; 3.7.3.4.; 3.7.3.5.

Хүснэгт 2. Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог хөгжлийн бэрхшээлгүй иргэдтэй харьцуулсан байдал

Үйл ажиллагаа	Хөгжлийн бэрхшээлтэй n=84700		Хөгжлийн бэрхшээлгүй n=345000		Зөрүү
	n	%	n	%	
Сонгуулийн оролцоо					
Нэр дэвшсэн	10	0.01	17800	5.2	5.22
Сонгуульд санал өгсөн	41590	49.1	275000	80	30.9
Эсэргүүцлээ илэрхийлж сонгууль өгөхөөс татгалзсан	36010	42.5	87500	25	-17.5
Намын оролцоо					
Намын гишүүнчлэлтэй	49535	58.5	345000	100	41.5
Намын дэмжигч	545	0.6	141000	40.7	40.1
Мөнгө хандивладаг	30	0.04	52000	15	15
Сайн дурын ажилд оролцдог	8107	9.6	42750	12.4	2.8
Нийгэмд нөлөөлөх оролдлого					
Улстөрчтэй аливаа асуудлаар холбогдож байсан	430	0.5	24000	7	6.5
Байгууллагатай аливаа асуудлаар холбогдож байсан	50010	59	345000	10	-49
Төрийн албан хаагчтай аливаа асуудлаар холбогдож байсан	66420	78.4	695000	20	-58.4
Намд ажилладаг	9014	10.6	25400	7.4	-3.2
Улс төрийн идэвхтэй бүлэгт харьяалагддаг	11107	13.1	22000	6.4	-6.7
Бусад холбогдох байгууллагад ажилладаг	361	0.4	25000	7.3	6.9
Улстөрийн холбогдолтой тэмдэг, наалт зүүдэг	60107	71	25000	7.3	-63.7
Өргөдөл гаргаж байсан	21110	24.9	52000	15	-9.9
Олон нийтийн жагсаал цуглаанд оролцож байсан	2850	3.4	17800	5.2	1.9
Улстөрийн уулзалтад ирдэг/ байсан	2185	2.6	22000	6.4	3.8
Нийгэмд нөлөөлөхийн тулд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, социал сүлжээнд идэвхтэй	1311	1.5	27000	7.9	6.3



**Доктор
Б.Болд-Эрдэнэ**
МУИС-ийн сэтгүүлзүй, олон нийтийн харилцааны тэнхимийн
профессор

Б.Болд-Эрдэнэ нь 1995 онд Болгар Улсын Софийн Их Сургуулийг сэтгүүлч мэргэжлээр магистр зэрэгтэй төгсч, 1999 онд “Олон нийтийн улс төрийн ухамсар төлөвшихөд сонин хэвлэл нөлөөлөх нь” сэдвээр боловсролын докторын (Ph.D) зэрэг хамгаалсан.

Тэрээр Монголын реклам сурталчилгаа, олон нийтийн харилцааны онол, практик, арга зүйн асуудлуудыг дагнан судалж 12 нэг сэдэвт зохиол, сурах бичиг, гарын авлага, 30 гаруй эрдэм шинжилгээ, судалгааны өгүүлэл бичиж хэвлүүлсэн.

“Нийгэм, улс төр, хэвлэл мэдээлэл” (1999), “Сонины дизайн” (2004), “Олон нийтийн харилцаа” (2007), “Реклам сурталчилгааны онол” (2008), “Интернет сэтгүүлзүй” (2009), “Төрийн байгууллагын мэдээлэл, харилцаа (2011) “Интернет, нийгэм, сэтгүүлзүй” (2014) “Реклам: харилцаа, сэтгэлзүй, бэлгэдэл”, (2016), “Нийгмийн харилцааны онол” (2017) зэрэг 10 гаруй сурах бичиг, нэг сэдэвт зохиол, гарын авлага 30 гаруй судалгааны өгүүлэл нийтлүүлсэн.

ПАРЛАМЕНТЫН СЭТГҮҮЛЗҮЙН МЭДЭЭЛЭЛ НИЙГЭМ ОЛОН НИЙТИЙН САНАА БОДОЛД НӨЛӨӨЛӨХ НЬ

The Influence of Parliamentary Journalism on Public Opinion

Summary: Journalism does not directly and fully participate in the system of distribution of power, but as a builder of the social legal consciousness of the rule of law, which is the basis of parliamentary systems. It creates a positive and negative public opinion in the norms established by law and influences of its implementation. It provides a role and responsibility to inculcate in society the idea of setting new norms.

There is every reason to believe that parliamentary journalism is different from other types of journalism (economic, political, sports journalism, etc.) in that it participates in the establishment, formation, and updating of laws and regulations.

Parliamentary journalism must have the basic “qualities” of being aware of the times, of serving the needs of the information of interest, of being responsible for stimulating and directing public debate, and of overseeing public policy.

Even nowadays Mongolian parliamentary journalists are required to have the skills and knowledge of a “leader” of communication rather than information.

The main content of our mass media's political information is the authoritative social view that “the state is the sponsor, the state is the trustee, the state is the guardian and protector of order and well-being”, without which the individual will never achieve his goals is a real problem though.

Determining the development and maturity of parliamentary journalism includes arrangements for obtaining, disseminating and monitoring session information.

Another feature of parliamentary journalism is the information environment on draft laws, decisions and resolutions. Therefore, a journalist works in a unique environment where he or she finds and disseminates information in an environment of “waiting” for time, sequence of issues, and the final outcome of a decision.

It is important to note that the parliament is the spiritual leader of the society, emphasizing the natural nature of the universally accepted order and its norms to make the guarantee and value of power a reality by directing its norms to the right goals of the country's and nation's development; and its pillar that reiterates above responsible roles is an open environment for information.

Key words: Parliament, parliamentary journalism, “leader” of communication, public opinion,

Түлхүүр үг: парламент, парламентын сэтгүүлзүй, үзэл санааны лидер, парламентын мэдээлэл авах эрх чөлөө, олон нийтийн санаа бодол,

Нийгмийн эрх ашигт үйлчлэгч дэг журам түүний бодит оршихуй болсон хэм хэмжээний (хууль, зарлиг дүрэм) дээдлэл болон эдгээрээс үүдэн хэрэгжих эрх мэдлийг хуваах зарчимт засаглалын тогтолцооны бүрэн дүүрэн хэрэгжилт гэсэн гурвалын цогц орчинд парламентын сэтгүүлзүйн үүрэг, үнэ цэнийг үнэлэн дүгнэх учиртай. Тиймээс ч асуудлыг нийгэм хэмээх ойлголтоос эхлэх үзэх нь зүйн хэрэг.

Нийгэм хэмээх ойлголт хүний мөн чанар болох бусадтайгаа хамт байх, тэдний дэмжлэг үнэлэлт дүгнэлтээр өөрийгөө болоод цаг үе, нөхцөл байдлаа ойлгох, адилсах даган дууриах түүгээрээ сэтгэл ханах, амар амгалан хийгээд нэр хүндийг олох сэтгэлгээ, сэтгэлзүйтэй уг холбоотой. Оюун ухаан, төгс байдлыг эрхэмлэх үзэл санаа эсхүл хувиа хичээх, эрх ашгаа дээдлэх, бүхнийг эзэгнэх гэсэн дүр төсөөлөл нь ч хүний нийгмийн “тулгуур өгөгдөл” мөн. Өөрөөр хэлбэл хүний хүсэл зорилгыг хангахад нийгэм үйлчлэх ёстой ба зөвхөн ийм нөхцөл, итгэлцэл дээр хүн өөрийнхөөрөө оршин тогтнож, хөгжин дээшилж, эрдэм мэдлэг, бүтээлч чадвар, хүч чармайлтаа дайчилдаг. Мэдээж ийм хүний оролцоо ухаан бүтээлд тулгуурлан нийгэм хөгждөг жамтай. Хүн төрөлхтний бий болгосон бүхий л соёл иргэншил, мэдлэг, шинжлэх ухаан, оюунлаг бүхэн хүнээс түүний мөн чанар, онцгой чадвар, чадавхаас үүдэлтэй. Тэгэхлээр хүний төрөлх, бурхнаас заяагдмал чанарыг өвлөн үлдээх нь нийгмийн, соёл иргэншлийн зорилго болоод үр дүн нь байж таарна. Нийгэм бол зүгээр нэг хүмүүсийн бөөгнөрөл, улс төрийн сонгуулийн уриа лоозонгийн тодотгол, нэр үг төдий зүйл биш, хүн гэгч зөвхөн хоол хүнс, дулаан оромжоор сэтгэл ханадаг нэгэн бус аа. Нийгэм хэмээх “хүч, нөлөө” бидний бусадтай харилцах, бусдыг ойлгох үе агшинд оршиж, дэг журам, хэмжээний үй олон үзэл, үйлдэл, эрхшээлийн нэгдэлд эмхлэгддэг нэг бодлын мөнхийн төгс бүхний өмнө арагүйдсэн хүний аврал, нөгөө бодлын хүний өөрийнхөөрөө байх, бүгдийг эзэгнэх эрмэлзэл хүслийг хязгаарлагч дарангуйлал юм. Ийнхүү нуршихын учир нь нийгмийн харилцааны ямар ч хүрээг (тухайлбал парламентын сэтгүүлзүй) үнэлэн цэгнэж, үг

тайлбар хийхэд хүний мөн чанараас асуудлын гол цөмийг эрэлхийлэх ёстойг, өнөөгийн сорилт бэрхшээлийг давахад түүний уг эх сурвалжаас хариулт, шалтгааныг эрэлхийлэх энгийн үнэнийг нээдгийг өгүүлэх гэсэн юм. Тэгэхлээр нийгэм хүнээс эхэлдэг, хүнээр төгсдөг бол хүн нийгэмдээ л өөрийнхөөрөө байж, өөрийнхийгөө хязгаарлуулж түүгээрээ хөгжин өөрчлөгддөг байх нь. Энэ бол хүнд нийгэмших мөн чанар төрөлхөөсөө байдаг шиг нийгмийн хөгжил оршихуйд хүний хүчин зүйл зайлшгүй гэсэн үг. Монголын нийгмийн мөн чанар ч монгол хүний зан сэтгэхүй, үнэлэмж, амьдралын хэв маягтай холбоотой.

Тиймээс нийгэм нь оюун ухаант хүний бүтээл учир өөрийн дэг журам (хууль, зарлиг, өршөөл шийтгэл) эрэмбэ зиндаа (удирдагч, дагагсад) үнэлэмжийг (ертөнцийг үзэх үзэл, шашин) бий болгон, цаг үе, нөхцөл байдалдаа зохицуулан басхүү аюул мөхөл, сэргэлт өөрчлөлтийг тээж ирсэн хэрэг. Энэ бүхэнд ч харилцаа улам бүр өргөжин гүнзгийрч, олон талт болон, хүнийг ч тэр, түүний бүтээл нийгмийг ч тэр эрхшээн эзэгнэх болсон. Тэгээд ч “хүн-нийгмийн эзэн үү”, “нийгэм-хүний эзэн үү” гэдэг асуудал үүдсэн байх.

Хүн бол “харилцааны амьтан” нийгэм гэгч харилцаанд эрхшээлдэгч. Ийнхүү үргэлжлүүлбээс харилцаа нь ямар нэгэн дэг журам (парламентат ёс) хэм хэмжээгээр (хууль, дүрэм журам, гэрээ) сая бодит зүйл болох нь тодорхой юм. Тодруулбал харилцаж байна гэдэг нь тодорхой дэг журмыг бий болгох, хадгалахын төлөөх үйл хэрэг ба түүнд хүрэх, бодит арга хэрэгсэл нь хэм хэмжээ гэсэн үг. Хүн төрөлхтний эрт үед л гэхэд аман харилцаа ноёрхож байгаль дэлхий, амьтдаас шууд эрхшээлт сүсэг бишрэлийн итгэл нөлөөнд (дэг журам) захирагдсан зан үйлийн хэм хэмжээт (тахил өргөх, цээрлэх ёс) нийгэм, харилцааны түүхийг бүтээсэн. Эндээс нийгэм болоод харилцаа нь нэг зоосны хоёр тал, хүний мөн чанарын “бусадтай байх ба бусдаас хараат бус” оршихуйн үр болох нь тодорхой.

Гэхдээ харилцааны онол сэтгэлгээний томоохон төлөөлөгч Харолд Лассуэл нийгэмч чанар, соёл, уламжлалын талаас харилцааны үүргийг “Хэн-Юуны тухай-ямар хэрэгслээр – Хэнд-Ямар зорилгоор”¹⁸⁶ гэсэн загварт үндэслэн тодорхойлсон нь энгийн боловч чухал үндэслэлийн эхлэлийг тавьсан юм. Энд хэн гэдэг нь мэдээлэгч буюу харилцааны чиглэл хандлага, үр нөлөөний асуудлыг, юу гэдэгт агуулга мэдээллийн үүрэг, шинж чанарыг, хэрэгсэл гэхэд арга хэлбэр түүний хэрэглээний орчныг, хэн буюу мэдээлэл хүртэгч, хэрэглэгчийн байр суурийг, зорилго дор үр нөлөө, эргэх холбоог авч үзсэн байгаа юм. Парламентын сэтгүүлзүйн хувьд мэдээлэгч нь харилцааны үйл явц, чиглэл талаас гишүүд, харин нийгэм, олон нийтийн хувьд сэтгүүлчид ОНМХ байдаг. Тиймээс юуны өмнө парламентын мэдээлэл харилцааны үр нөлөө нь гишүүдийн цаг үе, нийгмийнхээ үзэл санааны лидер байх эсэхээс хамаарна. Мэдээж бас тэдний нэр хүнд, ёс суртахууны манлайлал байж сая олон нийтийн санаа бодол, итгэлийг дагуулна. Харин сэтгүүлчийн хувьд нийгмийн эрх ашиг санаа бодлыг илэрхийлэгч байж сая хүлээн зөвшөөрөгдсөн мэдээлэгч болно. Түүнчлэн бодит үнэн, тэнцвэртэй, эх сурвалж тодорхой, мэдээллийг хүргэх нь сэтгүүлчийн үүрэг зорилго болно. Энэ бүхэн ч нэгдэж, парламентын мэдээлэл харилцааны бодит эрх, засаглал нийгэмд оршин тогтноно.

Агуулгын хувьд ч “парламентат төвт” нийгмийн үзэгдэл, үйл явдлын баримт, тайлбар, дүгнэлт байхын сацуу гол чухал, олон нийтийн мэдэх ёстой мэдээлэл эсэхээр үнэлэгдэнэ. Хэрэгслийн талаас телевиз үйл явдлын “Яаж”, радио “Юу”, сонин хэвлэл “Яагаад” гэсэн асуултад хариу өгөх энгийн томьёоллоор мэдээллийнхээ хэлбэр илэрхийллийг бүтээнэ. Тодруулбал, телевизийн мэдээлэлд дүр, үйл явдлын орчин, өрнөл, хөдөлгөөн чухал бол, радиод дуу чимээ, хөгжим, үг ярианы өнгө, хэмнэл, харин сонинд баримт тоо, мэргэжилтний тайлбар, шинжлэх ухааны дүн шинжилгээний уялдаа холбоо зэрэг нь сэтгүүлчийн бүтээлийн үнэт чанар болно. Мэдээллийг хүртэгч хэрэглэгчийн талаас парламентын мэдээлэл нь сонгогчдод бус харин иргэн, нийгмийн гишүүн, татвар төлөгч гэсэн хүрээ бүлэгт хандах зүгээ барих ёстойг тэмдэглэе. Үнэхээр парламентын гишүүний дахин сонгогдох, олон нийтэд таалагдах, дуулиант мэдээлэл хийх үйлдэл, үг яриа нь парламентын ч, сэтгүүлзүйн ч үүрэг зорилго бус билээ. Парламент нь хуулиар дамжуулан улс орон, нийгмийн хөгжлийн орчин нөхцөл, боломжийг нээх, тулгарч буй бэрхшээлийг даван туулах бодлогыг гаргах харин сэтгүүлзүй нь мэдээлэх, нийгэм, цаг үеийн сорилт болж байгаа асуудлыг нээх үүрэг зорилгынхоо “огтлолцол”-д нэгдэн нийлэх учиртай. Харин харилцааны үр нөлөөг өргөн хүрээнд, парламентын түүх, нийгмийн дэг журам, хэм хэмжээний мөн чанараас эрэлхийлэх нь зүйтэй.

Тэгш эрх, бүх нийтийн эрх ашиг сонирхлын төлөөлөл, хүний төрөлх эрхийн дээдлэлийн төлөөх нийгмийн дэг журмын хэлбэр болж анх үүссэн Английн парламент нь эзэн хааны дангаар

¹⁸⁶ Lasswell.H The structure and Function., NY. 1948 p.16

ноёрхох эрх мэдлийг хязгаарлагч хүчний үүргийг түүхийн урт удаан хугацааны туршид гүйцэтгэж иржээ. Ийнхүү төрийн тогтолцооны амин чухал үүрэг болох эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэгч тогтолцоо болж төлөвших явцдаа парламент нь нийтээр даган мөрдөх хууль, хэм хэмжээг тогтоох анхдагч эрхийг бүр XIII зуунд, хоёр танхимт бүтцээ XIV зуунд, үүнээс хоёр зууны дараа XVI зуунд хууль тогтоох эрх мэдлээ бүрэн олж авчээ. Гэхдээ парламент үзэл бодлын эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөх хүртлээ олон эсэргүүцэл, бэрхшээлийг даван, түүхийн урт замыг туулсан.

Гүн ухаантан, нийтлэлч Жон Мильтон 1649 онд “Ван хийгээд магистратуудын албан тушаалын тухай” улс төрийн шогтоо хаад ноёд зөвхөн Бурхны өмнө тайлагнадаг гэсэн үзлийг эрс няцааж, ийм тохиолдолд хууль цааз бол хоосон үг гээд ван ард түмнийхээ өмнө тайлагнах үүрэгтэй, ард түмэн ванг дуртай үедээ огцруулах эрхтэй гэсэн санааг дэвшүүлсэн байна. Тэрээр “Герег, ромчууд дарангуйлагчийг шүүх хуралгүй устгахыг хууль ёсны төдийгүй, баатарлаг үйл хэрэг гэж үзэж, ард нийтээрээ сайшааж, цэцэг титмээр шагнадаг тухай сурвалж бичгүүдэд өгүүлсэн байдаг. Хууль зөрчсөн хэнбэгуаг ч болов хууль өмгөөлөх, хамгаалах ёсгүй нь зүйд нийцнэ”¹⁸⁷ гэж бичжээ. Мөн улс төрийн тэгш эрхийн төлөө тэмцэгч сөрөг хүчний манлайлагч, ард түмний дунд «эрх чөлөөт төрсөн Жон», «чөлөөт Жон» хэмээн алдаршсан Жон Лильбёрн (1614-1657) 1649 онд нийтлүүлсэн “Английн Шинэ гинжний хоёрдугаар хэсэг буюу Бүгд найрамдах улсын тогтворгүй хийгээд аюултай байдлын тухай гунигт төсөөлөл” хэмээх улс төрийн шогтоо төрийн эрхийг авсан цэргийн хүчнийхэн “юуны түрүүнд харгис хатуу арга хэмжээгээр хэвлэлийн амыг хааж, дараагаар нь биднийг элдэв төрлийн хов мэдээ, гүжир гүтгэлгээр булсан. Төр барьж буй офицерууд эрх чөлөөний тухай ярих юм. Гэтэл эрх чөлөөт бүхий л ард түмний эрх чөлөөний хамгийн бодит илрэл болсон хэвлэлийг хаачихаад тэд ямар эрх чөлөөний тухай ярих гэсэн юм?” гэж бичиж байжээ.

Улмаар 1688 онд “Алдарт хувьсгал” ялсан нь Англид урьдчилсан хяналтыг устгах нөхцөлийг бүрдүүлжээ. Энэ нь протестант шашинтай англичуудыг католик шашинд эргүүлэн оруулах гэсэн II Яков вангийн (1685-1688 онд төр барьсан) урагшгүй бодлогын үр дүн байлаа. Энэ хувьсгалаар Стюарт удмынхан Англид хаанчлахаа больж, II Яковын хүргэн, Нидерландын захирагч III Вильгельм Оранж (1688-1702 онд төр барьсан) вангийн сэнтийд заларсан юм. «Алдарт хувьсгал»-ын түүхэн ач холбогдол бол ван хаанчилдаг атлаа төрийн эрх барьдаггүй Их Британийн өнөөгийн үндсэн хуульт хаант засаглалыг тогтоосонд оршино.

1689 онд «Эрхийн тухай билль»-ийг баталж, 1685 онд II Яков вангийн баталсан «Хяналтын тухай хууль»-ийн үйлчлэх хугацааг 1694 онд сунгаагүйгээр Англид урьдчилсан хяналтыг устгажээ. Үүний үр дүн тэр даруй мэдрэгдээгүй ч Томас Маколейн тэмдэглэсэнээр III Вильгельм вангийн хаанчлалын үеийн хоёрдугаар хагаст түүн рүү довтолох нь эхний үетэйгээ харьцуулахад зөөлөрсөн аж. Энэ бол хэвлэлийн эрх чөлөөнд улс төрийн хэвлэл аажим аажмаар дасаж эхэлсний жишээ юм. Энэ талаар Т.Маколей: «Засгийн газрыг шүүмжлэх нь угаасаа буруу зуршил мөн. Учир нь засгийн газрыг шүүмжилснээр хууль зөрчих зуршил тогтдог. Утгагүй ч гэсэн хууль зөрчих нь хүмүүсийг эх захгүй болгодог. Гаалийн хууль хэчнээн утгагүй байсан ч дамын наймаачин бол луйварчин мөн» гэж бичсэн байдаг. Энэхүү түүхэн баримтаас тунгаавал өнөөгийн Монголын парламентын гол сул тал болох шийдвэр хуулиа буцаах, олон дахин шинэчлэх зөрчих, хандлагын уг шалтгаан нь төрийн бие даасан бус, олон нийтийн санаа бодолд хэт хөтлөгдөх зүй бус үзэгдэлд харин сэтгүүлзүйн хувьд хэт үгүйсгэл туйлшралд автах, дуулиан шуугиан хөөцөлдөх хандлагад оршин байгаа юм.

Ийнхүү 1688 оны хувьсгалын дараагаар газрын том өмчид түшиглэсэн хуучин язгууртнууд ба аж үйлдвэрийн шинэ хөрөнгөтнүүдийн хоорондох улс төрийн тохиролцоо, харилцан хийсэн буултын үр дүнд хуучин ба шинэ институтууд зэрэгцэн оршиж, энэхүү зөвшилцлийг Үндсэн хууль нь ч тусгаж хөгжсөн гэдэг. Нийгмийн гэрээ болсон Үндсэн хуулиар хувь хүний эрхийг төрийн дарангуйллаас хамгаалах, эрх мэдлийг нь хуулиар хязгаарлагдах болсон нь том дэвшил байв. Ер нь эрт үеэс английн төрийн онол, сургаалийн гол үзэл санаа нь хааны ноёрхол бус харин эрхийн ноёрхлыг дээдлэх, түүнийг хуульчлах, сахиулахад оршиж байв. Тиймээс өрнөдийн улс төр судлалын нэр хүндтэй судлаач Ф.Фукояма английн төрийн мөн чанарыг хууль дээдлэх зарчимд, хятадынхыг хүчирхэг төрийн тогтолцоонд, энэтхэгийнхийг шашны нөлөөнд буй хэмээн үзсэн нь бий. Энэхүү парламентын тогтолцооны түүх нь өмнө өгүүлсэн нийгмийн амьдралыг зохицуулах дэг журам, түүнийг хангагч хэм хэмжээ болоод энэ бүхнийг нэгтгэгч хүсэл зорилго нь хуулийн ноёрхол болсноор улс орны хөгжил өөдлөн уруудах эсэхийн шалтгаан байдгийг нотолж буй хэрэг. Нөгөө талаар нийгмийн харилцаа нээлттэй, ил тод, бүхэнд ойлгомжтой байхын сацуу

¹⁸⁷ Всемирная история. Эпоха Английской революции. Минск. 1996.

үзэл санааны лидер, шинэчлэгчдийн “индэр” байх боломж нөхцөлийг хангах нь парламентын тогтолцооны мөн чанар болохыг тодотгож байна.

Үнэхээр хүн төрөлхтний нийгмийн харилцаа, эрх мэдлийн шинэчлэлт хөгжлийн үр дүн нь парламентат ёс мөн. Парламентат ёс нь юуны өмнө төлөөлөл болоод түүний хууль тогтоох (нийгмийн дэг журам, хэм хэмжээг тогтоох) халдашгүй, хүлээн зөвшөөрөгдсөн байгуулал хоёрдугаарт эрх мэдлийн хуваарилалт, түүнд тулгуурласан хяналт, итгэлцлийн нийгмийн гэрээ, гуравдугаарт нийгмийн амьдрал харилцааны бүхий л хэм хэмжээ, өдөр тутмын дэг журмыг хүртэл тогтоодог байнгын, тэргүүлэгч тогтолцоо болон төлөвшсөн байдалд оршдог. Тиймээс ч шинэ үеийн “Үндсэн хууль”-ийн үзэл санааны лидер, профессор Б.Чимид “Парламентат ёс гэдэг бол зөвхөн хууль гаргах биш, хуулиар улс орны амьдрал, хөгжлийг жолоодох тогтолцоо билээ”¹⁸⁸ гэж тэмдэглэсэн нь бий.

Хууль бол нийгмийн хөгжлийн хамгийн дээд ололт хэмээн төсөөлөн, дэг журам, хэм хэмжээний хүлээн зөвшөөрөгдсөн итгэлцлийг хадгалагч, хүний мөн чанар, зайлшгүйг хөхиүлэн дэмжигч бүх нийтийн гэрээ, зарчмын бодит хэрэглэгдэхүүн болохыг зөвшөөрвөөс эрх мэдлийн хуваарилалт нь парламентат ёсны “амин сүнс” билээ. Учир нь хууль, эрх зүйн хэм хэмжээг бодит зүйл болгоход төрийн эрх мэдэл, засаглалын хуваарилалт түүнд тулгуурласан олон нийтийн хүлээн зөвшөөрч, итгэн дээдэлсэн ухамсар шийдвэрлэгч үүрэг нөлөөтэй. Тиймээс сэтгүүлзүй тэр дундаа парламентын мэдээлэл харилцааны үндсэн үүрэг нь олон нийтийн эрхзүйн ухамсрыг төлөвшүүлэх ингэхдээ хуулийг дээдлэх, төрд итгэх санаа бодлыг бий болгох явдал юм. Энэхүү үйл зорилго нь парламентын ч, мэдээллийн хэрэгслийн ч аль алиных нь эрхэмлэн үзэх, нэгдэн нийлэх үнэт зүйл билээ.

Парламентат ёсонд “Үндсэн хууль”-ийг сахин хамгаалах, нийгмийн амьдралын дэг журмын бодит хүч болгох, эрх мэдлийн хуваарилалтыг нийгмийн бүхий л төвшинд хэлбэрэлтгүй ханган, алдаа завхрал бүхнийг засан шинэчлэх болон эдийн засгийн “эрүүл” жам ёсны хөгжлийн нөхцөл боломжийг хангах, эрх баригчдад хариуцлага тооцох, шударга ёсыг дээдэлсэн зарчмыг улс орны өдөр тутмын байнгын үйл хэрэг болгох томоохон үйл, зорилго багтана. Парламентын төлөвшил, цаашдын хөгжилд ч сэтгүүлзүйн үүрэг, нөлөө онцгой бөгөөд үүнд нэн ялангуяа гишүүдийн сахилга бат, хариуцлага болон хууль санаачлах, батлах, сайжруулах үйл явц, нийгэмд тайлагнах түүнчлэн хууль тогтоох байгууллагын нэгдмэл, тогтвортой, нэр хүнд бүхий үнэлэмж бүхий дүр төсөөллийг (стереотип) төлөвшүүлэх зэрэг асуудал онцгой анхаарах ёстой болой. Өөрөөр хэлбэл парламентын бодит эрх мэдэл, засаглал нь нийгэмд түгээж буй мэдээлэл, харилцаа түүний хэрэгсэл индэр болох парламентын сэтгүүлзүйгээс ихээхэн хамаарал холбоотой байдаг гэсэн үг.

Тиймээс ч профессор Л.Бямбаа “Гагцхүү ухаалаг хууль гаргадаг чадварлаг бүтээлч парламент, хуулийг гарцаагүй биелүүлдэг туйлын ажилсаг гүйцэтгэгч Засгийн газрын шаталсан тогтолцоо, хүн ба хуулийг ёсоор хамгаалдаг хоёр нүүргүй хүчтэй шударга шүүх хийгээд хууль зүйн хүчтэй механизм байвал иргэд маань хамгаалагдаж, түүнд боловсорч хуулиа ухамсрын үндсэн дээр биелүүлнэ”¹⁸⁹ хэмээн онцлон тэмдэглэсэн нь парламентын сэтгүүлзүйн үүрэг зорилгын хандах зүг хэмээн үзэх хэрэгтэй. Үнэхээр ч УИХ-ын өдөр тутмын мэдээллээс, бодлого зорилгын үнэлэлт, тайлбар хүртэлх парламентын сэтгүүлзүйн агуулгын шалгуур, байр суурийн хэм хэмжээ нь хууль тогтоох эрх мэдлийн үүрэг нөлөөний үр дүн, бодит байдалд орших ёстой. Үүний цаана төрийн удирдлага, үйл ажиллагааны үр ашиг, нэр хүнд, ардчилсан байх эсэх төдийгүй цаашдын хувь заяа ямар болохыг түүний цөм болсон парламентын чадавхи, ажлын үр дүнгээс шууд хамаарна гэсэн “том” үүрэг, дүгнэлт агуулагдаж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, парламент үүргээ биелүүлж, нийгмийн хөгжил дэвшлийн зорилгод үйлчилж чадваас сэтгүүлзүй ч эрх нөлөө бүхий харилцаа байна гэсэн үг. Тиймээс улс төрийн соёл, ёс суртахуун, төрийн нэр хүнд, итгэлцэл нь мэдээллийн нөлөө үнэ цэнийг тодорхойлно, үгүй бол аль аль нь хүч боломжоо үгүй хийнэ. Өнөөдөр бид ийм эмгэнэлт хямралын жишээг Киргизийн төрийн уналт, нийгмийн ужигт хямралын үйл явдлаас харж болно.

Парламент ба сэтгүүлзүйн харилцан холбоотой, нэгэн зорилготой нийгмийн амьдралыг чиглүүлэгч тогтолцоо байхын учир шалтгааныг олон ишлэл тайлбараар нотолж болно. Тухайлбал, Олон улсын парламентын холбооны Ерөнхийлөгч Пьер Фердинандо Касинийн “...парламент бүрд зайлшгүй байх таван гол шинж чанар нь төлөөллийг хангах, ил тод байх, нэвтрэх ба харилцах боломжийг нээх, тайлагнах, үр нөлөөтэй байх” хэмээн онцлон тэмдэглэсэн шалгуур нь ч шууд болон дам утгаараа парламентын сэтгүүлзүйн үүрэг, зорилготой холбоотой.

¹⁸⁸ Чимид Б. Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. 2008. УБ.92 тал

¹⁸⁹ Бямбаа Л. “Хараат бус шүүхийн тогтолцоо, эрх зүйн төлөвшил. илтгэл 2008.

Мөн Италийн улс төрийн онолч Норберто Боббиогийн томъёолсноор “амлалт, ажил хэргийн зөрүүний талаар сэтгэл алдрах нь ардчиллын аливаа байгуулалд байнга оршсоор өдгөө ирсэн байж ч болох юм. Гэхдээ л ардчилсан орнуудад ... энэ ялгаа улам бүр хурц болж байна. Энэ парадоксыг арилгахад парламент гол үүрэгтэй. Ардчиллын гол байгууламж болохын хувьд, парламент нь ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлж, ардчилал тэдний хэрэгцээг зүй ёсоор мэдэрч, өдөр тутмын амьдралд нь тулгарч буй хамгийн хүнд бэрхшээлтэй асуудлыг шийдвэрлэхэд тусална гэсэн иргэдийн хүлээлтийг тээх ёстой. Нийгмийн бүхий л олон янз байдлыг төлөөлж сонгогдсон байгууллагын хувьд, парламент нь янз бүрийн бүлэг, иргэдийн сонирхол, хүлээлтийг яриа хэлэлцээ, зөвшилцлийн ардчилсан арга хэрэгслээр зохицуулахад онцгой үүрэг хүлээнэ” гэж үзсэн нь ч сэтгүүлзүйн өнөөгийн сорилтыг тодорхойлж буй хэрэг.

Гэхдээ парламентын мэдээллийн орон зайн бүх “сайн муу”-г хууль тогтоох байгууллагатай холбон үзэж болохгүй. Мэдээллийн хэрэгслийн эдийн засаг, санхүүгийн хараат байдал түүнээс үүдэх сэтгүүлчдийн цалин хөлс, орлогын бага төвшин зэрэг нь аль ч хөгжиж буй улс орны оюун санаа үзэл бодлын ертөнцийг буртаглагч бодит хүчин зүйл болоод байна. Мэдээллийн хэрэгслийн санхүү эдийн засгийн байдлаас шалтгаалан нийгмийн ургалч үзэл, үзэл бодлын тэнцвэрт байдал бэрхшээл сорилтод өртөж байгаа нь нууц биш. Тодруулбал, олон нийтийн өмчлөл бүхий хэрэгслийн хувьд засгийн газар эсвэл эрх баригч намын хяналт эрхшээл гол асуудал болж байгаа бөгөөд шүүмжлэл, сөрөг байр суурийг “тойрдог” эсхүл “дардаг гэм буй. Харин эздийн өмчлөл бүхий салбарын хувьд нэг талаас популизм, нөгөө талаас чинээлэг, эрх дарх бүхий давхаргынхны сонирхлыг хамгаалах байр суурь олон эшт үзлийг үгүйсгэдэг. Жишээлбэл, ОУСХ-ны сэтгүүлчдэд зориулсан нэгэн гарын авлагад: “Хэвлэл мэдээлэл гэдэг бизнес боловч дан ганц бизнес биш юм. Сэтгүүлч бүхэн нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээдэг. Учир нь сэтгүүлчид зах зээл, ардчилал хоёрын торгон зааг дээр ажилладаг”¹⁹⁰, “хэвлэл мэдээллээр гарсан ердийн мэдээ, өгүүлэл тайлбар, ярилцлага зэргийг хүмүүс реклам сурталчилгаанаас илүү итгэж хүлээн авдаг. Гэтэл далд сурталчилгаа нь энэхүү итгэлийг ашиглан олон нийтийг төөрөгдүүлж, хууран мэхэлж байгаа хэрэг юм”¹⁹¹ гэж онцлон тэмдэглэснийг зориуд сануулахыг хүсэж байна.

Бүр 1947 онд Роберт Хатчинсийн толгойлсон судлаачдын гаргасан “Хэвлэлийн чөлөөт байдал ба хариуцлагын тухай” илтгэлд “шинэ технологийн хэрэглээг дагасан үйлдвэрлэлийн давуу тал нь мэдээлэл харилцааны төвлөрөл монополит байдлын үндсэн шалтгаан болж байна”¹⁹² хэмээн тэмдэглэсэн нь бий. Мөн мэдээллийн нийгмийн тэргүүлэх онолч Герберт Шиллер “... үндэстэн дамжсан томоохон компаниудын “дэлхийн зах зээлд нөлөө бүхий байр суурийг эзлэх, тийм боломжийг бий болгоход ... өрнөдийн томоохон мэдээллийн үйлдвэрлэгчид юуны өмнө технологийн давуу талаа хадгалж ... улмаар дэлхийн мэдээллийн шинэ орон зай дэг журмыг тогтоож байна”¹⁹³ гэжээ. Ийм үг үзлийг Юрген Хабермасын ХХ зуунд мэдээллийн хэрэгслийн технологи, хөрөнгө оруулалтад үндэслэн нэгдсэн монополит байдал нь нийгмийг үнэн бодит мэдээллээр хангах “үндсэн, чухал үүргийг улам бүр бүхэгдүүлж байна”¹⁹⁴ гэдэг ч юм уу эсвэл судлаач Кришан Кумарын “төр эсвэл арилжааны зорилго гэсэн хоёрхон туйлд дэлхийн мэдээллийн тогтолцооны ерөнхий дүр зураг тодорхойлогдож байна”¹⁹⁵ гэсэн дүгнэлтээс харж болно. Энэ бол мэдээллийн хэрэгслийн тэр дундаа телевиз, интернет зэрэг шинэ хэрэгслийн эзэмшлийн хүрээнд гарч буй төвлөрөл, техник технологийн хөрөнгө оруулалтад “тойрсон” монополит байдал болой. Асуудлын гол үндсэн хүчин зүйлийг ийнхүү онцлох нь ч онол, практикийн ч ач холбогдолтой. Өнөөгийн бодит байдалд шууд, дүгнэлт хийвэл олон нийтийн ухамсар, иргэдийн үзэл бодолд хэвлэл мэдээллийн нөлөө чухал, “ус агаар” мэт хэрэгтэй болохын хэрээр цөөн тооны хөрөнгө мөнгө, эрх мэдэл бүхий явцуу хүрээний эрх ашгийг хамгаалсан зохион байгуулалттай мэдээллийн нэгдэл түүний үйл ажиллагаа өсөн нэмэгдсээр байгаа юм. Энэ нь мэдээллийн хэрэгслийн эзэмшлээр дамжин нийтлэл, нэвтрүүлгийн бодлогод шууд болон шууд бус байдлаар нөлөөлж буй ерөнхий төлөв, эрх ашиг сонирхлын явцуу хүрээгээр сонгогдсон цөөн тооны хүмүүсийн үзэл бодол тайлбарыг тасралтгүй давтах ухуулгын гэмээр эргүүлэг эрчимжин байгаа, өрнөдийн нийгмийн үнэлэмж, үндэстэн дамжсан корпорациудын хэрэглэгчдийн зан

¹⁹⁰ Ардчилсан сонгууль, хэвлэл мэдээлэл. Цуврал. УБ. “Глоб интернешнэл” ТББ. 2001.

¹⁹¹ Мөн бүтээл. 55 дахь тал

¹⁹² Свободная и ответственная пресса М. 2005. стр. 49

¹⁹³ Ср. Уэбстер Теории информационного общества. М., 2004, стр 179

¹⁹⁴ Мөн бүтээл. стр 223

¹⁹⁵ K.Kumar “Holding the Middle Ground., L. 1977. P.231

төлөвийг төлөвшүүлэх зорилготой олон ангит кино, зугаа цэнгэлийн нэвтрүүлгийн орчуулгын үер нийгмийн оюун ухааныг эзэмдэж байгаа жишээ, тайлбараар нотолж болно.

Эдгээр дарамт шахалтыг тогтоон барих шилдэг арга бол өмчлөл, түүний дотор хэвлэл мэдээллийн хэд хэдэн хэрэгсэл дамнасан өмчлөл нэг гарт төвлөрөхийг хязгаарлах, мөн олон нийтийн өмчлөл бүхий өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгсэлд засгийн газар нөлөөлөхөөс хамгаалах хүчтэй эрх мэдэлтэй хараат бус зохицуулагч байгууллага байгуулах явдал юм. Ийм зохицуулагч байгууллагын эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх, хараат бус байдлыг нь баталгаажуулахад нам бус харин парламент чухал үүргийг гүйцэтгэж чадна. Нөгөө талаар улс төрийн лидер, намуудын үзэл санаа, үйл бодлогын өрсөлдөөн, төр засагт хандах олон нийтийн санаа бодол, нийгмийн ухамсрын төлөвшил, өөрчлөлтийг ч нэмэн дэлгэрүүлж байж сая парламентын мэдээллийн орон зайн өнөөгийн байдлын ерөнхий дүр зураг гарна. Хэрэв ийм суурь, үндэслэлээс ангид парламентын сэтгүүлзүйг харвал ердөө л УИХ-ын өдрийн тэмдэглэл, гишүүдийн үзэл бодол, эрх ашгаа хамгаалах, нэр хүндээ өргөх “хэрэгсэл” төдий мэтээр ойлгогдох болно.

Мөн парламентын мэдээллийн орон зайд технологийн хөгжил дэвшил, түүний нөлөө түрэлтийн хүч боломжийг ч нэгтгэн харах хэрэгтэй. Өнөөгийн дижитал сэтгүүлзүйг нийгмийн харилцааны хөгжил дэвшлийн утга чанараар дүгнэвэл мэдээллийн эрэлт, хэрэглээ нь хэрэглэгчийн хайлт хүсэлтийн шууд, төгс хэрэглээнд нийцсэн эрэмбэлэлт, тэхдээ бүрэн дүүрэн, цогц бий болгосноор тодорхойлогдоно. Шуурхай байх, олон нийтийн санаа бодолд тулгуурлах, тэдний анхаарал сонирхолд үйлчлэх зэрэг мэдээллийн үйлдвэрлэл, түгээлтийн үйл зорилгын зарчим үндсээрээ шинэчлэгдэж, эгшин зуур эрэлтэд нийцсэн эрэмбэлэлтийг хэрэглэгчийн хүсэлт хайлтын хариу болгон илгээх, дамжуулах басхүү нэгтгэн байршуулахад орших боллоо. Энэхүү мэдээллийн нийгмийн дэг журам, хэм хэмжээний эхлэл ч өнөө бодитой байгааг олон судлаач, нийтлэлч, мэргэжилтнүүд онцолж, тэр ч хүрээ нөлөөгөөр хавтгай дэлхий, даяарчлал, инноваци, сүлжээний нийгэмлэг, хэт хэрэглээний соёл гэсэн ойлголт хүч түрэн, өсөн нэмэгдсээр байгаа билээ. Тэгэхлээр мэдээлэл ба эх сурвалжийн харьцаа, бодит байдлын шалгуур үнэлэмжийн хил зааг улам бүр бүдгэрч хэрэглээ сонголтын давтамж, тоо хэмжээний “үнэ цэнэ” өсөж, сан архивын ач холбогдол нэмэгдэх нь тодорхой. Ийнхүү үйл явдал, баримт асуудлыг сурвалжилдаг, эх сурвалжийг үндэслэн мэдээллийг “бүтээдэг”, сэтгүүлчийн бус харин мэдээллийн сан нөөцийг бүрдүүлэгч, эрэмбэлэгч, ангилагч үүрэг ажил бүхий мэргэжилтний (mediaman) эрин төлөвшиж байна. Сэтгүүлзүйн мэдээллийн мөн чанар хэмээгдэж байсан “тохиолдлын, өөр хоорондоо холбоогүй, цогц бус, цаг үеийн болоод орон зайн үндэслэл шалтгаанаар нэгтгэгддэг” шинж чанарт ч өөрчлөлт гаран, нэгдмэл, уялдаат, зайлшгүй гэсэн өгөгдөл, эрэлтийн (хэрэглэгчийн хайлт, хүсэлт, давтамж) эрэмбэлэл бүхнийг “заан чиглүүлнэ”. Өөрөөр хэлбэл, хэрэглэгчийн эргэх холбоонд (интерактив чанар) түшиглэсэн мэдээллийн стратеги, харилцааны үйл явц, үр нөлөөг эрхшээж, тэр чанараараа мэдээлэгчээс илүү сүлжээний орчинд байх, орших нь (хэрэглэгч хэрэглэгчдээ мэдээлэгч болох, хэрэглэгч мэдээллийг хүлээх бус харин мэдээлэл нь хэрэглэгчээ олох) харилцааны эрх мэдлийг эзэгнэх болов. Тиймээс мэдээллийг бус харин харилцааг өдөөх, чиглүүлэх, зохион байгуулах нь бүхнээс чухал болжээ. Уламжлалт сэтгүүлзүй харилцааны орон зайд ноёрхож байсан мэдээллийг бүтээх, түгээх, хянах эрх мэдэл “үнэгүйдэж” харин харилцааны идэвх, өрнөл, чиглэл, хурд нийгмийн оюун санаа, үзэл бодлыг эзэгнэв. Тэгэхлээр асуудлын гол нь мэдээлэлд бус харилцагсдын чанарт шилжсэн гэсэн үг. Өнөөгийн парламентын сэтгүүлчээс ч мэдээллийн гэхээсээ илүү харилцааны “удирдаач”-ийн ур ухаан, мэдлэг чадварыг шаардаж байна. Гэтэл бидний нийгмийн харилцаа төөрөгдүүлэлт, худал мэдээлэлд автсан, үр нөлөөтэй, бодит шийдэлд хүрсэн үнэлэмж, үзэл бодлын зорилго үгүй хэвээр байна. Энэхүү худал мэдээлэлд дарангуйлагдсан харилцааны эмгэнэлийн шалтгааныг ч эдийн засгийн сул дорой хөгжил түүний “үр жимс” болох ёс суртахуунгүй улс төрийн соёл, түүгээр орших “захиалгат” сэтгүүлзүйтэй холбон хүлээн зөвшөөрөх ёстой.

Үнэхээр манай ОНМХ-ийн улс төрийн мэдээллийн үндсэн агуулга “төрөөр тэтгүүлэх, төрд бүхнийг даатгах, төр бол дэг журам, сайн сайхан бүхнийг тогтоогч, “хамгаалагч”, түүнгүйгээр хувь хүн өөрийн хүсэл зорилгодоо хэзээ ч хүрч чадахгүй гэсэн авторитори нийгмийн үзэл, үнэлэмжийг агуулж байгаа нь хатуу ч гэсэн бодит зүйл болоод байна. Мэдээж хүн ам цөөн, эдийн засгийн хувьд хоцрогдонгуй дэд бүтэц сул хөгжсөн, нийгмийн бүлэг төлөвшөөгүй олон нийтэжсэн улс орны хувьд нэг телевиз, нэг өдөр тутмын сонин гэдэг нөлөөллийн, утгаараа “аварга сүлжээ” гэсэн үг. Тэр бүү хэл нэг нийтлэл эсвэл нэвтрүүлэг олон нийтийн санаа бодлыг эрс өөрчлөх тийм эмзэг, өнгөн, суурь нийгмийн үнэлэмж хүмүүсийн ухамсарт бодитой байна. Үүний нэгэн тодорхой жишээ гэхэд л парламентын сонгуулийн өмнөх нэр дэвшигсэд тойрсон худал гүтгэлэг, доромжлолын зохион байгуулалттай “дайралт” болон улс төрийн намуудын тэтгэмж мөнгөний амлалтаар сонгогчдын санал байр суурийг өөрчилж ирсэн УИХ-ын 2000 оноос хойших болсон сонгуулийг хэлж болно.

Өөрөөр хэлбэл манай нийгэмд бие хүний өөрийгөө дээдлэх, үзэл бодол, эрх ашгаа эрхэмлэх үнэлэмж сул бага байна гэсэн. Ийм байдалд хүргэхэд мэдээллийн хэрэгслийн агуулга, дүгнэлт тайлбарын нэлээдгүй хувийг эзэлж байгаа “төр бүхнийг шийдэх ёстой, шийдэж байна, шийдэх болно” гэсэн үзэл гол шалтгаан болж байна.

Гэтэл орчин үеийн ОНМХ-ийг нийгэм, бүлэг, давхарга, төр засаг, эдийн засгийн тогтолцооны бүхий л эд эсийн харилцаа, “уулзалт”-ын чухал, онцгой “индэр”, харин сэтгүүлчийг тэрхүү үзэл бодлын солилцоо, мэтгэлцээний хөтөлгөч хэмээн тодорхойлдог. Тиймээс ч тоон технологи, даяар сүлжээ нь хүний болоод төр, нийгэм хоорондын харилцаанд цоо шинэ дэвшил, өөрчлөлтийг дагуулсан хэмээн үздэг. Үнэхээр ч “тоон технологийн ардчилал” нь төр иргэний харилцааны “ангал” алслалтыг ойртуулсан билээ. Төрийн байгууллагын хувьд ч нийгэмд бодлого, үйл ажлаа тайлагнан мэдээлэх, иргэд, олон нийтийн санаа бодол, хүсэлтийг мэдэх үүрэг чухал зайлшгүй “чанар” нь болоод байна. Үүнд ч даяар сүлжээг ашиглах нь үр дүнтэй шууд харилцаа, холбоог тогтоох арга зам гэдэг нь ойлгомжтой. Гэтэл Монголын төрийн мэдээллийн сайт нь ихэнх тохиолдолд сурталчилгааны “самбар”, “гоё үзүүлбэр” болоод байгааг тэмдэглэх хэрэгтэй. Энд иргэн, хэрэглэгч хоорондын бодит, жинхэнэ хэрэглээ, үр дүн үгүйлэгдэж байгаа төдийгүй технологи, сүлжээний өргөн боломжийг хэрэгсэхгүй байгаа дутагдал ноёрхож байгаа юм. Тиймээс мэдээллийн технологийг парламентын харилцааны орчин болгон шинэ төвшинд хүргэж, хэрэглээний идэвх, хэрэглэгчдийн оролцоогоор үр дүнг тооцдог болох нь төрийн алба байгууллагын тэргүүлэх зорилт болох ёстой. Интернетийн хэрэглээ өсөж, мэдээллийн сан нөөц өргөжиж, архив, хайлтын хэрэглээ нэмэгдэж буй энэ цаг үед хэрэглэгч хоорондын харилцаа, эрэлтэд чиглэсэн, тэдний үзэл хүсэлтийг тусгасан шийдвэр бодлогыг дэмжих нь төрийн зайлшгүй хийх ёстой үйл хэрэг болой. Ер нь төрийн бодлогод иргэдийн хүсэл, эрх ашгийг тусгах нь нийгэмд ч, хувь хүнд ч, албан тушаалтанд ч үр ашигтай харилцаа, эргэх холбоог тогтоох нэг гол хүчин зүйл юм. Бүр XIX зуунд парламентат ёс төлөвшин байсан цаг үед Английн хэвлэл Европын өөр ямар ч улсын сэтгүүлзүйгээс илүүтэйгээр олон нийтийн санал бодлыг илэрхийлэгч буюу өнөөдрийн үнэлэлт шалгуураар нийгмийн харилцааны “лидер” индэр байсан юм. Лорд Росбери нэгэнтээ: «Английн хэвлэл нэг талаас төрийн зүтгэлтнүүд биднийг удирдаж, нөгөө талаас бидэнд улс үндэстний үзэл бодол, хүсэл эрмэлзлийг хүргэж байна. Хэрэв хэвлэл өөрийн энэ хоёр чухал үүргийг гүйцэтгэхгүй байвал хүлээсэн хүндэтгэлээ алдах ёстой» гэсэн байдаг. Үнэхээр энэ үеийн ч Их Британийн хэвлэл шиг ард түмнийхээ хүндэтгэлийг хүлээсэн хэвлэл үгүй билээ. Тэгээд ч английн сонинууд үнэн бодит баримт дамжуулахыг эрхэмлэдэг, мэдээлэл сайтай байдаг учир Англи төдийгүй, европчуудын амьдралд чухал нөлөө үзүүлсээр иржээ хэмээн түүхчид тэмдэглэсэн байх юм.

Сэтгүүлзүй нь эрх мэдлийн хуваарилалтын тогтолцоонд шууд, эрх зүйн бүрэн утга хүчин төгөлдөр байдлаар оролцдоггүй ч парламентат ёсны үндэс суурь болсон хууль дээдлэх нийгмийн эрхзүйн ухамсрыг төлөвшүүлэгч гэдэг утгаараа хуулиар тогтоогдсон хэм хэмжээнд олон нийтийн санаа бодлын эерэг, сөрөг хандлага байр суурийг бий болгох, хэрэгжилтэд нь нөлөө үзүүлэх (нийгмийн амьдралд нийцэж буйг нь дэмжих, үгүйг нь шүүмжлэх) шинэ хэм хэмжээ тогтоох санааг нийгмийн хүрээнд өдөөх гэсэн үүрэг, хариуцлагаараа хангадаг. Өөрөөр хэлбэл хуулийн эхлэлээс, түүний хэрэгжилт, өөрчлөлт, төгсөл хүртэл сэтгүүлзүйн нөлөө оролцоо нь ямар эрх зүйн хэм хэмжээ хэрэгтэй байна вэ, нэгэнт хүчин төгөлдөр болсон үед юу нь зөв байж, аль нь амьдралд нийцэхгүй байгаа вэ, хэрхэн өөрчилж, сайжруулах вэ гэдэг нийгэм, олон нийтийн санаа бодол, хандлагыг чиглүүлэн төлөвшүүлж, шинэчилж байдаг “харилцаа” гэсэн үг. Тэгээд ч төрийн засаглалын хуваарилалт, хууль дээдлэн зарчмын үүднээс эрх зүйн үндэс нь ард нийтийн эрх мэдэл байдаг бөгөөд энэхүү “хүч шалтгаан”-ыг бодит оршихуйн зайлшгүй чанар болоод илрэл нь үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, үзэл бодолтой байх эрх чөлөө түүний нийгмийн тогтолцоо болсон сэтгүүлзүй билээ. Парламентын сэтгүүлзүй нь ч дээрх үүрэг, нөлөөний тэргүүлэгч байр суурь бүхий мэдээлэл харилцааны орон зай, индэр нь байх ёстой. Тодруулбал парламентын сэтгүүлзүйг хууль, эрхзүйн хэм хэмжээг тогтоох, төлөвшүүлэх, шинэчлэхэд оролцдог, түүгээрээ бусад сэтгүүлзүйгээс (эдийн засгийн, улс төрийн, спортын сэтгүүлзүй гэх мэт) анги ялгаатай хэмээн үзэх бүрэн үндэслэлтэй. Тэгээд ч парламентын сэтгүүлзүйн түүх нь Английн парламент ба хаан хоорондын тэмцэл, зөрчлийн үеэс (1640 он) эхэлсэн ба өдгөө хүртэл хэвлэлийн тусгайлсан хууль үгүй, татвар төлөгчийн мөнгийг Засгийн газрын аливаа зохион байгуулалттай мэдээлэл харилцааны үйл ажиллагаа, сурталчилгаанд зарцуулахыг хориглодог нь үг хэлэх, үзэл бодолтой байх нийгмийн эрх мэдлийг баталгаажуулсан хэрэг юм. Үнэхээр ч дөрөв дэх эрх мэдэл хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдөх үндэс бол сэтгүүлзүй нь парламент, төр засаг, шүүхийн аливаа нөлөө, дарамт цагдан хяналтаас хараат бус, бие даасан, мэргэжлийн байх зарчимд оршино. Сэтгүүлчийн эрх, нэр төр, ёс зүй нь мэргэжлийн хэмээн үнэлэгдэх гол шалгуур болоод олон нийтийн өмнө хүлээсэн хариуцлагын эцсийн зогсоол нь нийгмийн бодит (ухуулга, сурталчилгаа

биш) харилцаа байх, хүний төрөлх чанараар (үзэл бодолтой байх, түүнийгээ илэрхийлэх) нөхцөлдсөн нөлөө эрх ашигт оршино. Тиймээс бодит үнэнийг мэдээлэх, эх сурвалжаа нуух, үзэл суртлаас ангид байх, нийгмийн эрх ашгийг тэргүүнд тавих, хүний төрөлх эрхэд үл халдах, хүнлэг байх зарчим нь парламентын сэтгүүлзүйд онцгой чухал мэргэжлийн шалгуур болно. Хэрвээ дээрх зарчим алдагдвал сэтгүүлзүйн төдийгүй парламентад ёсны мөн чанар үгүй болж, ардчиллын бодит байдалд аюул учирна. Мэдээж энэ бүхний үндэс болсон хүний эрх, ард нийтийн эрх ашиг, хуулиар зохицуулагддаг зохист, хүнлэг нийгмийн харилцаа хоосон үзэл суртал болж, эрх мэдэлтний дарангуйлал тогтоно. Парламентыг хяналттай байлгах нь мэдээллийн нээлттэй орчин, ил тод байдлаар, хууль дээдлэх зарчим нь мэдээллээр бий болсон олон нийтийн ухамсар, сэтгэлзүйн төлөвшлөөр, хүний үзэл бодолтой байх төрөлх эрх нь хууль тогтоох, хэрэгжүүлэх үйл явцад хараат бус, нөлөөлөл үгүй “оролцох” парламентын сэтгүүлзүйгээр бодит зүйл болон төлөвшинө.

Мэдээж парламентын сэтгүүлзүйд нийгэм цаг үеэ мэдэх, сонирхох мэдээллийн эрэлт хэрэгцээнд үйлчлэх, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, санаа бодлыг өдөөх, чиглүүлэх үүрэг хариуцлага, төрийн бодлого үйл ажиллагааг хянах үндсэн “чанар” байх ёстой. Мэдээллийг сонирхолтой, олон нийтийн санаа бодолд тулгуурлан, нийгэм цаг үеийн үйл явдал, асуудлыг тусгах нь нөлөө, эрх мэдэл бүхий байхын үндэс юм. Тэгээд ч бодит харилцаа бодит эрх мэдлийг хадгалдаг гэдэг. Сэтгүүлзүй ч нийгмийн харилцаа байхын учир хүний гадаад орчноо (нийгэм, парламентад юу болж байна) мэдэх, бүхнийг сонирхох, өөр хоорондоо харилцан (төрийн бодлого үйл ажиллагааг шүүмжлэх, эсвэл дэмжих) нийгмийн дэг журам, хэм хэмжээг төлөвшүүлэх (парламентат, хууль дээдлэх ёс) гэсэн үүрэг, “ачаа”-г тээж байж сая нөлөө, эрх мэдлээ тогтооно. Үүний баталгаа, мөрдлөг нь ч мэргэжлийн байх гэдгийг өмнө тодотгосон.

УИХ-ын хууль тогтоох эрх мэдэл нь ч зөвхөн хууль батлах ажлаар хязгаарлагдахгүй төдийгүй ерөөс гол үндсэн үүрэг нь биш гэж болно. Энд нийгмийн хөгжил өөрчлөлт, хүний сайн сайхан, улс орны амьдралд ямар ашиг тус, эерэг үр дагавар бий болгов гэдэг парламентын гол үндсэн “ачаа” гэдгийг дахин онцлов. Хууль батлах гэдэг ч зөвхөн УИХ-ын хуралдаан, гишүүдийн оролцоогоор хэмжигдэхгүй бөгөөд иргэд сонгогчдын хүлээлт, дэмжлэг, сахин эрхэмлэх ухамсар, итгэл үнэмшил бүхнээс чухал аа. Мэдээж энэхүү парламентын үүрэг хариуцлагын төвшинд сэтгүүлзүйн нөлөө, оролцоо бодитой байхын сацуу хууль дээдлэх нийгмийн ухамсар төлөвшин тогтнож, ардчилал, зах зээлийн тогтолцоо бодит зүйл болоход шийдвэрлэгч хүчин зүйл болно.

Өөр нэгэн парламентын сэтгүүлзүйн нийгэмд үзүүлэх чухал нөлөө, оршин буй эрх мэдэл нь үзэл бодлын эрх чөлөөг хамгаалагч төдийгүй түүний зөв, үнэн, голч чанар, үнэ цэнэтэй байх байр суурийг тогтоогч, төлөвшүүлэгч байхад оршино. Хувь хүний үзэл бодолтой байх үзэл бодлоо илэрхийлэх, үнэнийг мэдэх гэсэн суурь, төрөлх эрхийг хангахад хууль тогтоогчдын бодлого байр суурийг бодит үнэнээр хүргэх сэтгүүлзүйн үүрэг чухал болно.

Тиймээс нийгмийн харилцаанд хэрэгслийн (интернет) нөлөө, давамгайлал тэргүүлэх болсон өнөө үед мэдээлэл авах, мэдэх эрх, үүрэг хариуцлагыг чөлөөт хэвлэлийн үзэл номлолын хүрээнд онцлох эрэлт зайлшгүй бий болсон. Үүнийг ч нийгмийн өмнө хариуцлага хүлээдэг сэтгүүлзүйн олон үзэл тайлбар, номлол гарснаар жишээ татан нотолж болно. Тиймээс ч 1947 оны Р.Хатчинсын толгойлсон комиссын “Чөлөөт болоод хариуцлагатай сэтгүүлзүй”-н тухай дэлгэрэнгүй тайлангийн дүгнэлтэд “бүхий л цаг үед ямар ч нөхцөл тохиолдолд чөлөөт хэвлэлийн оршихуйн нийгмийн үнэт зүйл нь үзэл суртлаас илүүтэй бодит хэрэглээ, ахуйтай холбоотой байсан”¹⁹⁶ гэж тодотгожээ.

Өөр нэгэн парламентын сэтгүүлзүйн хөгжил, төлөвшлийг тодорхойлох асуудалд хуралдааны мэдээллийг авах, түгээх, хянах зохицуулалт орно. Эцсийн эцэст парламентад болж буй үйл явдал, мэтгэлцээн, гишүүдийн үзэл бодлын зөрчлийн тухай олон нийтэд хүргэх нь сэтгүүлзүйн гол ажил билээ. Тиймээс ч мэдээллийн хяналт хязгаарлалтын хүрээ, ял шийтгэл, далд цагдан хяналт нь парламентын сэтгүүлзүйн цаашилбал, улс төрийн мэдээллийн орон зайд сөргөөр нөлөөлдөг. Хүний эрхийн нийтлэг конвенц, тэдгээртэй холбоотой хууль тогтоомжид зааснаар үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхэд тавих аливаа хязгаарлалт гурван сорилтыг давах ёстой ба үүнд а) “хуулиар заасан” байх; б) үндэсний аюулгүй байдал эсвэл бусдын эрх, нэр хүндийг хамгаалах гэх мэт зорилгын хүрээнд “ардчилсан нийгэмд шаардлагатай” гэж үзэхүйц байх; в) уг зорилгыг хангах хэрэгцээтэй “хувь тэнцүү” байх эдгээр болно. Парламентын гишүүдийн талаар ярьж, бичиж болох зүйлсийг хязгаарлахад ашигладаг хамгийн нийтлэг шалгуур нь нэр хүндэд

¹⁹⁶ Свободная и ответственная пресса. Общ доклад о масс коммуникаций ., М. 2005., стр 116

халдах буюу “гүтгэх”-тэй холбоотой байдаг. Улс төрч олны дунд үүрэг хүлээдэг тул энгийн хувь хүнтэй харьцуулахад олон нийтийн хяналтад илүү нээлттэй байх ёстой, илүү өргөн хүрээний санал, шүүмжлэлд тэвчээртэй ханддаг байх ёстой гэдгийг ихэнх ардчилсан оронд хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Энэ ойлголтыг үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний талаарх олон улсын хууль тогтоомжид ч баталгаажуулсан байдаг. Гэвч зарим оронд улс төрчдийн талаар хэвлэл мэдээллээр мэдээлэх хүрээг шаардлагагүй зүйл заалтаар хязгаарласаар байна. Ялангуяа эрүүгийн хуульдаа энэ шугамыг давсан сэтгүүлчийг хорих хүртэл шийтгэлтэй улс оронд энэ нь бүр ч боогдуулсан шинжтэй болно. Зарим парламент шүүмжлэлийг хязгаарлах, алдагдсан мэдээллийг нийтэлсэн сэтгүүлчийг шийтгэхэд ашигладаг заалтуудыг хүчингүй болгосон. Сэтгүүлчдийн мэдээлэх, шүүмжлэх хууль ёсны эрхийг боогдуулахад ашигладаг бусад аргын дотор парламентыг сурвалжлах, мэдээлэх эрхийг нь цуцлах явдал багтана. Үүнтэй холбогдуулан 2003 оны хоёрдугаар сард хуралдсан Хамтын нөхөрлөлийн орнуудын парламентын холбооны (ХНОПХ) судалгааны хэсгийн “Парламент ба хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл” гэсэн тайланг дурдах нь зүйтэй. Тайлангийн зөвлөмжөөс заримыг нь дурдвал: (6.2) гишүүд парламентыг байгууллагынх нь хувьд буюу түүний гишүүдийг зүгээр л шүүмжилсний төлөө парламентын нэр хүндийг доромжилсон хэмээн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл болон бусдыг шийтгэдэг хууль тогтоомжийг хүчингүй болгох, журмаа эргэн харах буюу уламжлалт эрх мэдлээсээ олон нийтийн өмнө татгалзах ёстой. (6.3) Алдаатай мэдээлэх нь парламентыг үл хүндэтгэсэн явдал гэж тооцогдох ёсгүй. Парламентын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх чадварт хөндлөнгөөс нөлөөлсөн ноцтой тохиолдлыг л тийм зөрчил гэж үзвэл зохино. (8.2) Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд сурвалжлах эрх олгох асуудлыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл өөрсдөө тодорхойлбол зохино. Парламент журам зөрчсөн эсвэл ямар нэг хэлбэрээр парламентын ажиллагааг алдагдуулсан хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төлөөлөгчдийн сурвалжлах эрхийг цуцлах эрхээ хадгалж үлдэх нь зүйтэй. (9.2) Үг хэлэх эрх чөлөөг хорьж хязгаарласан эрүүгийн хуулийг ... хүчингүй болговол зохино. Эдгээр зөвлөмж дээр сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нэрлэхээс татгалзах эрхийн талаар дурдсан гүтгэлгийн тухай 19 дүгээр заалтын зарчмыг нэмж болох юм. “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний баталгаа нь сэтгүүлч болон олон нийтийн эрх ашгийн үүднээс мэдээлэл түгээж буй бусад этгээдэд нууц эх сурвалжийнхаа нэрийг дэлгэхээс татгалзах эрх олгож байгаа нь тогтсон практик юм”.

Энэхүү зөвлөмж, туршлагын зорилго нь нийгэмд харилцааны нээлттэй, ил тод, аливаа хяналт, хязгаарлалт үгүй хэм хэмжээг бий болгосноор үр нөлөө, үнэ цэн бүхий мэдээллийн орчин төлөвшдөгт оршино. Өөрөөр хэлбэл, нийгмийн бүхий л төвшний хөгжил дэвшлийн жам ёсны нөхцөл боломжийг нээх, түүний саад болж буй сорилт, бэрхшээлийг даван туулах бодлого, гаргалгааг дэвшүүлэх нь парламентын үүрэг байдаг нь сэтгүүлзүйд мэдээллийн эх сурвалжийн нээлттэй орчныг бүрдүүлснээр тодорхойлогдоно гэсэн үг. Ийнхүү тодотгохын шалтгаан нь парламентын сэтгүүлзүйн онцлогт байгаа юм.

Юуны өмнө парламент бол нийгмийн бүх бүлэг, давхаргын төлөөлөл гэдэг утгаараа тэднээс сонгогдон шалгарсан элит, “бага ард түмэн” юм. Гэхдээ энэ нь бусдаас илүү эрх мэдэл, ухаан мэдлэг, туршлагатай гэсэн үг биш бөгөөд харин нийгмийн амьдрал, харилцааг зохицуулах шуурхай, үр ашигтай, “том эрх ашиг”-т үйлчлэх, түүнийг хамгаалах боломж хийгээд үүрэгтэй тогтолцоо хэмээн үзэх учиртай. Тиймээс парламентын шийдвэр “их ард түмэн”-дээ нээлттэй, харилцан, холбоотой, тайлагнадаг байх ёстой. Тэгэхлээр парламентын хэлэлцүүлэг, шийдвэр хуралдаанаар өрнөдөг бол, “их ард түмэн”-ийх сэтгүүлзүйгээр үргэлжилдэг. Товчоор хэлбэл “их ард түмэн”-ий хуралдаан нь парламентын сэтгүүлзүйн хүрээнд өрнөдөг гэсэн үг.

Нөгөө талаар парламентын бодлого, шийдвэр нь олон нийтийн санаа бодлын хүлээлтээр эхэлж, түүнд нөлөөлөхүйц хууль эрхзүйн хэм хэмжээг тогтоон, улмаар тэдний амьдрал ахуйд хэрэгжсэнээр сая бодит зүйл болдог. Парламентын нэр хүнд, байр суурь ч нэг талаас нийгэм иргэдийн үзэл санааны лидер хэмээн хүлээн зөвшөөрөгдөх нөгөө талаас улс орны хөгжил дэвшлийн үйл хэргийн зөв дэг журам, хэм хэмжээний “жор”-ыг тогтоосноор тодорхойлогдоно. Мэдээж энэхүү хууль тогтоох байгууллагын үндсэн “ажил”-ын гол хэрэгжилт нь мэдээлэл, харилцааны орчинд эерэг байр суурь бүхий болоход оршино. Гэхдээ хэвлэл мэдээллийнхэнд таалагдах, олон нийтийн анхаарлыг татах, содон “ер бус”-ын мэдэгдэл хийх зэрэг хэтрүүлэл, туйлшралаас ангид байх нь ойлгомжтой.

Өөр нэгэн парламентын сэтгүүлзүйн онцлог нь хуулийн төсөл, шийдвэр, тогтоолын тухай мэдээллийн орчин байдагт оршино. Тиймээс сэтгүүлч цаг хугацаа, асуудлын дараалал, шийдвэрийн эцсийн үр дүнгийн “хүлээлт”-ийн орчинд мэдээлэл олж, түгээдэг өвөрмөц нөхцөлд ажилладаг. Үнэхээр ч олон нийтийн хүлээлт, хүсэлт болсон шийдвэр удах, хугацаа алдах, өөр агуулгаар эцэслэгдэх, эсвэл дараалал нь хойшлогдох зэрэг бэрхшээл тохиолдол байнга

давтагддаг нь парламентын сэтгүүлчийн том “зовлон” билээ. Нөгөө талаар гишүүн бүр хууль тогтоолыг өөрийнхөөрөө тайлбарладаг, өөрийн ажлын үр дүн болгон төөрөгдүүлдэг, нийгмийн хүсэн хүлээсэн маргаан мэтгэлцээнтэй хурц асуудлаас зугтдаг, “тойрдог”, бусдадаа нялзаадаг зэрэг зохист бус үйлдэл нь парламентын мэдээллийн үнэ цэнийг бууруулдаг гэм буй. Үүний шалтгаан нь парламент хэмээх байгууллага нь хамтын, олонхийн шийдвэртээ бат ноттой, нэгэн үзэл хандлага бүхий байснаар бодит үнэн мэдээлэл хүргэх сэтгүүлчийн үүргийн эх сурвалжийн ч, баримт, дүгнэлтийн ч боломж нөхцөлийг бүрдүүлдэгт байгаа юм. Түүнчлэн гишүүдийн улс, нийгмийн эрх ашгийг бус харин нам хүчин, цаашилбал, эдийн засаг санхүүгийн бүлэглэлийн сонирхлыг илэрхийлэх далд санаа бодол, сонгогдсон “тойрог”-оо тэтгэх гэсэн хэт популист амлалтад автах, улс төрийн “оноо авах”, гүйцэтгэх засаглалын ажилд оролцох, түүний өмнөөс тайлбар дүгнэлт хийх, эсвэл сайдаар хүсэл зорилгоо хамгаалуулах, буруу алдаатай бүхнийг засгийн газартай холбон буруу ташаа мэдээлэл өгөх гээд олон гэм бий.

Нэн ялангуяа Монголын нийгмийн хувьд бүгд найрамдах, парламентын засаглалын уламжлал, түүх бага, хүчтэй удирдагч тойрсон зөвшилцөл, “нам нийлж, сэм хуйвалдах” улс төрийн соёл давамгайлсан үндэстний зан сэтгэлгээ бүхий байгаа нь хууль тогтоох байгууллагын ч, сэтгүүлзүйн ч гол сорилт алдааны шалтгаан болж байна. Тиймээс парламентын мэдээллийн орон зайд эрх мэдэл, хөрөнгө санхүүгийн явцуу бүлэглэлийн эрх ашгийг хамгаалсан, “төрийг бурханчлан дээдэлсэн, төрд бүхнээ даатгасан” үг яриа, тайлбар тасрахгүй байгаагийн зэрэгцээ нийгэмд үл хүлээн зөвшөөрөгдөх шийдвэр үйл явц олон арван жил ужгирсаар улмаар ерөнхийлөгчийн засаглалыг дэмжих олон нийтийн санаа бодол хүч түрэн төлөвшиж байгаа нь нууц биш ээ. Олон нийтийн санаа бодолд нэр хүн байр сууриа алдах нь парламентын ч, сэтгүүлзүйн ч өнөөгийн тулгамдсан гол асуудал мөн.

Олон нийтийн санаа бодол (ОНСБ) нь тодорхой нэг үзэл санаа, байр суурийн тухайд бус харин тэдгээрийн эрэмбэлэл, ангилал байдаг. Олон нийтийн санаа бодолд нөлөөлнө, чиглүүлнэ гэдэг ч эрэмбэ ангиллыг өөрчилнө, шинэчилнэ гэсэн үг. Үүнийг Принстоны профессор Х.Чайлдс 40 гаруй тодорхойлолтыг судлан үзээд Х.Бойлын “ОНСБ бол ямар нэгэн зүйлийн нэршил (бодит зүйл) биш харин тэдгээрийн эрэмбэлэл юм” гэснийг хүлээн зөвшөөрсөн нь нилээд зөв ончтой юм.¹⁹⁷ гэсэн байх юм. Тэгэхлээр Монголын олон нийтийн санаа бодолд парламентын засаглалыг ерөнхийлөгчийнхөөр солих, өөрчлөх “хөдөлгөөн” идэвхжиж буй нь онцгой анхаарал татаж буй үзэгдэл мөн.

Түүнчлэн олон нийт нь тодорхой сонирхол, асуудлын хүрээнд нэгтгэгдсэн хүмүүсийн бүлэглэл, нэгдэл буюу тухайлбал сонгогчид улс төрийн намын дэмжигчид, хувьцаа эзэмшигчид, оршин суугчид эсвэл хэрэглэгчид байдаг. Бүлэглэл, хүрээ бүр тодорхой асуудлаар тодруулбал парламентын бодлого шийдвэр, гишүүдийн нэр төр, үнэт цаасны үнэ, шинэ барилга байгууламж, экологийн цэвэр бүтээгдэхүүн гээд нэгддэг. Санаа бодол нь асуудлын нөгөө тал болох тодорхой юм үзэгдлийн талаарх хандлага болно. Хандлага нь илүү өргөн хүрээнд нөлөө бүхий болохын хэрээр санаа бодол, цаашилбал үйлдэл, үйл хэрэг болдог. Эндээс үзэхэд ОНСБ нь ямар нэгэн үзэгдэл, үйл явдлын талаарх хэсэг хүний үзэл хандлага, байр суурийн нийгмийн тодорхой бүлэг хүрээнд үзүүлж буй үр нөлөө юм. Нөгөө талаар ОНСБ нь хувь хүний амьдрал ахуйн бүх хүрээ, орон зай, үйл явдал, асуудал бүрд хандлага, байр суурийнх нь шалгуур, шүүлтүүр болж хүлээн зөвшөөрөгдөх эсэхээ тодорхойлдог луужин юм. Э.Бернейс ОНСБ-ыг “өөрчлөгдөн шинэчлэгдэгч, тодорхойгүй чанартай бүлэг хүрээний төсөөлөл эргэцүүллийг багтаасан нэр томьёо”¹⁹⁸ гэсэн нь ч нөхцөл орчин, цаг үеэ даган хувьсдаг чанарыг нь онцолсон хэрэг. Мөн харилцааны нэр хүндтэй онолч Х.Лассуэл ч “ОНСБ бол бүхэнд нэвчигч, идэвхтэй чанартай”¹⁹⁹ гэж тодорхойлсон нь энэхүү боломж “хүч”-ийг парламентын үр нөлөөтэй мэдээллийн орчныг төлөвшүүлэх, зорилгоо болгохын шалтгааныг өгүүлсэн хэрэг.

Нөгөө талаас хэрвээ нийгмийн сонирхол үгүй бол ямар ч баримт үзэл санаа ОНСБ-ын анхаарлын төвд хүрэхгүй бөгөөд бүр хүчлэн тодотгосон ч үр нөлөө үгүй болох нь тодорхой. Тэгэхлээр ОНСБ нь ямар нэгэн хий хоосон түгээмэл эрмэлзлэл догдлол эсвэл элдэв янзын тоо баримт агуулсан статистик зохиомж аль аль нь биш болно. ОНСБ нь нийгмийн бодит нөлөө, идэвх бүхий бүлэг хүрээг нэгтгэсэн идэвх, эрх мэдлийн тэмүүлэл, хүсэл бөгөөд тэр ч чанар, нөлөөгөөрөө төрийн бүтэц, тогтолцоонд нөлөөлдөг хүчин зүйл болно. Энэ утгаараа ч ОНСБ нь зүгээр нэг хувь хүмүүсийн санаа бодлын энгийн цуглуулга биш “нийгэмч” ахуй, бэлгэдэл, сэтгэлзүйн илэрхийлэл, тэдгээрийн идэвх, эрх мэдлийн нэгдэл болно. Тиймээс ч нийгмийн

¹⁹⁷ Harwood L. Childs Public opinion: Nature, Formation Role, Princeton 1965, p.15

¹⁹⁸ Edward L. Bernays Crystallizing Public Opinion., NY. 1961.p 61

¹⁹⁹ Harold D.Lasswell. Propaganda Technique NY 1927., p 223

дэмжлэг гэдэг нь тухайн асуудал, санаа бодлыг хүлээн авч, үнэлэн дүгнэх зөвшилцөл ойлголцлын орчны “шалгуур” гэж болно.

ОНСБ-ын талаарх хувь хүний үнэлэлт дүгнэлтэд тухайн үйл явдал асуудлын мөн чанар агуулгаас илүү ОНМХ-ийн байр суурь, тайлбар нөлөөтэй байдаг нь “гуравдагч гэрчийн оролцоо” буюу бусдын хандлага үг яриаг чухалчилдаг зан сэтгэхүйтэй холбоотой. Ийм жишээ ч төрийн бодлогын чиг хандлага (халамж, тэтгэмжийг хэнд өгөх), үйл ажиллагааны зорилго (ядуу, амьжиргааны төвшин бага иргэдийг татах) шийдвэр (зорилтот бүлэгт хүүхдийн мөнгө үргэлжлүүлэн өгөх) зэрэг асуудлын талаарх ОНСБ-ын нөлөөллийн хүрээнд байдаг. Өөрөөр хэлбэл, гуравдагч гэрчийн нөлөө нь хэдийгээр илэрхийлэл, ойлгоцын “агуулга чанар”-тай ч бодит байдалд зан сэтгэхүйн төвшинд хүрдэг болно.

Энэ бүхнээс дүгнэхэд мэдээллийн болон нийгмийн дэмжлэг нь олон нийтийн идэвх оролцоог нэмэгдүүлдэг хүчин зүйл бөгөөд хэрэв нэгдэл зохицол нь бүрдвээс санаанд оромгүй энгийн өдөөлт ч ер бусын нөлөө өөрчлөлтийг дагуулдаг. Тиймээс хэрэв тухайн асуудалд хандах ОНСБ-ын “агуулга” хүчтэй тогтвортой байсан ч нийгмийн дэмжлэг, идэвх үгүй бол мэдээллийн довтолгоо нөлөөгөөр өөрчлөгдөх боломжтой. ОНСБ нь хүн хоорондын, олон нийтийн гээд бүхий л харилцааны төвшинд янз бүрийн асуудлаарх бүлэг, хүрээ бүрийн нийгэмч үйл явцын үр дүнд бий болдог зүйл юм. Тэгээд ч хамтач бодол төсөөлөл нь бүх нийтийн үйлд хүргэдэг зүй тогтол нь ОНСБ-ын мөн чанар билээ.

Эцэст нь тэмдэглэхэд парламент нь нийгмийн оюун санааны лидер байх ингэхдээ бүхий олноор хүлээн хүлээн зөвшөөрөгдсөн дэг журам түүний хэм хэмжээг улс орон, үндэстний хөгжлийн зөв зорилгод чиглүүлснээр сая эрх мэдлийнхээ баталгаа, үнэ цэнийг бодит зүйл болгох жам ёсны мөн чанартайг онцлохын сацуу энэхүү том үүргийг хэрэгжүүлэгч гол тулгуур нь мэдээллийн нээлттэй орчин болохыг дахин тодотгож байна.

Ашигласан эх сурвалж

- Lasswell.H The structure and Function., NY. 1948
- Всемирная история. Эпоха Английской революции. Минск. 1996.
- Чимид.Б. Төр, нам, эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал. Нэгдүгээр дэвтэр. 2008. УБ
- Бямбаа Л. “Хараат бус шүүхийн тогтолцоо, эрх зүйн төлөвшил. УБ. 2008.
- Ардчилсан сонгууль, хэвлэл мэдээлэл. Цуврал. УБ. “Глоб интернешнэл” ТББ. 2001.
- Свободная и ответственная пресса М. 2005.
- Ср.Уэбстер Теории информационного общества. М., 2004
- K.Kumar “Holding the Middle Ground., L. 1977
- Harwood. L.Childs Public opinion: Nature, Formation Role, Prinston 1965
- Edward L.Bernays Crystallizing Public Opinion., NY. 1961
- Harold D.Lasswell. Propaganda Technique NY 1927.
- Болд-Эрдэнэ.Б “Нийгэм, улс төр, хэвлэл мэдээлэл” УБ.1999
- Болд-Эрдэнэ.Б “Нийгмийн харилцааны онол” УБ.2017
- Болд-Эрдэнэ.Б, Өнөрбаяр.Г “Төрийн байгууллагын мэдээлэл харилцаа” УБ.2011



- Төвийг сахисан, хараат бус
- Шуурхай, тэнцвэртэй
- Мэргэшсэн, хариуцлагатай
- Ил тод, хүртээмжтэй

Холбоо барих:
Монгол Улс, Улаанбаатар хот,
Сүхбаатар дүүрэг, Төрийн ордон- 424
Улсын Их Хурлын Тамгын газрын
Парламентын судалгааны хүрээлэн
Утас: 51-264536, 51-264759