



ЕРӨНХИЙЛӨГЧ БА ТҮҮНИЙ БҮРЭН ЭРХИЙН ТАЛААР **СОНГОГЧИЙН МЭДЭХ ЁСТОЙ ЗҮЙЛ**

ТОЙМ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН



НЭЭЛТТЭЙ
НИЙГЭМ
ФОРУМ

ЕРӨНХИЙЛӨГЧ БА ТҮҮНИЙ БҮРЭН ЭРХИЙН ТАЛААР СОНГОГЧИЙН МЭДЭХ ЁСТОЙ ЗҮЙЛ

ТОЙМ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

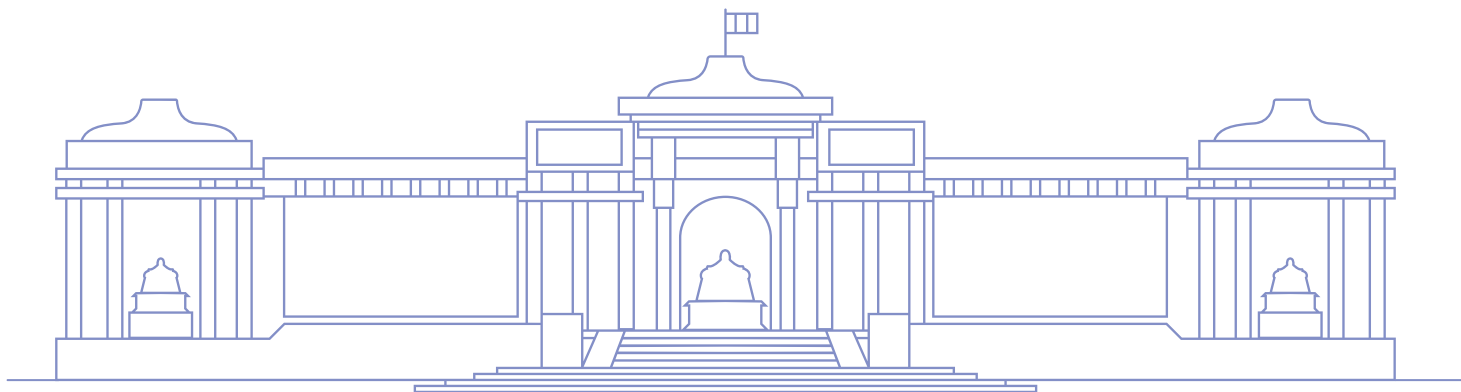
ННА 66
ДАА 351
Т-566

Я.Төгөлдөр, ШУТИС, Нийгмийн ухааны салбарын эрхлэгч, доктор, дэд профессор
Д.Бумдарь, МУИС, Улс төр судлалын тэнхимийн багш, дэд профессор

ISBN 978-9919-9742-4-4

Агуулга

| | |
|--|-----------|
| ОРШИЛ..... | 4 |
| БҮЛЭГ 1. УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО ДАХЬ ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ЭРХ МЭДЭЛ, ОРОЛЦОО..... | 7 |
| 1.1 Ерөнхийлөгчийн тогтолцооны тухай онолын тойм | 8 |
| 1.2. Ерөнхийлөгчийн институт, түүний эрх мэдэл | 16 |
| 1.3. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт ба Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл | 20 |
| БҮЛЭГ 2. ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН БҮРЭН ЭРХ | 25 |
| 2.1. Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгогдсон бүрэн эрх..... | 26 |
| 2.2. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн шинжилгээ | 28 |
| БҮЛЭГ 3. СОНГУУЛИЙН МӨРИЙН ХӨТӨЛБӨР..... | 41 |
| 3.1. Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн тухай ойлголт..... | 42 |
| 3.2. Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тавигдах шаардлага..... | 43 |
| 3.3. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тусгахыг хориглосон зүйлс | 45 |
| ДҮГНЭЛТ..... | 49 |
| АШИГЛАСАН НОМ, ЭХ СУРВАЛЖУУД..... | 51 |
| ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ | |
| Хүснэгт 1. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнуудын жишээ | 9 |
| Хүснэгт 2. Монгол Улсын Үндсэн Хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн тойм..... | 20 |
| Хүснэгт 3. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгогдсон Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх..... | 26 |
| Хүснэгт 4. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нарын хоригийн тойм (1993-2021 оны 5 дугаар сар) | 29 |
| Хүснэгт 5. Засгийн газарт чиглэл өгсөн Ерөнхийлөгч нарын зарлигийн тойм..... | 31 |
| Хүснэгт 6. Ерөнхийлөгч нарын уучлал үзүүлсэн зарлигийн тойм, 2019 оны байдлаар ... | 34 |



Оршил

Монгол Улс “дэлхий дээрх хоёр дахь коммунист улс байсан бөгөөд 1990 оноос хойш харьцангуй богино хугацаанд Зөвлөлтийн дагавраас ардчилсан улс болох шилжилтээ хийж, Зүүн Европыг эс тооцвол коммунист дэглэмээс ардчилалд амжилттай шилжсэн цорын ганц улс” хэмээн судлаач Аренд Лийхпарт¹ онцолжээ. Ардчилалд шилжихдээ Монголын ард түмэн парламентын засаглалтай, бүх ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч төрийн тэргүүн Ерөнхийлөгчтэй байх сонголт хийж, Үндсэн хуульдаа тусган баталгаажуулсан юм. 1992 оны энэхүү ардчилсан Үндсэн хууль нь Монгол Улсад хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалын эрх мэдлийг зохистой хуваарилахын зэрэгцээ харилцан хяналтад түшиглэсэн засаглалын тэнцвэртэй, хариуцлагатай тогтолцоог бий болгох замаар төрийн эрх мэдэл нэг гарт төвлөрөхөөс сэргийлж, засаглалын институцууд бие даан шийдвэр гаргахын зэрэгцээ хамтран ажиллах харилцааг тодорхойлж өгсөн билээ.

Улс орон болгон түүхэн уламжлал болон нийгмийнхээ шинэчлэлийг хослуулан төрийн байгууламж нь ямар байх сонголт хийдэг. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилан, хэрэгжүүлж байгаа практикаараа яг ижил хоёр улсыг олоход бэрх. Гэхдээ судалгааны зорилгоор улс төр судлаачид улс орнуудыг засаглалын хэлбэрээр нь ангилах оролдлого хийдэг. Өнөөдөр дэлхий даяар сонгодог парламентын болон сонгодог Ерөнхийлөгчийн

¹ Аренд Лийхпарт, Ардчиллын хэв загвар, Орч. Д.Ганбат, УБ., 2007, 9 дэх тал.

засаглалаас гадна аль алиных нь зарим шинжийг хослуулсан холимог загварын төрийн тогтолцоо оршин, хөгжиж байна.

Парламентын засаглалтай Монгол Улс нь Ерөнхийлөгчийн институцийг төрийн байгуулалдаа багтааснаар холимог хэлбэрийн төрийн тогтолцоог сонгон хөгжүүлж байна. Манай энэ тогтолцоо ямар онцлогтой, энэ тогтолцооны дотор Монгол Улсын Ерөнхийлөгч ямар эрх мэдэлтэй вэ? Ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч Ерөнхийлөгчөөс иргэд юу хүлээх вэ? Эдгээр асуултын хариулт болох парламентын засаглал дахь Ерөнхийлөгчийн институцийн эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг ойлгоход иргэдэд туслах зорилгоор судлаач бид уг тойм тайланг боловсруулан уншигч Танд хүргэж байна. Энэхүү тайланд дараах багц мэдээлэл багтсан болно. Үүнд:

1. Сонгодог болон холимог хэлбэрийн Ерөнхийлөгчийн тогтолцооны тухай онолын тойм, Ерөнхийлөгчийн институцийн тухай ойлголт;
2. Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтад Ерөнхийлөгчийн институцийн эзэлж буй орон зай, Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан бүрэн эрхүүд;
3. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн Мөрийн хөтөлбөрөөр дамжуулан Ерөнхийлөгч ард түмнийг төлөөлөх мандатыг хэрэгжүүлэхэд тавигдах шаардлага зэрэг болно.



1

БҮЛЭГ

**УЛС ТӨРИЙН ТОГТОЛЦОО ДАХЬ
ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ЭРХ МЭДЭЛ,
ОРОЛЦОО**



1.1 | Ерөнхийлөгчийн тогтолцооны тухай онолын тойм

ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТОГТОЛЦООГ АВЧ ҮЗЭХ НЬ

Аливаа улсын төрийн тогтолцоо нь (i) Эрх мэдлийг салгаж, хуваарилах; (ii) Эрх мэдэл харилцан тэнцвэртэй буюу аль нэгэнд хэт эрх мэдэл оноохгүй байх; (iii) Институцууд харилцан хяналт тавих зарчимд суурилдаг. Дээрх гурван зарчмаар төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институцууд тус бүртээ тодорхой хуваарилагдсан эрх мэдэлтэй тул давхардахгүй, нэгнийхээ ажилд саад болохгүй, эрх мэдэл нь тэнцвэртэй тул аль нэг институцэд эрх мэдэл төвлөрөхгүй, харилцан хяналтын зарчмаар бие биеэ хариуцлагатай ажиллуулах хөшүүрэг болдог.

Энэхүү төрийн эрх мэдэл хуваарилах онолыг улс орнууд хатуу хувилбараар буюу төрийн эрх мэдлийг бүрэн салгаж хэрэгжүүлэх, эсвэл зөөлөн буюу хууль тогтоох эрх мэдлийн байгууллагаас гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагад эрх олгох хувилбараар хэрэгжүүлдэг. Хатуу хувилбараар бол хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн институцууд бие биеэс бүрэн салангид, Ерөнхийлөгчийн удирдлага дор гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлэгч Засгийн газар нь парламентаас хамаарал багатай Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо бий болно (Хүснэгт 1-ээс Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнуудын жишээг үзнэ үү). Харин Засгийн газрыг парламентаас томилсон Ерөнхий сайд удирдан, Ерөнхийлөгч нь бэлгэдлийн чиг үүрэг (улс төрийн буюу шийдвэр гаргалтад оролцох эрх мэдэл байхгүй) гүйцэтгэж байгаа бол парламентын тогтолцоо бий болно. Улмаар хүчтэй гүйцэтгэх засаглалтай Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо, эсвэл хүчтэй хууль тогтоох институцтэй парламентын тогтолцоо нь засаглалын сонгодог загварууд юм.

Хүснэгт 1. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнуудын жишээ²

Төв болон Өмнөд Америк (18): Аргентин, Боливи, Бразил, Чили, Колумб, Коста-Рика, Доминиканы Бүгд найрамдах улс, Эквадор, Сальвадор, Гватемал, Гондурас, Мексик, Никарагуа, Панам, Парагвай, Перу, Уругвай, Венесуэл.

Африк (24): Ангол, Бенин, Бурунди, Камерун, Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Чад, БН Ардчилсан Конго Улс, Габон, Гамби, Гана, Гвиней, Кени, Либериа, Малави, Мозамбик, Нигер, Сьерра-Леоне, Сейшелийн арлууд, Судан, Өмнөд Судан, Танзани, Того, Замби, Зимбабве.

Ази (5): Индонез, Мальдив, Филиппин, Палау, Өмнөд Солонгос.

Төв ази (9): Афганистан, Иран, Беларусь, Кипр, Казахстан, Тажикстан, Туркменистан, Узбекистан, Йемен, Армени.

Орчин үеийн ардчилсан засаглалтай улс орнуудын дийлэнх нь хууль тогтоох байгууллагаас итгэл хүлээснээр гүйцэтгэх засаглал нь хууль ёсны болж, ажиллах боломжоор хангагддаг парламентын тогтолцоо, эсвэл хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагууд нь тусдаа, гүйцэтгэх засаглал нь бүрэн эрхийнхээ хугацаанд бие даан ажилладаг Ерөнхийлөгчийн тогтолцоог хэрэгжүүлж байна. Дэлхийн цөөн улс уг хоёр тогтолцооны холимог хувилбар болох хагас Ерөнхийлөгчийн тогтолцоог хэрэгжүүлж байна.

СОНГОДОГ ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТОГТОЛЦООГ АВЧ ҮЗЭХ НЬ

Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улс орны Ерөнхийлөгч бүх ард түмнээс шууд сонгогдон, 4-6 жилийн хугацаанд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлдэг бөгөөд 4 жилийн хугацаатай сонгогдсон Ерөнхийлөгч дахин нэг удаа сонгогдох онцлогтой байна. Ганц АНУ-ын Ерөнхийлөгч бүх ард түмнээс шууд биш, сонгуулийн коллегийн сонгогддог.

Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой улсад Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн, мөн төрийн тэргүүн байна. Бүрэн эрхийнхээ хугацаанд Ерөнхийлөгч тогтвортой ажиллах боломжтой ч тодорхой нөхцөлд хууль тогтоох байгууллага импичментээр

² https://cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/l/List_of_countries_by_system_of_government.htm

Ерөнхийлөгчийг чөлөөлөх эрх зүйн боломж байгаа нь парламентын зүгээс Ерөнхийлөгчид тавих хяналтын механизм юм.

Гүйцэтгэх засаглалын тэргүүний хувьд Ерөнхийлөгч кабинетаа өөрөө томилох, чөлөөлөх бүрэн эрхтэйн дээр хууль санаачлах, томилох, санхүүгийн эрх мэдэл, гэрээ байгуулах, дайн зарлах эрх нь түүний үндсэн эрх болж баталгаажсан байдаг. Үүнд:

- *Хууль санаачлах эрх мэдэл:* хууль тогтоох эрх мэдлийн институцтэй харилцаж ажиллах энэ зохицуулалт ихэнх улсад байдаг хэдий ч улс төрийн тогтолцооноос хамааран хууль санаачлах эрхийн цар хүрээ нь харилцан адилгүй.
- *Санхүүгийн эрх:* төсөвтэй холбоотой санал хураалтад мухардал үүсэх үед оролцох боломжтой, эсвэл зарим төрлийн төсвийн зарцуулалтад хориг тавих эрхтэй.
- *Томилох эрх:* кабинетаа бүрдүүлэх, томилох эрхтэй. Зарим тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагатай хамтран томилгоо хийх зохицуулалт бий.
- *Гэрээ байгуулах эрх:* гэрээ байгуулах эрхтэй ч хууль тогтоох байгууллага соёрхон батлах зохицуулалттай.
- *Дайн зарлах эрх:* ихэнх улсад хууль тогтоох байгууллагатай зөвшилцсөний үндсэн дээр дайн зарлах эрх хэрэгжих боломжтойгоор зохицуулсан байдаг.

Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь өөрийн гэсэн давуу болон сул талтай. Судлаачид дараах давуу болон сул талыг онцолдог бөгөөд үүнд:

- *Хууль ёсны баталгаа өндөр боловч эрх мэдлийн хэт төвлөрөл үүсэх, дураар авирлах эрсдэл нэмэгддэг.* Ард түмнээс шууд, бүх нийтийн сонгуулиар сонгогддог мөн чанар нь маш өндөр түвшний хууль ёсны баталгаа олгодог. Гэхдээ Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон хувь улс төрчид эрх мэдэл төвлөрөх эрсдэл агуулах тул Ерөнхийлөгч эрх мэдлээ хэтрүүлэх, буруугаар ашиглахад дарангуйлал, авторитар дэглэм рүү амархан гулсах эрсдэлтэй байдаг ажээ.
- *Эрх мэдлийн хуваарилалт тодорхой боловч хамтын ажиллагааг сайтар зохион байгуулж, байнга чиглүүлэх шаардлага гардаг.* Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын зааг, харилцан хяналт тодорхой, ойлгомжтой байх давуу талтай гэж үздэг. Сул тал нь төрийн эрх мэдлийн институцуудын хамтын ажиллагаа сул байх эрсдэлтэй тул байнга хүчин чармайлт тавьж байх хэрэгцээ үүсэж, заримдаа улс төрийн

гацаа, хямралд оруулах нь бий. Ялангуяа улс төрийн өөр өөр нам засаглалын эдгээр салбарыг тэргүүлж буй тохиолдолд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцааг байнга удирдан зохион байгуулах шаардлагатай болдог. Жишээлбэл, Засгийн газар хөтөлбөрөө батлуулах, парламент нь хэрэгжилтийг хянах тал дээр саад, тотгор тулгарч мэднэ.

- *Тогтвортой байх боломжтой ч нөгөө талаас уян хатан биш.* Ерөнхийлөгч гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлж, сайд нараа өөрөө томилдог тул засгийн газар маш тогтвортой ажиллах нөхцөл бүрддэг. Энэ тогтолцоо нь уян хатан биш учраас томилгоо хийгдсэний дараа алдаа гарсан ч өөрчлөхөд маш хэцүү байдаг нь түүний сул тал нь ажээ.
- *Цаг үеийн зохистой хариу, шуурхай шийдвэр гарах давуу талтай ч дураар авирлах, авлига, лоббид өртөмтгий.* Ерөнхийлөгчийн тогтолцоо нь цаг үеийн нөхцөл байдалд нийцсэн шуурхай хариу арга хэмжээ авч ажиллахдаа хурдан, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдэл салангид тул хариуцах эзэн тодорхой байх давуу талтай ч хариуцлага сул байх юм бол лобби, авлигад өртөх эрсдэл нэмэгддэг гэж судлаачид тэмдэглэжээ.³

ХАГАС ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ТОГТОЛЦООГ АВЧ ҮЗЭХ НЬ

Дээрх сонгодог ерөнхийлөгчийн тогтолцоог парламентын засаглалтай хослуулсан хагас ерөнхийлөгчийн тогтоолцоо ямар байх вэ? Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоо бол “ард нийтээс сонгогдсон Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдтай хамтран гүйцэтгэх засаглалыг тэргүүлж, хууль тогтоох байгууллагаас итгэл үзүүлж ажилладаг тогтолцоо”⁴ хэмээн судлаач Роберт Элжи тодорхойлжээ.

Хагас ерөнхийлөгчийн засаглал хэмээх нэр томъёог анх судлаач М.Дюверже⁵ хэрэглэсэн бөгөөд хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын харилцан хамааралд “хагас

³ Эх сурвалж: <https://www.shivajicollege.ac.in/sPanel/uploads/econtent/6a6d4a640d926b328ac2d8d9c-c6c0c33.pdf>

⁴ Robert Elgie (2003), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, p. 13.

⁵ Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.”, *European Journal of Political Research* 8 (1980), pp. 165-87; see also Shugart and Carey, *Presidents and Assembly and Elgie, Semi-Presidentialism in Europe*.

ерөнхийлөгчийн засаглалын” шинж оршино хэмээн үзсэн байдаг. М.Дювержэгийн онолоор “хагас ерөнхийлөгчийн засаглал”⁶-ыг дараах үндсэн гурван шинж чанараар тодорхойлж болох бөгөөд үүнд:

- Ерөнхийлөгчийг бүх нийтийн сонгуулиар сонгодог байх;
- Үндсэн хуулиар олгогдсон хүчтэй эрх мэдэлтэй байх;
- Парламентаас Засгийн газарт итгэл үзүүлснээр эрх зүйт (легитимт) байдал нь бий болж, Ерөнхийлөгч болон Ерөнхий сайд гүйцэтгэх засаглал дахь эрх мэдлээ хэрэгжүүлэх тэнцвэрт харилцаа хадгалагдана. Харин парламентын зүгээс Засгийн газарт хариуцлага тооцох асуудал үүсэхэд энэхүү тэнцвэртэй байдал алдагдана.

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдтай гүйцэтгэх эрх мэдлийг хуваан хэрэгжүүлдэг. Иймээс энэ тогтолцоог амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдын эрх мэдлийг тэнцвэртэй хуваарилах шаардлагатай. Дийлэнхдээ дараах эрх мэдлийг хамтран хэрэгжүүлэх хандлага ажиглагддаг бөгөөд үүнд:

- Дотоод, гадаад бодлого;
- Тогтоол гаргах эрх мэдэл;
- Томилох эрх мэдэл (төрийн болон улс төрийн албан тушаалтан);
- Засгийн газрыг байгуулах эрх мэдэл;
- Хориг тавих эрх⁷.

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцооны хувьд шийдэх шаардлагатай өөр нэг асуудал нь Ерөнхий сайдыг хэрхэн томилох бөгөөд үүнд Ерөнхийлөгч томилох; Ерөнхийлөгч томилж, парламент батламжлах; Парламент томилж, Ерөнхийлөгч ёсчлох хувилбар байдаг байна. Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдыг томилох хувилбараар бол мөрийн хөтөлбөр ойролцоо нэгнийг сонгох, эсвэл улс төрийн зөвшилцлөөр шийдэлд хүрэх хэрэгцээ гардаг байна. Хууль тогтоох байгууллага нь Засгийн газрыг үл итгэлээр огцруулах эрхтэй учир эрх баригчдыг сонгох, эрх баригчдын санал болгосон томилгоог хийх нь түгээмэл байдаг ажээ.

⁶ Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein & Ernst Veser, Duverger’s concept: Semi-presidential government revisited, *European Journal of Political Research* 34: p. 201, 1998.

⁷ <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоог хэрэгжүүлж байгаа улс орнууд Засгийн газрыг огцруулах шалтгаан, уг шийдвэрийг гаргах институцийг янз бүрээр тодорхойлжээ. Засгийн газар ажиллаж чадахгүй болох гэсэн шалтгаанаас гадна Засгийн газар Ерөнхийлөгчид хяналт тавьж чадахгүй болон Ерөнхийлөгч нь Засгийн газартай хамтран ажиллаж чадахгүй болох зэрэг шалтгаанаар Засгийн газрыг огцруулах боломжтой бол парламент, Ерөнхийлөгч хоёр хамтарч байгуулсан Засгийн газрыг бүрэн бүрэлдэхүүнээр нь огцруулах шийдвэрийг парламент, Ерөнхийлөгч хамтран гаргах; харин Ерөнхий сайд, Ерөнхийлөгчийн хамтран байгуулсан кабинетыг огцруулах шийдвэрийг парламент дангаараа гаргадаг онцлог ажиглагдаж байна.⁸

Хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд парламентыг татан буулгах эрх Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгогдсон байдаг нь ардчиллын хямралыг нэмэгдүүлэх эрсдэлтэй гэж судлаач Элжи дүгнэсэн ч хуулиар олгосон уг эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашигласан тохиолдолд парламент нь Ерөнхийлөгчид импичмент хийх эрхтэй. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч нь өөрийн эрх мэдлээ хууль бусаар нэмэгдүүлэхийн тулд онц байдлын үе, дайны үеийг ашиглан хууль тогтоох байгууллагыг тараах, эсвэл хууль тогтоох байгууллага Ерөнхийлөгчид импичмент тооцож эхлэх үеэр хууль тогтоох байгууллагыг тараах, шинэ сонгуулийн дараа тараах зэрэг арга хэмжээ хэрэгжүүлэхийг хязгаарласан зохицуулалтууд улс орнуудын Үндсэн хуульд туссан байдаг.

Ерөнхийлөгч нь засаглалын хяналт-тэнцлийн тогтолцоонд бие даасан субъект байх уу, эсвэл хамтран оролцогч байх уу гэсэн асуултад тухайн улс орон хэрхэн хариулж байгаагаас хамааран Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх, чиг үүргийн хүрээ тодорхойлогдож, улс төрийн тогтолцоондоо эрх мэдлийн хуваарилалт болж, Үндсэн хуульд тусдаг. Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын хамгийн чухал асуудал бол гүйцэтгэх эрх мэдлийг засаглалын субъектүүдэд хэрхэн хуваарилж, Үндсэн хуульдаа яаж томъёолж тусгах тухай асуулт юм. Манай улсыг тодорхой шалгуураар судлан үзээд, парламентын засаглалтай Монгол Улсын төрийн тэргүүн Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцох бүрэн эрх хуваарилагдсан байгаа нь хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой гэж

⁸ <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

үзэх үндэслэл болж байна гэж судлаачид дүгнэжээ.⁹ Улмаар Монгол Улс бол хагас ерөнхийлөгчийн засаглал хэрэгжүүлж байгаа дэлхийн 23¹⁰ улсын нэг юм.

Хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнууд гүйцэтгэх эрх мэдлээ хэрхэн хуваарилж байгаагаар нь баримжаалан судлаачид засаглалд Ерөнхийлөгчийн оролцооны гурван загварыг гаргажээ. Эдгээр нь:

- Төлөөлүүлэх загвар (*the principal-agent model*). Ерөнхийлөгчийн зүгээс бодлого боловсруулахад хяналт тавьж, Засгийн газар нь түүний төлөөлөгчийн үүргийг гүйцэтгэн бодлогын хэрэгжилтийг хариуцна. Уг загвараар Ерөнхийлөгч санаачлан Засгийн газрыг бүрэн бүрэлдэхүүнээр нь огцруулах эрхтэй тул Ерөнхийлөгчийн авторитар тогтолцоо бий болох эрсдэл агуулдаг сул талтай. Энэ нь Ерөнхийлөгч хууль тогтоох байгууллагатай хамтран Засгийн газрыг байгуулдаг тогтолцоонд түгээмэл ажиглагддаг эрх мэдлийн хуваарилалт юм. Жишээ нь ОХУ.
- Бэлгэдлийн загвар (*the figure head model*). Бэлгэдлийн чиг үүрэг бүхий Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцохгүй, ёслолын чиг үүрэг хэрэгжүүлнэ. Гүйцэтгэх эрх мэдэл нь Ерөнхий Сайд, түүний кабинетад төвлөрнө. Жишээ нь Финлянд, Ирланд улсууд.
- Арбитр, менежерийн загвар (*the arbiter-manager model*).¹¹ Ерөнхий сайд нь гүйцэтгэх засаглалын топ менежерийн чиг үүргийг гүйцэтгэж, Засгийн газраа удирдаж ажиллана. Харин Ерөнхийлөгч нь Засгийн газрын үйл ажиллагаа, Ерөнхий сайдад буюу гүйцэтгэх эрх мэдэлд хамаарах хууль, тогтоомжид хяналт тавина. Зарим улсад Ерөнхийлөгч нь хууль тогтоох эрх мэдэлд хамааруулж болох хуульд хориг тавих эрх мэдэлтэй байгаа нь нэмэлтээр арбитрын чиг үүрэг хэрэгжүүлж байна гэж үздэг. Жишээ нь Франц Улс.

⁹ Bahro H., (1997a), Semipresidentialism in post-communist states? On the dissemination of a form of government between parliamentarism and presidentialism (Osteuropa-Recht 43: 1–18) бүтээлд Германы улс төр судлаач Horst Bahro, Ernst Veser нар тодорхой шалгуурын дагуу судлахад хуучин Зөвлөлт Холбоот Улсын бүрэлдэхүүнд багтаж байсан орнууд, мөн Монгол, Польш, Румын, Болгар, Словен, Хорват, Серби, Македон зэрэг посткоммунист орнуудын дийлэнх нь хагас ерөнхийлөгчийн засаглал гэсэн ангилалд багтаж байна гэсэн сонирхолтой ажиглалт хийжээ.

¹⁰ https://www.cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/l/List_of_countries_by_system_of_government.htm

¹¹ Эх сурвалж: <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>

Ерөнхийлөгчийн институцийн дээрх загваруудад үндэслэн, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бэлгэдлийн болон арбитр, менежерийн загварын шинжүүдийг агуулсан гэж үзэх боломжтой байна.

Загварын хувьд ийнхүү тодорхой дүгнэлтэд хүрээд, дараагийн бүлэгт Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хэрэгжүүлж байгаа чиг үүргийг дэлгэрүүлэн авч үзье.

1.2. | Ерөнхийлөгчийн институт, түүний эрх мэдэл

ЕРӨНХИЙЛӨГЧ ХЭМЭЭХ УЛС ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛ

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол Үндсэн хуулийн гучдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар төрийн тэргүүн, Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч юм.¹² Энэхүү заалтад дурдагдсан Ерөнхийлөгч, төрийн тэргүүн, ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэх гэсэн гурван нэр томъёог дэлгэрүүлж авч үзье.

Ерөнхийлөгч гэдэг нь улс төрийн албан тушаалын нэр юм.

Ерөнхийлөгч гэдэг үг нь *Preside* (“өмнө нь суух” буюу *prae*-өмнө, *sedere*- суух) гэх латин холбоо үгнээс үүсэлтэй *president* хэмээх англи үгний орчуулга бөгөөд цуглаан, уулзалтын үеэр оролцогчдын өмнө сууж, хурал удирдах хүнийг хэлж байжээ. Менежерээс ялгаатай нь зохион байгуулалтын нарийн ширийн зүйл рүү орохгүй, харин тогтсон дүрэм журам, баталсан хууль, бодлогыг баримтлан ерөнхийлөн хянах үүргийг нэрлэж байна. Улс төрийн салбарт Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч нь улс төрийн хамгийн өндөр албан тушаал, зарим улсад засгийн газрын тэргүүн юм.

Нөгөө талаас, Ерөнхийлөгчийн албан тушаалд оноосон эрх мэдлийн хүрээг тухайн улсын засаглалын хэлбэр, түүх болон соёлын хүчин зүйлсийг харгалзан үндэсний зөвшилцлөөр ард түмэн нь тодорхойлж, Үндсэн хуульдаа тусгадаг. Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх болон шүүх эрх мэдлийн институттэй хэрхэн харилцах, ямар нөлөөтэй байхаар тодорхойлогдох бөгөөд энэ нь Ерөнхийлөгчийн институцийн улс төр, засаглал дахь оролцоог тодорхойлно.

Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүрэн, эсвэл тодорхой хэмжээнд хэрэгжүүлэх боломжтой байдаг. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг дангаараа хэрэгжүүлэн Засгийн газраа тэргүүлж ажиллах бол хагас

¹² Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 3.1 дүгээр зүйл.

ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад Ерөнхийлөгч нь Ерөнхий сайдтай гүйцэтгэх эрх мэдлийг хувааж, харин бэлгэдлийн чиг үүрэгтэй Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх засаглалд оролцохгүй, зөвхөн гадаад, дотооддоо төрийн ёслолын ажиллагаанд оролцог. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь гүйцэтгэх эрх мэдэл хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ улс орноо гадаадад төлөөлөн улсын дээд цол, одонгоор шагнах зэрэг бэлгэдлийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа нь хагас ерөнхийлөгчийн тогтолцооны хэв шинжийг илэрхийлж байгаа юм.

Төрийн тэргүүн бол бэлгэдлийн утга чанартай бөгөөд улс, үндэстний тусгаар тогтнол, ард түмний эв нэгдлийн илэрхийллийг бэлгэднэ. Эрх чөлөөт Монголын ард түмэн өөрийн хүсэл зоригоор тусгаар төрийн дор нэгдэн амьдрахыг бэлгэдсэн төрийн тэргүүнтэй байх, энэхүү төрийн тэргүүний үүргийг Ерөнхийлөгч гүйцэтгэж байхаар Үндсэн хуульдаа заасан. Тийм ч учраас Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь төрийн тамгыг барьдаг. Төрийн тэргүүн нь төрийн эрх мэдэл хуваарилалтад хамааралгүй, төрийг тэргүүлэх нийтийн албан тушаал гэж үзэж болно. Тусгаар тогтносон улс орон төрийн тэргүүнтэй байх бөгөөд төрийн тэргүүнийхээ эрх, үүрэг, эрх хэмжээг Үндсэн хуулиараа тогтоодог.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүний хувьд Монголын ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэн, үндэсний ашиг сонирхлын үүднээс шаардлагатай үед нийгмийн бүлэг, хэсэг, улс төрийн хүчнүүдэд зөвшилд хүрэхэд нь дэмжлэг үзүүлж байхаар¹³ хуульд заажээ. Ерөнхийлөгч нь ард түмний эв нэгдлийг илэрхийлэгч гэдгийг дараах хүрээнд ойлгож байгаа бөгөөд үүнд:

- Нийт ард түмний дийлэнхийн дэмжлэгийг авч сонгогдсон төлөөлөгч юм. Тиймээс Ерөнхийлөгч бол бүх ард түмний хүсэл зоригийг илэрхийлэх хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдсөн сонгуульт албан тушаал мөн.
- Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшүүлэх эрхийг зөвхөн УИХ-д суудалтай нам, эвсэл эдэлдэг. Энэ нь тухайн намын улс төрийн замналыг илэрхийлэхийн зэрэгцээ УИХ-ын сонгуулиар олонхын дэмжлэг авсан тул үндэсний хэмжээнд танигдан

¹³ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль (1993.6.5), Нэгдүгээр бүлэг, 3 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг.

хүлээн зөвшөөрөгдсөн улс төрийн хүчин зэрэг шалгуурыг хангасны илэрхийлэл юм. Тиймээс УИХ-д суудалтай нам, эвсэл дотроо хүлээн зөвшөөрөгдөн нэр дэвшсэн Ерөнхийлөгч нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалтай улс төрийн зөвшилцөл, ойлголцлыг хэрэгжүүлж чадах улс төрийн орчин болж хүлээн зөвшөөрөгдөж чадна, улмаар улс төрийн зөвшилцлийг чиглүүлж чадна гэсэн утгаар ойлгож байна.

- Ерөнхийлөгчөөр сонгогдон бүрэн эрхээ хүлээн зөвшөөрүүлж хуулийн дагуу тангаргаа өргөх¹⁴ үед Ерөнхийлөгч улс төрийн намын гишүүнчлэлээс татгалзсан байх ёстой. Энэ нь аль нэг намын үзэл баримтлал, байр суурийг илүүд үзэхгүй, улс төрийн бүх оролцогчтой ижил тэнцүү харьцаж, улс төрийн эв нэгдлийг хангахаа илэрхийлж буй хэрэг юм. Нөгөө талаас, улс төрийн хямрал үүсэхэд зохицуулагч, эвлэрүүлэгч, зөвшилцөх боломжийг хангах үүргээ гүйцэтгэхийн тулд нам бус статустай байх нь талуудын итгэлцлийг олж авах суурь нөхцөл болох юм.

ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН ИНСТИТУЦ ХЭМЭЭХ ОЙЛГОЛТ

Б.Даш-Ёндон судлаачийн 1999 оны “Төрийн тэргүүн бол Ерөнхийлөгч” бүтээлд төрийн тамгыг Ерөнхийлөгч барина гэсэн заалтыг үндэс болгон төрийн тэргүүн нь байгууллага/институц биш, харин албан тушаалтан”¹⁵ гэж тайлбаралажээ. Харин ихэнх судлаач Ерөнхийлөгчийг улс төрийн тогтолцоонд тодорхой чиг үүрэгтэй оролцдог засаглалын институц гэж үзэх хандлагатай байна. Жишээлбэл, судлаач Д.Болд-Эрдэнэ “төрийн тэргүүн нь ард түмнээс сонгогдог, тэдний нийтлэг эрх ашиг, сонирхлыг илэрхийлдэг гэдэг талаасаа тодорхой албан тушаалтан мөн боловч засаглалыг хэрэгжүүлэхэд оролцоо, эрх мэдлийн хуваарилалтад гүйцэтгэж байгаа үүрэг, нөлөөллийн хувьд түүнийг засаглалын нэгэн онцгой субъект, институт гэж үзэхээс аргагүй”¹⁶ гэж дүгнэжээ. Монгол Улсын анхны Ерөнхийлөгч П.Очирбат нь Ерөнхийлөгчийн институц

¹⁴ Монгол Улсын Үндсэн Хууль (1992.1.13), Гуравдугаар бүлэг, Гучин хоёрдугаар зүйлийн 2-т Ерөнхийлөгч сонгогдсоноосоо хойш гуч хоногийн дотор “Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, ард түмнийхээ эрх чөлөө, үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн хамгаалж, Үндсэн хуулийг дээдлэн сахиж, Ерөнхийлөгчийн үүргийг шударгаар биелүүлэхээ батлан тангараглая” хэмээн Улсын Их Хуралд тангараг өргөнө.

¹⁵ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал (1999), Товхимол 1, УБ., 92 дахь тал.

¹⁶ Философи, эрх зүйн судлал, 26 дугаар боть (2011), УБ., 167 дахь тал.

гэсэн Үндсэн хуулийн нэр томъёо, ойлголт байхгүй ч Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэх гэсэн утгаар институц хэмээн хэрэглэж заншсан тухай тайлбарлажээ.¹⁷ Л.Хангай “Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бол засаглалын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл явцад хуулиар олгогдсон тодорхой эрх үүрэгтэй оролцон нөлөөлөгч засаглалын онцгой субъект, байгууллага/институц юм гэж үзэх бүрэн үндэслэл байна”¹⁸ гэж үзжээ. Мөн академич Ж.Амарсанаа “Ерөнхийлөгч бол улс төр, хууль зүйн талаасаа нэг хүн биш, төрийн бүхэл бүтэн институц юм” хэмээн онцолжээ. Хуульч Б.Чимэд “Ерөнхийлөгчийн байгууллага/институц” гэдэг үгийг хамтад нь хэр эглэж, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч засаглалын нэг өвөрмөц байгууллага/институц¹⁹ хэмээн үзэж байсан нь түүний бүтээлээс харагддаг.

Эдгээрээс дүгнэхэд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь засаглалд оролцох Үндсэн хуулиар хуваарилагдсан тодорхой эрх мэдэлтэй, улс төрийн үйл явцад тодорхой оролцоотой институц юм. Ерөнхийлөгчийн институцийн онцлог нь Ерөнхийлөгч хэмээх ганц бие хүнээр илэрхийлэгдэх ч засаглал дахь оролцооны хувьд дан ганц хувь улс төрчийн үүднээс биш институц байдлаар ажиллаж буй явдал бөгөөд энэ нь бусад орны Ерөнхийлөгчийн нийтлэг шинж болдог.

¹⁷ Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь, Онол практикийн хурал (2003), УБ., 99 дэх тал.

¹⁸ Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь, Онол практикийн хурал (2003), УБ., 101 дэх тал

¹⁹ Мөн тэнд.

1.3. | Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт ба Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл

2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүд нь Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг хумих нөлөө үзүүлсэн гэж судлаачид үздэг. Тиймээс бодитоор гарсан өөрчлөлтийг харьцуулж харуулах зорилгоор 1992 оны Үндсэн хуулийн заалтуудыг 2000 болон 2019 оны нэмэлт өөрчлөлттэй эшлэн харьцуулаад гарсан өөрчлөлтийг онцлон харуулав (Хүснэгт 2-ыг харна уу.).

Хүснэгт 2. Монгол Улсын Үндсэн Хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн тойм

| ЗААЛТ | ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХУУЧИН ЗААЛТААР (1992 он болон 2000 он) | ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТӨӨР (2019 оны 11 сарын 14 өдөр) | ТАЙЛБАР |
|----------------------------------|---|--|--|
| 22 дугаар зүйлийн 3, 4 дэх хэсэг | УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзсэнээр буюу эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч УИХ-ын даргатай зөвшилцөн санал болгосноор өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. Ийнхүү тарах шийдвэр гаргасан бол шинэ сонгогдсон гишүүдээ тангараг өргөтөл УИХ бүрэн эрхээ эдэлнэ. Үндсэн хуульд өөрөөр заагаагүй бол Монгол Улсын Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ-д өргөн мэдүүлснээс хойш дөчин тав хоногийн дотор УИХ хэлэлцэн шийдвэрлэж чадаагүй бол өөрөө тарах буюу эсхүл Монгол Улсын Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах тухай шийдвэр гаргана (2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн хуулиар 2 дахь хэсэгт нэмэлт оруулсан.). | Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн гучин есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг томилох саналыг УИХ-д анх оруулснаас хойш дөчин тав хоногийн дотор, эсхүл Үндсэн хуулийн дөчин гуравдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцруулснаас, түүнчлэн дөчин дөрөвдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Ерөнхий сайдыг огцорсонд тооцсоноос хойш гуч хоногийн дотор УИХ Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах шийдвэр гаргана. | Энэ заалтаар УИХ-тай харилцах Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг тодорхойлсон байна. Төрийн эрх мэдлийг хуваан засаглах тогтолцоонд УИХ давуу эрх үл эдлэх, улмаар парламентын засаглалтай Бүгд Найрамдах Улсын Ерөнхийлөгч эрх мэдлийн хяналт, тэнцлийг харилцаанд байх оновчтой зохицуулалт гэж үзэж байна. ҮХНӨ-өөр Ерөнхийлөгч УИХ-ыг тараах хугацааг 45-аас 30 хоног болгосон нь практикт ач холбогдолтой өөрчлөлт байх боломжтой юм. |

| ЗААЛТ | ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХУУЧИН ЗААЛТААР (1992 он болон 2000 он) | ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТӨӨР (2019 оны 11 сарын 14 өдөр) | ТАЙЛБАР |
|---|---|--|---|
| 3/ 22 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг | | 2. УИХ бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь үзэж, эсхүл мөнхүү шалтгаанаар Ерөнхийлөгч УИХ-ын даргатай зөвшилцөж санал болгосон бол УИХ-ын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүйн саналаар өөрөө тарах шийдвэр гаргаж болно. | |
| 5/ 26 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг | Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдэлнэ. | 1. Ерөнхийлөгч, УИХ-ын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдлэх бөгөөд энэхүү эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтооно. | Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх хэвээр үлдсэн нь сонгодог парламентын тогтолцоонд байдаггүй, Ерөнхийлөгчийн тогтолцооны шинжийг хэвээр хадгалсан бөгөөд чанарын өөрчлөлт гараагүй болно. |
| 8/ 30 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг | Ерөнхийлөгчөөр дөчин таван нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг дөрвөн жилийн хугацаагаар сонгоно. | Ерөнхийлөгчөөр тавин нас хүрсэн, сүүлийн таваас доошгүй жил эх орондоо байнга оршин суусан, Монгол Улсын уугуул иргэнийг зургаан жилийн хугацаагаар зөвхөн нэг удаа сонгоно. | Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн насны хязгаар болон сонгогдох хугацааг сунгасан нь улс төрийн нам, хүчнээс шууд хамааралтай байх нөлөөллийг багасгах эерэг өөрчлөлт байх боломжтой. |

| ЗААЛТ | ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХУУЧИН ЗААЛТААР (1992 он болон 2000 он) | ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТӨӨР (2019 оны 11 сарын 14 өдөр) | ТАЙЛБАР |
|--|---|---|---|
| 9/ 33 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэг | Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн хуулиар олгож болно. | Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно. | Ерөнхийлөгчид Үндсэн хуулиар олгогдсон 11 үндсэн бүрэн эрхийн хүрээ тодорхой бүрэн эрхээр өргөжиж байгаа нь судалгаанаас харагдсан. Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийг үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд хадгалах оролдлого |
| 39 дүгээр зүйл 2 | УИХ-д олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхын суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхыг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг; бусад тохиолдолд УИХ-д суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхыг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор УИХ-д оруулна. | УИХ-д олонх суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхын суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхыг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг; бусад тохиолдолд УИХ-д суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхыг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор УИХ-д оруулна. | Засгийн газар болон Парламенттай харилцах Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийн хүрээг тодорхойлжээ. Төрийн эрх мэдэл хувааж засаглах зарчмаар гүйцэтгэх засаглал буюу Ерөнхий сайдын эрх мэдлийг Ерөнхийлөгч хуваан оролцохыг тодорхойлсон заалт. Энэ нь манай улс төрийн тогтолцоог хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалын шинжтэй болгож буй зохицуулалт |
| 39 дүгээр зүйл 3 | Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. Ерөнхий сайд энэ асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлнэ. | Монгол Улсын Ерөнхий сайд Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүн, түүнд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Ерөнхийлөгчтэй зөвшилцөн УИХ-д өргөн мэдүүлнэ. Ерөнхий сайд энэ асуудлыг Ерөнхийлөгчтэй долоо хоногийн дотор зөвшилцөж чадаагүй бол УИХ-д өөрөө өргөн мэдүүлнэ. | Нэг талаас, дээрх заалтаар Ерөнхийлөгчийн гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцох боломж олгосон мэт боловч энэ заалтаар нөгөө талаас, парламентын тогтолцооны давуу талыг улам баталгаажуулсан өөрчлөлт болсон гэж үзэж байна. |

Дээрх харьцуулсан шинжилгээнээс харахад, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх²⁰ Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр хэвээр үлдэж баталгаажжээ. Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрх нь УИХ-д хуулийн төсөл өргөн мэдүүлэх, тодорхой асуудлаар улс төрийн хөтөлбөр дэвшүүлэх боломж олгож байна. Хууль санаачлах эрх нь хууль тогтоох үйл ажиллагааны эхний шат тул Ерөнхийлөгчийн уг эрх нь УИХ-ын хууль тогтоох эрхэд саад болохгүй, зөвхөн Ерөнхийлөгчийг хууль тогтоох үйл явцын нэг оролцогч болгож байна. Хэдийгээр өргөн барьсан хуулийн төсөлд өөрчлөлт оруулах, хэлэлцэн батлах эсэхийг шийдэх, батлах нь УИХ-ын бүрэн эрх боловч Ерөнхийлөгч хууль санаачлагчийн хувьд хуулийн төсөл хэлэлцэх явцад оролцож, байр сууриа илэрхийлэх боломжтой.

Иймд Ерөнхийлөгчийн хууль санаачлах эрхийн хувьд зарчмын өөрчлөлт гараагүй бол засаглалын эрх мэдлийн хуваарилалт талаас өөрчлөлт гарсан байна. Тухайлбал, ҮХНӨ-ийн заалтаар парламентын засаглалтай улсын Ерөнхийлөгчийн эрх, үүргийг оролцоо талаас нь өөрчлөх эхлэл тавигдаж, эрх мэдлийн хоорондын хяналт, тэнцлийг хангахад түүнийг гол үүрэгтэйгээр авч үзсэн өөрчлөлт харагдаж байна. Мөн Үндсэн хуулийн гучин гуравдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт орсон “Ерөнхийлөгчид тодорхой бүрэн эрхийг зөвхөн энэ зүйлд заасан хүрээнд хуулиар олгож болно” заалтаар цаашид Ерөнхийлөгчийн эрхийн тэлэлтийг багасгах хөшүүрэг болох заалт гэж үзэж байна.

²⁰ Үндсэн Хууль 26.1 “Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдлэх бөгөөд энэхүү эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтооно” (2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлт)



2

БҮЛЭГ

ЕРӨНХИЙЛӨГЧИЙН БҮРЭН ЭРХ



2.1. | Үндсэн хуулиар Ерөнхийлөгчид олгогдсон бүрэн эрх

“Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдлыг хангах ашиг сонирхлын үүднээс хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд зүй зохистой харилцан ажиллахад нь Үндсэн хууль болон бусад хуульд заасан бүрэн эрхийнхээ хүрээнд дэмжлэг нөлөө үзүүлнэ”²¹ гэж Үндсэн хуульд заасан байна. Судалгааны энэ хэсэгт Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн талаар нарийвчлан судалсан болно.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн чиг үүргээ гүйцэтгэх эрх зүйн үндэс нь түүнд хуулиар олгосон бүрэн эрх юм. “Бүрэн” гэж тодотгосон нь эдгээр эрхийг Ерөнхийлөгч бие даан хэрэгжүүлж, тухайн чиглэлд шийдвэр гаргахад давуу эрхтэй байхыг илэрхийлнэ. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд Ерөнхийлөгчийн 11 бүрэн эрхийг (Хүснэгт 3-аас үзнэ үү) заасан байх бөгөөд эдгээрт үндэслэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуульд бүрэн эрхийг дэлгэрэнгүй тусгасан байдаг.

Хүснэгт 3. Монгол Улсын Үндсэн хуулиар олгогдсон Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх

Монгол Улсын Үндсэн хууль

Гучин гуравдугаар зүйл.

1. Ерөнхийлөгч дараах үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

1. УИХ-ын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг УИХ-аар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ.
2. (хүчингүй болсонд тооцсон).

²¹ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль (1993 оны 6 дугаар сарын 5), Нэгдүгээр бүлэг, 3 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэг.

3. Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх
4. Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, УИХ-тай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах
5. Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг УИХ-тай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах
6. Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах
7. Улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах
8. Уучлал үзүүлэх
9. Монгол Улсын харьяат болох, харьяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх
10. Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх
11. Бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах
12. Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөл бий болбол УИХ-ын чуулганы чөлөөт цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх. Онц байдал, дайны байдал зарласан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг УИХ уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хүчингүй болгоно. Хэрэв УИХ шийдвэр гаргаагүй бол уул зарлиг хүчингүй болно.

Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхийн дийлэнх буюу 8 нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээнд багтаж байгаа бол үлдсэн 3 бүрэн эрх нь хууль тогтоох болон шүүх эрх мэдэлтэй харилцах харилцаанд хамааралтай байна.

Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн 11 бүрэн эрхийг эрх зүйн үндэс болгож, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуульд Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхүүдийн дэлгэрэнгүйг дөрвөн чиглэлд ангилан бүлэглэсэн байх бөгөөд үүнд:

1. Төрийн байгуулал, улс орны удирдлагын талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх;
2. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, улсыг батлан хамгаалах талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх;
3. Гадаад харилцааны талаарх Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх;
4. Ерөнхийлөгчийн бусад бүрэн эрх зэрэг болно.

2.2. | Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн шинжилгээ

БҮРЭН ЭРХ 1: Улсын Их Хурлын баталсан хууль, бусад шийдвэрт бүхэлд нь буюу зарим хэсэгт нь хориг тавих. Ерөнхийлөгчийн тавьсан хоригийг Улсын Их Хурлаар хэлэлцэж, чуулганд оролцсон нийт гишүүний гуравны хоёр нь хүлээж аваагүй бол уг хууль, шийдвэр хүчин төгөлдөр хэвээр үлдэнэ.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь УИХ-ын адилаар бүх нийтийн сонгуулиар ард түмнээс шууд сонгогддог тул хууль тогтоох үйл ажиллагаанд тодорхой хэмжээнд нөлөөтэй байж, байр сууриа илэрхийлэн оролцох эрхтэй бөгөөд уг эрх нь УИХ-аас баталсан хууль, бусад шийдвэрт хориг тавих бүрэн эрхийнх нь үндэслэл болдог. Парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн тэргүүний нийтлэгээр хэрэгжүүлдэг бүрэн эрхийн нэг нь парламентаас баталсан хуульд хориг тавих эрх байдаг. Энэ жишгээр УИХ-аас баталсан хууль, бусад шийдвэрийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч судалж үзээд бүхэлд нь, эсвэл тодорхой зүйл, заалтыг нь хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаагаа бичгээр илэрхийлэн УИХ-д албан ёсоор мэдэгдэх нь хориг тавих бүрэн эрх юм. Ерөнхийлөгчийн хоригийг УИХ-ын чуулганаар хэлэлцэж, чуулганд оролцогч гишүүдийн гуравны хоёрын саналаар хүлээж авахгүй байх боломжтой тул Ерөнхийлөгчийн хориг тавих эрх нь УИХ-ын хууль тогтоох эрх мэдэлд халдахгүй.

Судлаачдын зүгээс энэхүү хориг тавих асуудлыг “Орчин үеийн төрийн ямар нэгэн байгууллагын гаргаж байгаа актын үйлчилгээг түр буюу бүрмөсөн зогсоох” (Ж.Амарсанаа), “Ямар нэг байгууллагын шийдвэрийн үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх буюу зогсоох акт” (С.Нарангэрэл), “Хууль цаазын практикт хууль тогтоох байгууллагаас гаргасан хууль болон бусад шийдвэрийг саатуулах буюу зогсоох талаар төрийн тэргүүний эдлэх үндсэн бүрэн эрхийг илэрхийлэн дэлхий нийтээр хэрэглэж хэвшсэн Үндсэн хуульт ёсны ойлголт” (Г.Совд) хэмээн тодорхойлжээ. Улмаар Ерөнхийлөгчийн хориг бол хууль, УИХ-ын бусад шийдвэрийн хэрэгжилтийг түр буюу бүрмөсөн зогсоох зорилгоор ашиглаж болох Үндсэн хуульт ёсны нэг арга хэрэгсэл юм.

Ерөнхийлөгчийн хориг нь хууль тогтоох үйл явцтай холбоотой УИХ, Ерөнхийлөгч хэмээх хоёр институцийн харилцан хяналт, тэнцлийн харилцааг тодорхойлж байна.

Ерөнхийлөгчийн зүгээс УИХ-ын үйл ажиллагаанд оролцох хүрээ, хязгаар болж буй хориг тавих бүрэн эрх нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт талаасаа УИХ-ын хууль тогтоох бүрэн эрхийн давуу байдлыг хязгаарлан, хяналт тавих боломжийг Ерөнхийлөгчид олгох замаар тэнцлийг хангахыг зорьж буй. Ерөнхийлөгчийн хоригийг УИХ хүлээж аваагүй тохиолдолд ч Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрх нь хууль зүйн тодорхой үр дагавар үүсгэдэг тул ёс төдий зүйл биш юм.

Манай улсад үе үеийн Ерөнхийлөгчийн хоригийн ихэнх хувийг УИХ хүлээн авч байснаас харахад Ерөнхийлөгчийн хориг нь хууль тогтоох үйл явцыг сайжруулахад үр нөлөөгөө үзүүлж иржээ. 1993-2017 оны үзүүлэлтээр нийт 58 хоригийн 70 орчим хувийг УИХ хүлээн авч, 30 гаруй хувийг хүлээж аваагүй байна.

Хүснэгт 4. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нарын хоригийн тойм (1993-2021 оны 5 дугаар сар)

| № | Монгол Улсын Ерөнхийлөгч | Бүрэн эрхийн хугацаа | Бүхэлд нь тавьсан хориг | Хэсэгчлэн тавьсан хориг | Хүлээн авсан эсэх | | Хоригийг хүлээн авсан хувь |
|----|--------------------------|--|-------------------------|-------------------------|-------------------|------|----------------------------|
| | | | | | Тийм | Үгүй | |
| 1. | Пунсалмаагийн Очирбат | 1993-1997 | 2 | 5 | 3 | 4 | 42 хувь |
| 2. | Нацагийн Багабанди | 1997-2001 | 6 | 9 | 11 | 4 | 73 хувь |
| 3. | Нацагийн Багабанди | 2001-2005 | 4 | 11 | 9 | 6 | 66 хувь |
| 4. | Намбарын Энхбаяр | 2005-2009 | 3 | 6 | 7 | 2 | 78 хувь |
| 5. | Цахиагийн Элбэгдорж | 2009-2013 | 2 | 3 | 4 | 1 | 80 хувь |
| 6. | Цахиагийн Элбэгдорж | 2013-2017 | 3 | 4 | 6 | 1 | 86 хувь |
| 7. | Халтмаагийн Баттулга | 2017-2021 оны 5 дугаар сарын 1 хүртэлх хугацааг судалгаанд хамруулав | 5 | 13 | - | - | - |

Эх сурвалж: Удирдлагын Академийн судалгааны тайлан (2019), Монгол Улсын төрийн тогтолцоо дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ, Мөн president.mn, legalinfo.mn сайтын тоон мэдээллийг ашиглав.

Ерөнхийлөгч нарын хоригийн агуулга олон янз тул ямар нэг байдлаар төрөлжүүлэн ангилах боломжгүй байгааг судлаачид дурджээ. 2020 оны байдлаар УИХ хүлээж аваагүй хоригууд нь төрийн өндөр албан тушаалтны зэрэг дэв, хангамж, Засгийн газрын бүтэц, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт, шүүх эрх мэдлийн үйл ажиллагаа, улс төрийн нам, төсөв, сонгуулийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зэрэг асуудалтай холбоотой байсныг судлаач Б.Сүндэръяа дурджээ.²²

Ерөнхийлөгчийн хориг тавих бүрэн эрхтэй холбоотой эрх зүйн шийдэл шаардсан асуудал ч байна. Тухайлбал, хоригийг ямар хүрээнд тавих, хоригийг хүлээн авахгүй байх тохиолдол зэрэгт нарийвчилсан зохицуулалт байхгүй, зөвхөн УИХ-ын гишүүдийн саналын хувь хэмжээг шалгуур болгосон нь хангалтгүй гэж судлаачид дүгнэдэг.²³ Иймд Ерөнхийлөгчийн хориг тавих асуудлын хүрээг тодорхой болгох, хоригийг хүлээн аваагүй тохиолдолд парламент үндэслэлээ тодорхой заах, гишүүдийн оролцоо, хэлэлцүүлэг хэрхэн явагдахыг журмаар, эсвэл тодорхой хуулийн заалтаар зохицуулах нь хууль тогтоох эрх мэдэлд Ерөнхийлөгчийн оролцоог тодорхой болгох ач холбогдолтой юм.

БҮРЭН ЭРХ 2: 1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан бөгөөд уг өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэцийн 2000 оны 02 дугаар тогтоолоор хүчингүй болгосон. Мөн заалтыг 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан. Мөн заалтыг 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр хүчингүй болсонд тооцсон.

БҮРЭН ЭРХ 3: Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Засгийн газарт чиглэл өгөх. Энэ талаар Ерөнхийлөгч зарлиг гаргавал түүнд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурснаар хүчин төгөлдөр болно.

²² Б. Сүндэръяа (2020), Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн хоригийг хүлээн аваагүйтэй холбоотой тулгамдаж буй асуудал нийтлэл, <https://legaldata.mn/buteel/pdf?id=855>

²³ УА-ын судалгааны тайлан (2019), Монгол Улсын төрийн тогтолцоо дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: Бүрэн эрхийн шинжилгээ, 48-49 дэх тал.

Чиглэл өгөх нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд санаачилга гарган аливаа асуудлаар Засгийн газраар дамжуулан арга хэмжээ хэрэгжүүлэх, Засгийн газарт тодорхой асуудлаар зөвлөх боломжийг олгосон, гүйцэтгэх засаглалтай харилцах харилцааны үндсэн нэг хэлбэр юм. Ерөнхийлөгч зарлиг гаргаж, эсвэл зарлиг гаргахгүйгээр Засгийн газарт чиглэл өгч болно. Зарлиг гаргаж чиглэл өгсөн тохиолдолд Ерөнхий сайд гарын үсэг зурж хүчин төгөлдөр болсноор заавал биелүүлэх эрх зүйн хүчин чадалтай бодлогын баримт бичиг болно. Энэ тохиолдолд чиглэлийн дагуу тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлага буюу үүрэг үүснэ. Харин зарлиг гаргахгүйгээр чиглэл өгөх тохиолдолд Засгийн газар чиглэлд хөндөгдсөн асуудлаар үйл ажиллагаа явуулахдаа анхаарах зөвлөмжийн шинж чанартай болж, чиглэлийн мөрөөр заавал арга хэмжээ авах үүрэг үүсэхгүй.

Парламентын тогтолцоотой улсын Ерөнхийлөгч буюу төрийн тэргүүн нь Засгийн газарт чиглэл өгөх бүрэн эрх эдлэх нь онолын маргаан үүсгэдэг асуудал бөгөөд Ерөнхийлөгч Засгийн газарт чиглэл өгөх нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд оролцох, Ерөнхий сайдад нөлөөлөх суваг болж, санал зөрөлдөөнтэй асуудлаар Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайдын хооронд зөрчил үүсэх шалтгаан болох эрсдэлтэй.²⁴ М.Дювержегийн ангиллаар энэ эрх нь хагас Ерөнхийлөгчийн засаглалын нэг үзүүлэлт болж байгаа ч манайхтай ижил төстэй тогтолцоотой улс орнуудын дунд²⁵ ийм эрхийг төрийн тэргүүндээ олгосон улс алга байна.

Хүснэгт 5. Засгийн газарт чиглэл өгсөн Ерөнхийлөгч нарын зарлигийн тойм

| | П.Очирбат | Н.Багабанди | Н.Энхбаяр | Ц.Элбэгдорж | Х.Баттулга |
|---------------------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|
| Засгийн газарт чиглэл өгсөн тоо | 16 | 15 | 3 | 35 | 1 |

Эх сурвалж: Удирдлагын Академийн судалгааны тайлан (2019), Монгол Улсын төрийн тогтолцоо дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ, 52 дахь тал.

²⁴ Монгол Улсын үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлтэй холбоотой судалгаа, мэдээлэл, лавлагаа, УБ., 2017, 29 дэх тал.

²⁵ Мөн тэнд, 176-200 дахь тал.

БҮРЭН ЭРХ 4: Гадаад харилцаанд улсаа бүрэн эрхтэй төлөөлж, Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн Монгол Улсын нэрийн өмнөөс олон улсын гэрээ байгуулах.

Ерөнхийлөгч төрийн тэргүүний хувьд олон улсын тавцанд төр улсаа төлөөлөх онцгой эрхтэй бөгөөд Монгол Улсын төрийн тэргүүн нь жич зөвшөөрөл авах юм уу, бусад хуулиар тусгайлан эрх олгохгүйгээр улсаа шууд, бүрэн төлөөлөх эрхтэй цор ганц албан тушаалтан юм. Бүрэн эрхтэй төлөөлөх гэдэг нь Монгол Улсын нэрийн өмнөөс гадаад харилцаанд хууль ёсоор оролцох онцгой эрх бөгөөд олон улсын гэрээ байгуулах, мэдэгдэл гаргах, хэлэлцээр хийх зэргээр бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжтой юм. Гадаад улсад айлчлах, айлчлалын дүнгийн талаар УИХ-д мэдээлэл хийх нь уг эрхийн салшгүй хэсэг болно. Улсаа гадаад харилцаанд төлөөлөх нь дэлхий улс орнуудын төрийн тэргүүнд байдаг нийтлэг бөгөөд уламжлалт бүрэн эрх юм.

БҮРЭН ЭРХ 5: Монгол Улсаас гадаад улсад суух бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүнийг Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн томилох буюу эгүүлэн татах.

Ерөнхийлөгч УИХ-тай зөвшилцөн Монгол Улсыг гадаад оронд төлөөлөн суух Элчин сайдын яам, олон улсын байгууллагын дэргэд суух Монгол Улсын төлөөлөгчийн газар, Монгол Улсын Ерөнхий консулын газар, консулын төлөөлөгчийн газрын тэргүүнүүдийг томилох, эргүүлэн татах эрх эдэлдэг. Ерөнхийлөгчийн санал болгосон нэр дэвшигч УИХ-ын хуралдаанд оролцсон нийт гишүүний олонхын дэмжлэг авч чадаагүй тохиолдолд Ерөнхийлөгч өөр хүнийг нэр дэвшүүлнэ. УИХ-тай зөвшилцсөн бол Ерөнхийлөгч зарлиг гарган томилгоо, эсвэл эргүүлэн татах шийдвэр баталгаажна.

Энэ нь мөн л дэлхийн улс орнуудын төрийн тэргүүний эдэлдэг уламжлалт бүрэн эрх бөгөөд хэрэгжилтийн түвшинд Монгол Улсаас гадаад улсад суух элчин сайдыг нэр дэвшүүлэхгүй, эсвэл нэр дэвшигчийн тухайд улс төрийн зөвшилцөлд хүрч чадаагүй зэрэг шалтгаанаар томилохгүй удах тохиолдол гарч байсан.

БҮРЭН ЭРХ 6: Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх, эгүүлэн татах жуух бичгийг хүлээн авах.

Монгол Улсад суух гадаад улсын бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний итгэмжлэх жуух бичиг бол манай улсад өөрийн улсаа төлөөлөн суух бүрэн эрх олгогдсоныг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид мэдэгдэж буй албан айлтгал юм. Энэхүү айлтгалыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид өргөн барьснаар улсаа төлөөлөх бүрэн эрхт төлөөлөгчийн газрын тэргүүний албан ёсны үйл ажиллагаа эхэлдэг. Эргүүлэн татах жуух бичиг нь өөрийн улсаа төлөөлөн суух бүрэн эрх дуусгавар болсныг илэрхийлэх албан ёсны айлтгал юм.

Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн 4, 5, 6 дахь заалтуудад туссан Гадаад харилцаатай холбоотой Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрх бөгөөд эдгээр нь дэлхий улс орнуудын төрийн тэргүүнд байдаг нийтлэг, уламжлалт бүрэн эрх юм.

БҮРЭН ЭРХ 7: Улсын цол, цэргийн дээд цол хүртээх, одон, медалиар шагнах.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь төрийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын баатар, хөдөлмөрийн баатар, ардын зүтгэлтэн, гавьяат зүтгэлтэн цол, мөн үндэсний бөх, уяач, сур харваачдын улсын цолыг олгох ёслолыг үйлддэг. Мөн хүний амь аварсан, олон хүүхэд төрүүлж өсгөсөн, бүтээл туурвисан зэрэг олон нийт, нийгэм, бусад хүнд тустай үйл хийж, амжилт гаргасан иргэдийг төрийн дээд одон медалиар шагнаж урамшуулах эрх Ерөнхийлөгчид бий.

Монгол Улсын төрийн шагнал, цэргийн болон дипломат цол олгох, “Алдарт эх” I ба II одон, ойн медалиас бусдыг “Монгол Улсын цол хүртээх, одон, медалиар шагнах тухай” журмаар зохицуулдаг бол Алдарт эхийн одон, мөн дипломат цолыг тухайлсан хууль, цэргийн цолыг журамд үндэслэн олгодог байна. Шинжлэх ухаан, танин мэдэхүйн шинэ онцгой туурвил, анхдагч шинэ техник, технологи, урлаг, утга зохиолын шилдэг гарамгай бүтээлд хүртээдэг Монгол Улсын төрийн шагналыг олгохдоо тухайлсан дүрмийг баримтална.

Төрийн дээд цол, шагнал хүртээх бүрэн эрхээ эдлэхэд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид ямар нэг хязгаарлалт байхыг хориглоно. Монгол Улсын цол хүртсэн, одон, медалиар шагнуулсан, Ерөнхийлөгчөөс гардаж авсан тухай олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэхээр журамласан нь цол, шагнал хүртсэн эрхмүүдийг олон нийтэд таниулж, алдаршуулах зорилготой ажээ.

Хүртээсэн цол, шагнасан одон, медалийг журмын дагуу хасаж болно.

БҮРЭН ЭРХ 8: Уучлал үзүүлэх.

Гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээс ял шийтгэгдсэн этгээдэд төрийн энэрэл үзүүлж, цаашид эдлэх ялаас нь хэсэгчлэн болон бүрмөсөн чөлөөлөх, эсхүл өөр төрлийн хөнгөн ялаар сольж уучлал үзүүлэх бүрэн эрхийг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч эдэлдэг. Уучлалыг нийтэд нь үзүүлэхгүй, харин хүн нэг бүрээр төрийн энэрэл үзүүлэх шалтгаан байгаа эсэхийг судалсны үндсэн дээр зарлиг гаргаж, нэр заан уучилдаг байна. Иргэнд уучлал үзүүлэхээс татгалзах бол зарлиг гаргахгүй, хүсэлтэд нь бичгээр хариу өгнө.

Хүснэгт 6. Ерөнхийлөгч нарын уучлал үзүүлсэн зарлигийн тойм, 2019 оны байдлаар

| | П.Очирбат | Н.Багабанди | Н.Энхбаяр | Ц.Элбэгдорж | Х.Баттулга |
|---------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|
| Зарлигийн тоо | 7 | 36 | 10 | 2 | 31 |

Эх сурвалж: УА-ын судалгааны тайлан (2019), Монгол Улсын төрийн тогтолцоо дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ, Мөн president.mn, legalinfo.mn сайтын тоон мэдээллийг ашиглав.

БҮРЭН ЭРХ 9: Монгол Улсын харьяат болох, харьяатаас гарах, тус улсад орогнох эрх олгох асуудлыг шийдвэрлэх.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хууль тогтоомжид заасны дагуу дор дурдсан асуудлаар шийдвэр гаргана. Үүнд:

1. Гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүнийг Монгол Улсын харьяат болгох;
2. Монгол Улсын харьяатаас гаргах;
3. Монгол Улсын иргэний харьяаллыг сэргээн тогтоох;
4. Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь үзэл бодол, улс төрийн хийгээд шударга ёсны бусад үйл ажиллагааныхаа улмаас хавчигдан мөшгөгдсөн гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн үндэслэл бүхий хүсэлт гаргасан тохиолдолд Монгол Улсад орогнох эрх олгох асуудлыг хууль тогтоомжид заасны дагуу шийдвэрлэх зэрэг багтана.

Жишээлбэл, 2017-2018 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Монгол Улсын иргэний харьяатаас гаргах 543 иргэний хүсэлтийг, Монгол Улсын харьяат болох 3 хүний хүсэлтийг тус тус шийдвэрлэж, зарлиг гарсан талаар үйл ажиллагааныхаа тайланд дурдсан байна. Мөн тайланд бусад хүсэлтийг судалж байна гэж тэмдэглэжээ.²⁶

БҮРЭН ЭРХ 10: Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийг тэргүүлэх.

Үндэсний аюулгүй байдал гэж Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлыг хангах гадаад, дотоод таатай нөхцөл хангагдсан байхыг хэлнэ.²⁷ Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо нь УИХ, Ерөнхийлөгч, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл (ҮАБЗ), Засгийн газар, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах чиг үүрэгтэй төрийн байгууллага, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, холбогдох албан тушаалтнаас бүрдэнэ. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагууд, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагууд нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилтыг тус тусын бүрэн эрхийн хүрээнд хэрэгжүүлэх үүрэгтэй.²⁸ Мөн үндэсний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоонд тусгайлсан чиг үүрэг хариуцан байгаль орчныг хамгаалах алба,

²⁶ Үндсэн хуулийн 37.1-т “Ерөнхийлөгч УИХ-д ажлаа хариуцна” гэсэн заалтын дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нараас УИХ-д хүргүүлсэн ажлын тайланд мэдээлэл байгаа боловч тайлан нь нээлттэй биш, судалгааны зорилгоор авч ашиглах боломжгүй байсан тул Ерөнхийлөгч бүрээр мэдээлэл гаргаж чадаагүй болно.

²⁷ Үндэсний Аюулгүй Байдлын тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг.

²⁸ Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.2 дахь хэсэг.

гааль, дипломат алба, гамшгаас хамгаалах алба, мэргэжлийн хяналт, зэвсэгт хүчин, бусад цэрэг, татвар, тусгай алба, гадаадын иргэн, харьяатын асуудал эрхлэх алба, улсын бүртгэлийн алба, цагдаагийн алба багтдаг ажээ.²⁹

УИХ нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бодлогыг тодорхойлж, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг баталдаг бөгөөд ҮАБЗ нь төрийн нэгдсэн бодлого боловсруулах, түүний хэрэгжилтийг уялдуулан зохицуулах, энэхүү зохицуулалт нь хангагдаж байгаад хяналт тавих чиг үүрэгтэй Зөвлөл юм. Төрийн зөвлөлдөх байгууллага болох ҮАБЗ-д Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, УИХ-ын дарга, Ерөнхий сайд багтана. ҮАБЗ нь үндэсний аюулгүй байдал хэрхэн хангагдаж буй талаар УИХ-д жилд нэгээс доошгүй удаа мэдээлэл хийж байхаар хуульд заажээ.³⁰

Ерөнхийлөгч ҮАБЗ-ийн тэргүүний хувиар Үндсэн хууль, бусад хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах үйл ажиллагааг ерөнхий удирдлагаар хангаж, холбогдох байгууллагуудын ажилтай танилцаж, чиглэл өгч ажиллана. Энэ хүрээнд Ерөнхийлөгч үндэсний аюулгүй байдлыг хангахтай холбогдсон мэдээллийг зохих байгууллагаас гаргуулан авч, шаардлагатай асуудлыг ҮАБЗ-ийн хуралдаанд санаачлан оруулж, холбогдох байгууллага, албан тушаалтанд үүрэг, даалгавар өгч, ҮАБЗ-ийн зөвлөмжийн биелэлтэд хяналт тавих, шаардлагатай гэж үзвэл Тагнуулын байгууллагын тодорхой үйл ажиллагаатай танилцаж, мэдээлэл авна.³¹ Үүнээс үзэхэд, Ерөнхийлөгч нь ҮАБЗ-ийн тэргүүний хувьд Монгол Улсын засаглалын харилцаанд өргөн хүрээний эрхтэйгээр шууд оролцох боломжтой байна.

Дэлхийн улс орнуудын нийтлэг жишгээр ҮАБЗ нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаа багтаж явдаг бөгөөд парламентын засаглалтай дийлэнх улсад Ерөнхий сайд нь, Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад Ерөнхийлөгч нь тэргүүлэх хандлага давамгайл байна. Манайхтай ижил төстэй буюу хагас ерөнхийлөгчийн засаглалтай улсад ҮАБЗ-ийг Ерөнхийлөгч тэргүүлэх хандлага ажиглагддаг.

БҮРЭН ЭРХ 11: Бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах.

²⁹ Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 7 дугаар зүйл, 7.1.1-7.1.11 дэх заалт.

³⁰ Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 15.3 дугаар зүйлийн 15.3 дахь хэсэг.

³¹ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хуулийн 13.2 ба 13.3 дугаар зүйлийн хэсэг.

Үндсэн хуульд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Зэвсэгт хүчний Ерөнхий командлагч байна гэж тусгасан. Энэ бол ихэнх улсад байдаг төрийн тэргүүний уламжлалт бүрэн эрх юм. Энэ эрхийг хэрэгжүүлэх нөхцөл байдал Монгол Улсад үүсэж байгаагүй.

Гэхдээ Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Зэвсэгт хүчний Ерөнхий командлагчийн хувьд Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхээс гадна дараах тодорхой бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг³² бөгөөд үүнд:

- Батлан хамгаалах бодлогын үндсийг Засгийн газартай зөвшилцөн тодорхойлж УИХ-д өргөн мэдүүлэх;
- Батлан хамгаалахад зайлшгүй шаардагдах нөөцийг бүрдүүлэх, зэвсэг, техникийг шинэчлэх төсвийг шийдвэрлэх талаар Засгийн газарт чиглэл өгөх;
- Батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн талаар батлан хамгаалах асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний мэдээллийг сонсож, түүний дагуу авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний хүрээнд Засгийн газарт чиглэл өгөх;
- Цэргийн нийтлэг дүрмүүдийг батлах;
- Бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгааг хууль тогтоомжид заасны дагуу зарлах зэрэг багтана.

Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хуульд Ерөнхийлөгч нь Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгааг хууль тогтоомжид заасны дагуу зарлах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхээр заажээ.³³ “Дайчилгаа” гэж улс орны эдийн засаг, нийгмийг шаардлагатай үед дайны байдалд шилжүүлэх, зэвсэгт хүчнийг өргөтгөн зохион байгуулахын тулд дайчилгааны бэлтгэл нөөцийг бүрэлдэхүүн, дайчилгааны болон санхүүгийн нөөцийг дахин хуваарилах зорилгоор төрөөс хэрэгжүүлж байгаа цогц арга хэмжээг хэлэх³⁴ бөгөөд Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрийг хамруулах бол бүх нийтийн дайчилгаа, нутаг дэвсгэрийн зарим хэсэгт дайчилгаа явуулах, эсвэл хязгаарлагдмал зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд зарим арга хэмжээ хэрэгжүүлэхийг хэсэгчилсэн дайчилгаа гэж тодорхойлжээ.³⁵

³² Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.1-12.1.6 дахь заалт.

³³ Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хуулийн 12 дугаар зүйлийн 12.1.6 дахь заалт.

³⁴ Дайчилгааны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.14 дэх заалт.

³⁵ Дайчилгааны тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 3.1.2 дахь заалт.

Дайчилгаа зарлах шаардлага үүсэх аваас Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд зарлиг гаргаж, дайчилгааны ямар хэлбэр болох, дайчилгаа зарлахад хүргэсэн цэрэг, улс төрийн нөхцөл байдал, дайчилгаа явуулах нутаг дэвсгэр, дайчлах хүний тоо, насны хязгаар, цэргийн мэргэжлийн ангилал, дайчлах эд хөрөнгийн төрөл, тоо хэмжээ, дайчилгаа эхлэх хугацаа, явуулах дараалал, дайчилгааг зохион байгуулах журам зэргийг тодорхой тусгана.³⁶

Дашрамд дурдахад, Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Монгол Улсын зэвсэгт хүчний ерөнхий командлагчийн хувьд батлан хамгаалахын салбарт батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийн талаар асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний мэдээллийг сонсож, түүний дагуу авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээний хүрээнд Засгийн газарт чиглэл өгөх; цэргийн нийтлэг дүрмүүдийг батлах; бүх нийтийн буюу хэсэгчилсэн цэргийн дайчилгаа зарлах бүрэн эрхтэй³⁷ бөгөөд зэвсэгт хүчний салбарт Зэвсэгт хүчний Жанжин штабын дүрмийг батлах, Зэвсэгт хүчний Жанжин штабын даргыг УИХ-тай зөвшилцөн томилох, зөвлөлдсөний үндсэн дээр Зэвсэгт хүчний Жанжин штабын орлогч дарга, төрлийн цэргийн командлагчийг томилох болон чөлөөлөх; дээд офицерын албан тушаалын ангилал, цолны зэрэглэл тогтоох, цэргийн алба хаагчид цэргийн цол олгох журмыг тогтоох; зэвсэгт хүчний дайны үеийн бүтэц, зохион байгуулалтыг батлах, цэргийг байлдааны бэлэн байдлын дээд зэрэгт шилжүүлэх, байлдааны ажиллагаа эхлэх шийдвэрийг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу гаргах зэрэг бүрэн эрхтэй байна.³⁸

БҮРЭН ЭРХ 12: Үндсэн хуулийн хорин тавдугаар зүйлийн 2, 3 дахь хэсэгт заасан онцгой нөхцөл бий болбол УИХ-ын чуулганы чөлөөт цагт, хойшлуулшгүй тохиолдолд улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь онц болон дайны байдал зарлах, түүнчлэн цэрэг хөдөлгөх захирамж өгөх. Онц байдал, дайны байдал зарласан Ерөнхийлөгчийн зарлигийг УИХ уул зарлиг гарснаас хойш долоо хоногийн дотор хэлэлцэж батлах буюу хүчингүй болгоно. Хэрэв УИХ шийдвэр гаргаагүй бол уул зарлиг хүчингүй болно.

³⁶ Дайчилгааны тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн 6.1.-6.5 дахь хэсэг.

³⁷ Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хуулийн 12.1 дүгээр зүйл.

³⁸ Зэвсэгт хүчний тухай хуулийн 11.1 дүгээр зүйл.

Монгол Улсын нийт нутаг дэвсгэрт буюу зарим хэсэгт нь оршин суугаа хүн амын амь нас, эрүүл мэнд, аж амьдрал, нийтийн аюулгүй байдалд шууд аюул учруулсан буюу учруулахуйц гамшиг, гамшгийн онцгой нөхцөл байдал тохиолдсон, эсвэл Үндсэн хуулийн дэг журам, нийгмийн хууль ёсны тогтолцоо оршин тогтноход заналхийлсэн аливаа байгууллага, бүлэг хүний зохион байгуулалт бүхий хүч хэрэглэсэн хууль бус үйл ажиллагааны улмаас үүссэн нийтийн эмх замбараагүй байдлыг төрийн байгууллага эрх хэмжээнийхээ дотор ердийн арга хэрэгслээр тохинуулах боломжгүй болсон үед онц байдал зарлахаар хуульд заасан байдаг.³⁹

Онц байдал зарлахдаа Үндсэн хууль болон Онц байдлын тухай хуулийн хэм хэмжээг чанд баримталж зарлиг гаргана. Онц байдал зарлахыг шаардсан онцгой нөхцөл УИХ-ын ээлжит болон ээлжит бус чуулган чуулж байх үед бий болсон бол УИХ онц байдал зарлах тухай асуудлыг Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газар, эсхүл УИХ-ын гишүүдийн дөрөвний нэгээс доошгүйн санаачилгаар хэлэлцэж шийдвэрлэнэ.⁴⁰ Харин уг онцгой нөхцөл нь УИХ-ын чуулганы чөлөө цагт бий болсон бөгөөд үйл явцын өрнөл нь хойшлуулшгүй хариу арга хэмжээ авахыг шаардаж буй тохиолдолд ҮАБЗ-ийн зөвлөмжөөр Монгол Улсын Ерөнхийлөгч онц байдал зарлах тухай зарлиг гаргахаар хуульд заажээ.⁴¹ Ерөнхийлөгч онц байдал зарласан бол УИХ долоо хоногийн дотор хэлэлцээд, батлах, эсвэл хүчингүй болгоно.⁴²

Монгол Улс онц байдал зарлаж байсан. 2008 оны 6 дугаар 29-нд болсон УИХ-ын ээлжит сонгуулийн үр дүнг эсэргүүцсэн иргэдийн жагсаал бүх нийтийг хамарсан үймээн самуун болж хувирахад тухайн үеийн Ерөнхийлөгч Н.Энхбаяр уг бүрэн эрхийнхээ дагуу Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэрт 2008 оны 7 дугаар 1-ний 24 цагаас эхлэн 4 хоногийн хугацаанд онц байдал зарлах тухай зарлиг гаргасан. Монголын ардчиллын түүхэнд “7 сарын 1” хэмээх нэрээр энэ хар өдөр тэмдэглэгдэн үлдсэн билээ.

³⁹ Онц байдлын тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1; 4.2 дахь хэсэг.

⁴⁰ Онц байдлын тухай хуулийн 5.1 дүгээр зүйл.

⁴¹ Онц байдлын тухай хуулийн 5.3 дугаар зүйл.

⁴² Онц байдлын тухай хуулийн 5.4 дүгээр зүйл.



3

БҮЛЭГ

СОНГУУЛИЙН МӨРИЙН ХӨТӨЛБӨР



3.1. | Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн тухай ойлголт

Мөрийн хөтөлбөр гэж бидний нэрлэдэг баримт бичиг бол улс төрийн шинжлэх ухаанд Манифест/Манифесто буюу тунхаг бичиг гэж бас орчуулж болох, үзэл баримтлалаа олон нийтэд зарлан мэдэгдэх зорилгоор үзэл санаагаараа нэгдсэн бүлэг хүмүүсийн хэвлэн гаргадаг баримт бичиг юм. Сонгодог утгаараа үзэл баримтлал, байр суурийг илэрхийлдэг бөгөөд заавал сонгуулийн зориулалттай байх албагүй.

Уран зохиол, философийн салбарт алдартай тунхаг олон байдаг бөгөөд энэхүү хэлбэрийг баримт бичиг болгож олонд таниулсан нь улс төрийн салбар юм. Хамгийн алдартай улс төрийн тунхаг бичиг 1848 онд Карл Маркс, Фридрих Энгельс нарын бичсэн Коммунист тунхаг бичиг, 1962 онд Ардчилалд суралцагчдын нийгэмлэгээс гаргасан Порт Хьюроны мэдэгдэл юм. Тунхаг бичиг нь нэг хүний байр суурийг бус, харин тодорхой бүлгийн нийтлэг үзэл бодол, үзэл суртал, зорилгыг тунхагладаг онцлогтой.

Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр нь сонгогдсон тохиолдолд хэрэгжүүлэхээр амлаж буй бодлого, хөтөлбөрийг тусгасан байдаг. Английн Ерөнхий сайд асан Роберт Пеел 1835 онд ард иргэддээ хандсан илтгэлийг Манифесто гэж нэрлэснээр уг баримт бичгийн өнөөгийн утга санаа биежсэн гэж үздэг. Намын платформ (*Party Platform*), сонгуулийн тунхаг (*election manifesto*), сонгуулийн өмнөх хөтөлбөр/платформ (предвыборная программа/платформа) гэж нэрлэх сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр бол нэр дэвшигчийн зүгээс сонгогчидтой байгуулж буй “Сонгуулийн гэрээ” гэж ойлгож болно.

Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг нэр дэвшигчээ төлөөлөн улс төрийн нам боловсруудаг бөгөөд энэ баримт бичигт намын байр суурь, үзэл баримтлал тусаж, энэ үзэл баримтлалаар өнөөгийн нийгмийн тулгамдсан асуудлуудыг хэрхэн шийдэх бодлого, төлөвлөгөөгөө танилцуулна гэж сонгогчид хүлээдэг. Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар ч мөрийн хөтөлбөр нь нэр дэвшигчийн намын үзэл баримтлалд нийцсэн бодлого санал болгосон, уг нэр дэвшигч сонгогдвол түүний хэрэгжүүлэх бодлогыг танилцуулж байна гэж ойлгоно. Сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр бол нэр дэвшигчийн амлаж буй үйл ажиллагааны хөтөлбөр бөгөөд уг амлалтыг хэрэгжүүлэх итгэлээр сонгогчид түүнд саналаа өгөх тул сонгогдсон тохиолдолд хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий гэрээ гэж ойлгоно.

3.2. | Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тавигдах шаардлага

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуульд нэр дэвшигч нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд үзэл баримтлалаа тодорхойлсон сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртэй байна⁴³ гэж заажээ. Мөн Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөрт оруулахыг хориглосон долоон зүйлийг тодорхой нэрлэн жагсаасан байна.⁴⁴ Хэрэв нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөр нь дээрх хоёр заалтыг зөрчсөн байх юм бол уг мөрийн хөтөлбөрийг сонгуульд ашиглах боломжгүй болох юм. Тайлангийн уг бүлэгт эдгээрийг илүү нарийвчлан авч үзэхийг зорив.

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд байх шаардлага. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг боловсруулахдаа Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль, эдгээрт нийцүүлсэн Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хэрэгжилттэй холбоотой хуулиудад нийцүүлэх буюу эдгээр хуулиар Ерөнхийлөгчид олгогдсон бүрэн эрхийг мөрийн хөтөлбөрт агуулагдах бодлого, үйл ажиллагааны хүрээ, чиглэлийн эрх зүйн суурь болгож нийцүүлэх шаардлагатай.

Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төсвийн хуулийн зарчимд нийцсэн байх шаардлага. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөрт орсон зорилт, арга хэмжээ нь (i) хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн урт, дунд хугацааны баримт бичигт нийцсэн байх; (ii) санхүүгийн тодорхой эх үүсвэр шаардсан арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлын дүн нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн тусгай шаардлагад нийцсэн байх ёстой.⁴⁵ Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч нь сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрөө үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон УИХ-аас

⁴³ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 33.1 дүгээр хэсэг.

⁴⁴ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 33.2 дугаар хэсэг.

⁴⁵ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 33.4 дүгээр хэсэг.

баталсан хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичигт нийцүүлэн боловсруулах⁴⁶ шаардлага багтжээ.

Иймд Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөр нь Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг болох “Алсын хараа 2050”, түүнийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн дараах зорилтот долоон хөтөлбөрөөс зөрж болохгүй бөгөөд үүнд:

1. Хүний хөгжлийн зорилтот хөтөлбөр;
2. Нийгмийн хөгжлийн зорилтот хөтөлбөр;
3. Эдийн засгийн болон дэд бүтцийн хөгжлийн зорилтот хөтөлбөр;
4. Байгаль орчны зорилтот хөтөлбөр;
5. Засаглалын зорилтот хөтөлбөр;
6. Бүсийн хөгжлийн зорилтот хөтөлбөр;
7. Үндэсний өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх зорилтот хөтөлбөр болно.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар нэр дэвшигчийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт санхүүгийн тодорхой эх үүсвэр шаардсан арга хэмжээ багтсан бол түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлын дүн нь уг хуулийн төсвийн тусгай шаардлагад нийцсэн байх шаардлага тавигддаг.⁴⁷

Нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөрт хяналт тавих байгууллага нь Үндэсний Аудитын газар юм. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч нь сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрөө төрийн аудитын дээд байгууллагад санал авах өдрөөс 37-оос доошгүй хоногийн өмнө хүргүүлж, дүгнэлт гаргуулах бөгөөд уг дүгнэлтээр ямар нэг зөрчил илрээгүй бол мөрийн хөтөлбөрийг олон нийтэд зарлан, сурталчлах боломжтой болно. Хэрэв зөрчил илэрвэл зөрчлийг арилгах нөхцөлтэйгөөр мөрийн хөтөлбөрийг буцаах бөгөөд заасан хугацаанд багтаан дахин ирүүлэх боломжтой. Уг хугацааг хоцроосон мөрийн хөтөлбөрт төрийн аудитын дээд байгууллага дүгнэлт гаргахгүй.⁴⁸

⁴⁶ Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийн 5.3 дугаар хэсэг.

⁴⁷ Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль.

⁴⁸ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 33.5 дугаар зүйл.

3.3. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тусгахыг хориглосон зүйлс

Нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөр нь улс орны хөгжлийн болон төсвийн бодлогын чиглэлд нийцсэн байх шаардлагын хажуугаар сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тусгахыг хориглосон долоон зүйлийг тусгайлан жагсаажээ.⁴⁹ Үүнд:

33.2.1. Мөнгө, эд хөрөнгө, эд хөрөнгөтэй холбоотой эрх олгох

Нэр дэвшигч нь мөрийн хөтөлбөртөө нийгмийн бүлэг, тодорхой этгээдэд мөнгө амлах ёсгүй бөгөөд учир нь ийм амлалт нь сонгогчдын саналыг худалдаж авах оролдлого гэж харагдахаас гадна төсвийн болон хөгжлийн бодлоготой нийцэхгүй байх зэрэг асуудал үүсгэх юм. Улс төрчдийн ийм хэлбэрийн амлалт нь шууд мөнгө амлахгүй ч хүүхдийн мөнгө, ахмадын тэтгэврийн мөнгө, одонтой ээжийн мөнгө, өрх толгойлсон хүмүүст тэтгэмж олгох хөтөлбөр, арга хэмжээ амлах хэлбэртэй байж болох ч мөн чанараараа мөнгө олгох, тараах утга агуулгатай байна.

Эд хөрөнгө, түүнтэй холбоотой эрх олгох гэдэгт нийгмийн тодорхой бүлэг, этгээд, мөн орон нутагт эд хөрөнгө, үл хөдлөх хөрөнгөтэй холбоотой амлалт өгөхийг хэлнэ. Жишээлбэл, иргэдэд орон сууц өмчлүүлэх, тодорхой орон нутагт дэд бүтэц байгуулах, газар тариалангийн зэрэг зориулалтаар газар эзэмших, тодорхой хэмжээний зах зээлийн үнэлгээтэй аливаа эд юмсыг олгох, татвараас чөлөөлөх, үнэ төлбөргүй олгох гэх мэт амлалтыг сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тусгаж болохгүй. Иргэний хуулийн 84.1, 84.2 дахь хэсэгт зааснаар, аливаа этгээдийн эзэмшилд байгаа эд юмс буюу хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө, түүнийг өмчлөх, эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах

⁴⁹ Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 33.2.1-33.2.7 дугаар зүйл.

эрхийг олгох талаар нэр дэвшигч мөрийн хөтөлбөртөө тусгах боломжгүй гэж ойлгох нь зүйтэй.

Мөн сонгогчдод бэлэг, гарын бэлэг өгөх, бай шагналтай уралдаан зохиох, дурсгалын бэлэг, ой тохиолдуулсан бэлэг өгөх зэрэг нь үүнд мөн адил хамаарна.

33.2.2. уул уурхай, газрын тос, эрдэс баялгийн болон бусад салбарын орлого, түүнчлэн улс, орон нутгийн төсвөөс иргэдэд аливаа хишиг, хувь, тэдгээртэй адилтгах бусад зүйл хүртээх

33.2.7. улсын болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгийг иргэдэд тараан олгох, шууд зарцуулахтай холбогдсон асуудал

Сонгуульд нэр дэвшигч нь “Эх орны хишиг”, Таван толгойн ноогдол ашиг иргэдэд тараах, НӨАТ-ын буцаан олголтыг нэмэгдүүлэх гэх мэтийн бүх нийтэд хишиг, хувьцаа, ноогдол ашиг олгох, амлахыг хориглосон. Стратегийн ач холбогдолтой уул уурхайн төсөл, хөтөлбөрийн орлогын зарцуулалтыг нийт ард түмний эрх ашгийн үүднээс УИХ төсвийн бодлогоор дамжуулан захиран зарцуулж, эдийн засгийн эргэлтэд оруулах ёстой. Хэн нэгэн нэр дэвшигч, улс төрийн нам бүх ард түмний өмч хөрөнгийг сонгуулийн зорилгоор ашиглах ёсгүй.

Хишиг хувь тараах асуудлыг УИХ-аар нээлттэй хэлэлцэж, тодорхой бодлогын хүрээнд эсвэл иргэдийн нийтийн саналаар зохистой зарцуулах нь хариуцлагатай улс төр болно. Ерөнхийлөгчид нэр дэвшиж буй улс төрч ямар нэг бодлогын шийдвэр гаргах эрх мэдэлгүй, төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхгүй хэр нь бүх нийтийн уг хөрөнгийг урьдаас хуваарилан тараах тухай амлах, нийтийн хөрөнгийг дур мэдэн зарцуулах санаархлаар өөрийн улс төрийн зорилгод ашиглах нь нэн зохисгүйн дээр сонгуулийн эрх зүйн орчныг зөрчиж буй хэрэг болно.

Ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон ч Ерөнхийлөгчид нийтийн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрх мэдэл байхгүй тул уг амлалт нь хэрэгжих боломжгүйн дээр уг эрх мэдлийг эзэмшигч УИХ-тай зөрчил үүсэх шалтгаан болно.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжид зааснаар УИХ болон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бүрэн эрхийн хүрээнд багтсан төсөв захиран зарцуулах, төсвийн төлөвлөлттэй холбоотой эрхийн харилцаанд оролцох боломжгүй.

Ийм зүйл амлаж байгаагийн цаад шалтгаан нь сонгогчийн саналыг худалдаж авах явдал юм.

33.2.3. зээлийн болон бусад өр төлбөрийг хүчингүйд тооцох, хөрвүүлэх

Банкны зээл, түүний хүүг бууруулах, тэглэх зэрэг асуудал Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэлд багтахгүй. Иргэний эрх зүйн асуудал болох гэрээний үүргийн улмаас банк, хувь хүн гэсэн этгээдийн хооронд үүссэн зээл, өр, мөнгөн төлбөрийн харилцааг хөндлөнгийн этгээд, улс төрийн, эсвэл бодлогын арга хэрэгслээр зохицуулах боломжгүй. Мөн тухайн мөнгөн төлбөрийн харилцааг хүчингүй болгох талаар ч бодлогын шийдвэр гаргах байдлаар оролцох боломжгүй. Хүчээр бодлого батлан зээл, өрийг тэглэж, төлбөрийг хүчингүй болголоо гэхэд банкны салбарыг хохироож, дараа дараагийн зээлийн эх үүсвэргүй болох, зээлийн хүү нэмэгдэх, хадгаламжийн хүү буурах, эсвэл төсвийн эх үүсвэрээр өр, зээлийг дарж төсвөөс санхүүжүүлэхээр төлөвлөж байсан хөрөнгө оруулалт, цалин нэмэгдэл, бүтээн байгуулалтын ажил саарч зогсох зэрэг сөрөг үр дагавар үүснэ.

33.2.4. иргэдэд үнэ төлбөргүй, эсхүл хямдралтай үнээр үйлчилгээ үзүүлэх

Үнэ төлбөргүй, эсвэл хямралтай үнээр сонгогчдод үйлчилгээ хүргэж байгаагийн бодит шалтгаан нь санал худалдаж авах явдал тул хуулиар хориглосон байна.

33.2.5. ажлын байранд зуучлах, ажилд оруулах

Ажилгүй иргэдэд ажлын байр амлах, нийт сонгогч, тодорхой бүлэгт ажлын байр санал болгох, амлах нь хөдөлмөрийн зах зээл дэх тэнцвэрийг алдагдуулах эрсдэлтэй. Цаашилбал энэ асуудал Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамаарахгүй юм. Ер нь Хөдөлмөрийн тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжид зааснаар ажил олгогч, ажилтан хоорондын харилцааг хүчээр зохион байгуулах үндэслэлгүй болно.

33.2.6. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамааралгүй асуудал

Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд хамааралгүй асуудлаар сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт ямар нэг зүйл амлахгүй байхыг уг заалт давтан сануулж байна. Үндсэн хуулийн 33 дугаар зүйлд заасан Ерөнхийлөгчийн 11 бүрэн эрхийн хүрээнд хамаарах асуудлаас халихгүйгээр мөрийн хөтөлбөрөө боловсруулахыг шаардсан зохицуулалт гэж ойлгож болно. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуульд нэр дэвшигч нь тухайн албан тушаалд сонгогдож, төрийн тэргүүн болбол түүнд хуулиар олгогдоогүй бүрэн эрхийн хүрээний асуудал руу орохоос сэргийлэх үүднээс сонгуулийн мөрийн хөтөлбөртөө ийм асуудал тусгахгүй байхыг хатуу сануулжээ. Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхэд багтаагүй зүйлийг Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч нь сонгогчидтой байгуулж буй нийгмийн гэрээ болох мөрийн хөтөлбөртөө амлах нь сонгогчийг хуурч мэхлэхээс авхуулаад хуульд захирагдах ёсыг зөрчих хүртэл асуудал дагуулна.

Эдгээр заалтад үндэслэн Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн мөрийн хөтөлбөрт тусгах агуулгын хүрээ, мөн үл амлах хязгаарлалтуудыг тодорхойлж өгсөн байна. Түүнчлэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хуулийн 43.4.3-т сонгуулийн сурталчилгааны явцад сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт тусгагдаагүй аливаа зорилт, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх талаар амлалт авах, ийм агуулга бүхий аливаа үйлдлийг сонгуулийн сурталчилгаанд ашиглахыг хориглосон болно.

ДҮГНЭЛТ

Уг судалгаа нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн албан тушаал, түүний бүрэн эрхийн хүрээ, төрийн тогтолцоонд эзлэх байр суурийг засаглалын хуваарилалт болон төрийн байгууламжийн хэлбэрийг тодорхойлох онол, арга зүйд тулгуурлан авч үзлээ. Судалгааны үр дүнгээс харахад засаглалын эрх мэдлийн хувьд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхээс гүйцэтгэх засаглал руу чиглэсэн нь түлхүү байна. Мөн Ерөнхийлөгч нь Үндсэн хуульд заасан үндсэн бүрэн эрхээс гадна Үндэсний аюулгүй байдал (ҮАБ)-ын тухай хуулиар олгогдсон ҮАБ-ын зөвлөлийн тэргүүний хувьд тодорхой бүрэн эрх нь тэлж, өргөжсөн байдал харагдаж байна. Улмаар засаглалын тогтолцоонд “ахиухан эрх мэдэлтэй ерөнхийлөгч” буюу “хагас Ерөнхийлөгч”-ийн засаглалд нийцэхүйц онол, практикийн үндэслэл байгааг судлаачдын зүгээс дэвшүүллээ.

2019 оны ҮХНӨ-өөс үзэхэд Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг Парламентын засаглал дахь төрийн тэргүүн талаас нь авч үзсэн эерэг хандлага ажиглагдаж байна. Үндсэн хуульд Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрхээс засгийн газартай харилцах нэг эрх хүчингүй болсноор нийт 11 үндсэн бүрэн эрхийн хүрээнд тодорхой бүрэн эрхийг хязгаарласан өөрчлөлтүүд гарчээ. Гэхдээ Үндсэн хуульд заасан Ерөнхийлөгчийн үндсэн бүрэн эрх нь тооны хувьд цөөн, хязгаартай мэт боловч агуулгын хувьд өргөн хүрээгээр ерөнхийлсөн заалтууд учир Монгол Улсын төрийн эрх барих дээд байгууллагаас гарах бүх шийдвэрт Ерөнхийлөгч шууд болон шууд бусаар харилцах эрх нээлттэй байна. Энэ үндэслэлээр Ерөнхийлөгчийн төрийн тогтолцоонд эзлэх байр суурь нь нэлээд өргөн хүрээний оролцоотой, Монгол Улсын эрх ашгийн төлөө ажиллаж чадвал улс төрийн хүчнүүдийн эв нэгдэл, зөвшилцөл, уялдаа холбоотой төрийн бодлогын хэрэгжилтийг хангахад нөлөө бүхий засаглалын институт гэсэн дүгнэлтэд хүрч байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч бүрэн эрхийнхээ хүрээнд юу хийх чадамжтай институт гэдэг нь түүний дэвшүүлсэн мөрийн хөтөлбөрөөс тодорхой харагдана. ҮХНӨ-тэй уялдуулан 2020 оны 12 дугаар сарын 24-нд “Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай” хуулийн шинэчилсэн найруулгыг баталсан бөгөөд уг хуулиар Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигчийн сонгогдох эрх болоод мөрийн хөтөлбөртэй холбоотой тодорхой өөрчлөлтийг тусгасан. Үүний дагуу сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр нь Ерөнхийлөгчийн бүрэн эрхийн хүрээнд байх, Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төсвийн хуулийн зарчимд нийцсэн байх

шаардлагууд тавигдаж байгаа тул дэвшүүлсэн мөрийн хөтөлбөрийн амлалт бүр нь үндэслэл тооцоотой, бодлогын уялдаа холбоотой байж, улс төрийн популист амлалтаас сэргийлэх алхам болно гэж үзэж байна.

Түүнчлэн мөрийн хөтөлбөрт амлаж үл болох хориглосон заалтууд тусгасан нь аливаа нэр дэвшигчийн сонгогчдыг татах далд арга замыг хааж, манай сонгуулийн практикт гардаг хууль бус үйлдлүүдийг хязгаарлах оролдлого хийсэн эерэг өөрчлөлтүүд гарчээ.

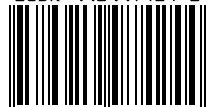
Төгсгөлд нь тоймлон дүгнэхэд, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийг Парламентын засаглалыг бэхжүүлэх зорилгоор төрийн тэргүүний статус талаас нь хууль, эрх зүйн шинэчлэл хийх, Үндсэн хуульд заасан бүрэн эрхийг өргөжүүлэхгүйгээр төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг хангахад зуучлагч, хяналт тэнцлийг тэнцвэржүүлэх чиг үүрэгтэй байхаар авч үзэх нь зүйтэй юм. Энэ үүднээс Монгол Улсын төрийн байгууллын онцлог болох сонгодог парламентын засаглалд Ерөнхийлөгч нь бүх ард түмнийг төлөөлөх мандатын эрхийг өөрчлөх үндэслэл байгааг дурдаж байна.

АШИГЛАСАН НОМ, ЭХ СУРВАЛЖУУД

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992.
2. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль, 1993.
3. Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, 2020.
4. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хууль, 2020.
5. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 2010.
 - а. Үндэсний Аюулгүй Байдлын тухай хууль, 2001.
6. Монгол Улсын Батлан хамгаалах тухай хууль, 2016.
7. Онц байдлын тухай хууль, 1998.
8. Дайчилгааны тухай хууль, 1998.
9. Зэвсэгт хүчний тухай хууль, 2016.
10. Удирдлагын Академийн судалгааны тайлан, Монгол Улсын төрийн тогтолцоон дахь Ерөнхийлөгчийн байр суурь: бүрэн эрхийн шинжилгээ, 2019.
11. Хууль зүйн хүрээлэнгийн судалгааны тайлан, Монгол Улсын Үнсэн хууль дахь Ерөнхийлөгчийн институтийн зарим томъёо, 2019.
12. Л.Лүндээжанцан, Ч.Энхбаатар, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй, УБ, 2000.
13. Монгол улсын үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын асуудал, 1999, Товхимол 1.
14. Монгол Улсын Үндсэн хууль. 26 дугаар зүйлийн 1 дэх заалт. “Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газар хууль санаачлах эрх эдлэх бөгөөд энэхүү эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтооно” (2019.11.14 нэмэлт өөрчлөлт)
15. Ерөнхийлөгчийн институтийг боловсронгуй болгох нь. Онол практикийн хурал. 2003
16. Н.Лүндэндорж. “Төр эрх зүйн сэгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага”. 2002
17. Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8 (1980), pp, 165-87; see also Shugart and Carey, *Presidents and Assembly and Elgie, Semi-Presidentialism in Europe*.
18. Linz Juan J., 1994, Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In *The failure of presidential democracy: Comparative perspective*, edited by Juan J. Linz and Arturo Velenzuela, 3-87. Baltimore: John Hopkins University Press.

19. Robert Elgie (2003), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford.
20. Riggs FW., 'Presidentialism vs Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy' (1997) 18.3 *International Political Science Review* 253
21. Blondel, J, *The Presidential Republic* (Palgrave-MacMillan 2015)
22. <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>
23. <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>
24. https://www.cs.mcgill.ca/~rwest/wikispeedia/wpcd/wp/l/List_of_countries_by_system_of_government.htm
25. <https://www.legalinfo.mn/law/details/338> Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль (1993), УБ.
26. <https://www.constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2017/05/Semi-Presidential-Government-in-the-Post-Authoritarian-Context.pdf>
27. https://dept.sophia.ac.jp/g/gs/wp-content/uploads/2020/08/Masako_Shimizu.pdf
28. <https://old.civil.ge/eng/article.php?id=30474&search=>
29. <https://www.president.am/en/constitution-2015/>
30. <https://www.waseda.jp/foiaw/icl/assets/uploads/2014/05/A04408055-00-034020159.pdf>
31. https://nipponkaigi.net/wiki/President_of_Belarus

ISBN 991997424-2



9 789919 974244