



УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН  
ТАМГЫН ГАЗАР



ПАРЛАМЕНТЫН  
СУДАЛГАА  
СУРГАЛТЫН  
ХҮРЭЭЛЭН

# ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

*Эрдэм шинжилгээний сэтгүүл №06*



2023 он

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР  
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, СУРГАЛТЫН ХҮРЭЭЛЭН

# ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

## PARLIAMENTARY RESEARCH AND ANALYSIS

### ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЭТГҮҮЛ

Дугаар 06

Улаанбаатар хот  
2023

## СЭТГҮҮЛИЙН РЕДАКЦЫН ЗӨВЛӨЛ

### Редакцын зөвлөлийн дарга:

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

### Редакцын зөвлөлийн гишүүд:

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

### Ерөнхий редактор:

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

### Хариуцлагатай нарийн бичгийн дарга:

Ц.Ариунаа Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

### Эмхэтгэсэн:

Э.Дашзэгвэ Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

Эх бэлтгэсэн: Б.Төгсзаяа

Хэвлэсэн тоо: 220  
Цаасны хэмжээ: B5  
Цахим хуудас: [research.parliament.mn](http://research.parliament.mn)

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

# АГУУЛГА

Өмнөх үг	05
Үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд хариуцлагын тогтолцоо нөлөөлөх нь (Монгол Улсын жишээн дээр)	07
<i>Б.Элбэрэл-ДХИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн оюутан</i>	
Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцүүлэн тогтворжуулах асуудал, түүний учир холбогдол	24
<i>Б.Ариунзаяа-МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн оюутан</i>	
Үндсэн хуулийн хэрэгжилт ба үндсэн хуулийн тодорхой бус байдал	41
<i>Н.Болортуяа-Шихихутуг Их сургуулийн оюутан</i>	
Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Улсын дээд шүүхийн тайлбарын зөрүүтэй байдалд хийсэн дүн шинжилгээ	54
<i>Б.Моломжамц-Их Засаг ОУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн оюутан</i>	
Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх хянах нь: Олон улсын загвар, чиг хандлага	65
<i>Т.Билгүүн, Т.Биндэръяа-МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн оюутнууд</i>	
Үндсэн хуулийн мэдлэг буюу оршлыг таниулах нь	77
<i>Б.Ган-Эрдэнэ-Их Засаг ОУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн оюутан</i>	
Үндсэн хуулийн зарчмын үзэл санааг албан тушаалын эсрэг гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгож хөгжүүлэх нь	86
<i>Г.Сувданцэцэг-Шихихутуг Их сургуулийн оюутан</i>	
Монгол Улсын Үндсэн хуулиудад тусгагдсан хөгжлийн зорилтууд, түүний хэрэгжилт	96
<i>Ц.Ариунаа-Сити Их сургуулийн оюутан</i>	

# CONTENT

---

Foreword	05
The influence of the accountability system on Constitutional maturity: the Mongolia case	07
<i>B.Elberel, student, Law and Social Science School, The University of Internal Affairs of Mongolia,</i>	
The problem of stabilizing the investment law in conformity with the Constitution of Mongolia	24
<i>B.Ariunzaya, student, School of Law, National University of Mongolia</i>	
Implementation and indeterminacy of the constitution	41
<i>N.Bolortuya, student, Shihihutug University</i>	
Analysis of constitutional court conclusion and Supreme court commentary conclusions	54
<i>B.Molomjamts, student, law school, Ikh Zasag International University</i>	
Constitutional court review of unconstitutional constitutional amendment: international experience and doctrine	65
<i>T.Bilguun, T.Binderya, students, School of Law, Natioanal University of Mongolia,</i>	
Constitutional knowledge or introduction to the Preamble	77
<i>B.Gan-Erdene, student, law school, Ikh Zasag International University</i>	
Protecting constitutional views through evolving law regulation of crimes against office	86
<i>G.Suwdantsetseg, student, Shikhiihutug University</i>	
Development goals set forth in the Constitution, its implementation	96
<i>Ts.Ariunaa, Ts.Sugar, students, Citi University</i>	

## ӨМНӨХ ҮГ

Эрхэм уншигч та бүхэнд Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгээс эрхлэн гаргадаг “Парламентын судалгаа шинжилгээ” эрдэм шинжилгээний сэтгүүлийн ээлжит дугаарыг толилуулж байна.

Энэ дугаарт Үндсэн хуулийн өдрийг тохиолдуулан 2023 оны 01 дүгээр сарын 13-ны өдөр Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Боловсрол, шинжлэх ухааны яамнаас хамтран зохион байгуулсан оюутны эрдэм шинжилгээний хурлын шилдэг илтгэлүүдийг эмхэтгэн орууллаа.

Улсын Их Хурлын дарга Г.Занданшатарын ивээл дор зохион байгуулсан “Үндсэн хууль ба Монгол Улсын хөгжлийн зорилтууд” сэдэвт тус эрдэм шинжилгээний хурлын хүрээнд эрх зүйч мэргэжилтэн бэлтгэдэг дотоодын 14 их, дээд сургуулийн оюутнуудын дунд Үндсэн хууль судлалын чиглэлээр шилдэг илтгэл шалгаруулах уралдаан зарласан бөгөөд тус уралдааны эхний шалгаруулалтад тэнцсэн 17 илтгэлээс шүүгчдийн баг шилдэг 8 илтгэлийг сонгон шалгаруулсан. Энэхүү эрдэм шинжилгээний хурлын зорилго нь 1992 онд батлагдсан ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулийн агуулга, ач холбогдлыг таниулах, Үндсэн хууль судлалыг хөгжүүлэх, эрх зүйч мэргэжлээр мэргэжилтэн бэлтгэдэг их, дээд сургуулийн оюутнуудын эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлыг хөхиүлэн дэмжихэд чиглэгдсэн бөгөөд эдгээр илтгэлүүдийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 31 жилийн ойн өдрөөр “Төрийн хүндэтгэлийн өргөө”-нд оюутнууд биечлэн танилцуулж, хууль тогтоогчид болон эрдэмтэн судлаачдад дуу хоолойгоо хүргэсэн юм.

Илтгэлийн сэдвүүд нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, агуулгын хүрээнд тулгамдаж буй олон асуудлуудыг хөндөж, онол, арга зүй болон практик хэрэглээ талаас нь асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр задлан шинжилж, судалгаанд суурилсан дүгнэлт, зөвлөмж боловсруулан гаргаснаараа ихээхэн ач холбогдолтой арга хэмжээ болсон. Ялангуяа 2023 оны 01 дүгээр сараас эхлэн орон даяар зохион байгуулагдсан “Зөвшилцөж шийдье” Үндэсний зөвлөлдөх санал асуулгын хүрээнд олон нийтээс асуусан асуултууд болон Монгол улсын нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн хүрээнд тулгамдаж буй олон шинэлэг асуудлуудыг залуу судлаачдын зүгээс хөндөж тавьснаараа эдгээр илтгэлүүд нь цаг үеийн ач холбогдолтой төдийгүй хууль тогтоох, шийдвэр гаргах түвшинд залуусын дуу хоолойг хүргэх, асуудалд шинжлэх ухаанчаар хандах залуусын хандлага, оролцоог бий болгоход нэгэн чухал алхам болсон хэмээн үзэж байна.

Сэтгүүлийн энэ дугаарыг эрхлэн гаргахад үнэтэй хувь нэмэр оруулж, хамтран ажилласан эрх зүйч мэргэжилтэн бэлтгэдэг дотоодын их, дээд сургуулийн удирдлага, сэдвийн удирдагч багш нар болон илтгэлээ ирүүлсэн оюутан залуустаа талархал илэрхийлье.

Энэ дугаарт нийтлэгдсэн бүтээлүүд нь Үндсэн хууль судлалын салбарт Үндсэн хууль төдийгүй эрх зүйн шинжлэх ухааны салбарт тодорхой хувь нэмэр оруулж, дэвшүүлсэн санаа нь цаашид судалгааны эргэлтэд орж, төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд судалгааны үнэ цэнтэй эх сурвалж болон ашиглагдана гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

Та бүхний эрдэм судлалын ажилд амжилт хүсье.

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ЕРӨНХИЙ НАРИЙН  
БИЧГИЙН ДАРГА, ДОКТОР (Ph.D) Л.ӨЛЗИЙСАЙХАН

# 1



*Илтгэгч:*

*Б.Элбэрэл, ДХИС-ийн Эрх зүй,  
нийгмийн ухааны сургуулийн  
233 дугаар дамжааны оюутан*

*Удирдагч:*

*Н.Мөнхзул, ДХИС-ийн Эрх зүй,  
нийгмийн ухааны сургуулийн  
Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн  
эрхлэгч, доктор, дэд  
профессор, цагдаагийн дэд  
хурандаа*

## **ҮНДСЭН ХУУЛЫТ ЁСНЫ ТӨЛӨВШИЛД ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО НӨЛӨӨЛӨХ НЬ (Монгол Улсын жишээн дээр)**

## ҮНДСЭН ХУУЛЫТ ЁСНЫ ТӨЛӨВШИЛД ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦОО НӨЛӨӨЛӨХ НЬ (Монгол Улсын жишээн дээр)

### Хураангуй

Үндсэн хуульт ёсны төлөвшил гэсэн ойлголтыг улс орнуудын засаглалын хэлбэр, хөгжлийн түвшин, эдийн засгийн чадавх, иргэдийн эрх зүйн ухамсар зэрэг хүчин зүйлээс хамаарч улс төрийн, философийн, эрх зүй, нийгмийн, ёс зүйн хандлагаар тодорхойлдог боловч нийтлэгээрээ дараах агуулгаар илэрнэ.

Үндсэн хуульт ёсны төлөвшлийг засаг төрийн үйл ажиллагаа хууль ёсны байх явдлаар илрэх байдал; төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг этгээд нь хуулийн өмнө хариуцлага хүлээдэг байдал; эрх мэдэлтэн албан тушаалтан хэн байхаас үл хамааран хүний эрх эрх чөлөөг хүндэтгэн үздэг байдал; эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, төрийн эрх мэдэлтэндурзоргоор аашлахаас сэргийлэн төрийн институцийн эрх мэдлийг хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг тэгш хуваарилсан байдал; төр засгаас бодлого боловсруулах, хууль тогтоох, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ сонгогчдын өмнө хариуцлага хүлээдэг байдал; үндсэн хууль нь төрд эрх олгохын сацуу төрийн эрхийг хязгаарладаг байдал; үндсэн хуулийн нийгмийн ёс зүй, үнэт зүйлийг хамгаалах байдал гэсэн агуулгаар тодорхойлдог байна.

Эдгээрээс хариуцлагын тогтолцооны хамаарлыг онолын үндэслэлтэйгээр таамаглал дэвшүүлэн судалж, үр дүнг танилцуулах нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн түвшинг үнэлэх, хэрэгжилт, үр нөлөөг дээшлүүлэх арга замыг тодорхойлох, төрийн бодлогыг уг асуудалд хандуулахад нөлөөлөх ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

### Abstract

The concept of constitutional maturity is defined by political, philosophical, legal, social and ethical approaches depending on factors such as the structure of governance, level of development, economic potential, and legal awareness of citizens, but it is generally expressed in the following context.

The strengthening of constitutionality is determined by the legality of government activities; state officials are responsible before the law; respect for human rights and freedoms, regardless of who the officials are; equal distribution of legislative, executive, and judicial powers of state institutions to prevent abuse of power and arbitrary behavior by state officials; the government's accountability to the electorate in the implementation of its policy-making, law-making, implementation, and monitoring functions; While the Constitution gives rights to the state, it limits the state's power; the Constitutional protection of social ethics and values.

From these, it is considered important to research the relationship of responsibility





system based on theory and present the results to evaluate the level of implementation of the Constitution of Mongolia, and determining ways to improve its implementation and effectiveness, and focus the government policy on the issue.

**Түлхүүр үг:** Үндсэн хуульт ёсны төлөвшил, хариуцлагын тогтолцоо, хамаарал, эрүүгийн хариуцлага, эгүүлэн татах, огцруулах зохицуулалт, сахилгын шийтгэл, ёс зүйн хариуцлага

**Keywords:** Constitutional maturity, system of responsibility, dependence, criminal liability, recall and dismissal regulation, misconduct, ethical liability

### Онолын үндэслэл

Орчин үеийн үндсэн хуульт ёсны үзэл санааны эцэг гэгддэг Никколо Макиавелли (Niccolo Machiavelli)-гийн үзсэнээр<sup>1</sup> төр засгийн газар шударга ёс, нийтийн сайн сайхны төлөө тогтвортой хууль тогтоомжоор дамжуулан үйлчилснээр үндсэн хуулийн хяналт болон тэнцвэрт байдлыг бий болгоно хэмээсэн нь үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд хууль тогтвортой байх шалгуур чухлыг тэмдэглэжээ.

Ф.А.Хайек “дурын засгийн газар гэж хуулиар хязгаарлагдахгүй улс төрийн засаглалыг ойлгох ба энэ нь бүх хэлбэрээрээ эрх чөлөөнд аюул учруулдаг”<sup>2</sup>,

Дайси<sup>3</sup> “хууль дээдлэх ёс”-ыг шүүхээс хууль зөрчсөн гэм буруутай нь тогтоогдохоос өмнө хэнд ч бие махбодын хувьд болон эд материалын хохирол учруулж, шийтгэж болохгүй; бүх хүмүүс хуулийн өмнө эрх тэгш, хэн ч хуулиас гадуур байх ёсгүй, ... *төрийн өндөр албан тушаалтан ч жирийн иргэний нэгэн адил хуулийг дагаж*

*мөрдөх үүрэгтэй*; хувь хүний эрх, эрх чөлөөг халдлагаас сэргийлэхэд шүүх үндсэн үүрэг гүйцэтгэнэ гэсэн агуулгаар тайлбарласан байна.

Дээрхээс харахад үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй зарим албан тушаалтнуудын эрх мэдэл үндсэн хуулиар хязгаарлагдахаас гадна, тэрхүү хязгаарлалт зөрчигдвөл хуулийн хариуцлага хүлээх нь гарцаагүй гэдэг нь хүлээн зөвшөөрөгдөж байна.

### Судалгааны үр дүн

Монгол Улсад эрх зүйт төрийг төлөвшүүлэх үйл явц тасралтгүй үргэлжилж байгаа энэ цаг үед үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлөх хүчин зүйлийн судалгааг таамаглал дэвшүүлэн чанарын судалгааны асуулгаар 270 гаруй хүнээс санал асуулга авсан. Тус чанарын асуулгын судалгааны дүнг Smart PLS 3.0 программаар нэгтгэж, хамаарлыг нь шинжилсэн.

<sup>1</sup>Mortimer N.S. Sellers, University of Baltimore School of Law. “Niccolò Machiavelli: Father of Modern Constitutionalism”. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл [https://scholarworks.law.ubalt.edu/all\\_fac/1041/](https://scholarworks.law.ubalt.edu/all_fac/1041/)

<sup>2</sup>F.A.Hayek. “The Constitution of Liberty”.

## Хүснэгт 1. Санал асуулгад оролцогсдын мэдээлэл.

Үндсэн мэдээлэл	Хувилбар	Тоо	Хувь
Хүйс	Эр	25	24,2%
	Эм	74	75,7%
Нас	19-25	91	91,9%
	26-40	8	8,08%
Боловсролын зэрэг	Бүрэн дунд	58	58,5%
	Бакалавр	32	32,3%
	Магистр	8	8,08%
	Доктор	1	1,0%
Мэргэжил	Оюутан	2	2,0%
	Эрх зүйч	61	61,6%
	Бусад	36	36,3%
Ажлын байрны харьяалал	Төрийн байгууллага	33	33,3%
	Бусад	52	52,5%
	Ажилгүй	14	14,1%
Улсад ажилласан жил	10-аас дээш жил	9	9,0%
	6-9 жил	3	3,0%
	0-5 жил	87	87,8%

Үндсэн хуульт ёсны төлөвшил ба хариуцлагын тогтолцооны хамаарлыг тодорхойлохын тулд олон нийтийн мэдээлэл ил тод, тогтвортой байдал, эрх зүйн ухамсар, нийгмийн ёс зүй, төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдал гэсэн хувьсагчдын нөлөөллийг таамаглал дэвшүүлж шалгасан.

Мөн хариуцлагын тогтолцоо хувьсагчийг тодорхойлох асуултыг:

- Улсын Их Хурлын гишүүний хариуцлага хүлээх байдал;

- Улсын Их Хурлын даргын хариуцлага хүлээх байдал;
- Ерөнхийлөгчийн хариуцлага хүлээх байдал;
- Ерөнхий сайдын хариуцлага хүлээх байдал;
- Засгийн газрын гишүүний хариуцлага хүлээх байдал;
- Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн хариуцлага хүлээх байдал;
- Улсын ерөнхий прокурорын хариуцлага хүлээх байдал гэсэн асуултын хүрээнд тодорхойлж, хамаарлыг шалгасан.

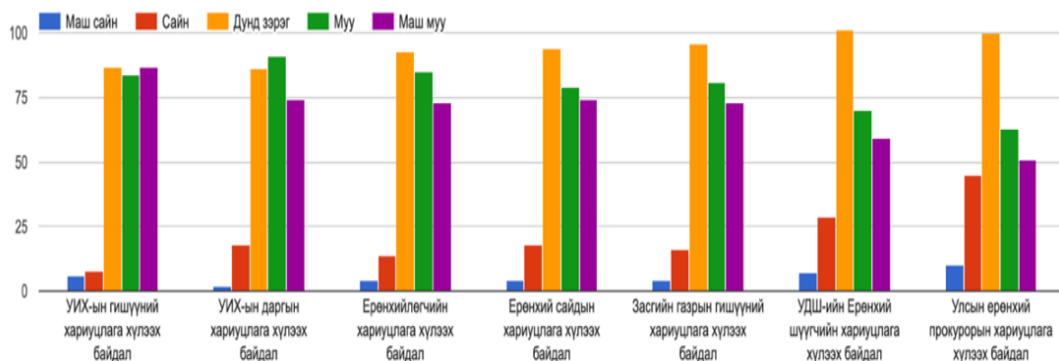


Санал асуулгын үр дүнгээс харвал:

- Улсын Их Хурлын гишүүний хариуцлага хүлээх байдлыг харуулбал: маш сайн 6, сайн 8, дунд зэрэг 87, муу 84, маш муу 87;
- Улсын Их Хурлын даргын хариуцлага хүлээх байдал: маш сайн 2, сайн 18, дунд зэрэг 86, муу 91, маш муу 74;
- Ерөнхийлөгчийн хариуцлага хүлээх байдал: маш сайн 4, сайн 14, дунд зэрэг 93, муу 85, маш муу 73;
- Ерөнхий сайдын хариуцлага хүлээх байдал: маш сайн 4, сайн 18, дунд зэрэг 94, муу 79, маш муу 74;
- Засгийн газрын гишүүний хариуцлага хүлээх байдал: маш сайн 4, сайн 16, дунд зэрэг 96, муу 81;
- Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгчийн хариуцлага хүлээх байдал: маш сайн 7, сайн 29, дунд зэрэг 101, муу 70, маш муу 59;
- Улсын ерөнхий прокурорын хариуцлага хүлээх байдал: маш сайн 10, сайн 45, Дунд зэрэг 100, муу 63, маш муу 51 гэсэн үнэлгээг тус тус өгчээ.

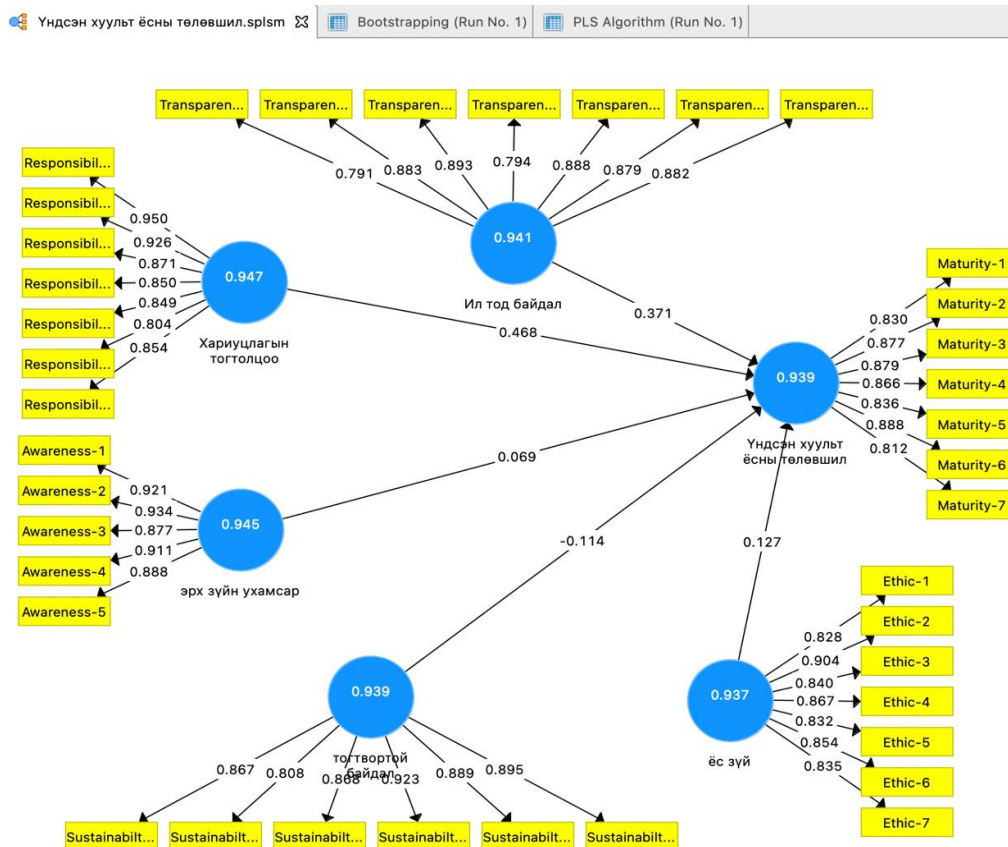
Зураг 1. Судалгааны үр дүнгийн график.

Хариуцлагын тогтолцоо



Чанарын судалгааны аргаар авсан санал асуулгын дүнг Smart PLS-3.0 программаар хамаарлын шинжилгээг хийж үзэхэд:

## Зураг 2. Хамаарлын шинжилгээний ерөнхий зураглал.



## Хүснэгт 2. Бүтцийн шинжилгээний статистик.

Хувьсагч	Код	Хүчин зүйлийн шинжилгээ	Дотоод зохицол <i>Cronbach's Alpha</i>	Найдвартай байдал <i>Composite reliability</i>	Хазайлтын дундаж <i>Average variance extracted</i>
Хариуцлагын тогтолцоо	ХТ-1	0.950	0.947	0.957	0.762
	ХТ -2	0.926			
	ХТ -3	0.871			
	ХТ -4	0.850			
	ХТ -5	0.849			
	ХТ-6	0.804			
	ХТ-7	0.854			



Олон нийтийн мэдээлэл, ил тод, тогтвортой байдал	Онм-1	0.791	0.941	0.952	0.739
	Онм -2	0.883			
	Онм -3	0.893			
	Онм -4	0.791			
	Онм -5	0.888			
	Онм-6	0.879			
	Онм-7	0.882			
Эрх зүйн ухамсар	Эу-1	0.921	0.945	0.958	0.821
	Эу-2	0.934			
	Эу-3	0.877			
	Эу-4	0.911			
	Эу-5	0.888			
Ёс зүй	Ёз-1	0.828	0.937	0.949	0.726
	Ёз-2	0.904			
	Ёз-3	0.840			
	Ёз-4	0.867			
	Ёз-5	0.832			
	Ёз-6	0.854			
	Ёз-7	0.835			
Төрийн албаны мэргэшсэн, тогтвортой байдал	Та-1	0.867	0.939	0.952	0.767
	Та-2	0.808			
	Та-3	0.868			
	Та-4	0.889			
	Та-5	0.895			

Бүтцийн шинжилгээний хүснэгтээс харвал хувьсагч бүрийн “Кронбахын альфа” коэффициент ба найдвартай байдлын шинжилгээ нь хүчинтэй<sup>4</sup> буюу <sup>4</sup>Brunner, M. & Süß, H. (2005). Analyzing the Reliability of Multidimensional Measures: An Example from Intelligence Research. Retrieved May 16, 2019 from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.856.4612&rep=rep1&type=pdf> Fornell, C. & Larcker, D. (1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and

0.7 гэсэн үзүүлэлтээс дээш гарсан тул хувьсагч бүрийн асуултууд нь дотоод нийцэлтэй буюу дээрх чанарын асуултуудыг судалгаанд ашиглах боломжтой гэсэн хариу гарсан.

Measurement Error. Journal of Marketing Research Vol. 18, No. 1 (Feb), pp. 39-50.

### Хүснэгт 3. Үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлөх хүчин зүйлийн замын шинжилгээний статистик үзүүлэлт.

Таамаглал	Стандарт хазайлт	T-статистик	П-үнэлгээ P-value	Дүн
T-1. Хариуцлагын тогтолцоо нь үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлдөг	0.085	5.513	0.000	батлагдсан
T-2. Олон нийтийн мэдээлэл, ил тод, тогтвортой байдал нь үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд эерэг нөлөөтэй	0.138	2.680	0.008	батлагдсан
T-3. Эрх зүйн ухамсрын түвшин үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлнө.	0.127	0.542	0.588	батлагдаагүй
T-4. Ёс зүй нь үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлнө.	0.105	1.208	0.228	батлагдаагүй
T-5 Төрийн албаны мэргэшсэн тогтвортой байдал нь үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлдөг.	0.112	1.017	0.310	батлагдаагүй

Тэг таамаглал үнэн гэж үзвэл р-утга нь ажиглагдсан үр дүнг олж авах магадлалыг хэмждэг. р-утга бага байх тусам ажиглагдсан ялгааны статистикийн ач холбогдол өндөр байна. р-утга 0.05 ба түүнээс доош байвал ерөнхийдөө статистикийн ач холбогдолтой гэж үздэг.<sup>5</sup> Тиймээс таамаглал 1 батлагдсан гэж үзлээ.

Өөрөөр хэлбэл хариуцлагын тогтолцоо тэр дундаа засгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг албан тушаалтнуудын хариуцлага хүлээх байдал үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлдөг гэдэг нь судалгаагаар батлагдлаа.

Тиймээс Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, дэд, дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн,

<sup>5</sup> <https://www.investopedia.com/terms/p-p-value.asp#:~:text=A%20p%2Dvalue%20measures%20the,is%20generally%20considered%20statistically%20significant.>

Улсын Дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор гэсэн албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах, үнэлэх, боловсронгуй болгох үйл ажиллагааг тасралтгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

#### **Хариуцлагын тогтолцооны эрх зүйн зохицуулалтыг судлах нь**

Монгол Улсын “Алсын хараа-2050” урт хугацааны хөгжлийн бодлогын<sup>6</sup> баримт бичигт Улсын Их Хурал, Засгийн газар, шүүхийн чадавхыг бэхжүүлж ухаалаг засаглалыг төлөвшүүлэх, төрийн албанд ёс зүй, сахилга хариуцлагыг бэхжүүлж, чадварлаг, ёс зүйтэй төрийн албыг төлөвшүүлэх зорилгыг тодорхойлсон нь эрх бүхий

<sup>6</sup> Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=211057&showType=1>



албан тушаалтнуудын хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх улмаар үндсэн хуульт ёсыг төлөвшүүлэх бодлогын илрэл юм.

Дээрх албан тушаалтнуудын хууль бус үйлдэлд нь энгийн хяналтаас эхлээд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх, албан тушаалаас нь огцруулах хүртэл арга хэмжээ тооцох зохицуулалтыг “*бүрэн эрхийн тодорхой хугацаагаар*” сонгогдон ажилладаг онцлогтой уялдуулан тогтоосон байна.

**1. Улс төрийн хариуцлага.** Үндсэн хуулийн<sup>7</sup> 35 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт Ерөнхийлөгч тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль, Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг зөрчвөл Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг үндэслэн Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж чуулганд оролцсон нийт гишүүний дийлэнх олонхын саналаар огцруулна гэж заасан.

Харин Улсын Их Хурлын даргын тухайд Үндсэн хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт Улсын Их Хурлын дарга, дэд даргын бүрэн эрхийн хугацаа дөрвөн жил байх бөгөөд хуульд заасан үндэслэлээр хугацаанаас нь өмнө чөлөөлж, огцруулж болно гээд Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд УИХ-ын даргыг огцруулах зохицуулалтыг тусгасан.

- Үндсэн хуулийн цэц Улсын Их Хурлын даргыг огцруулах үндэслэлтэй гэсэн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрсөн

- Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонх Улсын Их Хурлын даргыг

<sup>7</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367>

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль. 1993. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=338>

огцруулах үндэслэл бүхий санал гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрсөн бол Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж, нууц санал хураалтаар, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэнэ.

УИХ-ын гишүүний хувьд Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхдээ өргөсөн тангаргаасаа няцаж Үндсэн хууль зөрчсөн бол түүнийг Улсын Их Хурлын гишүүнээс эгүүлэн татах үндэслэл болох бөгөөд Үндсэн хуулийн цэц эгүүлэн татах үндэслэлтэй гэсэн дүгнэлт гаргасныг Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрсөн; гишүүн гэмт хэрэг үйлдсэн болох нь шүүхийн хүчин төгөлдөр шийтгэх тогтоолоор тогтоогдсон бол Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэхээр заасан.

Улсын Их Хурлын гишүүн гэмт хэрэгт холбогдож бүрэн эрхийг нь түдгэлзүүлэх эсэх тухайд 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; гишүүнд холбогдуулан эрүүгийн хэрэг үүсгэсэн бөгөөд Улсын ерөнхий прокурор түүний бүрэн эрхийг түдгэлзүүлэх тухай саналыг Улсын Их Хуралд оруулсан бол Улсын Их Хурлын гишүүний халдашгүй байдлын дэд хороо, Хууль зүйн байнгын хороо, Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны санал, дүгнэлтийг үндэслэн нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэж,

Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны саналаар нууцаар санал хурааж, хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэрлэхээр<sup>8</sup> заасан.

Ерөнхий сайдын бүрэн эрхийг хугацаанаас өмнө дуусгавар болгох зохицуулалтын тухайд Үндсэн хуулийн 43 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгээр Улсын Их Хурлын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүй нь Ерөнхий сайдыг огцруулах саналыг албан ёсоор тавивал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор шийдвэрлэнэ. Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонх уг саналыг дэмжсэн бол Ерөнхий сайдыг огцруулах тухай Улсын Их Хурлын тогтоол баталсанд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно; 44 дүгээр зүйлд Ерөнхий сайд улсын төсвийн болон бодлогын тодорхой асуудлаар өөрт нь итгэл хүлээлгэх тогтоолын төслийг оруулбал Улсын Их Хурал гурав хоногийн дараа хэлэлцэж эхлэн арав хоногийн дотор Улсын Их Хурлын нийт гишүүний олонхын саналаар шийдвэрлэнэ; Улсын Их Хурал тогтоолыг баталсан бол Ерөнхий сайдад итгэл үзүүлж, тухайн асуудлыг дэмжсэнд тооцно. Тогтоолыг батлаагүй бол Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцож, шинэ Ерөнхий сайдыг гуч хоногийн дотор томилно гэж заасан. Ерөнхий сайд огцорсон тохиолдолд Засгийн газар бүрэн бүрэлдэхүүнээр огцордог зохицуулалттай. Харин Улсын Их Хурлын чуулганы дэгийн тухай хуулиар Ерөнхий сайд Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн, эсхүл Ерөнхий сайдыг огцруулах үндэслэлтэй гэж Цэц дүгнэлт гаргасан бол Цэцийн дүгнэлт хэлэлцэх

журмын дагуу хэлэлцэн шийдвэрлэхээр заасан байна.

Дүгнэн үзвэл Ерөнхийлөгчийг Цэцийн дүгнэлтээр Улсын Их Хурал огцруулахаар, Улсын Их Хурлын даргыг Цэцийн дүгнэлт, Улсын Их Хурлын гишүүдийн олонхын саналаар тус тус огцруулахаар, Ерөнхий сайдыг Улсын Их Хурлын гишүүдийн санал, Цэцийн дүгнэлтээр тус тус огцруулахаар, Улсын Их Хурлын гишүүнийг Цэцийн дүгнэлт, шүүхийн шийтгэх тогтоолоор тус тус эгүүлэн татах зохицуулалттай байна.

Харин Улсын Их Хурлын дэд даргыг огцруулах асуудлыг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Мөн ард түмнээс сонгогддог эдгээр албан тушаалтнуудад сонгогчдын зүгээс эгүүлэн татах хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна. Иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргах замаар хяналт хэрэгжүүлэх боломжтой боловч хариуцлага тооцох эрх нь Улсын Их Хуралд хадгалагдаж байна.

**2. Эрүүгийн хариуцлага.** Монгол Улсын Эрүүгийн хууль болон Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар зохицуулах бөгөөд шинэчлэн найруулсан Эрүүгийн хуулиар<sup>9</sup> нийт зуу гаруй гэмт хэргийн субъектээр төрийн албан хаагч байхаар хуульчилж өгсөн байна. Эдгээрээс Эрүүгийн хуулийн Хорин хоёрдугаар бүлэгт 11 төрлийн авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг хуульчилсан байдаг. Мөн “Улс төрд нөлөө бүхий этгээд” гэсэн ойлголтыг тодорхойлж, түүнд *Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын*

<sup>8</sup> Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль. 2020. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=15441>

<sup>9</sup> Эрүүгийн хууль (шинэчилсэн найруулга). Төрийн мэдээлэл. УБ., 2016. №7





гишүүн, Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, дэд сайд, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын дээд шүүхийн шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор, Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын дарга, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын дарга, яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга, Засгийн газрын агентлагийн дарга гэсэн албан тушаалтныг хамааруулахаар заасан.

Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 12 дугаар тогтоолоор баталсан “Монгол Улсын хууль тогтоомжийг 2024 он хүртэл боловсронгуй болгох үндсэн чиглэл”-д Эрүүгийн хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 106 дугаар тогтоолоор баталсан “Шинэ сэргэлтийн бодлого”-ын Зургаа дахь хэсгийн “Төрийн бүтээмжийн сэргэлт”-ийн 6.5-д “Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт оногдуулах ялын бодлогыг чангатгана.” гэж зорилт, арга хэмжээ тус тус тусгагдсан. Дээрх бодлого болон судалгаанд<sup>10</sup> үндэслэн төрийн зарим албан тушаалтны хариуцлагыг дээшлүүлэх хүрээнд Эрүүгийн хуульд дараах шинэчлэл хийсэн.

- Хуулиар халдашгүй байдлыг баталгаажуулсан албан тушаалтан гэмт хэрэгт холбогдож бүрэн эрхийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан түдгэлзүүлэхээс татгалзсаны улмаас

<sup>10</sup> Монгол Улс авлигын индексийн дүнгээр 2015 онд 39 оноо авч 72 дугаар байр, 2016 онд 38 оноо авч 87 дугаар байр, 2017 онд 36 оноо авч 103 дугаар байр, 2018 онд 37 оноо авч 93 дугаар байр, 2019 онд 35 оноо авч 106 дугаар байр, 2020 онд 35 оноо авч 111 дүгээр байр, 2021 онд 35 оноо авч 110 дугаар байрт эрэмблэгдсэн үзүүлэлттэй байна. Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2022

эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулах боломжгүй нөхцөл байдал бий болсон тохиолдолд гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг зогсоох;

- Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан тохиолдолд эрх хасах ялыг нийтийн албаны удирдах албан тушаалд ажиллахыг бүх насаар нь хасах, өршөөл, уучлал үзүүлэхгүй байх гэмт хэрэгт авлигын гэмт хэргийг хамааруулах;

- Энэ бүлгийн гэмт хэрэгт оногдуулах санкцын торгох ялыг нэмэгдүүлэх, зарим гэмт хэргийн үндсэн болон хүндрүүлэх бүрэлдэхүүнээс торгох ялыг хасах, хорих ялыг нэмэгдүүлэх, үүнтэй уялдуулан нийтийн албанд ажиллах эрх хасах ялыг 2-8 жилийн хугацаагаар, эсхүл нийтийн албанд ажиллах эрхийг бүх насаар нь хасах;

- Гэмт хэрэг үйлдэж олсон хөрөнгө, орлогыг гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан эсэхээс үл хамааран хурааж улсын орлого болгох<sup>11</sup> зэрэг зарчмын өөрчлөлтийг хийсэн.

**Ингэснээр халдашгүй бүрэн эрхээр “халхавчлан” хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан үндэслэлээр эрүүгийн хариуцлага хүлээдэггүй, эрүүгийн хариуцлага гарцаагүй байх, шударга ёсны зарчмыг гажуудуулдаг байдлыг халах,** гэмт хэрэгт оногдуулах ялын бодлогыг чангатгаснаар эрүүгийн хариуцлагын үр нөлөө дээшилнэ.

*Сахилгын хариуцлага нь хууль зүйн хариуцлагын нэг төрөл бөгөөд хөдөлмөрийн сахилгаас гадна албаны чиг үүргийн онцлогтой уялдуулан*

<sup>11</sup> Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн танилцуулга. 2022

хууль, тэдгээрт нийцүүлэн гаргасан дүрмээр тогтоогдсон эрх бүхий албан тушаалтнуудаас хүлээлгэх хууль зүйн албадлага байна.

Төрийн албаны тухай хуульд<sup>12</sup> Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн нийтлэг үүрэг, эрх, хориглох зүйл, сахилгын шийтгэл гэсэн зохицуулалтаас “жинхэнэ” гэснийг хасаж бүх төрийн албан хаагчдад уг зохицуулалт хамаарахаар заасан нь сахилга, хариуцлагыг дээшлүүлэх төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх нэг алхам болсон байна. Өөрөөр хэлбэл төрийн улс төрийн, тусгай, захиргааны, үйлчилгээний бүх албан хаагчдад үйлчлэхээр зохицуулалт оруулсан нь төрийн албаны харилцаанд зохицуулалт “дутагдсан” үед хэрэглэж болох дэвшилтэт зохицуулалт болсон байна.

УДШ-ийн Ерөнхий шүүгчийн хувьд Шүүхийн тухай хуулийн<sup>13</sup> 50 дугаар зүйлээр нийтлэг байдлаар шүүгчид хориглох зүйлийг зааж, хаалттай сануулах; нээлттэй сануулах; цалингийн хэмжээг зургаа хүртэл сараар 20 хүртэл хувиар бууруулах; шүүгчийн бүрэн эрхийг гурван сар хүртэл хугацаагаар түдгэлзүүлж, сургалтад суухыг даалгах; огцруулах шийтгэлийн төрлийг тодорхойлж, ямар зөрчилд, ямар шийтгэл ногдуулахыг 2-3 сонгох хувилбартайгаар тогтоож, түүний үндэслэлийг сахилгын зөрчлийн шинж чанар, хэр хэмжээ, зөрчлийн хүнд, хөнгөн, үр дагавар, шүүгчийн хувийн зан байдал болон бусад нөхцөл байдалд тохирсон байхаар тогтоож өгсөн байна. Шүүгчид зөвхөн Шүүхийн тухай хуульд заасан үндэслэл, журмаар сахилгын шийтгэл ногдуулна. Тиймээс

<sup>12</sup> Төрийн албаны тухай хууль. 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13025>

<sup>13</sup> Шүүхийн тухай хууль. 2021. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16106892006021>

Төрийн албаны хуулийн холбогдох шийтгэлийн зохицуулалт үйлчлэхгүй.

Прокурорын тухай хуульд<sup>14</sup> прокурор хууль, байгууллагын дотоод журам, прокурорын мэргэжил, ёс зүйн дүрэм зөрчсөн, эсхүл хуульд заасан албан үүргээ биелүүлээгүй бол тухайн зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан сануулах; албан тушаалын цалингийн хэмжээг зургаан сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах; зэрэг дэв бууруулах; албан тушаал бууруулах; ажлаас халах шийтгэлийн аль нэгийг ногдуулахаар зааж, халахдаа Төрийн албаны хуульд заасан үндэслэлээр халах зохицуулалт оруулсан нь Төрийн албаны хууль, Прокурорын тухай хуулийн уялдааг хангасан зохицуулалт болсон байна.

*Ёс зүйн хариуцлага.* УИХ-ын тухай хуулиар Ёс зүй, сахилга хариуцлагын байнгын хороог байгуулж, гишүүний хориглох үйл ажиллагааг зааж, УИХ-ын гишүүний ёс зүйн дүрмийг<sup>15</sup> баталж мөрдөж байна. Уг дүрмээр ёс зүйн зөрчлийн шинж байдлыг харгалзан сануулга өгөх, уучлал гуйхыг үүрэг болгох, албан тушаалын цалингийн хэмжээг 6 сар хүртэл хугацаагаар 20 хүртэл хувиар бууруулах шийтгэл ногдуулахаар чуулганы дэг зөрчсөн тохиолдолд<sup>16</sup> сануулах, хуралдаанд үг хэлэх эрхийг хасах, хуралдааны танхимыг орхин гарахыг үүрэг болгох, хуралдаанд оролцох эрхийг хасах шийтгэл ногдуулахаар заасан байна.

<sup>14</sup> Прокурорын тухай хууль. 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12702>

<sup>15</sup> Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний ёс зүйн дүрэм. Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 105 дугаар тогтоолын хавсралт

<sup>16</sup> Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль. 2020. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=15412>



Харин Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнд сахилгын болон ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй байна.

## Олон улсын туршлага

Олон улсын туршлагыг судлах нь хөгжиж буй орнуудын хувьд хууль зүйн шинэчлэл хийх, дэлхийн улсуудын нийгэм, соёлд нэвтрэх, олон улсын түвшинд ойлголцоход тус дөхөм үзүүлдэг бөгөөд аль нэг улсын дотоодын эрх зүй дангаараа өгч чадахаас илүү баялаг зохицуулалт, арга замыг бий болгож тэдгээрээс сонгох боломж олгодог.

Дэлхийн дийлэнх орнууд төрийн албыг тогтворжуулах, түүний зардлыг бууруулж, үр ашиг, нөлөөг сайжруулах үүднээс төрийн албаны шинэтгэлийг төрийн бодлогын онцлох асуудал болгон авч үзсээр иржээ.<sup>17</sup> Үүний нийтлэг зорилго нь иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, төрийн үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх чадамж, *хариуцлагыг нэмэгдүүлэх*, мэргэшсэн, тогтвортой байх (мерит) зарчимд суурилсан, улс төрийн намаас хараат бус төрийн албыг байгуулах буюу бэхжүүлэх явдлаар илэрхийлэгддэг.

Эрх зүйн өөр өөр бүлийн зарим орнуудын төрийн албан хаагчийн хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалтыг судалж, өөрийн орны төрийн албаны өнөөгийн байдлыг харьцуулан үнэлэх, цаашилбал энэ хүрээнд эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох

<sup>17</sup> Ц.Даваадулам. Төрийн удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоо: Олон улсын туршлага. Хариуцлагатай төр: "Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс" форумд тавьсан илтгэл. УБ., 2008

зарим саналыг дэвшүүлэх боломжтой болно.

- АНУ-ын Үндсэн хуулийн<sup>18</sup> Нэгдүгээр зүйлийн 5 дахь хэсгийн 2 дахь заалтад Танхим хуралдааны дэгийг тогтоож, журам зөрчсөнийх нь төлөө гишүүнээ шийтгэж, мөн гуравны хоёрын саналаар бүрэлдэхүүнээсээ хасаж болно,

- Япон улсын Үндсэн хуулийн<sup>19</sup> 64 дүгээр зүйлд "Парламент нь гишүүнийг албан тушаалаас нь огцруулах асуудлыг шүүх зорилго бүхий импичментын шүүхийг хоёр танхимын гишүүдээс байгуулна",

- Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын Үндсэн хуулийн<sup>20</sup> 102-р зүйлд "Орон нутгийн элшатны Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлын төлөөлөгчдийг сонгож гаргасан нэгж ба сонгуулийн ард өөрийн сонгож гаргасан төлөөлөгчөө хуульд тогтоосон журам ёсоор буулгах эрхтэй" зэрэг онцлог зохицуулалт байна.

- Украин Улсын Шүүхийн тогтолцоо, шүүгчийн байгууллагын тухай хуулийн<sup>21</sup> 97-р зүйлд зааснаар сануулах, зэмлэл-нэг сарын хугацаанд шүүгчийн цалингийн нэмэгдэл авах эрх хасах, хатуу зэмлэл-гурван сарын турш шүүгчийн цалингийн нэмэгдэл авах эрхийг хасах; шүүгчийн цалингийн нэмэгдэл авах эрхийг хасаж, Украины Шүүгчдийн үндэсний сургуульд заавал давтан сургалтад хамрагдах; шүүх эрх мэдлийг түр хугацаагаар (нэгээс зургаан сар хүртэл) түдгэлзүүлэх; шүүгчийг доод шатны шүүхэд шилжүүлэх; шүүгчийг тангаргаа зөрчсөн үндэслэлээр огцруулах шийтгэл нийтлэг байдлаар хэрэгжихээр тусгасан байна.

<sup>18</sup> <https://constitution.congress.gov/browse/article-1/>

<sup>19</sup> [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html)

<sup>20</sup> <http://www.npc.gov.cn/constitution2019/201911/englishnpc/1f65146fb6104dd3a2793875d19b5b29.shtml>

<sup>21</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2015\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)004-e)

- Бүгд Найрамдах Хятад Улс (Тайвань) Шүүгчийн тухай хуулиар<sup>22</sup> шүүгчийн албан тушаалаас чөлөөлж, төрийн жинхэнэ албан хаагчаар дахин томилохыг хориглох; албан тушаалаас чөлөөлөх (ажиллаж байгаа албан тушаалаас чөлөөлөхөөс гадна нэг жилээс доошгүй таван жилээс илүүгүй хугацаагаар бүх томилгоог түдгэлзүүлнэ); шүүгчийн албан тушаалаас чөлөөлж, шүүгчээс бусад албан тушаалд шилжүүлэх; тэтгэвэр тэтгэмжийг хасах, эсвэл тэтгэвэрт гарах үеийн тэтгэмжийг хасах; тэтгэвэр тэтгэмжийг 10-20 хувиар бууруулах; торгууль (тухайн үеийн нэг сарын цалин, эсхүл алба хааж байх үеийн хамгийн сүүлд авсан цалингаас багагүй байна); зэмлэх шийтгэлийг нийтлэг байдлаар тусгасан байна.

- Бүгд Найрамдах Серби Улсын Улсын яллагчийн тухай хуулиар олон нийтийн зэмлэл, нэг жилээс илүүгүй хугацаагаар цалинг 50 хүртэл хувиар бууруулах, албан тушаал ахихыг гурван жилийн хугацаагаар хориглох шийтгэл ногдуулахыг нийтлэг байдлаар тогтоосон байх тул бүх шатны прокурорт үйлчлэхээр байна.

## Дүгнэлт, санал

Үндсэн хуульт ёсны төлөвшлийг засаг төрийн үйл ажиллагаа хууль ёсны байх явдлаар илрэх байдал; төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг этгээд нь хуулийн өмнө хариуцлага хүлээдэг байдал; төр засгаас бодлого боловсруулах, хууль тогтоох, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ сонгогчдын өмнө хариуцлага хүлээдэг байдал; Үндсэн хууль нь төрд эрх олгохын сацуу төрийн эрхийг хязгаарладаг байдал зэрэг агуулгаар тодорхойлдог байна.

<sup>22</sup> <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030243>

Тиймээс үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй зарим албан тушаалтнуудын эрх мэдэл Үндсэн хуулиар хязгаарлагдахаас гадна, тэрхүү хязгаарлалт зөрчигдвөл хуулийн хариуцлага хүлээх нь гарцаагүй гэдэг нь онолын хувьд хүлээн зөвшөөрөгдөж байна.

Мөн судалгааны үр дүнгээр хариуцлагын тогтолцоо тэр дундаа засаг төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг албан тушаалтнуудын хариуцлага хүлээх байдал үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлдөг гэдэг нь батлагдлаа.

Тиймээс Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын дарга, дэд, дарга, гишүүн, Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүн, Улсын дээд шүүхийн Ерөнхий шүүгч, Улсын ерөнхий прокурор гэсэн албан тушаалтанд хүлээлгэх хариуцлагын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах, үнэлэх, боловсронгуй болгох үйл ажиллагааг тасралтгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Манай улсын хувьд урт хугацааны бодлогын баримт бичиг болон салбарын хуулиудаар дээрх албан тушаалтнуудад улс төрийн, эрүүгийн, ёс зүйн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалтыг эрх зүйн шинэтгэлийн үйл явцын хүрээнд шинэчлэл хийсээр ирсэн. Тухайлбал, Эрүүгийн хуульд оруулсан шинэчлэл нь **халдашгүй бүрэн эрхээр “халхавчлан” хөөн хэлэлцэх хугацаа дууссан үндэслэлээр эрүүгийн хариуцлага хүлээдэггүй, эрүүгийн хариуцлага гарцаагүй байх, шударга ёсны зарчмыг гажуудуулдаг байдлыг халах,** гэмт хэрэгт оногдуулах ялын бодлогыг чангатгах бодлогыг баримталсан бол Төрийн албаны



хуульд оруулсан шинэчлэл нь төрийн албаны нийтлэг эрх, үүрэг, хориглох зүйл, сахилгын шийтгэл гэсэн зохицуулалтыг төрийн улс төрийн, тусгай, захиргааны, үйлчилгээний бүх албан хаагчид үйлчлэхээр өөрчилсөн нь төрийн албаны харилцаанд зохицуулалт “дутагдсан” үед хэрэглэж болох дэвшилтэт зохицуулалт болсон байна.

Цаашид хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх хүрээнд засгийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг албан тушаалтнуудын сахилга, хариуцлагын тухай бие даасан хууль батлан хэрэгжүүлэх, одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуулийг хэрэглэх замаар үндсэн хуульт ёсны төлөвшилд нөлөөлөх боломжтой.

## Эх сурвалж

- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нийтлэг асуудал-Хүний эрх, шүүх эрх мэдэл-Нутгийн удирдлага (2 дахь хэвлэл). УБ., 2017 он
- Mortimer N.S. Sellers, University of Baltimore School of Law. “Niccolò Machiavelli: Father of Modern Constitutionalism”. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл [https://scholarworks.law.ubalt.edu/all\\_fac/1041/](https://scholarworks.law.ubalt.edu/all_fac/1041/)
- Noel B.Reynolds, Brigham Young University. “Constitutionalism and the Rule of Law”. 1986 <https://scholarsarchive.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2470&context=facpub>
- F.A.Hayek. “The Constitution of Liberty”. <https://iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/Hayek%27s%20Constitution%20of%20Liberty.pdf>
- Rogers M.Smith, Chicago-Kent Review. “Constitutionalism and the Rule of Law: Considering the Case for Antecedents”. 2012. <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3933&context=cklawreview>
- Brunner, M. & Süß, H. (2005). Analyzing the Reliability of Multidimensional Measures: An Example from Intelligence Research. Retrieved May 16, 2019 from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.856.4612&rep=rep1&type=pdf>
- Fornell, C. & Larcker, D. (1981). Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. Journal of Marketing Research Vol. 18, No. 1 (Feb), pp. 39-50. <https://www.investopedia.com/terms/p/p-value.asp#:~:text=A%20p%2Dvalue%20measures%20the,is%20generally%20considered%20statistically%20significant.>
- Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал. 2022
- Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн танилцуулга. 2022

## Хууль, тогтоомж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=367>
- Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт. “Алсын хараа-2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=211057&showType=1>
- Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль. 1993. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=338>
- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль. 2020. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=15441>
- Эрүүгийн хууль (шинэчилсэн найруулга). Төрийн мэдээлэл. УБ., 2016. №7
- Төрийн албаны тухай хууль. 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=13025>
- Шүүхийн тухай хууль. 2021. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16106892006021>
- Прокурорын тухай хууль. 2017. <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12702>
- Монгол Улсын Их Хурлын гишүүний ёс зүйн дүрэм. Монгол Улсын Их Хурлын 2021 оны 105 дугаар тогтоолын хавсралт



- Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль. 2020.  
<https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=15412>

#### **Цахим эх сурвалж**

- <https://constitution.congress.gov/browse/article-1/>
- [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html)
- <http://www.npc.gov.cn/englishnpcconstitution2019/201911/1f65146fb6104dd3a2793875d19b5b29.shtml>
- [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2015\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)004-e)
- <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030243>

# 2



*Илтгэгч:*

*Б.Ариунзаяа, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Олон улсын эрх зүйн ангийн V түвшний оюутан*

*Удирдагч:*

*Э.Байгал, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш, доктор, дэд профессор*

## **ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙГ МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД НИЙЦҮҮЛЭН ТОГТВОРЖУУЛАХ АСУУДАЛ, ТҮҮНИЙ УЧИР ХОЛБОГДОЛ**



## ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙГ МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД НИЙЦҮҮЛЭН ТОГТВОРЖУУЛАХ АСУУДАЛ, ТҮҮНИЙ УЧИР ХОЛБОГДОЛ

### Хураангуй

“Алсын Хараа–2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогоор тогтоосон “Макро эдийн засгийн тогтвортой орчныг бүрдүүлэх” зорилтын нэг хүрэх үр дүн нь гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих нөхцөл бүрдүүлэх юм. Гэтэл 1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 64 заалтад нийт 110 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт орсон бол 2013 оны Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 27 заалтад 40 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт ороод байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын бодлогыг тодорхойлж буй гол хуульд олон удаа нэмэлт өөрчлөлт орж, тогтворгүй байдал үүсгэснээр гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг “татах” бус “түлхэх” хүчин зүйл болж байна. Монгол Улс Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиа тогтворжуулахаар оролдсон ч Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцэхгүй агуулгаар тусгасан тул Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтээр хүчингүй болсонд тооцсон.

Тогтворжуулах заалт нь эрсдэлийг зөөлрүүлэх арга хэрэгсэл болохын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ашиг сонирхолд, гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах эрх зүйн арга хэрэгсэл болохын хувьд хүлээн авагч улсын ашиг сонирхолд нийцдэг. Иймд гадаадын хөрөнгө оруулалтад нээлттэй, хөгжиж буй улсууд гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуулиа тогтворжуулж, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг дэмжих эрх зүйн арга хэрэгсэл болгон ашиглаж байна. Энэхүү илтгэлээр цаашид Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг тогтворжуулах хэрэгтэй эсэх, тогтворжуулах заалтын аль төрлийг сонговол Монгол Улсын Үндсэн хуульд нийцэх вэ? гэдгийг судлан санал дэвшүүлэх болно. Мөн хөгжиж буй улсууд хөрөнгө оруулалтын хуулиа хэрхэн тогтворжуулж буйг харьцуулан судална. Тус илтгэлийг бичихэд хууль зүйн шинжлэх ухааны судалгааны үндсэн аргууд болох задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, харьцуулан судлах аргуудыг ашигласан.

### Abstract

One of the results of “Building a stable macroeconomic environment” established in “Vision - 2050”, the long-term development policy of Mongolia, is to create conditions to support foreign investment. However, 110 amendments were made to 64 clauses of the Law of Mongolia on Foreign Investment (1993), while 40 amendments were made to 27 clauses of the Law of Mongolia on Investment (2013). Many changes have been made to the main law establishing the foreign investment policy and created instability, which has become a factor of “repelling” rather than “attracting” foreign investors. Mongolia once tried to stabilize the Law of Mongolia on Investment, however, the Constitutional Court of Mongolia (Tsets) ruled that it was not in conformity with the Constitution of Mongolia and annulled the law.

The stabilization clause is in the interest of the foreign investor as a risk mitigation tool and in the host state’s interest as a legal tool to attract foreign investors. Hence,

developing countries that are open to foreign investment are stabilizing their foreign investment laws and using them as legal tools to support foreign investment. With this research paper, whether the Law of Mongolia on Investment should be stabilized in the future, and which type of stabilization clause would be in compliance with the Constitution of Mongolia? will be studied and suggestions will be made. It also compares how developing countries stabilize their investment laws. This research paper was written using analysis, summarization, and the comparative method.

**Түлхүүр үг:** гадаадын хөрөнгө оруулалт, тогтворжуулах заалт, үйлчлэхгүй байх заалт, эрсдэлийг зөөлрүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах

**Keywords:** foreign investment, stabilization clause, non-application clause, risk mitigation, and attracting foreign direct investment.

## Оршил

Гадаадын хөрөнгө оруулалтыг /Цаашид “ГХО” гэх/ хүлээн авагч улсын эрх зүйн орчин тогтвортой байх нь гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ашиг сонирхолд бүрнээ нийцдэг. Иймд анхлан хөрөнгө оруулалтын гэрээнд хүлээн авагч улсын эрх зүйн орчныг тогтворжуулах заалтыг тусгах болжээ. Тогтворжуулах заалт нь эдүгээ олон төрөлтэй болсон бөгөөд зөвхөн хөрөнгө оруулалтын гэрээнд бус хүлээн авагч улсын гадаадын хөрөнгө оруулалтын харилцааг зохицуулсан хуульд тусгагдах болсон. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын хууль нь хүлээн авагч улсын ГХО-ын талаар баримтлах бодлогын шууд илрэл болдог. Иймд гадаадын хөрөнгө оруулагч хүлээн авагч улсын хөрөнгө оруулалтын хуулийг тогтворжуулах ашиг сонирхолтой байдаг. Нөгөө талаас энэ нь хүлээн авагч улсын хувьд ГХО-ыг татах, дэмжих эрх зүйн арга хэрэгсэл болдог байна. Иймд гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуульд тухайн хуулийг тогтворжуулах заалт тусгах нь хүлээн авагч улс болон гадаадын хөрөнгө оруулагчийн аль алиных нь ашиг сонирхолд нийцдэг. Гэвч ямар төрлийн тогтворжуулах заалт хүлээн авагч улс болон гадаадын хөрөнгө оруулагчийн

ашиг сонирхлыг тэнцвэржүүлэх вэ? Тогтворжуулах заалтыг ямар агуулгаар, хэрхэн зохицуулснаар үндсэн хуульд бэхжүүлсэн парламентын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийг зөрчихгүй байх вэ? гэдэг асуудал тулгардаг байна.

## Онолын үзэл баримтлал

**Тогтворжуулах заалтын тухай.** Гэрээ байгуулагдсан өдрөөс эхлэн уг гэрээнд үйлчлэх хуулийг царцааж, хуульд орсон дараагийн ямар ч өөрчлөлт гэрээнд үйлчлэхгүй байх заалтыг ерөнхийд нь тогтворжуулах заалт<sup>23</sup> гэж тодорхойлдог. Тогтворжуулах заалтын гол зорилго нь хүлээн авагч улсын хууль тогтоомжид орох ирээдүйн аливаа өөрчлөлт гэрээний нөхцөлүүдийг өөрчлөхгүй байх явдлыг баталгаажуулах юм.<sup>24</sup> Гэвч орчин үед тогтворжуулах заалтад төрөл бүрийн хязгаарлалтууд тогтоодог болсон. Хөрөнгө оруулалтын маргааныг шийдвэрлэх олон улсын

<sup>23</sup> Jola Gjuzi, *Stabilization Clauses in International Investment Law: A Sustainable Development Approach*, Springer, 2018. p.11. ('Jola Gjuzi') <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-97232-9> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>24</sup> M.Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge University Press, 3rd Edn, 2015. p.281. ('Sornarajah')



төв (ICSID) 'Total v. Argentina'-ийн хэргийг шийдвэрлэхдээ тогтворжуулах заалтыг 'гадаадын хөрөнгө оруулагч болон хүлээн авагч улсын хооронд байгуулагдсан гэрээнд тусгагдаж, тодорхой цаг хугацаанаас эхлэн хүлээн авагч улсын тодорхой эрх зүйн орчныг царцаах үйлчлэл бүхий заалт'<sup>25</sup> гэж тайлбарлажээ. Хүлээн авагч улс бүрэн эрхийнхээ дагуу өөрийн нутаг дэвсгэр дээр байгаа ямар ч хөрөнгийн эрх болон гэрээний эрхэд нөлөөлөх боломжтой. Харин тогтворжуулах заалт нь улсын бүрэн эрхийг саармагжуулах арга хэрэгсэл болдог тул гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ашиг сонирхолд нийцдэг<sup>26</sup> байна. Тогтворжуулах заалтыг 'stabilization clause'<sup>27</sup>, 'stability clause'<sup>28</sup>, 'clause of non-interference'<sup>29</sup>, 'clause of legislative stability'<sup>30</sup>, 'choice-of-law clause'<sup>31</sup>, 'change-of-law clause'<sup>32</sup> гэх мэт янз бүрээр нэрлэдэг. Тогтворжуулах заалт анхлан дэлхийн нэг, хоёрдугаар дайны үед концессын гэрээнүүдэд

<sup>25</sup> Total S.A. v. The Argentine Republic, Decision on Liability, ICSID Case No. ARB/04/01 (27.12.2010) 101. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0868.pdf> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>26</sup> Somarajah, p.281.

<sup>27</sup> Amoco International Finance Corporation v. The Government of the Islamic Republic of Iran, Partial Award, 148. Amoco International Finance Corporation v. Iran, Partial Award (Award No. 310-56-3), 14 July 1987 (jsumundi.com) -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>28</sup> Jola Gjuzi, p.13.

<sup>29</sup> Geiger, Rainer (1974) The Unilateral Change of Economic Development Agreements. International & Comparative Law Quarterly 23(1), p. 73. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/abs/unilateral-change-of-economic-development-agreements/C408F487C4BCA6DABADDE28109A14D8C-aac> хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Dolzer, Rudolf, and Christoph Schreuer. 2008. Principles of International Investment Law. 1<sup>st</sup> Edn. Oxford, England: Oxford University Press. p.27. Somarajah, p.281.

<sup>32</sup> Černič, Jernej Letnar, (2010) Corporate human rights obligations under stabilization clauses. German Law Journal 11 (2). p.221.

тусгагддаг байжээ. Америкийн Нэгдсэн Улсын хөрөнгө оруулагчид Латин Америкийн улсуудад хөрөнгө оруулсан туршлага дээрээ үндэслэн хүлээн авагч улстай байгуулсан концессын гэрээнд уг заалтыг тусгаж эхэлсэн.<sup>33</sup> Харин сүүлийн 10 жилийн хугацаанд концессын гэрээнд тусгагдаж байсан тогтворжуулах заалт нь агуулгын хувьд өөрчлөгдсөөр<sup>34</sup> олон төрлүүдтэй болсоор байна. Эхэн үедээ тогтворжуулах заалт нь гэрээнд зохицуулагддаг байсан бол сүүлийн жилүүдэд улс орнууд тогтворжуулах баталгааг үндсэн хууль, хууль, журам, захиргааны актад тусгах болсон.<sup>35</sup> Тэр дундаа ГХО-ыг зохицуулж буй хуульд тус хуулийг бүхэлд нь эсхүл тодорхой зүйлүүдийг тогтворжуулах заалт орох болсон. Хөгжиж буй орнуудын хувьд хөрөнгө оруулалтын хууль хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, зохицуулах бодлогын гол хэрэгсэл болдог.<sup>36</sup>

Тогтворжуулах заалт нь **а) эрсдэлийг зөөлрүүлэх**<sup>37</sup> **б) гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах**<sup>38</sup> гэсэн үндсэн хоёр үндэслэл буюу зориулалттай. Эрсдэлийг зөөлрүүлэх хэрэгсэл болох шинж нь гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ашиг сонирхолд нийцдэг. Харин гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах хэрэгсэл болох талаасаа хүлээн авагч улсын ашиг сонирхолд тохирдог **байна.**

<sup>33</sup> Jola Gjuzi, p.14.

<sup>34</sup> Jola Gjuzi, p.17.

<sup>35</sup> Jola Gjuzi, p.34.

<sup>36</sup> UNCTAD, (2016) Investment Laws: A widespread tool for the promotion and regulation of foreign investment, Investment Policy Monitor. p.1. <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/155/investment-laws-a-widespread-tool-for-the-promotion-and-regulation-of-foreign-investment> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>37</sup> "A risk mitigation tool"

<sup>38</sup> "A Foreign Investment-Encouragement Tool"

**А.Эрсдэлийг зөөлрүүлэх** Байгалийн баялаг, эрчим хүч, дэд бүтэц зэрэг салбар дахь хөрөнгө оруулалт нь төслийг эхлүүлэхэд өндөр зардал шаардагдах, удаан хугацааны дараа ашгаа өгөх зэрэг хүчин зүйлсийн улмаас өндөр эрсдэлтэйд тооцогддог. Ийнхүү тус хөрөнгө оруулалт нь хүлээн авагч улсын зохицуулах эрх мэдлээс шууд хамааралтай<sup>39</sup> байгаа нь хөрөнгө оруулагчид маш өндөр эрсдэл болдог. Энэхүү эрсдэлийн эсрэг эрх зүйн орчин тогтвортой байх нь хөрөнгө оруулалтын төслийг санхүүжүүлэх, хөгжүүлэхэд чухал үр нөлөөтэй. Хэдийгээр гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуулиар гадаадын хөрөнгө оруулагчийг дэмжих, тэдгээрийн эрхийг хамгаалах стандартуудыг тогтоосон байж болох боловч хэдийд ч нэмэлт өөрчлөлт орох, хүчингүй болох эрсдэлтэй. Иймд гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуулийг тогтворжуулах нь хөрөнгө оруулагчийн эрсдэлийг зөөлрүүлэх ашиг сонирхолд нийцдэг.

### **Б.Гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах**

Хөгжиж буй улсууд тогтворжуулах заалтыг гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах хэрэгсэл<sup>40</sup> болгон ашиглах бөгөөд ГХО-ын эдийн засгийн давуу талыг олж авахад дэмжлэг үзүүлэх чиг үүргийг гүйцэтгэдэг.<sup>41</sup> Тогтворжуулах заалт нь хөрөнгө оруулагчийн бизнест сөргөөр нөлөөлж болох ирээдүйн

<sup>39</sup> Katja Gehne & Romula Brillo, Stabilization Clauses in International Investment law: Beyond Balancing and Fair and Equitable Treatment, NCCR working paper 2013/46. p.9. “*Katja Gehne*” <https://www.wti.org/research/publications/660/stabilization-clauses-in-international-investment-law-beyond-balancing-and-fair-and-equitable-treatment/> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>40</sup> Jola Gjuzi, p.31.

<sup>41</sup> Al Faruque, Abdullah. Validity and Efficacy of Stabilisation Clauses: Legal Protection vs. Functional Value. Journal of International Arbitration 23 (4): 317. pp.322-323.

хуулийн өөрчлөлтөөс хамгаалж,<sup>42</sup> урт хугацааны томоохон төслүүдэд хөрөнгө оруулалтын зардал ба ашгийн тэнцвэрийг хангахад тусалж,<sup>43</sup> өндөр төвшний баталгаа олгосноор<sup>44</sup> хөрөнгө оруулалтыг өдөөх, татах эрх зүйн арга болдог.

<sup>42</sup> Investment Policy Monitor. p.5. <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/155/investment-laws-a-widespread-tool-for-the-promotion-and-regulation-of-foreign-investment> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>43</sup> *Katja Gehne*, p.9.

<sup>44</sup> Shemberg, (2009) Stabilization Clauses and Human Rights, IFC/SRSG Research Paper. p.5. <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect-аас> хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.



## Хүснэгт 1. Тогтворжуулах заалтын төрлүүд

№	Төрөл	Дэд төрөл		
1.	Уламжлалт /сонгодог/ тогтворжуулах заалт  ( <i>Traditional/classic stabilization clause</i> )	Царцаах заалт  ( <i>freezing clause</i> )	Үйлчлэхгүй байх заалт  ( <i>non- application clause</i> )	Хийсвэр заалт  ( <i>intangibility clause</i> )
2.	Орчин үеийн тогтворжуулах заалт  ( <i>Current/modern stabilization clause</i> )	Эдийн тэнцвэрийн ( <i>economic clause</i> )	засгийн заалт ( <i>balance</i> )	Үүргийг хуваарилах заалт ( <i>allocation of burden clause</i> ) <sup>45</sup>
3.	Холимог тогтворжуулах заалт	Дээрх төрлүүдийн шинжийг өөр хооронд нь хольсон хувилбарууд		
4.	Далдлагдсан тогтворжуулах заалт	Хэрэглэх эрх зүйг сонгох заалт <sup>46</sup>		

Нэгдүгээрт, **царцаах заалт** нь хөрөнгө оруулалтын гэрээнд үйлчлэх хүлээн авагч улсын эрх зүйн үйлчлэлийг хөрөнгө оруулалт хийгдсэнээс хойших хугацаанд царцаадаг. Энэ төрөл нь хөрөнгө оруулалтын хуулийн бүх заалтыг гадаадын хөрөнгө оруулалт хийгдсэнээс хойш царцаах үйлчлэлтэй тул хөрөнгө оруулалтын хуульд өөрчлөлт оруулахыг хориглодог. Хоёрдугаарт, **үйлчлэхгүй байх заалт** нь царцаах заалттай адил эрх зүйн үйлчлэлтэй боловч техникийн хувьд ялгаатай бөгөөд илүү тохирсон хувилбар гэж үздэг. Тус заалтын дагуу хүлээн авагч улсын эрх зүй дэх ирээдүйн өөрчлөлт талуудын хооронд байгуулсан гэрээний нөхцөлийг өөрчлөхгүй. Царцаах заалтаас ялгаатай нь энэ төрлийн заалтыг хөрөнгө оруулалтын хуульд тусгаснаар хуульд өөрчлөлт оруулахыг хориглохгүй боловч тус өөрчлөлт нь

өмнө оруулсан хөрөнгө оруулалтад нөлөөлдөггүй байна. Улс орнууд үйлчлэхгүй байх заалтыг хөрөнгө оруулалтын хуульд тусгахдаа ихэвчлэн хугацааны хязгаарлалтыг тусгайлан заадаг. Тухайлбал: 10, 20 жилийн хугацаанд үйлчлэхгүй байх гэх мэт. Гуравдугаарт, **хийсвэр заалтын** дагуу талууд харилцан хүлээн зөвшөөрснөөс бусад тохиолдолд хүлээн авагч улсын хууль тогтоомжийн өөрчлөлт гэрээнд нөлөөлдөггүй байна.

**Эдийн засгийн тэнцвэрийн заалтын** дагуу хүлээн авагч улс хуулиа өөрчилбөл гадаадын хөрөнгө оруулагч нөхөх олговор авах эсхүл хэлэлцээрт өөрчлөлт оруулахыг шаардах эрхтэй болдог.<sup>47</sup> Харин **үүргийг хуваарилах заалтын** дагуу төрийн өмчит компани

<sup>45</sup> Jola Gjuzi, p.38-51.

<sup>46</sup> Jola Gjuzi, 69-72.

<sup>47</sup> International Finance Corporation, (2009) Stabilization Clauses and Human Rights. p.9. [28](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0883d81a-e00a-4551-b2b9-46641e5a9bba/Stabilization%2BPaper.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-0883d81a-e00a-4551-b2b9-46641e5a9bba-jqeww2e-аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

болон гадаадын хөрөнгө оруулагчийн хооронд байгуулсан гэрээний харилцаанд Засгийн газар оролцсоны улмаас үүсэх санхүүгийн эрсдэлийг төрийн өмчит компани хариуцдаг.<sup>48</sup> **Холимог тогтворжуулах заалтын** тухайд дээр дурдсан төрлүүдийн шинжийг өөр хооронд нь хольсон хувилбарууд байна.<sup>49</sup> Сүүлийн төрөл болох **далдлагдсан тогтворжуулах заалт** нь зөвхөн хөрөнгө оруулалтын гэрээнд тусгагдах боломжтой. Учир нь гэрээнд хэрэглэх эрх зүйг сонгохдоо хүлээн авагч улсын эрх зүйг бус олон улсын эрх зүй, эрх зүйн ерөнхий зарчим, lex mercatoria, гуравдагч улсын эрх зүйг зааж, дотоодын эрх зүйн үйлчлэлийн нөлөөллөөс зайлсхийдэг.<sup>50</sup> Иймд гэрээний хэрэглэх эрх зүйг сонгох заалт нь далд утгаар тогтворжуулах заалт болдог гэж зарим судлаачид үзэж байна.

### Асуудал дэвшүүлэх нь

**Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн зохицуулалт**- Монгол Улс 1993 онд анх удаа Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг баталсан. Дотоодын компаниуд илүү өрсөлдөөнт тэгш эрх шаардсанаар мөн дэлхийн худалдааны байгууллагын гэрээ, конвенцод хуулиа нийцүүлэх үүднээс Улсын Их Хурал 1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд 2002 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан.<sup>51</sup> 2012-2013 онд гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын орох урсгал

огцом багассан<sup>52</sup> тул 2013 оны 10 дугаар сард Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг<sup>53</sup> баталсан. *1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд нийт 11, гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай заалтад 110 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт*<sup>54</sup> оржээ. Эдгээрээс гадаадын хөрөнгө оруулагчийн эрх үүрэг, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуй нэгж, хөрөнгө оруулалтын гэрээг бүртгэх, гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуй нэгжийн үйл ажиллагааг зогсоох, татан буулгах, татвар ногдуулах, тогтвортой байдлын гэрээ байгуулах гэх мэт зүйлүүдэд олон удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон. Ийнхүү гадаадын хөрөнгө оруулагчдын эрх, үүрэг болон тогтвортой байдлын гэрээ байгуулах зүйлд ч олон удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон. Харин одоогийн байдлаар 2013 оны Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд /Цаашид “ХОТХ” гэх/ нийт 9 *Хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хууль батлагдаж, тус хуулийн нийт 27 заалтад 40 удаагийн нэмэлт өөрчлөлт орсон байна.*<sup>55</sup> Эдгээрээс хөрөнгө оруулалтын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын эрх, үүрэг, тогтворжуулах гэрчилгээ олгох, зөвшөөрөл хүсэх, хүсэлтийг хүлээн авч шийдвэрлэх заалтуудад олон удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Иймд ХОТХ, түүний зарим заалтыг тогтворжуулах асуудал зүй ёсоор үүссэн.

<sup>48</sup> Jola Gjuzi, p.51.

<sup>49</sup> Jola Gjuzi, p.69-70.

<sup>50</sup> Jola Gjuzi, p.71.

<sup>51</sup> Bajar Scharaw, The Protection of Foreign Investments in Mongolia: Treaties, Domestic Law, and Contracts on Investments in International Comparison and Arbitral Practice, European Yearbook of International Economic Law Volume 2, p.148. <https://www.springer.com/series/8165> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>52</sup> Монгол дахь Дэлхийн банкны групп, Монгол Улсын эдийн засгийн тойм: 2013 оны 4-р сар. 3 дахь тал. [https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Mongolia/MQU\\_April\\_2013\\_mn.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Mongolia/MQU_April_2013_mn.pdf) -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>53</sup> Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013 он. <https://legalinfo.mn/mn/detail/9491>

<sup>54</sup> Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 1993 он. <https://legalinfo.mn/mn/detail/212>

<sup>55</sup> Мөн тэнд.



ХОТХ-ийн 6 дугаар зүйлд “Хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн нийтлэг баталгаа”-г зохицуулсан. Тус хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.10 дах хэсэгт “Энэ хуульд өөрчлөлт оруулах асуудлыг Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар шийдвэрлэнэ”<sup>56</sup> гэж заасан. Тус заалтыг 2015 оны 4 дүгээр сарын 9-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон. Иргэн Р.Гончигдорж Үндсэн хуулийн цэцэд ирүүлсэн мэдээлэлдээ “Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.10 дахь хэсэг болон бусад хуулийн холбогдох заалтууд”<sup>57</sup> Улсын Их Хурлын чуулган, Байнгын хорооны хуралдаанд оролцож байгаа гишүүдийн олонхоор асуудлыг шийдвэрлэх зарчмыг зөрчин асуудлыг шийдвэрлэх саналын илүү өндөр босго тогтоосноор Монгол Улсын Үндсэн хуулийн /Цаашид “МУҮХ” гэх/ 27 дугаар зүйлийн 6 дахь хэсгийг зөрчсөн”<sup>58</sup> гэж үзсэн. Үндсэн хуулийн цэц Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.10 дахь хэсэг нь асуудлыг шийдвэрлэх саналын илүү өндөр босго тогтоосноороо Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн байна гэж үзэх үндэслэлтэй”<sup>59</sup> гэж дүгнэжээ.

<sup>56</sup> Мөн тэнд.

<sup>57</sup> Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.6 дахь хэсэг, Онц байдлын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг, Хүний хөгжил сангийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.2 дахь хэсэг, Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 14 дүгээр зүйлийн 14.5 дахь хэсэг, Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг.

<sup>58</sup> Үндсэн хуулийн цэцийн 2015 оны 2 дугаар сарын 13-ны өдрийн Дугаар 02 Дүгнэлт. Хөрөнгө оруулалтын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Онц байдлын тухай, Хүний хөгжил сангийн тухай, Ард нийтийн санал асуулгын тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хууль зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай. <https://old.legalinfo.mn/law/details/10903?lawid=10903>-аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>59</sup> Үндсэн хуулийн цэц хууль тайлбарлах “түүхчлэх” аргыг ашиглан “хууль тогтоогч хуралдааны ирцийн

Тус хуралдаанд Монгол Улсын Их Хурлын итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч Д.Лүндээжанцан оролцоходоо “**хөрөнгө оруулалтын тогтворгүй орчин, олон удаагийн өөрчлөлтөөс дотоод, гадаадын хөрөнгө оруулагчдын эрх ашиг хохирох, эрх зүйн баталгаа алдагдан, энэ нь гадаад талдаа Монгол Улсын нэр хүндэд муугаар нөлөөлөх, дотооддоо эдийн засгийн өсөлт буурч байгаа**” Улсын Их Хурал анхааралдаа авч ХОТХ-ийг шинэчлэн баталсан” гэж тайлбарласан. Үүнээс үзвэл хүчингүй болсон ХОТХ-ийн 6 дугаар зүйлийн 6.10 дах хэсгээр тогтворжуулах заалтын үүргийг гүйцэтгүүлэхээр оролдсон байна. ХОТХ аль болох тогтвортой байх нь гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах эрх зүйн арга хэрэгсэл болно гэдгийг хүлээн зөвшөөрч дээрх заалтыг боловсруулжээ. Хэдийгээр ХОТХ-ийг тогтворжуулах зорилготой байсан боловч МУҮХ-д нийцэхгүй, тогтворжуулах заалтын төрлүүдэд хамаарахгүй агуулгаар тус заалтыг боловсруулсан нь дутагдалтай болжээ.

1993 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар тогтвортой байдлын гэрээ байгуулж, татварын орчныг тогтворжуулах талаар зохицуулсан байсан.<sup>60</sup> Харин ХОТХ-ийн 5 дугаар бүлэгт “Хөрөнгө оруулалтын орчныг тогтворжуулах” талаар зохицуулсан. Үүнд мөн л татварын хувь хэмжээг тогтворжуулсан бөгөөд тогтворжуулах гэрчилгээ олгож, уг гэрчилгээ хүчинтэй

өндөр хувиас шалтгаалж, Улсын Их Хурлын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад бэрхшээл учирч байсныг харгалзан Улсын Их Хурлын хуралдааны ирц хүчинтэй байх хувийг 50+1 болгон, тэдгээрийн олонхийн саналаар буюу мөн 50+1 хувийн саналаар асуудлыг хэлэлцэн батлахаар босгыг бууруулахыг зорьж Үндсэн хуулийн Хорин долдугаар зүйлийн 6 дахь хэсгийг өөрчлөн найруулжээ” гэж үндэслэлээ тайлбарласан.

<sup>60</sup> Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 1993 он. <https://legalinfo.mn/mn/detail/212> -.

байх хугацаанд татварын хувь хэмжээг тогтворжуулахаар<sup>61</sup> заасан. Энэ нь ХОТХ-ийг тогтворжуулах заалт биш зөвхөн татварын хувь хэмжээг тогтворжуулсан заалт юм. Тогтворжуулах гэрчилгээний хүчинтэй байх хугацаанд татварын хууль тогтоомжид энэ хуулийн 14.1-д заасан албан татвар, төлбөрийн хувь, хэмжээг бууруулах өөрчлөлт орсон тохиолдолд тогтворжуулах гэрчилгээ эзэмшигч хуулийн этгээд уг өөрчлөлтөд хамаарах ба харин нэмэгдүүлэх өөрчлөлт орсон тохиолдолд уг өөрчлөлтөд хамаарахгүй.<sup>62</sup> Тус заалт нь нэмэгдүүлэх өөрчлөлт үйлчлэхгүй байхаар зохицуулсан тул үйлчлэхгүй байх заалтын төрөлд хамаарч байна. Хэдийгээр татварын хувь хэмжээг тогтворжуулахаар заасан ч ХОТХ-ийг тогтворжуулах заалт тусгагдаагүй тул дээрх заалтад нэмэлт өөрчлөлт орвол хэрхэх вэ гэх асуудал тулгарна. Мөн татварын хувь хэмжээг үйлчлэхгүй байх заалтын төрлийг хэрэглэж тогтворжуулсан байна. Иймд ХОТХ-ийг тогтворжуулахад ч гэсэн нэгэнт ашигласан үйлчлэхгүй байх заалтын төрлийг хэрэглэх боломжтой.

*Орчин үеийн олон улсын хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн хамгийн хэцүү асуултуудын нэг нь хүлээн авагч улсад бодлогоо явуулах орон зай олгохын хамт гадаадын хөрөнгө оруулагчид үйл ажиллагаагаа төлөвлөх боломж олгох асуудал байдаг.*<sup>63</sup> Эдгээрийн

<sup>61</sup> Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013 он. <https://legalinfo.mn/mn/detail/9491>.

<sup>62</sup> Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 13 дугаар зүйлийн 13.4 дэх хэсэг. <https://legalinfo.mn/mn/detail/9491>

<sup>63</sup> Moshe Hirsch, Between Fair and Equitable Treatment and Stabilization Clause: Stable Legal Environment and Regulatory Change in International Investment Law, The Journal of World Investment & Trade, Vol. 12, 2011. p.783. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2272952](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2272952) “Moshe Hirsch”

тэнцвэрийг олохын тулд улс орнууд тогтворжуулах заалтын техник ашиглаж, хүрээ, агуулга, үргэлжлэх хугацаа, үр дагаврыг харилцан адилгүй зохицуулдаг.<sup>64</sup> Харин Монгол улсын хувьд ГХО-ыг татах, дэмжихийн хамт улсын ашиг сонирхлоо хэрхэн тэнцвэртэй хангах вэ гэх асуулт тавигдана. Учир нь ГХО-ыг татах эрх зүйн аргыг сонгох, боловсруулахдаа өөрийн улсын ашиг сонирхлыг зайлшгүй харгалзаж, тэнцвэртэй хандах хэрэгтэй. Харин гадаадын хөрөнгө оруулагчид хэт ашигтай боловч өөрийн орны ашиг сонирхлыг тэнцвэржүүлээгүй зохицуулалт тогтоовол урт наслахгүй бөгөөд эсрэгээрээ ГХО-ыг түлхэх эрсдэлтэй.

**Тогтворжуулах заалт ба хөрөнгө оруулагчийн ашиг сонирхол**  
 -Хөрөнгө оруулагчийн хувьд хөрөнгө оруулалтын хуулийн бүхий л заалтыг тэр дундаа эрх олгосон, арбитраар маргаан шийдвэрлүүлэх заалтыг тогтворжуулах ашиг сонирхолтой байдаг. Иймд царцаах, үйлчлэхгүй байх заалт зэрэг сонгодог тогтворжуулах заалтын төрлүүд хөрөнгө оруулагчийн ашиг сонирхолд нийцдэг. Үйлчлэхгүй байх заалтын тухайд хугацааг илүү урт тогтоох нь гадаадын хөрөнгө оруулагчийн ашиг сонирхолд нийцнэ. Ихэнх арбитрауд “тогтворжуулах заалтыг зөрчсөн тохиолдолд гадаадын хөрөнгө оруулагчид нөхөх олговор төлөх ёстой” гэж шийдвэрлэдэг<sup>65</sup> бөгөөд “*legitimate expectation*” буюу хууль ёсны таамаглал үүсгэсэнд тооцдог тул нөхөх олговор төлөх эсэх талаар зохицуулах шаардлагагүй.

**Тогтворжуулах заалт ба хүлээн авагч улсын ашиг сонирхол** -Улс бүр

<sup>64</sup> Moshe Hirsch, p.784.

<sup>65</sup> Moshe Hirsch, p.788.





өөрийн нутаг дэвсгэр дээрх аливаа үйл ажиллагаатай холбогдуулан хууль тогтоомж батлах, өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй байх нь олон улсын нийтийн эрх зүйн нэг үндсэн зарчим.<sup>66</sup> Тухайлбал: Хөрөнгө оруулалтын маргааныг шийдвэрлэх олон улсын төв “*Parkerings v. Lithuania*”-ийн хэргийг шийдвэрлэхдээ “Улс бүр хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үгүйсгэж болохгүй дархан эрхтэй. Улс нь хууль батлах, өөрчлөх, хүчингүй болгох эрхтэй бөгөөд тогтворжуулах заалт үүнтэй зөрчилдөхгүй” гэж тайлбарласан.<sup>67</sup> Тогтворжуулах заалт нь тухайн улсын үндсэн хуульд нийцсэн байх шаардлагатай.<sup>68</sup> Тогтворжуулах заалт нь хүлээн авагч улс нийтийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх эрх мэдлийг үгүйсгэдэггүй. Харин нөхөх олговор төлөх шаардлага үүсгэдэг<sup>69</sup> гэж үздэг. Тогтворжуулах заалтын талаар дүгнэсэн эхэн үеийн арбитрын шийдвэрүүдэд түүний хууль ёсны байдлын талаар авч үзсэн. Ихэнх шийдвэрүүд тогтворжуулах заалт хүлээн авагч улсын хууль тогтоох, зохицуулах бүрэн эрхэд нөлөөлөхгүй<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Karl P. Sauvant, UNCTAD, World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives (Geneva and New York: United Nations, 2003), Columbia University. p.145-154. <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2003>-аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>67</sup> *Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania*, Award, ICSID Case No. ARB/05/8 (11.9.2007) 332. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0619.pdf> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>68</sup> Maniruzzaman, A.F.M., State Contracts with Aliens: The Question of Unilateral Change by the State in Contemporary International Law. Journal of International Arbitration, Vol. 9 No. 4 (1992), p.141. [https://www.researchgate.net/publication/228184119\\_State\\_Contracts\\_with\\_Aliens\\_The\\_Question\\_of\\_Unilateral\\_Change\\_by\\_the\\_State\\_In\\_Contemporary\\_International\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/228184119_State_Contracts_with_Aliens_The_Question_of_Unilateral_Change_by_the_State_In_Contemporary_International_Law) -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>69</sup> Jola Gjuzi, p.102.

<sup>70</sup> *Liberian Eastern Timber Corporation v. Republic of Liberia*, Award, ICSID Case No. ARB/83/2 (31.3.1981) 81. <https://jsumundi.com/en/document/decision/en->

гэж дүгнэсэн. Тогтворжуулах заалт нь өмнөх хэсэгт дурдсанчлан олон төрөлтэй тул парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхийг хязгаарлахгүй төрлийг сонгох нь зүйтэй.

Царцаах заалтыг сонговол ХОТХ-д нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгохыг хориглоно. Гэхдээ хүлээн авагч улс царцаах заалтыг зөрчиж болох бөгөөд энэ тохиолдолд нөхөх олговор төлөх шаардлагатай. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 1-д зааснаар “**хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах**” нь зөвхөн Улсын Их Хуралд хадгалагдах онцгой бүрэн эрх юм.<sup>71</sup> Хэдийгээр царцаах заалт тусгагдсан ч хүлээн авагч улс түүнийг зөрчиж, хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох боломжтой ч тус заалтыг тусгаснаар Улсын Их Хурлын хууль батлах, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онцгой бүрэн эрхийг хязгаарлах тул

*liberian-eastern-timber-corporation-v-republic-of-liberia-award-monday-31st-march-1986* -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

*AGIP S.p.A. v. People's Republic of the Congo*, Award, ICSID Case No. ARB/77/1 (30.11.1979) p.86. <https://jsumundi.com/en/document/decision/fr-agip-s-p-a-v-peoples-republic-of-the-congo-sentence-friday-30th-november-1979> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

*The American Independent Oil Company v. The Government of the State of Kuwait*, Final Award, Ad hoc arbitration (24.3.1982) <https://jsumundi.com/fr/document/decision/en-the-american-independent-oil-company-v-the-government-of-the-state-of-kuwait-final-award-wednesday-24th-march-1982> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

*Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania*, Award, ICSID Case No. ARB/05/8 (11.3.2005) 331. <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-parkerings-compagniet-as-v-republic-of-lithuania-award-tuesday-11th-september-2007>-аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

*Sergei Paushok, CJSC Golden East Company and CJSC Vostokneftegaz Company v. The Government of Mongolia*, Award on Jurisdiction and Liability, UNCITRAL (28.4.2011) 305. <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0622.pdf> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>71</sup> Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000 он. 144 дэх тал.

Үндсэн хуулийн Цэц хүчингүй болгох эрсдэлтэй. Харин үйлчлэхгүй байх заалтын хувьд хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах, хүчингүй болгох парламентын эрх мэдлийг хязгаарладаггүй бөгөөд аль хэдийн оруулсан хөрөнгө оруулалтад үйлчлэхгүй байхаар зохицуулах тул хүлээн авагч улсын ашиг сонирхолд нийцдэг.

Улс орнууд үйлчлэхгүй байх заалтыг сонгосон ч хэдий хугацаанд үйлчлэхгүй байх вэ гэдэг хугацааны хязгаарлалтыг тогтоодог<sup>72</sup>. Мөн хамрах хүрээний хувьд хөрөнгө оруулалтын хуулийг бүхэлд<sup>73</sup> нь эсхүл түүний зарим заалтыг<sup>74</sup> тогтворжуулж болно. Тогтворжуулах заалтын хамрах хүрээ өргөн байх нь хүлээн авагч улсын ашиг сонирхолд нийцэхгүй. Харин гадаадын хөрөнгө оруулагчийн зүгээс Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг бүхэлд нь тогтворжуулах хүсэл сонирхолтой боловч түүнд эрх, баталгаа олгосон заалт болон маргааныг арбитраар шийдвэрлүүлэх заалтыг тогтворжуулах сонирхол илүүтэй байдаг.

## Харьцуулсан судалгаа

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын /Цаашид "НҮБ" гэх/ Худалдаа, хөгжлийн бага хурлын судалгаагаар нийт 27 улсын хөрөнгө оруулалтын хуульд тогтворжуулах заалт тусгагдсан<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Armenia, The Law of the Republic of Armenia on Foreign Investments (1994), Article 7 'Guarantee in the event of amendments to the legislation of the Republic of Armenia'. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/8/armenia-foreign-investment-law> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Georgia, Law on the Investment Activity Promotion and Guarantees (2019), Article 13. Legal regime of the realized foreign investments. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/75/georgia-investment-law> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>75</sup> UNCTAD, (2016) Investment laws: A Widespread

гэдгийг тогтоожээ. Тогтворжуулах заалтын хамрах хүрээ, агуулга өөр өөр боловч царцаах заалт, хэрэглэхгүй байх заалтын төрлүүд илүүтэй жин дарж байна.<sup>76</sup>

Казакстан, ОХУ, Чили, Гайана, Болив, Эквадор, Перу, Гана, Сьерра Леон, Тунис зэрэг улсууд дотоодын хууль тогтоомждоо тогтворжуулах заалтыг тусгаж, ГХО-ыг татах, дэмжих хэрэгсэл болгон ашиглаж байна.<sup>77</sup> Эдийн Засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гаргасан зохицуулалтын хязгаарлалтын индексээр<sup>78</sup> ГХО-д нээлттэй гэж дүгнэгдсэн хөгжиж буй улсуудын зохицуулалтыг авч үзье.

## Косово Улс

Косово Улсын 2014 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай /04/L-220/ хуулийн 6 дугаар зүйлд "Хөрөнгө оруулалтын тогтвортой байдал"-ын талаар зохицуулсан. Тус зүйлд "Ямар ч хууль, журам, эрх зүйн акт нь гадаадын хөрөнгө оруулагч буюу түүний хөрөнгө оруулалтыг алдагдалд хүргэн буцаж үйлчлэхгүй. Хэрэв гадаадын хөрөнгө оруулагч Бүгд Найрамдах Косово Улсад хөрөнгө оруулснаас *хойш таван жилийн хугацаанд энэ хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах эсхүл хүчингүй болгосноор гадаадын хөрөнгө оруулагчийн хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлбөл энэ хуулийн 8*

Tool for the Promotion and Regulation of Foreign Investment, Investment Policy Monitor, Special Issue, p.5. <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/155/investment-laws-a-widespread-tool-for-the-promotion-and-regulation-of-foreign-investment> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Moshe Hirsch, p.31.

<sup>78</sup> OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index, 2019. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2e3a129c-en/index.html?itemId=/content/component/2e3a129c-en> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.



дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу гадаадын хөрөнгө оруулагч Бүгд Найрамдах Косово Улсын Засгийн газраас нөхөн төлбөр шаардах эрхтэй. Нөхөн төлбөрт хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг өөрчилсөн, хүчингүй болгосон, шинээр баталсны улмаас учирсан бүх хохирол болон зардал орно. Уг давуу эрх нь гадаадын хөрөнгө оруулагчид олгогдох ба Бүгд Найрамдах Косово Улсад хөрөнгө оруулснаар даруй үйлчилнэ”<sup>79</sup> гэж заасан. Тус заалт нь Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд орох нэмэлт өөрчлөлтийг царцаагаагүй мөн үйлчлэхгүй байхаар заагаагүй. Харин үйлчилж болох боловч үүнээс үүдэн гарах хохирлыг нөхөн төлөхөөр зохицуулсан тул эдийн засгийн тэнцвэрийн заалтын төрөлд хамаарч байна. Гэвч өмнө нь дурдсанчлан эдийн засгийн тэнцвэрийн заалтыг тусгасан эсэхээс үл хамааран гадаадын хөрөнгө оруулагч нөхөх олговор шаардах эрхтэй байна.

### Армен Улс

Армен Улсын 1994 оны Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Армен Улсын хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт ороход олгох баталгаа” гэж тогтворжуулах заалтыг тогтоосон. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд “Бүгд Найрамдах Армен Улсын Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд **нэмэлт өөрчлөлт оруулбал гадаадын хөрөнгө оруулагчийн хүсэлтээр хөрөнгө оруулалтыг хэрэгжүүлэх үед хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байсан**

<sup>79</sup> Kosovo, Law on Foreign Investment (2014), Article 6 ‘Stability of Investment Regime’. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/211/kosovo-law-on-foreign-investment> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

хууль тогтоомжийг мөн үеэс хойш 5 жилийн турш хэрэглэнэ”<sup>80</sup> гэж заасан. Тус заалтын дагуу хөрөнгө оруулагч хүсвэл Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлт 5 жилийн хугацаанд үйлчлэхгүй байх тул үйлчлэхгүй байх заалтын төрөлд хамаарна. Үйлчлэхгүй байх заалтын үндсэн шинж дээр нэмж хугацааны хязгаарлалт тогтоожээ.

### Узбекистан Улс

Узбекистан Улсын 2019 оны Хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааны тухай хуулийн 64 зүйлд “Өмнө нь оруулсан хөрөнгө оруулалтад энэ хуулийн заалтууд үйлчлэх” тухай зохицуулсан. Хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааны тухай хуулийн 64 дүгээр зүйлд “Энэ хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэхээс өмнө Бүгд Найрамдах Узбекистан Улсад оруулсан хөрөнгө оруулалтын хувьд **зөвхөн хөрөнгө оруулагчид хамгийн ашигтай нөхцөлүүдийн хүрээнд энэ хууль үйлчилнэ**”<sup>81</sup> гэж заасан. Уг заалтын дагуу 2019 оны Хөрөнгө оруулалт, хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааны тухай хууль нь зөвхөн хөрөнгө оруулагчид ашигтай нөхцөлүүдийн хүрээнд үйлчлэхээр, бусад хүрээнд өмнөх хууль үйлчлэхээр заасан тул үйлчлэхгүй байх заалтын үндсэн шинжийг агуулж байна. Гэвч **өмнөх хууль руу хандаж зохицуулсан**

<sup>80</sup> Armenia, The Law of the Republic of Armenia on Foreign Investments (1994), Article 7 ‘Guarantee in the event of amendments to the legislation of the Republic of Armenia’. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/8/armenia-foreign-investment-law> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>81</sup> Uzbekistan, The Law On Investments and Investment Activity (2019), Article 64 ‘Application of the provisions of this Law to previously made investments’ <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/328/uzbekistan-the-law-on-investments-and-investment-activity>-аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

байх бөгөөд энэ хууль өөрчлөгдвөл хэрхэх талаар зохицуулаагүй байна. Иймд үнэн хэрэгтээ хөрөнгө оруулагчийн хувьд эрсдэл хангалттай буураагүй байна.

## Гүрж Улс

Гүрж Улсын Хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг дэмжих, хамгаалах тухай хуулийн 13, 15 дугаар зүйлд тогтворжуулах заалтыг тусгасан байна. Хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг дэмжих, хамгаалах тухай хуулийн 13 дугаар зүйлд Хэрэгжиж буй гадаадын хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн орчны талаар зохицуулсан. Тус зүйлд “Энэ хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлэхээс өмнө гадаадын хөрөнгө оруулалтын гэрчилгээ авсан хуулийн этгээд уг өдрөөс хойш 5 жилийн хугацаанд Гүрж Улсын 1995 оны 6 сарын 30-ны өдрийн Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хуулиар олгогдсон давуу эрхийг гадаадын хөрөнгө оруулалтын гэрчилгээ олгогдсон үйл ажиллагааны хүрээнд эдэлнэ”<sup>82</sup> гэж заасан.

Хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг дэмжих, хамгаалах тухай хуулийн 15 дугаар зүйлд “Хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үед олгох баталгаа”-г зохицуулсан. Тус зүйлийн 15(1) дэх хэсэгт “Энэ хуулиар тогтоосон хөрөнгө оруулалтын нөхцөлийг дордуулсан шинэ хууль тогтоомжийн акт нь аль хэдийн оруулсан хөрөнгө оруулалтын хувьд уг хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлснээс хойш 10 жилийн хугацаанд үйлчлэхгүй. Энэ тохиолдолд хөрөнгө оруулагч үйл ажиллагаагаа энэ хууль хүчин төгөлдөр

<sup>82</sup> Georgia, Law on the Investment Activity Promotion and Guarantees (2019), Article 13. Legal regime of the realized foreign investments. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/75/georgia-investment-law> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

болохоос өмнө үйлчилж байсан хуулийн дагуу явуулна”<sup>83</sup> гэж заасан. Харин дээрх хуулийн 15(2) дахь хэсэгт “Энэ хуулийн 7, 8, 10 дугаар зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулахгүй”<sup>84</sup> гэж заасан. Хөрөнгө оруулалтын үйл ажиллагааг дэмжих, хамгаалах тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд “Хөрөнгө оруулалтын халдашгүй байдал”, 8 дугаар зүйлд “Маргаан хянан шийдвэрлэх процедур”, 10 дугаар зүйлд “Хөрөнгө оруулалтыг дайчлан авах нөхөх олговор”-ыг тус тус зохицуулжээ. Дээрх зохицуулалтын хувьд мөн л үйлчлэхгүй байх заалт, царцаах заалтыг хамтад нь хэрэглэсэн тул холимог тогтворжуулах заалт байна. Гэвч нэмэлт, өөрчлөлт оруулахгүй байхаар заах нь үндсэн хуульд нийцэхгүй байх эрсдэлтэй.

Дээрх харьцуулалтаас дүгнэхэд улс орнууд хөрөнгө оруулалтын хуулиа тогтворжуулахад тухайлсан нэг төрөл эсхүл холимог тогтворжуулах заалтыг сонгосон байна. Ихэнх тохиолдолд үйлчлэхгүй байх заалтын төрлийг сонгосон байх бөгөөд цаг хугацаа, хамрах хүрээний хязгаарлалтыг тусгажээ.

## Дүгнэлт, санал

Анхлан хөрөнгө оруулалтын гэрээнд тусгагдаж байсан тогтворжуулах заалт нь ГХО-ыг зохицуулсан дотоодын хуулийг тогтворжуулах болжээ. Тогтворжуулах заалт гадаадын хөрөнгө оруулагчийн хувьд эрсдэлийг зөөлрүүлэх, хүлээн авагч улсын хувьд гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах харилцан ашигтай арга хэрэгсэл

<sup>83</sup> Georgia, Law on the Investment Activity Promotion and Guarantees (2019), Article 15. Guarantees during the amendment of legislation’. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/75/georgia-investment-law> -аас хамгийн сүүлд 2023.01.05-нд хандав.

<sup>84</sup> Ibid.



болдог. Иймд ГХО-д нээлттэй, хөгжиж буй улсууд тогтворжуулах заалтыг гадаадын хөрөнгө оруулалтын хуульдаа тусгаж, гадаадын хөрөнгө оруулагчийг татах эрх зүйн арга хэрэгсэл болгон ашигладаг. Тогтворжуулах заалтын төрлүүдээс үйлчлэхгүй байх заалт нь гадаадын хөрөнгө оруулагч болон хүлээн авагч улсын аль алиных нь ашиг сонирхолд нийцэж, парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхэд илүүтэй нийцдэг байна. Иймд дараах саналыг дэвшүүлж байна:

- Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг тогтворжуулахдаа үйлчлэхгүй байх заалтын төрлийг сонгон хэрэглэж болно;
- Үйлчлэхгүй байх заалтыг тусгахдаа хугацааны хязгаарлалт тогтоож болно;
- Агуулгын хувьд Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийг бүхэлд нь тогтворжуулах эсхүл гадаадын хөрөнгө оруулалтын эрх зүйн нийтлэг баталгаа, гадаадын хөрөнгө оруулагчийн эрх үүрэг, татварын орчныг тогтворжуулах зэрэг тодорхой заалтуудыг тогтворжуулах боломжтой.

## Эх сурвалж

### Эрх зүйн эх сурвалж

- Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 2013 он. <https://legalinfo.mn/mn/detail/9491>
- Гадаадын хөрөнгө оруулалтын тухай хууль, 1993 он. <https://legalinfo.mn/mn/detail/212>
- Үндсэн хуулийн цэц, 2015 оны 2-р сарын 13-ны өдрийн Дугаар 02 Дүгнэлт. <https://old.legalinfo.mn/law/details/10903?lawid=10903>
- Armenia, The Law of the Republic of Armenia on Foreign Investments (1994). <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/8/armenia-foreign-investment-law>
- Kosovo, Law on Foreign Investment (2014). <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/211/kosovo-law-on-foreign-investment>
- Uzbekistan, The Law On Investments and Investment Activity (2019). <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/328/uzbekistan-the-law-on-investments-and-investment-activity>
- Georgia, Law on the Investment Activity Promotion and Guarantees (2019). <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/75/georgia-investment-law>

### Ном, бүтээл

- Г.Совд нар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, 2000 он.
- Монгол дахь Дэлхийн банкны групп, Монгол Улсын эдийн засгийн тойм: 2013 оны 4-р сар. [https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Mongolia/MQU\\_April\\_2013\\_mn.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Mongolia/MQU_April_2013_mn.pdf)
- Jola Gjuzi, Stabilization Clauses in International Investment Law: A Sustainable Development Approach, Springer, 2018. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-97232-9>
- M.Sornarajah, The International Law on Foreign Investment, Cambridge University Press, 3rd Edn, 2015.
- Geiger, Rainer. 1974. The Unilateral Change of Economic Development Agreements. International & Comparative Law Quarterly 23 (1). <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/abs/unilateral-change-of-economic-development-agreements/C408F487C4BCA6DABADDE28109A14D8C>
- Dolzer, Rudolf, and Christoph Schreuer. 2008. Principles of International Investment Law. 1st Edn. Oxford, England: Oxford University Press.
- Černič, Jernej Letnar, (2010) Corporate human rights obligations under stabilization clauses. German Law Journal 11 (2).
- UNCTAD, (2016) Investment Laws: A widespread tool for the promotion and regulation of foreign investment, Investment Policy Monitor. <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/155/investment-laws-a-widespread-tool-for-the-promotion-and-regulation-of-foreign-investment>
- Katja Gehne & Romula Brillo, Stabilization Clauses in International Investment law: Beyond Balancing and Fair and Equitable Treatment, NCCR working paper 2013/46. <https://www.wti.org/research/publications/660/stabilization-clauses->



in-international-investment-law-beyond-balancing-and-fair-and-equitable-treatment/

- Al Faruque, Abdullah. Validity and Efficacy of Stabilisation Clauses: Legal Protection vs. Functional Value. *Journal of International Arbitration* 23 (4): 317.
- <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/155/investment-laws-a-widespread-tool-for-the-promotion-and-regulation-of-foreign-investment>
- Shemberg, (2009) Stabilization Clauses and Human Rights, IFC/SRSG Research Paper. <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0883d81a-e00a-4551-b2b9-46641e5a9bba/Stabilization%2BPaper.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-0883d81a-e00a-4551-b2b9-46641e5a9bba-jqeww2e>
- Waelde, Thomas W., & George Ndi. 1996. Stabilizing International Investment Commitments:
- International Law Versus Contract Interpretation. *Texas International Law Journal*. <https://www.semanticscholar.org/paper/Stabilizing-International-Investment-Commitments%3A-W%3%A4Ide-Ndi/fbbd6c6885c7f3fd4f50505d9da9619c978fe511>
- Bajar Scharaw, The Protection of Foreign Investments in Mongolia: Treaties, Domestic Law, and Contracts on Investments in International Comparison and Arbitral Practice, *European Yearbook of International Economic Law Volume 2*. <https://www.springer.com/series/8165>
- Moshe Hirsch, Between Fair and Equitable Treatment and Stabilization Clause: Stable Legal Environment and Regulatory Change in International Investment Law, *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 12, 2011. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2272952](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2272952)
- Karl P. Sauvant, UNCTAD, *World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives* (Geneva and New York: United Nations, 2003), Columbia University. <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2003>
- Maniruzzaman, A.F.M., State Contracts with Aliens: The Question of Unilateral Change by the State in Contemporary International Law. *Journal of International Arbitration*, Vol. 9 No. 4 (1992). [https://www.researchgate.net/publication/228184119\\_State\\_Contracts\\_with\\_Aliens\\_The\\_Question\\_of\\_Unilateral\\_Change\\_by\\_the\\_State\\_In\\_Contemporary\\_International\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/228184119_State_Contracts_with_Aliens_The_Question_of_Unilateral_Change_by_the_State_In_Contemporary_International_Law)
- UNCTAD, (2016) Investment laws: A Widespread Tool for the Promotion and Regulation of Foreign Investment, *Investment Policy Monitor, Special Issue*. <https://investmentpolicy.unctad.org/publications/155/investment-laws-a-widespread-tool-for-the-promotion-and-regulation-of-foreign-investment>
- OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index, 2019. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2e3a129c-en/index.html?itemId=/content/component/2e3a129c-en>

### **Арбитрын шийдвэр**

- Total S.A. v. The Argentine Republic, Decision on Liability, ICSID Case No. ARB/04/01 (27.12.2010). <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0868.pdf>
- Amoco International Finance Corporation v. The Government of the Islamic

- Republic of Iran, Partial Award. Amoco International Finance Corporation v. Iran, Partial Award (Award No. 310-56-3), 14 July 1987 (jsumundi.com)
- Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania, Award, ICSID Case No. ARB/05/8 (11.9.2007). <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0619.pdf>
  - Liberian Eastern Timber Corporation v. Republic of Liberia, Award, ICSID Case No. ARB/83/2 (31.3.1981). <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-liberian-eastern-timber-corporation-v-republic-of-liberia-award-monday-31st-march-1986>
  - AGIP S.p.A. v. People's Republic of the Congo, Award, ICSID Case No. ARB/77/1 (30.11.1979). <https://jsumundi.com/en/document/decision/fr-agip-s-p-a-v-peoples-republic-of-the-congo-sentence-friday-30th-november-1979>
  - The American Independent Oil Company v. The Government of the State of Kuwait, Final Award, Ad hoc arbitration (24.3.1982). <https://jsumundi.com/fr/document/decision/en-the-american-independent-oil-company-v-the-government-of-the-state-of-kuwait-final-award-wednesday-24th-march-1982>
  - Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania, Award, ICSID Case No. ARB/05/8 (11.3.2005). <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-parkerings-compagniet-as-v-republic-of-lithuania-award-tuesday-11th-september-2007>
  - Sergei Paushok, CJSC Golden East Company and CJSC Vostokneftegaz Company v. The Government of Mongolia, Award on Jurisdiction and Liability, UNCITRAL (28.4.2011). <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0622.pdf>



# 3



*Илтгэгч:*

*Н.Болортуяа,  
Шихихутуг Их сургуулийн  
IV дамжааны оюутан*

*Удирдагч:*

*Х.Одонтуяа, Шихихутуг Их  
сургуулийн Нийтийн эрх зүйн  
тэнхимийн ахлах багш*

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ  
БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ТОДОРХОЙ  
БУС БАЙДАЛ**

## ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ТОДОРХОЙ БУС БАЙДАЛ

**Хураангуй:** Хуулийн тодорхой бус байдал нь хуулийн чиг үүрэг, түүний мөн чанар, тайлбар, хууль дээдлэх ёсны шинж, боломжуудын талаарх мэтгэлцээнд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг.<sup>85</sup> Хуулийн тодорхой бус байдлыг даван туулах эрх зүйн хэрэгсэл бол хуулийн тайлбар бөгөөд уг тайлбар нь шүүхийн шийдвэрийн хууль ёсны байх, мөн шийдвэрийн үндэслэл хэсэг болдог учраас энэхүү хуулийн болон үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлыг философи, эрх зүйн үүднээс судлан, түүний үндсэн хуулийн шинжлэх ухаанд эзлэх байр суурийг тодорхойлох, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онол, практикийн нэгдэл хэрхэн хангагдаж буйд багахан ч гэсэн дүгнэлт хийх зорилготой энэхүү сэдвийг сонгосон. Үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлын судалгааны чиглэлээ үндсэн хуулийн тайлбар руу чиглүүлэн, түүний үндсэн хуулийн хөгжлийн чиг хандлагад нөлөөлж буй нөлөөллөөр нь ач холбогдлыг үнэлэхийг зорьсон болно.

**Abstract:** Legal uncertainty plays an important role in debates about the function of law, its nature and interpretation, and the nature and possibilities of the rule of law. The legal instrument to overcome legal uncertainty is the interpretation of the law, and since the interpretation is part of the legality of the court decision and the basis of the decision, the uncertainty of this law and the constitution should be studied from a philosophical and legal point of view, and its constitutional science should be studied. This topic was chosen with the aim of defining the position and making a small conclusion on how the unity of theory and practice of the Constitution of Mongolia is achieved. The direction of the study of constitutional ambiguity is aimed at the interpretation of the constitution, and it is intended to evaluate its significance in terms of its influence on the development trend of the constitution.

**Түлхүүр үг:** Хуулийн тодорхой бус байдал, үндсэн хуулийн тодорхой бус байдал, реализм ба антиреализм, хуулийн үүрэг, мөн чанар, хууль дээдлэх ёсны шинж, боломжууд, тайлбар, үндсэн хуулийн тайлбар, үндэслэл ба хэрэглээ, хууль ёсны байдал

**key words:** indeterminacy of law, indeterminacy of constitution, realism and anti-realism, the nature of legal obligation, character and possibilities of the rule of law, interpretation, constitutional interpretation, justification and application, legitimacy

<sup>85</sup> Legal Indeterminacy\_ Its Cause and Cure.pdf /татсан.2023.01.04./



## Оршил

Хуулийн тодорхой бус байдал нь хууль зүйн шинжлэх ухаанд ямар үүрэгтэй, ач холбогдолтой вэ? гэхээр тодорхой бус, бүрэн төгс бус зүйлд ямар ач холбогдол орших билээ гэж гайхах, эргэлзэх хандлага үүснэ. Энэхүү сэдвийг судлах явцад аливаа зүйл үргэлж хоёр талтай байдаг гэдгийн үүднээс авч үзэж энэхүү тодорхой бус байдал хуулийн тайлбарлах арга зүй рүү хөтлөн, улмаар үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн хууль ёсны, үндэслэлтэй байх агуулга, мөн хууль зүйн шинжлэх ухаанд тухайн салбар шинжлэх ухааныг цаашид хөгжүүлэхэд, үндсэн хуулийн сэтгэлгээний онол, хэрэглээний арга зүйд ач холбогдолтой юм байна гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн билээ. Үндсэн хуулийн цэцийн нэр бүхий зарим нэгэн шийдвэр нь хуульчид болон ард иргэдийн дунд маргаан өрнүүлж, тэдгээрийг шинжлэх ухааны үүднээс тайлбарлахад хувь нэмрээ оруулах, мөн угаасаа төгс бус байх нөхцөлд тэдгээр бэрхшээлтэй байдлаас “мултрах” арга замыг эрх зүйн арга хэрэгслийн нэг болох тайлбарын арга зүйгээр даван туулах нь тухайн салбарын хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлон гаргаж ирэхийг ч үгүйсгэхгүй юм. Иймээс уг сэдвийг сонгон авч судалсан болно.

Үндсэн хуулийн тодорхойгүй байдлыг философийн үүднээс авч үзвэл реализм, антиреализм хоёрын хоорондын маргааны үндэс, мөн бусад эрх зүйн философийн чиг хандлагаар авч үзэн тайлбарласан маш олон бүтээл байгааг үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны судалгааны эргэлтэд нь авч үзэн судлах хэрэгтэйг авч үзсэн. Мөн Үндсэн хуулийн заалт, бусад хууль тогтоомж, тайлбарт хууль болон

үндсэн хуулийн тодорхой бус байдал байгааг зарим нэгэн нэр томьёо, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр дэх тайлбарт тулгуурлан байгаа гэдгийг илрүүлэн өөрийн дүгнэлтээ бага ч гэсэн илэрхийлэхийг хүссэн. Мөн цаашид энэхүү сэдвийн хүрээнд судалгаа, шинжилгээний орон зай байна гэдгийг мэдрүүлэхийг хүслээ.

Цаашид тодорхойгүй байдлыг даван туулах арга замыг улам лавшуулан судлах эрмэлзэл дүүрэн байна гэдгээ илэрхийлэхэд таатай байна.

## I. Хууль болон үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлын тухай ойлголт

Аливаа үндсэн хуулийн гол үүргийн нэг нь Засаглалын институтийг тогтоох болон улсын эрх мэдлийг хэн ямар зорилгоор хэрхэн хэрэгжүүлэхийг тогтооход оршдог байна. Гэхдээ үндсэн хууль гэдэг тэнгэрээс унаж, газраас ургадаг зүйл биш юм. Гагцхүү зөвшилцөх замаар, түүхийн үйл явцаас сонголт хийх болон улс төрийн тэмцлийн замаар үндсэн хуулийг ард түмэн бүтээдэг<sup>86</sup> буюу хүн үндсэн хуулийг бүтээн бий болгодог. Иймдээ ч үндсэн хуульд тодорхойгүй байдал буюу тодорхойгүй ойлголт бий болгох утга агуулга бүхий үг хэллэг байх нь аргагүй зүйл юм.

Үндсэн хуулийн тодорхой бус байдал буюу Үндсэн хуулийн зарим зүйл заалтуудад хэрэглэгдэж буй үг хэллэг нь шууд нэг утга санааг бус өргөн эсхүл далд утга санааг илэрхийлэн бичигдсэн байгаа нь хууль хэрэглээний асуудалд тодорхойгүй байдлыг бий болгож буй нэгэн хэлбэр юм. Жишээ нь: Үндсэн

<sup>86</sup> Д.Лүндээжанцан. “Дэлхий нийтийн Үндсэн хуулиудын нийтлэг зарчим ба Монгол загвар”. Илтгэл. УБ., 2019 он.

хуулийн оршил хэсгийн нэг болох “эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно” гэсний хүмүүнлэг гэдэг нь өөрөө тодорхойгүй байдлыг бий болгож байна. Учир нь хүмүүнлэг гэх үгийг олон салбарын хүмүүс бүгд өөрт ашигтай байдлаар тодорхойлох боломжийг бий болгож байгаа хэлбэр ажиглагдаж байна. Энэхүү тодорхой бус байдлыг тодорхойлохын тулд тайлбар хийх аргыг ашиглан тодорхой болгож байдаг.

Үндсэн хууль бус бусад органик хуулиуд дээр Улсын дээд шүүх тодорхойгүй үг хэллэг, утга агуулгыг арилгах үүднээс тайлбар хийдэг. Харин Үндсэн хуульд тайлбар хийх субъект нь тодорхойгүй байдаг. Ингэснээр үндсэн хуулийн тодорхойгүй байдал илрэх бүрд хууль тогтоох байгууллага буюу Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар түүнийг тодорхой болгох гэж оролддог байна. Мөн түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэц дүгнэлтээрээ Үндсэн хуульд тайлбар хийдэг.

Үндсэн хуульд тайлбар хийх гэвэл хууль хэрэглэхтэй холбогдон гардаг нарийн мэргэжлийн асуудлыг эрх зүйн ямар нэг эх сурвалжгүй гүйцэтгэхэд хүрнэ. Ардчилсан улсуудаас авч үзэхэд үндсэн хуульд албан ёсны тайлбар хийх эрхийг ямар байгууллагад олгохыг үндсэн хуулиараа олгосон байдаг. Жишээ нь: Австрид Үндсэн хуульд ямар ч байгууллага албан ёсны тайлбар хийж болохгүй гэж тогтсон байдаг. Учир нь Үндсэн хуульд албан ёсны тайлбар хийх эрхийг аль ч байгууллагад өгөх нь Үндсэн хуулийн үг үсэг, утга санааг нь гуйвуулна ингэснээр Үндсэн хуулийг зөрчих, дур зоргоороо аашлах явдал бий болно гэж үздэг бөгөөд Үндсэн

хуулийн аль нэг заалт ойлгогдохгүйд хүрвэл түүнийг тайлбарлах биш, өөрчлөлт оруулах замаар шийдэх ёстой гэж үздэг.<sup>87</sup>

### **А. Хуулийн тодорхой бус байдлын тухай ойлголт, ач холбогдол**

Эдгээр анги /class/-ийн тодорхой нэг эх сурвалж дээр жишээ аван тайлбарлах болно.

1. Хууль ёсны эх сурвалж (тухайлбал, хууль тогтоомж, үндсэн хууль, шүүхийн шийдвэр, нийгмийн бодлого, ёс суртахуун); Эдгээр эх сурвалжаас хууль тогтоомж гэсэн эх сурвалжид тулгуурлан үндсэн хуулийн тодорхой бусын жишээг авч үзье.

Тухайлбал: Ердийн хууль дахь үндсэн хуулийн зарим нэгэн нэр томьёо, асуудлын талаар тодорхой бус байдлын жишээ байдаг эсэх талаар эрэлхийлбэл үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны түгээмэл хэрэглэгддэг нэр томьёо хэрхэн хуульчлагдаж хамгаалагддаг вэ? гэсэн асуултад хариу эрье.

Жишээ нь: “үндсэн хууль байгуулал”-ын хууль зүйн нэр томьёог хууль, эрх зүйн орчинд ялгаатай томьёолж, ойлголтын зөрүү бий болгосон, мөн зарим эрх зүйн зохицуулалтын хувьд хийдэлтэй, хууль зүйн хамгаалалтын баталгаа алдагдах эрсдэлтэй байна. Иймээс тодорхой холбогдох хуулийн хүрээнд дэх тухайн хэлц хэллэг, холбогдох нэр томьёоны хувьд ойролцоо утгатай ижилхэн үгнүүдийг үзэл баримтлал, хуульд хольж хутган хэрэглэсэн, хуульд нийцэж гарах бодлогын баримт бичиг хуулиудын хооронд тодорхой утга илэрхийлэх үнэт зүйлс нь зөрсөн, бусад улс орны тодорхойлолттой харьцуулахад гадаад, дотоод аюулгүй

<sup>87</sup> Д.Лүндээжанцан. Хууль бүтээх үйл ажиллагаа ба хууль зүйн техник. 2016 он. УБ., 138 дахь тал.



байдлаа хольж “Үндэсний язгуур ашиг”-аа тодорхойлсон, үндсэн хуульт байгууллын хамгаалалт нь эрүүгийн эрх зүйн хамгаалалтад хийдэлтэй байдлаар зохицуулагдсаныг хөндөн жишээ татлаа.

Эрүүгийн хуулийн /2015 он/ зорилго нь Монгол Улсын Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон үндэсний ашиг сонирхол, Үндсэн хуулийн байгуулал, үндэсний болон хүн төрөлхтний аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэхэд оршино. Энэхүү хуулийн зорилгоос харвал Үндэсний аюулгүй байдал, түүний язгуур ашиг сонирхол болон түүний нэг чухал хэсэг болох үндсэн хуульт байгууллыг тус тусад нь хамгаалахаар тусгасан нь анхаарал татахуйц. “Үндсэн хуульт байгуулал”-д халдсан хэрэг гэж Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 1.2. Энэ хуулиас гадуур Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг завдах, хуйвалдан оруулах аливаа үйлдлийг Монгол Улсын Үндсэн хуульт байгуулалд халдсан хэрэг гэж үзнэ. Ийм хэрэг эрүүгийн хуульд байдаггүй.

2. Хуулийн хэм хэмжээг бий болгохын тулд эх сурвалжууд дээр хийсэн хууль ёсны тайлбар (жишээлбэл: хууль тогтоомжийг тайлбарлах, өмнөх тохиолдлууд эсвэл эдгээр эх сурвалжид дурдсан ёс суртахууны үзэл баримтлалын талаарх үндэслэлийг зөв тайлбарлах арга); Эндээс ёс суртахууны үзэл баримтлалын талаарх тайлбарлах аргыг орхих хэрэгтэй. Яагаад гэвэл англо-саксоны эрх зүй буюу жишгийн эрх зүйд гол байр суурь эзэлдэг энэ тайлбарын үндэслэл бол эх газрын эрх зүйн тогтолцоонд ач

холбогдолтойгоор хэрэглэгдэхгүй гэж үзээд Улсын дээд шүүхийн зарим нэгэн хуулийн нэр томъёог тайлбарласан жишээг иш татъя.

Жишээ нь: “Өршөөл үзүүлэх тухай” хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1, 7.2-т заасан гэмт хэрэг үйлдэж хорихоос өөр төрлийн ял шийтгүүлсэн хүний эдлээгүй үлдсэн үндсэн болон нэмэгдэл ялыг энэ хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх хэсэгт заасан журмаар өршөөлд хамааруулахгүй гэж ойлгон хэрэглэнэ.

3. Хууль зүйн ач холбогдол бүхий баримтыг бий болгохын тулд бүртгэсэн баримтууд дээр хийж болох хууль ёсны тайлбарын үйлдлүүд (жишээ нь, хууль зүйн шинжилгээний зорилгоор тайлбарласан шинжээч, эрдэмтдийн тайлбар); Үндсэн хуулийн цэцийн маргаанд шинжээчийн тайлбар хэсэгт Монгол Улсын Их сургуулийн дэргэдэх Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн анх удаа тайлбар<sup>88</sup> хийсэн.

Жишээ нь: Монгол Улсын Их сургуулийн дэргэдэх Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнг шинжээч хийх байгууллагаар томилсон бөгөөд онолын болон олон улсын туршлагыг судлан харьцуулалт хийж дараах агуулга бүхий дүгнэлтийг хийжээ. Үүнд:

“... 1. Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг давхар хашихыг хориглох эсхүл зөвшөөрөх нь тухай орны төрийн удирдлагын тогтолцоо, парламентын танхимын тоо болон гишүүдийн тоо зэрэг олон хүчин зүйлээс хамааралтай. Онолын болон практикийн талаас нь авч үзэхэд парламентын гишүүн сайд байх нь:

1) хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондоо уусаж нягт холбоотой ажиллах;

<sup>88</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530977997941/tatсан.2023.01.05/>

2) сайд болох боломжтой хүмүүсийг иргэд урьдчилан сонгох;

3) кабинетыг хүчирхэгжүүлэхийн зэрэгцээ хүчний тэнцвэр үүсгэх;

4) парламентаас Засгийн газарт тавих хяналт хэрэгжих зэрэг давуу талтай байна.

Харин парламентын гишүүн сайд байхыг хориглосноор

1) хууль тогтоох эрх мэдлийн бие даасан байдлыг сулруулах, түүнд Засгийн газрын нөлөөллийг нэмэгдүүлэхээс сэргийлэх;

2) хоёр албан тушаалыг зэрэг хаших боломжгүй;

3) тал талын төлөөллийг хангасан мэргэжлийн хүмүүсээр Засгийн газрыг бүрдүүлэх;

4) Засгийн газрын хэт улс төржилтийг бууруулах сайн талтай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тухайн улсын парламентын тогтолцоо, гишүүдийн тоо, танхимын тоог харгалзан үзэхийн зэрэгцээ, сайд Улсын Их Хурлын гишүүн байхыг “яагаад” зөвшөөрөх эсхүл хориглох шаардлагатай тухай “онолын болон практик”-ийн үндэслэлээ зөв тодорхойлох нь чухал юм.

2. Судалгааны хүрээнд судалсан парламентын засаглалтай 38 улсын 15 нь парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг хавсрахыг шаарддаг болон зөвшөөрдөг байхад, 19 нь хориглодог, 4 нь тодорхой квот тогтоож өгсөн байна. Парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байхыг шаарддаг эсхүл зөвшөөрдөг 15 улсын хувьд 7 нь хоёр танхимтай, 8 нь нэг танхимтай, 13 нь 120-736 парламентын гишүүнтэй, 2 нь 120-с доош гишүүнтэй байна. Өөрөөр хэлбэл, парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байхыг шаарддаг болон зөвшөөрдөг улсууд нь нэг танхимтай, 120-с дээш парламентын гишүүнтэй байгаа бөгөөд үүний шалтгаан нь парламентыг “тамга

дарагч” төдий болохоос сэргийлдэг. Харин Мальт (65 гишүүнтэй) болон Исланд (63 гишүүнтэй) Улсын хувьд парламентын гишүүний тоо нь 120-с бага боловч парламентын гишүүн Засгийн газрын гишүүний албыг хавсран гүйцэтгэхийг зөвшөөрдөг. Эдгээр хоёр улс нь парламентын цөөнхийн оролцоог маш сайн хангаж, баталгаажуулж өгсөн байдаг тул ийнхүү зөвшөөрдөг байна,” хэмээн тайлбар ирүүлсэн нь тухайн Үндсэн хуулийн шийдвэрт хууль зүйн ач холбогдол бүхий судалгааны баримт дээр тулгуурлан тайлбарласан байна.

4. Тодорхой шийдвэрийг эцсийн байдлаар гаргахын тулд баримт болон хуулийн дүрэмд үндэслэн хийж болох хууль ёсны оновчтой үйлдэл буюу тайлбар. (жишээлбэл, дедуктив үндэслэл). Энэ хэсэг дээр дээрх жишээг давтан дурдаж болно.

Хуулийн тодорхой бус байдалд Улсын дээд шүүхийн хийсэн тайлбарт дүн шинжилгээ хийж үзэхэд хуульчид ихэвчлэн теологийн тайлбар буюу хуулийн зорилгоор тайлбарлах хандлага давамгайлсныг дурдаад энэ нь тайлбарын хөгжлийн чиг хандлагад нийцсэн байгаа нь сайшаалтай байна. Үүнийг доорх үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нэр бүхий эрдэмтний бичсэн номоос харж болно.

Тухайлбал, Ахарон Баракийн үзэж байгаагаар альтернатив хандлага буюу зорилготой тайлбар нь<sup>89</sup> хуульч, эрдэмтэд бүх хуулийн бичвэрт ижил төстэй байдлаар хандахын зэрэгцээ чухал ялгааг анхаарч үзэх боломжийг олгодог. Түүнчлэн, зорилгын тайлбар нь нэгдмэл онол болж байгаа эсэхээс үл хамааран текстийн төрөл тус бүрийг авч үзэхэд бусад тайлбарын аргуудаас давуу хэвээр байх болно.

Барак зорилгын тайлбарыг дараах

<sup>89</sup> <https://www.degruyter.com/doi/document/10.1515/9781400841264/html/татсан.2022.12.25/>



байдлаар тайлбарлав: Бүх хууль зүйн тайлбар нь тухайн бичвэрт олон тооны семантик утгыг тогтоохоос эхлэх ёстой бөгөөд үүнээс хуулийн утгыг гаргаж авдаг. Зориулалтын тайлбарын хувьд текстийн “зорилго” нь семантик утгуудын аль нь хууль ёсны утгыг өгөхийг тодорхойлох шалгуур юм. Эцсийн зорилго, улмаар эрх зүйн утга учрыг тогтоох нь субъектив ба объектив зорилгын хамаарлаас хамаарна. Өөрөөр хэлбэл, текстийн зохиогчийн анхны санаа, үндэслэлтэй зохиогчийн санаа зорилго, тайлбар хийх үеийн хууль эрх зүйн тогтолцооны хооронд субъектив болон объектив зорилго давхцаж байгаа тохиолдолд үүнийг тогтооход хялбар байдаг. Гэвч тэдгээр нь байхгүй үед зорилго болгонд өгсөн харьцангуй жин нь текстийн шинж чанараас хамаарна. Жишээлбэл, гэрээслэлийг тайлбарлахдаа субъектив зорилгод ихээхэн ач холбогдол өгдөг.

## Б. Үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлын тухайд

Үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлын тухай тодорхой асуудал дээр тулгуурлан тайлбарлая.

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрхэм зорилго: “Эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно” хэмээсэн нь туурга тусгаар тогтносон Бүгд Найрамдах Монгол Улсын ард түмэн бидний одоо болон ирээдүйн үндсэн хуулийнх нь зорилго билээ. Энэхүү цогцлуулан хөгжүүлэх гэж буй нийгмийн “хүмүүнлэг” гэх үгийг тодотгон энэ сэдэвтэй улбаалан холбон тайлбарлая. Хүмүүнлэг: Хүнлэг, энэрэнгүй: **хүмүүнлэг ёс** (хүнлэг энэрэнгүй ёс)<sup>90</sup> Монгол хэлний их

<sup>90</sup> <https://mongoltoli.mn/search.php?татсан>  
2023.12.05./

тайлбар тольд тайлбарлажээ. Тэгвэл үүнээс 2 үгний агуулга гарч ирнэ. Хүнлэг гэж ямар утгатай вэ? Энэрэнгүй гэж юу гэсэн утгатай вэ?.

Эрүүгийн эрх зүйн судлаач тайлбарлахдаа хүмүүнлэг хэмээх үгний утгыг энэрэнгүй талаас тайлбар хийнэ. Энэ бол Монгол Улс цаазаар авах ялыг халснаар хүмүүнлэг улс гэдгээ харуулж буй юм хэмээнэ. Албан бус тайлбараар тухайн ярьж буй, судалж буй сэдвийнхээ хүрээнд агуулгыг өөрийн ярих сэдэвтэй холбогдуулан тайлбарлах бүрэн боломжтой юм. Иймээс Үндсэн хуулийн зорилго хэсэгт үндсэн хуулийн тодорхой бус байдал байна гэж үзлээ.

2. Үндсэн хуулийн үндсэн эрхийг тодорхойлсон хэм хэмжээ нь түгээмэл ёс суртахууны үндэслэлтэй, шударга ёсны үндсэн асуудлаар зохицуулагдахаар бичигдсэн байдаг. Ёс суртахуун ба шударга ёсны үнэлэмжийн талаарх санал зөрөлдөөн, мөн субъектив үүднээс тайлбарлах бэрхшээлтэй тулгарахыг үгүйсгэх аргагүй юм. Зарим хэрэглээний түвшинд Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн бүтцийн агуулгад хууль зүйн зарим нэр томъёоны танин мэдэхүйн агуулгатай тайлбар, урьд өмнө шийдвэрт дурдагдсан, мөн олон улсын гэрээ конвенц дахь нэр томъёоны тайлбарыг ашиглан шийдвэр гаргасан байдаг.

Үүнд Улсын дээд шүүхийн нэгэн тайлбарыг дурдъя.

“Иргэний журамт үүрэг”-т Монгол Улсын Үндсэн хуулиар тогтоосон үүргүүдийг хамааруулан үзэхээс гадна, хүний төрөлх чанараас уламжилсан “ёс суртахууны хэм хэмжээ”-гээр тодорхойлогддог зан үйлийн шаардлагыг ойлгоно<sup>91</sup> хэмээн Үндсэн

<sup>91</sup> <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=674> /татсан.  
2023.12.05./

хуулийн үгийн утгыг дэлгэрүүлсэн. /2010 оны 05 дугаар сарын 19-ний өдрийн Эрүүгийн хуулийн 232 дугаар зүйлийн 232.2-т заасан “Иргэний журамт үүрэг”-ийг тайлбарласан./

Энэхүү тайлбарт Улсын дээд шүүх Үндсэн хуулийн нэр томъёоны утгыг дэлгэрүүлэн тайлбарласан эрх зүйн үндэслэлтэй эсэхийг шүүх биш харин ёс суртахууны хэм хэмжээг хүний төрөлх чанараас уламжилсан зан үйлийн шаардлага хэмээсэн нь ойлгомжгүй, тодорхой бус байдлыг агуулсныг харж болох юм. Төрөлх чанараас минь уламжилсан ёс суртахууны хэм хэмжээ гэдгээ хувь хүн өөр өөрийн үнэлэмжээр тодорхойлон сэтгэх боломжтой гэж үзэж байна.

**3.** Цаг үеийн нөхцөл байдалд буюу өрнөж буй галыг унтраах зорилгоор хэмжигдэхүйц тоон үзүүлэлтийг үндсэн хуульд оруулж өгсөн нь уг нэр томъёо нь өөрөө тайлбар шаардахаас илүү тухайн тулгамдаж буй асуудал хурц тавигдаж буйг тайлбарлуулах үндсэн хуулийн нэр томъёо байгааг дурдахгүй өнгөрч болохгүй.

Тухайлбал: Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2.-т “Байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж **тэгш, шударга** хүртээхэд чиглэнэ. Иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийнхээ хүрээнд газрын хэвлийн баялгийг ашигласнаар байгаль орчинд үзүүлэх нөлөөллийн талаар мэдэх эрхтэй.

Стратегийн ач холбогдол бүхий ашигт малтмалын ордыг ашиглахдаа

байгалийн баялаг ард түмний мэдэлд байх зарчимд нийцүүлэн түүний үр өгөөжийн **ДИЙЛЭНХ НЬ** ард түмэнд ногдож байх эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно.” хэмээн заасан.

/Энэ хэсгийг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан./

**Дийлэнх** нь ард түмэнд ногдож байх... гэсэн өгүүлбэрээс харахад тодорхой харагдаж байна. Мөн өмнө нь дурдсан шударга, тэгш хэмээх философийн ойлголтууд тодорхой бус байдлыг үүсгэх боломжтой юм гэж харж байна.

## II. Үндсэн хуулийн тайлбар ба тодорхой бус байдлын хамаарал

Үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлыг даван туулах эрх зүйн арга хэрэгсэл бол тайлбар бөгөөд уг дэд сэдвийн хүрээнд доорх зорилтуудыг дэвшүүлэн судалсан болно.

- Үндсэн хуулийн шүүхийн хууль хэрэглээний хамгийн чухал хэсэг болох Үндсэн хуулийн цэц бол Үндсэн хуулийг тайлбарлах эцсийн үүрэгтэн болохыг;
- Үндсэн хуулийг тайлбарлан хэрэглэх арга, арга зүйг ашиглан Үндсэн хуулийг тайлбарлан шийдвэрээ хууль ёсны, үндэслэлтэйгээр гарган Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болохыг;
- Үндсэн хуулийг тайлбарлан хэрэглэх арга зүйд зөрчил, тулгамдаж буй асуудал буй эсэх, түүнийг даван туулах арга зам буй эсэхийг;
- Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр хуулийг дээдэлдэг, улс төрийн ардчиллын шударга боломжийг хангадаг, ёс суртахуун болон олон нийтэд хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц байдаг эсэхийг онол, арга зүйн





үүднээс тайлбарлах зэрэг болно. Үндсэн хуулийн тайлбар нь нэг талаас иргэний үндсэн эрх, үндсэн хуулийн суурь бүтэц, байгуулалтыг баталгаажуулахаас гадна хууль зүйн хөгжил, нийгмийн дэвшилттэй өөрчлөлтийг дэмжин, бататгах үйл явц байх учиртай. Бусад улсын туршлагаас харахад үндсэн хуулийг тайлбарласан агуулгаас илүүтэй түүнийг тайлбарлах арга зүйд анхаарлаа хандуулж, онолын болон практик түвшинд нэгдмэл ойлголт руу дөхөж чадсан улс орнууд хуулийн тогтолцоогоо хүний эрхийн баталгаанаас гадна хөгжлийн хөшүүрэг болгон хувиргаж чадсан. Тодорхой нэг хууль тайлбарлах техникийг бий болгох эрх мэдлийг шүүх засаглалын нэг хэсэг гэж үздэг. Шүүх тодорхой үр дүнд хүрэхийн тулд ямар нэг хууль тайлбарлах техникийг хэрэглэх л болно. Үндсэн хуульд тодорхой нэг хууль тайлбарлах техникийг бий болгох талаар тусгаж өгөөгүй хэдий ч шүүхийн үйл ажиллагааны эрх чөлөөний үүднээс харж үзэх юм бол шүүхэд хамаарах эрх мэдэл юм.<sup>92</sup> Хууль тайлбарлах техникийг хууль болгон баталдаггүй нь мэдээж. Хууль тайлбарлах техник гэдгийг ямар нэгэн зүйлийн тусгал гэж үзвэл үүнийг хууль тогтоогчийн дуу хоолойн тусгал гэж үзэхгүй бөгөөд харин шүүхийн сонсголтой холбоотой гэж үзнэ. Хууль тайлбарлах техникийн хэрэглээ нь хууль ямар байх ёстойг өөрчилсөн тохиолдолд тухайн хууль тайлбарлах техникийн зүй ёсны байх тухай асуудал хөндөгдөж болох юм.<sup>93</sup>

Үндсэн хуулийн шүүх нь үндсэн хууль зөрчсөн эсэх шийдвэрээ үндсэн хуульд тулгуурласан үндэслэлээр зөвтгөх, түүнийгээ тайлбарлах үүрэг хүлээдэг.

<sup>92</sup>Тобиас А.Дорси. Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулагчийн ширээний ном. Практик гарын авлага. УБ., 2019 он. 82 дах тал

<sup>93</sup> Мөн тэнд

Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг тайлбарлахдаа “үгчлэх”,<sup>94</sup> “угчлах”<sup>95</sup> буюу “түүхчлэх” мөн олон улсын хэм хэмжээг тайлбарлан шийдвэрээ гаргадаг. Хамгийн сүүлд буюу 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 2 дугаар маргаан<sup>96</sup> бол үндсэн хуулийн шинжлэх ухааны нэг онол болох “үндсэн хуулийн бус нэмэлт, өөрчлөлт” буюу “unconstitutional amendment”-ийн буюу Үндсэн хууль зөрчсөн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт гэж үзсэн үндэслэл нь Үндсэн хуулийн оршил, түүний суурь бүтцийн онолд тулгуурлан шийдвэрлэсэн байдаг. Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаанд олон тайлбарын арга байгаа хэдий ч аль арга нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тайлбарын арга зүйд нийцэхийг судалгааны үндсэн дээр санал болгон судлах шаардлагатай байна. Тайлбарлах арга зүйг сонгохдоо Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцоо, эрх зүйн болон үндсэн хуулийн соёл, үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн түгээмэл хандлага зэргийг харгалзан сонгох нь зүйтэй гэж үзлээ. Тухайлбал, АНУ-ын Улсын дээд шүүх хэрэглэдэг тайлбарын аргуудад:

- Үндэсний онцлог (National Identity) (or “Ethos”);
- Үгчлэх үзэл (strict constructionism);
- Угчлах үзэл (originalism);
- Жишиг баримтлах үзэл (stare decisis);
- 

<sup>94</sup>[https://legalinfo.mn/mn/detail/11847?fbclid=IwAR0UsOOzs2kcW3KVPtiDf--rF7MXstipSkiUnuGNL\\_swYIHsDjTXbqysiUk/татсан,2023.01.05./](https://legalinfo.mn/mn/detail/11847?fbclid=IwAR0UsOOzs2kcW3KVPtiDf--rF7MXstipSkiUnuGNL_swYIHsDjTXbqysiUk/татсан,2023.01.05./)

<sup>95</sup><https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16230710964161&fbclid=IwAR2STIhgWcowInIKB8di9y-3eFSAgtnrV19mryj2DL9a9aWo7bSm2DQGgcY/татсан.2023.01.05./>

<sup>96</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай (legalinfo.mn) /татсан. 2023.01.05./

- Үндсэн хуулийн бүтцээр тайлбарлах үзэл (constitutional structure);
- Үндсэн хуулийн ёс суртахууны тайлбар (the moral reading of the constitution);
- Үндсэн хуулийн зарим нэр томъёо хүний эрхийн үүднээс тайлбарлах;
- Текстэд үндэслэсэн (textualism);
- Эх тайлбар Original (meaning);
- Прагматизм (pragmatism) зэрэг олон арга, арга зүй байдаг.

### III. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн үндэслэх хэсэг нь үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлыг шийдвэрлэж байгаа нь.

Үндсэн хуулийн тодорхой бус байдал нь өөрөө хийдэл, зөрчил үүсгэдэг хэдий ч түүнийг шийдвэрлэх шүүхийн арга замд тайлбар маш чухал үүрэг гүйцэтгэдгийг илтгэлийнхээ эхэн хэсэгт дурдсан. Харин чухал үүргийг гүйцэтгэж буй, ач холбогдол өгч буй тайлбар өөрөө үндсэн хуулийн үнэт зүйл, зарчим, тухайн эрх зүйн зохицуулалтыг дордуулсан тохиолдол бий гэдгийг дурдах хэрэгтэй.

“Үндсэн хуулиа тайлбарлаж чадахгүй, эргэлзээтэй олон асуудал үүссэнээс болж Үндсэн хуулийг өөрчлөх тухай ярьдаг. Үндсэн хуулийг зөв ойлгоод бусад хуулиудаа зөв хэрэглээд явбал Үндсэн хуулийн бүх заалт бүрэн дүүрэн ашиглагдана. Ингэснээр ашиглах боломжгүй заалтуудыг тодорхой болгож тэднийг өөрчлөх учиртай юм” гэж доктор, профессор Д.Лүндээжанцан хэлсэн байдаг. Тэгэхээр бид ойлгомжгүй зүйл заалтуудаа илүү сайн нягтлан тогтоож тодорхой болгох нь зүйтэй. Эдгээр тодорхой бус заалтуудыг ашиглан Үндсэн хуулийг хэрэглэж буй хүмүүс буруугаар ашиглаж өөрт ашигтайгаар өөрчлөх ч боломж гарч ирэх өдөр байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд нийтээрээ чөлөөтэй, **шууд** сонгох эрхтэй гэж заасан байдаг. Тэгтэл 2016 онд энэхүү сонгуулийн эрх бүхий иргэд өөрсдийн сонгох, сонгогдох эрхээ хэрэгжүүлж чадаагүй зөрчигдсөн байна.

“Монгол Улсын Их Хурлын болон Аймаг, нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын 2016 оны ээлжит сонгуулийн санал авах өдөр буюу 2016 оны 6 дугаар сарын 29-ний өдөр Архангай, Завхан, Баян-Өлгий болон Увс аймгийн зарим сумдын санал авах байруудад хүргүүлсэн саналын хуудас дуусаж, саналаа өгөхөөр ирсэн сонгогчид саналаа өгч чадахгүй хүлээж эхэлсэн. Улмаар Сонгуулийн ерөнхий хорооны 2016 оны 6 дугаар сарын 29-ний өдрийн 180 дугаар тогтоол гарсны дагуу саналын хуудас дутсан санал авах байруудад саналын хуудсыг хэвлэж иргэд, сонгогчдын саналыг авсан. Гэтэл иргэдийн саналыг авч дууссаны дараа Сонгуулийн ерөнхий хорооны 2016 оны 6 дугаар сарын 29-ний өдрийн 182 дугаар тогтоол гарч, уг тогтоолоор саналын хуудас дутсан санал авах байруудаас хэвлэж иргэдийн саналыг авсан бүх саналын хуудас, түүнд тэмдэглэсэн иргэдийн саналыг бүхэлд нь хүчингүй болгосон. Ингээд дээрх санал авах байруудад нэмж хэвлэсэн саналын хуудсаар санал өгсөн бүх иргэд, сонгогчдын санал хүчингүй болсон. Сонгуулийн ерөнхий хорооны 182 дугаар тогтоол нь иргэдийн “сонгох эрх”, сонгуульд нэр дэвшсэн иргэдийн “сонгогдох эрх”-ийг шууд хязгаарласнаараа Үндсэн хуулийн Арван зургаа дугаар зүйлийн 9 дэх заалтыг ноцтой зөрчсөн шийдвэр болсон.”<sup>97</sup>

<sup>97</sup> “Сонгуулийн тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн



Мөн түүнчлэн бас нэгэн Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр нь:

“Монгол Улсын Их Хурлаас 2015 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдөр баталсан Сонгуулийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.1 дэх заалтад “хувь тэнцүүлсэн /пропорциональ/,” 120 дугаар зүйлийн 120.3 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын 48-аас илүүгүй гишүүнийг олонхын сонгуулиар, 28-аас илүүгүй гишүүнийг хувь тэнцүүлэх сонгуулиар тус тус сонгоно.” гэж заасны “...28-аас илүүгүй гишүүнийг хувь тэнцүүлэх сонгуулиар ...” гэж заасан нь Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүнийг Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэд ... шууд ... сонгоно.”, Хорин нэгдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүнээр Монгол Улсын хорин таван нас хүрсэн, сонгуулийн эрх бүхий иргэнийг сонгоно.” гэснийг тус тус зөрчсөн байна.”<sup>98</sup>

Эдгээр шийдвэрүүдээс үзэхэд Үндсэн хуулийн зөрчил нь үндсэн хуулийн тодорхойгүй байдлаас үүдэн гарч байгаа тохиолдол цөөнгүй бий болдог байна.

### Дүгнэлт

Эцэст нь дүгнэн хэлэхэд энэхүү сэдэв нь эрх зүй онол, хууль зүйн техник, хэл зүйн шинжлэх ухаан, эрх зүйн философи, хууль зүйн шинжлэх ухаан, мөн үндсэн хуулийн эрх зүй, үндсэн хуулийн процессын эрх зүй гэх өргөн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай” Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр. УБ., 2017 он.

<sup>98</sup> Сонгуулийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 7.1.1 дэх заалт, 120 дугаар зүйлийн 120.3 дахь хэсэг Үндсэн хуулийн холбогдох зүйл, заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай”. Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр. УБ., 2016 он.

салбаруудын дунд судлагдах сэдэв болох нь тодорхой байна.

Хууль зохиогчид, хуулийг хэрэглэдэг прагматик хэрэглээний хуульчид, академик түвшний судлаачид гээд олон эрх зүйн салбарт ач холбогдолтой сэдэв юм байна.

Философич Grice.H.P<sup>99</sup> нь бичвэрийг судлаад харилцагчид мэдээлэл солилцох явцдаа бие биетэйгээ хамтран ажиллаж, дискурсийг бий болгоход хувь нэмрээ оруулдаг гэсэн санааг дэвшүүлж түүнийгээ хорших / харилцан үйлчлэлийн/ зарчим гэж нэрлэсэн бөгөөд энэ нь мөрдөх 4 горимтой. Өөрөөр хэлбэл, үр дүнтэй харилцахын тулд хүн төрөлхтөн харилцан үйлчлэлийн тодорхой горимд захирагдах ёстой гэж үзсэн байна. 1/ Тооны зарчим: Их ч биш, бага ч биш харилцааны зорилгод хүрэхэд шаардагдах мэдээлэл өгөх 2/ Чанарын зарчим: Хэлж буй зүйл нь үнэнд нийцсэн, нотолгоонд үндэслэсэн, худал зүйлээс зайлсхийсэн байх 3/ Хамаарлын зарчим: Сэдвээс халихгүй байх 4/ Илэрхийлэх аргын зарчим: Санааг товч тодорхой илэрхийлэх хэмээжээ. Эрх зүйчид хуулийг боловсруулахад энэ зарчмыг мөрдөх ёстой гэж үзээд салбартаа буулган хэрэглэсэн байдаг байна.

Тодорхой бус байдлыг эрх зүйн эх сурвалжийн анги буюу class-т тулгуурлан Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомж, шүүхэд хэрэглэгдэж буй нотлох баримтыг үнэлэн цэгнэх шинжээчдийн тайлбар, Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрт үндэслэн жишээг

<sup>99</sup> Л.Нарангэрэл. “Хууль дахь “Тодорхой бус байдлал”-ын ойлголтыг хэл шинжлэлийн үүднээс авч үзэх нь”, “Хууль тогтоомжийн хэрэглээ: Онол-арга зүй, өнөө ба ирээдүй” Олон Улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. УБ., 2022. т- 28.

гаргаж ирсэн нь үндсэн хуулийн онол-практик хоёрын нэгдэл, тухайн салбарын тулгамдаж буй асуудлыг нээн илрүүлэхэд дөхөм байсан билээ. Цаашид бид үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааныг гэрэлтүүлэх олон арга, арга зүйг практикт хэрэглэх, судлаачид нь плюрализмын үүднээс олон ургалч үзлээр аливаа асуудалд дүгнэлт, дүн шинжилгээ хийх эрдэм шинжилгээний ажлын үүд хаалга нээлттэй байна гэж тэмдэглэн хэлмээр байна.

### Санал

- Хуулийн тодорхой бус байдал ба үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлын талаарх асуудлыг цаашид дэлгэрүүлэн судлах, тэдгээрийн хууль зүйн шинжлэх ухаанд оруулах хувь нэмэр, ач холбогдлыг тодорхойлох шаардлага нэгэнт тулгарчээ;
- Үндсэн хуулийн тодорхой бус байдлыг хуулийн тодорхой бус байдлын шалгуураар мөн түүний онцлогоор тайлбарлах нь тухайн салбар шинжлэх ухааныг цаашид хөгжих, нээлттэй сэтгэлгээний ур чадварыг хэрэглээний түвшинд хуульч, судлаачид олгох боломжтой гэж үзэн цаашид энэ сэдэв дээр анхаарах;
- Үндсэн хуулийн нэг үгтэй зарчим баримтлан тайлбарлах арга зам бол найдвартай, зөв бодитой хариулахад дөхөм үзүүлнэ гэж зарим эрдэмтэд дурдсан байдгийг сануулахад илүүдэхгүй байх;
- Хууль хэрэгжилтэд шууд нөлөөлж байдаг хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн үр нөлөө, үр дагаврыг үнэлж, түүнийгээ хууль тогтоох болон хууль хэрэгжүүлэх ажилдаа энэхүү асуудлыг хөндөж үндсэн

хуулийн эрх зүйд философийн үүднээс хандан ашиглаж хэвших, тогтсон аргачлал бий болгох;

- Хууль хэрэглээний үр дүнд шүүхийн практик тогтдог.<sup>100</sup> Иймээс Үндсэн хуулийг тайлбарлан, шийдвэр гаргаж буй асуудлын гол нь Үндсэн хуулийн тайлбар өөрөө юм. Иймээс хуулийн ч бай үндсэн хуулийн ч бай тодорхой ба тодорхой бус байдалд тайлбар ач холбогдолтой учраас тайлбарын олон арга, арга зүйг нэвтрүүлж, өргөжүүлэх хэрэгтэй;
- Тайлбарлах үндсэн дүрмийг анхаарах ёстой.

Үүнд:

- Хууль тогтоомжийн утга санааг эх бичвэрээс нь болон зорилго, нөхцөл байдлын үүднээс олж тогтоох ёстой;
- тайлбарлах зарчмуудыг анхаарах;
- анхдагч тодорхойлолтууд
- хууль тогтоомжийг батлах, өөрчлөх, хүчингүй болгоход хамаарах дүрэм
- цаг хугацаа, орон зайд хамаарах дүрэм;
- хууль тогтоомж дахь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх зэргийг зайлшгүй анхаарах ёстой

<sup>100</sup> Ц.Амарсайхан. "Шүүхийн жишиг ба Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тайлбар", "Шүүхээс хууль тайлбарлах, хэрэглэх онол практикийн тулгамдсан асуудал" УБ., 2008. Т-20



## Эх сурвалж

### Хууль, шийдвэр

- <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16530977997941>
- <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=674>
- [https://legalinfo.mn/mn/detail/11847?fbclid=IwAR0UsOOzs2kcW3KVPtiDf--rF7MXstipSkiUnuGNL\\_swYIHsdJTXbqysiUk](https://legalinfo.mn/mn/detail/11847?fbclid=IwAR0UsOOzs2kcW3KVPtiDf--rF7MXstipSkiUnuGNL_swYIHsdJTXbqysiUk)
- <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=16230710964161&fbclid=IwAR2STIhgWcowlnIKB8di9y-3eFSAgtNrVI9mryj2DL9a9aWo7bSm2DQGgcY>
- Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай (legalinfo.mn)

### Ном, гарын авлага, өгүүлэл, судалгаа

- Д.Лүндээжанцан. “Дэлхий нийтийн Үндсэн хуулиудын нийтлэг зарчим ба Монгол загвар”. Илтгэл. УБ., 2019он
- Д.Лүндээжанцан. Хууль бүтээх үйл ажиллагаа ба хууль зүйн техник. 2016 он. УБ., 138 дахь тал
- Тобиас А.Дорси. Хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулагчийн ширээний ном. Практик гарын авлага.УБ.,2019 он.
- Ц.Амарсайхан. “Шүүхийн жишиг ба Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тайлбар”. “Шүүхээс хууль тайлбарлах, хэрэглэх онол практикийн тулгамдсан асуудал” УБ., 2008.
- Л.Нарангэрэл. “Хууль дахь “Тодорхой бус байдлал”-ын ойлголтыг хэл шинжлэлийн үүднээс авч үзэх нь”.-// “Хууль тогтоомжийн хэрэглээ: Онол-арга зүй, өнөө ба ирээдүй” Олон Улсын эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл. УБ., 2022.

### Гадаад эх сурвалж

- Legal Indeterminacy | Legal Theory | Cambridge Core
- Legal Indeterminacy\_ Its Cause and Cure.pdf

# 4



*Илтгэгч:*

*Б.Моломжамц, ИЗОУИС-ийн Их  
Засаг Хууль зүйн сургуулийн  
эрх зүйн IV түвшний оюутан*

*Удирдагч:*

*С.Тэгшжаргал, ИЗОУИС-ийн Их  
Засаг Хууль зүйн сургуулийн  
ахлах багш*

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ДҮГНЭЛТ,  
УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ТАЙЛБАРЫН  
ЗӨРҮҮТЭЙ БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН  
ШИНЖИЛГЭЭ**



## ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН ДҮГНЭЛТ, УЛСЫН ДЭЭД ШҮҮХИЙН ТАЙЛБАРЫН ЗӨРҮҮТЭЙ БАЙДАЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

**Түлхүүр үг:** Үндсэн хуулийн цэц, Улсын дээд шүүх, Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, Дээд шүүхийн албан ёсны тайлбар, хөөн хэлэлцэх хугацаа

**Key words:** Constitutional court, Supreme court, decree of constitutional court, stature interpretation, limitation period

**Сэдэв сонгосон үндэслэл-** Улсын Их Хурлаас 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, үүнтэй уялдуулан тус хуулийг дагаж мөрдөх журмын<sup>101</sup> тухай хуулийг баталсан бөгөөд тус хуульд “Эрүүгийн хуулийн 1.10 дугаар зүйлд Эрүүгийн хуулийн 1.9 дүгээр зүйлд заасан хууль буцаан хэрэглэх зохицуулалт үйлчлэхгүй” байхаар заасан байсныг Үндсэн хуулийн цэцийн 2020 оны 12 дугаар сарын 25-ны өдрийн 12 дугаар дүгнэлт, 2021 оны 06 дугаар сарын 11-ний өдрийн 01 дүгээр тогтоолоор дүгнэж хүчингүй болгож байсан. Гэвч Улсын Дээд шүүх Үндсэн хуулийн цэцээс нэгэнт дүгнэж, хууль тогтоогчоос баталсан хуулийг хүчингүй болгож байсныг анхаарч үзсэнгүй, эргээд Үндсэн хуулийн зөрчилтэй тайлбар гаргасан нь дахин Цэцэд маргаан үүсгэх нөхцөл бүрдсэн. Үүнээс үүдэн нийгэмд болон хуульчдын дунд дахин Эрүүгийн хуульд заасан “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-ны асуудлаар байр суурь зөрөх, практикт хэрхэн нэг мөр ойлгож хэрэглэх талаар ойлгомжгүй байдал үүссэн бөгөөд хуульчид Улсын Дээд шүүхийн тайлбар, Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, тогтоолын алийг нь нэг мөр ойлгож практикт хэрэглэх нь ойлгомжгүй хэвээр үлдсэн тул уг сэдвийг сонгон судлах үндэслэл болсон.

**Сэдвийн судлагдсан байдал-** С.Жанцан, Үндсэн хуулийн шүүх, парламент, хоорондын харилцааны эрх зүйн болон ёс зүйн үндэс симпозиум (1998), Г.Совд, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиудын тайлбар”, Д.Солонго “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хяналтыг боловсронгуй болгох онол практикийн асуудал (2000), П.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн цэцийн эрх зүйн байдал, үндсэн чиг үүргийг шинээр тодорхойлох асуудал” (2003), Н.Гантулга “Хуулийг албан ёсоор тайлбарлах эрх зүйн онол, практикийн асуудал”(2004), Ч.Ганбат Монгол Улсын Дээд Шүүхийн тайлбарын эмхэтгэл (2004), Б.Чимид “Үндсэн хуулийн эрх зүй” (2007), Б.Чимид “Үндсэн хуулийн мэдлэг” (2008), А.Базар “Улсын Дээд шүүхээс хууль тайлбарлах, хуулийг нэг мөр зөв хэрэглээг хангах асуудал” (2014), П.Очирбат Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэрэгжилт, хяналт судалгаа (2017), Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс эрхлэн гаргасан “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулиудын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” (2018), зэрэг эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажлууд нийтлэгдсэн байна.

**Судалгааны ажлын зорилго, зорилт-** Улсын дээд шүүхийн тайлбар, Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт хоорондоо зөрчилдсөнөөр хэрэглэх хуулийн тайлбарт зөрүүтэй байдал үүссэн нөхцөл байдалд дүн шинжилгээ хийж,

<sup>101</sup> Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, 2016.05.13

судлаач оюутны зүгээс оновчтой арга замыг эрэлхийлэх, тохиромжтой шинэлэг санаа дэвшүүлэх зорилготой. Зорилгын хүрээнд Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Улсын дээд шүүхийн тайлбарын зөрүүтэй байдлыг судлах, сэдэвтэй холбоотой онолын үзэл баримтлал, эрдэмтэн судлаачдын бүтээлтэй танилцах, нэгтгэн дүгнэж, оновчтой шинэлэг санаа дэвшүүлэх зорилтуудыг дэвшүүллээ.

**Сэдвийн шинэлэг тал-** Энэхүү судалгааны ажлаар Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, Улсын дээд шүүхийн тайлбарын зөрүүтэй байдлыг судлан, эрүүгийн хуульд заасан хөөн хэлэлцэх хугацааг тайлбарласан дээд шүүхийн тайлбар, Цэцийн тогтоолыг эрх зүйн онол, практикт үндэслэн харьцуулан шинжилж, өөрийн зүгээс дүгнэлт, санал дэвшүүлсэн нь судалгааны ажлын шинэлэг тал болно.

## II. Үндсэн хэсэг

### 2.1. Онолын үзэл баримтлал

Хууль хэрэглэнэ гэдэг бол хууль тайлбарлахын нэр юм<sup>102</sup>. Цицерон нэгэн удаа: “Шүүгч бол ярьдаг хууль, хууль бол хэлгүй төр”<sup>103</sup> хэмээн хэлсэн байдаг. Нэг үгээр хэлбэл шүүгч бол хуулийг амь оруулж, сүнстэй болгодог мэргэжил ажээ. Уламжлалт байдлаар эрх зүйн тогтолцоо нь эх газрын эрх зүйн бүл болон англи-америкийн эрх зүйн бүл гэсэн ерөнхий 2 систем болж ангилагддаг. Үүнээс улбаалан аливаа хэрэг маргааныг шийдвэрлэхэд шүүгч томоохон хууль тогтоомжуудыг голлон барьж шийдвэрээ гаргах уу эсвэл өмнө гаргасан дээд шүүхийн шийдвэрүүдийг илүүтэй баримтлах уу

<sup>102</sup> Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, УБ хот 2010 он, 203-р тал

<sup>103</sup> Ч.Өнөрбаяр, Үндсэн хууль ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага, УБ хот 2014 он, 91-р тал

хэмээх ялгаа үүсдэг. Харин энэ хоёр системийн давхцаж байгаа нэг цэг нь Үндсэн хуулийг хэрхэн тайлбарлах вэ юм.<sup>104</sup> Эрх зүйн ямар нэгэн тайлбар нь өөрийн позитив болон негатив шинжтэй. Тухайлбал: аливаа хэм хэмжээг шударга ёс, хүнлэг ёс, тэгш эрх, ардчилсан ёсны зарчмын нэг хэсэг хэмээн үзэж түүнд үндэслэгдсэн буюу эрх зүйн эерэг үр дагавар бий болгоход чиглэгдсэн тайлбар хийхийг эрх зүйн хэрэглээнд зөвшөөрдөг бол эрх зүйн үр дагаврын хувьд эргэлзээтэй нөхцөл бий болгосон, эрх зүйг буруугаар ашиглах боломж олгосон, бусдын гэм бурууг гуравдагч этгээдэд хамаатуулсан зэрэг эрх зүйн сөрөг нөлөөлөл бүхий тайлбарыг сөрөг үр дагавартай буюу эрх зүйг буруугаар ашигласан гэж үзнэ.<sup>105</sup>

Савиннигийн эрх зүй тайлбарлах онолын арга тус бүрийн онцлог шинжийг жишээ татан тайлбар хийе. Хэл зүйн дүрмийн арга гэдэг нь морфологи буюу хэл зүйн шинжлэх ухааны ололт, үр дүнг ашиглан өгүүлбэр, найруулга, үг бүтээх ёс, зарчмыг үндэслэн, нарийвчлан задалж, үг зүйн талаас нь томъёолж тайлбарлах арга юм.<sup>106</sup> Зарим талаар энэхүү арга нь үгчлэн тайлбарлах буюу текстэд юу бичигдсэн тэр замаар нь л тайлбарлана гэж үздэгээрээ нэлээд туйлширсан, хоцрогдсон арга бөгөөд үүнийг Клаус Адомэйт тайлбарлахдаа: “Хазайж болохгүй гэх зарчмаар үгийн утгыг чанд даган гаргасан шийдвэрүүд хангалттай олон байгаа бөгөөд энэ нь өмнөх болон ирээдүйн хөгжлийг үл тоомсорлон шууд гаргалгаа хийдэг догматик шүүгч нар байсаар байгаад оршино” хэмээжээ. Ялангуяа ерөнхий

<sup>104</sup> Т.Лхагважаргал, Хууль тайлбарлах аргуудын түүхэн хөгжилд хийсэн анализ, УБ хот, 2019 он

<sup>105</sup> Т.Саруул, Эрх зүй хэрэглэх арга зүй, УБ хот 2014 он, 75-р тал

<sup>106</sup> Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, УБ хот 2010 он, 202-р тал





утга агуулга бүхий “Үндсэн хуулийн үзэл санааг” тайлбарлахад үгчилсэн арга нь хоцрогдсон, негатив шинжээр тайлбарлагдах боломжтой байгаа юм. Жишээ нь “Иргэний хувийн ба гэр бүл, захидал харилцааны нууц, орон байрны халдашгүй байдлыг хуулиар хамгаална”<sup>107</sup> гэсэн заалтыг үгчилсэн аргаар тайлбарласан тохиолдолд зөвхөн текстэд байрлах хувийн амьдрал, захидал харилцаа, гэр бүл, орон байр зэргээр л хүний халдашгүй байх эрх хязгаарлагдаж байгаа юм.<sup>108</sup> Системчлэх арга гэдэг нь аль нэг хэм хэмжээг тухайн хуулийнх нь контекст, утга агуулгын ерөнхий хамааралд нь холбон тайлбарлах аргыг хэлнэ.<sup>109</sup> Үндсэн хууль эсхүл органик хууль тогтоомжуудын нэг заалт нөгөөгөөсөө хамааралт байдлаар тайлбарлагдах нь олонтаа тохиолддог. Системчлэх арга нь ямар нэг хууль эсвэл түүний зүйл заалт нөгөөтэйгөө зөрчилдөөнгүй оршихоос сэргийлэх явдал юм. Үүнийг XIX зууны хууль зүйн позитивист онолч Ханс Кельзен үзэхдээ “Үндсэн хууль нь бусад бүх эрх зүйн хэм хэмжээгээ малгайлан захирч байх ёстой бөгөөд энэ нь пирамид шатлал бүхий системийг үүсгэдэг байна”. Ингэснээрээ хэм хэмжээнүүд хоорондоо эрэмбэ дараалалд орж, хоорондоо зөрчилдөхөөс сэргийлж байгаа хэрэг бөгөөд хэрэв зөрчилдсөн тохиолдолд Кельзений онолын дагуу ямар хэм хэмжээг нь баримталж тайлбар хийх нь ойлгомжтой байдгаараа давуу талтай. Гэсэн хэдий ч энэхүү системчилж тайлбар хийх арга нь үндсэн хуулийн хэм хэмжээнд ерөнхий утга бүхий үзэл санааг хэрхэн тайлбарлах талаар

хангалттай хариулт өгч чаддаггүй байна.

Түүхэн буюу угчилсан арга гэдэг нь хууль батлах явцад хууль санаачлагчийн зүгээс тухайн үеийн нөхцөл байдлыг хэрхэн үнэлж цэгнэж байсан болон чухам ямар зорилгоор/тухайн хэм хэмжээг шингээхийг зорьж байж вэ гэдгийг түүхэн баримтаас нь олж мэдэж болно. “Угчлах үзлийн нэрд гарсан хувилбар нь үндсэн хууль тогтоогчид үндсэн хуулийн ерөнхий заалтыг батлах үед зөвшөөрөгдөж байсан утга (үзэл баримтлал)-аар тухайн заалтыг тайлбарлах ёстой гэж үздэг. АНУ-ын Дээд шүүхийн хэд хэдэн шүүгч Үндсэн хуулийг угчлан тайлбарлах хандлагатай учраас энэ арга нь үгчилсэн тайлбараас илүү алдартай.”<sup>110</sup> Гэсэн хэдий ч тухайн үеийн хууль батлахад хөтөлсөн протокол зэргийг сайтар үзлээ ч Үндсэн хуулийн үзэл санааг олон янзын үзэл баримтлалаар ойлгож байсан зүйлс өөр хоорондоо зөрчилдөх явдал түгээмэл гардаг учраас энэ аргыг хэрэглэн Үндсэн хуулийн үзэл санаанд тайлбар хийхэд хүндрэл үүсдэг байна. Жишээ нь: Үндсэн хуулийг баталж байх үед тус хуульд орсон үзэл санааг яг юу гэж ойлгох вэ гэдэг маргаан Үндсэн хуулийг баталсан депутатуудын хооронд хүртэл үүсч байсан учраас алийг нь баримталж Үндсэн хуулийг тайлбарлах нь төвөгтэй байдалд хүргэж байна.

Агуулгын буюу логик арга гэдэг нь сэтгэлгээний зарчим, арга зүйд үндэслэн анализ-синтез, индукц-дедукцийн тусламжтайгаар эрх зүйн хэм хэмжээний зарим ойлголтыг гүнзгийрүүлж тайлах, оюун дүгнэлт, бодомжийг гаргаж авах замаар танин мэдэхүйн ач холбогдол бүхий тодорхойлолт хийх зэргээр тайлбар

<sup>107</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. Эмхэтгэл 1992. №1.

<sup>108</sup> Т.Лхагважаргал, Хууль тайлбарлах аргуудын түүхэн хөгжилд хийсэн анализ, УБ хот, 2019 он

<sup>109</sup> Т.Саруул, Эрх зүй хэрэглэх арга зүй, УБ хот 2014 он, 68 дугаар тал

<sup>110</sup> О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуульд ёс суртахууны тайлбар хийх нь (өгүүлэл), УБ хот 2016 он, 39 дүгээр тал

гаргахад чиглэгдэнэ.<sup>111</sup> Тус арга нь эрх зүйн тайлбарыг олон талаас харах бололцоо олгодгоороо давуу талтай байдаг

Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн аль ч байгууллагаас гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэх ёстой болохыг заасан байдаг.<sup>112</sup> Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуульд Улсын Дээд шүүх ямар аргаар Үндсэн хуулиас бусад хуулийг тайлбарлахыг шууд заагаагүй боловч мөн хуулийн 50 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “...Улсын дээд шүүхийн шийдвэр шүүхийн эцсийн шийдвэр байх бөгөөд түүнийг бүх шүүх, бусад этгээд заавал биелүүлнэ. Хэрэв Улсын дээд шүүхийн шийдвэр хуульд харшилбал түүнийг Улсын дээд шүүх өөрөө хүчингүй болгоно. Улсын дээд шүүхийн тайлбар хуульд харшилбал хуулийг дагаж биелүүлнэ” ... мөн хуулийн 3 дахь хэсэгт Улсын дээд шүүх, бусад шүүх нь Үндсэн хуульд нийцээгүй, албан ёсоор нийтлээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй.”<sup>113</sup> гэж заасан. Эрх зүй хэрэглэх сонгодог арга зүйд дээрх дөрвөл аргыг тогтсон дараалалд оруулахыг чухалчилдаггүй ба аль аргыг сонгох, эсвэл хослуулан хэрэглэх нь казус шийдвэрлэгчийн шийдвэр гэж үздэг.<sup>114</sup> Гэсэн хэдий ч аль аргыг нь түлхүү баримтлан хэрэг маргааныг шийдвэрлэх нь зүйтэй вэ хэмээх асуулт нь эрх зүйн философийн нэлээд өргөн хүрээг хамардаг. Ялангуяа үндсэн хуулийн тайлбар хийх эрх бүхий субъектүүдэд (манай улсад парламент

<sup>111</sup> Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, УБ хот 2010 он, 202 дугаар тал.

<sup>112</sup> Д.Ганзориг, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Үндсэн эрхийн маргаан-цэц шийдвэрдэх боломж хандлага. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц байгуулагдсаны 25 жилийн ойд зориулсан “Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдэл: Тулгамдсан асуудал, ирээдүйн төлөв” сэдэвт Олон Улсын хурлын илтгэл, УБ., 2017.06.30-ны өдөр.

<sup>113</sup> Монгол Улсын Үндсэн Хууль. Төрийн мэдээлэл. Эмхэтгэл 1992. №1.

<sup>114</sup> Т.Саруул, Эрх зүй хэрэглэх арга зүй, УБ хот 2014 он, 65 дугаар тал

эсвэл Цэц) энэхүү асуулт нь улс орны бодлогыг тодорхойлох хүртэл чухал ач холбогдолтой байдаг.<sup>115</sup>

Эрх зүйг материаллаг эрх зүй<sup>116</sup>, процессын эрх зүй<sup>117</sup> гэж ангилдаг. Үүний дагуу хуулийг материаллаг хууль, процессын хууль гэж ангилдаг. Процессын хууль буюу 2002 оны Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, 2017 оны Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулийг буцаан хэрэглэх боломжгүй бол материаллаг хууль буюу 2002, 2017 оны Эрүүгийн хуулиудыг буцаан хэрэглэж болно. Хэрхэн буцаан хэрэглэхийг хууль тогтоогчоос хуульчилсан. Эрүүгийн хуульд заасан “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-г Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх буюу процессын хуульд заагаагүй, Эрүүгийн хууль буюу материаллаг хуульд заасан материаллаг эрх зүйн хэм хэмжээ юм. Энэхүү сэдвээр ямар асуудал хөндөгдөж байгааг дор дэд хэсгүүдэд хуваан авч үзлээ.

## Асуудал дэвшүүлэх нь

### 2.2. Улсын дээд шүүхийн тайлбар норматив хэм хэмжээг үгүйсгэсэн эсэх

Хууль тогтоогчоос 2002 онд баталж, 2002 оны 09 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хүчин төгөлдөр мөрдөж байсан Эрүүгийн хуулиар “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-г гэмт хэрэг үйлдэж төгссөн өдрөөс эхлэн анхан шатны шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болох хүртэлх хугацааг хамааруулан

<sup>115</sup> Т.Лхагважаргал, Хууль тайлбарлах аргуудын түүхэн хөгжилд хийсэн анализ, УБ хот, 2019 он

<sup>116</sup> Олон тооны хэсэг бүлгээс бүрэлддэг, тухайн нийгмийн харилцааг салбар бүрээр зохицуулсан, төрөлжүүлсэн хэм хэмжээ тогтоосон хууль байдаг.

<sup>117</sup> Эрүүгийн эрх зүйн хувьд тухайн гэмт хэргийг илрүүлэхдээ, гэмт хэрэг үйлдсэн гэх этгээдийг гэм буруутай эсэхийг тогтоож, шийтгэхдээ ямар арга замаар шалган, шийдвэрлэхийг хуульчилсан үйл ажиллагаа.



тоолдог байсан.

Харин 2017 оны 07 дугаар сарын 01-ний өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөж байгаа Эрүүгийн хуулиар “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-г гэмт хэрэг үйлдэж төгссөн өдрөөс эхлэн яллагдагчаар татах хүртэлх хугацааг хамааруулан тоолдог болсон.

Эрүүгийн хуулийн 1.10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт өөрчлөлт оруулсан 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдрийн хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс хойш эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд байгаа, шүүхэд хянан шийдвэрлэгдэж буй эрүүгийн хэрэгт гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг тоолохдоо өмнө нь үйлчилж байсан процессын хэм хэмжээ болох “гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг гэмт хэрэг үйлдсэн өдрөөс эхлэн анхан шатны шүүхийн шийдвэр хүчин төгөлдөр болох хүртэл тоолох” зохицуулалтыг 2022 оны 03 дугаар сарын 09-ний өдөр болсон Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчдийн хуралдаанаар уг зохицуулалтыг хэрэглэхгүй гэж тайлбарлаж тогтоол баталсан тухай дээр өгүүлсэн.

Улсын дээд шүүхээс тайлбарлахдаа 2002 оны Эрүүгийн хуулийн 72 дугаар зүйлд<sup>118</sup> заасан, 2017 оны

<sup>118</sup> 72.1. Гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш дор дурдсан хугацаа өнгөрвөл гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдийг эрүүгийн хариуцлагад татаж болохгүй:

72.1.1. хөнгөн гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш зургаан сар өнгөрсөн;

72.1.2. хүндэтэр гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш таван жил өнгөрсөн;

72.1.3. хүнд гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш арван таван жил өнгөрсөн;

72.1.4. онц хүнд гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш хорин таван жил өнгөрсөн.

72.2. Гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд энэ хуулийн 72.1-д заасан хугацаа өнгөрөөгүй байхад гэмт хэрэг санаатай үйлдвэл хөөн хэлэлцэх хугацаа тасрах бөгөөд энэ тохиолдолд уг хугацааг сүүлчийн хамгийн хүнд гэмт хэрэг үйлдсэн өдрөөс эхлэн тоолно.

72.3. Шүүхийн өмнөх шат болон шүүхийн шатнаас гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд оргон зайлсан бол хөөн хэлэлцэх хугацаа тоолохыг оргон зайлсан өдрөөс

Эрүүгийн хуулийн 1.10 дугаар зүйлд<sup>119</sup> заасан “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-ны зохицуулалт нь “процессын эрх зүйн хэм хэмжээ” бөгөөд уг хэм хэмжээг өөрчлөн тогтоосон хууль хүчин төгөлдөр болсон тохиолдолд өмнө үйлчилж байсан хэм хэмжээг хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэглэхгүй, хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа процессын хэм хэмжээг өмнө үйлчилж байсан хэм хэмжээтэй ямар нэг байдлаар өрсөлдүүлэхгүй, зэрэгцүүлж эсхүл давхцуулж хэрэглэхгүй” гэж тайлбарласан нь “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-г зохицуулсан хуулийн заалтыг буцаан хэрэглэхгүй<sup>120</sup> гэж үзэж байгаа нь хуульд императив<sup>121</sup> хэлбэрээр хатуу тогтоож өгсөн зохицуулалтыг Улсын дээд шүүх зөрчиж, норматив хэм хэмжээг үгүйсгэсэн. Үндсэн хуулиар шүүх эрх мэдлийг гагцхүү шүүхэд олгосон<sup>122</sup> учраас шүүх эрх мэдлийн хэмжээ, чиг үүрэг гагцхүү хуулийг зөв тайлбарлаж, зөв хэрэглэхэд оршдог<sup>123</sup> гэдгийг санах нь зүйтэй.

зогсоож уг этгээд баригдсан буюу хэргээ өөрөө илчилж ирсэн өдрөөс хөөн хэлэлцэх хугацааг сэргээн тоолно.

72.4. Энэ хуульд зааснаар цаазаар авах ял шийтгүүлж болох гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд хөөн хэлэлцэх хугацаа хэрэглэх эсэхийг шүүх шийдвэрлэнэ. Хэрэв шүүх тухайн этгээдэд хөөн хэлэлцэх хугацаа хэрэглэх боломжгүй гэсэн дүгнэлтэд хүрвэл цаазаар авах ял оногдуулж болохгүй бөгөөд уг ялын оронд хорих ял оногдуулна. <https://legalinfo.mn/mn/detail/12172> ., 2002 он

<sup>119</sup> 1.10.2 Гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг гэмт хэрэг үйлдсэн өдрөөс эхлэн яллагдагчаар татах хүртэл тоолно. <https://legalinfo.mn/mn/detail/11634> 2015 он

<sup>120</sup> Монгол Улсын Дээд Шүүхийн Нийт Шүүгчийн хуралдааны тогтоол. Дугаар 11, 2022 оны 03 сарын 09-ний өдөр

<sup>121</sup> Эрх зүйд үйлдлийн өөр сонголтгүй чанга хатуу заалт. С.Нарангэрэл., Эрх зүйн толь бичиг, 2007 он 229 дэх тал

<sup>122</sup> Монгол Улсын Үндсэн Хууль. Төрийн мэдээлэл. Эмхэтгэл 1992. №1.

<sup>123</sup> Г.Ганбаатар, “Гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааны тулгуур зохицуулалт ба хууль хэрэглээний арга зүй, анхаарах зарим асуудал” Шүүх эрх мэдэл эмхэтгэл №2 УБ., 2022 он. 108 дугаар тал

Хууль тайлбарлах арга зүйг хуульчид тэр дундаа шүүгчид заавал эзэмшиж, төгөлдөржүүлэх ёстой билээ. “Шүүгч хууль хэрэглэнэ гэдэг нь тайлбарлахын нэр юм. Энэ явцад мэдээж эрх зүйн үр дагавар үүсгэнэ. Түүнийг хэрэг, маргаан шийдлээ, шийдвэр гаргалаа гэж үздэг.<sup>124</sup>

**Явцын дүгнэлт:** Процессын эрх зүйн хэм хэмжээгээр хэрэглэх арга замыг нь тодорхойлсон байх шаардлагыг зохицуулсан гэж үзсэн нь онолын үндэслэлтэй тайлбар бөгөөд Эрүүгийн хуульд заасан “хөөн хэлэлцэх хугацааг” буруу тайлбарласан гэж үзэх нь хангалттай үндэслэлтэй байна.

Эрүүгийн хуульд заасан “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-г буцаан хэрэглэх ёстой, ямар ч тохиолдолд буцаан хэрэглэх зохицуулалт нь хууль хоорондын шилжилт, үйлчлэлийн үед холбогдогч этгээдийн эрх зүйн байдлыг дээрдүүлэх нь гэмт хэргийн нийгмийн аюулын шинж чанар, хэр хэмжээ, ялын бодлоготой уялддаг.

“..Гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг гэмт хэрэг үйлдсэн өдрөөс эхлэн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээд яллагдагчаар татагдсан үе хүртэл тоолох ёстой, гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг гэмт хэрэг үйлдсэн өдрөөс эхлэн гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд ял оногдуулах хүртэл буюу шүүхийн таслан шийдвэрлэх тогтоол гаргах хүртэл тоолох ёстой гэсэн 2 өөр агуулгаар тайлбарлан ойлгож, хэрэглэх хандлага байсан байх боловч өргөн агуулгаар нь хэрэглэх нийтлэг практик, онолыг тайлбарлаж байжээ.”<sup>125</sup> Үүнээс үзэхэд Улсын дээд шүүхийн тайлбарыг практикт хэрэглэх үндэслэлтэй бөгөөд нэгэнт тогтсон нийтлэг зүйл юм.

<sup>124</sup> Н.Лүндэндорж, Шүүх эрх мэдэл, УБ хот 2017 он. 34 дүгээр тал

<sup>125</sup> Т.Дэндэв, БНМАУ-ын эрүүгийн эрх зүй дэх ял шийтгэлийн тухай асуудал, УБ., 1975, 151-152 дугаар тал

### 2.3. Эрүүгийн хуульд заасан “хөөн хэлэлцэх хугацаа”-г Үндсэн хуулийн цэц дүгнэж шийдвэрлэсэн байдал

Үндсэн хуулийн шүүх дараах хоёр арга замаар Үндсэн хуульд албан ёсны тайлбар хийдэг. Үүнд: казуаль<sup>126</sup> болон абстракт тайлбар хамаарна. Шүүхийн шийдвэр нь тухайн эрх зүйн маргаан бүхий харилцаанд оролцогч нарт хэрэглэж буй хуулиа тайлбарлан өгч буй хууль зүйн акт буюу хэрэг маргааны талаар хууль зүйн дүгнэлт бүхий шийдлийг агуулсан казуаль тайлбар<sup>127</sup> болдог Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр олон тохиолдолд улс төрийн намжмал тогтвортой байдлыг бий болгодог гэж үзэж болно. Учир нь Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр зөвхөн Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд тулгуурлаж гардаг төдийгүй, уг шийдвэр нь давж заалдах газаргүй, зөвхөн биелэгдэх учиртай тул Үндсэн хуулиа дээдлэх үүднээс Цэцийн шийдвэрт захирагддаг.<sup>128</sup>

Үндсэн хуулийн цэц “...Эрүүгийн процессын эрх зүйн онол, хэм хэмжээний үзэл баримтлалын дагуу эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад хүний эрх, эрх чөлөөг хязгаарлах, хөндөх тохиолдол бусад салбартай харьцуулахад их байдаг тул уг онцлогтой уялдуулан эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх харилцааг төрөлжсөн хуулиар тусгайлан зохицуулдаг бөгөөд уг ажиллагаанд хамаарах хэм хэмжээг тус хуулиар тогтоох, эсхүл заавал эш татан хуульчилдаг болно. Өөрөөр

<sup>126</sup> Үндсэн хуулийн эрх зүйн маргааныг шийдвэрлэх явцдаа гаргасан шийдвэрээрээ тайлбар хийх

<sup>127</sup> Казуаль тайлбарын талаар Ц.Сарантуяа, Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал. УБ., 2005. 31, 55-56-р тал. Ц.Амарсайхан. Шүүхийн жишиг ба Монгол Улсын Дээд шүүхийн тайлбар. Шүүхээс хууль хэрэглэх онол практикийн тулгамдсан асуудал. УБ., 2008. 24, 26 дугаар талаас үзнэ үү.

<sup>128</sup> С.Жанцан, “Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдэл тулгамдаж буй асуудал, хэтийн төлөв”, 2017 он <https://www.conscourt.gov.mn/?p=4112>



хэлбэл, Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хуулийн зүйл, заалтыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгаагүй бол эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хэрэглэх боломжгүй юм. Гэтэл эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд хамаарах агуулгатай зохицуулалтыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуульд тусгахгүйгээр Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай дээрх хуулиар тогтоожээ.

Иймд Монгол Улсын Их Хурлаас 2020 оны 01 дүгээр сарын 10-ны өдөр баталсан Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль нь Үндсэн хуульд заасан хууль дээдлэх зарчмыг<sup>129</sup> зөрчсөний зэрэгцээ, эрх зүйн суурь онолд нийцээгүй гэж дүгнэж тухайн хуулийг хүчингүй болгож байсан.

Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг бүхэлд нь судлаад үзвэл Эрүүгийн хуульд заасан хөөн хэлэлцэх хугацааны үндсэн нөхцөл нь материаллаг эрх зүйн хэм хэмжээ гарцаагүй мөн бөгөөд императив хэлбэрээр тогтоосон. XIX зууны хууль зүйн позитивист онолч Ханс Кельзен үзэхдээ “Үндсэн хууль нь бусад бүх эрх зүйн хэм хэмжээгээ малгайлан захирч байх ёстой бөгөөд энэ нь пирамид шатлал бүхий системийг үүсгэдэг байна”<sup>130</sup>. Ингэснээрээ хэм хэмжээнүүд хоорондоо эрэмбэ дараалалд орж, хоорондоо зөрчилдөхөөс сэргийлж байгаа хэрэг бөгөөд хэрэв зөрчилдсөн тохиолдолд Кельзений онолын дагуу ямар хэм

<sup>129</sup> Нийгмийн бүхий л гишүүд хуульд захирагдах, түүний зохицуулалт, хамгаалалтад харилцах, хуулиар гадуурх үйл ажиллагаа явуулахгүй байх, нийгмийн бүхий салбарт хуулийг нэг мөр ойлгож хэрэгжүүлэх гэсэн агуулгатай. Мөн Үндсэн хууль, ердийн хууль, хуульчилсан актууд нь өөр хоорондоо зөрчилгүй, уялдаа холбоотой байх зарчим

<sup>130</sup> М.Батсуурь, Ч.Өнөрбаяр Эрх зүйт ёс, УБ хот 2010 он, 18 дугаар тал

хэмжээг нь баримталж тайлбар хийх нь ойлгомжтой байдгаараа давуу талтай. Нэг харилцаанд үйлчлэх эсрэгцэх 2 хэм хэмжээ нэгэн цагт нэгэн зэрэг шууд үйлчлэхгүй буюу үнэний шинжийг агуулахгүй, нэг нь үнэн нөгөө нь худал, гурав дахь утга байхгүй тухай Логикийн хуулиудын үндэслэлийг баримтлан хууль зүйн зөв, оновчтой үндэслэгээ хийх зайлшгүй шаардлагатай.<sup>131</sup>

Эрүүгийн эрх зүйн түүхэн хөгжил болон улс орнуудын Эрүүгийн хууль, эрүүгийн процессын хуулийг судалж үзэхэд хөөн хэлэлцэх хугацаагаар хэрэгсэхгүй болгосон хэргийг буцаан сэргээх, Эрүүгийн хуулийг буцаан хэрэглэхийг хориглосон заалт нэг ч байхгүй байна. Улс орнууд Эрүүгийн хуульдаа хөөн хэлэлцэх хугацаа хэзээ эхэлж, хэзээ зогсох болон түдгэлзэх, хэзээ дуусах, ямар гэмт хэрэгт хэрэглэхгүй байхыг нарийвчлан зохицуулж байна. Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Япон Улс, Оросын Холбооны Улс зэрэг гадаадын улс орнуудын Эрүүгийн хуульд гэмт этгээдийн эрх зүйн байдлыг дордуулахгүйн үүднээс эрх зүйн байдлыг дээрдүүлсэн хуулийг буцаан хэрэглэх, эрх зүйн байдлыг дордуулсан хуулийг буцаан хэрэглэхийг хориглосон заалтыг тусгасан байна. Мөн аль ч улс оронд хууль тогтоох байгууллагаас баталсан хүчин төгөлдөр Эрүүгийн хуульд заасан хөөн хэлэлцэх хугацааны эрх зүйн зохицуулалтад үндэслэн шүүх нь өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд хэрэгсэхгүй болгосон шүүхийн хүчин төгөлдөр тогтоолыг хүчингүй болгодог туршлага, эрх зүйн шинжлэх ухааны ойлголт, практик байхгүй.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Г.Ганбаатар, “Гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааны тулгуур зохицуулалт ба хууль хэрэглээний арга зүй, анхаарах зарим асуудал” Шүүх эрх мэдэл эмхэтгэл №2 УБ., 2022 он. 89 дүгээр тал

<sup>132</sup> Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн Цэцийн Тогтоол. Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль нь

### III. Дүгнэлт, санал

Ардчилсан Үндсэн хуулийн сургаалд нийцсэн шийдвэр гаргах онолын максимум, нийгмийн үнэт зүйлсийн тэнцвэрийн сүлжээг дээд зэргээр ихэсгэхэд зайлшгүй гэсэн утгаар ард түмний төлөө тус тусын үүрэг, хариуцлага хүлээдэг суурь бүтэц буюу шударга ёсны тогтолцоог бий болгодог.<sup>133</sup>

Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг харгалзаж үзэхгүйгээр Улсын дээд шүүх зөрүүтэй тайлбар гаргаж буй нь Цэцийн шийдвэрт хүндэтгэлгүй хандаж буйг харуулж байна. Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэлийн тоймд дурдсанаар 1992 оноос өнөөг хүртэл Цэцийн дүгнэлтийг УИХ ямар хугацаанд хэлэлцэж байсныг шинжилж үзэхэд доод тал нь 5, дээд тал нь 110 хоног хүртэл хугацаанд хэлэлцдэггүй гэсэн дүн гарч байна.<sup>134</sup>

Материаллаг хуульд процессын хууль захирагдах, нийцэх ёстой. Дэгийн болон нотолгооны журам, түүнд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт болон аливаа журам нь энэхүү дүрэмд нийцэх ёстой.<sup>135</sup> Хууль хэрэглэхэд зөрчилдөөн бүхий тохиолдол үүссэн бол материаллаг хуулийн тулгуур буюу нарийвчилсан зохицуулалт, зорилго, зарчим тэдгээрийн утга агуулга, мөн чанарт үндэслэх нь хууль хэрэглээний алтан дүрэм гэж үздэг.<sup>136</sup> Мөн дээд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг эцэслэсэн шийдвэрлэсэн тухай., Дугаар 01, 2022 оны 6 дугаар сарын 11-ний өдөр

<sup>133</sup> Улс төрийн либерализм, УБ., 2016

<sup>134</sup> Б.Чимид, Ж.Амарсанаа, Р.Мухийт, Л.Төр-Од. Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл, 2010

<sup>135</sup> Олон Улсын Эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрмийн 51 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэг. Төрийн мэдээлэл, тусгай дугаар, II боть, 2005, 353 дахь тал

<sup>136</sup> Г.Ганбаатар, “Гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааны тулгуур зохицуулалт ба хууль хэрэглээний арга зүй, анхаарах зарим асуудал” Шүүх эрх мэдэл эмхэтгэл №2 УБ., 2022 он. 106 дугаар тал

хүчинтэй хууль нь дагалдан гарсан хэм хэмжээнээс давуу хүчинтэй<sup>137</sup> байдаг. Үндсэн хуулийн хамгийн сайн тайлбар гэдэг бол Үндсэн хуулийн текст, бүтэц, үндсэн хуулийн маргааныг шийдвэрлэж байсан урьдын шийдвэрүүдэд хамгаалагдсан зарчмуудад нийцүүлэн гаргасан хамгийн ухаалаг үндэслэлүүд дээр тулгуурласан тайлбар юм.<sup>138</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 50.3. дахь хэсэгт “Улсын дээд шүүх, бусад шүүх нь Үндсэн хуульд нийцээгүй хуулийг хэрэглэх эрхгүй”<sup>139</sup> хэмээн заасан. Иймд нийгэмд болон хуульчдын дунд үүссэн Улсын дээд шүүхийн тайлбарыг хэрэглэх үү?, Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хэрэглэх үү? гэдэг асуултын хариулт нь Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийг хэрэглэх нь илүү хуульд нийцсэн оновчтой шийдэл байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ.

**Иймд дараах саналуудыг дэвшүүлээ. Үүнд:**

*Нэгдүгээрт*, Улсын дээд шүүх тогтоол гаргахдаа хуулийг хэрхэн тайлбарлах арга, техникийг нэвтрүүлж, Дээд шүүхийн тогтоолыг үндэслэлтэй, хууль хэрэглээний өргөн хүрээний тайлбар агуулсан байх шаардлагад нийцүүлдэг болгох шаардлагатай,

*Хоёрдугаарт*, Улсын дээд шүүхээс тайлбар гаргахдаа Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтэд хүндэтгэлтэй хандах, Цэцийн шийдвэртэй агуулгын хувьд зөрчилгүй, норматив хэм хэмжээг зөрчөөгүй тайлбар гаргахад анхаарч танхим хоорондын хууль хэрэглээ болон танхимын доторх хууль хэрэглээний зөрүүг арилгах механизмыг бүрдүүлэх шаардлагатай зэрэг саналуудыг дэвшүүлж байна.

<sup>137</sup> Lex superior derogate legi inferiori

<sup>138</sup> О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуульд ёс суртахууны тайлбар хийх нь (өгүүлэл), УБ хот 2016 он, 17-р тал

<sup>139</sup> Монгол Улсын Үндсэн Хууль. Төрийн мэдээлэл. Эмхэтгэл 1992. №1.



## Эх сурвалж

### Эрх зүйн эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
- Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, 2002
- Эрүүгийн хууль, 2015
- Эрүүгийн хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, 2016
- Монгол Улсын Шүүхийн тухай хууль, 2021
- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол. Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх маргааныг эцэслэсэн шийдвэрлэсэн тухай, Дугаар 01, 2022 оны 6 дугаар сарын 11-ний өдөр
- Монгол Улсын дээд шүүхийн нийт шүүгчийн хуралдааны тогтоол. Дугаар 11, 2022 оны 03 сарын 09-ний өдөр
- Шүүх эрх мэдэл эмхэтгэл №2, 2022
- Олон Улсын Эрүүгийн шүүхийн Ромын дүрэм. /Төрийн мэдээлэл, тусгай дугаар, II боть, 2005/
- Монгол Улсын дээд шүүх, “Монгол Улсын дээд шүүхийн тогтоолын эмхэтгэл /Тав дахь удаагийн хэвлэл/”, УБ., 2010

### Ном, судалгааны бүтээл

- Т.Дэндэв, БНМАУ-ын эрүүгийн эрх зүй дэх ял шийтгэлийн тухай асуудал, УБ., 1975
- Ц.Сарантуяа. Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал. УБ., 2005
- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг, 2008
- Ц.Амарсайхан. Шүүхийн жишиг ба Монгол Улсын Дээд шүүхийн тайлбар. Шүүхээс хууль хэрэглэх онол практикийн тулгамдсан асуудал. УБ., 2008.
- Б.Чимид, Ж.Амарсанаа, Р.Мухийт, Л. Төр-Од. Монгол Улсын шүүх эрх мэдлийн шинэтгэл, 2010
- Д.Баярсайхан, Эрх зүйн онол, УБ хот 2010 он
- Ч.Өнөрбаяр, Үндсэн хуульд ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага, УБ хот 2014 он
- Т.Саруул, Эрх зүй хэрэглэх арга зүй, УБ хот 2014 он
- Улс төрийн либерализм, УБ., 2016
- О.Мөнхсайхан, Үндсэн хуульд ёс суртахууны тайлбар хийх нь (өгүүлэл), УБ хот 2016 он
- Н.Лүндэндорж, Шүүх эрх мэдэл, УБ хот 2017 он
- С.Жанцан, “Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдэл тулгамдаж буй асуудал, хэтийн төлөв”, 2017 он
- Т.Лхагважаргал, Хууль тайлбарлах аргуудын түүхэн хөгжилд хийсэн анализ, УБ хот 2019 он
- Г.Ганбаатар, “Гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааны тулгуур зохицуулалт ба хууль хэрэглээний арга зүй, анхаарах зарим асуудал” УБ., 2022 он.

### Цахим эх сурвалж

- Хуулийн албан ёсны цахим хуудас <https://legalinfo.mn/mn/>
- Улсын Дээд шүүхийн албан ёсны цахим хуудас <https://www.supremecourt.mn>
- Үндсэн хуулийн цэцийн албан ёсны цахим хуудас <https://www.conscourt.gov.mn/?p=4112>



# 5



*Илтгэгч:*

*Т.Билгүүн, Т.Биндэръяа МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургуулийн V түвшний оюутнууд*

*Удирдагч:*

*Э.Мөнхдаваа, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн Нийтийн эрх зүйн тэнхимийн багш*

**“ҮНДСЭН ХУУЛЬД НИЙЦЭЭГҮЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ”-ИЙГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХ ХЯНАХ НЬ: ОЛОН УЛСЫН ЗАГВАР, ЧИГ ХАНДЛАГА**

## “ҮНДСЭН ХУУЛЬД НИЙЦЭЭГҮЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ”- ИЙГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХ ХЯНАХ НЬ: ОЛОН УЛСЫН ЗАГВАР, ЧИГ ХАНДЛАГА

**Abstract:** If in the future, the Constitutional Court of Mongolia will be able to review constitutional amendments that are not in line with the constitution, it should take into account the good constitutional legal practices of other countries in the implementation of such review. Therefore, this article discusses three possible international models with the principle of limitation to implement content control without losing the importance of the concept of “unconstitutional, constitutional amendment”. Consequently, by analyzing the use of legal restrictions in specific countries and the positive and negative consequences, we aimed to determine ways to improve domestic legal problems based on the good practice of constitutional law in countries around the world.

**Key words:** Constitutional law, constitutional court, constitutional court review, unconstitutional constitutional amendment, Transnational engagement and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment

### I. Удиртгал

Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт (ҮХНӨ) нь хүчин төгөлдөр Үндсэн хуулийнхаа нэгэн адил үйлчлэхийн тулд эхлээд үндсэн хуулийн эх бичвэр, түүний үндсэн бүтэц, үзэл баримтлалд нийцсэн байх шаардлагатай юм. Улсын Их Хурал, хууль санаачлагч нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагааны үе шатанд ҮХНӨ-ийн төслийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцүүлээгүй тохиолдолд нэгэнт батлагдсан хуулийг<sup>140</sup> хянах эрх зүйн тогтолцоо шаардагдах бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нийтлэг ололтод тулгуурлан хэм хэмжээг, түүний дотор нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэр болон агуулга талаас нь хянадаг дэвшилтэт хандлагад шилжих<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай (2010) хуулийн 5.2.4: Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлбэр нь зөвхөн хууль байна.

<sup>141</sup> Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал” (2022), 10 дахь тал. Legaldata-аас унших

талаар эрдэмтэд судлаачид өөрсдийн байр суурийг илэрхийлсэн юм.

“Ардчилсан үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг ард түмний хяналтаас гадуур хамаа бусаар халдан өөрчлөх, гуйвуулах ахул нийгэм төрийн байгуулал, түүнд хүний ба иргэний, мөн иргэний хамтлагийн эзлэх эрх зүйн байдал ямар нэгэн байдлаар хөндөгдөн нийгэм сууриараа суларч ганхахад хүргэдэг ба тэр нь хурц огцом илрэх эсхүл “битүү гэмтэл” шиг алсдаа мэдрэгддэг.”<sup>142</sup> ҮХНӨ болгон өмнөх зохицуулалтыг сайжруулах агуулгатай байдаггүй, зарим өөрчлөлт ардчиллын зарчмыг алдагдуулах, засаглалын хямралд хүргэж болзошгүй тул дэлхийн бусад улс орнуудад гол хуулийнхаа суурь үзэл баримтлалыг хамгаалах зорилготой Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол, номлол яригдаж ирсэн нь манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нэн шинэ чиглэлийн нэг хэмээн үзэхэд

боломжтой: <https://legaldata.mn/b/1387>

<sup>142</sup> Б.Чимид, “Үндсэн хуулийн мэдлэг” ., 2008 он. 418 дугаар тал



хүргэж байна.<sup>143</sup> “**Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт**”-ийн үзэл баримтлалын дагуу Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлснээр Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, ардчиллын суурь зарчмыг хамгаалах хууль ёсны арга хэрэгсэл болж чадах боловч Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, ямар нэг сөрөг үр дагавар үгүй тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн эрх зүйн үр дагаварт хэт өндөр ач холбогдол өгөх тохиолдолд ардчилсан үндсэн хуульд бодит эрсдэл учирдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдрийн өөрчлөлтөөр Цэц дахин Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрхгүй болсон хэдий ч үндсэн хуулийн эрх зүйн цааш цаашдын хөгжлийн явцад *дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн уг хяналтын хэлбэрийг Монгол Улс хууль тогтоомжийн хүрээнд сэргээх боломжийг үгүйсгэхгүй юм. Нөгөө талаар Цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг цаашид хянах эрхгүй болсон нь* Цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаартай тогтоолоор хэрэгжүүлсэн хяналтын хүчин төгөлдөр байдалд нөлөөлөхгүй буюу түүний шийдвэрийн үр дагавар Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгалаа олж, үйлчилж байх тул агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх цар хүрээ, хэмжүүр, хүрээ хязгаарын талаарх асуудлыг орхигдуулж үл болно.<sup>144</sup> **Иймд энэхүү илтгэлээрээ**

<sup>143</sup> Д.Одбаяр, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц” (2021), 1 дэх тал

<sup>144</sup> Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах процедур хууль ёсны дагуу явагдсан эсэхт хяналт

Үндсэн хуулийн цэц ҮХНӨ-д агуулгын хяналт хэрэгжүүлэх эрхтэй эсэх талаар онол, практикийн асуудлыг хөндөх бус онолын хүрээнд “Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын ач холбогдлыг алдагдуулахгүйгээр агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын талаар авч үзэж тодорхой улс орнуудын эрх зүйн хязгаарлалтын хэрэглээ, эерэг сөрөг үр дагаварт дүн шинжилгээ хийх замаар дотоодын эрх зүйн тулгамдсан асуудлыг боловсронгуй болгох арга замыг дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн сайн туршлагад үндэслэн тодорхойлохыг зорилоо.

## II. Онолын үзэл баримтлал

***Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт өөрчлөлтийн хяналтыг хязгаарлах Олон улсын загвар, чиг хандлага /Transnational engagement and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment/***

“Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт/-ийн талаар сургаал/” гэдэг нь зохих ёсоор буюу процессын дагуу батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь үндсэн хуулийн эх бичвэрт шууд хориглоогүй ч мөн чанарын хувьд (процессын бус) үндсэн хуулийн хэм хэмжээ, тулгуур үзэл баримтлал, зарчмуудтай зөрчилдсөн нэмэлт өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтаар оруулах эсэх тухай асуудал юм.<sup>145</sup> Үндсэн хуулийн **шүүх Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт**, тавихад харьцангуй хялбар бөгөөд хяналтын хэмжүүр нь тухайн улсын Үндсэн хууль болоод органик хуулинд тодорхой тусгагдсан байдаг учир шүүхийн хэлбэрийн хяналтын легитим чанарыг баталгаажуулж өгдөг.

<sup>145</sup> Barak A. Unconstitutional Constitutional Amendments // Israel Law Review. Vol.44. 2011. No.3. P.321–341, 332–338.

өөрчлөлтийн агуулгыг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилго нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, ардчиллын суурь зарчмыг хамгаалах тодорхой эерэг үр дагавартай боловч хяналтын цар хүрээ хязгаартай байх шаардлагатай. Үндсэн хуулийн тухайн зохицуулалтын үзэл баримтлал, зарчим нь үнэхээр суурь үзэл баримтлал мөн эсэх, эсвэл тухайн институцийн өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд ноцтой аюул учруулж байгаа эсэхэд үндэслэл бүхий эргэлзээнээс давсан оюун дүгнэлтийг хийж ҮХНӨ нь ардчиллын үнэт зүйлсэд ноцтой аюул учруулж болзошгүй гэдэгт бүрэн итгэлтэй байгаа үед л Үндсэн хуулийн шүүх хөндлөнгөөс оролцох буюу хянах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаандаа олон улсын үндсэн хуулийн тогтолцоонд байдаг институц, зарчмуудыг харгалзан үзэх ёстой.

Тиймээс энэ хэсэгт онолын хүрээнд дээрх үзэл баримтлалын ач холбогдлыг алдагдуулахгүйгээр агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын талаар авч үзнэ. Мэдээж хэрэг үндсэн хуулийн шүүхүүд үүссэн нөхцөл байдал, цаг хугацаа, үндэслэл зэргээс шалтгаалан дараах хувилбаруудаас тохирох хяналтын хэлбэрийг сонгож болох боловч “Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт өөрчлөлтийн хяналт”-ын тухай үзэл баримтлалыг тууштай хэрэгжүүлэх боломжийг хангах үүднээс шийдэл тус бүрийг тус тусад нь авч үзсэн болно.<sup>146</sup>

**Загвар 1. Явцуу хандлага /Үндсэн бүтцийн номлолын хүрээнд хэрэгжүүлэх агуулгын хяналт/**

<sup>146</sup> Rosalind Dixon, David Landau, Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, July 2015, P.623

Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт өөрчлөлтийг хянах хамгийн эхний арга нь явцуу хүрээний загвар юм. Энэхүү аргыг хэрэгжүүлэх механизм нь үндсэн хуулийн эхийг зохиогчид нь үндсэн хуулийнхаа эх бичвэрт “*үүрдийн баталгаа*”<sup>147</sup> буюу үл хөндөгдөх тулгуурыг зааж өгсөнтэй холбоотой юм<sup>148</sup>. Үүнийг мөн “*Үндсэн хуулийн Үндсэн бүтэц*”-ийн онол ч гэж нэрлэдэг. Үндсэн бүтцийн номлолын хамрах хүрээ маш тодорхой бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндөж болохгүй гэж заасан Үндсэн хуулийн заалтууд юм.<sup>149</sup> Ийнхүү Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийнхаа эх бичвэрт тодорхойлсон мөнхийн заалтууд, ардчиллын үндэс болох Үндсэн хуулийн зарчмуудын хүрээнд үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхийг явцуу хүрээний хяналт хэмээн нэрлэдэг.

Энэхүү явцуу хандлага нь өөрийн гэсэн давуу болон сул талыг агуулдаг. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянахдаа үндсэн хуулийн аливаа хэм хэмжээг хэмжүүр болгох бус, гагцхүү “үүрдийн баталгаа”, тодорхой багцалсан зарчмуудын хүрээнд хянах боломжийг олгосноороо Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын хүрээ, хэмжүүрийг туйлын тодорхой болгож, шүүхийн шийдвэрийн хууль ёсны байдалд эргэлзэх шаардлагагүй, хуульч, эрх зүйчдийн дунд ямар нэг маргаан мэтгэлцээн өрнөх үндэслэл болдоггүйгээрээ давуу талтай юм. Явцуу хяналтын сул тал нь: Үндсэн хууль тогтоогчид “хэзээ

<sup>147</sup> Eternity clause - constitutional provisions or constitutional principles that are immune from amendment.

<sup>148</sup> Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал” (2022), ... дахь/дэх тал. Legaldatal-aac унших боломжтой: <https://legaldatal.mn/b/1387>

<sup>149</sup> Д.Одбаяр, “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц” (2021), 1 дэх тал



ч өөрчлөлт оруулж болохгүй” гэсэн заалтыг жагсаалтын зарчмаар Үндсэн хуульдаа тоочин тодорхойлох нөхцөлд (ex ante) нийгмийн хөгжлөө дагаад урьдчилан таамаглах боломжгүй үзэгдлүүд ирээдүйд үүсч болохыг (ex post) орхигдуулсан байдаг. Тухайлбал, тэдгээрийн тодорхойлсон үндсэн бүтэц, мөнхийн заалтуудаас гадуур, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг ноцтой зөрчсөн нэмэлт өөрчлөлтүүд хяналтаас ангид хүчин төгөлдөр үйлчлэх юм.

**Загвар 2. Болзошгүй сөрөг нөлөөллийн стандарт /Хатуу хяналтын загвар/**

Зарим улс орнуудын хувьд явцуу хүрээнд хяналт хэрэгжүүлдэг дээр дурдсан загварын сул талыг нөхөж хүч нэмэгдүүлэх зорилгоор хатуу хяналтын загварыг илүүд үзэх нь бий. Уг загварын давуу тал нь: Тухайн ҮХНӨ нь дангаараа Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, үзэл баримтлал, ардчилалд харшлахгүй боловч үе шаттайгаар Үндсэн хуульд оруулсан бусад нэмэлт өөрчлөлтүүдийн хамтаар кумулятив сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх боломжийг Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт өөрчлөлтийн харилцан үйлчлэлийн улмаас хожим үүсч болзошгүй сөрөг нөлөөллийг урьдчилан тооцож, дээрх нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй болгодгоороо давуу талтай юм.

Шүүх ийм төрлийн загварыг хэрэгжүүлснээр явцуу сургаалыг хэт өргөжүүлж “Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт өөрчлөлт”-ийн үзэл баримтлалыг хэтрүүлэн ашиглах, тухайн улсын нийгэм, төрийн хөгжлийн явцад зайлшгүй шаардлагатай болсон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг хязгаарлах аюулыг дагуулдаг. Колумбын Үндсэн

Хуулийн шүүх түүхэндээ энэ төрлийн хяналтыг хэд хэдэн удаа хэрэгжүүлсэн юм. Дээрх загварын хэрэглээг Колумбын жишээн дээр авч үзэх болно.

**Загвар 3. Өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар:**

Шүүхэд эрх мэдэл хэт төвлөрсөн үед шүүх хязгаарлалтын зарчим бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэх нь хяналтыг “сулруулах” сонгодог арга замуудын нэг юм.<sup>150</sup> Эрх баригчдын зүгээс өөрсдийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх үүднээс ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд олон хэлбэрээр халдах боломжтой гэдгийг харгалзан үзэж ex ante институци, үнэт зүйлийн явцуу хүрээг тодорхойлох төдийд асуудлыг шийдэх бус гэсэн утгаар- *дээрх загвар нь өргөн*; тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд дангаараа болон бусад зохицуулалтын хамтаар ардчилсан төрийн дэг журамд бодитой нөлөө үзүүлэх тохиолдолд л хүчингүйд тооцох гэдэг утгаар- *харьцангуй сул загвар* юм.

“Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар нь явцуу хүрээг хамрах загвараас дараах давуу талтай: Өргөн хүрээний үзэл баримтлал нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй үндсэн хуулийн зүйл заалт бүрийн цаана орших үнэт зүйл, зарчмуудыг хамгаалахад чиглэдэг. Энэ нь үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд халдсан гэж шүүх үзсэн аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох үндэслэл болдог. Уг сургаалын дагуу Үндсэн хууль тогтоогчийн Үндсэн хуульд тусгаж хамгаалсан үл хөндөгдөх заалтыг

<sup>150</sup> Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of Amendment Powers 180 (2017)

хэмжүүр болгох, Үндсэн хуулийн шүүгчдийн ардчилалд аюул учруулж болзошгүй гэж өмнө нь тогтоосон нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох төдийгөөр хязгаарлагдахгүй. Харин шүүх тухайн нэмэлт, өөрчлөлт эх бичвэртэйгээ нийцэж буй эсэх, улс төрийн нөхцөл байдал, бодит байдал, түүнчлэн нөлөөлж болзошгүй өмнөх болон зэрэгцээ нэмэлт өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг. Иймд уг загварын дагуу Үндсэн хуулийг бодитоор урвуулан ашиглах зорилготой аливаа нэмэлт өөрчлөлт шүүхийн хяналтаас зайлсхийж чадахгүй юм.

Энэхүү үзэл баримтлал нь дараах хоёр үе шатаар хэрэгждэг: 1) *ямар зарчим, үнэт зүйлсийг Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал гэж үзэх тухай тодорхойлох үе шат /юуг хэмжүүр болгох тухай/, 2) тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэхийг тодорхойлох үе шат.*<sup>151</sup> Эдгээр үе шатуудын хэрэгжилтийг харьцуулсан судалгааны хэсэгт тодорхой жишээн дээр авч үзэх болно.

Энэхүү загварын харьцангуй сул утга нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн хязгаарлалтын зарчмаас ангид үзэл баримтлалын дутагдалтай талыг нөхөх чиг үүрэгтэй. Тодруулбал, уг загварын дагуу асуудлыг шийдвэрлэх арга зам дараах асуултын хариултаар тодорхойлогдох юм: Нэмэлт өөрчлөлтийн бодит утга агуулга, түүнчлэн түүнийг батлахаас өмнө эсвэл батлахтай зэрэгцэн болж буй үйл явдлууд дээр үндэслэн, тухайн улсад энэхүү нэмэлт өөрчлөлт нь

<sup>151</sup> Уг хоёр үе шатанд эх бичвэрийн уялдаа холбоог харгалзан үзэх шаардлагатай.

ардчилсан ёс эсвэл ардчилсан Үндсэн хуульд ноцтой аюул заналхийлж байна уу? Өөрөөр хэлбэл, энд өгүүлж буй загвар бүхий хандлагын үүднээс аливаа оюун ухаант хүн “ардчилсан нийгэмд ноцтой аюул заналхийлж, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл нийцэж байна” гэсэн дүгнэлтэд хүрч чадах уу? гэсэн асуултыг тавьдаг.<sup>152</sup> Хэрэв хариулт нь тийм бол сургаал нь шүүх нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй болгох ёстой гэж үздэг. Харин рациональ үндэслэлээр асуултад олон янзаар хариулж болохоор бол шүүх өөрийгөө хязгаарлах байр суурийг сонгож, сургаалыг хэрэгжүүлэхээс татгалзах зарчмыг агуулдаг. Энэ нь хэт ерөнхий нэр томьёог шүүх өөрийн эрх хэмжээгээр апериор түвшинд тайлбарлаж хэрэглэхээс зайсхийж буй явдал юм.

### III. Харьцуулсан судалгаа

#### Колумби Улс

***Ямар зарчим, үнэт зүйлсийг Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал гэж үзэх тухай тодорхойлох үе шат /юуг хэмжүүр болгох тухай/***

Өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загварыг Колумби, Энэтхэг зэрэг орнуудын жишгээс харж болох юм. Тэндхийн шүүхүүд үндсэн хуулийн үүрдийн баталгаа буюу үл хөдлөх тулгуурыг төгс жагсаалтаар тоочиж урьдчилан тодорхойлохыг оролдоогүй; үүний оронд тэд тодорхой тохиолдол бүртэй холбоотой зарчмуудыг ашиглахыг эрэлхийлсэн (case-by-case basis).<sup>153</sup>

<sup>152</sup> Ackerman B. The New Separation of Powers // Harvard Law Review. Vol.113. 2000. No.3. P.633–729, 663

<sup>153</sup> Tushnet M. From Judicial Restraint to Judicial Engagement: A Short Intellectual History // Georgia



2002 онд Колумбын Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон Альваро Урибе анхны бүрэн эрхийн хугацаагаа дуусаж байхад төрийн тэргүүнийг улиран сонгогдох боломжтой гэсэн санааг дэвшүүлж, улмаар холбогдох үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт батлагдсан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтийг процессын болоод Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх агуулгатай гэсэн үндэслэлээр эсэргүүцэлд өртсөн боловч Үндсэн хуулийн цэц үүнийг хэвээр үлдээсэн.<sup>154</sup> Хожим нь түүний хоёр дахь бүрэн эрхийн хугацаа дуусаж байхад Ерөнхийлөгч Урибег төрийн тэргүүнд гурван удаа дараалан ажиллах боломжийг олгосон шинэ нэмэлтийг шүүхээс Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн өөрчлөлт гэж үзэн хүчингүй болгосон юм.

Колумбын дахин сонгуулийн хэргүүд нь олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүй нь

“Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хязгаарлах зарчим болохыг харуулж байна. Шүүх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хугацааг дараалан сунгах нь эрх мэдлийн хуваарилалтад ихээхэн аюул учруулах талаар харьцуулсан туршлагыг онцолж түүнд үндэслэж шийдвэрлэсэн юм. Тодруулбал, эхний “*Дахин сонгуулийн кейс*” буюу маргааны үед ерөнхийлөгч улиран сонгогдох үзэгдэл нь Колумби улсын хувьд хэдийгээр хэвийн бус боловч дэлхийн бусад ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улс орнуудад түгээмэл байгааг онцолж улиран сонгогдох асуудлаар бүс нутагт “тодорхой зөвшилцөл” байхгүй байгааг харгалзан шийдвэрлэсэн.

Mason Law Review. Vol.19. 2012. No.4. P.1043–1051, 1043–1047.

<sup>154</sup> Bushnell D. The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself. Berkeley : University of California Press, 1993. P.284–285.

Харин “*Хоёр дахь удаагийн дахин сонгуулийн кейс*” гарах үед шүүх Үндсэн хуулийн тус нэмэлт өөрчлөлт нь практикт ямар бодит үр дагаварт хүрэх талаар нэлээд нухацтай авч үзсэн. Тухайлбал, ерөнхийлөгч парламентын сонгуульд де-факто нөлөөлөх чадвартай мөн парламентын сонгуулийг хоёр жил тутамд зохион байгуулдаг зэргээс үзвэл, 12 жилийн бүрэн эрхийн хугацаатай ерөнхийлөгч Конгресст ихээхэн хяналт тавих магадлалыг бий болгож байгааг шүүх онцолсон байна.<sup>155</sup> Шүүхийн зүгээс хяналтын байгууллагуудын бүрэлдэхүүний талаар ч мөн ижил төстэй аргуудыг гаргасан: “*Ерөнхийлөгч шүүх болон бусад байгууллагын гишүүдийг бүрдүүлэх асар их эрх мэдэлтэй байх тул арван хоёр жилийн эцэс гэхэд тэрээр эдгээр байгууллагуудын ихэнхийг хянах боломжтой болно*”. Үндсэн хуулийн шүүх ийнхүү хяналтаа өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар руу шилжүүлэн хянасан нь уг нэмэлт өөрчлөлтийг бусад хүчин зүйлүүдийн хамтаар Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд халдахаас сэргийлсэн юм.

Эхний шийдвэрийн харьцуулсан судалгаа нь “Колумбын үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхэнд хэвийн бусад тооцогдох улиран сонгогдох үзэгдэл нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг зөрчөөгүй” гэх дүгнэлт гаргах бодит нөхцөл болсон бол хоёр дахь тохиолдолд харьцуулсан <sup>155</sup> Жишээлбэл, Колумбын шүүх хоёр дахь удаагаа дахин сонгуулийн хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ Колумбын түүх соёл болон төрийн байгууллын бүтэц, удирдлагад нэмэлт өөрчлөлтийн үзүүлэх нөлөөллийг харгалзан үзсэн. Тус улсын Үндсэн хуулийн түүхийн үүднээс шүүх нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндсөн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчим нь үндсэн хуулийн дэг журмын үндсэн суурь болохыг онцлон тэмдэглэж, ялангуяа Ерөнхийлөгч хэт удаан хугацаанд Засгийн эрхэнд байх нь үндсэн хуульд ёсонд нийцэхгүй гэж үзсэн.

судалгаа нь “Нэг хүн хоёр удаа улиран сонгогдож ерөнхийлөгчийн албан тушаал хаших нь ардчилсан дэглэм, үндсэн хуулийн суурь зарчимд аюул учруулж болзошгүй” гэсэн дүгнэлт гаргахад нөлөөлсөн юм.

Сургаалыг хэтрүүлэн ашиглах эрсдэлээс сэргийлэхийн тулд олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн ардчилсан үндсэн хуульт тогтолцооны төрийн байгууллын бүтэц, шүүхийн практикийг харьцуулан авч үзэх нь чухал юм. Уг арга зүй нь *тухайн зарчим, үнэт зүйлс үнэхээр Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал* мөн эсэхийг тодорхойлоход ач холбогдолтой. Колумбын жишээн дээр шүүх эрх мэдэл хуваарилалтын зарчмыг чухалчилсан. Латин Америкийн болон бусад орны үндсэн хуулийн дэг журмыг харьцуулан авч үзвэл, Колумбын шүүхийн хяналт үндэслэлтэй байсан бөгөөд төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчим нь аливаа Үндсэн хуульт, ардчилсан улсын суурь үнэт зүйл болох тухай хэн ч маргахгүй болов уу.

### Энэтхэг Улс

Цаашилбал, олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн онол, практик нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын хоёр дахь үе шат буюу тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэхийг тодорхойлох шийдэл болж чадах юм.

Жишээлбэл, Энэтхэгийн шүүх аливаа эд хөрөнгийг хураах тохиолдолд зах зээлийн үнэд үндэслэсэн нөхөн олговор олгох нь өмчлөх эрхийн гол цөмийг бүрдүүлдэг тул Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, үзэл баримтлал

мөн гэж үзсэн.

Тус улс тусгаар тогтнолоо олж авахаас өмнө өмчийг Их Британийн хуулиар хамгаалдаг байсан бөгөөд зах зээлийн үнэд суурилсан нөхөн олговор нь Их Британийн үндсэн хуульт ёсны үзэл, хууль дээдлэх зарчмын нэг хэсэг байсаар ирсэн тул уг ойлголт нь Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал байх ёстой гэж шүүгчид дүгнэсэн юм. Олон улсын туршлагаас үзвэл, ардчилсан дэглэм бүхий улс орнууд олон төрлийн тогтолцоонд тулгуурлан өмчийн эрхийг хамгаалдаг. Зөвхөн нөхөн олговрын асуудлыг хөндсөн Энэтхэгийн шүүхийн шийдвэр эргэлзээ дагуулахыг үгүйсгэхгүй юм.

### IV. Асуудал дэвшүүлэх нь

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдөр анх удаагаа ҮНХӨ-ийн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлж 02 дугаартай тогтоол гаргасан билээ. Уг тогтоолоор Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно.” гэсэн заалтыг хүчингүй болгож шийдвэрлэсэн.

Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн Далдугаар зүйлд заасан хууль дээдлэх зарчмын баталгаа юм.<sup>156</sup> Органик онолын дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн аль ч байгууллагаас <sup>156</sup> Үндсэн хуулийн Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг “Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино.





гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэх ёстой болохыг маш тодорхой бөгөөд энгийнээр энэ зүйлд заасан.<sup>157</sup> Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсан 3 эрх мэдлийн байгууллагаас гаргасан аливаа шийдвэр Үндсэн хуульд нийцсэн байвал зохих юм. Тиймээс хууль тогтоох байгууллага процессын дагуу үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан ч Цэцийн зүгээс Жаран дөрөвдүгээр зүйлд заасан үйл ажиллагааны үндсэн суурь зохицуулалт буюу дээд хяналтын хүрээнд Далдугаар зүйлийг хэмжүүр болгон хууль тогтоогчийн баталсан үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд бүрнээ нийцсэн эсэхэд хяналт тавих боломжтой хэмээн дүгнэж болно. Иймд үндсэн хууль зөрчигдсөн эсэх тухай маргааныг шийдвэрлэхдээ хэлбэрийн болон агуулгын хяналтын аль алиныг үндсэн хуулийн шүүхүүд хослуулах нь үндсэн хуулийн зөрчилд ямар нэг орон зай үлдээхээс сэргийлэх эерэг талтай.<sup>158</sup>

Гэсэн хэдий ч энэхүү бүрэн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудал нь ардчилал, ардчилсан үндсэн хуульд ёсонд ноцтой сөрөг үр дагавар бүхий нэмэлт, өөрчлөлтийг бус харин үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн ердийн тохиолдлыг саармагжуулах зорилгоор ашиглах явдал юм. “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлж буй улс орнуудын туршлагаас харахад уг асуудал нь бодит бөгөөд зөвхөн таамаг төдий асуудал биш юм.”<sup>159</sup> Өмнөх

<sup>157</sup> Д.Ганзориг “Үндсэн эрхийн маргаан – Цэц шийдвэрлэх боломж, хандлага” (2017)

<sup>158</sup> Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал” (2022), 9 дэх тал. Legaldata-аас унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/1387>

<sup>159</sup> Rosalind Dixon & David Landau, *Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment*, 13(3)

хэсэгт дурдсанчлан “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн хязгаарлалтын зарчмаас ангид үзэл баримтлалын сул тал нь Үндсэн хуулийн өргөн хүрээтэй томъёолсон заалтуудын утга агуулгыг шүүх өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд тодорхойлдог оршино. Улмаар шүүх эрх мэдлийн зүгээс тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн цаана байгаа аюул заналыг хэт үнэлж сөрөг нөлөөлөл бүхий эрх зүйн үр дагаврыг дөвийлгөх тохиолдолд асуудлын хүрээнээс хэтэрсэн шийдэл нь өөрөө асуудал болж хувирдаг.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаартай тогтоолдоо Үндсэн хуулийн эрх зүйн Үндсэн бүтцийн онолыг үндэслэсэн байх боловч Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.2-т заасан хөндөж үл болох заалтын аль хэсгийг хөндсөн тухай, уг зүйл заалттай хэрхэн холбогдож байгаа талаар тусгаагүй байх бөгөөд уг онолыг хэрэглэх шалтгаант холбоо тогтоогдохгүй байна. Харин уг асуудлын хүрээнд энэхүү илтгэлд өгүүлсэн “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг агуулгын хувьд хэрэглэсэн байх тул үндэслэх нь зохистой юм.

Цэц тогтоолынхоо үндэслэх болоод тогтоох хэсэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “... Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно.” гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Удиртгал, Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн “Ардчилсан ёс, ... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.”, Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн INT’L J. CONST. L. at 608.

“... Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.”...гэсэнтэй нийцэхгүй байна гэж дүгнэжээ.

1992 онд үндсэн хууль тогтоогчоос баталсан шинэ Үндсэн хуулийн эх бичвэрийн хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил албан тушаал хавсарч болохгүй” гэж тусгасан байсныг 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.” болгон өөрчлөн найруулсан. Б.Чимид багш үүнийг “Дордуулсан долоон өөрчлөлтийн нэг” гэж үзэж “Парламент, Засгийн газар хоёр бүрэлдэхүүнийг “үнээ, тугал” нийлүүлсний адил хольж хутгасан нь цөөн гишүүнтэй парламент, харьцангуй олон гишүүнтэй Засгийн газар хоёрын харилцан хяналт тавьж, сөрөн зогсож, тэнцвэржих зарчимд үнэхээр харшилжээ.<sup>160</sup> Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулж, парламентыг гүйцэтгэх эрх мэдэл нь давамгайлж байсан хуучин тогтолцоог сэргээсэн гэж үзсэн юм.<sup>161</sup>

Түүнчлэн Б.Чимид багш “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” номдоо: “Үндсэн хуулийн төслийн эхийг боловсруулагчид Улсын Бага Хуралд анх өргөн мэдүүлсэн хувилбартаа

<sup>160</sup> Б.Чимид “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” Уб., 2006, 144 дэх тал

<sup>161</sup> Б.Чимид “Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал” Уб., 2008, 196 дахь тал

Үндсэн хуулийн гурав дугаар бүлгийг «Төрийн байгуулалт. Төрийн эрх, эрх мэдлийг хуваарилах нь» гэж давхар гарчиглаад доторх дэд бүлгүүдийг нь «Хууль тогтоох эрх мэдэл. Монгол Улсын Их Хурал»; «Гүйцэтгэх эрх мэдэл. Засгийн газар»; «Шүүх эрх мэдэл» гэж эрэмбэлсэн байв. Бага Хурал хэлэлцээд тухайн үед энэ талын ойлголт жигдрээгүй байснаас олонхын дэмжлэг олоогүй. «Давхар гарчиг» хэрэггүй гэх мэт шалтгаар ерөнхий болон дэд бүлгийн тодорхойлолтоос «эрх мэдлийг хуваарилах нь» «хууль тогтоох эрх мэдэл», «гүйцэтгэх эрх мэдэл» гэдгийг хасаж гагцхүү “шүүх эрх мэдэл” гэдгийг үлдээсэн юм.” гэж бичсэнээс үзвэл төрийн эрх, эрх мэдлийг хуваарилах зарчим нь үндсэн хуулийн тулгуур үзэл баримтлалын нэг эргэлзээгүй мөн юм.

Иймд, 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн эх бичвэрийн суурь зарчим, үзэл баримтлалд үл нийцэж байх бөгөөд Цэцийн зүгээс Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь өгүүлбэрийг Үндсэн хууль тогтоогчийн эх бичвэрт тусгасан үзэл баримтлалд нийцүүлэх бус, түүнд үл нийцэх нэмэлт, өөрчлөлтөд дүйцүүлж хянасан нь логикийн хувьд зөрчилдөөнтэй юм. Өөрөөр хэлбэл, тулгуур үзэл баримтлалд үл нийцэх 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлт нь өөрөө Цэцийн хяналтын объект байх юм. Гэтэл тус нэмэлт, өөрчлөлт нь дараагийн буюу 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах хэмжүүр болсон нь “нөлөөлж болзошгүй өмнөх болон зэрэгцээ нэмэлт өөрчлөлтүүдтэй



уялдуулан дүгнэсний эцэст хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг”- өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загварын давуу талыг, уг загварын манай улс дахь хэрэгцээ шаардлагыг тодотгож байна.

Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэц Монгол Улсын Их сургуулийн дэргэдэх Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнг шинжээч хийх байгууллагаар томилж тус байгууллагын зүгээс үндэслэл бүхий судалгаа хийсэн байх боловч Цэц шийдвэртээ харгалзаж үзээгүй, үндэслээгүй зэрэг асуудлууд үүсжээ. Олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйг харьцуулан судлах нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хязгаарлах зарчим болох ач холбогдолтой боловч дээрх судалгааг орхигдуулсан нь хяналтыг хэт өргөн хүрээнд хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлжээ.

## V. Дүгнэлт, санал

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь хэм хэмжээг, түүний дотор нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэр болон агуулга талаас нь хянах нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, ардчиллын суурь зарчмыг хамгаалахад чиглэх боловч *хяналтын цар хүрээ хязгаартай байх шаардлагатай*.

Онолын хүрээнд авч үзсэн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар нь манай улсын эрх зүйн тогтолцооны онцлогт нийцэх бөгөөд дараах чухал асуудалд эргэлзээгүй хариултыг эрэлхийлж, эргэлзээтэй тохиолдолд шүүх өөрийн эрх хэмжээг хязгаарлан хяналтыг хэрэгжүүлэхээс түдгэлздэг. Үндсэн

хуулийн тухайн зохицуулалтын үзэл баримтлал, зарчим нь үнэхээр суурь үзэл баримтлал мөн эсэх, эсвэл тухайн институцийн өөрчлөлт нь ардчиллын үнэт зүйлсэд ноцтой аюул учруулж болзошгүй гэдэгт бүрэн итгэлтэй байх нөхцөлд л Үндсэн хуулийн шүүх хөндлөнгөөс оролцох буюу хянах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаандаа олон улсын үндсэн хуулийн тогтолцоонд байдаг зарчмуудыг харгалзан үзэх ёстой. Энд олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн туршлагыг харгалзаж үзэх нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хязгаарлах зарчим болж аливаа асуудалд бодитоор хандаж, Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, ямар нэг бодит сөрөг нөлөөлөл үгүй тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн эрх зүйн үр дагаварт хэт өндөр ач холбогдол өгөхөөс сэргийлэх ач холбогдолтой гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Уг дүгнэлтэд үндэслэн дараах саналыг гаргаж байна.

Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиар цэцийн “дээд хяналт” буюу агуулгын болоод хэлбэрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хууль зүйн боломжийг нээх;
2. Үндсэн хуулийн цэц агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ ҮХНӨ-ийн ердийн тохиолдлыг саармагжуулах, ерөнхий нэр томъёог өөрийн эрх хэмжээгээр тайлбарлаж хэрэглэхээс зайлсхийх; улс төрийн нөхцөл байдал, түүнчлэн нөлөөлж болзошгүй өмнөх /Монгол улсын хувьд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт,

өөрчлөлтийг хянах нөхцөлд 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан нэмэлт, өөрчлөлтийг/болон зэрэгцээ нэмэлт, өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст тухайн ҮХНӨ-ийг хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг хязгаарлалтын зарчим бүхий хяналтын загварыг хэрэгжүүлэх;

3. Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ хэмжүүр болгох зарчим, үнэт зүйлсийг тодорхойлох хүрээнд; тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэх асуудалд дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн сайн туршлагыг харгалзах, шийдвэртээ үндэслэх.

# 6



*Илтгэгч:*

*Б.Ган-Эрдэнэ, ИЗОУИС-ийн Их  
Засаг Хууль зүйн сургуулийн  
эрх зүйн III дамжааны оюутан*

*Илтгэгч:*

*Б.Ган-Эрдэнэ, ИЗОУИС-ийн Их  
Засаг Хууль зүйн сургуулийн  
эрх зүйн III дамжааны оюутан*

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН МЭДЛЭГ БУЮУ  
ОРШЛЫГ ТАНИУЛАХ НЬ**

## ҮНДСЭН ХУУЛИЙН МЭДЛЭГ БУЮУ ОРШЛЫГ ТАНИУЛАХ НЬ

### Удиртгал

Үндсэн хууль бол аливаа улс орны засаг, төрийн тогтолцоог үүсгэн бий болгож, удирдан зохицуулж байдаг хэм хэмжээний нийлбэр цогц юм. Мөн төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тодорхойлдог хамгийн дээд хүчин чадалтай хууль зүйн баримт бичиг юм. Монгол Улсад ардчилсан Үндсэн хууль батлагдаад 30 жил болж байна. Ард иргэд Үндсэн хуулийн мэдлэг, боловсрол муу байна. Иймээс гадаадын улс орнууд Үндсэн хуулийн боловсролыг хэрхэн олгодог, түүнд ямар ач холбогдол өгдөг талаар судалж, Үндсэн хуулиа сахин биелүүлэх, дээдлэн хүндэтгэх, хамгаалан хөгжүүлэхийн ач холбогдлын талаарх асуудлын эрх зүйн зохицуулалтыг судлахыг зорилоо.

**Түлхүүр үг:** Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн боловсрол, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, парламент

### Илтгэлийн хураангуй:

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт, Монголын ард түмэн бид: улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж, хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж, төрт ёс, түүх соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж, хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж, эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно хэмээн заасан. Ард иргэдийн үндсэн хуулийн мэдлэг, боловсролын талаар түүврийн судалгаа авахад 400 орчим хүн хамрагдсанаас, 80 орчим хувь нь Үндсэн хуулийг огт уншиж байгаагүй гэсэн хариулт өгсөн бол 15 хувь нь уншиж байсан, гэхдээ ойлголт төдийлөн сайн биш. Үлдсэн 5 хувь нь тодорхой хэмжээний ойлголт, мэдлэг байгаа гэсэн хариултыг өгсөн. Үндсэн хуулийн 16.9-т шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй гэж заасан. Энэхүү эрхээ хангалттай сайн эдэлж чадахгүй байна. Сүүлийн 2016,

2020 оны сонгуульд, Монгол ардын намд саналаа өгч, МАН үнэмлэхүй ялалт байгуулсан. Хоёр сонгууль дараалан Засгийн эрхийг барьж байна. Ингэснээр сөрөг хүчний хяналт суларч, засаг, төрийн эрх мэдлийн харилцан, тэнцвэртэй байдал алдагдсан. Ард иргэдийн, Үндсэн хуулийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл сайжрахын хэрээр сонгуульд идэвхтэй оролцож, засаг, төрийн тэнцвэрт байдал бий болно. Үүний үр дүнд нийгмийн тогтвортой байдал үүснэ. АНУ-ын Үндсэн хууль бусад улс орнуудтай харьцуулахад, үндсэн хуулиа сурталчлах, үндсэн хуулийн боловсрол олгох тал дээр их анхаарч ирсэн байна. Сургууль, байгууллага бүр сургалтын байгууллагаараа дамжуулан үндсэн хуулийн боловсрол олгож байна. Америкийн Үндсэн хуулийн нийгэмлэг нь 48 мужийг хамарсан, хуульчид болон хуулийн сургуулиудын оюутнуудын 200 гаруй холбоо, бүлгээс бүрдсэн үндэсний хэмжээний нийгэмлэг юм. Америкийн Үндсэн хуулийн нийгэмлэг нь байнгын зарчим, тулгамдсан асуудлуудын талаар мэтгэлцээн, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх платформыг



санал болгодог бөгөөд орон нутгийн болон үндэсний ач холбогдол бүхий асуудлаар сүлжээ байгуулах, зөвлөгөө өгөх, зохион байгуулах боломжийг олгодог.

ХБНГУ-ын Бундестагийн 22 гишүүнээс бүрдсэн Холбооны Улсын “Улс төрийн боловсролын удирдах зөвлөл” нь агентлагийн улс төрийн тэнцвэрт байдалд нь хяналт тавьж ажилладаг. Холбооны Улсын Улс төрийн боловсролын агентлаг<sup>162</sup> нь ХБНГУ-ын Дотоод хэргийн яамны харьяа агентлаг бөгөөд иргэншлийн боловсрол олгох, улс төртэй ажиллах сонирхолтой бүх иргэдийг дэмжих, улс төрийн асуудлаар мэдээлэл өгөх, ардчилсан ухамсрыг бэхжүүлэх Холбооны Улсын төрийн байгууллага юм. Энэхүү агентлаг нь хэвлэн нийтлэх, семинар, бусад арга хэмжээ, сургалтын аялал, үзэсгэлэн, уралдаан зохион байгуулах, сэтгүүлчдэд зориулсан өргөтгөсөн сургалт явуулах, кино, онлайн бүтээгдэхүүн санал болгох зэргээр сэдэвчилсэн болон түүхэн сэдвүүдийг хөнддөг. Манай улсын хувьд, эдгээр улсуудын адил, бага наснаас нь буюу сургуульд байх үеэс нь сургалтын хөтөлбөрт нь Үндсэн хуулийн талаарх хичээлийг тусгаж, оруулж өгөх боломжтой эсэх талаар судаллаа.

### Асуудал дэвшүүлэх нь

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршилт хэсэгт, Монголын ард түмэн бид: эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг

<sup>162</sup> <https://www.bpb.de/ /2022.12.20-нд хандсан/>  
Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, УБ., 2016 он, 104 дэх тал.

Үндсэн хууль ба ардчилсан эрх зүйт төр, бага хурлын баримт материалын эмхэтгэл, УБ., 2004 он, 34 дэх тал.

эрхэм зорилго болгоно хэмээн заасан. Ард, иргэд Үндсэн хуулиар олгогдсон сонгох, сонгогдох эрхээ эдэлж чадаж байгаа эсэх, засаг төрийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байж чадаж байгаа юу? зэрэг талаар авч үзэх болно. Иймд энэхүү эрдэм шинжилгээний илтгэлийн зорилго нь Үндсэн хуулийн мэдлэг, боловсролыг ард, иргэдэд хэрхэн олгож, танин мэдүүлэх талаар судалж, санал, зөвлөмж гаргахад чиглэгдэнэ.

### Үндсэн хэсэг

#### Нэг. Үндсэн хуулийн боловсролын талаар

Үндсэн хуулийн боловсрол олгохын ач холбогдол, бусад орны парламент Үндсэн хуулийн боловсролыг хэрхэн олгож буй зэргийг авч үзэхдээ дараах орнуудыг сонгон судалсан болно:

- Америкийн Нэгдсэн Улс;
- Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс зэрэг болно.

Үндсэн хуулийн боловсрол нь нийгэм, улс төр, ардчиллын боловсролын нэг бүрэлдэхүүн хэсэг нь юм. Аливаа улс оронд ардчиллын талаарх сайн боловсрол нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмууд, Үндсэн хуулийн хүрээнд байгуулагдсан төрийн байгуулал, иргэний нийгмийн талаарх системтэй мэдлэгийг агуулсан байдаг.

Үндсэн хууль төрийн байгуулал, иргэний нийгмийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл сайжрахын хэрээр иргэд, олон нийт ардчилал, хүний эрхийн олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн шалгуур, өөрийн орны төрийн байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нийтлэг тогтолцоо болон бусад орнуудтай харьцуулан

үнэлж, улс төр, нийгмийн асуудалд шүүмжлэлтэй хандаж, улс төрийн амьдралд идэвхтэй оролцох замаар ардчилсан нийгмийг цогцлоон бүтээхэд хувь нэмэр оруулж байдаг.

1830-аад онд АНУ-аар аялж, улмаар “Америк дахь ардчилал” номоо туурвисан Францын түүхч, дипломатч Алексис де Токвиль<sup>163</sup> нь америкчуудын иргэний нийгмийн төрийн бус байгууллагуудад цаг зав, мөнгө, бусад нөөц бололцоогоо зориулдаг, улмаар нийгмийнхээ сайн сайхны төлөө маш их хувь нэмэр оруулж буй ардчилсан зан төлөвт ихэд гайхширч, дээрх зан төлөвийг “сэтгэлийн дадал” хэмээн нэрлэж, түүнгүйгээр ардчилал үгүй гэж дүгнэсэн байдаг. Токвиль нь хамгийн сайн Үндсэн хууль, институц, хууль дүрэмтэй улс оронд ч иргэдийн “сэтгэлийн дадал” төлөвшөөгүй аваас тогтвортой ардчилал оршин тогтнох боломж үгүй хэмээн хэлсэн байдаг. Тэрээр бидний ирээдүй болсон шинэ үе бол мэдлэг олж авах, ур чадвар эзэмших, үндсэн хуулийн ардчиллын үндэс болсон хувийн болон нийгмийн хандлага, зан чанараа тогтмол хөгжүүлэх шаардлагатай шинэ үеийн хүмүүс юм гэж хэлсэн.

### **Хоёр. Үндсэн хуулийн тухай ойлголт, хүний эрх**

Үндсэн хууль гэдэг нь аливаа улс орны засаг, төрийн тогтолцоог үүсгэн бий болгож, удирдан зохицуулж, хүний үндсэн эрхийг хамгаалж байдаг хэм хэмжээний нийлбэр юм. Томас Пейн Үндсэн хуульгүй засаг төрийг “Эрх”-гүй эрх мэдэл гэж хэлсэн байдаг. Төр ямар эрх мэдэлтэй байх, түүнийгээ хэрхэн, ямар аргаар хэрэгжүүлж болохыг

<sup>163</sup>[ru.wikipedia.org/wiki/Токвиль,\\_Алексис\\_де/2022.12.09-нд\\_хандсан/](https://ru.wikipedia.org/wiki/Токвиль,_Алексис_де/2022.12.09-нд_хандсан/)

Үндсэн хуулиар тогтооно. Үндсэн хууль нь парламентын баталсан хуулиуд дундаа тулгуур, суурь хууль юм. Суурь хууль, тулгын чулуу гэхийн учир нь нэгдүгээрт, Үндсэн хуулийг хийх, батлах үйл явц бусад хуулийг батлахаас онцлог шинжтэй. Хоёрдугаарт, Үндсэн хуулийг өөрчлөх, нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад бусад хуулиас илүү хатуу журам баримталдаг. Энэ нь Үндсэн хуулийг тогтвортой байлгах, төр улсыг тогтуун байлгах, төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах зорилготой.

Гуравдугаарт, төрийн язгуур суурь харилцаа болох, төрийг байгуулах, эрх мэдлийг хуваарилах, хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах харилцааг зохицуулдаг. Үндсэн хууль бусад хуулийн үндсэн язгуур нь болдог.<sup>164</sup>

Хүний үндсэн эрхийг Үндсэн хуулиар хамгаалсан нь: Хүний эрхийн талаарх, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал Монголчуудын өвөг дээдэс хүнийг хүндэтгэж, дээдлэх уламжлал соёлыг бий болгож ирсэн түүхтэй. Энэ үнэлэмжийн ёсоор хүнийг дээдэлж, түүний эрх чөлөөт байдлыг хүлээн зөвшөөрч эрхэмлэсэн нь Үндсэн хуулийн язгуур үзэл баримтлалын нэг юм. Үндсэн эрхийг төр засгийн дур зоргоос хамгаалах нь Үндсэн хуулийн нэн тэргүүний зорилго<sup>165</sup> мөн. 1992 оны Ардчилсан эрх зүйт төр Үндсэн хууль нь хүний эрхийг үл хэрэгжих төдий зүйл биш, харин бодит байдал дээр шууд хэрэгжих хэм хэмжээ болгох үзэл баримтлалаар<sup>166</sup> хийгджээ.

<sup>164</sup> Д.Гангабаатар, Үндсэн Хуулийн эрх зүйн удиртгал, УБ., 2012 он. 10 дахь тал.

<sup>165</sup> Б.Чимид, Үндсэн Хуулийн мэдлэг, УБ., 2008 он, 36 дахь тал.

<sup>166</sup> Б.Чимид, Үндсэн Хуулийн үзэл баримтлал, УБ., 2016 он, 50 дахь тал.





## Төрийг удирдахад оролцох болон сонгох, сонгогдох эрх

Үндсэн хуулийн 16.9-д шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй гэж заасан. Энэ бол ард иргэд дангаараа өргөдөл гаргах, иргэний нийгэмд нэгдэх замаар засаг төрд хяналт тавихаас эхлээд төрийн албанд орох, засаг төрийн байгууллагын сонгуульд оролцож сонгох, сонгогдох зэрэг олон талтай үндсэн эрх юм. Сонгох, сонгогдох эрх улс, ороннутгийг удирдахад шийдвэрлэх эрхтэй оролцох үндсэн хэлбэр болдог. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Их Хурлын гишүүн, аймаг сум, нийслэл дүүргийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ)-ын төлөөлөгчийг иргэд шууд сонгох эрх эдэлнэ. Ийнхүү сонгох нь ард түмний мэдэлд байдаг засгийн эрхийг өөрсдөө шууд болон улмаар төлөөлөх хүнээ мэдэж тохоон илгээх замаар засгийн эрхийг хэрэгжүүлж байна гэсэн үг юм.

### Гурав. Харьцуулсан судалгаа

**Америкийн Нэгдсэн Улс.** АНУ-ын Үндсэн хууль нь тус улсын гол буюу суурь хууль мөн. Уг хуулиар улсын засгийн газрын хэлбэрийг тодорхойлж ард түмний эрх, эрх чөлөөг тунхагласан юм. Мөн түүнд засгийн газрын зорилтууд, тэдгээрт хүрэх арга замыг тодорхойлжээ. Үндсэн хуулийг Америкийн муж улсуудад хүчтэй үндэстний засгийн газрыг байгуулах зорилгоор тодорхойлсон.

Үндсэн Хуулийн оршилд: Нэгдсэн улсын ард түмэн бид улам төгс боловсронгуй Холбооны улс төлөвшүүлэн бүрдүүлэхийн төлөө, шударга шүүх ёсыг тогтоох, дотоодын амгалан

тайван байдлыг баталгаажуулах, бүх нийтийн сайн сайхны аж байдалд тус дөхөм болохын тулд түүнчлэн өөрсдөдөө болон хойч үеийнхэндээ эрх чөлөөний үр шимийг эдлүүлэх зорилгоор Америкийн Нэгдсэн Улсын энэхүү Үндсэн Хуулийг тогтоож ёслол төгөлдөр тунхаглан баталж байна.

Америкийн Үндсэн хуулийн нийгэмлэг<sup>167</sup> нь 48 мужийг хамарсан, хуульчид болон хуулийн сургуулиудын оюутнуудын 200 гаруй холбоо, бүлгээс бүрдсэн үндэсний хэмжээний нийгэмлэг юм. Америкийн Үндсэн хуулийн нийгэмлэг нь байнгын зарчим, тулгамдсан асуудлуудын талаар мэтгэлцээн, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх платформыг санал болгодог бөгөөд орон нутгийн болон үндэсний ач холбогдол бүхий асуудлаар сүлжээ байгуулах, зөвлөгөө өгөх, зохион байгуулах боломжийг олгодог.

Америкийн Үндсэн хуулийн нийгэмлэг нь ардчилал, шударга ёс, тэгш эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, баталгаажуулахад чиглэсэн хууль, эрх зүйн нийгэмлэгүүдийг удирдан зохион байгуулснаар нийтийн эрх ашигт нийцсэн Засгийн газрыг байгуулах, хууль зөрчих, эрх мэдлийг төвлөрүүлэхээс хамгаалах зэрэг АНУ-ын Үндсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэгдэнэ.

Америкийн Үндсэн хуулийн нийгэмлэг нь Үндсэн хуулийг “Бүх ард түмнийх бөгөөд нийт ард иргэдийн төлөө” гэж үздэг. Үндсэн хуулийг эх бичвэрээс нь түүх болон бодит туршлагыг үндэслэн тайлбарладаг. Улсын шилдэг хуульчид,

<sup>167</sup> Constitution Heritage Act of 1988. <https://www.congress.gov/> /2022.12.14-нд хандсан/  
Д.Цолмон, Ч.Лхагважав, Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хууль, УБ., 2012 он, 11 дэх тал.

шүүгчид, эрдэмтэд, хуулийн сургуулийн оюутнууд болон олон нийтийн сүлжээгээр дамжуулан бусад хүмүүстэй хамтран “Хууль нь бидний ардчилал, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах, хүмүүсийн амьдралыг дээшлүүлэх хүч мөн” гэдгийг баталгаажуулах замаар XXI зуунд Үндсэн хуулиа дээдлэхийн төлөө ажилладаг.

Америкийн Үндсэн хуулийн нийгэмлэг<sup>168</sup> нь Үндсэн хуулийн хөтөлбөрийг жил бүрийн хуулийн өдөр (V.01) болон Үндсэн хуулийн өдөр (IX.17) албан ёсоор зохион байгуулдаг боловч сайн дурынхныг хичээлийн жилийн аль ч үед заахыг уриалдаг байна.

Сургалтын хөтөлбөр (бага, дунд, ахлах ангийн хөтөлбөрүүд):<sup>169</sup>

- Үндсэн хуулийн хичээлийн төлөвлөгөө;
- Санал өгөх эрхийн тухай хичээлийн төлөвлөгөө;
- Эрх мэдлийг хуваарилах тухай хичээлийн төлөвлөгөө;
- Үг хэлэх эрх чөлөөний тухай хичээлийн төлөвлөгөө;
- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн талаарх хичээлийн төлөвлөгөө;
- Гарын авлага зэрэг орно.

АНУ-ын Төлөөлөгчдийн танхимын Ажлын албанаас олон нийтэд үзүүлдэг үйлчилгээний нэг нь “Хүүхдийн танхим”<sup>170</sup> сайтын үйл ажиллагаа юм. Зорилго нь бүх насны суралцагсдад АНУ-ын Засгийн газрын, хууль тогтоох салбарын талаарх боловсрол олгох, сонирхолтой мэдээлэл өгөх явдал

<sup>168</sup> <https://www.archives.gov/publications/general-info-leaf/> /2022.12.13-нд хандсан/

<sup>169</sup> <https://www.archives.gov/legislative/resources/education/constitution/> /2022.12.13-нд хандсан/

<sup>170</sup> USConstitutus.net. <https://www.usconstitution.net/> /2022.12.13-нд хандсан/

юм. Үүнд: Төлөөлөгчдийн танхимын гүйцэтгэх үүрэг, хууль тогтоох үйл явц, танхимуудын түүх зэрэг сэдвүүдийг багтаасан байна.

“Хүүхдийн танхим”-ын сургалтын хамрах хүрээ нь:

- Цэцэрлэг;
- Бага сургууль;
- Дунд сургууль;
- Ахлах сургууль.

Сургалтын сэдвүүд ижилхэн боловч насны ангиллаар нь ялгаатай хөтөлбөр боловсруулдаг байна.

**ХБНГУ.** Үндсэн хууль нь ардчилсан мөн чанар бүхий хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг тунхаглан, Европ тивд анх удаа өмчийн нийгэмд гүйцэтгэх үүргийг тодорхой илэрхийлсэн хэм хэмжээг агуулсан, бүгд найрамдах засаглалыг баталгаажуулан, олон намын тогтолцоог зөвшөөрсөн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хадгалахыг эрмэлзсэн хууль юм.

ХБНГУ-ын Бундестагийн 22 гишүүнээс бүрдсэн Холбооны Улсын Улс төрийн боловсролын удирдах зөвлөл<sup>171</sup> нь агентлагийн улс төрийн тэнцвэрт байдалд нь хяналт тавьж ажилладаг.

Холбооны Улсын Улс төрийн боловсролын агентлаг<sup>172</sup> нь ХБНГУ-ын Дотоод хэргийн яамны харьяа агентлаг <sup>171</sup>[https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04\\_innenausschuss/KuratoriumderBundeszentralefueroelpolitischeBildung/2022.12.10-нд хандсан/](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04_innenausschuss/KuratoriumderBundeszentralefueroelpolitischeBildung/2022.12.10-нд хандсан/) <sup>172</sup> <https://www.bpb.de/>, /2023.01.08-нд хандсан/ Юрген Харбих, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүй, улс төр, нийгмийн хөгжлийн зөрчилдөөний уулзвар дээр, Монголын төр эрх зүй №5 (2014), 5 дахь тал.

Ч.Энхбаатар, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман улсын төрийн эрх зүй, (Адмон хэвлэл), УБ., 2009 он, 17 дахь тал.



бөгөөд иргэншлийн боловсрол олгох, улс төртэй ажиллах сонирхолтой бүх иргэдийг дэмжих, улс төрийн асуудлаар мэдээлэл өгөх, ардчилсан ухамсрыг бэхжүүлэх Холбооны Улсын төрийн байгууллага юм. Энэхүү агентлаг нь хэвлэн нийтлэх, семинар, бусад арга хэмжээ, сургалтын аялал, үзэсгэлэн, уралдаан зохион байгуулах, сэтгүүлчдэд зориулсан өргөтгөсөн сургалт явуулах, кино, онлайн бүтээгдэхүүн санал болгох зэргээр сэдэвчилсэн болон түүхэн сэдвүүдийг хөнддөг.

Санал болгож буй боловсролын олон төрлийн үйл ажиллагаа нь хүмүүсийг урамшуулж, улс төр, нийгмийн асуудалд шүүмжлэлтэй хандаж, улс төрийн амьдралд идэвхтэй оролцох боломжийг олгодог. Түүхийн туршид дарангуйллын засаглалын туршлагыг харгалзан Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс ардчилал, олон ургалч үзэл, хүлээцтэй байдал зэрэг үнэт зүйлсийг хүмүүсийн оюун ухаанд бат бэх бэхжүүлэх онцгой үүрэг хариуцлага хүлээдэг.

1952 оноос хойш иргэний нийгмийг бэхжүүлэх, сайжруулах зорилготой Холбооны Улсын Улс төрийн боловсролын агентлагийн санал болгож буй боловсролын үйл ажиллагаа нь улс төр, соёл, нийгэм, эдийн засгийн үйл явц нь түүх, нийгэмд хэрхэн нийцэж байгааг ойлгох боломжийг олгож, энэ нь нийгэм, улс төр, боловсрол, сэтгүүл зүйн чиг үүргийнхээ хариуцлагыг хүлээдэг. ХБНГУ-ын Үндсэн хуульд заасан улс төрийн боловсрол олгох үүргийг хүлээсэн байгууллага тул ХБНГУ-д улс төрийн боловсрол эзэмшсэн 400 гаруй боловсролын байгууллага, сан, төрийн бус байгууллагуудын зохион байгуулж буй арга хэмжээг дэмжин ажилладаг.

Агентлаг нь ахлах ангийн сурагчдад нийгэм, улс төр, эдийн засгийн нарийн төвөгтэй асуудлыг ойлгоход туслах сургалтын хэрэглэгдэхүүнээр хангадаг. Эдгээр материал нь янз бүрийн насны бүлгүүд, эрчимжүүлсэн сургалт, тусгай сурах хэрэгцээтэй ахлах сургуулийн сурагчдад ашиглах боломжтой. Агентлаг нь өнөөгийн сургуулиудын соёлын олон янз байдлыг харгалзан үзсэн хоёр цуврал сургалтын материалыг гаргадаг. Энэ нь соёлын үнэт зүйлс, хэтийн төлөв нь ихэвчлэн өөр өөр байдаг ахлах сургуулийн сурагчдын шилжин суурьших явцыг харуулсан байдлаар сэдвүүдэд хандахыг эрмэлздэг. Мөн ахлах ангийн сурагчдыг үе тэнгийнхнээсээ эсвэл өөрийн соёл иргэншлээс суралцах боломжийг олгох зорилготой үе тэнгийн боловсролын олон төслийг хэрэгжүүлдэг.

## Дүгнэлт

Судалгааны үр дүнд дараах дүгнэлтийг хийж байна.

Монгол Улсын ардчилсан шинэ Үндсэн хууль нь 1992 онд батлагдсанаас хойш өдгөө 31 жил өнгөрч байгаа ба хэд хэдэн удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон. Үндсэн хуульд хүний эрх, эрх чөлөөг гол тулгуур зүйлээ болгосон олон заалт тусгагдсан буюу өмнөх Үндсэн хуулиудаасаа хамгийн сайн нь болж чадсан. Өмнө нь хүний эрх, эрх чөлөөний заалт, тунхаг төдий байсан бол шинэ Үндсэн хуулиар илүү боловсронгуй болсон.

Үндсэн хуулийн талаарх иргэдийн мэдлэг боловсрол муу байгаа нь Үндсэн хуулийн мэдлэг олгох, хичээл сургалт хангалтгүй явуулж байгаатай холбоотой хэмээн үзэж байна.

Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих, хууль тогтоох дээд байгууллага тул Үндсэн хуулиа хамгаалахын тулд иргэддээ Үндсэн хуулийг нэн ялангуяа түүний оршил хэсгийг сайтар тайлбарлан таниулж, ямар нийгэм хэрхэн байгуулах гэж буйг ухамсарлуулах ёстой. Учир нь ийнхүү ухамсарласнаараа Үндсэн хууль нь түүнд чиглэж байгааг ойлгож, Үндсэн хуульд ёсыг хамгаалах, сонгуульд идэвхтэй оролцох замаар өөрийн эрхийг хамгаалах, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэхэд суралцах болно.

Өөрөөр хэлбэл Үндсэн хуулийн талаар суурь мэдлэг, боловсролтой байх нь иргэд өөрсдийн эрх, эрх чөлөөгөө хамгаалах, мөн сонгуульд идэвхтэй оролцож, өөрсдийн төлөөллийг сонгож, тэдгээр нь ард, иргэд, нийгмийн сайн сайхны төлөө ажиллах, төрийн бодлого, шийдвэр гаргах зэрэгт эерэг ач холбогдолтой байна. Бусад улсын жишгээс харахад Үндсэн хуулийн боловсрол олгох арга зам нь ард иргэддээ илүү өргөн цар хүрээнд Үндсэн хуулийн боловсролыг түгээж байна. Мөн Үндсэн хуулийн боловсрол олгох тал дээр ч чухал ач холбогдол өгч байна гэж үзэж байна. Манай Улсын хувьд ч ард иргэддээ Үндсэн хуулийн боловсролыг эдгээр улс оронтой адил олгох, боломж бололцоо бүрэн дүүрэн байна.

### Санал

1. Үндсэн хуулийн талаарх цэгцтэй ойлголтыг баганаснаас нь олгох, буюу сургуульд байхаас нь олгох ёстой. Энэ нь нийгмийн амьдралд идэвхтэй оролцох оролцоог нэмэгдүүлж, тухайн улсынхаа хөгжил дэвшилд эергээр нөлөөлөх нөлөөлөл болно. Иймд энэ чиглэлээрх сургалтын хөтөлбөр боловсруулж, түүнийгээ

бодит байдал дээр хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

2. ХЗДХЯ-ны харьяа Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн нь<sup>173</sup> эрдэм шинжилгээ, сургалт, судалгааны байгууллагын нийтлэг зорилго, үйл ажиллагааны зарчмыг удирдлага болгож, 12 чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг ч тэдгээрийн аль нь ч Үндсэн хуулийн боловсрол олгохтой хамааралгүй байна. Иймд Үндсэн хуулийн боловсролыг төрөөс олгодог гадаад орны нийтлэг жишигт нийцүүлэн бие даасан байгууллагыг байгуулах хэрэгтэй байна.
3. Үндсэн хуулийн боловсрол олгохын тулд Үндсэн хуулийн зүйл, заалтаа тайлбарлахаас илүүтэйгээр, эхлээд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаа сайтар ойлгуулах.
4. Хөдөө, орон нутгийн ард иргэдэд, Үндсэн хуулийн талаарх контент, мэдээ бэлтгэж, МҮОНТ-ээр дамжуулан, тэдгээр хүмүүст хүргэх.

<sup>173</sup> [https://nli.gov.mn/?page\\_id=523#principle/2022.12.15-нд хандсан/](https://nli.gov.mn/?page_id=523#principle/2022.12.15-нд хандсан/)

## Эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль 1992 он.
- Б.Чимид БНМАУ-ын Захиргааны эрх зүй, УБ., 1988 он.
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийн мэдлэг, УБ., 2008 он.
- Д.Гангабаатар, Үндсэн хуулийн эрх зүйн удиртгал, УБ., 2012 он.
- Ч.Өнөрбаяр, Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага, УБ., 2014 он.
- Юрген Харбих, ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн шүүх эрх зүй, улс төр, нийгмийн хөгжлийн зөрчилдөөний уулзвар дээр, Монголын төр эрх зүй 2014, №5
- Д.Цолмон, Ч.Лхагважав, Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хууль, УБ., 2012 он.
- Т.Доохүү, Ч.Энхбаатар, Гадаад орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүй, тусгай анги, УБ., 2009 он.
- Ч.Энхбаатар, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын төрийн эрх зүй (Адмон хэвлэл) 2009 он.
- Б.Чимид, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, УБ., 2016 он.
- Н.Жанцан. Үндсэн хуулийн эрх зүй. УБ, 2018 он
- “Парламент” судалгааны эмхэтгэл (XXXVIII боть). УБ хот, 2022 он
- [ru.wikipedia.org/wiki/Токвиль,\\_Алексис\\_де](http://ru.wikipedia.org/wiki/Токвиль,_Алексис_де)
- <https://www.congress.gov/>
- <https://www.archives.gov/publications/general-info-leaf>
- <https://www.archives.gov/legislative/resources/education/constitution>
- USConstitutus.net. <https://www.usconstitution.net/>
- [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04\\_innenausschuss/KuratoriumderBundeszentralefuerpolitischeBildung](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04_innenausschuss/KuratoriumderBundeszentralefuerpolitischeBildung)
- <https://www.bpb.de/>
- [https://nli.gov.mn/?page\\_id=523#principle](https://nli.gov.mn/?page_id=523#principle)

# 7



*Илтгэгч:*

*Г.Сувданцэцэг, Шихихутуг  
Их сургуулийн III дамжааны  
оюутан*

*Удирдагч:*

*Б.Мөнх-Эрдэнэ, Шихихутуг  
Их сургуулийн Нийтийн эрх  
зүйн тэнхимийн эрхлэгч*

**ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗАРЧМЫН  
ҮЗЭЛ САНААГ АЛБАН ТУШААЛЫН  
ЭСРЭГ ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРХ ЗҮЙН  
ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ  
БОЛГОЖ ХАМГААЛАХ НЬ**



## ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЗАРЧМЫН ҮЗЭЛ САНААГ АЛБАН ТУШААЛЫН ЭСРЭГ ГЭМТ ХЭРГИЙН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОЖ ХАМГААЛАХ НЬ

**Хураангуй:** Авлигын гэмт хэрэг нь дэлхий дахины хэмжээнд тогтмол давтагддаг нийгмийн сөрөг үзэгдэл юм. Улс үндэстэн бүр авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг таслан зогсоох бүх л арга хэмжээг авахыг хичээхийн зэрэгцээ хууль тогтоомжоо боловсронгуй болгож хэрэгжүүлэх тал дээр түлхүү анхаарч байна. Учир нь Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан зарчмын үзэл санаа нь авлигын түвшин өсөх хэрээр алдагддаг болох нь тогтоогдоод байна.

**Түлхүүр үг:** Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах, хахууль авах, хахууль өгөх, үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих, дураараа аашлах, үндсэн хууль

### Удиртгал

*Уг нь албан тушаалын төлөө хууль хийдэггүй, албаны эрх мэдлийг хязгаарладаг зүйлийг л хууль гэдэг. Хууль бол хориг юм. /Б.Чимид/*

Авлигын гэмт хэргийн ойлголт нь өмчийг нийтийн болон хувийн гэдэг ангилалд хуваах болсон үеэс л төсвийн хөрөнгийг хувьдаа ашиг унагах зорилгоор буруугаар ашиглах, үрэх, албан тушаалын байдлаа урвуулах байдлаар бусдаас авлига авах гэдэг ойлголт бий болсон. Хахууль өгдөг, авдаг харилцааны дээрх арга хэлбэрүүд нийгмийн харилцаанд тодорхой үүрэг гүйцэтгэсээр эцэстээ ёс зүйн болон хуулийн зохицуулалт үгүй болгох хэмжээнд эмх замбараагүй аномн байдал үүсэх эрсдэл дагуулж далд хууль, нууц дүрмүүд үйлчлэх хэмжээнд хүргэжээ.

Гэмт хэрэг бол бүх улс орны хувьд хамгийн хэцүү, тулгамдсан асуудлуудын нэг хэвээр байгаа дэлхий дахины асуудал гэдэг нь эргэлзээгүй. Тэр дундаа авлигын гэмт хэрэг нь тодорхой бус байдлыг бий болгож, амьдралын чанарыг

доройтуулдаг төдийгүй хүмүүсийг эрсдэлд оруулдаг, бизнес эрхлэх үйл ажиллагааг удаашруулж нийгмийг туйлдуулдаг гэдгээрээ үр дагавар нь тооцоолох аргагүй аюултай нөхцөл байдлыг бий болгодог. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр зүйлийн 2-т Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн гэсэн тулгуур зарчмыг хэрэгжүүлэхэд авлигыг бууруулж түүнтэй үр дүнтэй тэмцэх нь чухал бөгөөд хууль, эрх зүйн сайн зохицуулалт шаардлагатай. Авлигын томоохон хэргүүдэд ял шийтгэлгүй өнгөрөх, авлигын гэмт хэргээр ял авсан ч хариуцлага нь бага байх зэрэг нь авлигын эсрэг тэмцэлд иргэдийн итгэлийг сулрахад хүргэсэн. Тиймээс хуулийн хийдлийг нэг мөр арилгах байдлаар урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох нь чухал байна.

Монгол Улсын хувьд албан тушаалын гэмт хэрэгтэй тэмцэхэд Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлэгт заасан гэмт хэргүүдийн шинж, ялын бодлого зэргийг эргэн харж сайжруулах шаардлагатай байна. Мөн Үндсэн хуулийн үндсэн зарчим болох “Ардчилсан ёс, шударга

ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн<sup>174</sup>” гэх зарчмыг бүхэлд нь гажуудуулж байгаа нь өөрөө Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд тулгамдаж байгаа асуудал мөн. Тэгвэл уг асуудлыг Авлигын эсрэг хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах мөн Үндсэн хуульд эзлэх байр суурийг бий болгож өгснөөр Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалаа хамгаалах боломж үүсэж байна. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал гэдэг бол “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд бол энгийн нэгэн сэтгэл зүй, гэнэт санагдсан төдий сэтгэгдэл биш, харин хууль зүйн шинжлэх ухаанд үздэгээр нийгмийн эрх зүйн ухамсрын дээд түвшинд эрэмбэлэгдэж цэгцэрсэн онолын баримтлал мөн<sup>175</sup>.”

## 1. Албан тушаалын гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалт, онцлог

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг гүнзгий ухаарч үндэслэл заалтуудыг нь үргэлж хөгжин буй харилцаа, хэрэгцээг угтан алсын хараатай тусгасан Үндсэн хуульчилсан хийгээд органик хуулиудыг гүн гүнзгий боловсруулж нэвтрүүлэх явдал хамгийн хурцаар тулгамдаж байна.<sup>176</sup> Монгол Улсын 2015 оны Эрүүгийн хуулийн шинэчилсэн найруулгаар авлигын гэмт хэргүүдийг тусад нь 22 дугаар бүлэгт хуульчилж өгсөн билээ.<sup>177</sup> Энэхүү шинэ хуулиар

<sup>174</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. УБ., 1992 он.

<sup>175</sup> Б.Чимид. Үндсэн хууль дээдлэн шүтэх ёс. УБ., 2006 он., 37 дахь тал.

<sup>176</sup> Ч.Өнөрбаяр, А.Бямбажаргал. Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа, шинжилгээний тойм. УБ., 2019 он. 25 дахь тал. Б.Чимид. Үндсэн хуулийн хөгжлийн тулгамдсан асуудал илтгэл.

<sup>177</sup> 22.1 дүгээр зүйл. Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах

22.2 дугаар зүйл. Албаны эрх нөлөөг урвуулан ашиглах

22.3 дугаар зүйл. Гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан эрх

төрийн албан хаагч нь “албаны чиг үүрэг, бүрэн эрх, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглаж, эсхүл зориуд хэрэгжүүлээгүйгээс өөртөө эсхүл бусдад давуу байдал бий болгосон” бол хохирол шаардахгүйгээр хэлбэрийн гэмт хэрэгт тооцож, ял оногдуулахаар хуульчилсан нь шинэлэг бөгөөд авлигатай тэмцэхэд томоохон түлхэц болохуйц заалт болж чадсан юм.

Түүнчлэн гадаад улсын албан тушаалтан, олон улсын байгууллагын албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглавал Монгол Улсын хуулиар эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр болсон төдийгүй хээл хахууль авах гэмт хэргийн субъект нь нийтийн албан тушаалтнаас гадна хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт, хэлцлээр үүрэг хүлээсэн хүн байж болохыг тодорхой болгож, хууль тогтоомж, дүрэм журмаар тогтоосон хэм хэмжээг зөрчснөөс гадна дээрх албан үүргээ зохих журмын дагуу хэрэгжүүлсний төлөө бусдаас мөнгө, эсхүл давуу байдал олж авсан бол хахууль авах гэмт хэрэгт тооцогдохоор болгосон билээ. Шинэ хуулиар хахууль авах, өгөхөөс гадна өгөхийг

мэдлээ урвуулан ашиглах

22.4 дүгээр зүйл. Хахууль авах

22.5 дугаар зүйл. Хахууль өгөх

22.6 дугаар зүйл. Гадаад улсын төрийн байгууллага, олон улсын байгууллагын албан тушаалтныг хахуульдах

22.7 дугаар зүйл. Улсын нөөцийг хууль бусаар зарцуулах, үрэгдүүлэх

22.8 дугаар зүйл. Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах

22.9 дүгээр зүйл. Төрийн өмчийн төсвийн бус хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах

22.10 дугаар зүйл. Үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих

22.11 дүгээр зүйл. Дураараа аашлах

22.12 дугаар зүйл. Хуулийн этгээдийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах зэрэг нийт 12 төрлийн гэмт хэргийг хуульчилсан бөгөөд 2017 оны нэмэлт өөрчлөлтөөр 22.2 дугаар зүйл. Албаны эрх нөлөөг урвуулан ашиглах гэмт хэргийг хүчингүй болгосон болно.





шаардсан, хахууль өгөх саналыг хүлээн зөвшөөрсөн, эсхүл хахууль өгөхийг санал болгосон, амласан зэрэг үйлдэл хийснээр гэмт хэрэг төгссөн тооцохоор болгож чадсан. 2015 оны Эрүүгийн хуульд авлига, албан тушаалын гэмт хэргийн НҮБ-аас баталсан Авлигын эсрэг Конвенцын шаардлагад нийцүүлсэн гэдгээрээ өмнөх хуулиудаас ялгаатай бас давуу талыг эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд гаргаж чадсан гэж үзэх үндэстэй. Гэсэн хэдий ч Монгол Улс авлигын индексийн дүнгээр 2015 онд 72 дугаар байр, 2016 онд 87 дугаар байр, 2017 онд 103 дугаар байр, 2018 онд 93 дугаар байр, 2019 онд 106 дугаар байр, 2020 онд 111 дүгээр байр, 2021 онд 110 дугаар байрт эрэмбэлэгдсэн үзүүлэлттэй байна<sup>178</sup>. Тиймээс энэ төрлийн эрүүгийн бодлого болоод эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгцээ шаардлага зүй ёсоор үүсээд байна. Тухайлбал авлига, албан тушаалын гэмт хэргийг хялбаршуулсан журмаар шийдвэрлэхгүй байх асуудлыг нэг мөр шийдэхгүйгээр ял наймаалцах нөхцөлийг хязгаарлах, авлигын эсрэг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг таслан зогсоох арга хэмжээг үр дүнтэй болгох боломжгүй юм. Бүрэн эрхийнхээ хугацаанд хэрэгт шалгуулалгүйгээр явдаг халдашгүй эрхтэй албан тушаалууд байдаг. Энэ тохиолдолд тухайн хэргийг ял шийтгэл гарцаагүй байвал хөөн хэлэлцэх хугацааг уртасгах тухай Эрүүгийн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд яригдаж эхэлсэн нь нэг талаараа шийдэл мөн хэдий ч авлигын гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг нийтэд нь тусгайлан заах шаардлагатай. Мөн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл

<sup>178</sup> Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Эрүүгийн хуулийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан. УБ., 2022 он. 26 дахь тал.

баримтлалд сөргөөр нөлөөлөх орчин хүртэл үүсээд байна. Жишээ нь: Төрийн дээд албан тушаалтан авлигалын гэмт хэрэг үйлдсэн ч зарим тохиолдолд хэрэг нь хэрэгсэхгүй болох, хөөн хэлэлцэх хугацаанаас хамаарч ялын хамгийн доод хэмжээг авч байгаа тохиолдол хүртэл гарч байгаа юм энэ нь Үндсэн хуулийн “Ардчилсан ёс, шударга ёсыг үл хэрэгжүүлэх, эрх чөлөө, тэгш байдлын зарчмыг үнэгүйдүүлж үндэсний эв нэгдлийг хангах үзэл баримтлалыг бүхэлд нь алдагдуулах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. “Ер нь ердийн хууль зөрчсөний учир гэм буруутныг тогтоож хариуцлага оногдуулдаг атал Үндсэн хууль зөрчсөний учир энэ талаар чимээ ч гаргалгүй өнгөрдөг хачирхалтай явдлыг халах цаг болсон буй заа. Ингэх нь Монголын ард түмэнд хууль дээдлэх үзэл, дадал төлөвшүүлэхэд хамгийн үр нөлөөтэй байх билээ<sup>179</sup>” гэснээс үзэхэд бид материаллаг хуулиараа Үндсэн хуулийг хамгаалах цаг нэгэнт болжээ.

## 2. Албан тушаалын гэмт хэрэгтэй холбоотой тулгамдаж буй асуудал

Авлига, мөнгө угаах гэмт хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаанд оролцдог байгууллагуудын нэг нэгэндээ итгэх итгэлийг сайжруулах, тэдгээр байгууллагуудын үйл ажиллагааны давхардлыг арилгах асуудал өнөөдөр яригдаж байна. Цаашид энэ талаарх асуудлыг шийдвэрлэхгүйгээр ажлын уялдаа холбоо хангагдах боломж хязгаарлагдмал юм. Авлигад өртөх нь бага байх онолын ойлголт бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх гэсэн 3 эрх мэдэл нэгэндээ хяналт тавьж буй эсэх асуудал<sup>180</sup> билээ.

<sup>179</sup> Б.Чимид. Үндсэн хууль дээдлэн шүтэх ёс., УБ., 2006 он. 139 дэх тал.

<sup>180</sup> Alt, James. "Political And Judicial Checks on Corruption: Evidence From American State

Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлийн 1 ба 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд нэг ижил хариуцлага хүлээлгэхээр заасныг нэн даруй өөрчлөх шаардлагатай байна. Энэ нь улсад их хэмжээний бодит хохирол учруулсан этгээд нь хохирол учруулаагүй этгээдтэй ижил ял шийтгэгдэхээр байгаа нь шударга ёсны зарчимд нийцэхгүйгээс гадна энэ төрлийн гэмт хэргийг өөгшүүлсээр байгаа хэрэг мөн. Иймд Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгаж торгуулийн ялгүй болгож ялгамжтай байдлаар бусад ялыг тогтоох шаардлагатай. Мөн 22.1 дүгээр зүйлийн 1-т хохирлын шинж тогтоож өгөөгүйн улмаас зөрчлийн хэрэг болон гэмт хэрэг хоёрын зааг ялгааг гаргах асуудал яригдаж эхэлсэн бөгөөд шүүхийн практикт тус зүйл ангитай холбоотойгоор ямар нэгэн хохирол, хохирогч байхгүй хэрэгт хүнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрсдэл үүссэн байгааг анхаарах шаардлагатай байна.

Мөн Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлийн дахь хэсгийг улс төрд нөлөө бүхий этгээд үйлдсэн бол нийтийн албанд томилогдох эрхийг 10-аас дээш бүх насаар нь хасаж торгох ялгүй болгон хорих ялын доод хэмжээ болон дээд хэмжээг нэмэгдүүлэх нь чухал. Учир нь авлигын гэмт хэргийн хамгийн их үйлдэгдэж буй нь 22.1 дүгээр зүйл буюу Эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах гэмт хэрэг байгаагийн цаад шалтгаан нь хариуцлагын арга хэмжээ сул байгаатай шууд холбоотой.

Эрүүгийн хуулийн 22.2 буюу Албаны эрх нөлөөг урвуулан ашиглах гэмт хэрэг нь

Governments"

2017 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон. Энэхүү заалт нь дахин Эрүүгийн хуулиар зохицуулагдах боломжтой. Учир нь энэ заалт нь авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилготой чухал агуулга бүхий гэмт хэрэг гэж үзэн Авлигын эсрэг Олон Улсын байгууллагуудаас заавал Эрүүгийн хууль тогтоомждоо оруулахыг зөвлөдөг болно. Мөн нийтийн албан тушаалтанд давуу байдал бий болгосон, хууль бусаар давуу байдал олж авсан нийтийн албан тушаалтан биш этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалт өнөөдөр үгүйлэгдэж байна.

Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйл буюу Хахууль авах гэмт хэргийн хүндрүүлэх шинжүүд болох 22.4 дүгээр зүйлийн 4 болон 5 дахь хэсгүүдийг торгуулийн ялгүй болгох шаардлагатай. Олон нийтийн болоод хууль хяналтын байгууллагуудын авлигатай тэмцэх тэмцэлд үр дүн гаргахад ялын төрөл, хэмжээ чухал нөлөөлөл үзүүлэхийн дээр хариуцлага нь сул байх хэрээр урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох боломж хязгаарлагдаж байна. Иймд энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Үндсэн хуулийн суурь зарчимд харшлахгүй байдлаар холбогдох хуульд зохих өөрчлөлтийг оруулах нь чухал юм.

Авлигатай тэмцэх газар Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар бүлэгт заасан Авлигын гэмт хэрэг болон мөрдөн шалгах ажиллагааны явцад өөрсдийн илрүүлсэн Мөнгө угаах гэмт хэрэгт эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа явуулдаг. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэг нь бусад төрлийн гэмт хэргүүдээс үйлдлийн арга,



үйлдэгдсэн нөхцөл байдал, субъектийн хувьд өөрийн онцлогтой, ээдрээ төвөгтэй, өргөн цар хүрээнд шалгалтыг хийдэг тул мөрдөн шалгахад нэлээд цаг хугацаа шаарддаг бөгөөд мөнгө угаах, үндэслэлгүй хөрөнгөжих гэмт хэргийн хувьд одоогийн үйлчилж буй хуулиар тогтоосон хөөн хэлэлцэх хугацаа 3 жил байгаа нь практик дээр гэмт хэргийг илрүүлэн эцэслэн шалгаж шийдвэрлэхэд сөргөөр нөлөөлж байдаг. Иймд эдгээр гэмт хэргийн хувьд ялын бодлогыг чангатгах, хөөн хэлэлцэх хугацааг уртасгах талаар холбогдох хууль, үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй байна.

Цаашид авлигын гэмт хэрэгтэй шийдвэртэй тэмцэхэд хорих эсхүл торгох ял шийтгэлийг сонгох үндэслэл, нөхцөлийг тухайн гэмт хэргийн шинж, хүнд, хөнгөний байдлаас хамаарч шатлалтайгаар тогтоодог зохицуулалтыг бий болгох нь зөв. Түүнчлэн авлигын хэрэгт тэнсэх албадлагын арга хэмжээ хэрэглэхгүй байх өөрчлөлтийг Эрүүгийн хуульд оруулах эсвэл тэнсэх арга хэмжээг хэрэглэх үндэслэл, нөхцөлийг тухайн гэмт хэргийн онцлог, хэргийн хүнд хөнгөн байдалд уялдуулан ялгамжтай хэрэглэх хэрэгтэй. Авлига, албан тушаалын гэмт хэрэгт нэмэгдэл ялыг өгөхдөө нийтийн албан тушаалд ажиллах эрхийг 10-аас дээш жилээр эсвэл бүх насаар нь хасаж авлигын хэргээр ял авсан хүн өршөөлийн хуульд хамрагдахгүй байх нь чухал юм. Албан тушаалтан л үйлдэх боломжтой нийт 20 гэмт хэргийн нэгээс бусад бүх хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацаа таван жил байхаар заасан байна. Гэтэл 5-15 жилийн хорих ял оноохоор Эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан гэмт хэрэг үйлдвэл 12 жил өнгөрөхөд хөөн хэлэлцэх хугацаа дуусаж хэрэгсэхгүй

болгоно. Тэгэхээр зарим гэмт хэрэгт хөөн хэлэлцэх хугацааг тооцох хуулийн үндэслэл эргэлзээтэй байгааг өөрчилж засах шаардлагатай. Эрүүгийн хуульд нэг хүртэлх жилийн хорих ялтай, эсхүл хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулах гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш нэг жил өнгөрвөл, 1-5 жилийн хорих ялтай хэрэг дээрээ таван жил, 5-8 жилийн ялтай хэрэг дээр найман жил, 8-15 жилийн ялтай хэрэг дээрээ 15 жил өнгөрвөл гэх мэтээр хөөн хэлэлцэх хугацаагаа тавих нь чухал юм. Япон болон барууны орнуудад ч ийм л зарчим үйлчилдэг. Учир нь тухайн зүйл заалтын ялын дээд хэмжээнээсээ хөөн хэлэлцэх хугацаа нь бага байж болдоггүй.

### **3. Дэлхий нийтийн албан тушаалын гэмт хэргийн эсрэг бодлого шийдвэрлэх арга зам**

ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 30 дугаар хэсгийн 331-358 дугаар зүйлүүдэд албан тушаалын гэмт хэргийн талаар заагдсан байна. Германы хуулиар хээл хахууль өгөх ба авах хэрэгт эрүүгийн хариуцлага ногдуулахдаа тухайн албан тушаалтан өөрийн албан үүрэгт хамрагдах хууль ёсны үйлдэл хийгээд авсан уу, эсвэл албан үүрэгт нь хамаарахгүй хууль бус үйлдэл хийгээд авсан уу гэдгээр нь ангилан ханддаг<sup>181</sup> байна. Түүнчлэн Германы Эрүүгийн хуулийн 331 дүгээр зүйл ёсоор албан тушаалтан ямар нэг үйлдлийг тухайн хугацаанд хийх эсхүл ирээдүйд хийхийн тулд бусдаас эд хөрөнгийн болон өөр ашиг нэхсэн, эсвэл авсан, эсвэл авахаар амлуулсан бол торгох эсхүл хоёр жил хүртэл хугацаагаар хорих ялаар шийтгэгдэнэ.

<sup>181</sup> Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар. Судалгааны төв. Б.Буяндэлгэр, Р.Хатанбаатар, П.Амаржаргал, К.Пүрэвсүрэн, Б.Цолмонбаяр. Судалгааны эмхтгэл, XII боть. УБ., 2012 он. 20 дахь тал.

Хэрэв дээрх хэргийг шүүгч үйлдсэн бол торгох эсхүл гурав хүртэл жил хорих ялаар шийтгэгдэнэ гэж зохицуулалт оруулсан байдаг.

Түүнчлэн Эрүүгийн хуулийн тусгай ангийн 30 дугаар хэсгийн 332 дугаар зүйлээр 331 дүгээр зүйлд дурдсан хэргийг үйлдэхдээ албан тушаалтан өөрийн албан үүргээ зөрчин хийсэн бол зургаан сараас таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял онооно, хөнгөн тохиолдолд торгох эсхүл гурав хүртэл жил хорих ял онооно гэж заажээ. Хэрэв энэ хэргийг шүүгч үйлдсэн бол нэг жилээс арван жил хүртэл хугацаагаар, хөнгөн тохиолдолд зургаан сараас таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял оноодог<sup>182</sup> байна. Энэхүү ХБНГУ-ын Эрүүгийн хуулийн зохицуулалтууд нь Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгоход анхаарч харьцуулан үзэх боломжтой нарийвчилсан заалтууд гэж үзэж байна.

Улс төрийн үйл ажиллагаанд оролцох, ямарваа улс төрийн албан тушаал эзлэхийн төлөө сонгууль явагдах үеэр нэр дэвшигч, улс төрийн намыг дэмжиж, эсвэл эсэргүүцэж үг хэлсний төлөө, ерөнхий болон тусгай сонгуулийн үеэр хэн нэгэнд ажилд оруулж өгөх болон бусад ашиг амласан этгээд нь авлигын хэргээр хариуцлага хүлээх<sup>183</sup> боломжтойгоор зохицуулалт зарим улсад хийгдсэн байгаагаас харахад авлигыг өргөн хүрээнд хуульчилж арга хэмжээ авах нөхцөлийг хуулиар бүрдүүлжээ.

Авлигын гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг Авлигын эсрэг конвенцод нийцүүлэн Эрүүгийн хуулийн тусгай

<sup>182</sup> Мөн тэнд.

<sup>183</sup> Ашигласан материал: <http://www.law.cornell.edu/uscode/>, Cornell University Cornell Law School, Legal Information Institute.

ангид заасан бусад бүлгийн гэмт хэргээс аль болох уртаар буюу 5-аас доошгүй жилээр тогтоож өгөхгүй бол авлигын гэмт хэрэгтэй тэмцэх ажил үр дүнд хүрэхэд саад болно. Япон улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийтгэх тухай хуулийн 255 дугаар зүйлд сэжигтэн, яллагдагч гадаадад гарсан, гадаад улсад нуугдаж байгаа бол яллах дүгнэлт үйлдэх, яллах дүгнэлт үйлдэх боломжгүй бол энэ хугацаанд хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлнэ<sup>184</sup> гэж заасан байдаг. Өөрөөр хэлбэл дээрх заалт нь гадаадад гарч зугтаж байгаа л бол хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх явдал юм. Үүнтэй ижил төстэй байдлаар хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх үндэслэлүүдийг гаргаж хуульчлах хэрэгцээ манай улсад байна.

Мөн яллах дүгнэлтийг хүргүүлээгүй тохиолдолд, яллах дүгнэлт үйлдэж ирүүлээгүй тохиолдолд хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх эсэх асуудал яригддаг. Хуульд заасан хугацаанд прокурор яллах бодолтой байгаагаар илэрхийлсэн л бол ял хөнгөрүүлэх, нотлох баримтыг сарниулахаас урьдчилан сэргийлж хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлснийг хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдол бий<sup>185</sup>.

Түүнчлэн өөр нэгэн авлигын эсрэг үр дүнтэй эрх зүйн зохицуулалт бол АНУ-д үйлчилж байгаа “Албан тушаалтан хууль ёсны орлогоос нь их хэмжээгээр илүү гарсан хөрөнгийг хэрхэн олж авсан талаар үндэслэлтэй тайлбарлаж чадахгүй бол” гэсэн үйл явцтай холбоотой нийтлэг зохицуулалт бол 1. Илүү гарсан хөрөнгийг төрд хураан авах 2. Ажлаас халах, дахиж төрийн

<sup>184</sup> 刑事訴訟法第255条1項.

<sup>185</sup> 最高裁決定昭和55年5月12日。裁判所。2015年8月22日閲覧



албанд ажиллахгүй байх 3. Хорих<sup>186</sup> гэсэн зохицуулалт юм.

## Дүгнэлт

Олон улс орнуудын Авлигын, Эрүүгийн болон Авлигын эсрэг тухай хуулиудыг авч үзэхэд төрийн албан хаагчид мөнгөн болон үл хөдлөх хөрөнгө, үнэт цаас олж авахад хяналт тавьдаг, бүртгэдэг, хариуцлага хүлээлгэдэг тогтолцоо бүгдэд нь байгаа боловч тусгайлан гадаад улс, гадаадын банк, гадаадын компанийн тухай заалт цөөн орны хуульд заагдсан байна. Харин төрийн албан хаагч мөрийтэй тоглоомын газраар үйлчлүүлэх тохиолдлыг авлигын мөнгийг угаах аль нэг хэлбэр байж болзошгүй гэж үзэж шалгах тухай заалт хэд хэдэн орны Эрүүгийн хуульд тусгагджээ. Мөн сонгууль ба улс төрийн үйл ажиллагаатай холбоотой авлигын гэмт хэргийн зохицуулалтууд нь манай улсаас өвөрмөц онцлогтой байгаа нь анзаарагдсан. Тухайлбал сонгуульд албан тушаалд нэр дэвшигч өөрийг нь дэмжсэний төлөө хэн нэгэнд нийтийн буюу хувийн секторын албан тушаалд томилуулах эсвэл хөлсний ажилд оруулахаар амласан бол энэ нь авлигын хэргээр хариуцлага хүлээлгэдэг асуудлыг анхаарч үзэх шаардлагатай. “Үндсэн хууль бол тогтворжсон нийгмийг бататгасан бус, харин төлөвших нийгмийн үндсийг бэхжүүлсэн хууль юм” гэж Б.Чимид багш хэлсэн байдаг. Тиймээс нийгмийг хамгийн ихээр айлган цочирдуулж байгаа авлигал гэх асуудлыг яаралтай үндсэн хуульд баталгаажуулж өгөх хэрэгтэй бөгөөд хэн нэгэн өөрийн дур зоргоороо өөрт ашигтай арга

<sup>186</sup> Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар. Судалгааны төв. Б.Буяндэлгэр, Р.Хатанбаатар, П.Амаржаргал, К.Пүрэвсүрэн, Б.Цолмонбаяр. Судалгааны эмхтгэл, XII боть. УБ.:2012 он. 22 дахь тал.

хэлбэрээр өөрчлөх боломжгүй болгох нь бид бүхний хийж чадах хамгийн зөв зүйл байх болно.

## Санал

1. Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлийн 1 ба 2 дахь хэсэгт заасан гэмт хэрэг үйлдсэн этгээдэд нэг ижил хариуцлага хүлээлгэхээр заасныг нэн даруй өөрчлөх шаардлагатай байна. Эрүүгийн хуулийн 22.1 дүгээр зүйлд заасан объектив шинжид урвуулан ашиглаж, зориуд хэрэгжүүлээгүй байж, өөртөө, бусдад давуу байдал бий болгосон гэж заасныг нэг мөр ойлгоход төвөгтэй нөхцөл байдал үүссэн. Тиймээс дээрх шинжүүдийг нэгдсэн нэг ойлголттой болгож тайлбарлах, дахин нягтлан зарим агуулгыг нарийвчлан гаргах хэрэгцээ байна.
2. Эрүүгийн хуулийн 22.2 буюу Албаны эрх нөлөөг урвуулан ашиглах гэмт хэрэг нь 2017 оны 5 дугаар сарын 11-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон. Энэхүү заалт нь дахин Эрүүгийн хуулиар зохицуулагдах боломжтой. Учир нь энэхүү заалт нь авлигын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох зорилготой чухал агуулга бүхий гэмт хэрэг гэж үзэн олон улсын байгууллагаас заавал Эрүүгийн хууль тогтоомждоо оруулахыг зөвлөдөг болно.
3. Эрүүгийн хуулийн 22.4 дүгээр зүйл буюу Хахууль авах гэмт хэргийн хүндрүүлэх шинжүүд болох 22.4 дүгээр зүйлийн 4 болон 5 дахь хэсгүүдийг торгуулийн ялгүй болгох шаардлагатай. Олон нийтийн болоод хууль хяналтын байгууллагуудын авлигатай тэмцэх

тэмцэлд үр дүн гаргахад ялын төрөл, хэмжээ чухал нөлөөлөл үзүүлэхийн дээр хариуцлага нь сул байх хэрээр урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох боломж хязгаарлагдаж байна.

4. Одоо мөрдөж буй Эрүүгийн хуулийн заалтыг нийтийн албан тушаалтныг өөрийнхөө гэм бурууг нотлохыг үүрэгжүүлсэн буюу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд харшлах зохицуулалт болсон гэж үзэх үндэслэлтэй байгаа тиймээс цаашид энэхүү агуулгыг залруулах. Түүнчлэн үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийг албан тушаалтан хээл хахууль авах, эрх мэдэл, албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах зэрэг үндсэн гэмт хэрэгт заавал давхар зүйлчлэх асуудал яригддаг. Практик дээр үндэслэлгүйгээр хөрөнгөжих гэмт хэргийг дангаар шийдвэрлэсэн тохиолдол гараагүй, хэргийг хэрэгсэхгүй болгож шийдвэрлэж байсан нь ийм төрлийн гэмт хэргийг дахин үйлдэхэд нөлөөлдөг байж болзошгүй. Тиймд энэхүү асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд Үндсэн хуулийн суурь зарчимд харшлахгүй байдлаар холбогдох хуульд зохих өөрчлөлтийг оруулах.
5. Авлигын гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг Авлигын эсрэг конвенцод нийцүүлэн эрүүгийн хуулийн тусгай ангид заасан бусад бүлгийн гэмт хэргээс аль болох уртаар буюу 5-аас доошгүй жилээр тогтоох. Ялын хэмжээг ихэсгэж хорих ялыг нэмэгдүүлэх.
6. Япон Улсын Эрүүгийн хэрэг хянан шийтгэх тухай хуулийн 255 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт сэжигтэн,

яллагдагч гадаадад гарсан, гадаад улсад нуугдаж байгаа бол яллах дүгнэлт үйлдэх, яллах дүгнэлт үйлдэх боломжгүй бол энэ хугацаанд хөөн хэлэлцэх хугацааг түдгэлзүүлэх, зогсоодог жишгийг нэвтрүүлэх.

7. Эрүүгийн хуульд нэг хүртэлх жилийн хорих ялтай, эсхүл хорихоос өөр төрлийн ял оногдуулах гэмт хэрэг үйлдсэнээс хойш нэг жил өнгөрвөл, 1-5 жилийн хорих ялтай хэрэг дээрээ таван жил, 5-8 жилийн ялтай хэрэг дээр найман жил, 8-15 жилийн ялтай хэрэг дээрээ 15 жил өнгөрвөл гэх мэтээр хөөн хэлэлцэх хугацаагаа тавих нь чухал юм. Япон болон барууны орнуудад ч ийм л зарчим үйлчилдэг. Учир нь тухайн зүйл заалтын ялын дээд хэмжээнээсээ хөөн хэлэлцэх хугацаа нь бага байхгүй байх бодлого баримталдаг.

## Эх сурвалж

### Хууль

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. 1992 он.
- Эрүүгийн хууль. 2015 он.

### Нэг сэдэвт судалгааны бүтээл

- БНМАУ-ын Бага хурлын 3 чуулганы тэмдэглэл., УБ., 1991 он.
- Б.Чимид. Үндсэн хууль дээдлэн шүтэх ёс., УБ., 2006 он.
- Б.Чимид. Сонгуульд суралцахуй., УБ., 2008 он.
- Б.Чимид. Сонгуулийн тогтолцоонд ард түмэн, түүний Үндсэн хууль буруутай юу? УБ., 2011 он.
- Б.Чимид. Үндсэн хуулийн мэдлэг. УБ., 2008 он.
- С.Нарангэрэл, Ж.Эрдэнэбулган. Монгол Улсын эрүүгийн эрх зүй: Үзэл баримтлал, уламжлал, сургамж. УБ.2019 он.
- Ч.Өнөрбаяр, А.Бямбажаргал. Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа, шинжилгээний тойм. УБ., 2019 он.
- Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн. Эрүүгийн хуулийн зарим зүйл, заалтын хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээний тайлан. УБ., 2022 он.
- Монгол Улсын Их хурлын тамгын газар. Судалгааны төв. Б. Буяндэлгэр, Р.Хатанбаатар, П.Амаржаргал, К.Пүрэвсүрэн, Б.Цолмонбаяр. Судалгааны эмхэтгэл, XII боть. УБ, 2012 он.
- Улсын дээд шүүх. Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийн тайлбар. УБ., 2013 он.
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль боловсруулах ажлын комиссын хурлын протокол., 1990 он., УБ хот.

### Гадаад эх сурвалж

- 刑事訴訟法第255条1項
- 最高裁決定昭和55年5月12日” . 裁判所. 2015年8月22日閲覧
- 脱税で43回起訴 元社長に有罪判決 前橋地裁＝群馬 読売新聞 2007年7月12
- Alt, James. “Political And Judicial Checks on Corruption: Evidence From American State Governments”
- <http://www.law.cornell.edu/uscode/>, Cornell University Cornell Law School, Legal Information Institute.



*Илтгэгч:*

*Ц.Ариунаа, Сити Их сургуулийн  
эрх зүйн IV дамжааны оюутан*

*Удирдагч:*

*Ц.Мөнхдэлгэр, Сити Их  
сургуулийн Хууль зүйн  
сургуулийн багш*

**МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИУДАД  
ТУСГАГДСАН ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛТУУД,  
ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ**





## МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИУДАД ТУСГАГДСАН ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛТУУД, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖИЛТ

**Хураангуй:** Монгол Улс 1921 оны ардын хувьсгалын дараагаар буюу 1924 онд тусгаар тогтнолоо зарлан тунхаглаж анхны Үндсэн хуулиа батлан гаргаж өөрийн улсын хөгжлийн чиг хандлагаа тодорхойлсон билээ. Монгол Улс өнгөрсөн хугацаанд 1924, 1940, 1960, 1992 онуудад Үндсэн хуулийг шинэчлэн баталж, хөгжлийн зорилтуудаа тодорхойлж хэрэгжүүлэхийн төлөө ажиллаж ирсэн. Түүхэн хөгжлийн явцаас авч үзвэл анхны Үндсэн хуулийг боловсруулах хугацаанд Америк, Англи, Бельги, Норвег, Орос, Швед, Японы Үндсэн хуулийг орчуулж, судалж байжээ. Монгол Улсын дээрх Үндсэн хуулиудад улс орноо хөгжүүлэхээр тухайн цаг үеийн онцлог нөхцөл шаардлагад тохируулан хөгжлийн өвөрмөц зорилтуудыг дэвшүүлэн хэрэгжүүлж ирсэн байна.

**Түлхүүр үг:** Үндсэн хууль, тусгаар тогтнол, чиг хандлага, хөгжил, зорилт  
**Судалгааны зорилго:** Энэхүү судалгааны ажил нь 1924, 1940, 1960, 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулиудад тусгагдсан хөгжлийн зорилтууд, тэдгээрийн онцлог, хэрэгжилтийг судлах зорилготой.

**Судалгааны зорилт:** Эл зорилгыг хангахын тулд дараах зорилтуудыг судалгаандаа дэвшүүлсэн болно. Үүнд:

- 1924 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, онцлог, хэрэгжилт;
- 1940 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, онцлог, хэрэгжилт;
- 1960 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, онцлог, хэрэгжилт;
- 1992 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, онцлог, хөгжлийн зорилтуудын хэрэгжилтийг түүхэн баримтад тулгуурлан судалж, дүн шинжилгээ хийх.

**Үндсэн хэсэг: 1924 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, хэрэгжилт.**

1924 оны Үндсэн хуульд Монгол Улсын тусгаар тогтнолыг тунхаглан бататгаж, хөрөнгөтний бус хөгжлийн замыг сонгохоор тусгасан билээ. Ийнхүү манай улс ХХ зууны хүн төрөлхтний улс төрийн дэвшилтэт үзэгдэл Бүгд Найрамдах байгуулалд шилжин орсон Ази тивийн анхны улсын нэг болж түүхэндээ анх удаа Бүгд Найрамдах

байгууллыг тунхаглаж Үндсэн хуультай болсон байна. Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуульд хамжлагат ёсыг халж, газрын доорх баялаг ард түмний өмч гэдгийг хуульчилж эмэгтэйчүүдийн тэгш эрхийг Азид анх удаа хүлээн зөвшөөрсөн тэр бүхэн нь нийгмийн дэвшлийн замд асар том алхам хийсэн гэж үздэг.

Уг Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар зүйлд: БНМАУ-ын зорилт бол “хуучны эзэрхэг харгис ёс суртлын үлдэгдлийг үндсээр устгаж, улс төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийлүүлэн, шинэ ёсны Бүгд Найрамдах Улсын үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлнэ”<sup>187</sup> гэжээ. 1920-д онд БНМАУ-ын удирдагч нар нь төвийг сахисан Швейцар шиг улс байгуулах, өөрийн тусгаар тогтнолыг ЗХУ, БНХАУ төдийгүй европын бусад улсуудаар хүлээн зөвшөөрүүлэх, улмаар эдийн засаг, худалдааны харилцаа тогтоох оролдлогуудыг уйгагүй хийж байжээ. Үүний үр дүнд Герман, Францад 50 хүртэл тооны залуусыг сургахаар илгээсэн

<sup>187</sup> 1924 оны МУ-ын Үндсэн хууль. www. Legalinfo.mn

төдийгүй Швед, Дани зэрэг улсуудтай худалдааны харилцаа тогтоож, мөн мэргэжилтнүүдийг урьж ажиллуулж байсан байна. Гэхдээ гадаад харилцаанд ЗХУ-ыг түшиглэн Хятадын болон Японы түрэмгийллийг эсэргүүцэх бодлого барьж байжээ. БНМАУ нь бүх иргэд тэгш эрхтэй болохыг тунхаглан, язгуур угсаа болон шүүхийн харгис аргуудыг устган хамжлагат ёсыг халсан байна. Мөн бүх нийтээр бичигтэн болох нийт ардын боловсролын болон эрүүл мэндийг хамгаалах системийг тогтоох арга хэмжээнүүдийг авч байсны үр дүнд олон арван бага сургууль, Багшийн сургууль байгуулагдсан ба хүн болон мал эмнэлгүүдийг олноор байгуулж байжээ. Түүнээс гадна үндэсний үйлдвэрийг байгуулан өөрийн хэрэгцээг хангах үүднээс ноос угаах, хувцас оёх, эсгий эдлэл хийх, гэр ахуйн эдлэл хийх зэрэг жижиг артель, цехүүдийг байгуулах, үндэсний худалдааны байгууллага болох монгол хоршоо зэргийг байгуулсан төдийгүй Үндэсний Улсын банкныг байгуулан өөрийн мөнгөн тэмдэгт “төгрөг”-ийг гүйлгээнд гаргасан байна. Түүнээс гадна гааль, худалдааны татварыг чангатгасан ба байгалийн баялгийг хайж илрүүлэн ашиглах зорилгоор ЗХУ-ын мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн томоохон экспедицүүдийг монголд урьж ажиллуулж байжээ<sup>188</sup>

БНМАУ-ын Бага Хурлын тэргүүлэгчид, Засгийн газрын эрхлэх товчооны хамтарсан хурал 1929 оны 9 дүгээр сарын 16-нд болж, хөрөнгө хураах ажлыг эхлэх шийдвэр гаргаж, мөрдөх зааврыг баталжээ. Тогтоол ёсоор бол феодалын мал хөрөнгийг хувьд оруулан тооцож, хураан авах болсон. Хурааж авсан малын нэг хэсгийг 5-аас доош бодын хөрөнгөтэй ядуу аж ахуйтнуудад

хувааж өгөхөөр тогтоолд заасан. VII Их Хурал “Ардыг мөлжиж хөрөнгө зорь хураасан ван, гүн, хутагт, сүм жас жав, баячууд, шинэ хөрөнгөтөн, панзчин нарын хэтэрхий хөрөнгөжих замыг хязгаарлах” гэж заасан. Мөн “ардын эрх чөлөөний явдалд тэрслэн эсэргүүцсэн буюу санхүү ба ард олны хөрөнгийг ашиглан сүйтгэж гэнэт баяжигсдыг сайтар шинжлэн хянаж, тэдгээрийн хөрөнгийг бүр мөсөн буюу заримыг хураах” шийдвэр гаргасан байна. Ядуус, зарц нар нь идэвхтэй дэмжсэн болохоор хөрөнгө хураах ажил богино хугацаанд хэрэгжсэн байдаг. Энэ үед Баруунтан, Зүүнтний нугалаа завхрал, 1932 оны зэвсэгт бослого, 1939 оны Халх голын дайн зэрэг онцлог үйл явдлууд болжээ.

ЗХУ-ын мэргэжилтнүүдийг Улаанбаатарт урьж Аж үйлдвэрийн комбинатын /АҮК/ нарийвчилсан төлөвлөгөө, барилгын зураг төсөл гаргуулж, урьдчилсан төсөл бэлэн болгосон байна. Тус комбинатыг ЗХУ-ын “Промстрой” (“Аж үйлдвэрийн барилга”) 1930-1932 онд барьж дуусгахаар төлөвлөжээ.

Гэвч барилгын ажлыг эхлүүлэхдээ хөрсний шинжилгээ хийгээгүйн улмаас барьж буй хэсэгт суулт үүссэн ба зарим хэрэгцээт материалыг ЗХУ-аас татан авчрах нь удааширсан тул тус комбинатын барилга барих ажлыг 1932 оны 12 дугаар сарын 13-ны өдөр Засгийн газрын тогтоолоор түр зогсоосон байна.

Гэвч 1934 оны хоёрдугаар сард тус комбинатын эхний хэсгийг дуусгажээ. Энэхүү АҮК-г барихад Монголын Засгийн газар 10 сая 420 мянган төгрөг, ЗХУ-ын Засгийн газар 7 сая 680 мянган төгрөг зарцуулсан бөгөөд тус АҮК 1934 оны гуравдугаар сарын 26-аас

<sup>188</sup> Монгол Улсын Үндсэн хуулиуд. Хөх судар принтинг. УБ., 2007



эхлэн туршилтын журмаар ажиллаж байгаад мөн оны тавдугаар сарын 10-аас бүрэн хүчин чадлаараа ажиллаж эхлэв<sup>189</sup>. Ингэснээр Монгол Улсад аж үйлдвэрийн үндэс суурь бий болох эхлэл тавигджээ.

Уг Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлд: “Бүх Монгол Улсыг үүнээс хойш Бүгд Найрамдах Бүрэн Эрхт Ард Улс гэж, улсын дээд эрхийг жинхэнэ ардад эдлүүлэн, улсын аливаа хэргийг Улсын Их Хурал, тус хурлаар сонгогдсон Засгийн газраас гүйцэтгэн шийтгүүлэх явдлыг нийтээр сүсэглэн дагавал зохино” хэмээн заажээ.

Түүх сөхвөл анхны Үндсэн хуулийг боловсруулах ажлын хэсэг байгуулах шийдвэрийг Ардын Засгийн газар, Монгол Ардын Намаас 1922 оны 5 дугаар сарын 19-нд гаргаж, тус ажлын хэсгийн даргаар Шүүх яамны сайд, хурц гүн Магсаржавыг томилжээ. Улмаар 1922 оны 9 дүгээр сарын 1-ний өдөр Ардын Засгийн газрын 39 дүгээр хурал тэрхүү комиссын ажилтай холбогдуулан гаргасан тогтоолдоо: “Үндсэн хуулийг ардын эрхт хэмжээт цаазат Англи мэт улсын хуулиас товчлон авч, эдүгээгийн явуулан буй засгийн байдалд нийцүүлэн зохиовол зохино” хэмээн заасан байдаг.

Уг ажлын хэсэгт Зөвлөлт Орос улс, АНУ, Япон, Бельги зэрэг улс орнуудын Үндсэн хуулиудыг орчуулж, судалж байсныг хөрөнгөтөн орнуудын Үндсэн хуулиудыг хуулах нь гэсэн үндэслэлээр 1922 оны 12 дугаар сард татан буулгажээ.

Ийнхүү анхны үндсэн хуулиар хуучны эзэрхэг харгисын ёс суртлын үлдэгдлийг үндсээр нь устгаж, улс

<sup>189</sup> Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, үзэл баримтлал: хувьсал, өөрчлөлт. (XX зуун). Соёмбо принтинг. УБ., 2008

төрийн захиргааны явдлыг жинхэнэ ардын ёсонд нийлүүлж, шинэ ёсны Бүгд Найрамдах Улсын үндэс тулгуурыг бататган бэхжүүлнэ гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлж, түүний дагуу Герман, Францад 50 хүртэл тооны залуусыг сургахаар илгээж мөн Швед, Дани зэрэг улсуудтай худалдааны харилцаа тогтоож ЗХУ-ын мэргэжилтнүүдийг урьж ажиллуулах ажлыг хэрэгжүүлж, нийт ардын боловсролын болон эрүүл мэндийг хамгаалах системийг тогтоож бага сургууль, багшийн сургууль, мал эмнэлэг ихээр баригдаж ноос угаах, хувцас оёх, эсгий эдлэл хийх, гэр ахуйн эдлэл хийх зэрэг цехүүдийг болон АҮК байгуулсан. Үүнээс гадна Үндэсний улсын банкыг байгуулан өөрийн мөнгөн тэмдэгт “төгрөг”-ийг гүйлгээнд гаргасан зэрэг үр дүнд хүрсэн.

Монгол Улс анхны Үндсэн хуулиараа тусгаар тогтнолоо тунхаглан, хөрөнгөтний бус хөгжлийн замаар замнах зорилтыг дэвшүүлж, уг зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд Зөвлөлт Орос улсын тусламжаар аж үйлдвэр, соёл, эдийн засгийн тусламжийг авч байжээ.

### **1940 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, хэрэгжилт.**

1940 оны Үндсэн хууль нь ард түмний дунд “Чойбалсангийн үндсэн хууль” гэж нэрлэгддэг. Энэ хууль 12 бүлэг 95 зүйлтэй бөгөөд 1940 оноос 1960 он хүртэл нийт 16 удаа нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан байна. Тус хуулийн 1-р зүйлд “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс болбоос эзэрхэг түрэмгий ба феодалын дарлалыг устгасан, цаашид нийгэм журамд дэвшин орохын учир улс орон юугаа хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин (малчин, ажилчин, сэхээтэн) ардын

тусгаар тогтносон улс мөн болно”<sup>190</sup> гэж заасан.

Мөн уг Үндсэн хуульд “Бүх газар, түүний хөрсөн доорх зүйлүүд, ой мод, ус ба тэдгээрийн баялаг, фабрик завод, төмөрлөг алт боловсруулах явдал, төмөр зам, усан ба агаарын тээвэр, холбоо харилцааны хэрэгсэл, банк, машинаар өвс хадах станц, улсын аж ахуйтнууд улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө мөн” гэж заасан байжээ.

Үндсэн хуулиар Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын албан хаагчдын өдрийн ажлын хэмжээг 8 цагаар хязгаарлах, иргэд нь үнэ төлбөргүйгээр сурах, тэтгэвэр тэтгэмж авах, эмэгтэйчүүд нь аж ахуй, улсын ба соёл, боловсрол, улс төр, олон нийтийн бүхий л төрлийн ажил хэрэгт эрэгтэй хүний нэгэн адил тэгш эрхийг эдлэх, нутаг дэвсгэр дотор өөрийн биеэр чөлөөтэйгөөр шилжин явах ба оршин суух газраа шилэн сонгох эрхтэй хэмээн тусгасан юм. Энэ үед тухайн үеийн ЗХУ-ын тусламжтайгаар олон үйлдвэр, завод, цахилгаан станц зэргийг барьж байгуулан аж үйлдвэрийн үндэс суурийг тавьж, нэгдэлжих хөдөлгөөн ялж, шинжлэх ухаан, технологийн ололтыг нэвтрүүлсэн байна. 1954 онд Монгол орны түүхэнд “Социализмын материал техникийн баазыг байгуулах” зорилт дэвшүүлсэн. Энэ зорилтыг 1954 онд хуралдсан Монгол ардын хувьсгалт намын XII Их Хурал дээр тавьсан байдаг. Энэ зорилт дэвшүүлсэнтэй уялдуулаад Улаанбаатар хотын бүтээн байгуулалт, үйлдвэр, тээвэр, холбоо, орон сууц, нийтийн ахуйн үйлчилгээ хурдацтай хөгжсөн байдаг. 1950-аад оны эцсээр Чехословак, БНАГУ, Болгар, Унгарын тусламжтайгаар гутлын фабрик, том ширний үйлдвэр, гурилын комбинат, ноосон нэхмэлийн

<sup>190</sup> 1940 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль. www.Legalinfo.mn

болон байшин, фанерийн үйлдвэрийг барьж өргөтгөсөн. Шинээр баригдсан үйлдвэр, албан газар, орон сууцны барилга, цардмал зам, гудамж, усан хангамж, ариутгах татуурга, дулааны байгууламж зэргийг бүтээн байгуулж Улаанбаатар хотыг ихээхэн тохилог болгож байв. Хүрээ хийд, эсгий гэр, шургааган хашаа, мод шавар байшингаас бүрдэж байсан Улаанбаатар 1950-аад оны сүүлчээр шинэчлэгдэж орчин үеийн төрхөө олсон.

1940-өөд онд кирилл үсэгт суурилсан шинэ үсэгт шилжиж, 1956 онд 13-45 насны бүх хүмүүс бичигтэн болов. 1956 оноос хүүхдийг 8 наснаас нь сургуульд заавал суралцуулсны дүнд 1960 он гэхэд 8-12 насны бүх хүүхдийг нийтэд нь анхан шатны боловсролтой, хот, аймгийн төвийн хүүхдийг 7 жилийн боловсролтой болгох зорилтыг дэвшүүлэв. БНМАУ-ын нийт хүн амын 82,4 хувь нь бичиг үсэгтэй, зохих боловсролтой болсон тул 1970 онд ЮНЕСКО-оос Н.Крупскаягийн нэрэмжит олон улсын шагнал олгосон байна<sup>191</sup>.

1954 онд МАХН, тус орон капиталист биш замаар хөгжиж, социализмын үндсийг байгуулж байгаа бөгөөд байгуулж дуусгахын тулд хувийн өмчийг нийгэмчлэх хэрэгтэй гэсэн дүгнэлт хийсэн. Эдийн засаг, үзэл санааны дарамт шахалтыг захиргааны албадах аргатай хослон хэрэглэж, 1957-1959 оны хугацаанд малчдыг нийтэд нь нэгдэлд элсүүллээ. Малчид ахиухан хөлстэй ажил, аятай ахуйн нөхцөл хайж, хот суурин газар бараадах явдал эрс нэмэгдэж, хотын хүн ам түргэн өсөв. Нийгмийн “социалист” өмч бий болгох ажил үргэлжилж, худалдаа, бэлтгэлийн

<sup>191</sup> Ж.Амарсанаа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үгсийн чуулган. УБ., 2011



хоршооны өмчийг улсад хураан авлаа. Хувийн худалдаа, гар урлал, ахуйн үйлчилгээ эрхэлж байсан хятад, монгол хүмүүсийг гар үйлдвэрийн хоршоололд албадан оруулснаар хувийн өмчийг үгүй хийлээ. Гэвч үйлдвэрлэл үйлчилгээний хоршооллыг 1972 онд татан буулгаж, хөрөнгийг нь улсын болгосон юм. 1950-аад оны сүүлчээр хийгдсэн бас нэг том өөрчлөлт нь сангийн аж ахуй олноор байгуулж, атар газрыг хагалсан явдал юм. Газар хөндөхийг цээрлэдэг байсан монгол хүн их өөрчлөгдсөн байлаа<sup>192</sup>. Ийнхүү хувийн өмчийг устгаж, социализмд үндсэндээ шилжив.

1950-аад оны “соёлын довтолгоо” хэмээх кампанит ажил бичиг үсгийн мэдлэг, ахуйн болон хувийн соёл, ариун цэврийг нэвтрүүлэхэд ихээхэн түлхэц болсон. Эмнэлгийн тусламжийг хөдөөгийн хүн амд ойртуулах их ажил зохиогдож ялангуяа 1950-аад оны сүүлчээр явуулсан хүн амыг эрүүлжүүлэх болон нийгмийн халдварт өвчний эсрэг экспедиц тус улсын хүн амыг эмнэлгийн шинжилгээнд хамруулан эрүүлжүүлэх чухал үр дүн үзүүлсэн.

Монгол Улс 1940 оны Үндсэн хуулиараа Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улс болбоос эзэрхэг түрэмгий ба феодалын дарлалыг устгасан, цаашид нийгэм журамд дэвшин орохын учир улс орон хөрөнгөтний бус замаар хөгжүүлэх явдлыг хангаж бүхий хөдөлмөрчин “малчин, ажилчин, сэхээтэн” ардын тусгаар тогтносон улс болно гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлж, түүний дагуу ЗХУ-ын тусламжтайгаар олон үйлдвэр, цахилгаан станц, гутлын фабрик, том ширний үйлдвэр, гурилын комбинат, ноосон нэхмэлийн болон, байшин үйлдвэрийг барих

<sup>192</sup> Монгол Улсын түүх. Боть V. Адмон ХХК-д хэвлэв. УБ., 2004.

ажлыг хэрэгжүүлж, үүний үр дүнд Улаанбаатар хот ихээхэн тохилог болж Хүрээ хийд, эсгий гэр, шургааган хашаа, мод шавар байшингаас бүрдэж байсан Улаанбаатар 1950-аад оны сүүлчээр шинэчлэгдэж орчин үеийн төрхөө олсон.

### **1960 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, хэрэгжилт.**

БНМАУ 1961 оны 10 дугаар сарын 27-нд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагад гишүүнээр элсэж, өрнөдийн орнуудтай дипломат харилцаа тогтоох эхлэл тавигдсан байна. Өрнөдийн хөгжингүй орнуудаас хамгийн эхэнд 1963 онд Их Британи БНМАУ-тай дипломат харилцаа тогтоожээ. Харин 1960-аад оны дунд үеэс ЗХУ-БНХАУ хоорондын харилцаа хүйтрэн сэргөлдөх болоход социалист Монгол нь ЗХУ-ын талд орж энэ үед ЗХУ-ын цэрэг БНМАУ-д дахин байрласан байна. Ингэснээр ЗХУ-ын нөлөө улам бүр ихэсжээ. Монгол Улсын эдийн засаг 1960-аад оноос эрчимтэй хөгжиж, бүх нийтээрээ бичиг үсэгт тайлагдсан Азийн анхны улс болов.

БНМАУ 1962 оны 6 дугаар сарын 7-ны өдөр Эдийн Засгийн Харилцан Туслалцах Зөвлөлийн /ЭЗХТЗ/СЭВ/ гишүүнээр элссэн байна. Үүний зэрэгцээ БНМАУ-д хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэрийн салбаруудыг ЗХУ болон бусад социалист улсуудын эдийн засаг болон мэргэжилтний хүчээр эрчимтэй хөгжүүлж чадсан байна. Эдгээрийн үр дүнд Монгол Улс социалист бусад улсуудад хөдөө аж ахуйн болон уул уурхайн хямд түүхий эд нийлүүлэгч түүхий эдийн бааз болсон бөгөөд харин гадаад худалдааны хувьд алдагдалтай байсныг зээлийн хөрөнгөөр нөхөж байжээ. ЭЗХТЗ-ийн гишүүн орнууд болох БНБАУ, БНАГУ, БНПАУ, БНСРУ,

БНУАУ, БНСЧСУ-ын тусламжтайгаар мах комбинат, нэхий, нэхий эдлэлийн үйлдвэр, шилэн дарлага бүхий хүнсний ногооны газар, жимс, ногооны цогцолбор, биокомбинат, оёдлын үйлдвэр, гүн хэвлэл, хивсний үйлдвэр, мод боловсруулах комбинат, хөнгөн бетоны завод, царууц тоосго, шохойн үйлдвэр, автомашины засварын газар, мебель картон үйлдвэрлэх фабрик, гутал, арьс ширний үйлдвэр, цементийн завод, Улсын клиникийн төв эмнэлэг зэрэг нийгэм соёлын олон газруудыг барьж байгуулсан байна.

1960 онд Үндсэн хуулийг шинээр батлахдаа хууль бусаар буюу ихээхэн тодорхойгүй байдалд баталсан байдаг.

Тодруулбал, шинэ (1960 оны) Үндсэн хуулийг батлахдаа тухайн үед хүчин төгөлдөр дагаж мөрдөж байсан (1940 оны) Үндсэн хууль, түүнд заасан журмыг зөрчиж баталсан. Ганцхан жишээ дурдахад Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсхүл Үндсэн хуулийг шинээр батлахад Үндсэн хуульд заасан *“Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хуулийг өөрчлөх явдлыг Улсын Их Хурлаар гүйцэтгэх бөгөөд Их Хурлын тэргүүлэгчдийн гуравны хоёроос доош бус хувийн гар өргөж баталснаар өөрчилнө.”*<sup>193</sup> гэсэн журмыг баримтлах ёстой байсан.

Харамсалтай нь Үндсэн хуульд заасан журмаа баримтлаагүй бөгөөд тэр бүү хэл Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулах комисс хэзээ, ямар журмаар байгуулагдсан, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, эсвэл шинээр батлахыг УИХ-ын хэдэн хувь нь зөвшөөрсөн, түүний баримт, БНМАУ-ын

<sup>193</sup> БНМАУ-ын Үндсэн хууль. 1940 он. 95 дугаар зүйл. Тус зүйлийг 1949 онд “Зуун наймдугаар зүйл. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хуулийг өөрчлөх явдлыг гагцхүү Улсын Их Хурлаар, гурваны хоёроос доошгүйн саналаар баталсан шийдвэрийн ёсоор гүйцэтгэнэ.” гэж өөрчилсөн.

Их Хурлын 4 дэх удаагийн анхдугаар чуулганыг удирдах төлөвлөгөө<sup>194</sup> яагаад төлөвлөсний дагуу явагдаагүй, чуулганаар Үндсэн хуулийг хэлэлцсэн хуралдааны тэмдэглэл байхгүй, хэн, ямар үг хэлж, асуулт, санал,<sup>195</sup> шүүмж гаргасан, түүнийг нь хэрхэн тусгасан, ганцхан өдөр уншиж сонсоод (уг нь хэлэлцүүлэх ёстой) баталсан, анхны эх нь “БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан төсөл, Улаанбаатар хот. 1960 он” гэж байсныг ямар учраас “БНМАУ-ын Үндсэн хууль” гэж өөрчилсөн, түүнчлэн Үндсэн хуулийн нэлээдгүй зүйл, заалт, бүлгийн нэр зэргийг өөрчилж, гараар зассан, энэхүү засвар хийсэн эхийг Их хурлын тэргүүлэгчдэд танилцуулсан эсэх, дахин хэлэлцсэн эсэх, эцэст нь Үндсэн хууль баталсан сар, өдрийг тавиагүй зэрэг нь өнөө хэр тодорхойгүй, баримт нотолгоо хомс, бүдэг бүрхэг хэвээр байна. Энэ бүх тодорхойгүй байдал нь 1960 онд Үндсэн хуулийг албан ёсоор баталсан, хүчин төгөлдөр эрх зүйн баримт бичиг мөн гэж үзэхэд ихээхэн эргэлзээ төрүүлж байна. Гэсэн хэдий ч тус Үндсэн хууль монголын улс төр, нийгмийн амьдралын бүх хүрээнд үйлчилж, түүхэн үүргээ зохих ёсоор гүйцэтгэсэн. Өмнө 1949 онд томоохон өөрчлөлт оруулсан үйл явц, 1960 онд

<sup>194</sup> БНМАУ-ын дөрөв дэх удаагийн Их Хурлын анхдугаар чуулганыг удирдах төлөвлөгөө. БНМАУ-ын Их Хурлын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганы материал. I боть. УТА, Ф№11, Т№1, Хн№1713

<sup>195</sup> “БНМАУ-ын Их Хурлын 4 дэх удаагийн сонгуулийн анхдугаар чуулганаас сонгогдсон тус улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан төслийг хянан засварлах редакцын комиссын хоёрдугаар хурлын тогтоол”-ын хавсралтаас харвал 14 хүн, давхардсан тоогоор 58 зүйл асуулт, санал гаргасан байгаа боловч энэ нь Ю.Цэдэнбалын гараар зассан эхтэй үг үсэг, утга агуулгын хувьд ижил байна. Тус Тогтоол болон асуулт, саналыг Ж.Амарсанаа нарын эмхэтгэсэн “Монгол Улсын Үндсэн хууль. Баримт бичиг. УБ., 2004” бүтээлийн 317-320 дахь талаас дэлгэрүүлж үзэж болно.



Үндсэн хуулийг шинээр баталсан үйл явц хоёр нь яг ижил процессоор буюу Үндсэн хуулийн бус аргаар, Үндсэн хуульд заасан журмыг зөрчиж, Үндсэн хуульд дур зоргоор өөрчлөлт оруулж, шинэчлэн баталсан ижил дүр зураг харагдаж байна.

Жич бас нэгэн зүйл. Нам төвтэй, социалист нийгэм дэх аливаа асуудалд бүхнийг намын бодлого, төлөвлөгөөгөөр хэрэгжүүлдэг тул энэ мэт зүйл ийм байх нь аргагүй гэж боддог, сэтгэдэг, хүлээн зөвшөөрдөг хүн өдгөө олон бий. Гэвч бүгд тийм биш юм. Орчин үеийн бидний хэрэглэж буй хууль дээдлэх ёс, хуулийг заавал дагаж мөрдөх, хэрэв дагаж мөрдөхгүй бол эрх зүйн үр дагавар үүснэ гэдгийг тэр үеийн түшмэд, сэхээтэн, эгэл жирийн иргэд ч ойлгож мэддэг байсан, тэр хэрээрээ хууль дээдлэх, хуулийг дагаж мөрдөх, хуульд заасан хэм хэмжээг зөрчсөн бол хэлдэг, сануулдаг, шүүмжилдэг байв. Тухайлбал, МАХН-ын VII Их хурлын хуралдааны үеэр<sup>196</sup> тус хуралд оролцсон төлөөлөгчдийн<sup>197</sup> зүгээс Үндсэн хуулийг хэрхэн зөрчиж, гажуудуулж байгааг “...УБХ-ын тэргүүлэгч 5-ыг гурав болгон сонгуулж суулгасан нь Үндсэн хуулиас гажуудуулж, далд хулгайгаар хүчингүй болгон явуулсан..., ...үнэхээрийн үл нийлэлцэх тул энэ мэт хэргийг эрхбиш урьдах тогтоосон Үндсэн хуульд нийцүүлэн чанартайгаар явуулж..., ...улсын Үндсэн хууль ба төр шашны хэргийг тусгаарласан хуульд нийлэлцэхгүйн дээр..., ...сонгуульд оруулбаас зохино

<sup>196</sup> МАХН-ын VII Их Хурал 1928 оны 10 дугаар сарын 23-наас 12 дугаар сарын 11 хүртэл хуралдсан.

<sup>197</sup> МАХН-ын VII Их Хуралд 15000 гаруй гишүүдийг эгнээндээ багтаасан намын 600 шахам үүр, хороодоос 192 төлөөлөгч сонгогдон оролцжээ. Бүх төлөөлөгчдийн 93 хувь нь жинхэнэ ард гаралтай хүмүүс байсан юм.

хэмээсэн зарлал нь Үндсэн хуулийн 35 дугаар зүйлийг зөрчсөн мэт..., ...элчин сайдын эрх ийм болсноор үзвээс Үндсэн хуулийг зөрчсөн явдал харин ч илэрхийлэгдэн буйгаас гадна мөн Үндсэн хуулийг устгахад хүрсэн эл байдлыг..., ...сонгуулийн хэргийг Үндсэн хуулийн ёсоор явуулж чадаагүй..., ...Үндсэн хуулийг зөрчсөн байдал ийнхүү гэрчлэгдэх бөгөөд...<sup>198</sup> гэх зэргээр дурдан, санал, шүүмжлэл өрнүүлж байсан зэргээс харж болно. Мөн гишүүд нь ч гэсэн тэдгээр санал, шүүмжийг ухаалгаар хүлээн авч “...улсын Үндсэн хуулийн дотор зааж дурдсан бодлого зорилго дэмий сул цаасан дээр хоцрогдоход хүрч

буй нь зүйл зүйлээр илэрсний тул үүнээс урагш энэ мэт үл зохилдох байдлыг эрхгүй үндсээр устгаж..., ...Үндсэн хуулийн дотор зааж дурдсаныг хэрэг дээр ёсоор явуулах явдлыг хэргийн явуулгаар илрүүлэх болговол зохино..., ...улсын Үндсэн хуульд заасан ёсоор явуулахыг чухал болгохын дээр..., ...Үндсэн хуульд заасан ёсоор ... явуулбал зохино.”<sup>199</sup> гэх зэргээр бодлого, шийдвэртээ тусгаж, хэрэгжүүлж байсныг дээрх баримтууд нотолж буй. Иймд тэр үеийн нөхцөл байдлыг бүгдийг “харлуулж”, үгүйсгэж бас болохгүй юм.

Үүнтэй холбогдуулан нэмж дурдахад социалист нийгмийн үеийн “хууль ёсны зарчим”-ыг ардчилсан нийгмийн “хууль дээдлэх ёс”-ны зарчимтай механикаар адилтгаж харьцуулах нь боломжгүй

<sup>198</sup> Монгол Ардын Хувьсгалт Намын долдугаар Их Хурал. 1928 оны аравдугаар сарын 23. Арван хоёрдугаар сарын 11 (баримт бичиг, материалууд). Ред. Д.Даш. Улсын хэвлэлийн газар. Уб., 1980 он. 197, 247, 259, 262, 281, 287 дахь тал

<sup>199</sup> Монгол Ардын Хувьсгалт Намын долдугаар Их Хурал. 1928 оны аравдугаар сарын 23. Арван хоёрдугаар сарын 11 (баримт бичиг, материалууд). Ред. Д.Даш.

төдийгүй хэрэв тэгж гэмээ нь уг эрх зүйн үнэт зүйл (хууль дээдлэх ёс)-ийн үндсэн агуулга, язгуур мөн чанарыг гажуудуулсан хэрэг болно. Мэдээж хэрэг энэ хоёр ойлголт нь нэр томъёоны хувьд ижил төстэй мэт боловч өөр өөрийн түүхэн үедээ тохирсон зорилго, агуулга, мөн чанар бүхий эрс ялгаатай ойлголт гэдгийг анхаарвал зохино.

1960 оны үндсэн хуулиар БНМАУ-ын социалист үйлдвэрлэлийн гол зорилго, хөгжүүлэх гол шалтгаан нь социалист нийгмийн гишүүдийн байнга өсөж байгаа амины ба хамтын хэрэгцээг улам нэмэн хангахад шаардагдах ард нийтийн орлогыг хуримтлуулахын тул нийгмийн бүтээгдэхүүнийг улам ихээр үйлдвэрлэн гаргана гэсэн зорилтуудыг дэвшүүлж, түүний дагуу ЭЗХТЗ-ийн гишүүн орнууд болох БНБАУ, БНАГУ, БНПАУ, БНСРУ, БНУАУ, БНСЧСУ-ын тусламжтайгаар мах комбинат, нэхий, нэхий эдлэлийн үйлдвэр, шилэн дарлага бүхий хүнсний ногооны газар, жимс, ногооны цогцолбор, биокомбинат, оёдлын үйлдвэр, гүн хэвлэл, хивсний үйлдвэр, мод боловсруулах комбинат, хөнгөн бетоны завод, царууц тоосго, шохойн үйлдвэр, автомашины засварын газар, мебель картон үйлдвэрлэх фабрик, гутал, арьс ширний үйлдвэр, цементийн завод, Улсын клиникийн төв эмнэлэг зэрэг нийгэм соёлын олон газруудыг барьж байгуулах ажлыг хэрэгжүүлж, Монгол Улсын эдийн засаг 1960-аад оноос эрчимтэй хөгжиж, бүх нийтээрээ бичиг үсэгт тайлагдсан Азийн анхны улс болов.

### **1960-аад оны үеийн БНМАУ-ын нийгэм эдийн засгийн амьдрал.**

1960-аад оны үеэс БНМАУ-ын нийгэм эдийн засгийн амьдралд ихээхэн өөрчлөлт гаргасан төдийгүй манай орны гадаад харилцаа өргөжиж ирснээр

тус улсад социализм байгуулж дуусгах зорилт тавигдах болсон бөгөөд энэ нь дараах өөрчлөлтүүдтэй холбоотой юм.

Манай орны эдийн засгийн өсөлт өмнөх үеийг бодоход өндөр хурдацтай болж, зөвхөн 1940-1960 онд нийгмийн нийт бүтээгдэхүүн 3.7 дахин, үйлдвэрлэсэн үндэсний орлого 3.8 дахин, хөрөнгө оруулалтын нийт хэмжээ 33.7 дахин өссөн. Аж үйлдвэрийн салбарын эзлэх хувийн жин нэмэгдэж байгаа нь социализм байгуулах үндсэн нөхцөл гэж үзэж байсан. Иймд 1940 онд аж үйлдвэр үндэсний орлогын 10 хувийг үйлдвэрлэж байсан бол 1960 онд 30 гаруй хувь болж БНМАУ ХАА, үйлдвэрийн орон боллоо гэсэн дүгнэлт хийхэд хүрсэн байна.

1960-аад он гэхэд соён гэгээрэл, оюун санааны талаар ихээхэн амжилт олсон.

1960 онд хуралдсан МАХН-ын XIV Их хурлаас БНМАУ нь МАА-н орноос ХАА орон болж хувирлаа. Тус улс одоо хөгжлийнхөө шинэ үе социализм нийгмийг байгуулж дуусгах үедээ ороод байна. Энэхүү үеийн үндэс агуулга нь социализмын материал техникийн баазыг байгуулах ажлыг бүхий л талаар гүнзгийрүүлэн дуусгах явдал гэж томъёолсон.

1960-аад оны сүүлчээс социалист орнуудын тусламжаар аж үйлдвэрийн шинэ төвүүд Дархан, Эрдэнэт, Багануур хот баригдаж, хөнгөн хүнс, эрчим хүч, уул уурхайн шинэ салбарууд ашиглалтад оров. 1980 онд Эрдэнэтийн зэс молибдены том үйлдвэр ашиглалтад орсон нь өнөө хир чухал үүрэгтэй байна. Агаарын тээвэр, орчин цагийн холбоотой болсон. Үндэсний болон зөвлөлтийн телевизээс барууны орны тухай шүүгдэн нэвтэрч ирсэн зарим нэг мэдээлэл авч байв. Зүүн Европын





орнуудад сурч байсан монголын хэдэн мянган оюутан барууны орны тухай мэдэх илүү бололцоотой байв.

Нийт хүн амын дотор ажилчин, албан хаагчдын эзлэх хувь 1963 онд 46,5 хувь байсан бол 1985 онд 65,1 хувь болж өссөн байхад малчид, гар урчуудын эзлэх хувь дурдсан онуудад 53,3 хувиас 34,9 хувь болж буурсан байна<sup>200</sup>.

Айлууд олон хүүхэдтэй болж, монголын хүн амын тоо 1988 онд 1918 оныхоос 4 дахин нэмэгдэж 2 саяд хүрэв. Хүн амын дундаж наслалт 1960-аад онд

46,7 байснаа 1990 онд 62,5 болж өссөн байна. Насанд хүрсэн бичиг үсэгтэн нийт хүн амын 95%-ийг эзлэх болов. Ийнхүү нийгмийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд өссөн нь 1990 оны өмнөх нийгмийн тогтолцооны хамгийн чухал ололт юм. Дээр дурдсан ололт амжилтын ихэнх нь 1990 оны өмнөх үед гадаадаас ихээхэн хэмжээний зээл тусламж олгож, монгол улсын аж үйлдвэр, уул уурхайн бүтээгдэхүүнийг ЭЗХТЗ-ийн орнуудад хөнгөлөлттэй экспортолж байсантай шууд холбоотой билээ. Монгол хүн шинжлэх ухааны төрөл бүрийн салбарт ажиллан шинэ санаа нээлт дэвшүүлж, сансарт нисэж, нарийн мэс засал хийж, дэлхийн сонгодог хөгжим, дуурь, балет, драм, уран зохиолыг үндэснийхээ театрт чадварлаг тоглож, үндэсний соёлоо баяжуулж байлаа. Монголын тамирчид өвөл, зуны олимпын тоглолт, дэлхийн аваргын тэмцээнээс удаа дараа медаль авч байв.

1960 оноос хойших хугацаанд нэг төгрөгийн үндэсний орлого үйлдвэрлэхэд гарах материаллаг зардал 1,7 дахин өсөж, фонд өгөөж 3

<sup>200</sup> Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, үзэл баримтлал: хувьсал, өөрчлөлт. (XX зуун). Соёмбо принтинг. УБ., 2008

дахин буурчээ. Төсвийн алдагдал 20 гаруй хувьд хүрч, улс орны өр зээл олон тэрбум шилжих рубль болжээ. Үүний 80 хувь нь 1975 оноос хойш авсан зээл байв.

### **1992 оны Үндсэн хуульд тусгагдсан хөгжлийн зорилт, хэрэгжилт.**

Шинэ Үндсэн хууль нь 1990-ээд оны Монгол Улсад улс төр, нийгмийн өөрчлөлтүүд гарч ирсэн 1992 оны 1 сарын 13-нд тухайн үеийн Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Ардын Их Хурлаар батлагдаж, мөн оныхоо 2 сарын 12-ны өдрөөс эхлэн даган мөрджээ.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль 6 бүлэг, 70 зүйлтэй. Монгол Улсад зах зээлийн эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгмийг бүтээн байгуулах тогтолцооны үндсийг энэ хуулиар тавьж өгчээ. Шинэ Үндсэн хууль нь парламентын засаглалтай бүгд найрамдах улсыг бий болгож, шашин шүтэх эрх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрх, хүний эрх зэргийг хуульчлан хамгаалжээ. Мөн Засгийн газрын бүтэц зохион байгуулалт, сонгуулийн талаар зохицуулалт оржээ. Үндсэн хуульд дараах зорилгыг дэвшүүлжээ. Үүнд:

Монголын ард түмэн бид:

- Улсынхаа тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг бататган бэхжүүлж,
- хүний эрх, эрх чөлөө, шударга ёс, үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдэлж,
- төрт ёс, түүх, соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөж,
- хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтыг хүндэтгэн үзэж,
- эх орондоо хүмүүнлэг, иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулан хөгжүүлэхийг эрхэм зорилго болгоно.” гэжээ.

## Хүснэгт 1. Урт хугацааны бодлогын баримт бичгүүдэд Монгол Улсын алсын харааг тодорхойлсон байдал

Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал (1996)	Монгол Улсын XXI зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр (1998)	Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого (2008)	Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030
<p>Монгол Улсын ойрын 15-25 жилийн хөгжлийн гол стратеги нь нийгмийн баримжаатай, байгаль орчиндоо зохицсон, оюуны болон технологийн шинэ суурьт тулгуурласан, экспортын чиглэл бүхий харьцангуй бие даасан эдийн засагтай, ардчилалд үндэслэсэн улс төрийн боловсронгуй тогтолцоотой, соёл, оюуны өндөр хөгжилтэй, үйлдвэржсэн орон болох явдал мөн.</p>	<p>Монгол Улсын алсын хараа нь ямар нийгэмд хүрэхийг зорьж байгааг илтгэнэ. Энэ нь хуулийг дээдэлсэн хүний хөгжлийн бүх боломжийг монголчуудад олгох, байгалийн нөөцийг ухаалаг ашигладаг, түүнийг зөвхөн өнөө үеийнхэнд бус ирээдүй хойч үеийнхэнд зориулан хамгаалдаг нийгэм байх ёстой. Энэ бүхэн нь бүх иргэдэд ажил эрхлэх, боловсрол эзэмших, эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээг бодитой хүртээх замаар монголчуудын амьдралын чанарыг дээшлүүлэх хурдацтай, үр ашигтай, тэнцвэртэй эдийн засгийг бий болгох, монголчуудад элбэг хангалуун, сэтгэл дүүрэн амьдрах, аюулгүй байдал, боломж, эрх чөлөөгөөр хангасан нийгмийг байгуулах явдал юм.</p>	<p>Монгол Улсын үндэсний хөгжлийн 2021 он хүртэлх алсын харааг дор дурдсан байдлаар тодорхойлж байна. “Монгол Улс нь өргөн уудам нутаг, байгалийн нөөц, баялаг, бахархам түүхтэй, итгэл найдвар дүүрэн, ирээдүйн цогц жаргалтай орон” мөн. Бидний монголчууд түүх соёлоо эрхэмлэн хүндэлж, үндэсний бахархалтай, өндөр боловсролтой, өөрсдөдөө итгэлтэй байж, хүсэл тэмүүлэлдээ хүрч, эх орондоо тав тухтай, чинээлэг, сэтгэл хангалуун аж төрнө. Монгол Улсын хөгжил бол аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолын баталгаа мөн. Хөгжлийн үндэс нь үндэсний эв нэгдэл юм.</p>	<p>Монгол Улс 2030 он гэхэд 1 хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрсэн, тогтвортой өсөж байгаа эдийн засгийн олон салбартай, нийгмийн хүрээнд дундаж болон чинээлэг дундаж давхарга давамгайлсан, экологийн цэвэр байдлыг хадгалсан, тогтвортой ардчилсан засаглалтай улс болно.</p>

Эх сурвалж: Монгол Улсын Их Хурлын 26 дугаар тогтоолын хавсралт, “Монгол Улсын Хөгжлийн үзэл баримтлал” (1996); Монгол Улсын XXI зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөр” (1998); Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого (2008); “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”.



Үндсэн хуульд тусгагдсан зорилтуудыг хэрэгжүүлэх чиглэлд гарсан дээрх дөрвөн баримт бичигт Монгол Улсын алсын харааг янз бүрээр тодорхойлжээ. Гэвч Монгол Улсын алсын харааг тодорхойлсон байдал оновчтой бус, уран сайхны халил ихтэй, тунхаглалын шинжтэй болсон гэж “МУ-ын Хөгжлийн бодлогын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн шинжилгээ” баримт бичигт дүгнэжээ.

Монгол Улсад 1989 оноос залуучууд, тэр үеийн МАХН-ын удирдлага, тэдний үйл ажиллагаанд шүүмжлэлтэй ханддаг бүлэг ардчилсан хувьсгалын үйл явц эхлүүлж өрнүүлсэн түүхэн том гавьяатай билээ. Үүний үр дүнд Монгол Улсад улс төрийн нэг намын тогтолцоог халж олон намын тогтолцоотой болж, нөгөө талаар харийн гүрний оролцоогүйгээр өөрсдөө бие дааж төр засгаа шинээр төвхнүүлэх онцгой сайхан боломж бүрдсэн билээ. 1991 оны дундуур НҮБ-ын шинжээчийн баг ирж Үндсэн хуулийн төслийн бүлэг, заалт бүрээр холбогдох хүмүүстэй уулзаж ярилцаж байв. Үүнээс гадна АИХ-ын дэргэд парламентын бүлгэм бий болж АИХ-ын 430 депутат хамрагдаж, Гадаад харилцааны яамтай хамтран дэлхийн 10 гаруй орны төлөөлөл оролцуулан Үндсэн хуулийн төслөөр санал бодлоо солилцож байжээ. Мөн Үндсэн хуулийн төслийг 1992 оны 6 дугаар сарын 10-аас 9 дүгээр сарын 1 хүртэл бүх ард түмнээр хэлэлцүүлсэн байна. Энэ хэлэлцүүлэгт 900 гаруй мянган хүн оролцож 500-аад мянган хүн үг хэлж 5177 санал төвд ирүүлж байсан юм. Үүнээс харахад 1992 оны Үндсэн хууль бол Монголын ард түмний оюун санааны хамтын бүтээл гэж хэлж болно. Урд нь Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах комисс нь 16 хүний бүрэлдэхүүнтэй,

таван ажлын хэсэгтэй байсныг Улсын Бага Хурлаар 7 дугаар сарын 5-нд Ардын Их Хурлын даргын мэдээллийг сонсож, тогтоол гаргасан. Энэ тогтоолд Үндсэн хууль боловсруулах комиссын бүрэлдэхүүнийг өргөтгөж 10 ажлын хэсэгтэй, АИХ, Улсын Бага Хурлын гишүүн, эрдэмтэн судлаачдаас бүрдсэн 90 хүний бүрэлдэхүүнтэй болж Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулсан ажээ.

Ардын Их Хурал, Улсын Бага Хурал гэж парламентын хоёр танхим байгуулж Доод танхим болох Улсын Бага Хурлын танхимд Ардын Их Хурлын оролцоо бүрэн шингэсэн юм. Улсын Бага Хурал 53 гишүүнтэй байлаа. Тэдний 41 нь Ардын Их Хурлын депутат байсан юм. Үндсэн хууль боловсруулах эхний таван ажлын хэсгийн дөрвийг нь Ардын Их Хурлын депутат тэргүүлсэн байдаг. Тэгэхээр Ардын Их Хурал өөрийн төлөөллөөр дамжуулж төрийн хэрэгт оролцож байсан гэж хэлж болно. Ардын Их Хурлын депутат Монгол Улсын аймаг, нийслэл, сум, хороо бүрээс сонгогдсон нь Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулж, гаргахад ихээхэн ач холбогдолтой байжээ.<sup>201</sup>

1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталснаар улсын тусгаар тогтнол, газар нутгийн бүрэн бүтэн, аюулгүй байдлын улс төрийн баталгаа нь болсон юм.

Үндсэн хуулиа монголчууд “Эцэг хууль”, “Эх хууль” гэж бас нэрлэдэг. Монгол Улс ардчилсан нийгэмд шилжсэний дараа 430 гишүүн бүхий Ардын Их Хурал 76 хоногийн турш хэлэлцэж, 1992 оны 1 дүгээр сарын 13-нд баталсан Монгол Улсын шинэ Үндсэн хуулийг нэрт хуульч Б.Чимид голлон боловсруулсан.

<sup>201</sup> Ж.Амарсанаа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн угсийн чуулган. УБ., 2011

Монгол улсад тусгаар тогтнол, иргэнд эрх чөлөө, эрх тэгш байдал, төрд ардчилсан дэглэм тогтоосон шинэ Үндсэн хууль нь тухай үеийн олон улсын жишигт нийцсэн, нийгмийн шилжилтийн үед тохируулсан баримт бичиг учир хожим нэмж засварлах зайлшгүй шаардлагатайг ч Б.Чимид онцолсон байдаг. Түүний хэлснээр болж, цаг үе, нийгмийн шаардлагаар өнгөрсөн хугацаанд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах талаар хэд хэдэн санал гарч, 2000 онд долоон зүйлд өөрчлөлт оруулсан нь өнөөг хүртэл “дордуулсан долоо” гэсэн тодотголтой явж ирсэн. Үүний дараа Үндсэн хуульд нэмэлт оруулах төслийг боловсруулах ажлын баг 2008-2019 онд долоон удаа байгуулж, 2011, 2012, 2015 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төслийг УИХ-д өргөн барьж байсан ч хэлэлцээгүй. Харин 2019 оны зургаадугаар сарын 6-нд УИХ-ын гишүүн Д.Лүндээжанцан нарын 62 гишүүн Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийг УИХ-ын өргөн мэдүүлсэн. Уг төслийг УИХ-ын чуулганы нэгдсэн болон Байнгын хороодын хуралдаанаар 36 удаа 105.9 цаг хэлэлцэж, 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-нд эцэслэн баталсан юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны наймдугаар сарын 15-ны өдрийн Их суудлын хуралдаанаар Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан хэлэлцээд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-нд баталсан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн УИХ-ын

гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэсэн заалт нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд харшилж, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зохих зүйл хэсэгт нийцээгүй гэж үзэн хүчингүй болгохоор эцэслэн шийдвэрлэсэн.

### Дүгнэлт:

1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиудад шашин шүтэх, эвлэлдэн нэгдэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх зэрэг эрх, эрх чөлөөг тунхагласан боловч бодит байдал дээр хэрэгжих боломжгүй бөгөөд хориглодог байлаа. Жишээлбэл, намын үзэл сурталд харш, эсхүл МАХН-ыг шүүмжилсэн үзэл бодлоо илэрхийлсэн хүмүүс хавчигдан гадуурхаж, хэлмэгдэж байв. Хамгийн ноцтой нь социалист үндсэн хуулиар иргэдээ “жинхэнэ ард ба бусад” гэж албан ёсоор ангилж, язгууртан, хөрөнгөтөн, лам нарыг ялгаварлан гадуурхаж, улмаар олон мянган иргэдийг хэлмэгдүүлэхэд хүрсэн юм. Социалист үндсэн хуулиуд жинхэнэ үндсэн хууль биш байсны нэг нотолгоо нь төрийн бүх эрх мэдлийг хуваарилах бус төвлөрүүлэх зарчмыг баримталсан явдал. МАХН, ялангуяа намын удирдлагад төрийн эрх мэдлийг төвлөрүүлж, дур зоргоороо авирлах боломжийг нээсэн байлаа. Хараат бус шүүхийн тогтолцоо ч байсангүй. Товчдоо, хуулийн засаглал бус нэг намын болон намын удирдлагад байсан хүмүүсийн засаглал оршиж байв.

1992 оны Үндсэн хууль бол “Хүний ба иргэний эрхийн тухай” тунхагт заасан хоёр шалгуурыг хангасан анхны ардчилсан, жинхэнэ үндсэн хууль гэдгээрээ өмнөх Үндсэн хуулиудаас ялгаатай бөгөөд илүү ач холбогдолтой. Юуны өмнө, энэ Үндсэн хууль хүний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хүлээн зөвшөөрөөд зогсохгүй иргэд түүнийг



баталгаатай эдлэх тогтолцооны үндсийг тавьсан юм. Бид өнөөдөр бодит амьдрал дээр үндсэн эрх, эрх чөлөөгөө эдэлж байна. Ямар үзэл бодолтой байхаа шийдэх, үүнийгээ чөлөөтэй илэрхийлэх, шашны итгэл үнэмшлээ өөрсдөө тодорхойлох, эд хөрөнгө өмчлөх, бусадтайгаа эвлэлдэн нэгдэх, сонгуульд нэр дэвших хийгээд сонгох зэрэг эрхтэй төдийгүй уг эрхээ эдлэх бодит боломжтой. 1992 оноос хойш ардчилсан засаглалын бат бэх суурь болон зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоог бий болгожээ. Уг Үндсэн хуулийн үр дүнд иргэд гадаад улсуудад чөлөөтэй зорчих эрхтэй болж, аж ахуйн нэгжүүд олон улстай гадаад худалдааг чөлөөтэй эрхлэх болсноор эдийн засагт эргэлт гарсан. Монгол Улсад 1990 оноос хойш нийтдээ 480 гаруй дунд болон урт хугацааны стратеги, үзэл баримтлал, хөтөлбөр, бодлого, мастер төлөвлөгөө гэх мэт хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд батлагдан мөрдөгдөж ирсэн.<sup>202</sup> Харамсалтай нь эдгээр бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилт нь ихэнх тохиолдолд хангалтгүй байжээ. Үүний гол шалтгаан нь бодлого боловсруулах арга зүй, хэрэгжүүлэх үйл явц нь шинжлэх ухааны үндэслэл муутай, хөнгөн хийсвэр байсны зэрэгцээ зөвхөн хэсэг бүлэг сонгогчидтой хийсэн уулзалтын үр дүнг харгалзсан, эсвэл гаднын туршлагыг өөрийн онцлогт тохируулалгүй шууд хуулбарласантай холбоотой гэж үздэг.<sup>203</sup>

Үүний шалтгаан нь сонгуульд ялсан намын эмхлэн байгуулсан Засгийн газар нь улс орны урт дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдтэй мөрийн хөтөлбөрөө уялдуулан боловсруулдаггүй, эсвэл тэдгээрийг өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн өөрчилж ирсэнд оршиж байна.

<sup>202</sup> ҮХГ-ын тооцоолол (2017 оны байдал).

<sup>203</sup> МУ-ын Хөгжлийн бодлогын тогтвортой байдал, залгамжчанаар, уялдаанд хийсэн шинжилгээ. 2018 он

## Эх сурвалж

- Монгол Улсын түүх. Боть V. Адмон ХХК-д хэвлэв. УБ., 2004.
- О.Батсайхан. Монгол үндэстэн бүрэн эрхт улс болох замд. (1911-1946). Адмон хэвлэлийн газар. УБ., 2007
- Монгол улсын хөгжлийн бодлого, үзэл баримтлал: хувьсал өөрчлөлт. (XX зуун). Соёмбо принтинг. УБ., 2008
- Монгол Улсын түүх. (Түүх, онол-арга зүйн асуудлууд). Нэмэн засварласан гурав дахь хэвлэл. Соёмбо принтинг. УБ., 2010
- “Авлигын тухай ойлголтын талаар санал асуулгын судалгаа,” (Сант марал/ Азийн сан, 2013 он 3 сар).
- Авлигатай тэмцэх газрын тайлан (УБ, 2015).
- “Авлигын төсөөллийн индекс,” (Транспаренси Интернэйшнал байгууллага, 2016) <http://www.transparency.org/country#MNG>
- Ж.Амарсанаа. “Монголын эрх зүйн тогтолцооны өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага,” Эрх зүй, Дугаар 1 (2011): 126.
- Үндсэн хуулийг үндэслэгчид (УБ), 113.
- “Үндсэн хуулийн хяналт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам.” Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (өгүүлэл, илтгэлийн эмхэтгэл) дотор, Ред.Ж.Амарсанаа, Ц.Сарантуяа, 439–47. УБ, 2007.
- Ж.Амарсанаа, Монгол улсын Үндсэн хуулийн үгсийн чуулган. УБ., 2011
- Монгол улсын хөгжлийн бодлого, үзэл баримтлал: хувьсал, өөрчлөлт. (XX зуун). Соёмбо принтинг. УБ., 2008
- <https://www.undp.org/mongolia/publications/>
- <https://mn.wikipedia.org/wiki/>
- <https://legalinfo.mn/>

