



SHIHUTUG

Volume 32, Issue 1, March 2025

- Догсомын Бодоо ба Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хууль Ц.Батбаяр
- Улсын эрх ба Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн зарим асуудал Д.Лүндээжанцан
- Chapters from the medieval legal api/cultural history of poland and Hungary-regarding the EU's new, revised honey directive Marian Malecki, Orsolya Falus
- Сүм хийдийн санхүүжилтээс иргэний нийгмийн санхүүжилтэд авах санаа О.Машбат
- Хувийн эрх зүйг харьцуулан судлах арга зүйн төлөвлөлт ба судалгааны дүрмүүд Г.Амаржаргалан
- Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан шинжилгээ: гол зохицуулалтууд, цаашдын чиг хандлага М.Хатанзориг
- Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал ба үндсэн хуульт байгууллын аюулгүй байдал /Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг шинэчлэх шаардлагын тухайд/ Н.Жалбажав
- Үндсэн эрхийг тодорхойлоход үндэсний өвөрмөц байдлын нөлөөлөл Б.Нармандах
- Үндсэн хуульт ёс ба үндсэн хуулийн тулгамдсан асуудлыг харьцуулсан эрх зүйн хүрээнд авч үзэх нь В.Удвал
- Хуулийн хэлэнд хэлний зарим нэгжүүдийг зэрэгцүүлэн судлах нь Л.Нарангэрэл
- Органик хуулиудын үүрэг, цаашдын хэрэгцээ шаардлага Б.Мөнх-Эрдэнэ
- Парламентийн шинэтгэл буюу ардчилсан парламентийг төлөвшүүлэх нь Л.Өлзийсайхан
- Төрөөс нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн газрыг чөлөөлөхөд олгох нөхөх олговор Ү.Амарбат
- Монгол Улсын төрийн санхүүгийн хяналт, шалгалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчин: харьцуулсан судалгаа дүн шинжилгээ Г.Янжинсүрэн



March 2025, Issue 02, Series 32

CONTENT

<i>Dogsomyn Bodoo and the First Constitution of Mongolia</i>	<i>Batbayar Ts</i>	15-26
<i>State law and some issues of the development of the Constitutional law of Mongolia</i>	<i>Lundeejantsan D</i>	27-35
<i>Chapters from the medieval legal api/cultural history of poland and Hungary-regarding the EU's new, revised honey directive</i>	<i>Marian Malecki, Orsolya Falus</i>	36-51
<i>The idea of transferring funding from church to civil society</i>	<i>Mashbat O</i>	52-64
<i>The methodological planning and research rules in comparative law</i>	<i>Amarjargalan G</i>	65-74
<i>A comparative analysis of legal regulations on the protection of personal data: main regulations, future trends</i>	<i>Khatanzorig M</i>	75-86
<i>The concept of national security and the security of constitutional institutions /On the need to update the concept of national security/</i>	<i>Jalbajav N</i>	87-99
<i>The influence of national identity on the definition of fundamental rights</i>	<i>Narmandakh B</i>	100-109
<i>Considering the urgent issues of constitutionality and constitutional law in the context of comparative law</i>	<i>Udval V</i>	110-123
<i>A parallel study of some linguistic units in the language of law</i>	<i>Narangerel L</i>	124-131
<i>The role and future importance of organic laws</i>	<i>Munkh-Erdene B</i>	132-139
<i>Parliamentary Reform or the Consolidation of a Democratic Parliament</i>	<i>Ulziisaikhan L</i>	140-164
<i>Research on the state of compensation for releasing private land based on social necessity</i>	<i>Amarbat U</i>	165-179
<i>Inspection system and environment of public finance control in Mongolia: Comparative study and analysis</i>	<i>Yanjinsuren G</i>	180-201

РЕДАКЦЫН ЗӨВЛӨЛ

Ерөнхий Редактор

Проф. Данзангийн Лүндээжсанцан

*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D),
Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс*

Гишүүд:

Академич Цэдэндамбын Батбаяр

*Түүхийн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D),
Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс*

Академич Бадамдоржийн Батхишиг

*Эдийн засгийн шинжлэх ухааны доктор
(Sc.D), Шинжлэх ухааны академи, Монгол
Улс*

Проф. Чимидийн Энхбаатар

*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D),
Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс*

Проф. Доожавын Ган-Очир

*Эдийн засгийн шинжлэх ухааны доктор
(Sc.D), Шинжлэх ухааны академи, Монгол
Улс*

Эми Проф. Рюдигер Вольфрум

*Хууль зүйн доктор (Ph.D), Хайдельбергийн
их сургууль, ХБНГУ*

Проф. Том Гинсбург

*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Ph.D),
Чикагогийн их сургууль, АНУ*

Проф. Минору Токумото

*Хууль зүйн ухааны доктор (Ph.D),
Кюшүгийн их сургууль, Япон Улс*

Проф. Эстер С. Хергер

*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Ph.D),
Печийн их сургууль, БНУУ*

Проф. Филатова Ульяна Борисовна

*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D),
Эрхүүгийн улсын их сургууль, ОХУ*

Проф. Антониа Баражиа

*Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Ph.D),
Миланы их сургууль, БНИУ*

Проф. Нанзаддоржийн Жалбажав

*Философийн ухааны доктор (Ph.D),
Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс*

Дэд проф. Ишжамцын Лхам

*Философийн ухааны доктор (Ph.D),
Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс*

<i>Проф. Бямбахишигийн Пүрэвсүрэн</i>	<i>Философийн ухааны доктор (Ph.D), Шинжлэх ухааны академи, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Дашнямын Золбоо</i>	<i>Олон улс судлалын доктор (Ph.D), Шинжлэх ухааны академи, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Лувсандоржийн Өлзийсайхан</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), Шихихутуг их сургууль</i>
<i>Проф. Одонхүүгийн Мөнхсайхан</i>	<i>Хууль зүйн доктор (LL.D), МУИС, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Алтангэрэлийн Бямбажаргал</i>	<i>Хууль зүйн доктор (S.J.D), МУИС, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Пүрэвдолгорын Одгэрэл</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), МУИС, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Дугарын Сүнжид</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), МУИС, Монгол Улс</i>
<i>Дэд Проф. Хүрэлбаатарын Эрдэм-Ундрах</i>	<i>Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.Jur.), МУИС, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Сэнгээгийн Гантулга</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), ДХИС, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Ганболдын Амаржаргалан</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс</i>
<i>Проф. Лхагвасүрэнгийн Нарангэрэл</i>	<i>Хэл шинжлэлийн доктор (Ph.D), Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс</i>
<i>Дэд проф. Мөнхбаярын Хатанзориг</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс</i>
<i>Дэд проф. Моёорын Түвшинжаргал</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), СЭЗИС, Монгол Улс</i>
<i>Батдуламын Мөнх-Эрдэнэ</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), Шихихутуг их сургууль, Монгол Улс</i>

Гүйцэтгэх редактор

<i>Проф. Бадарчийн Нармандах</i>	<i>Хууль зүйн доктор (Ph.D), Шихихутуг их сургууль</i>
----------------------------------	--

Техникийн баг

<i>Лүндээжанцангийн Мөнхдэмбэрэл</i>	<i>Зохицуулагч</i>
<i>Сайнхүүгийн Энх-Амгалан</i>	<i>Орчуулгын редактор</i>
<i>Тойвгоогийн Түвшинжаргал</i>	<i>Харилцаа холбоо хариуцсан ажилтан</i>
<i>Баярбаатарын Мягмардорж</i>	<i>Хэвлэлийн эх бэлтгэл, дизайнер</i>

Сэтгүүлийн нийтлэлүүд нь Шихихутуг их сургуулийн болон редакцын зөвлөл, редакцын ажилтнуудын албан ёсны үзэл бодлыг илэрхийлэхгүй бөгөөд зөвхөн зохиогчийн эрхийн дагуу нийтлэлч нийтлэл, тоймдоо мэдээлсэн мэдээллээ хариуцна. Бүх гар бичмэлийг хянан магадалгаа хийнэ.

Шуудангийн хаяг: Үндсэн хуулийн гудамж 35/1, Ulaanbaatar, 14253, Mongolia
Цахим шуудан: law_review@shihihutug.edu.mn
https://shu.edu.mn/law_review

Давтамж: Жилд 4 удаа

EDITORIAL BOARD

General Editor

Prof. Danzan Lündeejantsan

Shihihutug University, Mongolia

Editorial Board

Academician Tsendendamba Batbayar

*Mongolian Academy of Sciences,
Shihihutug University, Mongolia*

Academician Badamdorj Batkhishig

Mongolian Academy of Sciences

Prof Chimid Enkhbaatar

Shihihutug University, Mongolia

Prof Doojav Gan-Ochir

Mongolian Academy of Sciences

Emiritus Prof Rüdiger Wolfrum

University of Heidelberg, Germany

Prof Tom Ginsburg

University of Chicago, USA

Prof Minoru Tokumoto

Kyushu University, Japan

Prof Eszter S. Herger

University of Pécs, Hungary

Prof Filatova Ulyana Borisovna

Irkutsk State University, Russia

Prof Antonia Baraggia

University of Milan, Italy

Prof Nanzaddorj Jalbajav

Shihihutug University, Mongolia

Ass Prof Ishjamts Lkham

Shihihutug University, Mongolia

Prof Byambakhishig Purevsuren

Mongolian Academy of Sciences

Prof Dashnyam Zolboo

Mongolian Academy of Sciences

Prof Luvsandorj Ulziisaikhan

Shihihutug University, Mongolia

Prof Odonkhuu Munkhsaikhan

National University of Mongolia

Prof Altangerel Byambajargal

National University of Mongolia

Prof Purevdolgor Odgerel

National University of Mongolia

Prof Dugar Sunjid

National University of Mongolia

Prof Khurelbaatar Erdem-Undrakh

National University of Mongolia

Prof Sengee Gantulga

University of Internal Affairs, Mongolia

Prof Ganbold Amarjargalan

Shihihutug University, Mongolia

Prof Lkhagvasuren Narangerel

Shihihutug University, Mongolia

Ass Prof Munkhbayar Khatanzorig

Shihihutug University, Mongolia

Ass Prof Moyoor Tuvshinjargal

University of Finance and Economy, Mongolia

Dr. Batdulam Munkh-Erdene

Shihihutug University, Mongolia

Managing Editor

Prof Badarch Narmandakh

Shihihutug University, Mongolia

Technical Staff

Lundeejantsan Munkhdemberel

Sainkhuu Enkh-Amgalan

Toivgoo Tuvshinjargal

Bayarbaatar Myagmardorj

Coordinator

Technical Editor

Communication

Media and design

The journal articles do not necessarily reflect the official view of Shihihutug University, as well as of the editorial board and editorial staff. Only the authors are responsible for the information they report in their articles or reviews. All the manuscripts are submitted to double anonymous peer-reviewing.

Postal Address:

Constitutional street 35/1, Ulaanbaatar, 14253, Mongolia

E-mail: law_review@shihihutug.edu.mn

https://shu.edu.mn/law_review

Frequency: 4 issues per year

ШИХИХУТУГ СЭТГҮҮЛИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

"Шихихутуг" сэтгүүл нь 1999 оноос хойш Шихихутуг их сургуулиас эрхлэн гаргаж буй Монгол Улсын хууль зүйн мэргэжлийн ууган сэтгүүл юм. Тус сэтгүүл нь эрх зүйн онол, удирдахуйн ухааны онол, арга зүй, практик асуудлыг хөндсөн, түүнийг шийдвэрлэх арга замын талаар санал, дүгнэлтийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр гаргасан нийтлэлийг түгээх зорилготойгоор 25 жилийн хугацаанд 31 дугаар хэвлэгдсэн.

Шихихутуг их сургуулийн Эрдмийн зөвлөлийн 2024 оны 12 сарын 09-ний өдрийн хурлаар сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогод өөрчлөлт оруулж, хуулбарлалтын хувь тогтоон мэргэжлийн түвшинд хянан магадлагаа хийдэг (Peer-reviewed) хууль зүйн мэргэжлийн эрдэм шинжилгээний сэтгүүл болгохоор шийдвэрлэсэн.

Үүний дагуу сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлого нь эрх зүй, харьцуулсан эрх зүй судлалын онол, арга зүйг хөгжүүлэх, практик ололт, амжилтыг нэвтрүүлэх, тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг асуудлаар туурвисан эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажил, бүтээлийн чанар хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн эрх зүйн боловсролыг дээшлүүлэхэд чиглэнэ. Сэтгүүлд нийтэлсэн эрдэм шинжилгээний бүтээл нь зохиогчийн оюуны өмч байх бөгөөд бүтээлийн ашиглалт, эрхийн хамгаалалтыг Монгол Улсын хууль, тогтоомж болон CC BY (Attribution) лицензийн дагуу хэрэгжүүлнэ.

Сэтгүүлийн мэргэжлийн удирдлагыг Сэтгүүлийн редакцын зөвлөл, гүйцэтгэлийн удирдлагыг Судалгааны хүрээлэн хэрэгжүүлэх бөгөөд редакцын зөвлөлд нийгэм, хүмүүнлэгийн шинжлэх ухааны тэр дундаа хууль зүйн шинжлэх ухааны салбар бүрийн төлөөлөл бүхий гадаад, дотоодын нэр хүндтэй, салбартаа мэргэшсэн 25-аас доошгүй эрдэмтний бүрэлдэхүүнтэй байна.

Тус зөвлөлийн гишүүнээр томилох эрдэмтний судалгааг Судалгааны хүрээлэн хариуцан хэрэгжүүлэх бөгөөд эрдэмтэн судлаачтай урьдчилан зөвшилцсөний дагуу гишүүнээр ажиллахыг санал болгож, Эрдмийн зөвлөлөөр хэлэлцэн зөвшөөрснөөр их сургуулийн ректорын тушаалаар батална. Редакцын зөвлөлийг 3 жил тутамд шинэчилнэ.

Сэтгүүлийн редакцын зөвлөл нь дарга, гишүүн, нарийн бичгийн даргатай байх бөгөөд дарга нь зөвлөлийг тэргүүлж, сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогын хэрэгжилтийг Нарийн бичгийн даргаар дамжуулан хэрэгжүүлнэ.

Сэтгүүлийн редакцын зөвлөл сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогын хэрэгжилтэд хяналт тавих, сэтгүүлийг цаашид хөгжүүлэх, сэтгүүлд нийтлэх бүтээлийг шинжлэх ухаан, онол, арга зүй, баримт бичиг боловсруулалт талаас мэргэжлийн түвшинд хянаж ажиллана.

Сэтгүүлд нийтлэгдэх эрдэм шинжилгээний бүтээл нь сэтгүүлийн нийтлэлийн бодлогод нийцсэн агуулга болон хэлбэрийн шаардлага хангасан байна. Сэтгүүлд нийтлүүлэхээр ирүүлсэн бүтээлд *Хянан магадлах хуудсаар* баталгаажуулсан шалгуурын дагуу хараат бусаар хянан магадлагааг хийж, үр дүнг зохиогчид тодорхой мэдээлнэ. Хянан магадлагааны явцад бүтээлийн зохиогч болон хянан магадлагч сэтгүүлийн зөвлөлийн гишүүний мэдээллийг харилцан нууцална.

Сэтгүүлийн Нарийн бичгийн дарга сэтгүүлд нийтүүлэхээр ирүүлсэн бүтээлийг хүлээн авч урьдчилсан хяналт хэрэгжүүлэхээр редакцын гишүүдэд хуваарилах, хянан тохиолдуулах, нийтлэлийн бодлогод өөрчлөлт оруулах зэрэг асуудлаар сэтгүүлийн зөвлөлийн даргатай зөвшилцөн шийдвэрлэнэ. Сэтгүүлийн эхийг хэвлэлд бэлтгэх, нийтлэлч болон редакцын гишүүдэд хөлс олгох, нийтийн захиалгад оруулахтай холбоотойгоор бусад байгууллага, аж ахуй нэгж, судлаачидтай гэрээ байгуулах, сурталчлах, захиалга хийх, борлуулах зэрэг ажлыг Судалгааны хүрээлэнгийн захирлын өмнө хариуцан гүйцэтгэнэ. Мөн сэтгүүлийн орлого, зарлага холбогдох тооцоог хагас жил тутам гаргаж зөвлөлийн даргад танилцуулна.

Сэтгүүлд нийтлүүлэхээр бүтээл нь дараах үндсэн бүтэцтэй байна. Үүнд: гарчиг (монгол, англи хэлээр); товчлол (монгол, англи хэлээр); түлхүүр үгс (монгол, англи хэлээр); танилцуулга, арга зүй, үндсэн хэсэг; дүгнэлт, санал; эх сурвалж.

Сэтгүүлд нийтлэгдэх эрдэм шинжилгээний бүтээл түүний төрлөөс үл хамааран дараах шаардлагыг хангасан байвал зохино:

- урьд өмнө ижил төрлийн гадаад болон дотоодын сэтгүүлд нийтлэгдэж, нийтийн хүртээл болоогүй байх;
- хэл зүйн хувьд эрдэм шинжилгээ, судалгааны ажилд тавигдах нийтлэг шаардлага хангасан байх
- эрдэм шинжилгээний бүтээлийн төрлөөс үл хамааран зохиогчийн эрхийг хүндэтгэн эшлэлийг АРА стандартын дагуу хийсэн байх;
- хуулбарлалт шалгах программаар шалгуулж хувь тогтоолгож, стандарт хангасан эсэх лавлагаа авсан байх;
- бүтээлийн нэр, зохиогчийн нэр, эрдмийн зэрэг цол, эрхэлдэг ажил, цахим шуудан болон холбогдох утасны дугаарыг англи монгол хэл дээр ирүүлэх.

Сэтгүүлийг монгол хэлээр, улирал тутам хэвлэнэ. Шаардлагатай тохиолдолд сэтгүүлийн тусгай дугаар (англи хэлээр эсхүл тусгай сэдвээр) эрхлэн гаргаж болно.

Нийтлэлийг дараах хугацаанд хүлээн авч, хянан магадалж, хэвлэнэ.

Улирал	Нийтлэл хүлээн авах	Хянан магадлах	Засварласан нийтлэл илгээх	Эх бэлтгэх
I улирал	I/01-II/28	III/01-III/10	III/11-III/25	III/26-III/30
II улирал	IV/01-V/31	VI/01-VI/10	VI/11-VI/25	VI/26-VI/30
III улирал	VII/01-VIII/31	IX/01-IX/10	IX/11-IX/25	IX/26-IX/30
IV улирал	X/01-XI/28	XII/01-XII/10	XII/11-XII/25	XII/26-XII/30

Зохиогч Шихихутуг сэтгүүлд нийтлэл хэвлүүлэхэд нэг бүтээлийн хянан магадалгааны хураамж 100 000 төгрөг төлнө.

Нийтлэлийг Law_review@shihihutug.edu.mn мэйлээр хүлээн авна.

Сэтгүүлийн талаарх мэдээлэл, нийтлэгдсэн бүтээлийн хураангуйг Шихихутуг Их сургуулийн цахим хуудаст байршуулах бөгөөд цаашид бүрэн эхээр нийтэлж болно.

Сэтгүүлийн үйл ажиллагааны зардлыг Шихихутуг Их сургуулийн төсвөөс санхүүжүүлнэ. Сэтгүүл нь санхүүжилт олох, өөрийгөө санхүүжүүлэх чиглэлээр бусад байгууллага, хувь хүнтэй хамтарч ажиллаж болно.

Сэтгүүлийг борлуулснаас олох орлого нь гагцхүү сэтгүүлийг эрхлэн гаргах чиглэлээр зарцуулагдах бөгөөд энэхүү орлогыг өөр бусад зориулалтаар зарцуулахыг хориглоно.

SHIHIHUTUG LAW REVIEW

Shihihutug Law Review has been published by Shihihutug University since 1999, making it the first professional legal journal in Mongolia. Over 25 years, the journal has published 31 issues, aiming to disseminate scholarly articles that address legal theory, management theory, methodologies, and practical issues, offering scientifically grounded analyses and solutions.

On December 9, 2024, the Academic Council of Shihihutug University decided to revise the journal's publication policy. The journal will now be a peer-reviewed legal research journal, setting a plagiarism percentage limit and ensuring professional-level review processes.

Accordingly, the journal's publication policy will focus on advancing legal theory, comparative legal studies, and methodologies, integrating best practices, addressing pressing legal issues, and enhancing legal education. Research articles published in the journal remain the intellectual property of the authors, and their usage and protection will be governed by Mongolian law and the CC BY (Attribution) license. The journal's professional management will be overseen by the Editorial Board, while the Research Institute at Shihihutug University will handle operational management. The Editorial Board will consist of at least 25 distinguished scholars, including both domestic and international experts from various legal and social science disciplines.

12

The Research Institute will be responsible for selecting scholars for the Editorial Board. Candidates will be invited for membership through prior consultations, and appointments will be finalized through the Academic Council's approval and the university rector's official decree. The Editorial Board will be renewed every three years.

The Editorial Board will be composed of a general editor, board members, managing editor, and a technical team. The General Editor will lead the board, ensuring the implementation of the journal's publication policies through the Managing Editor. The board will also oversee policy implementation, guide the journal's development, and conduct professional reviews of submitted articles in terms of scientific, theoretical, methodological, and documentary standards.

Articles submitted for publication must meet the journal's content and format requirements. Peer review will be conducted independently, following an evaluation checklist. The results will be communicated transparently to the author, while maintaining confidentiality between the author and the reviewers. The Managing Editor will handle article submissions, assign them for preliminary review, and coordinate necessary editorial revisions in consultation with the General Editor. The Managing Editor will be responsible for the journal's production, author and editor payments, subscription management, contractual agreements with external organizations, and financial accountability. The Research Institute will also prepare semi-annual financial reports on journal revenues and expenses for the General Editor and university administration.

Article Submission and Structure

Articles submitted for publication must include:

- Title (in Mongolian and English)
- Abstract (in Mongolian and English)
- Keywords (in Mongolian and English)
- Introduction
- Methodology
- Main body
- Conclusion & Recommendations
- References

All research articles, regardless of their type, must meet the following requirements:

- Must be original and not previously published in any domestic or international journal.
- Must comply with scientific writing and linguistic standards.
- Must adhere to APA citation standards and respect authors' copyright.
- Must pass plagiarism detection software, receiving a certification that it meets the journal's plagiarism threshold.
- Must provide the author's full name, academic degree, current affiliation, email address, and phone number in both Mongolian and English.

The journal will be published quarterly in Mongolian, with the possibility of special editions in English or on specific legal topics.

13

Publication Timeline

Issue	Submission Deadline	Peer Review	Revised Submission	Final Proofing
Q1	Jan 1 – Feb 28	Mar 1 – Mar 10	Mar 11 – Mar 25	Mar 26 – Mar 30
Q2	Apr 1 – May 31	Jun 1 – Jun 10	Jun 11 – Jun 25	Jun 26 – Jun 30
Q3	Jul 1 – Aug 31	Sep 1 – Sep 10	Sep 11 – Sep 25	Sep 26 – Sep 30
Q4	Oct 1 – Nov 28	Dec 1 – Dec 10	Dec 11 – Dec 25	Dec 26 – Dec 30

Authors must pay a peer review fee of 100,000 MNT per article. Submissions should be sent to law_review@shihihutug.edu.mn

The journal's information and article abstracts will be published on Shihihutug University's website, with plans to make full articles available in the future.

The journal's operational expenses will be funded by Shihihutug University's budget. However, the journal may collaborate with other organizations and individuals to secure additional funding.

Revenue generated from journal sales will be used exclusively for journal-related activities. Any other use of these funds is strictly prohibited.



ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ



DOGSOMYN BODOO AND THE FIRST CONSTITUTION OF MONGOLIA

ДОГСОМЫН БОДОО БА МОНГОЛ УЛСЫН АНХДУГААР ҮНДСЭН ХУУЛЬ

Цэдэндамбын Батбаяр¹

Mongolian Academy of Sciences, Shihihutug University, E-mail: batbayar@shihihutug.edu.mn,
<https://orcid.org/0000-0001-7259-9540>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Draft Constitution,
Dogsomyn Bodoo

Түлхүүр үгс:

Анхдугаар Үндсэн хуулийн
төсөл
Д.Бодоо

Article history:

Received Dec, 2024
Revised Feb, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

The drafts of the Constitution developed by Prime Minister D. Bodoo and J. Tseveen include specific ideas about legal authority, democratic ideology, and the distribution of political power.

D.Bodoo supported using the British Constitution as a model and based his draft on it, while J. Tseveen placed more emphasis on human rights and freedoms.

These drafts became the foundation for the 1924 Constitution, and the ideas and views of the lawyers and politicians of that time had a positive impact on establishing a Constitution with national characteristics.

Ерөнхий сайд Д.Бодоо болон Ж.Цэвээн нарын боловсруулсан Үндсэн хуулийн төслүүдэд хуулийн эрх мэдэл, ардчилсан үзэл баримтлал болон улс төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын талаар тодорхой санаанууд тусгасан.

Д.Бодоо Английн Үндсэн хуулийг үлгэр жишээ болгон ашиглахыг дэмжиж, үндсэн хуулийн төслөө боловсруулсан бол Ж.Цэвээн хүний эрх, эрх чөлөөг түлхүү тусгажээ.

Эдгээр төслүүд нь 1924 оны Үндсэн хуулийн суурь болж өгсөн бөгөөд тухайн үеийн хуульч, улстөрчдийн үзэл санаа, үзэл бодол нь үндэсний шинж чанартай Үндсэн хуулийн эх суурийг тавихад эерэг нөлөө үзүүлсэн болохыг өгүүлнэ.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



¹Академич, түүхийн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), Шинжлэх ухааны академийн гишүүн, Шихихутуг их сургуулийн Эрдмийн зөвлөлийн гишүүн.

1. Танилцуулга

Өнгөрсөн онд тохиосон Монгол Улсад анхдугаар Үндсэн хууль батлагдсаны 100 жилийн ойд зориулж анхдугаар Үндсэн хуулийг батлах үйл хэрэгт онцгой хувь нэмэр оруулсан төр, нийгмийн зүтгэлтэн Догсомын Бодоогийн хувь нэмрийг онцлон харуулах зорилгоор энэхүү өгүүлийг бичлээ.

2. Арга зүй

Догсомын Бодоо (1885-1922) нь Монгол улсын дөрөв дэх ерөнхий сайд, Консулын дэнжийн нууц бүлгийн үндэслэн байгуулагч, Ардын хувьсгалын анхны долоогийн нэг, Монголын төрийн нэрт зүтгэлтэн хүн байсан бөгөөд түүний анхны Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахад оруулсан хувь нэмэрийг түүхэн эх сурвалжид үндэслэн түүхэн цаг үеийн онцлог, Үндсэн хуулийн мөн чанар, судлаачдын үзэл баримтлалд үндэслэн харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийх аргаар тодорхойлоход чиглэсэн.

ДОГСОМЫН БОДОО (1885-1922)

Нийслэл Хүрээний Маймаа хотноо 1885 онд төрсөн. Бага наснаас бичиг үсэгт суралцаж, “Шинэ толь”, “Нийслэл Хүрээний сонин бичиг” зэрэг сонин сэтгүүлийн ажилд идэвхтэй оролцож байв. Мөн Шанзовын яаманд бичээч хийхийн хамт Нийслэл Хүрээн дэх Оросын консулын газрын дэргэдэх орчуулагч, хэлмэрч нарыг бэлтгэх сургуульд монгол хэлний багшаар ажиллаж, энэ үедээ Консулын дэнжийн улс төрийн нууц бүлгэмийг санаачлан байгуулжээ.

1920 онд “анхны Долоогийн нэг” болж, Зөвлөлт Орос Улсаас тусламж гуйх төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнд орж, Дээд Үд, Эрхүү очсон. Коминтерны Монгол-Төвдийн хэлтэст хандаж, МАН-ын нэрийн өмнөөс хандсан албан бичигийн эхийг зохиосон гэж үздэг. 1921 оны 3 дугаар сараас Ардын Түр Засгийн Газрын Гадаад хэргийг эрхэлсэн түшмэл, 4 дүгээр сараас АТЗГ-ын Ерөнхий сайдаар ажиллаж байв. 1921 оны 7 дугаар сараас АЗГ-ын Ерөнхий сайд бөгөөд Гадаад яамны сайдаар томилогдон ажиллав. Анхны Ерөнхий сайдын хувьд Хэмжээт цаазат засгийг тогтооход шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэж, Богд Жибзундамба хутагтыг шарын шашны тэргүүний хувьд хэмжээт эрхт хаанд өргөмжилж, Богд хаан, Эх дагина нартай ойр харилцаатай байж, Богдын багш Ёнзон хамбын гэрт нь морилж хадаг барьж, үндэсний эв нэгдлийг дээдлэн ажиллаж байсан байна. Судлаачид “Тангаргийн гэрээ”-г Д.Бодоо эхийг нь зохиосон гэж үздэг. Д.Бодоог 1922 онд хилс хэргээр буруутган цаазалсан бөгөөд 1991 онд нэр төрийг нь сэргээсэн байна.

3. Судалгааны үр дүн

1921 онд үндэсний ардчилсан хувьсгал ялсны дараа ҮШ Богд Жибзундамба ба Ардын засгийн газрын хоорондох эрх хэмжээ, харилцааны асуудлыг хууль зүйн үүднээс нарийвчлан боловсруулах шаардлага зүй ёсоор тулгамдан тавигджээ. Монголын хүн амын дийлэнх олонхын дотор шашны нөлөө туйлын хүчтэй, шашны тэргүүн Богд

гэгээнийг тахин шүтэх үзэл өргөн дэлгэр байсан нөхцөлд “хэмжээт эрхт хаант засаг” тогтоох нь зүйтэй гэж үзсэн байна. Ийнхүү Ардын засгаас 1921 оны 9 дүгээр сарын 20-нд “Улсын түр цагийн хурлыг байгуулах дүрэм”-ийг баталж, 1921 оны 11 дүгээр сарын 1-нд “Богд хаан ба Засгийн газрын хоорондох холбогдлыг илэрхийлсэн тангараг дүрэм” хэмээх баримт бичгийг хянан баталжээ. Түүхэнд “Тангаргийн гэрээ” хэмээн орсон уг хуульчилсан актын бүлэг зүйлд:

Нэгдүгээр зүйл. Монгол улсын богд хаан Жибзундамба хутагт шарын шашны богд эзэн болох тул улс төрийн хэрэгт холбогдолгүй, шашны бүх хэргийг хязгааргүй эрхэлбэл зохино.

Хоёрдугаар зүйл. Богд Жибзундамба хутагт хаан нь хэмжээт засагт ардын хаан тул тус улсын аливаа хэргийг засгийн газрын ерөнхий сайдаар дамжуулан гүйцэтгүүлбэл зохино.

Дөрөвдүгээр зүйл. Хэмжээт засагт Монгол ард улсын үндсийг батлан боловсруулах ба ард түмний ашиг тусыг батлан дэлгэрүүлэх хууль дүрмийг ардын засгийн газраас үүсгэн зарлахад Богд хаантнаа сонсгон айлтгаж ёсоор явуулах тул энэ мэт хууль дүрмийг богд хаантан үл зөвшөөрөх ба эвдэж үл болно гэжээ.¹ С.Жалан-Аажав номдоо “Тангаргийн гэрээ”-г зөвхөн Богд гэгээн ба ардын засгийн газрын хоорондын харилцааг зохицуулсан баримт бичиг гэж үзвэл учир дутагдалтай, харин ардын засгийн газрын үйл ажиллагааны ерөнхий зарчим, эрх үүргийг тодорхойлж баталсан Үндсэн хуулийн чанартай акт гэж үзвэл зохино” гэжээ.²

Ардын засгийн газраас Богд хааны эрхийг хэмжээлсэн ба ардын эрхт хэмжээт цаазат засаг тогтоосныг тайлбарлан таниулах өргөн ажил зохиож байв. “Уриа” сонины нэг өгүүлэлд ерөөс шашин төр хоёрын хэрэг бол хоёр өөр зүйл мөн. Тэр хоёрын хооронд нийлэлцэх ба зөрөлдөх зүйл олон. Нэгэн хүн хоёуланг эрхэлбэл аль аль нь хоцорно. Үүнийг Пагва лам, Хубилай сэцэн хаан, Чинбай мэргэн хатан зэрэг хуучны мэргэд аль эрт заасан гээд “Богд Жибзундамба хутагт хаан шашны эзэн болж шашны хэргийг эрхлээд улс төрийн хэргийг тус улсын засгийн газар ба олон түмний төлөөлөгчдийн хуралдаанаас Богд хаандаа мэдэгдэн сургагдаж явуулбаас зохино” энэ бол хэмжээт цаазат засгийн гол бодлого мөн гэж бичжээ.³

Ийнхүү 1921 оны 9-11 дүгээр сард “Тангаргийн гэрээ”, “Улсын түр цагийн хурлын дүрэм”-ийг боловсруулан мөрдсөн нь Монгол Улсын үндсэн хуулийг боловсруулах ажлын эхлэл байсан гэж үзүүштэй. Тэр үед Ерөнхий сайдаар ажиллаж байсан Д.Бодоо “Монгол хэмжээт засагтай ард улсын үндсэн хууль” хэмээх анхны үндсэн хуулийн төслийг боловсруулжээ. Мөн УТА-д хадгалагдаж байгаа тодорхой нэргүй, хараахан бүрэн боловсруулж дуусаагүй төслийг Ж.Цэвээн зохиосон байна. Д.Бодоогийн төсөл 6 бүлэг, 27 зүйлтэй, Ж.Цэвээний төсөл 7 бүлэг 24 зүйлтэй. Түүхч С.Идшинноров үзэхдээ

¹ БНМАУ-ын Үндсэн хууль түүнд холбогдох зарим актын эмхэтгэл. УБ., 1972, тал.39-40.

² С.Жалан-Аажав. Ардын хувьсгалт төрийн хууль тогтоох үйл ажиллагааны үндсэн чиглэл (1921-1940). УБ., 1967, тал.32-33.

³ “Уриа” сонин. 1921.08.28 №5.

Д.Бодоо “Тангаргийн гэрээ”-г, Ж.Цэвээн “Улсын түр цагийн хурлын дүрэм”-ийг тус тус боловсруулсан бөгөөд түүнээ өргөтгөн үндсэн хуулийн төсөл болгон тус тусдаа ажилласан гэсэн саналыг дэвшүүлжээ.⁴

Д.Бодоо, Ж.Цэвээн аль аль нь Монгол улсын төрийн байгуулал засаглалын хэлбэрийн хувьд хэмжээт эрхт хаант улс байхаар төсөөлж байсан нь тэдгээр төслөөс тодорхой харагдаж байна. Бодоогийн бичсэн нэгэн захидалд улс төрийг байгуулахдаа үндсэн хуульт хаант засаг бүхий Англи улсын байдлыг толь болгон дуурайвал зохино гэсэн санаа тусгагдсан байдаг. Д.Бодоогийн боловсруулсан “Монгол хэмжээт засагтай ард улсын үндсэн хууль” төслийн “Хааны тухай зүйлүүд” гэдэг нэгдүгээр бүлэгт дээр дурдсан “Тангаргийн гэрээ” бараг тэр чигээрээ орж байжээ.⁵

Ж.Цэвээний боловсруулсан төслийн “Богд хааны тухай” гэдэг хоёрдугаар бүлэгт “Жибзундамба хутагтын наймдугаар дүрийг Монголын хэмжээт эрхт богд хаан хэмээн өргөмжилнө” гээд “Богд хааны эрх хэмжээг олноо өргөгдсөний арван нэгдүгээр оны арван сарын шинийн хоёрны өдөр Ардын засгийн газар, Богд хаан хоёрын хоорондох холбогдлыг тодорхойлсон дүрмийн ёсоор журамлан дагаваас зохих тул энэхүү дүрмийг үндсэн хуульд хавсаргав” гэжээ.⁶

Д.Бодоо, Ж.Цэвээн нарын төсөлд улсын хурлын тухай тусгасан нь

Д.Бодоогийн төсөл: 4 дүгээр бүлэг “Улсын хуралдааны тухай”	Ж.Цэвээний төсөл Нэгдүгээр бүлэг
20-р зүйл: Улсын хуралдаан болбаас угсаатан, ард хэмээн ялгахгүй нэгэн гэрийн хурал байваас зохино.	1-р зүйл: Монгол улс болбоос ардын эрхтэй хэмжээт цаазат засгийг явуулмуй.
21-р зүйл: Улсын их хуралдааны тухай тусгаар тогтсон дүрмийн ёсоор сонгосон гишүүд хуралдан хэлэлцэх хэргийн чанар нь ард түмний ашиг тусыг алагчлах үгүй хичээн бүтээж, аливаа зовлон зүдүүрээс ангижруулан, энх түвшнээр хүмүүжүүлэх санааг гол болгоно.	2-р зүйл: Монгол улсын харьяат ард түмний сонгосон төлөөлөгчид чуулж, бүх улсын хуралдаан байгуулан бүх улсын дээд эрхийг баримуй.
22-р зүйл: Улсын хуралдааныг жил бүр зарлаваас зохих ба хуралдахуй дор хугацаа нь хоёр сараас өнгөрүүлж үл болно. Хэрэв чухал учир буй бөгөөс Засгийн газраас хугацааг сунгаж хэлэлцүүлбээс зохино.	3-р зүйл: Монгол улсын бүгд цааз хуулийн зүйлүүдийг залруулах, зохиох, батлах ба улсын орлого зарлагыг хянан батлах хийгээд зарга шүүхийн ёсыг байгуулах, гадаад лугаа гэрээ ... батлах, хэмжээ жигнүүр, мөнгө зоос гаргах зэрэг улсын дээд эрхэд холбогдох зүйлүүдийг цөм хэлэлцэн тасалмуй.
23-р зүйл: Улсын хурлыг зарлахуй дор Засгийн газраас өдрийг тогтоож нээмүй, хаамуй, хугацаа сунгамуй.	4-р зүйл: Засгийн газрыг улсын хурлаар сонгон талбимуй, халмуй.
24-р зүйл: Улсын хуралдаанаар хэлэлцсэн	5-р зүйл: Улсын хурал чөлөө бүхий цагт

⁴ С.Идшинноров. Бүтээлийн чуулган. II. Дэд боть. УБ., 2013. тал.311.

⁵ МУҮТА, ТБА, Х-1, Д-1, ХН-2, хуудас.85-91.

⁶ Ж.Цэвээний боловсруулсан Үндсэн хуулийн төсөл. МУҮТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.

хэргийг Засгийн газрын хуралд оруулж батлан тогтоож, Хаантнаа айлтгаж, толилоод, гарын үсэг зурж гүйцмэгц хүчин төгөлдөр болгон явуулна. Хэрэв засгийн газраас зөвшөөрөхгүй зүйл буй аваас Улсын хуралд дахин хэлэлцүүлэх эрх баймуй.	улсын дээд эрхийг ардын засгийн газар хадгалбаас зохимуй.
---	---

Гэвч Д.Бодоо, Ж.Цэвээн нар Улсын хурал, засгийн газар, иргэдийн эрх, эрх чөлөө зэрэг Үндсэн хуулийн тулгуур асуудлаар тэр бүр адилхан үзэл баримтлалтай байгаагүй нь тэдгээр төслөөс тодорхой байна. Д.Бодоогийн боловсруулсан төслийн 4 дүгээр бүлэг нь “Улсын хуралдааны тухай”-д зориулагджээ. Түүнд улсын хуралдаан бол угсаатан, ард хэмээн ялгахгүй нэг гэрийн /нэг танхимтай-Ц.Б./ хурал байна. Улсын хурлыг тусгай тогтоосон дүрмийн дагуу сонгон байгуулах бөгөөд улсын хурлын зорилгыг “ард түмний ашиг тусыг алагчлахгүй хичээн бүтээж, аливаа зовлон зүдүүрээс ангижруулан, энх түвшнээр хүмүүжүүлэх утга бөгөөд хуралдах хугацааг хоёр сараас хэтрүүлэхгүй байх, чухал учир бий бол хугацааг засгийн газраас сунгаж болох, хуралдааныг нээх, хаах товыг тогтоох, сунгах эрхийг засгийн газарт олгохоор” заасан байна. Үүнээс үзэхэд Д.Бодоо 1921 онд байгуулагдсан Улсын түр цагийн хурлын жишгийг баримталж, Засгийн газар илүү эрх мэдэлтэй, улсын хурал нь зөвлөх эрхтэй байхаар бодож тусгасан зүйл ажиглагдаж байна. Д.Бодоо хэмжээт эрхтэй Эзэн хаантай, Засгийн газарт төрийн эрх төвлөрдөг, Улсын хурал нь зөвлөх эрхтэй байхаар төсөлдөө тусгажээ.

Харин Ж.Цэвээн төслийнхөө нэгдүгээр бүлэгт улсын хурлын асуудлыг тусгажээ. Уг төсөлд Монгол улс ардын эрхтэй, хэмжээт цаазат засагтай улс байна гээд “Монгол улсын харьяат ард түмний сонгосон төлөөлөгчид чуулж, бүх улсын хуралдаан байгуулан, бүх улсын дээд эрхийг барина” гэдгийг заажээ. Өөрөөр хэлбэл, Улсын хурал төрийн дээд эрхийг барина гэсэн парламентат засаглалыг төсөлдөө тусгаж өгчээ. Улсын хурлын таслан шийтгэх хэргүүд нь Монгол улсын бүх цааз хуулийн зүйлүүдийг залруулах, зохиох, батлах, улсын орлого, зарлагыг хянан батлах, ... хэмжээ жигнүүр, мөнгө зоос гаргах зэрэг улсын дээд эрхэд холбогдох зүйлүүдийг цөм улсын хуралдаан хэлэлцэн таслан тогтооно гэжээ. Түүнчлэн улсын хурал засгийн газрыг сонгох, халах эрхтэй байна гэжээ. Түүнчлэн “улсын хурал чөлөө бүхий цагт улсын дээд эрхийг засгийн газар хадгалбаас зохино” гэсэн байна. Энэ заалт хожим 1924 онд улсын анхдугаар их хурлаас баталсан анхдугаар үндсэн хуульд энэ чигээр орсон байдаг.⁷

Д.Бодоо төслийнхөө 2 дугаар бүлэгт иргэн хүний эрх, эрх чөлөө, үүргийн тухай тусгажээ. Тэр бээр “Монгол ард хэн боловч хуучин эрх чөлөө, заншлаа эдлэхээс гадна сонгон хэрэглэхүйд нийлэлцэх эрдэм чадал буй бөгөөс бичиг, цэргийн их тушаал ба бусад ямар ч албанд орж болно” гээд монгол ард өөртөө засах журмыг тусгай хуулиар заан гаргах, өөр өөрийн хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгийг эдлэх эрхтэй, гагцхүү хуулийн дагуу албан татвар төлөх үүрэгтэй, гагцаар буюу олноор нэр нийлж өөр өөрийн эрх

⁷ Ж.Цэвээний төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.

ашгийг дэлгэрүүлэх бодлого гаргаж, дээд газар өргөн мэдүүлэх эрхтэй бөгөөд гагцхүү хууль зөрчих захиргаанаас тогтоосныг гажуудуулж болохгүй. Мөн ард олон шашин шүтлэгийг олны амгалан төвшинд нийлүүлэн, ардын үүрэгт үл харшлахаар хэмжээг тогтоож, шашин мөргөлийн шүтлэгийг үйлдэх эрх чөлөөтэй гэжээ. Түүнчлэн ард олныг хуулийн гадна зоримгоор барьж хорьж болохгүй, орон нутгаас үлдэн хөөх ба нэрийг гутаан доромжилж үл болно хэмээсэн заалтыг оруулжээ. Бас нэг чухал заалт бол “улс төрийн хэргийг сайжруулах үүднээс санал гаргаж цугларан хэлэлцэх, хоршоо байгуулах /улс төрийн намыг хэлж байна-Ц.Б./ улс төрийн эрхтэй гэдгийг дурдаад гагцхүү хортой санаа агуулах хоршоо нам байгуулах ба зэр зэвсэг барьж эсэргүүцэх зэрэг хэрэг гаргаж үл болно” гэжээ.⁸

Д.Бодоо, Ж.Цэвээн нарын төсөлд ард иргэдийн эрх үүргийг тусгасан нь

Д.Бодоогийн төслийн 2 дугаар бүлэг “Ардын эрх ба үүргийн тухай”	Ж.Цэвээний төслийн 3 дугаар бүлэг “Ард түмний эрх үүргийн тухай”
10-р зүйл: Монгол ард хэн ч болов хуучин эрх чөлөө, заншлаа эдлэхээс гадна сонгон хэрэглэхүй дор нийлэлцэх эрдэм чадал буй бөгөөс бичиг цэргийн эрх тушаал ба бусад ямар ч албанд орж болно.	1-р зүйл: Монгол улсын засаг нь ардын эрхтэй тул хувийн эрх чөлөөг хүндэтгэн үзэж, хэн хүн нэрээ нуулгүйгээр өөрийн саналыг аман үгээр ба бичиг дэвтрээр хэвлэн гаргаж олон дор тараахад хуучин хэвээр чөлөө эрхтэй байна. Гагцхүү улс төр, олон түмний ашиг тус, эрх мэдэл дүрс байдалд хорлолтой зүйлийг гаргаваас тухайд тогтоосон дүрмийн ёсоор шийтгэнэ.
11-р зүйл: Монгол ард өөртөө засах журмыг яахин хэрэглэх явдлыг тусгаар хуульд заан гаргана.	2-р зүйл: Ард түмэн санал хүчин нийлж нам хоршоо, бүлгэм үүр зэргийг байгуулах ба хурал чуулж аливаа хэрэг учир шүүмжлэх зэрэг тогтсон дүрэм ёсоор эрх чөлөө эдэлнэ. Гагцхүү улс төрд харштай зорилго явдал гаргаж болохгүй.
12-р зүйл: Монгол ард өөр өөрийн хөдлөх ба хөдлөхгүй хөрөнгийг эдлэх эрх буй. Гагцхүү тогтоосон хууль ёсоор албан татварыг хураалгавал зохино.	3-р зүйл: Монголын харьяат бүгд шашин мөргөлийг өөрийн дур сүжгээр шийдэх ба албадаж болохгүй.
13-р зүйл: Монгол ард гагцаар буюу олноор нэр нийлж өөр өөрийн эрх ашгийг дэлгэрүүлэх бодлого гаргаж, дээд газар-аа өргөдөл мэдүүлэх эрх буй. Гагцхүү улсын хуулийг зөрчих буюу захиргаанаас давж үл болно.	4-р зүйл: Монголын харьяат иргэд дээд доорд, эрхтэн дархтан, лам хар гэж ялгаварлахгүй цөм улс төр, орон нутгийн алив үүрэг ба эрх чөлөөг тэгш эдэлнэ.
14-р зүйл: Монгол ард шашин шүтлэгийг олны амгалан түвшинд нийлүүлж, ардын үүрэгт үл харшлахаар хэмжээг тогтоож,	5-р зүйл: Монгол Улсын албаны хэл бичиг нь монгол хэл бичиг байна.

⁸ Д.Бодоогийн төсөл. МУУТА, ТБА, Х-1, Д-1, ХН-2, хуудас.85-91.

шашин мөргөлийн шүтлэгийг үйлдэх эрх чөлөө олгоно.	
15-р зүйл: Монгол ардуудыг хуулийн гадна зоримгоор барьж хорих ба гянданд хаах буюу орон нутгаас үлдэн хөөх хийгээд нэрийг нь гутааж доромжилбоос хэрхэвч үл болно.	6-р зүйл: Монголын газар ус, дэлхийн баялаг, хил хязгаарыг монголын харьяат хүмүүн бүгд хичээнгүйлэн хамгаалж, гадаадын хүн зоргоор нүүдэллэн орж, колони болон суух, онц эрхээр түрэмгийлэн монгол үндэстний эдүгээгийн ба хойдын эрх ашгийг булаах буюу эвдэхээс сэргийлэх явдал болмуй.
16-р зүйл: Монгол ард хэн ч болов улс төрийн хэргийг сайжруулах зэргийн санал гаргаж цугларан хэлэлцэх ба хоршоо нам байгуулах эрх буй. Гагцхүү тэрслүү хортой санаа агуулах хоршоо нам байгуулах ба зэр зэвсэг барьж эсэргүүцэх зэрэг хэрэг гаргаж үл болно.	

Д.Бодоогийн төслийн 5 дугаар бүлэг нь Улсын санхүүгийн тухайд зориулагджээ. Түүнд “Улсын орлого зарлагын зүйлийг жил бүр Улсын их хуралдаанаар төлөвлөн хэлэлцсэн хойноо Засгийн газар оруулж батлан тогтооно. Хэрэв төлөвлөснөөс илүү зарцуулах чухал хэрэг тохиолдвоос Засгийн газар мэдүүлж батлуулан явуулаад хойт жилийн хуралд мэдүүлнэ” гэжээ. Түүний 6 дугаар бүлэг нь “Зарга шүүхийн тухай” ажээ. Түүнд “Аливаа хулгай, худал, зарга заалхайн хэрэг шийтгэх газар ба ял шүүх цаазыг тусгай хуулиар заан гаргана” гээд “Аливаа хүн хоорондоо гэрээ байгуулж хөдлөх ба хөдлөхгүй хөрөнгийг худалдах буюу зээлэх эрх буй. Хэрэв өрт хүний өв хөрөнгө нь өрөө төлж чадах аваас тэрхүү хүний өмч ба бусад орлогын зүйлийг барьж авч болохгүй. Бас ч өрт хүн өрөө төлөн чадах цагт түүний батлан даагчдаас өрийг албадан төлөө төлүүлж болохгүй. Хэрэв тэрхүү өрт хүний хөрөнгө хохирч дуусан төлж чадахгүй болбоос батлан даагчдаас өрийг төлөөд уг өрт хүний орлогын зүйлийг барьцаалан авч болмуй” гэжээ.⁹

Д.Бодоогийн боловсруулсан Үндсэн хуулийн төслийн онцлог юу байв?

Д.Бодоо 1921 оны хувьсгалын дараа Цорж мэргэн лам, Зуугийн хувилгаан нарт бичсэн нэгэн захидалдаа: Монголын хоцрогдсон буурай нөхцөлд “боловсорсон улсын адил их, бага улаан үзэлт улс огт тохирохгүй, хурлын эрхт бүгд найрамдах улс бас хэцүү, хуучин ёсоор хэмжээгүй эрхт эзэнт улс байгуулбал ...бидний ядуу ард түмэн яахан тэсвэрлэж чадах аж. Тэднийг хэмжээлэхэд гагцхүү албадан татаж мөлжин хувируулахыг зогсоохоос бус харшлах зүйлгүй болох дээр Хэмжээт эзэнт улсыг бат лут хэмээн баримтлах нь дэлхий дээр самуун будилаангүй амар тайван суугаа Англи улсыг өмнөх толь болгож болно” гэжээ. Түүхч Л.Бат-Очир энэ тухайд Д.Бодоо тухайн үед социалист төр, цэвэр парламентын ёс, хэмжээгүй эрхт ёсны алин ч Монголд тэр хэвээрээ

⁹ Д.Бодоогийн төсөл. МУУТА, ТБА, Х-1, Д-1, ХН-2, хуудас.85-91.

тохирохгүй, харин хэмжээт эрх бүхий хаантай, үндсэн хуульт парламентын хэлбэр буюу Английн төрийн байгууламжийг үлгэр болгон өөрийн улсын өвөрмөц байдалд зохицуулан хэрэглэж болох юм гэсэн санаа дэвшүүлж байжээ гэж үзсэн байна.¹⁰

Ж.Цэвээн төсөлдөө хүний эрх, эрх чөлөөний асуудлыг нарийн тусгажээ. Тэр бээр “Ард түмний эрх үүргүүд” гэсэн 3 дугаар бүлэгтээ “Монгол улсын засаг нь ардын эрхт тул хувийн эрх чөлөөг хүндэтгэн үзэж, хэн хүн нэрээ нуулгүйгээр өөрийн саналыг аман үгээр ба бичиг дэвтрээр хэвлэн гаргаж олонд тараахад хуучин хэвээр чөлөө эрхтэй байна. Гагцхүү улс төр, олон түмний ашиг тус, эрх мэдэл дүрс байдалд хорлолтой зүйлийг гаргаваас тухайд тогтоосон дүрмийн ёсоор шийтгэх, ард түмэн санал хүчин нийлж нам, хоршоо, бүлгэм, үүр зэргийг байгуулах ба хурал чуулж аливаа хэрэг учир шүүмжлэх эрх чөлөө эдэлнэ. Гагцхүү улс төрд харштай зорилго явдал гаргаж болохгүй” гэжээ. Шашин шүтэх эрх чөлөөний хувьд “Монголын харьяат бүгд шашин мөргөлийг өөрийн дур сүжгээр шийдэх, албадаж болохгүй. Монголын харьяат иргэд дээд доорд, эрхтэн дархтан, лам хар гэж ялгаварлахгүй цөм улс төр, орон нутгийн алив үүрэг ба эрх чөлөөг тэгш эдэлнэ” гэсэн байна. Ж.Цэвээн ийнхүү төсөлдөө хүн бүр саналаа чөлөөтэй гаргах, эвлэлдэн нийлэх, шашин шүтэх, сонгох сонгогдох эрхийг тусгаж өгсөн нь тухайн нийгмийн нөхцөлд асар их дэвшилттэй зүйл байлаа.

Дүгнэн үзвээс Д.Бодоо, Ж.Цэвээн аль аль нь тухайн нөхцөлд Монголын өвөрмөц байдалд хэмжээт эрхт хаант улс буюу үндсэн хуультай хаант засаглал илүү тохиромжтой гэж үзэж байжээ. Харин улсын хурал зөвлөх эрхтэй байх уу, улсын дээд эрхийг барих уу гэдэг асуудлаар санал зөрүүтэй байв. Тэд хэдийгээр Монгол улс ардын эрхт хэмжээт цаазат улс гэдгийг тунхаглаж байсан боловч Монгол улсын харьяат хэн боловч санал бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэж хоршоо, нам байгуулах, шашин шүтэх, хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгө эдлэх, бичиг цэргийн ямар ч албан тушаалд сонгох сонгогдох тэгш эрхтэйг зарлан тунхагласан нь туйлын дэвшилт зүйл байсныг тэмдэглэвэл зохино. Хэдий энэ хоёр төсөл анхны хувилбар шинжтэй, батлагдаж мөрдөгдөөгүй боловч 1924 онд Улсын анхдугаар их хурлаас баталсан Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахад нэгэн чухал суурь дэвсгэр болж өгсөн нь маргаангүй юм. Түүнчлэн энэхүү Д.Бодоо, Ж.Цэвээн нарын Үндсэн хуулийн төсөл аль аль нь 1924 оны Үндсэн хуулийн төсөлд эцсийн дүндээ жин дарахаар тусаж чадаагүйг тэмдэглэх хэрэгтэй. Үүний учир нь Коминтерн, түүний төлөөлөгч Турар Рыскуловын Монголын дотоод хэрэгт хөндлөнгөөс оролцож, Зөвлөлт маягийн Үндсэн хуулийн төслийг хүчээр тулган хүлээлгэсэн үйл ажиллагаатай холбоотой.

Үндсэн хуулийг боловсруулах ажлыг 1922 оны зун цагаас албан ёсоор эхлүүлжээ. Олноо өргөгдсөний 12-р оны 5 сарын 19-ны өдөр буюу 1922 оны 5 дугаар сарын 19-ны өдрийн Засгийн газрын 21 дүгээр хурлаас Шүүх яамны тэргүүн сайд С.Магсаржав тэргүүтэй, Судар бичгийн хүрээлэнгийн гишүүн Ж.Цэвээн, түшмэл Бат-Очир нарын бүрэлдэхүүнтэй Үндсэн хууль боловсруулах анхны комиссыг томилжээ. Уг хурлын

¹⁰ Ардын засгийн анхны Ерөнхий сайд Догсомын Бодоо. Эмхэтгэл. УБ., “Стратеги академи”, 2021, тал.40-43.

тогтоолд: “Манай Монгол улс ардын эрхт хэмжээт цаазат засгийг явуулж буй боловч үндсэн хууль зүйлийг тогтоон гүйцэтгээгүй нь аливаа хэргийг шийтгэж явуулах дор их л дутагдах газар буй амуй. Үүнд одоогоос тусгай комисс томилон гаргаж, урьд автономит засгийн үед зохион төлөвлөж гаргасан журамлан явуулах хууль цаазын бичгээс авах гээхийг ялган салгаж, ...эрхбиш Европын олон улсын хууль дүрмийг харгалзан ...энэхүү хэрэгт шүүх яамны тэргүүн сайд Магсаржав, Судар бичгийн хүрээлэнгийн гишүүн Ж.Цэвээн, түшмэл Бат-Очир нарыг тусгайлан томилж, Шүүх яамнаас эрхлэн гурван сарын дотор хянан зохицуулж гүйцэтгүүлэхээр тогтов” гэжээ.¹¹

Чухам яагаад Европын олон улсын хууль дүрэм, ялангуяа Английн Үндсэн хуулийг жишиг болгон авч үзэхээр болсон бэ? МАН, АЗГ, ялангуяа АЗГ-ын Ерөнхий сайд байсан Догсомын Бодоо нар дэлхий дахины боловсон улсын байдал, олон улсын жишгийг давхар бодолцсон байж таарна. Д.Бодоо Ардын хувьсгал ялсны дараа Цорж мэргэн лам, Зуугийн хувилгаан нарт бичсэн өмнө иш татсан нэгэн захидалдаа: Монголын хоцрогдсон буурай нөхцөлд “эдүгээ манай Монгол улс их бүдүүлэг бөгөөд боловсорсон улсын адил их, бага улаан үзэлт улс огт тохирохгүй, хурлын эрхт бүгд найрамдах улс бас хэцүү, хуучин ёсоор хэмжээгүй эрхт эзэнт улс байгуулбал ...бидний ядуу ард түмэн яахин тэсвэрлэж чадах аж...Иймийн учир хэмжээт эрхт эзэнт улс байгуулсан нь буюу. Юун хэмээвээс, бүгд Богд лам, бурхан шашин хэмээн итгэх бөгөөд энэхүү хэмжээт хэмээсэн үг нь төрийн хэргийг сайд хийгээд яам, олны төлөөлөгчдийн хурлаар юу гэж тогтсоныг эзэн эвдэхгүй, шашны багшийн хэрэгт төр албаны газраас хамаарахгүй, олноор дуртай болоод багшийн зарлигийг дагавал дагана, дуртай болоод зөрчих буюу эс хүлээх аваас, мөнхүү бурхны номлосон ёсоор нүгэл хилэнцээ өөр өөрөө хүлээх тул хэрхэвч багшийн зарлигийг дагатугай хэмээн албадаж үл болно. Ийм болохул, багшид ч сүжиг итгэмж алдагдах зүйл гарахгүй, багш Богд хаан ч төрийн хэрэгт Богд ингэв, эзэн чингэв хэмээх үг будилаан хүлээх ч үгүй болно. Иймээс эргэцүүлбэл, эзэн хэмжээтэй эрх хэрэглэсэн тул бусад ноёд засаг, хувилгаан хутагт мөн хэмжээгүй эрхтэй аж төрөх нь хасагдана. Тэднийг хэмжээлэхэд гагцхүү албадан татаж, мөлжин хохируулахыг зогсоохоос бус харшлах зүйлгүй болох дээр хэмжээт эзэнт улсыг бат лут хэмээн баримтлах нь дэлхий дээр самуун будилаангүй амар тайван суугаа Англи улсыг өмнөх толь болгож болно”¹² гэж дурджээ.

Д.Бодоогийн энэхүү захидлаас хэд хэдэн зүйл харагдаж байна. Тэр бээр чухам яагаад “хэмжээт эрхт эзэнт улс” байгуулах болсноо маш тодорхой тайлбарлажээ. Бүх ард олон Богд лам, бурхан шашинд итгэх нөхцөлд хэмжээт эрхт хэмээсэн нь төрийн хэрэгт Богд лам оролцохгүй, шашны хэрэгт төр засаг хутгалдахгүй, эв нийцтэй төр шашнаа тус тусдаа эрхлэн явуулах нөхцөл бүрдэнэ гэж үзжээ. Мөн тэр бээр Монгол орны нөхцөлд “их, бага улааны үзэлт улс” тохирохгүй гэсэн нь Орос оронд түгэн дэлгэрсэн “большевик болон меньшевик” хэмээх коммунист улааны үзэл суртал аль нь ч тохирохгүй гэж үзэж байсныг илтгэн харуулж байна. Хамгийн их анхаарал татаж байгаа нь Д.Бодоо дэлхийн

¹¹ МУУТА, ТБА. Х-1, Д-1, ХН-80, хуудас.171-173.

¹² Догсомын Бодоо. Хэлсэн, бичсэн зүйлийн түүвэр. Эмхэтгэсэн Л.Бат-Очир. УБ., 2001. тал.72-73.

олон улсын жишээг, тухайлбал “дэлхий дээр самуун будлиангүй, амар тайван суугаа Англи улс”-ыг жишээ болгон авсанд оршино.

Тухайн үед гадаад хэлнээс орчуулсан “Олон улсын Үндсэн хуулийн оршил ба Англи, Америк, Япон, Норвеги улсын үндсэн хуулийн дэвтэр” хэмээх 102 хуудастай гар бичмэлд 6 төрлийн хууль зүйлийг багтаажээ. Эхний 15 хуудас бүлэг нь “Олон улсын үндсэн хуулийн оршил” хэмээх гарчигтай бөгөөд ХҮШ зууны эцэс хүртэл буюу дундад зууны Европын орнуудын улсын хурлын тухай танилцуулгыг багтаасан бөгөөд Умард Америкийн Холбоот улсын хэмжээт Үндсэн хууль, Францын улс, Шведийн хаант улс, Австрийн хаант улсын үндсэн хуулийн тухай тайлбарыг өгүүлжээ.¹³

Уг оршил бичигт: “ХҮШ зууны эцэс хүртэл Их Европын олон газар эртнээс эзэнт засаг явуулахаас өөрийг үл хэрэглэх бүлгээ. Франц улсын орон нутгийн төлөөлөгчид түшмэдийн хурал, Испани дахь конгресс хэмээх хурал, Герман дахь муж улс ба хот улсын хурлууд эрт цагаас цааз хууль зохиож үндсэн жургаан мэт нэгэн буй ...боловч XIX зууны үес дор цөм гээгдэн хасагдаж гагцхүү Швейцарын хот кантон ба Нидерланд хийгээд Германы хэдэн сул хот ба Швед, Полони, Венеци дор үлдсэн нь тус тусын эзэрхэг хотын хүчин дор эвдэгдэхийн аюул их бүлгээ” гэжээ. Цааш нь “Хэмжээт цаазтыг дэлгэрүүлсүгэй хэмээсэн их явдлуудын дотор Австрийн үндсэн хууль нь их оновчтой болмуй. Гэтэл бас Шведийн хурлын тухай хэвийн хуулийг 1877 онд хувьсган зассан ба Финлянд хэмээх Оросын харьяат бага улсад ардын төлөөлөгчдийн хурлыг 1879 онд нээснээс энэ хоёр явдал болбаас судар дор чухал тэмдэглэвээс болмуй” гэсэн байна. Оршил бичгийн төгсгөлд “Жич Англи улсын маш олон бөгөөд их колони газрууд үйлдэхүй ер Европын хүчирхэг улсууд харьяат колониуд гол газраас шууд нугалан захирч засгийн эрх мэдлийг бүрнээ гол газар чандлан барих бөгөөтөл Англи улс ер гол засгийн газрын эрх мэдлийг шууд олон колониуд дор явуулсугай хэмээх үгүй тэр байтугай сүүлийн 50 жил дотор Англи улс өөрийн харьяат олон колони газар орны төлөөлөгчдийн хурал нээж, газар орон бүрийн суртал боловсрол ба хүч чадал, зан суртлыг гаргаж хурлын эрх мэдлийн хэмжээг хэдэн зэргээр ялган салгаж тус бүр зохилдуулахыг хичээмүй. Бүрэн бүтэн улсад өөр болох Канад, Австри зэргийн хуулиуд нь ...автономи зэргийг алдмуй. Португал зэрэг газар нь цэргийн чанд хуулиар захирагдмуй. Энэ хоёрын хооронд газар орны эрх чанар ба ард амьтны боловсрол, баян хоосон ... адилгүй учир тухай бүр хянан үзэж цаг дор нийлүүлэн олон зэрэг дэвийн эрх мэдлийн захиргаа олгосон нь маш гайхамшигтай мэргэн засгийн бодлого бөгөөд гол газраас харьяат колониудыг дотнолон дэлгэрүүлсүгэй хэмээн үзсэний бэлхэн гэрч мөн буюу хэмээн оршил бичсэн ану төгсөв” гэжээ.¹⁴

Тус дэвтрийн 2, 3 дугаар хэсэгт Англи улсын үндсэн хуулийн орчуулгыг багтаажээ. Үүнд 1215 оны Магна Хартийн товч орчуулга ба 1225 онд III Хэнри хааны заларсан их Харти бичгийн товч орчуулгыг оруулсан байна. 4 дүгээр хэсэгт Норвеги

¹³ Олон улсын Үндсэн хуулийн оршил ба Англи, Америк, Япон, Норвеги улсын үндсэн хуулийн дэвтэр. Үндэсний төв номын сан. Шифр 2898/96 цахим эх. Нийт 102 тал.

¹⁴ Олон улсын Үндсэн хуулийн оршил ба Англи, Америк, Япон, Норвеги улсын үндсэн хуулийн дэвтэр. х. 3-14.

улсын Үндсэн хуулиас улсын хурлын тухай зүйлүүдийг түүвэрлэн бичсэн байна. 5 дугаар хэсэгт Хойд Америкийн Холбоот улсын үндсэн хууль, 6 дугаар хэсэгт Япон улсын үндсэн хуулийг бүрэн бүтнээр нь орчуулсан байна.

1215 онд анх зохиогдсон Английн “Магна Харти”-д туссан гол санаануудыг дурдвал: сүм хийдийн халдашгүй бие даасан байдал, эрхийг хамгаалан баталгаажуулах, газрын эзэд, язгууртан тэдгээрийн хоорондын болон тэдгээрээс албат нартай үүссэн маргаанд Эзэн хааны оролцоог халах, хүний амьдралын үндсэн эх сурвалж болсон үл хөдлөх хөрөнгийг өрөнд болон гэмт хэргийн торгуульд хураан авахыг хориглох, шүүхийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангах, шүүхийг Эзэн хааны нөлөөнөөс ангид байлгах, хааны болон түшмэд нарын дур зоргоор авирлахыг хязгаарлаж, шүүхээр хянаж байх, чөлөөт иргэний эрх чөлөө, түүнийг шүүхээр хамгаалах, улс орноо нээлттэй байлгах зэрэг олон асуудлыг зохицуулж байв.¹⁵

Улсын анхдугаар их хурлын хэлэлцэх үндсэн асуудлын нэг нь шинэ Үндсэн хуулийн төсөл байсан билээ. Төсөл боловсруулах ажил удааширч байсан тул 1924 оны 5 дугаар сард ЗХУ-ын хууль цаазын мэргэжилтэн П.В.Всесвятскийг урьж ирүүлж, зөвлөгөө авсан байна. Улмаар засгийн газрын 1924 оны 10 дугаар сарын 24-ний өдрийн 39-р хурлаар Үндсэн хуулийг зохиох ба засгийн газрын хурлын дүрмийг шинэчлэн тогтоох асуудлыг хэлэлцээд Ерөнхий сайд Б.Цэрэндорж, Ж.Цэвээн, Э.Ринчино, Гомбобадамжав нарыг тусгай комисс болгон томилж 3 долоо хоногийн асар богино хугацаанд хуулийг эцэслэн боловсруулахыг даалгажээ.¹⁶

4. Дүгнэлт

Эцэст нь тэмдэглэхэд, Үндсэн хууль боловсруулах комиссоос АЗГ-ын 3 жилийн үйл ажиллагааны туршлагад тулгуурлан, мөн хугацаанд гарсан хууль эрхийн актуудыг үндэс болгон Үндсэн хуулийн төслийг богино хугацаанд хийж гүйцэтгэжээ. Хэдийгээр Коминтерны шинээр томилогдсон төлөөлөгч Т.Рыскуловын дарамт шахалт, Зөвлөлтийн мэргэжилтэн оролцсоны улмаас Зөвлөлтийн үндсэн хуулийг загвар жишээ болгосон боловч Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, нутгийн захиргааны дүрэм зэргийг харгалзан өөрийн орны онцлог, олноо өргөгдсөн үеийн хууль цаазын уламжлал, олон улсын, ялангуяа Европын соёлтой орнуудын Үндсэн хуулийн зарим жишгийг бодолцон төслийг боловсруулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, 1924 оны Үндсэн хуулийн төсөл нь нэг талаас улс орныг зөвлөлтжүүлэх гэсэн, большевик намын үзэл суртлыг шүтэн бишрэгч “хэт хувьсгалч” үзэлтнүүд, нөгөө талаас өөрийн орны онцлогийг харгалзан бүгд найрамдах засаглалыг аядуу аажмаар хэрэгжүүлэх гэсэн үндэсний либерал үзэлтнүүдийн үзэл бодлын дундын тохиролцоо буюу зөвшилцлийн үр дүн байсан гэж үзэх үндэстэй юм. 1920-иод оны эхэн үеийн Монголын улс төрийн зүтгэлтнүүд, Ерөнхий сайд асан Догсомын Бодоо, Судар бичгийн хүрээлэнгийн эрдэмтэн гишүүн Жамсрангийн Цэвээн, Хууль зүйн яамны сайд С.Магсаржав нарын зэрэг Монгол төрийн бодлого боловсруулагчдын үзэл бодол, Ардын төрийн анхны хууль тогтоогчдын боловсруулж

¹⁵ Магна Харти. Орчуулсан П.Амаржаргал, Редактор Н.Лүндэндорж. УБ., 2012, тал.8-9.

¹⁶ МУУТА, X-1, Д-1, ХН-289, хуудас.424-425.

байсан Ардын засгийн гарааны үеийн хууль дүрмүүд тодорхой хэмжээгээр анхны Үндсэн хууль боловсруулах ажилд нөлөөлж, эергээр туссаныг тэмдэглэх хэрэгтэй.

5. Эх сурвалж

- Ж.Цэвээний боловсруулсан Үндсэн хуулийн төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.
- Ж.Цэвээний төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.
- Д.Бодоогийн төсөл. МУУТА, ТБА, Х-1, Д-1, ХН-2, тал 85-91.
- Д.Бодоогийн төсөл. МУУТА, ТБА, Х-1, Д-1, ХН-2, тал 85-91.
- Ардын засгийн анхны Ерөнхий сайд Догсомын Бодоо. Эмхэтгэл. УБ., “Стратеги академи”, 2021, тал 40-43.
- МУУТА, ТБА. Х-1, Д-1, ХН-80, хуудас.171-173.
- Догсомын Бодоо. Хэлсэн, бичсэн зүйлийн түүвэр. Эмхэтгэсэн Л.Бат-Очир. УБ., 2001. тал 72-73.
- Олон улсын Үндсэн хуулийн оршил ба Англи, Америк, Япон, Норвеги улсын үндсэн хуулийн дэвтэр. Үндэсний төв номын сан. Шифр 2898/96 цахим эх. Нийт 102 тал.
- Олон улсын Үндсэн хуулийн оршил ба Англи, Америк, Япон, Норвеги улсын үндсэн хуулийн дэвтэр. х. 3-14.
- Магна Харти. Орчуулсан П.Амаржаргал, Редактор Н.Лүндэндорж. УБ., 2012, тал 8-9.



SOME ISSUES IN STATE RIGHTS AND CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT IN MONGOLIA

УЛСЫН ЭРХ БА МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁСНЫ ХӨГЖЛИЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

Данзангийн Лүндээжанцан¹

Shihihutug University, E-mail: lundeejantsan@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0005-4588-9725>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

State rights,
Draft Constitution,
Jamsrangin Tseveen

Түлхүүр үгс:

Улсын эрх,
Үндсэн хуулийн төсөл
Жамсрангийн Цэвээн

Article history:

Received Dec, 2024
Revised Feb, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

The history of constitutionalism in Mongolia is relatively new. However, in terms of its content, scope, and impact, it upholds the values and fundamental principles of a democratic constitution. The constitution serves as the primary instrument for decentralizing state power, establishing a system of checks and balances, and safeguarding human rights. The principles of parliamentary government, human rights, and freedoms enshrined in the Mongolian Constitution are rooted in Jamsrangin Tseveen's work, "State rights", which played a crucial role in drafting Mongolia's first Constitution in 1924.

After the 1921 revolution, J.Tseveen began drafting a constitution, laying the foundation for legal terminology and defining key concepts of state formation and constitutional governance in his work "State rights". His draft emphasized the protection of Mongolia's territory, language, and national sovereignty, the recognition of human rights and freedoms, and the establishment of a government based on the supremacy of the people. Although the drafts by J.Tseveen and D.Bodoo were not officially adopted, they played a crucial role in formalizing national legislation and developing legal terminology.

J.Tseveen's work "State rights" is a historical document that initiated the development of constitutional theory and legal terminology, laying the foundation for Mongolia's legal system.

Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн түүх нь шинэлэг боловч агуулга, цар хүрээ, үр дүнгийн хувьд ардчилсан үндсэн хуулийн үнэт зүйлс, нийтлэг зарчмуудыг хангаж буй баталгаа юм. Үндсэн хууль нь төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг задлах, хяналт, тэнцлийг бий болгож хүний эрхийг хамгаалах гол хэрэгсэл билээ. Монголын Үндсэн хуульд туссан парламентат засаглалын үзэл санаа, хүний эрх, эрх чөлөөний зарчмууд Жамсрангийн Цэвээн абугайн "Улсын эрх" бүтээлд тулгуурласан бөгөөд энэ нь 1924 оны Анхдугаар Үндсэн хуулийг боловсруулахад чухал суурь болсон юм.

¹ Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор,
Шихихутуг их сургуулийн Эрдмийн зөвлөлийн дарга

Ж.Цэвээн 1921 оны хувьсгалын дараа Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг эхлүүлж, “Улсын эрх” бүтээлээрээ хууль зүйн нэр томъёог тогтоон, төрийн байгуулалт, үндсэн хуулийн үзэл санааг тодорхойлжээ. Түүний төсөлд Монголын газар нутаг, хэл бичиг, үндэсний бүрэн эрхт байдлыг хамгаалах, хүний эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэх, ардын засгийн дээд эрхийг тогтоох зэрэг үзэл санаа тусгалаа олсон. Хэдийгээр Ж.Цэвээн, Д.Бодоо нарын төслүүд батлагдаагүй ч үндэсний хууль тогтоомжийн хэлбэршил, хууль зүйн нэр томъёоны эхлэлийг тавьсан нь онцгой ач холбогдолтой юм.

Ж.Цэвээний “Улсын эрх” бүтээл нь Үндсэн хуульт ёсны онол, нэр томъёоны хөгжлийг эхлүүлж, Монгол Улсын эрх зүйн тогтолцооны суурийг тавьсан түүхэн баримт болж үлдсэн байна.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Өнгөрсөн онд тохиосон Монгол Улсад анхдугаар Үндсэн хууль батлагдсаны 100 жилийн ойд зориулж Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны судалгааны гол эх сурвалжийн нэг Улсын эрх хэмээх бүтээлийн хууль зүйн болон судалгааны ач холбогдлыг үнэлэх, нэмэгдүүлэх зорилгоор энэхүү өгүүллийг тэрлэлээ.

2. Арга зүй

Энэхүү өгүүлэл нь Улсын эрх хэмжээх бүтээлийг түүхэн цаг үеийн онцлог, түүний мөн чанар, судлаачдын үзэл баримтлалд үндэслэн харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийх аргаар бүтээлийн эрдэм шинжилгээний болон практик ач холбогдлыг тодорхойлоход чиглэсэн.

3. Судалгааны үр дүн

3.1. Оршил

Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн түүх өрнөдийн ардчилсан орнуудынхтай харьцуулахад нэн шинэхэн үед хамаарах хэдий ч үйл явцын өрнөл хийгээд агуулга, цар хүрээ, үр дүн, туршлага сургамжийн хувьд чамлахааргүй баялаг юм. Аливаа Үндсэн хуулийн гол үүргийн нэг нь засаглалын институтийг тогтоох болон улсын эрх мэдлийг хэн, ямар зорилгоор хэрхэн хэрэгжүүлэхийг тогтооход оршдог байна. Тэгвэл “Улсын эрх” бүтээл үүнд хариулт тайлбар болж өгсөн юм.

Монгол Улсад Үндсэн хуульт ёс, Бүгд найрамдах засаглал, улмаар парламентын засаглал бүхий ардчилсан дэглэмийг Үндсэн хуулиараа тунхаглан бэхжүүлсэн нь яахын аргагүй дэлхий нийтийн үндсэн хуулийн үнэт зүйлс, нийтлэг зарчмуудтай хөл нийлэн алхаж буйн баталгаа мөн. Үндсэн хууль бол угтаа төрийн эрх мэдлийн төвлөрлийг задалж, эрх мэдлийн харилцан хяналт тэнцлийг бий болгох замаар хүний эрхийг хамгаалах улс төр, эрх зүйн гол арга хэрэгсэл болдог. Энэ ч учраас Үндсэн хуулийн үнэт

зүйлс, нийтлэг зарчмуудыг тогтоож туурга тусгаар улс орон, засаг төрийнхөө зорилго тэмүүлэл, алсын хараа, төрийн байгууламж, засаглалын хэлбэр, эрх зүйт ёс, хүний эрх, эрх чөлөөг хүн төрөлхтний үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн түвшинд хүргэж нийгмийн бүлэг, давхаргын зөвшилцлийн үндсэн дээр тогтоодог хууль эрх зүйн дээд эх сурвалж гэдгийг одоо хэн бүхэн ойлгодог болсон биз ээ.

Одоогоос 110 жилийн тэртээ Монголын төрт ёс, эрх зүйн сэтгэлгээний түүхэнд тод ул мөрөө үлдээж, түүхийн ээдрээ нугачаатай үйл явцад онол, арга зүйн зам мөрийн анхны шанг татсан Жамсрангийн Цэвээн² хэмээх их хүмүүний туурвисан “Улсын эрх” товхимол гарчээ. Энэ бэсрэг номыг онцолж үзэх учир шалтгаан олон буй. Тус бүтээл гарах болсон түүхэн нөхцөл байдлыг товч дурдсуу.

3.2. Үндсэн хэсэг

Ж.Цэвээн аругай 1921 оны Үндэсний ардчилсан хувьсгалын дараагаас Үндсэн хуулийн шинжтэй баримт бичгүүд боловсруулах, улмаар Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажилд шууд орсон бөгөөд үүнд нь “Улсын эрх” бүтээл нь суурь болж өгчээ. 1921 оны 9-11 дүгээр сард “Тангаргийн гэрээ”, “Улсын түр цагийн хурлын дүрэм”-ийг боловсруулан мөрдсөн нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийг боловсруулах ажлын эхлэл байсан гэж үзүүштэй³. Тэр үед Ерөнхий сайдаар ажиллаж байсан Д.Бодоо “Монгол хэмжээт засагтай ард улсын үндсэн хууль” хэмээх анхны Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулжээ. Мөн Үндэсний төв архивд хадгалагдаж байгаа тодорхой нэргүй, хараахан бүрэн боловсруулж дуусаагүй төслийг Ж.Цэвээн зохиосон байна. Д.Бодоогийн төсөл 6 бүлэг, 27 зүйлтэй, Ж.Цэвээний төсөл 7 бүлэг 24 зүйлтэй. Түүхч С.Идшинноров үзэхдээ Д.Бодоо “Тангаргийн гэрээ”-г, Ж.Цэвээн “Улсын түр цагийн хурлын дүрэм”-ийг тус тус боловсруулсан бөгөөд түүнээ өргөтгөн Үндсэн хуулийн төсөл болгон тус тусдаа ажилласан”⁴ гэсэн бодож үзүүштэй саналыг дэвшүүлжээ.

Ж.Цэвээний боловсруулсан төслийн “Богд хааны тухай” гэдэг хоёрдугаар бүлэгт “Жабзундамба хутагтын наймдугаар дүрийг Монголын хэмжээт эрхт Богд хаан хэмээн өргөмжилнө” гээд “Богд хааны эрх хэмжээг Олноо өргөгдсөний арван нэгдүгээр оны арван сарын шинийн хоёрны өдөр Ардын засгийн газар, Богд хаан хоёрын хоорондох

² Зохиогчийн тухай. Жамсрангийн Цэвээн (1881-1942). Тэрээр 1881 онд Агийн Буриадын нутагт Шарайд овгийн Жамсрангийн гэрт төржээ. Тэр бээр 1890-ээд онд Дээд-Үд, Эрхүү, Петербург хотод бага, дунд, дээд сургуулийг төгсгөж, өргөн хэмжээний суурь боловсрол эзэмшжээ. Тэр бээр “Шинэ толь”, “Нийслэл Хүрээний сонин бичиг” зэрэг сонин сэтгүүлийг эрхлэн, 1913 оноос 1920 он хүртэл бүгд 120 дугаарыг эрхлэн гаргаж байв. Ж.Цэвээн Ерөнхий сайд Сайн ноён хан Намнансүрэнгийн захиалгаар гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн тоймыг багтаасан “Улсын эрх” хэмээх анхны улс төр, эрх зүйн товхимлыг зохиосон байна. 1920-иод оны зунаас 1930-аад оны эх хүртэл 10 орчим жил Монгол оронд өрнөсөн үндэсний ардчилсан хувьсгал, нам, төрийн үйл ажиллагаа, соён гэгээрүүлэх болон Судар бичгийн хүрээлэнгийн тал бүрийн үйл ажиллагаанд биечлэн оролцож, чухал хувь нэмрээ оруулсан билээ. МАН-ын анхны мөрийн хөтөлбөр “Түмэнд тунхаглан зарлах бичиг”-ийн эхийг боловсруулсан гавьяатай.

³ Ц.Батбаяр., Д.Лүндээжанцан. Хэмжээт цаазтаас Бүгд найрамдах засаглалд шилжсэн нь Анхдугаар Үндсэн хууль 1921-1924., УБ. 2023., тал.145.

⁴ С.Идшинноров. Бүтээлийн чуулган. II. Дэд боть. УБ., 2013.тал.311.

холбогдлыг тодорхойлсон дүрмийн ёсоор журамлан дагаваас зохих тул энэхүү дүрмийг Үндсэн хуульд хавсаргав" гэжээ.⁵

Д.Бодоо, Ж.Цэвээн нар Улсын хурлын тухай Үндсэн хуульд тусгасан бөгөөд тухайлбал, Ж.Цэвээний төслийн Нэгдүгээр бүлэгт:

Нэгдүгээр зүйл.

1 дүгээр зүйл: Монгол улс болбоос ардын эрхтэй хэмжээт цаазат засгийг явуулмуй.

2 дугаар зүйл: Монгол улсын харьяат ард түмний сонгосон төлөөлөгчид чуулж, бүх улсын хуралдаан байгуулан бүх улсын дээд эрхийг баримуй.

3 дугаар зүйл: Монгол Улсын бүгд цааз хуулийн зүйлүүдийг залруулах, зохиох, батлах ба улсын орлого, зарлагыг хянан батлах хийгээд зарга шүүхийн ёсыг байгуулах, гадаад лугаа гэрээ батлах, хэмжээ жигнүүр, мөнгө зоос гаргах зэрэг улсын дээд эрхэд холбогдох зүйлүүдийг цөм хэлэлцэн тасалмуй.

4 дугаар зүйл: Засгийн газрыг Улсын хурлаар сонгон талбимуй, халмуй.

5 дугаар зүйл: Улсын хурал чөлөө бүхий цагт улсын дээд эрхийг Ардын засгийн газар хадгалбаас зохимуй." хэмээн заасан нь Улсын хурал төрийн дээд эрхийг барина гэсэн парламентат засаглалыг төсөлдөө тусгаж өгсөн хэрэг юм. Улсын хурлын таслан шийтгэх хэргүүд нь Монгол улсын бүх цааз хуулийн зүйлүүдийг залруулах, зохиох, батлах, улсын орлого, зарлагыг хянан батлах, ...хэмжээ жигнүүр, мөнгө зоос гаргах зэрэг улсын дээд эрхэд холбогдох зүйлүүдийг цөм Улсын хуралдаан хэлэлцэн таслан тогтооно гэсэн байна. Түүнчлэн Улсын хурал Засгийн газрыг сонгох, халах эрхтэй байна гэжээ. Түүнчлэн " Улсын хурал чөлөө бүхий цагт улсын дээд эрхийг Засгийн газар хадгалбаас зохино"⁶ гэсэн байна. Энэ заалт хожим 1924 онд Улсын анхдугаар их хурлаас баталсан Анхдугаар Үндсэн хуульд тусгалаа олсон байдаг.

Ж.Цэвээн Үндсэн хуулийн төсөлд Үндсэн эрхийг дараах байдлаар томьёолсон нь “Улсын эрх”-ийн зүй ёсны үргэлжлэл байв. Үүнд:

1 дүгээр зүйл: Монгол улсын засаг нь ардын эрхтэй тул хувийн эрх чөлөөг хүндэтгэн үзэж, хэн хүн нэрээ нуулгүйгээр өөрийн саналыг аман үгээр ба бичиг дэвтрээр хэвлэн гаргаж олон дор тараахад хуучин хэвээр чөлөө эрхтэй байна. Гагцхүү улс төр, олон түмний ашиг тус, эрх мэдэл дүрс байдалд хорлолтой зүйлийг гаргаваас тухайд тогтоосон дүрмийн ёсоор шийтгэнэ.

2 дугаар зүйл: Ард түмэн санал хүчин нийлж нам, хоршоо, бүлгэм, үүр зэргийг байгуулах ба хурал чуулж аливаа хэрэг учир шүүмжлэх зэрэг тогтсон дүрэм ёсоор эрх чөлөө эдэлнэ. Гагцхүү улс төрд харштай зорилго явдал гаргаж болохгүй.

⁵ Ж.Цэвээний боловсруулсан Үндсэн хуулийн төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.

⁶ Ж.Цэвээний төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.

3 дугаар зүйл: Монголын харьяат бүгд шашин мөргөлийг өөрийн дур сүжгээр шийдэх ба албадаж болохгүй.

4 дүгээр зүйл: Монголын харьяат иргэд дээд доорд, эрхтэн дархтан, лам хар гэж ялгаварлахгүй цөм улс төр, орон нутгийн алив үүрэг ба эрх чөлөөг тэгш эдэлнэ.

5 дугаар зүйл: Монгол Улсын албаны хэл бичиг нь монгол хэл бичиг байна.

6 дугаар зүйл: Монголын газар ус, дэлхийн баялаг, хил хязгаарыг Монголын харьяат хүмүүн бүгд хичээнгүйлэн хамгаалж, гадаадын хүн зоргоор нүүдэллэн орж, колони болон суух, онц эрхээр түрэмгийлэн монгол үндэстний эдүгээгийн ба хойдын эрх ашгийг булаах буюу эвдэхээс сэргийлэх явдал болмуй.

Ж.Цэвээн Хятадын колоничлол, түрэмгийлэлд өртсөн Дотоод Монголын ард түмний жишээг сургамж болгосон бололтой, Үндсэн хуулийн төсөлдөө монгол хэл бичиг, газар нутаг, бэлчээрээ хамгаалах тухай заалтуудыг оруулжээ. Тэр бээр төсөлдөө "Монгол улсын албан ёсны хэл бичиг нь монгол хэл бичиг байна. Монголын газар ус, дэлхийн баялаг, хил хязгаарыг бүгд хичээнгүйлэн хамгаалж, гадаадын хүн дур зоргоор нүүдэллэн орж, колони болон суух, онц эрхээр түрэмгийлэн монгол үндэстний хойдын эрх ашгийг булаах буюу хохироохоос сэргийлэх явдал" гэжээ.⁷

Ж.Цэвээний Үндсэн хуулийн төсөлд мөн монгол угсаатны холбооны улс буюу Федерализмын үзэл санаа тусгалаа олсон нь онцлог байв. Тэр бээр 4 дүгээр бүлгээ "Олон зах хязгаарын тухай", 5 дугаар бүлгээ "Монголын эрх баригчдын тухай" хэмээн томъёолжээ. Дөрөвдүгээр бүлэгт "Монгол улсад багтсан олон аймаг, хязгаарын газрын харьяат нар цөм нэгэн адил ардын эрх чөлөө алив үүргийг эдэлж, Монгол улсын хязгаар дотор саадгүй нэвтрэн явна". "Хэрэв ямар нэгэн онц суртал байдалд идээшсэн муж, аймаг, хязгаар буй аваас тухай дор хязгаар орны байдалд нийлүүлэн өөрөө засах нутгийн автономийг зүй зохисоор олгож болно. Монгол улсын савд багтсан олон газрууд хэдийгээр нутгийн автономийн эрхтэй боловч бүгд цэргийн тухай, гадаад лугаа харилцах хийгээд зам хил нэвтрэлцэх, мөнгө зоос, хэмжүүр гаргах сэлтийг гол Засгийн газраас эрхлэн мэдвэл зохино" гэсэн нь Монгол улс нэгдмэл бөгөөд төв засгийн газар цэрэг арми, гадаад харилцаа, хил тогтоох, мөнгө зоос гаргах зэрэг онц эрх мэдлийг атгана гэж тодорхойлжээ. Монголын эрх баригчдын тухай бүлэгтээ "Монгол улсын Засгийн газар ба олон их, бага эрх баригчид цөм тус улсын хууль, цааз, дүрэм хэмжээ ёсоор журамлан дагаж хэргээ шийтгэвээс зохино. Хэрэв ардын эрхт хэмжээт цаазат засгийг зөрчин явбаас их, бага тушаалын хүмүүсийг зориуд цааз хууль зөрчсөн ёсоор аваачиж, зарга шийтгэх газар эрүүгийн хэрэг халдсан ёсоор шийтгэвээс зохино" гэж нэгдмэл төрийн үзэл санааг тод томруун тусгажээ.

"Үндсэн хуулийг засаж залруулахын тухай" хэмээх 6 дугаар бүлэгт "Энэхүү Монгол улсын Үндсэн хуулийг халах аваас Улсын хурал гурван удаа хуралдан, гурван удаа нэгэн адил тогтоол гаргаваас сая болно. Үндсэн хуульд дутуу ба утга битүүлэг зүйл буй аваас Улсын хурал, Ардын засгийн газар хоёуланд ардын эрхт хэмжээт цаазат

⁷ Ж.Цэвээний төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.

засгийг үндэс баримтлан тайлбарлаж явуулбаас зохино". Мөн "Хэрэв Үндсэн хууль харгисаар эвдэгдэхэд хүрвээс ард түмний шударга эрчүүд зэвсэг барьж босон эрх чөлөөгөө хамгаалах эрх хадгална" гэсэн нь Үндсэн хууль халдашгүй дархан гэдгийг тунхаглаж, халж өөрчлөх, дураар тайлбарлах явдалд хатуу болзол тавьж өгсөн нь харагдаж байна⁸. Ж.Цэвээн 7 дугаар бүлгээ "Гадаадаас зэрэг цол хүлээхийн учир" хэмээн нэрлэсэн нь тухайн үед тулгамдсан асуудал байв. Тэр бээр эрх баригчид гадаад улсын нөлөөнд орж, үндэсний эрх ашгийг хохироохоос сэргийлэн хамгаалахад анхаарч байжээ. Ийм учраас хэрэв Монгол улсын харьяат иргэд гадаад улсын гавьяа шагнал, зэрэг хэргэм, цол зэргийг хүлээн авахад хүрвэл "Засгийн газраас эрхбиш зөвшөөрөл авч байвал зохино"⁹ гэж үзжээ.

Дүгнэн үзвээс Д.Бодоо, Ж.Цэвээн аль аль нь тухайн нөхцөлд Монголын өвөрмөц байдалд Хэмжээт эрхт хаант улс буюу Үндсэн хуульт хаант засаглал илүү тохиромжтой гэж үзэж байжээ. Харин Улсын хурал зөвлөх эрхтэй байх уу, улсын дээд эрхийг барих уу гэдэг асуудлаар санал зөрүүтэй байв. Тэд хэдийгээр Монгол улс ардын эрхт хэмжээт цаазат улс гэдгийг тунхаглаж байсан боловч Монгол улсын харьяат хэн боловч санал бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, эвлэлдэн нэгдэж хоршоо, нам байгуулах, шашин шүтэх, хөдлөх ба үл хөдлөх хөрөнгө эдлэх, бичиг, цэргийн ямар ч албан тушаалд сонгох, сонгогдох тэгш эрхтэйг зарлан тунхагласан нь туйлын дэвшилт зүйл байсныг тэмдэглэвэл зохино хэмээн академич Ц.Батбаяр тэмдэглэсэн байна. Хэдий энэ хоёр төсөл анхны хувилбар шинжтэй, батлагдаж мөрдөгдөөгүй боловч 1924 онд Улсын анхдугаар их хурлаас баталсан Үндсэн хуулийн төслийг боловсруулахад нэгэн чухал суурь дэвсгэр болж өгсөн нь маргаангүй юм. Түүнчлэн энэхүү Д.Бодоо, Ж.Цэвээн нарын Үндсэн хуулийн төсөл аль аль нь 1924 оны Үндсэн хуулийн төсөлд жин дарахаар тусаж чадаагүйг тэмдэглэх хэрэгтэй. Үүний учир нь Коминтерн, түүний төлөөлөгч Турар Рыскуловын Монголын дотоод хэрэгт хөндлөнгөөс оролцож, Зөвлөлт маягийн Үндсэн хуулийн төслийг хүчээр тулган хүлээлгэсэн үйл ажиллагаатай холбоотой юм¹⁰.

Ж.Цэвээн абугай хууль зүйн нэр томьёо тэр дотроо төрийн байгуулалт, Үндсэн хуулийн нэр томьёо, хэлийг бий болгох үндсийг тавьжээ. Судлаачид ихэвчлэн нэр томьёог Б.Ринчен, Ц.Дамдинсүрэн, Ш.Лувсанвандан, Чой Лувсанжав гээд нэрт эрдэмтдээс эхлэн хэл шинжлэлч эрдэмтдийн шинжлэх ухааны нэр томьёог оновчтой тогтоож өгсөн өв санг дурддаг. Эдгээрийн эхэнд нь Ж.Цэвээн абугай байх учиртай юм.

Учир нь “Улсын эрх” хэмээх бүтээлд Үндсэн хуулийн эрх зүйн нэр томьёонуудыг анхлан оноож тайлбарлаж өгсөн байдаг. Үүнд:

- Үндсэн хууль,
- Тулгар төр,
- Улсын нийслэл,
- Нам,

⁸ Ц.Батбаяр., Д.Лүндээжанцан. Дурдсан бүтээл., тал.152.

⁹ Ж.Цэвээний төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.

¹⁰ Мөн тэнд. тал.152.

- Хоршоо,
- Улсын дээд эрх,
- Нутгийн өөртөө засах эрх,
- Хувийн эрх,
- Харьяат ард,
- Улсын дээд, доод хурал,
- Сонгох эрх,
- Сонгогдох эрх,
- Бүх нийтээр сонгохуй,
- Улсын хууль цааз,
- Жилийн орлого, зарлагын төлөв,
- Хэлэлцэх хэргийн товчоо,
- Нэгжих,
- Хөдөлгөх, үл хөдөлгөх хөрөнгө,
- Захидал, битүүмж,
- Нэвтрэн явах эрх,
- Үзлээ хэвлэн тараах эрх,
- Цугларан хэлэлцэх, шүүмжлэх эрх,
- Хэрэг мэдүүлэх эрх,
- Шүтэх, сахиx, номлох, тархаах эрх гэх мэт.

“Улсын эрх” хэмээх номын нэрийн тухайд хэлэхэд “Улс”, “Эрх” гэсэн хоёр үг нь маш өргөн бөгөөд гүнзгий агуулгатай нэр томьёо юм.

33

Ж.Цэвээн абугай “State”, “Government” гэсэн нэр томьёог өргөн агуулгаар нь улс хэмээн хөрвүүлсэн болох нь харагдана. Тусгаар тогтносон бүрэн эрхт улс, автономит улс гэх мэт улсын шинжүүдийг (газар нутаг, хүн ам, төрийн засаг, түшмэл ёс, хууль цааз зэрэг) хамааруулсны зэрэгцээ төрийн хэлбэр, төрийн засаглалын хэлбэр, төрийн байгуулалт тогтолцоо зэрэг төр хэмээх ухагдахууныг голлон авч үзсэнээрээ улс хэмээх өргөн ойлголтыг гаргаж тавьжээ.

Монгол Улсын эрх зүйн түүхэн уламжлалыг үзэхэд нийгмийн харилцааг зохицуулагч хэм хэмжээнүүд буюу эрх зүйн түүхэн эх сурвалжууд нь Их Засаг (Их ёс), Их Цааз, Халх журам, Цааз, Хууль цааз, Хууль зүйлийн бичиг зэрэг нэршилтэй явж ирсэн бол өрнөдөд хууль цаазыг илэрхийлсэн нэр томьёо болох Law, Recht, Право-г “эрх” гэж оноосон байна. Энэ нь төрийн эрх, захиргааны эрх, эрүүгийн эрх, иргэний эрх, хөдөлмөрийн эрх, гэр бүлийн эрх гэх мэтээр үндэсний эрхийн тогтолцооны нэр томьёо болж жар, далан жил явж ирсэн бөгөөд 1970-аад оны сүүлчээс “зүй” нэмж “эрх зүй” болгосон билээ.

Тэгвэл “Улсын эрх” гэдэг нь эдүгээчилбэл Үндсэн хуулийн эрх зүй юм. Өмнөх тогтолцооны үед “төрийн эрх”, “төрийн эрх зүй” гэсэн нэршилтэй байв. Герман зэрэг улс өнөө хир Staats Recht буюу төрийн эрх зүй гэсэн нэршлээрээ явдаг. Тусгаар тогтносон бүрэн эрх, төрийн эрх мэдэл, төрийн дээд байгууллагуудын эрхийн үндэс, тэдгээр байгууллагуудын байгуулагдах журам, хоорондын харилцаа, иргэдийн эрх, үүргийг

заасан суурь хэм хэмжээнүүдийн цогцыг “Төрийн эрх зүй” хэмээн авч үздэг байсан 19 дүгээр зууны эцэс, 20 дугаар зууны эхэн үеийн Оросын болон өрнөдийн эрдэмтэн, судлаачдын зохиол бүтээлийг чамгүй судалж, тоймлон авч үзсэн гэдгээ Ж.Цэвээн абугай “Улсын эрх” хэмээх номдоо тэмдэглэсэн байна.

4. Дүгнэлт

“Улсын эрх”-д улсуудын Үндсэн хуулийг судалж төрийн засаглалын хэлбэрийг харьцуулан авч үзсэнээрээ Монгол Улсад харьцуулсан эрх зүйн анхдагч бүтээл болсон. Харьцуулсан Үндсэн хуулийн энэхүү бүтээл нь цаашид Улсын Хурал, бичмэл Үндсэн хуультай болоход онол, арга зүйн эх сурвалж болсон түүхэн ач холбогдолтой юм.

- Жамсрангийн Цэвээн нь Монгол Улсад шинэ цагийн төрт ёс, эрх зүйн тогтолцоог бий болгох анхны шагт таталцаж, Үндсэн хуульт байгууллыг тогтоох үйл явцын идэвхтэй оролцогч байжээ. Төрийн эрх зүй буюу Үндсэн хуулийн эрх зүйг бий болгох тулгын чулууг тавилцжээ.

- Түүний туурвисан “Улсын эрх” хэмээх товхимол Үндсэн хуулийн харьцуулсан эрх зүйн сэдвээр туурвисан үндэсний эрдэмтэн судлаачдын анхны бүтээл мөн. Төрийг зохион байгуулах, төр засах арга ухааны гарын авлага, тайлбар толь болсон байна.

- 1911-1924 оны эцэс хүртэл үргэлжилсэн Үндсэн хуульт байгуулалд шилжих урьдач нөхцөл бүрдүүлсэн эл ээдрээ нугачаатай түүхэн үйл явцад Улсын хурал (Дээд, доод хурал) байгуулагдан ажиллаж улмаар 1921-1924 онд Ардын Засгийн газар сонгуулийн замаар шат шатны хурлууд байгуулагдан Улсын Анхдугаар их хурлаас Анхдугаар Үндсэн хуулийг баталж хамжлагат ёсыг халан Бүгд Найрамдах Улсын хэлбэрийг сонгосон түүхтэй. Энд Ж.Цэвээн абугай парламентат ёсны үр хөврөлийг бий болгох, Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хуваарилах анхны сэдлийг тавьж, хааны эрхийг хязгаарлах санаа оноог дэвшүүлэн тавьсан нь Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн түүхэнд баларшгүй ул мөрөө үлдээсэн эрдэмтэн судлаач гэдгийг нотолж байна.

Монголчууд бид сүүлийн 30 жилийн турш хүний эрх, ардчилал, эрхийн тухай ойлголттой болж байгаа биш бөгөөд энэ асуудал нь манай улсын хувьд тэртээ 110 жилийн өмнөөс л магадгүй тэрнээс өмнө үүссэн ойлголт гэдэг нь тод томруун харагдаж байгаатай та бүхэн санал нийлж байгаа байх. Магадгүй тэр үед энэхүү судалгааны бүтээл (Үндсэн хуулийн төсөл) нь батлагдаж, мөрдөгдөж эхэлсэн бол өнөөдөр Монгол Улсад хүний эрхийн нөхцөл байдал арай өөр түвшинд байх байсан... Тухайлбал, аливаа нийгэм соёлын эрхийн талаарх үзэл санааны болоод эрх зүйн хувьд ухамсартай, хувь хүн илүү төлөвшсөн, хөгжсөн, нийгэм өөрөө эмх цэгцтэй бүтээсэн байх байсан.

Эх сурвалж

- Ж.Цэвээний төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.
- С.Идшинноров. Бүтээлийн чуулган. II. Дэд боть. УБ., 2013 он.
- Ж.Цэвээний боловсруулсан Үндсэн хуулийн төсөл. МУУТА, ТБА, Х-31, Д-1, ХН-10.

- Н.Отгонбаяр. Жамсрангийн Цэвээн. Улсын эрх. Цахим номын сан (www.e-nom.mn)
- Д.Даш. БНМАУ-ыг тунхагласан түүхээс. УБ., 1984 он;
- Ж.Цэвээн. Түүвэр зохиолууд (I). Эмхэтгэсэн С. Идиинноров. УБ., 1997 он;
- Монголын ард түмний 1911 оны үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэл, Баримт бичгийн эмхэтгэл. (1900-1914);
- "Нийслэл Хүрээний сонин бичиг", 1917, № 63.
- Д.Лүндээжанцан, Монгол Улсын их хурлын гишүүний бүрэн эрх, Дэвтэр I, 2022 он;
- Ч.Өнөрбаяр, А.Бямбажаргал, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм, 2019 он;
- Шинэ толь хэмээх бичиг, 1914 он;
- Монголын ард түмний 1911 оны үндэсний эрх чөлөө, тусгаар тогтнолын төлөө тэмцэл, Баримт бичгийн эмхэтгэл. (1900-1914);
- Ж.Болдбаатар, Д.Лүндээжанцан, Монгол улсын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал, УБ., 2021 он;
- Ц.Батбаяр, Д.Лүндээжанцан, Хэмжээт цаазаас Бүгд Найрамдах Засагт илджсэн нь: Анхдугаар Үндсэн хууль (1921-1924), УБ., 2023



CHAPTERS FROM THE MEDIEVAL LEGAL API/CULTURAL HISTORY OF POLAND AND HUNGARY-REGARDING THE EU'S NEW, REVISED HONEY DIRECTIVE

ПОЛЬШ, УНГАРЫН ДУНДАД ЗУУНЫ ЭРХ ЗҮЙН СОЁЛЫН ТҮҮХЭЭС: ЕВРОПЫН ХОЛБООНЫ ШИНЭЧИЛСЭН ЗӨГИЙН БАЛНЫ УДИРДАМЖИЙН ТАЛААР

Marian Malecki¹,

Jagiellonian University, Krakow, Poland. E-mail: marian.malecki@uj.edu.pl,
malecki.marian@interia.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5728-4727>

Orsolya Falus²

University of Dunaújváros and University of Pécs, Hungary. E-mail: faluso@uniduna.hu,
dr.falus.orsolya@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8217-3065>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

honey production;
Poland;
Hungary;
legal cultural history;
EU Honey Directive

Түлхүүр үгс:

зөгийн бал үйлдвэрлэх;
Польш;
Унгар;
Эрх зүйн соёлын түүх;
Европын Холбооны зөгийн
балны удирдамж

ХУРААНГУЙ

The European Union is the world's second largest honey producer after China. The objective of this study is to investigate the legal cultural history of beekeeping and honey production in the Middle- and the early New Ages in Poland and Hungary as leading honey producing member states of the EU. The methodology adopted for this research comprises the study of the contemporary sources of the two countries using the methods of the science of legal cultural history. The contemporary documents show the value of honey and the honey-producing sector in the legal historical eras examined in both countries.

Considering the detail of the regulations and the special marking system used in Poland, as well as the fact that special statutory elements of honey theft were codified in medieval Central European criminal law indicates that in this area beekeeping was considered a particularly developed production sector, whose representatives were able to represent their producer interests in the judicial system effectively. The paper sets an example for the modern honey production sector, in order to represent their interests in a sustainable legislation and law enforcement efficiently and powerfully in the 21st century as well – from the perspective of the EU's revised honey directive came into force on 13 June 2024.

Европын Холбоо дэлхийд Хятадын дараа ордог зөгийн бал

¹ Prof. Dr. habil. Ph.D

² Assoc. Prof. Dr. habil. Ph.D

Article history:

Received Dec, 2024

Revised Feb, 2025

Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар

Шинэчилсэн: 2025, 02 сар;

Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар;

үйлдвэрлэгч бүс юм. Энэхүү судалгааны зорилго нь Европын Холбооны тэргүүлэх зөгийн бал үйлдвэрлэгч гишүүн орнууд болох Польш, Унгарын дундад зуун болон шинэ үеийн эхэн үеийн зөгийн аж ахуй, зөгийн бал үйлдвэрлэлийн эрх зүйн соёлын түүхийг судлахад оршино.

Судалгаанд эдгээр улсын эх сурвалжуудыг эрх зүйн болон түүхийн шинжлэх ухааны арга зүйг ашиглан судлав. Эдгээр эх сурвалжуудаас үзэхэд зөгийн бал болон түүний үйлдвэрлэл нь тухайн цаг үеийн эрх зүйн түүхэн хөгжлийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг байсныг илтгэнэ. Тухайлбал, Польшид хэрэгжиж байсан нарийвчилсан зохицуулалт, онцгой тэмдэглэгээний систем, мөн дундад зууны Төв Европын эрүүгийн хуульд зөгийн бал хулгайлахтай холбоотой тусгай заалтуудыг хуульчилсан нь уг бүс нутагт зөгийн аж ахуй өндөр хөгжсөн үйлдвэрлэлийн салбар байсан бөгөөд зөгий үржүүлэгчид өөрсдийн эрх ашгийг эрх зүйн тогтолцоонд үр дүнтэй хамгаалах чадвартай байсныг баталж байна.

Энэхүү судалгаа нь орчин үеийн зөгийн балны үйлдвэрлэлийн салбарын хувьд чухал сургамж бөгөөд XXI зуунд зөгийн аж ахуй эрхлэгчид өөрсдийн ашиг сонирхлыг тогтвортой хууль тогтоомж, эрх зүйн орчинд хүчтэй, үр дүнтэй хамгаалах шаардлагатайг харуулах ба энэ нь 2024 оны 6 дугаар сарын 13-ны өдөр хүчин төгөлдөр болсон Европын Холбооны шинэчилсэн зөгийн балны удирдамжийн хүрээнд онцгой ач холбогдолтой юм.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Introduction

The European Union is the world's second largest honey producer after China. Production, however, does not cover demand: hundreds of tons of honey are imported into the EU, mainly from China, which accounted for about 40 percent of EU imports. Compared to other competitors, EU beekeepers face relatively high production costs, and limited EU exports are priced higher than EU imports. While the EU beekeeping sector is small, it is important for agriculture, food security and biodiversity, as bees pollinate crops and wild plants. Profitability is crucial for the sustainability of the apiculture sector. Outbreaks of animal diseases, intensive agriculture, exposure to chemicals, as well as habitat loss and adverse climatic conditions can also threaten the productivity of beehives. By the beginning of the 21st century, the sector is struggling with many difficulties.

The European Parliament thus called on the European Commission and EU countries to develop new measures to protect bees and help beekeepers. In particular, the representatives called for better protection of bee species, greater financial support for beekeepers, as well as a ban on harmful pesticides and action against the importation of fake honey. World competitors with lower production costs and cheaper prices represent a threat to EU producers' market share. Furthermore, a control plan organised recently by the European Commission has highlighted illicit practices as adulteration of honey with sugar carried out both in and outside

the EU. Non-compliance with EU rules on production standards, and false labelling affect beekeeper income and have triggered a call from producers for broader checks to secure fair competition on the EU market. In its role as co-legislator, the European Parliament has adopted a number of measures promoting EU beekeeping. The 2013 reform of the CAP addressed concerns expressed in a number of Parliament resolutions on bee health and the situation of beekeeping (20 November 2008, 25 November 2010, 15 November 2011), while an own-initiative report (2017/2115(INI)) tabled by the rapporteur Norbert Erdős (EPP, Hungary) on prospects and challenges for EU beekeeping is currently under deliberation.³

The European Parliament called on the Commission and the Member States to provide support for the EU apiculture sector via strong policy tools and appropriate funding measures corresponding to the current bee stock. It proposed, therefore, a 50 % increase in the EU budget line earmarked for national beekeeping programmes. The Parliament also called on the Commission to promote and boost European beekeeping research projects and suggested broadening and sharing beekeeping research topics and findings. Members suggested that greater private and public investment in technical and scientific know-how is essential and should be incentivised, at national and EU level, in particular on genetic and veterinary aspects and the development of innovative bee health medicines. They also called on the Member States to ensure appropriate basic and vocational training programmes for beekeepers. The resolution highlighted the need for the EU to take the necessary and immediate steps to implement a long-term and large-scale strategy for bee health and repopulation in order to preserve the declining wild bee stock in the EU. The Commission is called on to ensure that honey and other bee products are considered as ‘sensitive products’ in ongoing or future negotiations for free trade agreements, since direct competition may expose the EU apiculture sector to excessive or unsustainable pressure.⁴ The revised EU Honey Directive (Council Directive 2001/110/EC of 20 December 2001 relating to honey) has come into force on 13 June 2024. All honey marketed in the EU must comply with the quality and labelling rules in this directive which sets out the definition and composition criteria for honey and other rules, in particular it provides for mandatory origin labelling for honey. From 2026, the countries of origin in honey blends will have to appear on the label in descending order with the percentage share of each origin. EU countries will have the flexibility to require percentages for the four largest shares only when they account for more than 50% of the blend.

It empowers the Commission to introduce harmonised methods of analysis to detect honey adulteration with sugar. It confers powers to the Commission to adapt the composition criteria for honey to ensure that it is not overheated, pollen is not removed from honey, and the methods are put in place to trace its geographical origin, including exploring the feasibility of EU-wide traceability system from beekeeper or importer to the final consumer. All countries of

³ Rachele Rossi (2017), “The EU's beekeeping sector. EPRS” European Parliamentary Research Service, available at:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/608786/EPRS_ATAG%282017%29608786_EN.pdf

⁴ European Parliament, Legislative Observatory: 2017/2115(INI) - 01/03/2018, available at:

<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1525333&t=e&l=en>

origin will have to be indicated on the label of honey mixtures in descending order according to the indication of the exact percentages. Under the current EU rules, honey pots must show the exact country of origin if the honey comes from one country. However, this is not the case for blends containing honey with different origins, making it hard for consumers to know the true origin of honey. Labels either include: “blend of honey from EU and non-EU countries”, “blend of honey originating from the EU”, or “blend of honey not originating from the EU”. In addition, additional measures will be available to the national authorities. According to this, for example, in the case of packages smaller than 30 grams, the name of the country of origin can be replaced with a two-letter ISO code. Mandatory origin labeling with an exact percentage can effectively supports the combat against honey of uncertain origin and dubious quality from outside the EU.⁵

The sector and its regulation have roots that are almost as old as human culture, reaching back into the past. The honeybee (Latin: *apis mellifera*) as a species probably evolved 8 to 30 million years ago, so it can be considered a relatively young species. The human utilization of honey produced by bees is as old as humanity itself. Beekeeping, the collection of honey, and its use for food and medicine dates back to antiquity. Honey is the natural sweet substance collected by bees from plant nectar or live plant juices or from selected material from living parts of plants by insects that absorb plant sap, which the bees collect, transform by adding their own substances, store, dehydrate and ripen in honeycombs. Man knew and consumed honey as early as the Stone Age. This is evidenced by a 8,000-year-old rock drawing in the Cuevas de la Araña (English: Spider Caves) in Valencia, Spain situated on the river Cazunta depicting a man collecting honey from a honeycomb: a honey hunter.⁶

Figure 1

Rock painting of honey Hunting at the Araña Caves in Valencia, Spain (Turismo Comunidad Valenciana)⁷



⁵ Overview of the Annual Performance Report for Apiculture sectoral support under CAP Strategic Plans in FY 2023 (01/01/2023-15/10/2023)

⁶ Nayik, Gulzar Ahmad et al. (2014), “Honey: Its History and Religious Significance: A Review”, *Universal Journal of Pharmacy*, 3(01): 5-8.

⁷ Cecilia Bogaard (2021), “The Araña Caves of Valencia: Entering a Bygone Era Through Rock Art. *Ancient Origin*”, 6 July, 2021, available at: <https://www.ancient-origins.net/ancient-places-europe/ara-caves-0015539>

Honey thus obtained was the only sweetener at the time. It was also used as bait for bear hunting. The Old Testament also writes about keeping bees and harvesting honey. According to St. Augustine, honey indicates the tenderness and goodwill of God. As stated in Surat An-Nahl (16:68-69) of the Qur'an bees were commanded to eat the fruit and make honey, which has a healing effect on humans. Honey production is an integral part of the Hungarian and Polish culture as well. This paper aims to present the beginnings of its legal cultural history in Hungary and Poland - as EU's leading honey-producing countries - in order for today's legislators to see: honey production has been considered an important agricultural sector throughout the ages, and the value of honey in the centuries of the Middle Ages and early modern times was even higher than it is today. Accordingly, the producers of the sector were able to effectively represent their legitimate interests in all branches of law for the sake of a sustainable legislation.

2. Methodology

Энэхүү өгүүлэл нь хууль зүйн болон түүхийн шинжлэх ухааны судалгааны эх сурвалжуудад үндэслэн харьцуулан судалж, дүн шинжилгээ хийх аргаар бичсэн эрдэм шинжилгээний болон практик ач холбогдол бүхий анхдагч бүтээл мөн.

3. Results

3.1. The legal cultural history of honey production in Hungary in the middle ages and early modern times

The Thracians were engaged in beekeeping even before the Hungarian conquest of the Carpathian Basin (cc. in 895-896). Our ancestors initially obtained honey by plundering wild bee colonies.⁸ Robbery of bee colonies was enough at the beginning, however, the rapidly growing demand could not be met by this, and bee colonies were also ruined. After the conquest, with the spread of the Christian faith - The actual conversion of the country and its ecclesiastical organization was the work of St. Stephen, son of Duke Géza, who succeeded his father in 997 - there was an increasing need for beeswax candles in churches.

Beekeeping did not develop much in the Middle Ages. Presumably, in the beginning, bees were not kept around the house and were not cared for separately, but wild bees farmed in the woods were looted. For this the so-called bee bone or honeycomb was used. The device was made of ox horns and the bees captured in it were released one by one and followed in the footsteps of the beehive. Later, the bee colony in the tree litter was probably taken home with the tree stump. In Hungary, the first reliable data on forest beekeeping can be found in a Transylvanian document from 1355, according to which the forest of the bishop of Várad bees

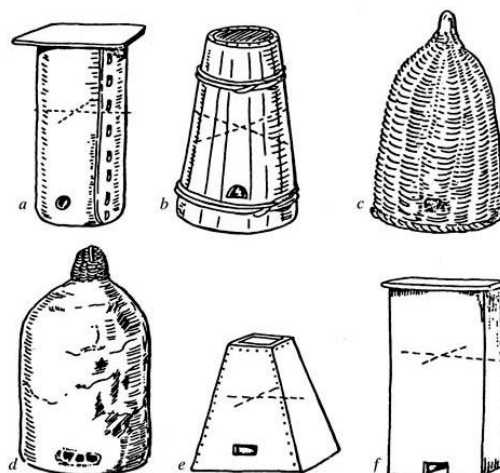
⁸ Béla Gunda (1948), *A magyar gyűjtögető és zsákmányoló gazdálkodás kutatása. [Research on Hungarian gathering and exploiting farming] Special Edition from the Handbook of Hungarian Ethnographic Research Budapest: Néptudományi Intézet, p. 12.*

were bred in places called "Méhlő".⁹ Artificial beehives were made for the swarms, imitating the original wooden path with a carved tree trunk. It is certain that bees have been kept around the house since the middle of the 11th century, because in 1055 King Andrew I (r. 1046 – 1060) counted the bees per hive.¹⁰

Figure 2

Traditional medieval Hungarian beehives¹¹

From the 11th century through the Middle Ages, the data of numerous documents and historical records testify that the Hungarians who settled in the Carpathian Basin were engaged in beekeeping. Hungary's first king, St. Stephen I (r. 1001 – 1038), already ordered in his donation letter 1019 that the abbey of Zalavár should not be disturbed by its lands, vineyards, fishing and beekeeping.¹² At that time, the abbey also received twelve pounds of wax a year from



the Drava region. Hungary's monasteries were large beekeepers in the time of the Árpáds, the first ruling dynasty of Hungary from 1000 to 1301, named after their ancestor, Árpád, head of the confederation of the Hungarian tribes at the turn of the 9th and 10th centuries. Beekeepers are often mentioned in old documents as a separate class (Latin: apes custodes, curatores apiarios, apiarii or mellidatores). According to the founding diploma, already in 1015, among the staff of the Benedictine monastery of Pécsvárad¹³ we find 12 beekeepers, a wax maker (Latin: cerearius), and a gingerbread maker. King Andrew I (r. 1046 – 160) donated two beekeepers and 50 hives to the Tihany abbey,¹⁴ while according to the 1075 decree of King Géza I (r. 1074 – 1077) the village of Ártánd was obliged to give annually 12 five-year-old pigs, 12 akos (~1 ton) of honey, and 2 horses each in winter and summer to the

⁹ Edit H. Kerecsényi (1969), "A népi méhészkedés története, formái és gyakorlata Nagykanizsa környékén" [The history, forms and practice of folk beekeeping in the Nagykanizsa area], *Néprajzi Közlemények*, 13(3-4), p. 7.

¹⁰ Gyula László (1988), *Árpád népe [Árpád's People]*, Budapest: Helikon, pp. 102 – 124.

¹¹ Béla Gunda (1991), "Méhészkedés a magyarságnál" [Beekeeping among the Hungarian] *Agria - Annales Musei Agriensis*, 1991-1992 (27-28): 303-368, p. 334.

¹² Gyula Kristó (1999), "Pozsonyi Évkönyv" [Pozsony Chronicle], in Gyula Kristó (ed) *Az államalapítás korának írott forrásai [Written Sources of the Era of the Founding of the State]*, Szeged: Szegedi Középkorász Műhely, pp. 354 – 356.; György Györffy (ed.) (1992), *Diplomata Hungariae Antiquissima*, Budapest: Akadémiai Kiadó (=DHA) 1: 90.

¹³ DHA 1: 63.

¹⁴ András Erdélyi (2021), *Méhészet a szerzetesek életében [Beekeeping in the Life of Monks]*, Zirc: Ciszterci Műemlékkönyvtár, pp. 10 – 14.; Ferenc Albin Gombos (1938), *Catalogus fontium historiae Hungaricae aevo ducum et regum ex stirpe Arpad descendendum ab anno Christi DCCC usque ad annum MCCCCI ab Academia litterarum de Sancto Stephano Rege nominata editus: O - Z. Tomus I.* Budapest: Academia Litterarum de Sancto Stephano Rege Nominata

Garamszentbenedek abbey: “quorum servitus sit dare omni anno XII porcos V annorum et XII modios mellis [...] et tam estate, quam hyeme duobus equis abbati semper servire”.¹⁵ From the 13th century, the ecclesiastical owners collected a bee tithe from their serfs.¹⁶

Until 1370, royal beekeepers lived in Baranya county in possession of the Bodvölgy valley passion. With the immigration of the Saxons to Szepes (now: Spiš, Slovakia) and Transylvania, the industries processing raw bee products also began to flourish, such as wax makers (Latin: cerarii), beekeepers and honeymakers. In 1370, the Saxons of Nagyszeben (now: Sibiu, Romania) obtained an exclusive patent from King Louis I the Great (r. in Hungary 1342 – 1382) to sell wax with the seal of their town on the market in Székesfehérvár. He extended this patent to 1374 in Brasov (Hungarian: Brassó; German: Kronstadt – now: Braşov, Romania). They could also sell or exchange their wax cakes at the market in Székesfehérvár, and if their stock was not sold there, they could take them further, and they really traded in Venice as well.¹⁷ The medieval Hungarians consumed a lot of honey, but they even sweetened their wine with honey many times, and also liked beers. Wax candles were usually used in the divine service, these were sacrificed in memory of the deceased, wax seals were applied to the diplomas, all of which increased the high demand for wax. It also played a major role in the waxing church bureaus, in gaining mastery, and in the life of guilds in general. Churches, guilds, often imposed punishment on the perpetrators of minor transgressions in wax. For failing to visit the services, Roman Catholic believers responded by supplying a certain amount of wax candles. On the occasion of his inauguration as a master, new members of the guild donated wax candles to the guild. The importance of beekeeping in the Middle Ages is also indicated by the certificates that contain data on the use of wax in the discussed period. The huge consumption of wax in the Middle Ages is also shown by the fact that when King Matthias I (r. 1458 – 1490) was visiting Archbishop Hyppolit of Esztergom in 1487, 300 wax candles were bought to illuminate the castle. The construction and illumination of the splendor of the royal palace did not only represent the usual generosity, but Matthias used all this to strengthen his royal authority, to express his power and dignity, since this was the only way he could compete with the prestigious ruling dynasties. In addition to wax candles, wax was also needed to make seals for sealing various official letters. The seal was made in melted wax with the seal press - however, not everyone had the right to do so, they were authenticated by royal secretaries and in official chancelleries. Honey is also mentioned among the salaries of village priests.¹⁸ The continuously developing beekeeping over time is also proven by the data, according to which medieval Hungarians used a lot of honey and honeydew to prepare their favorite drink, mead beer. Mead was also often included as a serf's service. The serfs of the 13 villages of the Dömsöd rectory, for instance, paid a total of 175 casks of mead per year to their

¹⁵ DHA. 1: 204–218.

¹⁶ Erdélyi, n. 12.

¹⁷ Emil Neugeboren (1913), “A százszok történelmi fejlődése” [The Historical Development of the Saxons] in Pál Sas (ed), Ódon Erdély. Művelődéstörténeti tanulmányok [Ancient Transylvania. Cultural History Studies], Budapest: Magvető

¹⁸ Attila Paládi-Kovács (2001), Magyar Néprajz [Hungarian Ethnography], Budapest: Akadémiai Kiadó, pp. 64 – 65.

landlord based on the property census of the Pannonhalma Benedictine Abbey between 1237 and 1240.¹⁹

Honey and wax were very important in the folk household as well. Significant amounts of honey were consumed for nutritional and medical purposes. György Lencsés's Hungarian manuscript book from the end of the 16th century recommends honey for the treatment of various diseases.²⁰ Also significant amounts of honey were needed to make gingerbread from the Middle Ages to the early 19th century. There was a flourishing gingerbread industry in Hungary in the middle of the 14th century, but the monasteries already had gingerbread makers. Gingerbread made in Transylvanian cities in the 16th-17th centuries. century was a favorite delicacy not only of the Transylvanian princes but also of the Turks during the Ottoman rule in Hungary between 1541-1686.²¹

During the 13–15th centuries there were Hungarian villages in which the king's beekeepers lived. Some village names – as Méznevelő (now: Medovarce, Slovakia), Méhész (now: Včeláre, Slovakia), Méhkerék, and Méhesfalva (now: Pčoliné, Slovakia) – prove that the population was a beekeeper before or was mostly engaged in beekeeping.²² The Hungarian word “méz” in English means honey, and the Hungarian expression “méh” in English means bee.

Bees played a prominent role in the collection of the priestly tithe and the noble ninth, the latter only in the 18th century terminated. During the Ottoman rule in Hungary the taxation of honey took great proportions. In Baranya county, for example, a significant portion of the tax was collected in honey, and it was not infrequently added to the imperial taxes.²³ After the bees, until the end of the 18th century, the Church, the king, and the landlord collected honey-, honeybeer- and wax-taxes from the serfs. As early as 1121, in the village of Páka (Zala county, Hungary), 6 tortillas waxes had to be delivered to the Church for each house.²⁴ It is characteristic of the value of honey that in the 11th century, in 1067, approximately a cart of shingles was added for 10 liters of honey. Later - in the middle of the 16th century - a Christian prisoner could be bought for 1 liter of honey on the Turkish market in Buda.²⁵

Bees were used in 14-17th century military technology as well. At the city besiegers, the defenders threw piles full of bees among the besiegers. This way of defending the castle has been preserved to this day by some Transylvanian legends. The tradition of the court

¹⁹ H. Kerecsényi, n. 7, p. 11.

²⁰ István Györffy (1941), *Nagykunsági krónika [Nagykunság Chronicle]*, Budapest: Turul, p. 44.

²¹ József Szabadfalvi (1992), *A magyar méhészkedés múltja [The Past of Hungarian Beekeeping]*, Debrecen: Piremon, pp. 107-128.

²² János Kodolányi (1997), “Zsákmányolás–vadfogás, méhészet, gyűjtögetés” [Looting – hunting, beekeeping, gathering] in Gyula Ortutay (ed) *Magyar Néprajzi Lexikon [Hungarian Ethnographic Lexicon]*, Budapest: Akadémiai Kiadó, pp. 47 - 60.

²³ Paládi – Kovács, n. 16, pp. 64 – 65.

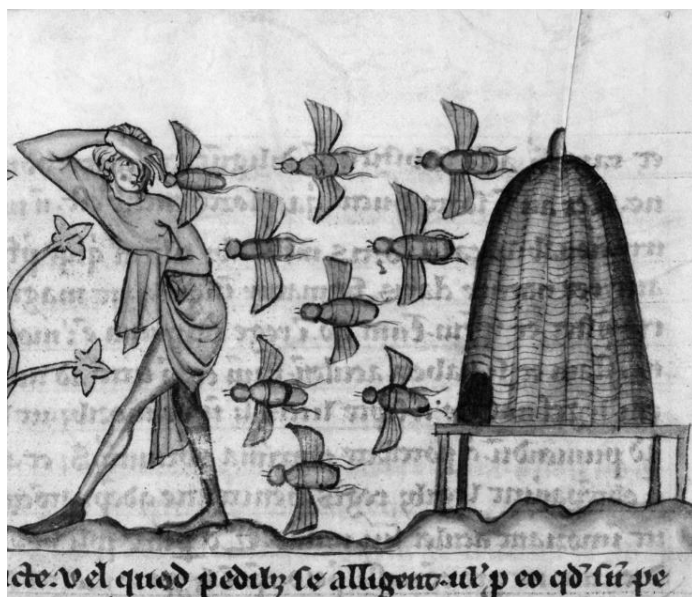
²⁴ Szabadfalvy, n. 19, pp. 107 – 128.

²⁵ Mátyás Bél (1984), *Magyarország népének élete 1730 táján [The Life of the People of Hungary around 1730]*, Budapest: Wellmann Imre, p. 294.

remembers the beehives thrown at the forcibly converting Jesuit monks.²⁶

Figure 3

Bees in military defense. (De Natura animalium, Cambrai ca. 1270 Douai, Bibliothèque municipale, ms. 711, fol. 37 r.)



The situation of Hungarian beekeeping during the 150-year rule of the Turks did not change significantly. At the Sultan's command, no one could disturb the honey merchants. Thus, in 1625, nearly 900 tons of Hungarian honey were exported to Vienna. Recognizing the importance of honey, Sultan Suleiman I (r. 1520 – 1566) imposed huge taxes on bee colonies. In the middle of the 16th century a significant amount honey, but mainly wax was exported to Poland, Austria, and Venice.²⁷

Hungary's oldest beekeeping book, published in 1645 in Nagyvárad (now: Oradea, Romania) by Miklós Horhi, the chief beekeeper of György Rákóczi, dates from this time.²⁸

Bees stealing, spoiling bees, were severely punished. In 1556, a serf who hid the stolen bee in the attic was sentenced to undress naked to the waist and the bees were covered on his head. In Bártfa (now: Bardejov, Slovakia) in 1569 a woman was burned at the stake for stealing honey and damaging bees. The bees and honey thieves were punished with similar severity by the Cheremises, Estonians, and Poles, as well.²⁹

3. 2. The outline of apiarian law in Poland

Beekeeping and the subsequent benefits have been in the centre of legal attention since the beginning of Polish statehood up to the present day. In the Old Polish language, the beekeeping law was known as obelny law. It concerned the use of beehives, but also the legal obligations between beekeepers and forest owners. In particular, the apiarian law regulated the following: the system of the so-called beekeeping fraternities; the duties of beekeepers; the

²⁶ Béla Gunda (1945), "A felmentő méhrajról szóló erdélyi mondák" [Transylvanian Legends about the Liberating Swarm of Bees], Erdélyi Múzeum 50(3-4), pp. 234–235.

²⁷ Sándor Takáts (1900), „Méz és viasz kivitelünk a XVI–XVIII. században” [Our Honey and Wax Export from the 16th to the 18th Centuries], Magyar Gazdaságtörténelmi Szemle, VII, pp. 477–478.

²⁸ Szabadfalvy, n. 19, pp. 107 – 128.

²⁹ Paládi – Kovács, n. 16, p. 65.

inheritance system; and the criminal cases involving beehive theft. For this purpose, a special court was established in Mazovia. It consisted of the starost (English: mayor) – referred to as a judge of the beekeeping law – and six jurors selected by the beekeeping community amongst the habitants of a nearby town or village. There were attempts to unify beekeeping courts. From the 17th century onwards, the beekeepers' farms were controlled by a beekeeper, a judge and a magistrate, and crimes were punished severely - as mentioned below - including capital punishment.

The origin of the term obelus is not yet known, although the Polish ethnographer Zygmunt Gloger in his *Encyklopedia Staropolska* (English: *The Old Polish Encyclopaedia*) suggested the origin of the term derived from a spit, spear or an arrow.³⁰ The name likely referred to the people known as *osocznicy*, i.e. hunters who surrounded the large game in the forest with a whole group and spears in their hands.

Apiarian law was regulated in the Statutes of King Casimir the Great (r. 1333-1370) and was developed in particular in the 15th century, although it was still changing later on, especially in some regions of Poland, such as Masovia, the Sandomierz Country, Podkarpacie and the Tuchola Forests. In the early modern period, the use of beehives constituted a piece of land, usually granted in perpetual ownership. This is related to the placing of bee hives on forest trees, which applies to the property. Obviously, the owner of the property had no right to set up an apiary next to the house. In the Middle Ages however, for example, in Masovia, it was a monarch's priority, *jura regalia*. This was because the dukes of Masovia used to seize the revenues from the beehives and the associated rights for themselves. Later, after the incorporation of Masovia to the Polish Crown (1529), the execution of the apiary law was entrusted to royal beekeepers. According to preserved historical records, the lucrateness of the regalian rights led to numerous abuses, and this, in turn, led to changes in the law and its tightening. During a session of the Sejm in Piotrków (1538), regulations were introduced according to which royal beekeepers could no longer collect honey from beehives belonging to the gentry.³¹

The concept of the beekeeping regalia was introduced by Polish pre-war scholar Józef Rafacz. According to him “beekeeping regalia should be understood as the ruler's right to keep beehives on his private estate and profit from them. The rights of the landowner, on the other hand, were limited to the free use of the property. At first, the donation of regalia had to be explicit, but later in the 16th century it was considered implicit”.³²

Wild beehives were usually built in forests: on pine and oak trees, less frequently among firs and ash trees. From court records of 1523 we learn that the court usher "omnia et singula

³⁰ Zygmunt Gloger (1792) *Encyklopedia Staropolska [Old Polish Encyclopaedia]*, Warsaw: Piotr Laskauer i Spółka, p. 269.

³¹ Przemysław Dąbkowski (1911), *Prawo prywatne polskie [Polish private law]*, Lwów: Towarzystwo dla Popierania Nauki Pol., p. 223.

³² Józef Rafacz, J. (1938). *Regale bartne na Mazowszu w późniejszym średniowieczu [Beekeeping regalia in Masovia in the later Middle Ages]*, Lwów: Tow. Nauk. : z zasiłkiem Funduszu Kultury Nar. im. J. Piłsudskiego, p. 4.

arbora quercorum et pinatica ecavata per mellicidas omnes ducales (...) exclamavit et inhibuit".³³ Such trees could not be burnt or cut down under penalty of a fine called "50". The royal beekeeper was allowed to inspect the beehives, and the 'right to the beehives' could be either permanent or temporary. He was usually subordinate to the land court clerk of the given district and – as the ruler's representative – could collect tribute from honey producers. The royal beekeeper was also in charge of rationing apiary equipment, even in noble estates. For this purpose, in Masovia, the vice-mayors and caretakers of beekeeping used to confiscate illegal or forged tools.³⁴ The basic beekeeping unit was the so-called bór (Latin: mellificium), or obelstwo, which included 60 beehives, i.e. 60 trees with bees. However, it was possible to sell individual parts (e.g. half of the bór, or even one beehive). The trees were marked to determine the ownership of the particular beehives. If there was a new buyer, the old mark was removed and a new one placed in. If a beehive was mortgaged (as a pledge), two symbols appeared on the tree.³⁵ Occasionally beehive trees two marks appeared in the records.

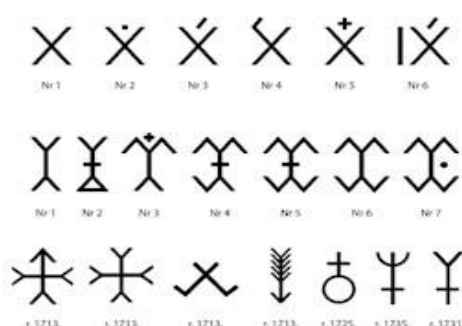
In case of a conflict, the mark was being cut out of the tree and examined for its depth based on the tree rings. The symbols were mainly lines or combinations of lines, mostly crosses and their variants: Latin, St Andrew's, slanted etc., and circles and their combinations. Far less common were numerals (e.g. Latin), letters such as "C", "D" and even knight's crests like Osmoróg coat of arms.³⁶ The owners of the beehives were most often men, though of course, less often, also women.³⁷ As an example, in 1507, Marek Pieczonka from the village of Rudno bequeathed bee hives to his daughter Dorota.

Figure 4

Beekeepers marks. Collected by
Łapczyński, J. "Harvesting Honey in Kurpie"³⁸

Many Polish legal acts regulated the beekeeping law. In the Middle Ages and the early modern period there were the Statutes of Casimir the Great (starting in 1347); the Statute of Warsaw (1401); the Statute of Warka (1420); the Armenian Statute (1519); the Three Statutes of Lithuania (1529, 1566, 1588); and the beekeeping law for the county of Przasnysz (1559). In addition to legal rights issued by the state, beekeeping was regulated by lords in their

ZNAKI BARTNICZE



³³ *Ibid*, p. 6.

³⁴ *Ibid*, p. 15.

³⁵ *Ibid*, p. 18.

³⁶ *Ibid*, p. 20.

³⁷ *Ibid*, p. 22.

³⁸ *Ibid*, p. 15.

private estates. For example, in 1614, the voivode of Poznan, Ostroróg, regulated the beekeeping matters on his estate, Komarne.

The regulation of beekeeping law in the modern period was presented by Adam Antoni Kryński in his work “Porządek prawa bartnego dla starostwa łomżyńskiego z 1616 r.”.³⁹ According to literary sources, the 17th century, and a bit earlier, was the golden age of beekeeping in Poland. Polish monarchs granted numerous privileges to beekeepers, which included the possibility of gouging beehives (in Polish referred to as “dzianie”) and owning meadows and forests. The most important regulations on apiary law were “Prawo bartne bartnikom należące”, published in 1559 by Krzysztof Niszczycki,⁴⁰ and the aforementioned “Porządek prawa bartnego”,⁴¹ written by Stanisław Skrodzki. Apiculture developed most strongly in Mazovia, as the conditions in that area were more favourable, and the concentrations of bees were much better.

Beekeepers were a social group that was particularly protected by contemporary law. According to the III Statute of Lithuania (1588), a murder of a beekeeper was punished with a fine (Polish: główszczyzna) of 40 threescore of groschen, and in case of injury, compensation (art. XII. 3). Based on the Mazovian regulation local beekeepers created their own self-government, which was headed by the beekeeper starost who was subordinate to the royal starost (castle town starost) and his deputy was the beekeeper's assistant. The beekeepers convened separate sejmiki (English: regional assemblies), created the clerical staff and established and managed the beekeeping books. They were self-sufficient, creating not only the administration but also their own treasury. At the same time they were obliged to provide the so-called honey tribute, which was precisely defined by the specific duties of beekeepers. The measure of honey was rączki, i.e. from 5 to 15 pots.⁴² After the death of their companion, they used to take care of orphans by appointing a legal guardian who was obliged to report annually on their activities. In case of any damage, he had to compensate the wards. The succession order in beekeeping estates was also different from the land law. The legislation aimed at making the estates indivisible; however, there were attempts to exclude women from the succession, as they were considered incapable of running a beekeeping farm.

The pre-war Polish historian, Przemysław Dąbkowski, wrote “If therefore, after the death of a beekeeper there remained sisters alongside with brothers, the brothers would take the entire homestead, and the sisters would be entitled only to compensation, while those daughters who had already been furnished by their father were not entitled to any repayment. If the sisters were left alone, the homestead was taken over by the eldest married sister, whose husband took care of the farm, while the younger sisters had to make do with the allowance. If there were only unmarried sisters, the homestead was presumably taken over by side relatives. When a

³⁹ Antoni Kryński (1886), *Porządek prawa bartnego dla starostwa łomżyńskiego z 1616* [The Order of the Beekeeping Law for the County of Lomza from 1616], Krakow: Imperial Jagellonian University

⁴⁰ Krzysztof Niszczycki (1559), *Prawo bartne bartnikom należące* [The Apiary Rights of Beekeepers], Warsaw: K. Wł. Wójcicki

⁴¹ Stanisław Skrodzki (1886), *Porządek prawa bartnego* [The Order of Apiary Law], Warsaw: A. Kryński

⁴² Adam Braun (1911), *Z dziejów bartnictwa w Polsce* [The history of beekeeping in Poland], Warsaw: Skład Główny w Księgarni E. Wende i S-ka, p. 12.

beekeeper died childless, the farm would pass to the beekeeper's relatives; the widow was obliged to let them have the homestead without any difficulty. The second principle of the beekeeping law of inheritance was the pursuit of singular succession. If there were several sons left after the beekeeper, the homestead was not divided into parts, but it was passed to the brother who knew the beekeeping trade, while other brothers were to be paid off. Also, the father was allowed to pass the beehives to one of his sons, leaving the other sons out, and such a paternal disposition could not be violated by anyone after the father's death.”⁴³

In the 18th century, the importance of beekeeping declined, and in the draft of Andrzej Zamoyski's “Collection of Judicial Rights” (1778),⁴⁴ there was no longer any mention of a separate regulation for this area. It, however, should be noted that beekeepers were usually involved in handicrafts or other agricultural work on a daily basis. The dynamism of beekeeping organizations survived the partitions of Poland, as the records were still kept in Jedlnia near Radom in 1835. There were also recorded crimes committed on beehives. The punishment for counterfeiting honey (e.g. July honey) was fined, with payment in honey or money (e.g. the penalty of “30” - meaning thirty fines). Acts causing damage to beekeepers, such as destroying melliferous meadows located in the vicinity of beehives, were punished with similar financial penalties, while theft of beehives was severely and cruelly punished. The perpetrator's belly button was being cut out, nailed to the hive or a tree, and the unfortunate individual's innards were wrapped around it. In modern times, in Miechów, near Krakow, one such honey thief was caught. He came from central Poland (near Łęczyca), named Paweł Jadamczyk, who, during the inquisition process, additionally confessed to stealing horses. As it was stated in the sentence - the executioner was to behead him when “he begins to lose his strength”. The justification set in the decree was quite interesting. The convict was accused of “not remembering, for the glory of God, which worms do it”.⁴⁵ As noted by Marian Mikołajczyk, a bee is the only animal in the world that passes away but does not merely die (Mikołajczyk, 1998, p. 36).⁴⁶

4. Conclusion

The importance of bees’ protection and consequently the world as a whole is indisputable. If there are no more bees, there will soon be no more people. Thus in every geographical latitude, these unusual and fascinating creatures should undergo particular attention and care.

As can be seen, it has been a peculiarly important branch of production for Poland and Hungary since the medieval times. This is also proven by the fact that according to the sources the theft of honey has been regulated everywhere with cruel penalties for general deterrence.

⁴³ Dąbkowski, n. 29, p. 108.

⁴⁴ Andrzej Zamoyski (1778), *Zbiór praw sądowych* [Collection of Judicial Rights], Warsaw: Michał Gröll

⁴⁵ Marian Malecki (2011), *Z dziejów Miechowa, jego prawa i wymiaru sprawiedliwości* [History of Miechów: Its Law and „Administration of Justice”, Miechów: Sąd Rejonowy w Miechowie, p. 55.

⁴⁶ Marian Mikołajczyk (1998), *Przestępstwo i kara w prawie miast miejskich południowej Polski XVI - XVIII wieku* [Crime and punishment in the law of southern Polish towns in the 16th - 18th centuries]. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, p. 36.

The contemporary documents show the high value of honey and the honey-producing sector in the legal historical eras examined in both countries. Considering the detail of the regulations and the special marking system used in Poland, as well as the fact that special statutory elements of honey theft were codified in medieval Central European criminal law indicates that in this area beekeeping was considered a particularly developed production sector, whose representatives were able to effectively represent their producer interests in the judicial system.

This lesson learned from legal history can serve as an example for the present-day representatives of the field, as the sector is exposed to many dangers in the 21st century from environmental damage to low-quality products delivered from countries outside the European Union sometimes even without an indication of origin. The European Union took immediate action against the import of counterfeit Chinese and cheap Ukrainian honey. In accordance with the interests of honey producers, from now it will be mandatory to indicate the place of origin and the exact percentage of the honey on bottles of honey sold in the European Union. Legal cultural history helps legal practitioners of today to see that a sustainable development must also include sustainable legislation that takes into account the current political and economic conditions.

Rererences

- Research Service, available at:
- https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/608786/EPRS_ATA%282017%29608786_EN.pdf
- European Parliament, Legislative Observatory: 2017/2115(INI) - 01/03/2018, available at:
- <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1525333&t=e&l=en>
- Overview of the Annual Performance Report for Apiculture sectoral support under CAP Strategic Plans in FY 2023 (01/01/2023-15/10/2023)
- Nayik, Gulzar Ahmad et al. (2014), "Honey: Its History and Religious Significance: A Review", *Universal Journal of Pharmacy*, 3(01): 5-8.
- Cecilia Bogaard (2021), "The Araña Caves of Valencia: Entering a Bygone Era Through Rock Art. Ancient Origin", 6 July, 2021, available at: <https://www.ancient-origins.net/ancient-places-europe/ara-caves-0015539>
- Béla Gunda (1948), *A magyar gyűjtögető és zsákmányoló gazdálkodás kutatása. [Research on Hungarian gathering and exploiting farming]* Special Edition from the Handbook of Hungarian Ethnographic Research Budapest: Néptudományi Intézet, p. 12.
- Edit H. Kerecsényi (1969), "A népi méhészkedés története, formái és gyakorlata Nagykanizsa környékén" [The history, forms and practice of folk beekeeping in the Nagykanizsa area], *Néprajzi Közlemények*, 13(3-4), p. 7.
- Gyula László (1988), *Árpád népe [Árpád's People]*, Budapest: Helikon, pp. 102 – 124.
- Béla Gunda (1991), "Méhészkedés a magyarságnál" [Beekeeping among the Hungarian] *Agria - Annales Musei Agriensis*, 1991-1992 (27-28): 303-368, p. 334.
- Gyula Kristó (1999), "Pozsonyi Évkönyv" [Pozsony Chronicle], in Gyula Kristó (ed) *Az államalapítás korának írott forrásai [Written Sources of the Era of the Founding of the State]*, Szeged: Szegedi Középkorász Műhely, pp. 354 – 356.; György Györffy (ed.) (1992), *Diplomata Hungariae Antiquissima*, Budapest: Akadémiai Kiadó (=DHA) 1: 90.DHA 1: 63.
- Rachele Rossi (2017), "The EU's beekeeping sector. EPRS" *European Parliamentary*

- András Erdélyi (2021), *Méhészet a szerzetesek életében [Beekeeping in the Life of Monks]*, Zirc: Ciszterci Műemlékkönyvtár, pp. 10 – 14.; Ferenc Albin Gombos (1938), *Catalogus fontium historiae Hungaricae aeo ducum et regum ex stirpe Arpad descendendum ab anno Christi DCCC usque ad annum MCCCCI ab Academia litterarum de Sancto Stephano Rege nominata editus: O - Z. Tomus I. Budapest: Academia Litterarum de Sancto Stephano Rege Nominata*
- DHA. 1: 204–218.
- Erdélyi, n. 12.
- Emil Neugeboren (1913), “A szászok történelmi fejlődése” [The Historical Development of the Saxons] in Pál Sas (ed), Ódon Erdély. *Művelődéstörténeti tanulmányok [Ancient Transylvania. Cultural History Studies]*, Budapest: Magvető
- Attila Paládi-Kovács (2001), *Magyar Néprajz [Hungarian Ethnography]*, Budapest: Akadémiai Kiadó, pp. 64 – 65.
- H. Kerecsényi, n. 7, p. 11.
- István Györffy (1941), *Nagykunsági krónika [Nagykunság Chronicle]*, Budapest: Turul, p. 44.
- József Szabadfalvi (1992), *A magyar méhészkedés múltja [The Past of Hungarian Beekeeping]*, Debrecen: Piremon, pp. 107-128.
- János Kodolányi (1997), “Zsákmányolás–vadfogás, méhészet, gyűjtögetés” [Looting – hunting, beekeeping, gathering] in Gyula Ortutay (ed) *Magyar Néprajzi Lexikon [Hungarian Ethnographic Lexicon]*, Budapest: Akadémiai Kiadó, pp. 47 - 60.
- Paládi – Kovács, n. 16, pp. 64 – 65.
- Szabadfalvy, n. 19, pp. 107 – 128.
- Mátyás Bél (1984), *Magyarország népének élete 1730 táján [The Life of the People of Hungary around 1730]*, Budapest: Wellmann Imre, p. 294.
- Béla Gunda (1945), “A felmentő méhrajról szóló erdélyi mondák” [Transylvanian Legends about the Liberating Swarm of Bees], *Erdélyi Múzeum* 50(3-4), pp. 234–235.
- Sándor Takáts (1900), „Méz és viasz kivitelünk a XVI–XVIII. században” [Our Honey and Wax Export from the 16th to the 18th Centuries], *Magyar Gazdaságtörténelmi Szemle*, VII, pp. 477-478.
- Szabadfalvy, n. 19, pp. 107 – 128.
- Paládi – Kovács, n. 16, p. 65.
- Zygmunt Gloger (1792) *Encyklopedia Staropolska [Old Polish Encyclopaedia]*, Warsaw: Piotr Laskauer i Spółka, p. 269.
- Przemysław Dąbkowski (1911), *Prawo prywatne polskie [Polish private law]*, Lwów: Towarzystwo dla Popierania Nauki Pol., p. 223.
- Józef Rafacz, J. (1938). *Regale bartne na Mazowszu w późniejszym średniowieczu [Beekeeping regalia in Masovia in the later Middle Ages]*, Lwów: Tow. Nauk. : z zasiłkiem Funduszu Kultury Nar. im. J. Piłsudskiego, p. 4.
- Ibid, p. 6.
- Ibid, p. 15.
- Ibid, p. 18.
- Ibid, p. 20.
- Ibid, p. 22.
- Ibid, p. 15.
- Antoni Kryński (1886), *Porządek prawa bartnego dla starostwa łomżyńskiego z 1616 [The Order of the Beekeeping Law for the County of Lomza from 1616]*, Krakow: Imperial Jagellonian University

- Krzysztof Niszczycki (1559), *Prawo bartne bartnikom należące* [The Apiary Rights of Beekeepers], Warsaw: K. Wł. Wójcicki
- Stanisław Skrodzki (1886), *Porządek prawa bartnego* [The Order of Apiary Law], Warsaw: A. Kryński
- Adam Braun (1911), *Z dziejów bartnictwa w Polsce* [The history of beekeeping in Poland], Warsaw: Skład Główny w Księgarni E. Wende i S-ka, p. 12.
- Dąbkowski, n. 29, p. 108.
- Andrzej Zamoyski (1778), *Zbiór praw sądowych* [Collection of Judicial Rights], Warsaw: Michał Gröll
- Marian Małecki (2011), *Z dziejów Miechowa, jego prawa i wymiaru sprawiedliwości* [History of Miechów; Its Law and „Administration of Justice], Miechów: Sąd Rejonowy w Miechowie, p. 55.
- Marian Mikołajczyk (1998), *Przestępstwo i kara w prawie miast miejskich południowej Polski XVI - XVIII wieku* [Crime and punishment in the law of southern Polish towns in the 16th - 18th centuries]. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, p. 36

---oOo---



THE IDEA OF TRANSFERRING FUNDING FROM CHURCH TO CIVIL SOCIETY

СҮМ ХИЙДИЙН САНХҮҮЖИЛТЭЭС ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН САНХҮҮЖИЛТЭД АВАХ САНАА

Сарлагтан Отгонбаярын Машбат¹

Shihihutug University, E-mail: mashbat@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0000-0002-6303-8634>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Jas
Monastery
Funding
Endowment
Donations

Түлхүүр үгс:

Жас
Сүм хийд
Санхүүжилт
Эндаумент
Хандив

Article history:

Received Dec, 2024
Revised Feb, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

The study examines how the traditional financial system of Mongolian monasteries resembles the modern funding model of civil society. It demonstrates with evidence that **Jas** funds expanded through local community donations, asset growth, and business revenues, creating a financial system independent of the state—similar to endowments and non-profit organization principles.

Additionally, the study critiques the biased historical narrative, emphasizing that civil society has long been part of Mongolia's tradition and should not be considered a foreign concept. It suggests exploring new funding opportunities for modern non-governmental organizations based on historical experience.

Монголын уламжлалт сүм хийдийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь өнөөгийн иргэний нийгмийн санхүүжилтийн загвартай төстэй болохыг судалж жасууд нутгийн ардын хандив, хөрөнгийн өсөлт, бизнесийн орлогоор сангаа арвижуулж, төрөөс ангид санхүүгийн тогтолцоо бүрдүүлж байсан нь эндаумент, ашигийн бус байгууллагын зарчмуудтай ижил болохыг баримтаар нотолсон.

Мөн түүх бичлэгийн өрөөсгөл байдлыг шүүмжилж, иргэний нийгэм Монголын уламжлалд байсаар ирсэн тул гадаадын соёл гэж үзэх нь буруу гэдгийг онцолсон. Түүхэн туршилагадаа үндэслэн өнөөгийн төрийн бус байгууллагын санхүүжилтийн шинэ боломжийг эрэлхийлэхийг санал болгосон.

Энэ өгүүлэл **CC BY-NC** лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



¹Хууль зүйн доктор (Ph.D), дэд профессор, Шихихутуг их сургуулийн Эрдмийн зөвлөлийн гишүүн

1. Танилцуулга

Монголын уламжлалт сүм хийдийн санхүүжилтийн тогтолцоо, түүний эдийн засгийн зарчим, иргэний нийгэмд үзүүлэх ач холбогдлыг судалсан баримтат шинжилгээ юм. Уг судалгаагаар жасын санхүүжилтийн хэлбэр нь орчин үеийн эндаумент сан, ашгийн бус байгууллагын тогтолцоотой төстэй байсныг баримтаар нотолж, Монголын иргэний нийгмийн хөгжлийн суурь уламжлалтай болохыг харуулсан.

Өгүүлэлд 1937 оны их хядлагаас өмнөх сүм хийдийн эдийн засгийн бүтэц, жасын хөрөнгийн менежмент, бизнесийн оролцоо, үл хөдлөх хөрөнгийн ашиглалт зэрэг асуудлыг баримттайгаар судалсан. Мөн орчин үеийн төрийн бус байгууллагуудын санхүүжилт, гадаадын эрх зүйн зохицуулалтуудтай харьцуулан дүгнэлт хийсэн.

Энэхүү судалгаа нь иргэний нийгмийн хөгжилд түүхэн суурь байгааг ойлгох, уламжлалд суурилсан шинэ боломжийг эрэлхийлэх, түүх бичлэгийн өрөөсгөл байдлыг залруулах ач холбогдолтой бөгөөд төрөөс хараат бус, бие даасан санхүүжилтийн тогтолцоог хөгжүүлэхэд чухал санаа өгөх болно.

2. Арга зүй

Энэхүү судалгаанд түүхэн баримт бичгийн шинжилгээ, харьцуулсан судалгааны арга, тоон болон чанарын судалгааны элементүүдийг ашиглан Монголын сүм хийдийн санхүүжилтийн түүхэн туршлага нь орчин үеийн иргэний нийгмийн тогтолцоо, санхүүгийн бие даасан байдлын талаар ямар үр өгөөжтэй байж болохыг тодорхойлохыг зорьсон.

3. Судалгааны үр дүн

Хар авдарт эрдэнэ бий, хазгар өвгөнд эрдэм бий гэж монгол ардын онч үг бий. Шарын шашныг устгаж, лам санваартныг хядах хүртэл Монголын сүм хийд санхүүжилтийнхээ асуудлыг хэрхэн шийдэж байсан уламжлалыг үзвэл олон талаараа иргэний нийгмийн санхүүжилтийн өрнөдийн тогтолцоотой төстэй бөгөөд Монголын иргэний нийгмийн санхүүжилтийн өнөөгийн асуудлыг шийдэхэд ч санаа авах чухал жишиг болохоор байна. Жас гэдэг нь эндаумент (endowment)-тай дүйцмээр, бас жасаа арвижуулахын тулд бизнест зээл олгож байсан зэрэг нь эндаумент хандиваар биржээс хувьцаа авч, урт хугацаатай найдвартай бизнесээс ногдол ашиг хүртэх замаар хөрөнгөө арвижуулдагтай төстэй, мөн зарим талаар төрийн бус байгууллагаас байгуулж, ашгийг нь шууд нийтэд тустай үйл ажиллагаанд зарцуулдаг инкорпорайтэд (incorporated) компанитай ч зүйрлэж болохоор санагдана.

Дундад зууны Европын хөлөг баатрын орд² хэмээх шашны цэрэгжсэн нийгэмлэгийн санхүүжилтийн бүтэц сүм хийдийг хаад ноёдоос тусад нь байлгаж ирсэн³

² *Knights' Order* (анг.) *Рыцарский орден* (орс.) гэж нэрлэдэг шашны нийгэмлэгийг ийн орчуулав.

³ Latham, A. A. (2011). *Theorizing the Crusades: Identity, Institutions, and Religious War in Medieval Latin Christendom*. *International Studies Quarterly*, 55(1), 223–243. <http://www.jstor.org/stable/23019520>

бөгөөд аж үйлдвэрийн хувьсгал гарч, нийгэм шашны номлолоос шинжлэх ухаан боловсрол руу тэмүүлэх үед дээрх бүтэц иргэний нийгэм нь санхүүгийн хувьд төрөөс ангид, бие даасан байх түүхэн загвар болжээ.⁴ Японыг эс тооцвол дорно дахин бүхэлдээ XX зууны эхэн үед “феодалын” гэх нийгэмд оршсоор байсан учир төрөөс ангид оршиж байсан цор ганц систем бол шашин л байсан.⁵ Монголын сүм хийдийн жас, сан арвижуулж ирсэн уламжлалыг нарийвчлан судалбал мөн л өнөөгийн төрийн бус байгууллагын санхүүжилтийн түүхэн загвар болж болох юм. Үүнийг энэ өгүүлэлээр нотлохыг оролдоно.

Монголын сүм хийдийн жасын байдлын тухай түүхэн мэдээг 2014 онд Тагнуулын ерөнхий газрын Хэвлэх тасгаас хэвлэн гаргасан “Монголын сүм хийдийн түүхээс ...” хэмээх номоос авч, судалгааны суурь болгов. 1937 оны хядлагын өмнө ЗХУ-ын мэргэжилтнүүдийн заавраар Дотоод явдлын яамнаас сүм хийдийг бүртгэн судалгаа хийсэн бөгөөд энэ судалгааг кирилл үсэгт хөрвүүлэн Тусгай архивын 80 жилийн ойд зориулан хэвлэжээ. Номд “1937 оныг хүртэл ном хурж байсан 200 гаруй сүм, хийдийн түүх, түүний дотор жасын тухай мэдээлэл байх бөгөөд “орон нутагт ажиллаж байсан ДЯЯ-ны ажилтнуудын гараар зурж үйлдсэн сүм, хийд, дуганы байршлын зургуудыг нэмж оруулсан”. Сүм хийд нэг бүрийн түүхэн архив, жасын данс зэргийг бүртгэл хийхдээ ашигласан тал ажиглагдах боловч тэдгээр нь их хядлагын явцад үрэгдэж, эдүгээ олоход нэн бэрхшээлтэй болсон тул товчдоо энэ номыг тэрхүү хядлага, сүйтгэлээс өмнөх бүрэн бүртгэл гэж үзэн суурь баримт болгов.

54

Дээрх номд тулгуурлан энэ судалгаа эхний хэсэгтээ сүм хийдийн жас хийгээд сан арвижуулдаг байсан түүхийг үзэх бөгөөд хоёр дах хэсэгтээ тэр үйл явцыг өнөөгийн эндаумент болон төрийн бус байгууллагын эдийн засаг, арилжааны (commercial) үйл ажиллагааг зохицуулдаг гадаад улсын хуулийн зохицуулалттай харьцуулна. Эцэст нь, ямарваа байгууллага төрөөс ангид оршин, өөрийнхөө зорилгын төлөө, бие даасан санхүүжилттэй ажиллаж байсан нь дан ганц өрнө дахины соёлын үзэгдэл биш, Монголын соёл ч мөн байжээ гэдгийг тэмдэглээд өнөөгийн өрөөсгөл түүх бичлэг үүнийг хүнийсгэдэг бөгөөд дэлхий дээр ардчилал хумигдаж байгаа явц нь манай оронд ажиглагдахдаа тэрхүү өрөөсгөл түүхэнд дөрөөлж байгааг үзнэ.

Сүм хийдийн жас хийгээд сан арвижуулалт

Христосын сүм хийд тухайн үеийн европын ханлиг, гүнлэгээс илүү өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой, хүчтэй болсноо мэдэрснээс дайн дэгдээх эрхтэй (war making power) болж Загалмайтны дайныг өдөөсөн гэдэг. Манай түүхэнд ч төстэй тохиолдол бий, Халхын Цогт хунтайж улаан малгайтны шашныг өмгөөлж, Ойрдын Эрдэнэбаатар хунтайж шар малгайтны шашныг өмөөрч Хөх нуурт байлдсан явдал Төвөдийн шашны хоёр урсгал ч дайн дэгдээх эрхтэй болсон байсныг харуулна.

⁴ Van Dijk, M. F., De Munck, B., & Terpstra, N. (2017). Relocating Civil Society: Theories and Practices of Civil Society between Late Medieval and Modern Society. *Social Science History*, 41(1), 1–17. <https://www.jstor.org/stable/90017894> Энэ судалгаанд иргэний нийгэм хэрхэн үүссэн тухай онолын тайлбарыг судлагдсан байдлыг тодорхойлох хэсэгтэй маш нарийн авч үзжээ. Түүнчлэн энэ нэр томъёо, агуулгын хөгжлийн талаар дараагийнхаа бүлэгт авч үзсэн байдаг нь анхаарал татна.

⁵ Б. Эрдэнэбилэг, *Шагдарсүрэнгийн Сонинбаяр, and Н. Амгалан, Монголын Сүм Хийдийн Түүхээс--: баримтын эмхэтгэл, 2012.*

Дайчин гүрний үед Монголын сүм хийдийн орлого үндсэндээ жасын орлогоос бүрдэж байв. Өвөр Монголын Долнуурын хийд, Батхаалганы хийд гэх мэт тун цөөн хийд Манжийн хааны төсвөөс жил бүр олгох “хишиг”-ээс тогтмол хүртдэг, харин дийлэнх нь дан ганц нутгийн хотлын (local community) хандив, жасынхаа хөрөнгөөс санхүүждэг байжээ.⁶ Монгол оронд сүм хийд байгуулахдаа эхний ээлжид цагийн хурал, дараа нь гэр сүм, тэгээд модон дуган, цагийн аясаар бүхэл бүтэн хийд болгон өргөжүүлдэг явдал түгээмэл байв. Ингэхдээ өглөгийн эзэд мал, мөнгө хандивлан жас эхэлж үүсгээд, тэр жасынхаа хөрөнгийг дараа нь арвижуулж, тийн арвижих хэрээр байр суурь нь бэхжиж, тэлж томордог байжээ.

Ихэнхдээ хэн нэг хүн санаачилж, өөрөөсөө хөрөнгө гарган, нутгийн хотлоос бадар барьж жас үүсгэсний дараа хурал хуруулдаг байжээ. Хурал гэж тодорхой сахиусыг тодорхой өдөр тахиж хурдаг, бусад цагаар хурдаггүй лам нарыг хэлнэ. Ховд аймгийн Булган сумын Шадравпилжээлин хийдийг “анх лам Дондогчоймбол тэргүүлэн ард олноос бадар хандив цуглуулан, тэмээ тав, адуу зургаа, үхэр найм, хонь тав, ямаар хорьтойгоор их жас байгуулжээ... Лхам сахиусыг өдөр бүр хурдаг байжээ”⁷. Төв аймгийн Лүн сумын Цагааннуурын жас хэмээх Дамчойпэлжээлин хийдийн тухайд “Түвдийн Балдан, Бээжин Хувьт нар 1809 онд өөрсдийн хөрөнгөөр дөрвөн ханатай гэр нэгийг барьж... ард олноос хонь, ямаа хэд хэдийг өргөж”⁸ анхны хурлыг нээж байжээ. Энгийн ард, ламаас гадна зэрэг нэмсэн ноёд буяныг бодож хүрээний суурь тавьж, хурал байгуулдаг нь мөн байв. Хурал хэмээх нь үндсэндээ нүүдэл сүм бөгөөд эсгий гэртэй, нэг газраас нөгөө рүү хүн, мал, бэлчээр даган нүүж байдаг байв. Нүүдлийн болон хурлын зардлыг мөнөөх жасаас гаргана.

Зарим тохиолдолд жас байгуулахгүй хурал эхэлдэг, зардлыг тухай бүр олноос цуглуулдаг байжээ. Хэнтий аймгийн Баянтэрэм сумын Өндөр Майдарын хийдийг анх Хажуу хэмээх газар байгуулж, “мөн эсгий гэр нэгийг хамтаар барьж, Аюушийн чого хэмээх хурлыг хурж эхлээд.... Тэр үед жас хэмээх зүйлгүй олон ардын нэмэр хандиваар хурлыг хурсаар яваад 12 дугаар жарны 11 дүгээр гал үхэр жил нутгийн ардууд сайн дураар жас байгуулахад адуу зургаа, хонь жаран хоёр байжээ”⁹.

Хурал тогтмолжиж эхлэх үед байшин дуган барьдаг явдал түгээмэл. Ингэхдээ өөрийн хөрөнгөөс илүүтэй ард олны хандиваар барих бөгөөд дуганыг хэнээр ямар үнэтэй бариулсныг жасын дансанд маш сайн бүртгэнэ. Байшин барих харьцангуй үнэтэй, тиймээс гэр дугантай байсан хугацаа урт. Дундговь аймгийн Цагаандэлгэр сумын Бодь их амгалант сүм байшин дугантай болтол, 82 жил гэр дугантай байжээ.¹⁰ Төв аймгийн Цагаан-Овоо сумын Зуутын хийдэд “олон улсаас бадар хандивыг барьж, хорин нэгэн лан мөнгө цугларч, нэгэн шавар дуганыг монголын Чагдар дархнаар бариулж, дархны

⁶ Hashimoto, K. (2009). *Mongol-un lama-yin shashin. tal.152*

⁷ Эрдэнэбилэг, Б., Сонинбаяр, Ш., & Амгалан, Н. (2014). *Монголын сүм хийдийн түүхээс--: баримтын эмхэтгэл. Тагнуулын ерөнхий газрын тусгай архив.тал.127.*

⁸ Мөн тэнд, тал.96

⁹ Мөн тэнд, тал.150

¹⁰ Мөн тэнд, тал.41

хөлсөнд арван лан өгсөн байна”¹¹, Баянзүрх сумын Дашчойнхор хийдэд “Барилгын үнэд мөнгө 50 лан, будаг, алт, мод бүхий л нийлж долоон мянган төгрөгийг олноос бадарлан олсон. Хөх хотын Буянт хэмээх мужаанд хоёр зуун лан, хоёр тэмээгээр дөчин тав, дөч, хорин чи хэмжээтэй дуган хийлгэсэн”¹², Өнжүүл сумын Залаа хорин жаст “Хөх хотын Заяатын пүүсийн мужаанд таван зуун төгрөгийн хөлс өгч, дөчин чи хэмжээний их бага дуган хоёрыг бариулсан” гэхчлэн тэмдэглэжээ.

Хийд томрох тусам хурдаг номын тоо олон болох бөгөөд бүгд өөр өөрийн жастай болно. Жишээ нь, Өндөр Майдарын хийдэд “тус хийдийн Жамбал хувилгаан гэгч өөрийн нэгэн шавар байшинд Жүд дацанг байгуулж, өдөр бүрийн Сэржим хурах зэргээр эхэлж, тус хошууны ардуудаас бадар нэмэр эрж, мөн жилд бэсрэг модон дуган нэг, байшин нэг, эсгий гэр нэг эдгээрийг хийд дээр шинээр барьж, жас байгуулахад адуу арван тав, тэмээ зургаа, үхэр арван зургаа, хонь зуун жар, ямаа дөрөвтэй байсан” ажээ.¹³ Өвөрхангай аймгийн Дэлгэрэхбулаг сумын Гандандашчойлин хийд тэлснийг үзвэл 1844 онд Түнгийн жас байгуулж, Түнгийн чогыг мөнхлөн (тогтмол хуруулан) үхэр дөрөв, хонь хоёр зуун дөчин тавыг өргөжээ. 1869 онд Галсан Маналын жасыг байгуулж, Манал, Дончид, Жамгун чогыг мөнхөлж, адуу арав, тэмээ найм, үхэр хоёр, цай бараа тэргүүтнийг өргөжээ. 1869 онд тойн Цэвэг, тайж Уртнасан, олон ард Хойд жас байгуулж, Юм, Жасаа зүйлийг мөнхөлж, адуу хорин дөрөв, тэмээ ес, үхэр ес хонь ямаа зуун тавийг өргөжээ...” гэх мэтчилэн тэмдэглэсэн байна.¹⁴ Жасын хөрөнгө ихэвчлэн мал байдаг, жил бүр төлийн тоогоор үржинэ. Тэр хэрээр жасын орлого нэмэгдэх бөгөөд жилийн хурлын зардлыг төвөггүй гаргана.

Түүнээс гадна, сүм хийд үл хөдлөх хөрөнгө өмчилж, түрээслэх явдал цөөнгүй байжээ. “Их хүрээ болон Долон нуур мэтийн газар орны их сүм хийд нь түүнд харьяалагдах газар тариа ба хамжлагын ардын гааль гувчуураас нэлээн олон ашиг олз олох нь цөөнгүй” бөгөөд “Долнуурын ламын шашны сүм хийдээр аваад үзвэл, Долнуур хотын тойрог дахь зүүн баруун ногооны хашааг (тариалангийн талбай) өмчилж, түүнээс тариан түрээс авдаг”¹⁵ байна. Томоохон хийд оршин буй хотдоо барилга байшин өмчилж, түрээсээр нь сан арвижуулдаг байжээ. Долнуурын хийд, Батхаалганы хийд ингэж ашиг олдог байсан боловч түрээсэлдэг байшин цөөн, түүнээс олох ашиг ихгүй байжээ.¹⁶

Эдгээрээс гадна, жасын мөнгийг тодорхой бизнест зээлж, хүүгээр нь арвижуулдаг байсан нь сонирхолтой юм. “Хятадын худалдаачдад эх мөнгөө зээллэг тавьж, хүү мөнгө идэж байх нь ч цөөн бус” хэмээн Өвөр Монголын хийдийн тухай тэмдэглэсэн байдаг¹⁷.

¹¹ Мөн тэнд, тал.106.

¹² Мөн тэнд, тал.88.

¹³ Мөн тэнд, тал.151.

¹⁴ Мөн тэнд, тал.69.

¹⁵ Hashimoto, K. (2009). *Mongol-un lama-yin shashin*.152; Монгол Улсын түүх: XVII-XX зууны эхэн, 2nd ed., vol. 4 (Адмон ХТ, 2004), тал.215.

¹⁶ *Mongoli-un lama-yin shashin*, тал.152.

¹⁷ Мөн тэнд.

Ар Монголын сүм хийдээс зарим нь цаасан мөнгө гаргаж орон нутагтаа хэрэглэж байв¹⁸ гэж тэмдэглэсэн нь сонин. Дундговь аймгийн Цагаандэлгэр сумын Баруун Чойрын хийдийн жас ч боломжийн бизнес хийдэг байжээ. Энэ хийдийн Мэнва дацангийн жас Циндао, Шинда зэрэг газар жин тээдэг, Монгол Улс тусгаар тогтнож хил тогтоосны дараа Алтанбулаг руу явж жин тээдэг байжээ. Агва дацангаас нь ч жин тээдэг, гэхдээ Дайчин гүрний хотын зэргэмжтэй газар буюу дориун том төвлөрсөн хотод очиж будаа, гурил базаадаг байжээ.¹⁹ Лам нар өөрсдөө жин тээхгүй нь лавтай тул жас өөрөө пүүс байгуулж жин тээсэн, эсвэл жинчдэд мөнгө зээлсэн байх магадлал илүү. Ингэж таамаглавал жасын хөрөнгөөр пүүс байгуулдаг, эсвэл пүүст зээл өгдөг байжээ гэж дүгнэж болно.

Жас сан, жас компани, хотлыг бадруулагч – Эндаумент, инкорпоратэд компани, социал энтерпрайс

Ашгийн төлөө бус байгууллагын санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэдэг түгээмэл зарим хэлбэр байдаг – суурь хөрөнгийг эндаумент бий болгож инкорпоратэд компани түүнийг нь арвижуулдаг бололтой. Гадаад орнууд дахь иргэний нийгмийн байгууллагын санхүүжилтийн ийм тогтолцоог нарийвчлан судалсан зүйл манайд хомс болохыг тэмдэглэх хэрэгтэй. Тиймээс энэ талаарх ойлголтыг гадаад улсын холбогдох хууль, заалттай харьцуулан тайлбарлахыг энэ хэсэгт оролдоно. Бүгд Найрамдах Серб Улсын 2010 онд баталсан Эндаумент сангийн тухай хууль (Сербийн хууль) болон АНУ-ын Байгууллагын хөмрөгийг (institutional fund) зохистой удирдах (prudent management) тухай жишиг хууль (uniform act) (АНУ-ын хууль) зэрэг судалгааны хүрээнд олдсон материалд суурилж үзнэ. Энэ судалгаа эндаументын болон инкорпоратэд компани, ашгийн төлөө бус үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг харьцуулан судлах зорилго тавиагүй, гагцхүү жишээ болгон ашиглах учир зохицуулалтын онцлогийг нарийвчлан үзээгүй бөгөөд ташаа ойлгосон зүйл байхыг үгүйсгэхгүй.

Эндаумент гэж ашгийг нь нийтэд тустай тодорхой ажлыг тогтмол санхүүжүүлэхэд зориулан өгсөн хандивыг хэлнэ гэж энгийнээр тодорхойлж болно. Өөрөөр хэлбэл, хандивыг зарцуулах эрхгүй, зөвхөн хандиваас бий болгосон ашгийг л олны тусын төлөө зарцуулна. Энэ нь төрийн бус байгууллагын тодорхой үйл ажиллагаа, эрдэм шинжилгээний судалгаа, сургалтын тэтгэлэг, эмчилгээний зардал, ой үрслүүлэх гэх мэт тодорхой үйл ажиллагаа байдаг. Хандив ихэвчлэн мөнгөн хөрөнгө байдаг бөгөөд түүнийг өсгөх ёстой, ингэхдээ орон сууцны ипотека, зам барилга, мега төсөл гэх мэт урт хугацаанд баталгаатай, эрсдэлгүй ашиг өгдөг бизнесийн хувьцааг авч ноогдол ашгаар нь арвижуулна. Цөөнгүй тохиолдолд үл хөдлөх хөрөнгө, газраар эндаумент хандив өгнө. Станфордын их сургуулийн жишээн дээр тус их сургуулийн газар нь өөрөө эндаумент бөгөөд тэр газарт зөвхөн их сургууль байж, эрдэм шинжилгээ сургалтын үйл ажиллагаа явуулах ёстой юм. Тиймээс эндаументын санхүүжилт гэдэг бол хандивлагчаас өгсөн

¹⁸ Монгол Улсын Түүх: XVII-XX Зууны Эхэн, 217. Их хүрээ, Ялгуусан гэгээний хүрээ, Номун ханы хүрээ, Дайчин вангийн хүрээ, Ламын гэгээний хүрээ, Түшээт чин вангийн хүрээ, Хутагт ламын хийд, Долоон шар загийн хийд, Говь сангийн далайн хийд гэсэн есөн хийд мөнгө гаргаж байжээ.

¹⁹ Эрдэнэбилэг нар, “Монголын сүм хийдийн түүхээс” тал.39.

хөрөнгийн ашгийг нь (“орлого”, “хүү”, “ногдол ашиг”, “түрээсийн ашиг” гэх мэт²⁰) тухайн зорилгод зарцуулах тухай асуудал юм²¹.

Сербийн хуульд эндаумент болон хөмрөг (fund) хоёрыг ялгаж зохицуулсан байх бөгөөд “энэ хуулийн зорилгын хүрээнд эндаумент гэж Үндсэн хууль, бусад хуулиар зөвшөөрөгдөн олон нийтийн болон хувийн сонирхлыг хангахын тулд үндэслэн байгуулагчаас тодорхой хөрөнгийг олгосон, гишүүнчлэлгүй хуулийн этгээдийг хэлнэ”²² гэжээ. Эндээс үзвэл эндаумент гэж хуулийн этгээдийг хэлэх бөгөөд тэр нь зорилгын хувьд нийтийн болон хувийн сонирхлыг хангах, санхүүжилтийн хувьд заавал үндэслэн байгуулагчаас олгосон хөрөнгөтэй байх, гишүүнчлэлийн хувьд хувь нийлүүлэгч зэрэг ашиг хүртэх этгээдгүй байх зэрэг шаардлагыг хангах ёстой ажээ. Шадравпилжээлин хийдийг байгуулсан явдлыг энэ шаардлагатай жишээлэн үзвэл ашгийн төлөө бус, шашны үйлсийн төлөө зорилго нь “нийтийн эрх ашгийн төлөө” гэдэг шалгуурыг хангахаас гадна Дондогчоймбол зэрэг ард олноос өргөсөн таван тэмээ, зургаан адуу, найман үхэр, таван хонь, хорин ямаа нь “үндэслэн байгуулагчаас олгосон хөрөнгө” мөн бөгөөд тус хийд “гишүүнчлэлгүй” төдийгүй “хуулийн этгээд” болох нь лавтай – иймээс тус хийдийг эндаумент гэж үзэх үндэстэй байна.

Сербийн хуулиар хуулийн этгээдийг эндаумент гэдэг бол АНУ-ын хуулиар хөрөнгийг эндаумент гэдэг. АНУ-ын хуульд зааснаар эндаумент гэж “бэлэглэлийн гэрээгээр зохицуулсан, байгууллага өөрөө нөхцөл байдалд нийцүүлэн захиран зарцуулах эрхгүй хөрөнгө буюу түүний хэсгийг хэлнэ”²³ хэмээн заажээ. Өөрөөр хэлбэл эндаумент гэж хөрөнгийг хэлэх бөгөөд түүнийг эзэмшигч нь өөрөө захиран зарцуулах эрхгүй, энэ тухай заавал бэлэглэлийн гэрээгээр зохицуулсан байх ёстой ажээ. Энэ хуулийг мөнөөх жишээн дээр хэрэглэвэл Дондогчоймбол нарын хандивын эрх зүйн байдлыг судлах хэрэгтэй болно: хийд энэ таван малаа бүгдийг шууд захиран зарцуулж болох эсэхийг ямар нэг журмаар зохицуулаагүй учир эндаументэд тооцогдохооргүй байна. Гэвч 1930-1932 онд лам нар нутгийн ардуудын хамт хийдээ орхиж урагш нүүх хүртэл малын тоо үржих хэрээр хөмрөг нь арвидаж байсныг үзвэл зарж, худалдаж үрдэггүй, харин өсгөдөг байсан гэхээр байна. Тиймээс малыг “жаст өргөсөн” бол ганц удаагийн хурлыг даахаар биш харин төлөөр өсгөн арвижуулж, жил бүр даахаар өгдөг, харин “хуралд өргөсөн” бол ганц удаагийн хандив болгон өгдөг байжээ гэж ялган үзэж болохоор, гэхдээ энэ бичмэл гэрээгээр биш заншлаар зохицуулагдаж байсан биз. Ийнхүү Дашчоймбол нар нэгд, малыг хуралд биш, жаст өргөсөн, хоёрт, жаст өргөнө гэдэг нь малыг үрж заралгүй, төлөөр арвижуулах ёстой гэдэг зохицуулалтыг заншлын хэм хэмжээгээр тодорхойлж байсан гэвэл Шадравпилжээлин хийдэд өргөсөн Дашчоймбол нарын өргөл эндаумент мөн байна.

²⁰Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act (UMIFA) https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=PROB&division=9.&title=&part=7.&chapter=&article=

²¹ UMIFA, URL.

²² “Serbian Law on Endowments and Foundations,” International Center for Not for Profit Law, accessed September 19, 2024, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Serbia_endow.pdf.

²³ UMIFA, URL.

Эндаумент заавал бүхэл бүтэн байгууллагад байх албагүй, тухайн байгууллагын бүтэц, үйл ажиллагааны тодорхой хэсэгт зориулсан байж болно. АНУ-ын хуулиар зөвхөн хөрөнгийг эндаумент гэж заасан, тиймээс жишээ нь бүх их сургуулийн дийлэнх судалгаа, сургалтын хөтөлбөр эндаументтай байдаг онцлогтой. Харвардын их сургуулийн салбар бүрийн санхүүжилтийн бүтэц, түүнд эзлэх эндаументыг үзвэл Харвардын харьяа Ахисан төвшний Радклифф хүрээлэн (Harvard Radcliff Institute) 83% нь эндаументаас, хамгийн бага нь Нийтийн эрүүл мэндийн салбар 20% нь бүрдэж байна.²⁴ Висконсины Байгалийн нөөцийн сангийн Висконы байгаль хамгаалах эндаумент нь нийт 124 эндаумент хөмрөгтэй (fund) ажээ.²⁵ Монголын сүм хийд томрох тусам шинэ дацан, хурал нээж, тэдгээр нь яг ийм байдлаар тус тусдаа жастай байсныг Гандандашчойлин гэх ганц хийд дотроо Түнгийн жас, Галсан Маналын жас, Хойд жас зэргийг тус тусынх нь зорилгоор байгуулж байсан жишээнээс өмнө нь үзсэн билээ.

Сан арвижуулах зорилгоор эдийн засгийн болон арилжааны (commercial) үйл ажиллагаа эрхлэх боломжийг иргэний нийгэм хөгжсөн ихэнх улсад хуулиар олгодог, гэхдээ энэ тохиолдолд ямар орлогоос татвар хэрхэн авах вэ гэдэг гол асуудал болдог.²⁶ Тиймээс ямар бизнес эрхлэх ёстой вэ гэдгийг тухайлан заадаггүй, аль ч салбарт ажиллаж болохоор ажээ. Өрнөд дэх иргэний нийгмийн байгууллага биржийн арилжаанд орох буюу урт хугацаанд ашгаа найдвартай өгөх төслүүдэд хөрөнгө оруулдаг. Монголын сүм, хийд ч мөн жасынхаа хөрөнгөөр бизнесийн үйл ажиллагаа явуулж, үл хөдлөх хөрөнгө, жин тээврээс ашиг олж, сан арвижуулдаг байсныг өмнө дурдсан. “Жасууд мөнгө хүүлэх аргаар ашиг орлого олох тусам үйл ажиллагаа нь улам нарийсан өргөжин тэлж байв.”²⁷ Зарим хийд цаасан мөнгө гаргасан гэж тэмдэглэгдсэн нь²⁸ үнэхээр мөнгө байсан эсэх нь туйлын эргэлзээтэй, харин жасын хөрөнгөөр баталгаажсан өрийн бичиг маягийн үнэт цаас байсан байж магадгүй юм: учир нь мөнгө цутгах, цаасан мөнгө гаргах эрх зөвхөн Манжийн хаанд л байв. Сүм хийд татвар төлдөггүй байсан боловч жасын бизнес татвар төлдөг байсан эсэхийг, мөн түнштэйгээ ногдол ашиг хуваарилдаг байсан эсэхийг жасын дансыг судлан үзэж болох авч Монгол Улсад 1930-аад онд болсон их хядлага, Хятадад 1960-аад онд болсон Соёлын хувьсгалаар бараг бүх сүм хийдийг устгах үеэр мөн архив, данс бүртгэл нь устсан байж магадгүй юм. Устгалаас үлдсэн баримт золоор олдож хожмын судлаачид энэ талаар бүрэн төсөөлөлтэй болох сайн цаг ирэх биз.

Монголын түүх, иргэний нийгэм, барууны тэжээвэр

Ардчиллын гуравдах давлагааны түрлэг (wave) өнөөдөр татлага дээрээ ирж, олон орон ардчиллаас ухарч, чанар нь муудаж байна. Үүнийг дагаад иргэний нийгмийг хянах гэсэн оролдлого ардчилсан улсуудад ч гарч, ингэхдээ нэг талаас “гадаадын агент” хэмээн

²⁴ “Harvard’s Endowment,” *Financial Administration*, n.d., <https://finance.harvard.edu/endowment>

²⁵ “List of Current Endowment Funds - Natural Resources Foundation of Wisconsin,” *Natural Resources Foundation of Wisconsin*, May 20, 2024, <https://www.wisconservation.org/how-to-give/current-endowment-funds-list/>

²⁶ “Economic Activities of Not-For-Profit Organizations,” *International Center for Not-For-Profit Law*, accessed September 19, 2024, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Transnational_Europe_Regional_-_Economic_Activities_of_Not-for-Profit_Organizations.pdf. p., 16.

²⁷ Монгол Улсын Түүх: XVII-XX Зууны Эхэн, 216.

²⁸ Мөн тэнд, 217.

зарлах замаар шууд хязгаарлах, нөгөө талаас санхүүжилтийг нь боомилох замаар аажим хатаах аргыг түгээмэл хэрэглэдэг. Улс төрийн зарим явцуу бүлэглэлийн дотор ч иргэний нийгмийг үндэсний аюулгүй байдалд заналхийлж байна гэж үзэх хандлага илэрнэ. Иргэний нийгмийнхэн бол “барууны тэжээврүүд” гэж үздэг иргэний нийгмийнхэн ч бий болов. Ийм үзэгдэл гадаад, дотоод хоёр шалтгаантай байна.

Өөрийнхийгөө хүнийсгэсэн өрөөсгөл түүх: хуушуур, бууз, цуйван, бас иргэний нийгэм

“Монголчууд бол нүүдэлчин малчид: тэднийг төвдүүд мунхруулж, хятадууд мөлжиж, харин оросууд аварсан” гэдэг хүүрнэл түүхийг 1950 оноос БНМАУ-ын албан ёсны үзэл суртал болгож, түүхийн анхны гурван ботийг хэвлэн гаргасан. Малчны тухай энэ түүх хөдөөгийн малчин ардад их таалагдсан боловч маш өрөөсгөл: Грек, Ром, Перс, Энэтхэг, Төвөд, Хятадын соёлтой сүлэлдсэн манай аугаа соёл иргэншлийн олон давхарга бүрэлдэхүүнийг хусаж арилгаад зөвхөн нүүдэлчин ахуйг нь л үлдээснээрээ хэт ядууруулсан юм.

Соёлын наад захын асуултад өнөөгийн өрөөсгөл түүх хариулж чаддаггүй, амьдралын наад захын монгол соёлыг “гадаадынх”, “хүнийх” болгодог. Жишээлбэл, монголчууд яаж хуушуур, бууз, банш, цуйван хийж иддэг байсныг тайлбарлаж чаддаггүй, улмаар хоолны энэ соёлоо шууд “Хятадынх” болгож хүнийсгэдэг. Гэтэл сүм хийдийг төвд нь байгуулж, тойроод хятад худалдааны лангуу, зах, дэлгүүр, пүүс ажиллаж, жин тээх замаар гурил, будаа, тамхи, даавуу тогтмол нийлүүлдэг байнгын сүлжээ бүхий “хүрээ” хэмээх суурьшмал амьдралын хэлбэр наад зах нь 200-300 жилийн өмнө бүрэлдэж эхэлсэн.²⁹ Үүний түүхэн суурин дээр өнөөгийн сумын төвүүд үүссэн бөгөөд өвөлжөө, хаваржаа, зуслан, намаржаагаа дагаж нүүдэг малчдад соёлын болон эдийн хангалт хийсэн хэвээрээ, малчид гурил будаагаар тасалдалгүй, хуушуур, буузаа хийж идсээр л байна.

Өдөр тутмын хоолны соёлоо хүртэл “Хятадынх” гэж хүнийсгэдэг өнөөгийн түүхэнд сүм хийд нь улсынхаа төсвөөс хэрхэн ангид оршиж ирснийг сонирхдог ч үгүй. Сүм хийдийг байгуулж байсан тохиолдлуудыг харвал нутгийн хотол санаачлан, харин түүнийг нь хошуу засгаас дэмжсэн тохиолдол цөөн бус. Зөвхөн анх байгуулахын тухайд ч бус хөгжүүлж, хийд болгон өргөжүүлэхийн тухайд ч нутгийн хотлын санаачилга шийдвэрлэх үүрэгтэй байх бөгөөд архитектур урлагийн гоц сайхан бүтээлийг нутаг болгонд сүндэрүүлсэн байжээ. Гэтэл тэдгээрийг сүйтгэснээс хойш зуу гаруй жилийн дараа өнөөгийн сумын төвийнхөн улсын төсөв горьдсон, идэвхгүй, улаан булангийнхаа хагархай цонхыг шиллэх санаачилгагүй, сумынхаа хөгжлийг нутагтаа суугаа ард иргэдээс нь дэмжиж, хөрөнгө хандивласан тохиолдол маш цөөхөн, бэлэн тэжээлгэж сурсан энэ занг нь хараад “community гэдэг бол гадаадын үзэгдэл”, “нүүдэлчдэд байгаагүй”, “шинэ харь зүйл” гэж ярьж бичдэг болжээ. Ийм түүхийн улбаан дээр

²⁹ Сүм хийдийг тойрсон хүрээг хот суурины эхлэл байсан гэдгийг манай хүүрнэл түүх дурамжхан хүлээн зөвшөөрч дурдах төдий орхидог. Монгол Улсын Түүх: XVII-XX Зууны Эхэн, тал.218.

иргэний нийгэм харийн үзэгдэл болж харагдах нь аргагүй билээ. Энэ бол өөрийг нь мартуулсан түүхийн өрөөсгөл хүүрнэлийн (narrative) эмгэнэл юм.

Өрнөдийн түүх ч евроцентрист хандлагаасаа салж чадалгүй саяхныг хүрсэн бөгөөд иргэний нийгэм бол аж үйлдвэрийн хувьсгалын үр дүнд бий болсон, дундад зуунд христосын шашны хатуу номлолоос шинжлэх ухаан, боловсролын үр нөлөөнд мухар сүсгээс салсны үр дүн, капитализмын үзэгдэл мөн гэж одоо ч зарим нь үздэг.³⁰ Үүний зэрэгцээ иргэний нийгмийн үр хөврөл өрнө дахинд ч, дорно дахинд ч шашны тогтолцооноос гарсан гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх явдал сүүлийн үед ажиглагдах болов. Христосын сүм хийдийн хөрөнгөд европын хаад, ноёд халдаж чаддаггүй байсан нь уламжлагдаж, тэдгээр хийдийг түшиглэсэн их сургууль, клубийг ч хөндөж чадаагүй нь соён гэгээрлийн эринийг тэнд авчирчээ.³¹ Шарын шашны хийдийн санхүүжилт, сан арвижуулалт ч нутгийн олон, өглөгийн эздийн хандивыг арвижуулж, амин зуулгаа залгах энгийн шаардлага дээр үндэслэсэн нь эргэж харахад өнөөгийн амьдралд ч ойрхон, одоогийн бэрхшээлийг шийдэхэд ч дөхөм ажээ.

Айдас: Терроризмтой тэмцэх, өнгөт хувьсгалаас сэргийлэх

Өнөө цагийн иргэний нийгмийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцох салбар эрт үеийн сүм хийдийнхээс зүйрлэшгүй өргөн. Төрийн бус олон улсын байгууллага, тухайлан “Оксфам, Хүний эрхийг ажигч (Human Rights Watch), Эмнести Интернэшнл, Грийнпийс, Дэлхийн зөн болон Хил хязгааргүй эмч нар зэрэг байгууллагын нөөц чадавх их. Тэд төрийн болон олон улсын байгууллага, тухайлан НҮБ, Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллага, Олон улсын эрүүгийн шүүхийн бодлогод нөлөөлөх гэж шууд, ил тод зүтгэдэг” гэж Штайнбэрг, Вэртман нар тэмдэглээд XX зууны сүүл үед төрийн бус олон улсын байгууллагуудын үүрэг оролцоо ихэд нэмэгдсэнийг онцолжээ.³² Үүний улмаас улс орны дотоодод ч иргэний нийгмийн байгууллагууд төрийн бодлогод нөлөөлөх гэж оролдох болсон, үүний үр дүнд тэдгээр нь дотроо тинк-танк буюу бодлого боловсруулахад дэмжлэг үзүүлдэг, хоточ ноход (watch dog) буюу иргэний хяналт тавьдаг, шүүмжилдэг гэх мэт олон чухал үүргийг гүйцэтгэдэг болж, нутгийн хотол, шашны байгууллагын хүрээнээс нэгэнт хальжээ.

Аливаа зүйл эсрэг хүчээ дууддаг жамтай, иргэний нийгмийн байгууллагын идэвхтэй оролцоо, хяналт нь төрийн эрхийг шамшигдуулах гэсэн улстөрчдийн явцуу зорилготой харшиж, тийм улстөрчид иргэний нийгмийн байгууллагыг хязгаарлах гэсэн оролдох нь дэлхий даяар ажиглагдах болов. Терроризмтой тэмцэх, өнгөт хувьсгалаас

³⁰ Van Dijck, M. F., De Munck, B., & Terpstra, N. (2017). Relocating Civil Society: Theories and Practices of Civil Society between Late Medieval and Modern Society. *Social Science History*, 41(1), 1–17. <https://www.jstor.org/stable/90017894> Энэ судалгаанд иргэний нийгэм хэрхэн үүссэн тухай онолын тайлбарыг судлагдсан байдлыг тодорхойлох хэсэгтэй маш нарийн авч үзжээ. Түүнчлэн энэ нэр томьёо, агуулгын хөгжлийн талаар дараагийнхаа бүлэгт авч үзсэн байдаг нь анхаарал татна.

³¹ Францын хувьсгалын үед якобинчууд болон жирондистууд эзэн хааныг цаазлах уу, үгүй юу гэдэг дээр эсрэг саналтай байсан нь өнөөгийн улс төрийн үзэл суртлыг барууны болон зүүний гэх болсон үндсийг тавьсан, тэднийг харин байнга цуглаж ярилцдаг байсан сүмийнх нь нэрээр тийн дууддаг байсан.

³² Steinberg, Gerald, and Becca Wertman. “Value Clash: Civil Society, Foreign Funding, and National Sovereignty.” *Global Governance* 24, no. 1 (2018): 1–10. <http://www.jstor.org/stable/44861166>. p.2.

сэргийлэх хоёр шаардлагыг иргэний нийгмийг боомилох шалтаг болон хувиргаж байгаа нь тухайлан пост-зөвлөлтийн орнуудад нийтлэг ажиглагдана.³³ “1993-2012 оны хооронд 45 улс, дэлхийн нийт улсын бараг дөрөвний нэг хувь нь дотооддоо ажиллаж байгаа өөрийн ТББ болон төрийн бус олон улсын байгууллага руу урсаж байгаа гадаадын хөрөнгийг хязгаарласан хууль баталсан”³⁴ байсан бол Эмнести Интернэшнлийн судалгаагаар 2019 он гэхэд 50 улс тийм хууль баталсан байна.³⁵ АНУ, Өрнөдийн орнууд ч мөн л энэ чиглэл рүү хазайж, хязгаарлалт тогтоосон хууль ихээр батлах болов.³⁶ Үндсэрхэг үзэл, үндэсний өвөрмөцлөгийг (identity, өвөрмөц+онцлог) хадгалах нэрийдлээр Энэтхэг, Унгар, Чех, Израил зэрэг олон оронд гадаадын санхүүжилттэй төрийн бус байгууллагыг тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдалд нь халтай гэж үзэх болов.³⁷ Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах, терроризмтой тэмцэх нь зайлшгүй боловч үүний төлөө ардчиллыг устгаж, үндсэн хуулиа хөсөрдүүлж “сууж байгаа мөчрөө өөрөө тайрсан тэнэгийн үлгэр” болсон тохиолдол гадаад орнуудад цөөнгүй ажиглагдана.

Ардчилсан улсад асуудлыг ая зүйгээр шийдэх гэсэн нааштай оролдлого бас ажиглагдана. Израилын парламентын гишүүд Европын төлөөлөгчидтэй уулзаж ТББ-ын санхүүжилтийн тухайд зөвшилцөн тодорхой зарчмууд батлахыг оролдож байна.³⁸ Хөгжил бол аяндаа цэгцрэх хөдөлгөөн гэдэг, хөндлөнгөөс хашиж боомилохгүй бол үндэсний аюулгүй байдалд тулгамдсан сорилтыг шийдвэрлэхэд хүчтэй хөгжсөн иргэний нийгэм ч өөрийнхөө тусыг нэмэрлэх нь лавтай.

4. Дүгнэлт

Төрийн бус байгууллагын үндсийг барууных гэж хажиглахаа зогсоох хэрэгтэй, суурь нь манай шашны түүхэнд бэлэн бий.

1. “Айлаас эрэхээр авдраа уудал” гэгчээр төрийн бус байгууллагын санхүүжилтийн үндсийг төрөөс шийддэггүй байсан тод жишээ Монголын түүхэнд байгааг сүм хийдийн санхүүжилтийн жишээн дээр үзлээ. Шийдэж байсан арга хэлбэр нь орчин цагийн өрнөдийн орнуудын загвартай их төстэй байгааг анзаарахгүй байхын аргагүй. Байгаагаа

³³ Carothers, T., & Brechenmacher, S. (2014). *Closing space: Democracy and human rights support under fire*. In Carnegie Endowment for International Peace. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2014/02/closing-space-democracy-and-human-rights-support-under-fire?lang=en> (15.12.2015). pp. 1-2.

Wolff, J., & Poppe, A. E. (2015). *From Closing Space to Contested Spaces: Re-assessing Current Conflicts Over International Civil Society Support*. In JSTOR. Peace Research Institute Frankfurt. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep14468.1> p, 6.

³⁴ Dupuy, Kendra and Ron, James and Prakash, Aseem, *Stop Meddling in My Country! Governments' Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations* (November 23, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2529620> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2529620> p.4.

³⁵ Amnesty International. (2019). *Laws Designed to Silence: The global crackdown on civil society organizations*. Amnesty International Ltd. p, 2.

³⁶ Howell, J., & Lind, J. (2009). *Counter-Terrorism, Aid and Civil Society: Before and After War on Terror*. Palgrave Macmillan London.

³⁷ Steinberg and Wertman (2013), 3.

³⁸ Steinberg and Wertman (2013), 8.

бага зэрэг өнгөлж, эрх зүйн оновчтой зохицуулалтыг зөв хийвэл их аятайхан – монгол ахуйд нийцтэй хэлбэр тогтох түүхэн жишиг бидэнд байна.

2. Өрөөсгөл түүхээ шинэ нүдээр харах цаг нэгэнт болжээ. Монголчуудын соёл зөвхөн нүүдэл соёлоор хязгаарлагдахгүй - зөвхөн энэ өнцгөөр харвал мөхөж байгаа л харагдана. Гэтэл бурхны шашин, түүнээс өвлөсөн оюуны соёл бол бодитой түүх, хүрээ хийд бол бодитой байсан үзэгдэл мөн. Суурьшмал амьдралын монгол хэвшил сумын төвүүдэд байгаа нь мөн л бодитой бөгөөд энэ бол зөвхөн нэгдэлжих хөдөлгөөнөөс хойш үүссэн 60 жилийн настай уламжлал биш гэдэг нь ч үнэн. Тиймээс өнөөгийн хүүрнэл түүхийн харалган номлолоос салж, соёлын бодитой өвөө судалж, тэр өвийг бий болгосон бодитой түүхийг олж харж, монгол соёлын олон давхраа, түүхэн тодорхой сорилтыг давахын тулд өөртөө үүсгэсэн, нутагшуулсан соёл, дархлаа болон хоногшсон онцлогуудыг судлах цаг нэгэнт болжээ. Хуучны хүрээ хийдийн соёл хийгээд өнөөгийн сумын төвийн амьдралыг харьцуулбал Монгол соёлын дасан зохицох чадвар хийгээд оюуны болон архитектурынхаа өвийг нээн илрүүлэх боломж арилаагүй байна.

3. Иргэний нийгэм, нутгийн хотол гэдэг харь өрнөдийн сургаал биш, харин ч манай соёлын өвийн мартагдсан, үнэндээ бол мартуулсан суурь мөн. Хүний заяамал эрх гэдэг Өрнөдийн импортлогдсон ойлголт биш, монгол ахуйд угаас байсан эд болохыг “Хүмүүн болгон бие, хэл, сэтгэл гурвын эрдэм чадлыг мандуулан гаргаж, илтгэж, өөрийн дураар, өөрийн хувийн тусыг бүтээх эрх буй тул улсын засаг захиргааны газар буюу энгийн хүмүүн хэн ч атугай ёсгүйгээр энэхүү хүмүүний эрхийг дарлан эвдэж үл болмуй”³⁹ хэмээн маш энгийнээр, уламжлалт бурхны шашны сургаалыг эшлэн тэртээ 110 жилийн өмнө тайлбарлаж байжээ. Бүр 300 гаруй жилийн өмнө нутгийн ардууд сайн дураараа хөрөнгө хоршин гаргаж нутаг орноо хөгжүүлж байсан нь төсөв горьдож царай алдсан өнөөгийн сумаас ч илүү идэвхтэй, ажил хэрэгч хотол (community) байжээ.

Эх сурвалж

- Amnesty International. (2019). *Laws Designed to Silence: The global crackdown on civil society organizations*. Amnesty International Ltd.
- Carothers, T., & Brechenmacher, S. (2014). *Closing space: Democracy and human rights support under fire*. In Carnegie Endowment for International Peace. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2014/02/closing-space-democracy-and-human-rights-support-under-fire?lang=en>
- Donadel, A. (2024, February 16). *The Top 20 University Endowments of 2023*. University Business. <https://universitybusiness.com/the-top-20-university-endowments-of-2023/>
- Dupuy, K., Ron, J., & Prakash, A. (2014, November 23). *Stop Meddling in My Country! Governments' Restrictions on Foreign Aid to Non-Governmental Organizations*. SSRN. <https://ssrn.com/abstract=2529620>
- *Economic Activities of Not-For-Profit Organizations*. (n.d.). International Center for Not-For-Profit Law. Retrieved September 19, 2024, from https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Transnational_Europe_Regional_-_Economic_Activities_of_Not-for-Profit_Organizations.pdf
- F Van Dijk, M., De Munck, B., & Trepstra, N. (2017). *Relocating Civil Society: Theories and Practices of Civil Society between Late Medieval and Modern Society*. *Social Science History*, 41(1), 1–17. <https://www.jstor.org/stable/90017894> Special Issue: European Civil Society

³⁹ Жамсрангийн, Ц. (2023). *Улсын эрх. Мөнхийн үсэг.тал.37.*

- *Harvard's Endowment. (n.d.). Financial Administration.*
<https://finance.harvard.edu/endowment>
- *Hashimoto, K. (2009). Mongol-un lama-yin shashin. Ubur Mongol-un Hevlel-un Horiya.*
- *Howell, J., & Lind, J. (2009). Counter-Terrorism, Aid and Civil Society: Before and After War on Terror. Palgrave Macmillan London.*
- *Latham, A. (2011). Theorizing the Crusades: Identity, Institutions, and Religious War in Medieval Latin Christendom on JSTOR. International Studies Quarterly, 55(1), 223–243.*
<http://www.jstor.org/stable/23019520>
- *List of Current Endowment Funds - Natural Resources Foundation of Wisconsin. (2024, May 20). Natural Resources Foundation of Wisconsin. <https://www.wisconservation.org/how-to-give/current-endowment-funds-list/>*
- *Serbian Law on Endowments and Foundations. (n.d.). International Center for Not for Profit Law. Retrieved September 19, 2024, from https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Serbia_endow.pdf*
- *Steinberg, G., & Wertman, B. (2013). Value Clash: Civil Society, Foreign Funding, and National Sovereignty. Global Governance, 24(1), 1–10. <https://www.jstor.org/stable/44861166>*
- *Uniform Prudent Management of Institutional Funds Act (UMIFA). (n.d.). California Legislative Information. https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=PROB&division=9.&title=&part=7.&chapter=&article=*
- *Wolff, J., & Poppe, A. E. (2015). From Closing Space to Contested Spaces: Re-assessing Current Conflicts Over International Civil Society Support. In JSTOR. Peace Research Institute Frankfurt. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep14468.1>*
- *Төрийн Бүс Байгууллагын Жазсаалт. (n.d.). <https://immigration.gov.mn/mn/trijn-bus/>*
- *Цэвээн, Ж. (2014). Улсын эрх. Эрх зүйт ёс сан.*
- *ШВА, Түүхийн хүрээлэн. (2003). Монгол Улсын түүх: XVII-XX зууны эхэн.*



THE METHODOLOGICAL PLANNING AND RESEARCH RULES IN COMPARATIVE LAW

ЭРХ ЗҮЙГ ХАРЬЦУУЛАН СУДЛАХ АРГА ЗҮЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ БА СУДАЛГААНЫ ДҮРМҮҮД

Ганболдын Амаржаргалан¹

Shihihutug University, E-mail: amarjargalan@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0000-5500-6133>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords

Legal comparative research
comparative law study
planning of research
methodology
research rule
qualitative research
legal tradition
legal family
legal system

Түлхүүр үгс:

эрх зүйн харьцуулсан
судалгаа
харьцуулсан эрх зүй судлал
судалгааны арга зүйн
төлөвлөлт,
судалгааны дүрэм
чанарын судалгаа
эрх зүйн уламжлал
эрх зүйн бүл
эрх зүйн тогтолцоо

ХУРААНГУЙ

The results of comparative research are directly related to the methodological design of the research. When conducting comparative research in the framework of private law, incorporating research principles into the planning process in alignment with the research objectives and the scope of the study will positively impact the results.

In basic social science research methodology, quantitative and qualitative methods are considered specific types of research approaches. However, depending on the nature of the social science field, the research purpose, and other research methodologies, the importance of appropriate methodological planning increases, serving as a key measure of research 'quality'.

As research methodology in the study of law has evolved through the 'law in context' approach, the effectiveness of methodologies that view law as a cause of social problems and examine a broad range of political and social issues (Mike McConville, 2007) continues to grow. In this regard, comprehensive planning and implementation—ranging from establishing the overall direction of the research to carefully selecting the comparative method and setting research guidelines for the effective execution of the planned approach—will make a valuable contribution to the development of comparative legal studies.

Keywords: Legal comparative research, comparative law study, planning of research methodology, research rule, qualitative research, legal tradition, legal family, legal system

Харьцуулан судлах судалгааны ажлын үр дүн нь судалгааны арга зүйн төлөвлөлттэй шууд холбоотой. Хувийн эрх зүйн хүрээнд харьцуулан судалгаа хийхэд судалгааны зорилго болон харьцуулан судлах хүрээг уялдуулан төлөвлөхдөө судалгааны дүрмүүдийг тусгах нь судалгааны үр дүнд эергээр нөлөөлнө.

Нийгмийн шинжлэх ухааны суурь судалгааны арга зүйд тоон болон чанарын судалгааны аргыг судалгааны арга зүйн тодорхой төрөл болгон ашиглаж тогтсон байна. Харин нийгмийн шинжлэх

¹Хууль зүйн доктор (Ph.D), профессор, Шихихутуг их сургуулийн Эрдмийн зөвлөлийн гишүүн

Article history:

Received Dec, 2024;

Revised Feb, 2025;

Accepted Mar, 2025;

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар

Шинэчилсэн: 2025, 02 сар;

Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар;

ухааны салбарын мөн чанар, судалгааны ажлын зорилго болон судалгааны арга зүйн бусад хэлбэрээс хамааран судалгааны “чанар”-ын хэмжүүр болгон төлөвлөх байдлаар арга зүйн зохистой цогц /комплекс/ төлөвлөлтийн асуудал нэн чухал болж байна.

Эрх зүйг судлах судалгааны арга зүй нь law in context хандлагаар хөгжих болсноор эрх зүйг нийгмийн асуудлын шалтгаан гэж үзэн улс төр, нийгмийн зохион байгуулалтын асуудлын (Mike McConville, 2007) өргөн хүрээгээр харьцуулан судлах судалгааны арга зүйн үр нөлөө дээшилсээр байна. Эл утгаар эрх зүйн тодорхой асуудлыг харьцуулан судлахад судалгааны ерөнхий чиглэл тогтоохоос эхлэн харьцуулалтын аргыг нарийвчлан сонгох, төлөвлөсөн аргыг чанартай хэрэгжүүлэх судалгааны дүрэм тогтоох байдлаар иж бүрэн төлөвлөн хэрэгжүүлэх нь эрх зүйн харьцуулсан судлалын хөгжилд зохистой хувь нэмэр оруулна.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Өгүүлэлд судалгааны арга зүйн зохистой төлөвлөлт нь судалгааны үр дүнд эергээр нөлөөлөх тул судалгааны зорилго, хүрээ, арга зүйг уялдуулан боловсруулах шаардлагатайг онцолж, эрх зүйн харьцуулсан судалгааны арга зүйн төлөвлөлт, судалгааны дүрмүүдийн ач холбогдлыг таниулахад чиглэсэн. Энэхүү судалгаа нь эрх зүйн харьцуулсан судлалын арга зүйг хөгжүүлэх, судалгааны төлөвлөлтийг оновчтой болгоход хувь нэмэр оруулна.

2. Арга зүй

Эрх зүйн харьцуулсан судалгаа хийх арга зүйн төлөвлөлтийг судалгааны дүрэмтэй хослуулан төлөвлөх асуудлыг онол, бүтцийн хүрээнд тайлбарлах, бүтэцлүүлэх, дүрслэн харуулах зорилгоор дескриптив арга зүйн чиглэлээр судалгааны үйл явцыг төлөвлөн хийж гүйцэтгэв.

3. Судалгааны үр дүн

Эрх зүйн харьцуулан судлах арга зүйн төлөвлөлтийг алхамлах нь.

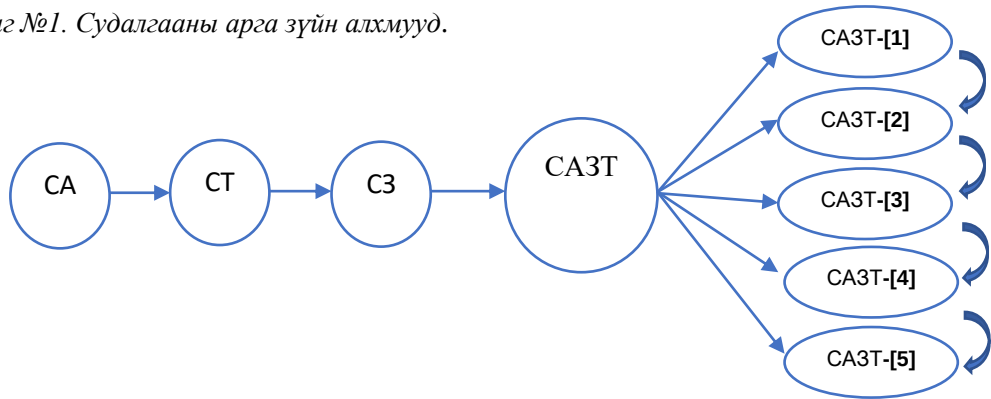
Судалгаа, шинжилгээ хийх үйл ажиллагаа нь дэс дараалсан, харилцан уялдаа холбоо бүхий алхмуудаас бүрдэнэ. Алхам бүр өөр өөрийн тодорхой зорилт, хүрэх үр дүнгээр тодорхойлогдох ба харьцуулсан судалгааны зорилтот үр дүнд чиглэсэн байна. Ингэхдээ судалгааны арга зүйн төлөвлөлт хийхээс өмнөх хийгдвэл зохих алхмуудыг мөн ялгамжтай авч үзнэ.

Судалгааны арга зүйн төлөвлөлт хийхээс өмнөх судалгааны зорилт тодорхойлогдсон байх шаардлагатай. Тодруулбал, судалгааны асуудал /CA/, судалгааны таамаглал /CT/, судалгааны зорилго, зорилт /C3/ гэсэн дарааллаар судалгааны үйл явц

өрнөж, судалгааны ажлын зорилт тодорхой болсон үед судалгааны арга зүйн төлөвлөлт /CA3T/ хийгдэнэ.

Эрх зүйг харьцуулан судлах арга зүйн төлөвлөлт нь дэс дараалсан 5 төлөвлөлтөөр хийгдэх боломжтой гэж үзэв. /Зураг №1/

Зураг №1. Судалгааны арга зүйн алхмууд.



Эрх зүйн харьцуулан судлах судалгааны арга зүйг төлөвлөхдөө урьдач алхмууд буюу судалгааны асуудал, судалгааны таамаглал, судалгааны зорилтууд нь танин мэдэх, сэтгэлгээний түвшний хувьд ижил түвшинд байхад анхаарах шаардлагатай. Судлаач судалгааны арга зүйн хэд хэдэн хувилбарыг холимог байдлаар хэрэглэхээр төлөвлөх үед танин мэдэх сэтгэлгээний түвшин Блум таксаном зэрэг тодорхойлогдсон түвшинд харгалзуулна гэсэн үг. Аль түвшинд харгалзахыг судлаач арга зүйн хүрээнд хийгдэх сэтгэлгээний үйл явцын мөн чанараар тогтооно. Түвшин зөрүүгүй байдал нь цаашид судалгааны арга зүйн оновчтой сонголт хийх, арга зүйг нягт төлөвлөхөд шууд нөлөөлнө.

CA3T-[1] буюу судалгааны арга зүйн ерөнхий төлөвлөлт хийхдээ судалгааны зорилтод нийцүүлэн нийгмийн шинжлэх ухааны суурь судалгааны чиглэлийг төлөвлөх нь чухал. Нийгмийн шинжлэх ухааны судалгааны аргууд нь аргын онцлог шинжээр тоочин тодорхойлогдсон (CR, 1990) /дескриптив, аналитик, хэрэглээний, суурь судалгаа, тоон судалгаа, чанарын судалгаа, үзэл баримтлалын болон эмпирик/ байдгаас тэдгээрээс сонголт хийхдээ харилцан эсрэгцүүлсэн /дескриптив болон аналитик арга, хэрэглээний болон суурь судалгааны арга, тоон болон чанарын судалгааны арга, үзэл баримтлалын болон эмпирик аргыг/ ангилалтыг анзаарах шаардлагатай болно. Судалгааны ажлын нэг зорилтыг хангахад хэд хэдэн арга зүйг хослуулан хэрэглэх шаардлагатай бол эсрэгцүүлсэн арга зүйг аль алиныг сонгох нь судалгааны үр дүнд сөргөөр нөлөөлөхийг тооцож төлөвлөнө. /Хүснэгт №1/

Хүснэгт №1. Судалгааны арга зүйн ерөнхий чиглэл төлөвлөх жишээ **CA3T-[1]**

№	Судалгааны ажлын зорилтууд	Судалгааны арга зүйн төлөвлөсөн чиглэл
---	----------------------------	--

1.	Зорилт №1	Дескриптив арга зүй
2.	Зорилт №2	Дескриптив арга зүй Үзэл баримтлалын арга
3.	Зорилт №...n	Дескриптив арга зүй Хэрэглээний арга зүй

Судалгааны арга зүй нь судлах үйл явцын ерөнхий чиг баримжаа төдий зүйл биш тул эрх зүйн харьцуулсан судалгаанд нийгмийн шинжлэх ухааны ерөнхий арга зүйг төлөвлөх нь хангалттай биш. Эл утгаар судалгааны арга зүйн ерөнхий чиглэлд хамаарах хууль зүйн судалгааны тодорхой арга зүйг сонгох шаардлагатай. Эрх зүйн судалгааг “харьцуулан судлах арга зүйн” хувьд эсвэл “харьцуулсан эрх зүй судлал”-ын хүрээнд судлах эсэхийг юуны өмнө тодорхой болгоно. Энэ нь судалгааны ажил бүхэлдээ харьцуулагдах, эсвэл судалгааны ажлын аль нэг хэсэгт харьцуулалтын зорилго тавигдсан эсэхээс шууд хамаарна. Өнөөгийн байдалд, хууль зүйн судалгаа хийхдээ харьцуулалтын аргыг аль нэг хэсэг, бүлэг болгож төлөвлөх нь олонтоо. Харин харьцуулсан судалгааны ажил бүхэлдээ харьцуулагдах тохиолдолд “харьцуулах” болон “харьцуулагдахгүй” хэсэг гэж ялгах боломжгүй юм. Иймд судалгааны хууль зүйн судалгааны нарийвчилсан хэсэг бүрд харьцуулан судлах арга зүй төлөвлөгдөх шаардлагатай. Харьцуулан судлах арга зүйтэй танин мэдэх, сэтгэлгээний түвшин ижил өөр арга зүйг хамтатган хэрэглэж болно. *Хүснэгт №2.*

Хүснэгт №2. Хууль зүйн судалгааны аргын сонголт төлөвлөх жишиг САЗТ-[2]

№	Судалгааны ажлын зорилтууд	Судалгааны арга зүйн төлөвлөсөн чиглэл	Хууль зүйн судалгааны арга зүй /харьцуулсан эрх зүй судлалын хүрээнд/
1.	Зорилт №1	Дескриптив арга зүй	Харьцуулсан судалгааны арга зүй
2.	Зорилт №2	Дескриптив арга зүй Үзэл баримтлалын арга	Харьцуулсан судалгааны арга зүй
3.	Зорилт №...n	Дескриптив арга зүй Хэрэглээний арга зүй	Харьцуулсан судалгааны арга зүй

Судалгааны ажлыг чанаржуулах, судлаачийн жинхэнэ хүссэн зорилтод хүргэх чиглэмж бол судалгааны дүрмээ тодорхойлох явдал юм. Ялангуяа эрх зүйн судалгаа, түүн дотор харьцуулан судлах судалгааны ажил хийхэд судалгааг чанаржуулах *чанарын дүрэм, харьцуулан судлах дүрмүүдийг* аль алиныг тодорхойлно.

Судлаач бүр судалгааны дүрмээ тодорхойлохдоо судалгааны ажлын өвөрмөц байдлыг илэрхийлэх хэдий ч судалгааны арга зүйн энэ талаарх тогтсон жишгийг судалгааны арга зүйн төлөвлөлтөд жишиглэн тусгаж болно. Тухайлбал, судалгааны дүрмүүдийг 5 утгаар тодорхойлсон жишгээр тодорхойлж үзвэл,

Судалгааны дүрмүүд: (Ian Dobison, 2007)

1. Судалгааны асуултууд тодорхой байх

2. Зорилтот ба үндэслэлтэй түүвэр хийх
3. Хүчин төгөлдөр өгөгдөл цуглуулах
4. Зохистой аналитик аргууд хэрэглэх
5. Өгөгдөлд үндэслэсэн тайлбар хийх

Дээрх судалгааны дүрмүүдэд суурилан судалгааны аргуудыг судалгааны зорилтод хамаарах байдлаар судалгааны явц, шинжилгээг дор дурдсанаар төлөвлөө. Чанарын дүн шинжилгээг бүтэцлүүлэх, онолын судалгаанд оруулахад ихээхэн үр дүнтэй байх ба хуулийн ойлголтод загварчлагдсан байх тул “хагас шүүхийн” хэмээн нэрлэгдэх нь бий. Энэ нь эмпирик нотолгоог тайлбарлахын тулд үндэслэл бүхий санаануудыг ашигладаг “системчилсэн журам” зайлшгүй шаардлагатай гэсэн утгатай. Судалгааны үйл явцын туршид, - асуудлын гол нь юунд оршиж байна?, - учир холбогдолтой өөр ямар дүгнэлт хийж болох вэ?, -уг тоо, баримтаас өөр ямар дүгнэлт хийж болох вэ?, -тоо баримтыг хэрхэн цуглуулсан бэ? гэсэн асуултын хүрээнд судлах аргуудыг тодорхой үе шат болгон судалдаг онцлогтой. *Хүснэгт №3.*

Хүснэгт №3. Чанарын судалгааны дүрэм /хагас шүүхийн арга барилаар (Робсон, 2006)/ тодорхойлох САЗТ-[3]

Чанарын судалгааны дүрмүүд [ЧСД]	Судалгааны ажилд хэрхэн хамаарах
[ЧСД-1] Анхдагч асуултыг тодорхой томъёолох	Судалгааны ажилд тусгагдана [ЧСД-1]
[ЧСД-2] Тухайн асуудлыг ойлгох, нөхцөл байдлыг тодорхойлох үндэслэл бүхий мэдээллийг цуглуулах	Судалгааны ажилд тусгагдана [ЧСД-2], эсвэл судалгааны ажилд тусгахгүйгээр мэдээллийг тусад нь эмхэтгэж болно. Энэ тохиолдолд дээрх тэмдэглэгээг судалгааны ажилд тусгахгүй.
[ЧСД-3] Тухайн асуудлын тайлбар, шийдлийг дэвшүүлэх, эдгээр тайлбараа нэмэлт нотолгоо хайхад чиглэл болгон ашиглах. Тэдгээр нь байгаа нотолгоотой таарахгүй байвал хувилбар тайлбарыг боловсруулах /Тогтмол тохиолдож буй зүй тогтлыг илрүүлэх/	Судалгааны ажилд тусгагдана [ЧСД-3]
[ЧСД-4] Байгаа бүх нотлох баримтад тайлбар өгч, хоорондоо зөрчилгүй болгох үүднээс аль болох олон тооны тайлбарыг үгүйсгэх хангалттай нотлох баримтыг үргэлжлүүлэн хайх. Нотолгоо нь шууд эсвэл шууд бус байж болох ч мэдлэг чадвар бүхий, найдвартай эх сурвалжаас цуглуулагдсан хүртээмжтэй, учир холбогдолтой байх ёстой.	Судалгааны ажилд тусгагдана [ЧСД-4], эсвэл судалгааны ажилд тусгайлан оруулахгүйгээр судалгааны явцад баримтална гэж төлөвлөлтөд тусгаж болно.

[ЧСД-5] Нотолгооны эх сурвалжийг болон уг нотолгоогоо сайтар шалгах. Бүх зүйлийн зохилдлогоо, тууштай байдал, алдаагүй үнэн зөв эсэхийг шалгах хэрэгтэй. Энэ нь шүүх дээр хүмүүс мэдүүлэг өгөхөд солбиж зөрүүлэн шалгадагтай төстэй юм.	Судалгааны ажилд тусгагдана [ЧСД-5]
[ЧСД-6] Уг асуудлыг шийдэхээр дэвшүүлсэн санааны дотоод уялдаа, логик болон гадаад хүчин төгөлдөр байдлыг шүүмжлэлтэйгээр эргэн хянах	Судалгааны явцад баримтална [ЧСД-6] , эсвэл судалгааны ажилд тусгайлан оруулахгүйгээр судалгааны явцад баримтална гэж төлөвлөлтөд тусгаж болно.
[ЧСД-7] Нотолгоотой хамгийн сайн зохицож буй тайлбарыг сонгох	Судалгааны явцад баримтална [ЧСД-7]
[ЧСД-8] Хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц тайлбар боловсруулах /ихэвчлэн үйл ажиллагааны үр дагаврыг давхар агуулж байдаг бөгөөд түүнийг бодолцсон байх хэрэгтэй./	Судалгааны ажилд тусгагдана [ЧСД-8]
[ЧСД-9] Тайлбараа тайлангийн хэлбэрээр бэлтгэх. /Тухайн тохиолдлыг тайлбарлахад баримталсан ерөнхий зарчмаар дамжуулан “өмнө нь зарчимд тулгуурлан хэрэг шийдэх” практикт хувь нэмэр оруулж байх ёстой./	ДҮГНЭЛТ хэсэгт тусгагдана [ЧСД-9]

Судалгааны ажлын чанарын дүрмийг тодорхойлсны дараа харьцуулсан судлах дүрмээ тодорхойлно. Энэ тохиолдолд харьцуулан судлах хүрээг тодорхойлох нь нэн чухал. Харьцуулан судлах хүрээ нь судалгааны асуудал, зорилго, зорилттой шууд хамааралтай. Харьцуулан судлах хүрээг тодорхой болгон харьцуулан судлах эрх зүйн тогтолцоог зөв сонгох нь эдгээрийг харгалзан харьцуулан судлах тодорхой аргуудыг сонгох дараагийн алхмуудад ач холбогдолтой. Харьцуулан судлах дүрмийн төлөвлөлтийн жишээг Марк ван Хоекийн тайлбараар (Ноеске, 2015) харуулъя.

Хүснэгт №4. Харьцуулан судлах дүрэм [ХСД] тодорхойлох САЗТ-[4]

Дүрэм №1. Судалгааны асуудалд харьцуулан судлах хэрэгцээ, харьцуулах зорилтыг тодорхойлох-харьцуулах хүрээ [ХСД-1]	Судалгааны аргын сонголт нь судалгааны зорилго, зорилт болон харьцуулан судлах хүрээ, үндсэн ухагдахууны
Дүрэм №2. Харьцуулах эрх зүйн тогтолцооны сонголтын судалгаа [ХСД-2] *хэлний бэрхшээлээс шалтгаалсан явцуу сонголт хийхгүй байх *харьцуулах объектын сонголт *эх сурвалжийн хангалттай байдал	
Дүрэм №3. Харьцуулах аргаа тодорхойлох, /харьцуулан судлах хүрээг харгалзан/ [ХСД-3] *функциональ арга *бүтцийн арга	

*аналитик арга *агуулгын арга *түүхэн арга *нийтлэг мөн чанарын арга	утгатай холбоотой байна.
---	-----------------------------

Судалгааны ажлын зорилго, зорилтуудтай холбоотойгоор судалгааны ажлын тодорхой хэсгүүдэд судалгааны аргын оновчтой хуваарилалт хийхийн тулд харьцуулан судлах хүрээ, үндсэн ухагдахуунуудыг зөв ялган тодорхойлох шаардлагатай. Харьцуулан судлах хүрээг тодорхойлоход “эрх зүйн уламжлал”, “эрх зүйн соёл”, “эрх зүйн бүл” (Mousourakis, 2019), “эрх зүйн тогтолцоо” гэсэн ойлголтуудыг тодорхойлон авч үзэх, тэдгээрийн шалгуур, хүчин зүйлсийн онцлогийг дүгнэнэ.

“Эрх зүйн уламжлал” хэмээх нэр томьёо нь эрх зүйн түүх, харьцуулсан эрх зүй судлалын хүрээнд өргөнөөр хэрэглэгдэж байна. Англи хэлээр хэвлэгддэг эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдэд “эрх зүйн уламжлал” гэсэн томьёоллоор тайлбарлагдах бөгөөд АНУ-ын хуульч, профессор Жон Хенри Мерриманы /1920-2015/ Иргэний эрх зүйн уламжлалын /civil law tradition/ бүтээлүүдийг энд дурдаж болно.

Эрх зүйн уламжлалыг тодорхойлох хоёр үндсэн хандлага байдгаас цаг хугацааны хүчин зүйлсийн хандлага бус эрх зүйн уламжлалын цогц шинжээр авч үзэх хандлагыг энд тодорхойлон авч үзэв. Энэ утгаар, эрх зүйн уламжлал нь *жам ёсны эрхийн талаарх түүхэн үндэслэл бүхий хандлагууд, нийгэм, улс төрийн хүрээнд эрх зүйн гүйцэтгэх үүрэг, эрх зүйн тогтолцооны хэрэгжилт, оновчтой зохион байгуулалт, хууль боловсруулах, хэрэгжүүлэх, судлах, боловсронгуй болгох болон сургах арга замын тухай гүн гүнзгий үндэслэл бүхий цогц* (Merryman, 1969) (Merryman, The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America, 1985) (John Henry Merryman, 2007) ойлголт юм.

Эрх зүйн уламжлалыг эрх зүйн тогтолцооноос өргөн хүрээтэй, харьцангуй олон талт шинжтэй, соёлын хүрээнд үндсэн шинжээр тодорхойлох хандлага голлох байр суурийг эзэлж байна. Харин цаг хугацааны хүчин зүйлсийн хандлага нь эрх зүйн уламжлалыг тодорхойлох нэмэлт шинж байж болох бөгөөд үндсэн ойлголтыг дэмжих, илүү тодорхой болгох мөн чанартай (Г.Амаржаргалан, 2020) тул судлаач харьцуулан судлах хүрээг сонгохдоо харгалзах шаардлагатай.

Эрх зүйн уламжлалын ойлголттой харьцуулан үзвэл, эрх зүйн тогтолцоо нь харьцангуй үндэсний шинжтэй эрх зүйн системчлэл /Германы болон Францын эрх зүйн тогтолцоо дахь хувийн эрх зүйн байр суурь тайлбарлагдах зэргээр/ тул тэдгээрийг тодорхой нийтлэг байдлаар бүлэглэсэн “эрх зүйн бүл”-ийн түвшинд Ромын эрх зүйн зарчмыг Германд ч, Францад ч хэрхэн уламжилсныг хэлэлцэж, энэ нь өөр бүлээс буюу Английн эрх зүйн тогтолцоо бүхий бүлээс хэрхэн ялгагдаж байгааг тайлбарлах боломжтой (Г.Амаржаргалан, 2020) болно. Үүнийг тооцох нь харьцуулах хүрээ болон харьцуулалтын тодорхой арга зүйн үл нийцлийг багасгана.

Судлаач нэг бүлд хамаарах эрх зүйн тогтолцоонууд өөр хоорондоо яг адилхан биш /тухайлбал, иргэний эрх зүйн уламжлал дахь Ромын эрх зүйн тогтолцоо, Германы эрх зүйн тогтолцоонд ялгаатай талууд бий/, эрх зүйн тогтолцооны харьцуулалт нь нэг бүл доторх харьцуулалт тул, өөр өөр бүлийн нэг нэг тогтолцоог хооронд нь харьцуулах нь арга зүйн хувьд төдийлөн үр дүнд хүрэхгүйг судалгааны төлөвлөлтөд анхаарах нь зөв. Эрх зүйн нэг тогтолцоо бүхэлдээ эрх зүйн нэг бүлийг төлөөлөх боломжгүй учир эрх зүйн уламжлалын цогц ойлголт нь харьцангуй үндэсний шинжтэй эрх зүйн тогтолцооны ойлголтоос өөр гэж үзвэл, эрх зүйн тогтолцоог харьцангуй өргөн хүрээгээр тодорхойлдог эрх зүйн бүлийн ойлголтоос ямар шинжээр ялгаатайг судлан үзэх шаардлагатай. Эрх зүйн тогтолцоог эрх зүйн бүлд ангилсан шалгууруудад, эрх зүйн тогтолцооны нийтлэг шинж, хэл, угсаатны зүй, эрх зүйн журам, институтийн бүтэц, философи, улс төр, нийгэм, эдийн засгийн хандлага, түүхэн үндэслэл, эрх зүйн сэтгэлгээний онцлог, эрх зүйн эх сурвалжийн шатлал, тайлбар, эрх зүйн гарал үүслийн онол зэрэг олон төрлийн шалгуур байх хэдий ч тэдгээр нь бүхэлдээ эрх зүйн уламжлалыг тодорхойлох цогц тодорхойлолтыг илэрхийлж чадахгүй байна. Энэ агуулгаар эрх зүйн бүл болон эрх зүйн уламжлалын ойлголтыг адилтган үзэх боломжгүй (Г.Амаржаргалан, 2020)

Эрх зүйн уламжлал нь эрх зүйн тогтолцоог соёлын үүднээс авч үздэгээрээ онцлогтой ба дурдсан утгаар, “нийтлэг эрх зүйн бүл”, “иргэний эрх зүйн бүл” нь “соёлын түвшинд судлагдаж ”нийтлэг эрх зүйн уламжлал” болон “иргэний эрх зүйн уламжлал” хэмээн нэрлэгдэж болно. “Эрх зүйн уламжлал” гэсэн нэр томьёо нь зарим тохиолдолд “эрх зүйн соёл” гэсэн ойлголттой зэрэгцэн хэрэглэгддэг ч эдгээр ойлголтууд нь давхцахгүй ба эрх зүйн соёл нь эрх зүйн судалгаанд социологи болон антропологиин үүднээс хэрэглэгдэх олон хэмжээст нэр томьёо юм. Эрх зүйн соёлын ойлголтыг харьцуулсан эрх зүйн судалгаанд өргөн хүрээнд ашиглаж ирэв. Соёлын чиглэлд анхаарал хандуулдаг судлаачид, харьцуулсан эрх зүйн судалгаанууд нь эрх зүйн үзэл санаа, эрх зүйн тогтолцоо, эрх зүйн уламжлал хоорондын ижил төстэй байдлыг бус ялгаатай байдлыг олж тогтоох, үнэлэхэд илүү анхаарал хандуулах ёстой. (Cotterrell, 2006)

Харьцуулан судлах хүрээг дээрх байдлаар үндсэн агуулгад харгалзуулан төлөвлөснөөр тухайн хүрээг харгалзах эсвэл харгалзахгүй байж болох харьцуулах тодорхой аргын сонголт хийгдэнэ. Харьцуулах аргын тодорхой хувилбаруудад, тухайлбал, аналитик харьцуулалт болон нийтлэг мөн чанарын харьцуулалтын аргын хувьд эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцоо зэрэг харьцуулан судлах хүрээг үл харгалзан судалж болно. Харин түүхэн харьцуулалтын арга нь харьцуулалтын хүрээ харьцангуй өргөн буюу эрх зүйн уламжлалын хүрээгээр, бүтцийн харьцуулалт болон агуулгын харьцуулалт, функциональ харьцуулалтын аргууд нь эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн бүл болон эрх зүйн тогтолцооны аль ч хүрээгээр тодорхойлогдох боломжтой байна. Энэ утгыг харгалзан дараах байдлаар судалгааны төлөвлөлтийн шинжилгээг нарийвчлан авч үзвэл,

Хүснэгт №5. Харьцуулан судлах хүрээ болон харьцуулан судлах аргын хамаарлыг тодорхойлох САЗТ-[5]

№	Судалгааны ажлын зорилтууд	Судалгааны арга зүйн төлөвлөсөн чиглэл	Хууль зүйн судалгааны арга зүй	Харьцуулан судлах аргын хувилбар, хамрах хүрээ
1.	Зорилт №1	Дескриптив арга зүй	Харьцуулсан судалгааны арга зүй	Түүхэн харьцуулалт /эрх зүйн уламжлал/ Бүтцийн харьцуулалт /эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцоо/
2.	Зорилт №2	Дескриптив арга зүй Үзэл баримтлалын арга	Харьцуулсан судалгааны арга зүй	Аналитик харьцуулалт /харьцуулах хүрээ хамаарахгүй/
3.	Зорилт №...n	Дескриптив арга зүй Хэрэглээний арга зүй	Харьцуулсан судалгааны арга зүй	Бүтцийн харьцуулалт /эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцоо/

Судлаач судалгааны ажлын бүтцийг судалгааны ажлын зорилтуудын дагуу тодорхойлсон бол бүтцийн хувилбарт харгалзах судалгааны арга зүйн нарийвчилсан хуваарилалт, түүнийг илэрхийлэх чанарын судалгааны дүрмүүдийг тусгана. Энэ нь эрх зүйн харьцуулсан судалгааны ажлын судалгааны арга зүйн төлөвлөлтийн нэгтгэсэн байдал юм. *Хүснэгт №6.*

Хүснэгт №6. Судалгааны арга зүйд судалгааны дүрмүүд тусган төлөвлөсөн жишиг САЗТ-[5]

Зорилтууд	Судалгааны ажлын хамаарах бүлэг, хэсэг	Харьцуулан судлах аргын хувилбар, хамрах хүрээ	Чанарын судалгааны аргын дүрмүүд	
			Судалгааны ажилд тусгагдах	Судалгааны ажилд баримтлах
Зорилт №1	1.1	Түүхэн харьцуулалт /эрх зүйн уламжлал/ Бүтцийн арга /эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцоо/	[ХСД-1] [ХСД-2] [ХСД-3]	[ЧСД-1] [ЧСД-3] [ЧСД-5] [ЧСД-7] [ЧСД-8] [ЧСД-2] [ЧСД-4] [ЧСД-6]
Зорилт №2	1.2	Аналитик /харьцуулах хүрээ хамаарахгүй/		
Зорилт №3	1.3	Аналитик /харьцуулах хүрээ хамаарахгүй/		
Зорилт №4	2.1	Аналитик /харьцуулах хүрээ хамаарахгүй/		
	2.2	Аналитик /харьцуулах хүрээ хамаарахгүй/		
Зорилт №5	3.1	Бүтцийн харьцуулалт /эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцоо/		
Зорилт	3.2	Бүтцийн харьцуулалт		

№6		/эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцоо/			
Зорилт №7	3.3	Бүтцийн харьцуулалт /эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцоо/			
Дүгнэлт				[ЧСД-9]	

4. Дүгнэлт

Аливаа судалгааны ажлын үр дүн нь бодит ажил хэрэг болох, нийгмийн харилцааны эргэлтэд орох эсэхэд судалгааны ажлын чанар шууд нөлөөлнө. Ялангуяа, эрх зүй судлалын судалгаа хууль тогтоомжийн боловсруулалтад эерэг нөлөө үзүүлэхэд энэ төрлийн судалгааны ажлыг чанаржуулах системтэй төлөвлөлт нэн чухал юм. Эрх зүйн харьцуулсан судалгааны арга зүйг дээр дурдсанаар ерөнхийгөөс тодорхой хүртэлх дор хаяж 5 алхмаар төлөвлөн, төлөвлөлт тус бүрд баримтлах судалгааны дүрмийг тодорхойлон үр дүнт байдлыг тооцох нь тухайн судлаачийн шинжлэх ухаанд оруулах хувь нэмрийг бодитой болгоход тусална гэж үзэж байна. Судлаач хэдий чинээ судалгааны арга зүйг судалж, хөгжүүлэн судалгааны дүрмийг оновчтой тодорхойлж сурна, тэр хирээр шинжлэх ухаан хөгжих нь гарцаагүй билээ.

Эх сурвалж

- Cotterrell, R. (2006). Comparative law and Legal culture. In r. Z. Matias, *The Oxford Handbook of Comparative Law*.
- CR, K. (1990). *Research Methodology. Methods and Techniques*.
- Hoecke, M. V. (2015). *Methodology of Comparative Legal Research. Law and Method*.
- Ian Dobison, F. J. (2007). *Qualitative Legal research6 In Research Methods for Law*. Edinburg University Press.
- John Henry Merryman, R. P.-P. (2007). *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America* (3rd ed.). Stanford University Press.
- Merryman, J. H. (1969). *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*. Stanford University Press.
- Merryman, J. H. (1985). *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America* (2nd ed.). Stanford University Press.
- Mike McConville, W. H. (2007). *Research Methods for Law*. Edinburg University Press.
- Mousourakis, G. (2019). *Comparative Law and Legal Traditions. Historical and Contemporary Perspectives*.
- Г.Амаржаргалан. (2020). *Хувийн эрх зүйн онол*. Улаанбаатар.
- Робсон, К. (2006). *Бодит ертөнцийг судлахуй*. (Л.Бархас, Trans.)



A COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGAL REGULATIONS ON THE PROTECTION OF PERSONAL DATA: MAIN REGULATIONS, FUTURE TRENDS

ХҮНИЙ ХУВИЙН МЭДЭЭЛЭЛ ХАМГААЛАХ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ХАРЬЦУУЛСАН ШИНЖИЛГЭЭ, ЧИГ ХАНДЛАГА

Мөнхбаярын Хатанзориг¹

Shihihutug University, E-mail: hatanzorig@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0001-4882-8283>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Privacy,
right to privacy,
data protection,
data law,
digital environment,
fundamental rights,
comparative studies

Түлхүүр үгс:

Хувийн мэдээлэл халдашгүй
байх,
хувийн халдашгүй байх эрх,
мэдээлэл хамгаалал,
мэдээллийн эрх зүй, дижитал
орчин,
үндсэн эрх,
харьцуулсан судлал

Article history:

Received Dec, 2024
Revised Feb, 2025
Accepted Mar, 2025

ХУРААНГУЙ

The legal development of personal data protection has accelerated since the 2000s, and by the 2010s, the foundation for the current regulatory framework had been established. The European Union has had a significant influence on this process. However, the continuous advancement of technology and the varying interests of nations pose challenges to data protection regulations while simultaneously shaping certain trends in the field.

As a key player in e-commerce and digital services, the United States maintains a sectoral approach to data protection, prioritizing economic freedom, innovation, and security. In contrast, most other countries are intensifying their efforts to enact comprehensive data protection laws.

This study conducts a comparative analysis of personal data protection regulations across different jurisdictions and identifies five key challenges and trends in the field. Based on these findings, the study concludes that personal data protection law is transitioning into its next phase of evolution, with significant regulatory changes expected in the next 3 to 5 years.

Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн хөгжил 2000-аад оноос эрчимжиж, 2010-аад онд өнөөгийн зохицуулалтын ерөнхий хэв шинж тогтох суурь бүрэлджээ. Үүнд Европын холбооны нөлөөлөл өндөр байв. Гэвч технологийн зогсолтгүй хөгжил, улс орнуудын ашиг сонирхлууд энэ салбарын зохицуулалтад нэг талаас сорилт учруулж, нөгөө талаас тодорхой чиг хандлагыг хэлбэршүүлж байна. Цахим худалдаа үйлчилгээний гол тоглогч АНУ эдийн засаг, инновацын чөлөөт байдал, аюулгүй байдлын үүднээс мэдээлэл хамгаалах тогтолцоог салбарчилсан хэвээр хадгалж буй бол ихэнх улсууд тухайлсан хууль батлах ажлаа эрчимжүүлж буй.

Энэхүү олон талт нөхцөл байдал дахь улсуудын хувийн мэдээлэл хамгаалах зохицуулалтад харьцуулсан шинжилгээ хийсний үндсэн

¹ Хууль зүйн доктор (Ph.D.), дэд профессор, Шихихутуг их сургуулийн Хувийн эрх зүйн тэнхимийн ахлах багш

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

дээр уг судалгаанд хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн салбар дахь таван төрлийн сорилт, чиг хандлагыг тодорхойллоо. Түүний үндсэн дээр хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүй хөгжил хувьслынхаа дараагийн үед шилжиж буй бөгөөд ойрын 3-5 жилд идэвхтэй өөрчлөлт бий болох дүгнэлтийг дэвшүүлээ

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

The European Union is the world's second largest honey producer after China. Production, however, does not cover demand: hundreds of tons of honey are imported into the EU, mainly from China, which accounted for about 40 percent of EU imports. Compared to other competitors, EU beekeepers face relatively high production costs, and limited EU exports

2. Арга зүй

Судалгаанд хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн орчны хөгжил хувьслыг түүхчлэх, одоогийн хууль тогтоомжийг харьцуулах, нийгэм эдийн засаг, улс төрийн эмпирик нөхцөл байдлыг статистикийн ба тохиолдол шинжлэх аргаар тоймлох, задлан шинжлэх, тэдгээрийг нэгтгэн дүгнэж нийтлэг сорилт, чиг хандлагыг тодорхойлох аргыг ашиглана.

Судалгааны зорилгод хүрэх арга зүйн гол тулгуур нь эрх зүйн харьцуулсан судалгааны арга байна. Эрх зүйн харьцуулсан судлалд хоёр буюу хэд хэдэн эрх зүйн тогтолцоо, зохицуулалт хоорондын ижил төстэй буюу ялгаатай талуудыг тэдгээрийн үндэслэл шалтгаан, түүх уламжлалын нөлөө, үр дагавар гэх мэт талбаруудад харьцуулах замаар индуктив дүгнэлт боловсруулах арга зүй голчилдог. Уламжлалт хандлагаар эрх зүйн уламжлал (tradition), бүл (family) хоорондын нийтлэг, ялгаатай талуудад тулгуурласан харьцуулалтын арга зүй давамгайлдаг бол, тодорхой сэдвүүдийн хүрэн дэх эрх зүйн ижилслийн нөлөөгөөр эрх зүйн харилцаа буюу сэдэвт тулгуурласан харьцуулалтын хүрээ, объектыг сонгох нь илүү оновчтой байдаг. Хувийн мэдээлэл хамгаалахтай холбоотой зохицуулалт нь эрх зүйн уламжлал, бүлээс илүүтэй, улсуудын улс төр-эдийн засгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан ялгаатай тогтолцоонуудад хуваагддаг. Энэ утгаараа харьцуулалтын хүрээг Европ, Америкийн зохицуулалтад голчлон тулгуурлахаар сонгосон бол харьцуулалтын шалгуурыг хувийн мэдээлэл хамгааллын эрх зүйн үндсэн асуудлууд, функц, тогтолцооны загвар зэрэг төстэй буюу ялгаатай шинжүүдийг харьцуулж дүгнэх боломжтой агуулгаар, аль нэг улс буюу шалгуурт хэт баригдахгүй байдлаар тодорхойлох аргыг (loose comparison)² ашиглана.

² “loose comparison” арга эрх зүйн харьцуулалтыг илүү уян хатан байдлаар, тодорхой сэдвийн хүрээнд судлахад тохиромжтой байдаг. Уг арга хатуу шалгуураар харьцуулахаас илүүтэй сэдвийн талаар контекстийн (хам утгын) болон функцийн шинжилгээ хийх боломжийг нэмэгдүүлдэг. Энэ талаар Gerhard Dannemann. *Comparative Law: Study of Similarities or Differences?* „2012 өгүүлээс дэлгэрүүлж үзэх боломжтой.

3. Судалгааны үр дүн

3.1. Оршил

Хүний хувийн мэдээллийг хамгаалах тухайлсан хууль тогтоомж харьцангуй сүүлд хөгжиж эхэлсэн бөгөөд цахим технологийн үсрэнгүй хөгжлөөс шалтгаалан олон янзын сорилттой тулгарсаар байна. Европын холбоонд 2018 оноос эхлэн “Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий зохицуулалт” үйлчилж эхэлснээр дэлхийн олон улс энэ төрлийн зохицуулалтыг эрчимтэй тогтоосны нэгэнд авторитар дэглэм бүхий БНХАУ ч хамаарна. Тэгтэл цахим технологийн талбар дахь хамгийн том тоглогч АНУ одоо ч хувийн мэдээлэл хамгаалах хуулийг холбооны түвшинд батлаагүй хэвээр. Манай улс 2021 онд “Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай” хуулийг мөрдүүлж эхэлсэн ч зах зээлийн орчин, хэрэглэгчийн боловсрол, төрийн байгууллагуудын мэдрэмж хандлагаас шалтгаалан хэрэгжилт хангалттай биш байна.

Хувийн мэдээлэл хамгаалалтай холбоотой асуудал, зөрчилдөөний гол талбар болсон цахим орчны онцлогоос шалтгаалан улс орнууд эрх зүйн зохицуулалтаа харилцан төстэй батлах үзэгдэл 2010-аад оноос эхлэн ажиглагдсан. Гэвч эдгээр төсөөтэй зохицуулалтууд хэрэгжилтийн хувьд хэрэглэгчийн соёл, боловсрол, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн ажиллагаа зэргээс ихээхэн шалтгаалах тул төдийлөн оновчтой тогтолцоо мөн эсэх нь эргэлзээтэй. Тодорхой хэрэг маргаан, фактуудын нөлөөгөөр улсууд энэ төрлийн зохицуулалтаа дор дороо эргэж харах, тайлбарлах, өөрчлөх чиг хандлага мөн ажиглагдаж буй. Үүнийг хувийн мэдээлэл хамгааллын эрх зүйн орчны хөгжил дараагийн үедээ шилжиж байна хэмээн дүгнэх боломжтой. Гадаад улсуудын хууль тогтоомж, сорилт болон түүнд үзүүлж буй хариу арга хэмжээ, цаашдын чиг хандлагыг судалж, үндэсний эрх зүйдээ ашиглахад эрх зүйн харьцуулсан судлалын арга зүй илүү оновчтой, үр дүнтэй байх тул энэ судалгааг боловсруулав.

Судалгааны зорилго: Европ, Америк зэрэг хувийн мэдээлэл хамгаалах зохицуулалтад тэргүүлэх туршлага, голлох нөлөө бүхий улсуудын хууль тогтоомжийг харьцуулж нийтлэг сорилт, цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлох.

3.2. Хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтын ерөнхий төлөв

Дэлхийн улсуудаас 70 гаран хувь нь цахимжилттай холбоотойгоор хувийн халдашгүй байдлыг хамгаалах тодорхой хэмжээний зохицуулалтыг үндэсний эрх зүйн тогтолцоондоо тухайлан тогтоосон ба 2010-аад оноос хойш энэ талын зохицуулалт улам нэмэгджээ.³ Дэлхийн 137 улс халдашгүй байх эрхийн талаар буюу хүний хувийн

³ Ойрх дорнодоос Бахрайн 2019 онд “Хувийн өгөгдөл хамгаалах тухай хууль”, Израйл 2017 онд “Өгөгдлийн аюулгүй байдлын зохицуулалт”, Түрк 2016 онд “Хувийн өгөгдөл хамгаалах тухай хууль”, Африкаас Уганда 2019 онд “Өгөгдөл хамгаалах, халдашгүй байдлын тухай хууль”, Өмнөд Африк “Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль”, Азиас Япон 2020 онд “Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль”, Монгол 2021 онд “Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль”, Шинэ Зеланд 2020 онд “Халдашгүй байдлын акт”, Өмнөд Солонгос 2011 онд (2020 онд шинэчлэгдсэн) “Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль”, Хятад 2021 онд “Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль”, Орос 2007 онд (2014 онд нэмэлт өөрчлөлт) “Хувийн өгөгдлийн тухай холбооны хууль”, Өмнөд Америкаас Бразил

мэдээллийг хамгаалах хууль тогтоомжийг тодорхой хэмжээнд нэвтрүүлсэн байна. Африк болон Ази тивийн улсууд 61 болон 57 хувь нь энэ төрлийн зохицуулалт тогтоосон бол хөгжиж буй улсуудын 48 хувь нь хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль тогтоомж баталжээ.⁴ 2021 оны мэдээллээр:

- Белиз, Куба, Гайти, Венесуал, Либер, Сьерра Леон, Төв Африкийн Бүгд Найрамдах Улс, Судан, Лив, Брунди, Жибути, Эрирея, Сири, Афганистан, Бангладеш, Шри Ланка, Шинэ Гвиней нарын арван найман улс хувийн өгөгдөл хамгаалах талаар зохицуулалтгүй;
- Намибия, Эсватини, Танзани, Малави, Этиоп, Сауди Араб, Иордан, Ирак, Арабын Нэгдсэн Эмират Улс, Пакистан, Мьянмар нарын арван нэгэн улс хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулсан;
- Конго, Өмнөд Судан, Сомали, Мозамбик, Ардчилсан Солонгос улсууд тодорхой мэдээлэл илгээгээгүй байжээ.

Олон улсад хамгийн түгээмэл судлагддаг, жишиглэгддэг, нөлөө бүхий тогтолцоонд Европын холбооны болон АНУ-ын зохицуулалтыг нэрлэж болно. Гэвч тэдгээрээс гадна БНХАУ, Энэтхэг, Бразил, Канад зэрэг олон улсуудын онцлог зохицуулалтыг давхар судлах шаардлагатай. Доорх хүснэгтээр ЕХ, АНУ, БНХАУ, БНЭУ-ын зохицуулалтын ерөнхий мэдээллийг нэгдүгээр хүснэгтэд харьцуулав.

Хүснэгт №1. Зарим улс дахь хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах зохицуулалтын ерөнхий харьцуулалт

Шалгуур	Европын холбоо	АНУ	БНХАУ	БНЭУ
Гол зохицуулалт	Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий зохицуулалт	Холбооны түвшний хууль байхгүй. Калифорнийн Хэрэглэгчийн мэдээлэл хамгаалах хууль.	Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль	Хувийн дижитал мэдээлэл хамгаалах тухай хууль
Зохицуулалтын хүрээ	ЕХ-ны иргэдийн мэдээлэлд хандаж буй бүхий л этгээдэд үйлчилнэ	Салбар бүрээр ялгаатай. Мөн муж улсуудын хувьд өөр.	БНХАУ-ын иргэдийн мэдээлэлтэй харьцаж буй бүхий л этгээдэд үйлчилнэ.	БНЭУ -ын иргэдийн мэдээлэлтэй харьцаж буй бүхий л этгээдэд үйлчилнэ.
Мэдээллийн эзний эрхийн хамгаалалт	Мэдээлэлтэйгээ танилцах, өөрчлөх, устгах зэрэг өргөн хүрээнд тодорхойлогдсон	Салбар бүрээр ялгаатай.	Мэдээлэлтэйгээ танилцах, өөрчлөх, устгах зэрэг эрхүүд хамгаалагдсан	Мэдээлэлтэйгээ танилцах, өөрчлөх, устгах зэрэг эрхүүд хамгаалагдсан
Гадаад улсад	Хориглогдсон. ЕХ-	Холбооны түвшний	Хориглогдсон.	Хориглогдсон.

2020 онд “Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий хууль”, Аргентин 2001 онд “Хувийн өгөгдөл хамгаалах акт”, Уругвай 2008 онд “Хувийн өгөгдөл хамгаалах тухай” гэх мэт.

⁴ Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын (UNCTAD) статистик. (<https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>)

мэдээлэл шилжүүлэх	той ижил хэмжээний зохицуулалт тогтоосон, гэрээ байгуулсан тохиолдолд мэдээллийг ЕХ-ы хилээс гаргах боломжтой.	зохицуулалт хангалттай тодорхой бус. Гэрээний эрх зүйн зохицуулалтаас хамаарал өндөртэй.	Аюулгүй байдлын шалгууруудыг хангасан тохиолдолд мэдээлэл шилжүүлж болно.	Мэдээлэл шилжүүлэхийн тулд хуульд заасан шаардлагуудыг хангасан байх шаардлагатай.
Мэдээлэл шилжүүлэхэд мэдээллийн эзний зөвшөөрөл шаардлагатай эсэх	Хуульд заасан тодорхой, нарийн мэдээлэл бүхий зөвшөөрөл шаардана	Мэдээллийн төрлөөс шалтгаална.	Тодорхой шаардлага бүхий зөвшөөрөл шаардана	Зөвшөөрөл шаардана
Зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага	Дээд тал нь 20 сая евро буюу жилийн орлогын 4%	Салбаруудаар ялгагдана. Калифорнийн зохицуулалтаар зөрчил тус бүр 7500 хүртэл ам.долларын торгуультай	Жилийн орлогын 5% хүртэл торгууль	Дээд тал нь ойролцоогоор 60 сая ам.доллар хүртэл торгуультай

3.3.Хувийн мэдээллийн хамгаалалт ба зөрчил

79

Улсуудын хувийн мэдээлэл хамгаалах зохицуулалтаас ажиглагдаж буй нэг нийтлэг шинж нь өөрсдийн иргэдийн мэдээллийн эрхийг өөрийн нутаг дэвсгэрээс гадна ч үйлчлэх хэм хэмжээгээр хамгаалах оролдлого. Ингэхдээ үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхлоор гаднын болон өөрийн иргэдийн мэдээллийг гадаад улсын нутаг дэвсгэрээс ч цуглуулах хуулиудыг баталж буй.

ОХУ 2021 онд баталсан Үндэсний аюулгүй байдлын стратегид мэдээллийн аюулгүй байдлыг онцлон анхаарсан ба мэдээллийн орчинд “худал мэдээлэл” тараах хийгээд бусад “зохион байгуулалттай мэдээллийн ажиллагаа” тус улсын соёлын тусгаар байдалд сөргөөр нөлөөлж буй талаар; мэдээлэл харилцааны технологид тулгуурлан тус улсын дотоод аюулгүй байдалд нөлөөлөх оролдлого нь тусгаар тогтнол, хил хязгаарыг бүхэллэг байдлыг зөрчихийн зэрэгцээ олон улсын энх тайван аюулгүй байдалд заналхийлж байгааг дурджээ.⁵ Нөгөө талаас АНУ-ын Ерөнхийлөгчийн захиргаанаас 2022 оны 10-р сард гаргасан Үндэсний аюулгүй байдлын стратегид мөн “Бид өөрсдийн ардчилалд заналхийлэх ... зохион байгуулалттай мэдээллийн ажиллагаа ... зэргийн эсрэг зогсох болно” гэжээ.⁶ БНХАУ мөн “мэдээллийн удирдлага”-ыг орчин үеийн аюулгүй

⁵ §49 зүйл.

⁶ Biden-Harris Administration's National Security Strategy. Strengthening Our Democracy.

байдлын стратегийн гол хүчин зүйл хэмээн тодотгож байна.⁷ Эдгээр бодлогын шинжтэй үзэл баримтлалууд ердийн хуулиудад тусгалаа олж хүний хувийн мэдээллийн талаар улсууд гадаад улсаас мэдээлэл цуглуулах ба өөрийн дотоод дахь иргэдийн мэдээллийг гадагш алдахгүй байх хоёр зорилго бүхий хууль тогтоомжийг баталж буй.

АНУ 2018 онд “Далайн чанад дахь өгөгдлийн талаарх актыг хэрэглэх тодруулга (Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act - CLOUD Act (H.R. 4943))” баталснаар 1986 онд баталсан “Хураагдсан харилцааны мэдээллийн акт (Stored communications act)”-ын үйлчлэлийг улам өргөтгөжээ. Энэ нь хувийн мэдээлэл хамгаалалт дахь аюулгүй байдлын ашиг сонирхлыг эрх зүйн хувьд зөрчилд хүргэсэн үйл явдал болов. 1986 оны өмнөх хуулиар сервер, дата төв зэрэгт хадгалагдаж буй цахим мэдээллийг эрх бүхий байгууллага (Холбооны мөрдөх товчоо-FBI) шалгах буюу хүний хувийн мэдээлэлтэй танилцах эрхийн талаар зохицуулсан. Харин 2018 оны хуулиар өмнөх хуулийн зохицуулалтыг тодотгож АНУ-аас гадна буюу хилийн чанадад байгаа хувийн мэдээлэл агуулсан санд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллага нэвтрэх боломжтой болгожээ.⁸ Өөрөөр хэлбэл АНУ-ын компаниуд гадаад улс дахь мэдээллийн сандаа шаардлагатай зөвшөөрлийн үндсэн дээр төрийн байгууллагын алба хаагчдыг нэвтрүүлэх боломжтой болсон юм. Мета (facebook, instagramm, whatsapp гэх мэт), Алфабет (google, youtube гэх мэт) зэрэг мэдээллийн технологийн корпорацуудын толгой компани АНУ-д байрладаг боловч мэдээлэл хадгалдаг томоохон сервер, салбарууд гадаад улсуудад тухайлбал Ирландад өргөн хүрээгээр байршдаг. Энэ утгаараа тус улсын эрх бүхий байгууллага, албан хаагчид гадаад улсын иргэдийн хувийн мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй болжээ. Үүнд Америк компанийн бүтээсэн гар утас, компьютер зэргийг ашиглаж буй Монголын хэрэглэгчид ч хамаарна.

2018 оны актаар мөн тус улсын Засгийн газарт бусад улстай иргэний хувийн мэдээлэл солилцох тухай хоёр талын гэрээ байгуулах бүрэн эрхийг олгосон байна. Энэ нь тус улс өөрийн нутаг дэвсгэрт байрлах серверүүдээс гадаад улсын иргэдийн мэдээллийг Засгийн газарт нь шилжүүлж өгөх, өөрсдөө мөн бусад улсаас ийм мэдээлэл авах боломжтой гэсэн үг. Энэ талаар хүний эрхийг хамгаалах хэд хэдэн байгууллага эсэргүүцэж “иргэдэд мэдэгдэлгүй, шүүхийн хяналтгүйгээр хүний хувийн мэдээлэл харилцан солилцох эрхийг Засгийн газарт олгосон нь нэг талаас Үндсэн хуулиар

⁷ Дэлгэрэнгүйг: Katja Drinhausen, Helena Legarda. "COMPREHENSIVE NATIONAL SECURITY" UNLEASHED. How Xi's approach shapes China's policies at home and abroad. 2022; Cheung, Tai Ming (2022). Innovate to Dominate, The Rise of the Chinese Techno-Security State. Cornell University Press; Li, Yan (2022). "China builds legal Great Wall to safeguard national security: official". April 25; David M. Lampton (2015). Xi Jinping and the National Security Commission: policy coordination and political power, Journal of Contemporary China, 24:95, 759-777; Wuthnow, Joel (2022). "Transforming China's National Security Architecture in the Xi Era".

⁸ АНУ-ын Холбооны мөрдөх товчоо Микрософт группээс Ирланд улс дахь серверээс хүний хувийн мэдээлэл гаргуулж авах эрхтэй эсэх талаар шүүхийн маргаан өрнөсөн ч Дээд шүүхэд хэргийг хянах явцад Конгресс тус хуулийг (2018 оны) баталж маргааныг эцэслэжээ.

тогтоосон халдашгүй байх эрхийн зөрчил болох⁹ ба нөгөө талаас хүний эрхийн үнэлэмж багатай улсуудад тус мэдээллийг буруу зорилгоор ашиглах боломжтой”¹⁰ талаар анхааруулжээ. Гэвч мэдээж уг зохицуулалтын үндсэн зорилго нь хүний эрхийг хамгаалахад бус аюулгүй байдлаа хангахад шаардлагатай мэдээллийг өргөн хүрээгээр татаж авах боломжийг нэмэгдүүлэхэд оршиж буй.

БНХАУ шинээр “Өгөгдлийн аюулгүй байдлын тухай”, “Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай” хуулиудыг баталж 2021 оны 11 сарын 1-ээс хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн. Тус хуулиар 2017 онд баталсан “Цахим аюулгүй байдлын тухай” хуулиар тогтоосон эрх зүйн харилцааг илүү тодруулж, нарийвчилжээ. Энэхүү шинэ зохицуулалтаар мөн Хятад улсын газар нутгаас гадна, аюулгүй байдлын ач холбогдолтой гэж үзсэн тохиолдолд бусад улс дахь мэдээлэл хадгалах, солилцох зэрэг харилцаанд үйлчлэх боломжтойгоор зохицуулсан¹¹ байна. Энэ утгаараа тус хуулийг АНУ-ын 2018 оны хуулиар тогтоосон эрх хэмжээний эсрэг арга хэмжээнд тооцож болно. Өөрөөр хэлбэл хилийн чанадад Хятадын иргэний мэдээллийг цуглуулахын эсрэг экстратерриториал зохицуулалт юм. Мөн өгөгдлийн аюулгүй байдлын тухай хуулиар *Хятадын эрх бүхий этгээдийн зөвшөөрөлгүйгээр Хятад улсад цуглуулсан өгөгдлийг гадаад улсад шилжүүлэн өгөхийг хориглосон* байна. Ялангуяа ач холбогдол өндөртэй мэдээллийг далайн чанадад шилжүүлэх этгээд нь Хятадын цахим орчны захиргаанаас аюулгүй байдлын үнэлгээ хийлгэсэн байхыг шаардана.

Хятад улсын үндэсний аюулгүй байдлын зохицуулалтаар улс төрийн нам, төрийн байгууллага, зэвсэгт хүчнээс гадна бүх бизнесийн болон хувийн хэвшлийн бусад байгууллага, иргэд нь үндэсний аюулгүй байдлаа хангаж, хамгаалах үүрэгтэй. Энэ утгаараа АНУ-ын 2018 оны дурдсан хуулийн адилаар Хятадын технологийн байгууллагуудад шаардлагатай бол төрийн эрх бүхийн этгээдэд өөрсдийн хэрэглэгчдийн хувийн мэдээллийг гаргаж өгөх үүргийг хүлээлгэж буй (технологийн салбар дахь өрсөлдөх чадвараас нь үзвэл эл улс зөвхөн иргэдийнхээ мэдээллийг хамгаалаад зогсохгүй гадаад орчноос хувийн мэдээлэл цуглуулах довтолгооны шинжтэй ажиллагаанд оролцох өндөр потенциалтай¹²).

⁹ Mak, Aaron (March 22, 2018). "Congress Put the CLOUD Act in Its Spending Bill. What Does That Mean For Data Privacy?". Slate; Brandom, Russell; Lecher, Colin (March 22, 2018). "House passes controversial legislation giving the US more access to overseas data". The Verge.

¹⁰ Watters, Jackie (March 31, 2018). "Microsoft email privacy case no longer needed, DOJ says". CNN.

¹¹ Өгөгдлийн аюулгүй байдлын тухай хуулийн §2-м "... БНХАУ-ын нутаг дэвсгэрээс гаднах өгөгдлийн процесс үндэсний аюулгүй байдал, олон нийтийн ашиг сонирхол, тус улсын иргэн ба хуулийн этгээдийн хууль ёсны эрхэд харишилсан тохиолдолд хуулийн дагуу мөрдөн шалгах, хариуцлага хүлээлгэнэ" гэсэн байна.

¹² Хятадын дотоод олон нийтийн үзэл хандлагын хяналтын системийн судлаач Mareike Ohlberg (German Marshall Fund senior) "Зөвхөн дотооддоо цуглуулсан мэдээллийн асар их тоо, хэмжээг харахад, Хятадууд уг системээ гадаад улсуудруу чиглүүлсэн нь аймшигтай явдал мөн. ... Энэ нь тэдний (Хятадын) хувьд далай дамнасан олон нийтийн үзэл бодлын дайнд тулалцаж, улсаа хамгаалах нь өөрсдийнх нь үүрэг хэмээн итгэж байгааг харуулж байна" гэжээ. 2020 оноос хойш БНХАУ 300 гаруй Засгийн газрын хөтөлбөрөөр төрөл бүрийн эх сурвалжаас (тухайлбал олон нийтийн цахим сүлжээ) мэдээлэл цуглуулах өндөр үнэтэй программууд худалдан авсан байна. Дэлгэрэнгүйг: Cate Cadell. "China harvests masses of data on western targets –documents show" Washington post. 2021.

Иймэрхүү хэлбэрээр улс орнууд хувийн мэдээлэл, түүнд тулгуурласан хувийн шийдвэр-олон нийтийн санаа бодолд нөлөөлөх боломжтой талбаруудын үндэсний аюулгүй байдлын ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрч, халдашгүй байх эрхийг хууль тогтоомжоор хамгаалах арга хэмжээ авч буй. Нэг талаас бусад улсаас мэдээлэл цуглуулах, нөгөө талаас дотоодын мэдээллээ хамгаалах буюу бусад нийгмийн үзэл хандлага, шийдвэрт нөлөөлөх, иргэдийнхээ үнэмшил, сэтгэл зүйг хамгаалах, шийдвэрийн талбарт хөндлөнгийн нөлөөнд автах арга хэмжээг эрх зүйн бодлогод тусган хэрэгжүүлж буй. ОХУ, АНУ, БНХАУ-аас гадна Европ, Африк, Ойрх дорнодын¹³ улсууд энэ талбарт онцгойлон анхаарал хандуулж байна.

3.4. ЕХ ба АНУ: салбарчилсан, төвлөрсөн загвар

Дэлхийн 140 гаруй улсын эрх зүйн зохицуулалтыг бүтэц, агуулгын хувьд харьцуулан шинжлэхэд төстэй, ялгаатай олон шинжүүдийг тодорхойлж болохоор байна. Тэдгээрээс ялгамжлан харьцуулах боломжтой хамгийн ерөнхий шалгуур нь хувийн халдашгүй байдлыг хамгаалсан хууль тогтоомжийн систем буюу хуулиуд хоорондын уялдаа, бүтэц, нийгмийн харилцааг зохицуулахдаа хэрхэн төрөлжүүлсэн хэлбэр хэмээн тодорхойлох боломжтой. Хувийн халдашгүй байх эрхийг хамгаалсан эрх зүйн тогтолцоог ийнхүү ялгах, загварчлах боломж нь глобал цахимжилттай холбоотойгоор мэдээллийн халдашгүй байдлын талбарт улс болгон анхаарлаа хандуулж, тодорхой хэмжээний зохицуулалт тогтоосонтой холбоотой.

Энэ өнцгөөс хувийн халдашгүй байх эрхийн зохицуулалтыг ерөнхийд нь нэгдүгээрт: Америк тэргүүтэй улсуудад хэрэгжиж буй **салбарчилсан загвар**; хоёрдугаарт: Европын холбооны улсуудад хэрэгжиж буй **төвлөрсөн загвар** хэмээн төрөлжүүлж болохоор байна.

Салбарчилсан зохицуулалтын загвар нь хүний хувийн халдашгүй байх эрхийг буюу хувийн мэдээлэл хамгаалах талаар тухайлсан, суурь хууль батлахгүйгээр эрүүл мэндийн, боловсролын, бизнесийн гэх мэт нийгмийн харилцааны төрөл, салбаруудаар ялгаатай зохицуулалтыг тухайлан тогтоодог. Үүний сонгодог жишээгээр АНУ-ын халдашгүй байдлын зохицуулалтыг дурдаж болно. 2022 оны байдлаар Америк, Австрали, Энэтхэг зэрэг улсууд энэ загварт хамаарч байсан бол 2023 онд Энэтхэгт тухайлсан хууль батлагдсан байна.

АНУ-д хувийн халдашгүй байдлыг бүхэлд нь хамгаалах буюу мэдээлэл хамгааллын талаар холбооны түвшинд бие даасан хууль үйлчилдэггүй бөгөөд Хүүхдийн цахим халдашгүй байдлын тухай (1998); Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай (1966); Эрүүл мэндийн даатгалын бүртгэл, шилжүүлгийн тухай (1996) гэх мэт¹⁴ салбар болгоныг тухайлан зохицуулсан хууль тогтоомж үйлчилдэг. Эдгээр нийгмийн харилцаанд зэрэгцэж

¹³ Израйл, Арабын Нэгдсэн Эмират Улс, Киргизстан, Казакстан, Итали гэх мэт.

¹⁴ Fair Credit Reporting Act of 1970 (FCRA), the Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 (HIPAA), Gramm-Leach-Bliley Act of 1999 (GLBA), Children's Online Privacy Protection Act of 1998 (COPPA), Privacy Act of 1974, Freedom of Information Act of 1966 (FOIA), Electronic Communications Privacy Act of 1986.

үйлчлэх боловч тухайлсан нэгдмэл хуульгүй учраас муж улсуудын зохицуулалт хоорондоо зөрчилдөх тохиолдол бий болдог. АНУ Холбооны түвшинд мэдээлэл хамгаалах хууль батлалгүй, зөвхөн хувийн хэвшлийн үндэстэн дамнасан томоохон корпорациуд байршдаг Калифорн мужид бие даасан мэдээлэл хамгаалах хууль баталсан¹⁵.

Төвлөрсөн зохицуулалтын загварт хувийн халдашгүй байх эрхийн [талбарт] талаар ерөнхий хууль баталж, тус хуульдаа энэ эрхийг хамгаалах нийтлэг дүрмүүдийг тогтоодог ба салбар харилцаануудын онцлогийг тухайн салбарын хуулиудад тусгах аргыг хэрэгжүүлдэг. Энэхүү загварын давуу тал нь салбарын нарийвчилсан буюу бие даасан хууль үйлчилдэг эсэхээс үл шалтгаалан нийгмийн бүхий л харилцаанд нийтлэг үйлчлэх боломжтой суурь зарчим, хэм хэмжээг тодорхойлох боломжтой байдагт оршино. Үүний сонгодог жишээгээр Европын холбооны зохицуулалтыг дурдах боломжтой. 2009 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан Цахим халдашгүй байдлын зааврыг 2018 оны Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий зохицуулалтаар халсан нь бүсийн шинжтэй зохицуулалтыг гишүүн орнууд заавал дагаж мөрдөх шинжтэй болгожээ.

Хэдий цөөнгүй харилцаанд тусгаар улсууд үндэсний хууль тогтоомжоороо ялгаатай хэм хэмжээ тогтоох боломжтой боловч ӨХЕЗ-ыг заавал дагаж мөрдөх болсноор төвлөрсөн зохицуулалтыг улам өргөжүүлжээ. Улсууд өөрсдөө 50 гаруй харилцааг нарийвчлан зохицуулах боломжтой. Тухайлбал зохицуулалтын §9-д зааснаар эмзэг мэдээлэл (эрүүл мэндийн мэдээлэл, хурууны хээ зэрэг биометрик мэдээлэл гэх мэт) цуглуулах нь ерөнхийдөө хориотой боловч мэдээллийн эзэн зөвшөөрсөн, эсвэл тухайн улс үндэсний хуулиараа тухайлан боломж олгосон бол тус мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах боломжтой. Мөн §17-д зааснаар мэдээллийн эзэн мартагдах эрхтэй¹⁶ боловч гишүүн улс уг эрхийг хязгаарлах нөхцөлийг дотоодын хуулиар тогтоож болно гэх мэт үндэсний нарийвчилсан хэм хэмжээ батлах боломжтой боловч ерөнхийдөө дурдсан зохицуулалтад нийцсэн байхыг шаардана.

¹⁵ Уг хууль Европын холбооны Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий зохицуулалтыг жишиглэсэн байна. Хуулийг дагаж мөрдөх этгээдийн хувьд Калифорн мужийн иргэдийн хувийн мэдээллийг авч буй жилд 24 сая долларын орлого бүхий; 50.000 хэрэглэгчийн хувийн өгөгдлийг цуглуулсан; Орлогын тал буюу түүнээс дээш хувийг хувийн мэдээлэл худалдсанаар бүрдүүлдэг этгээдүүд хамаардаг бол ӨХЕЗ-д Европын иргэд болон оршин суугчдын хувийн мэдээллийг цуглуулах, боловсруулах бүх этгээдэд хамаарна (үүнд ЕХ-ны нутаг дэвсгэрийн гадна үйл ажиллагаа явуулдаг эсэх нь хамаагүй - extraterritorial). Калифорнын хуулийн хэрэглэгчээс мэдээлэл цуглуулах зөвшөөрөл авах арга нь “Opt out” буюу хэвийн нөхцөлд хэрэглэгчийн мэдээллийг цуглуулах эрхийг нээсэн байх ба хэрэглэгч хүсвэл тодорхой үйлдэл хийж мэдээлэл цуглуулах зөвшөөрлөө цуцалдаг, зөвшөөрлийг эс үйлдэхгүйгээр өгөгдсөн гээж үзэх хэлбэр бол ӨХЕЗ-ын хувьд “Opt in” буюу хэвийн нөхцөлд хэрэглэгчийн мэдээллийг цуглуулах эрхгүй бөгөөд хэрэглэгч өөрөө идэвхитэй үйлдлээр зөвшөөрөл олгосноор хувийн мэдээллийг нь цуглуулах эрх үүснэ. Сурталчилгааны, анализын зориулалтаар хэрэглэгчийн мэдээллийг ялгаатай цуглуулдаг учир ямар мэдээлэл, ямар зорилгоор цуглуулж байгаа талаараа хэрэглэгчид мэдээнэ. Уг зохицуулалтад (ӨХЕЗ) зааснаар “зөвшөөрөл нь сайтар мэдээлэлжсэн, тухайлсан агуулгатай, мэдээллийн эзэн сайн дураараа олгосон, хоёрдмол утгагүй ... тодорхой, идэвхитэй үйлдлийн үндсэн дээр олгогдсон байх” шаардлагатай.

¹⁶ Мэдээллийн сангаас өөрийн хувийн мэдээллийг устгуулах (right to be forgotten).

Ийм төвлөрсөн зохицуулалтын тогтолцоонд халдашгүй байх эрхийн асуудлыг дагнан эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага ажиллуулах боломж өндөр.

Хүснэгт №2. Салбарчилсан ба төвлөрсөн загварын үндсэн ялгаа

Д/д	Салбарчилсан загвар	Төвлөрсөн загвар
1	Хувийн халдашгүй байдал буюу түүний талбарыг тухайлан зохицуулсан ерөнхий хууль байхгүй.	Хувийн халдашгүй байдал буюу түүний талбарыг тухайлсан ерөнхий хуулиар зохицуулна.
2	Нийгмийн харилцааны тухайлсан төрлүүдэд (эрүүл мэнд, санхүү, бизнес гэх мэт) хувийн мэдээлэл хамгаалах тус бүрийн тусгай зохицуулалт үйлчилнэ.	Нийгмийн харилцааны тухайлсан төрлүүдэд (эрүүл мэнд, санхүү, бизнес гэх мэт) хувийн мэдээлэл хамгаалах ерөнхий хууль жигд үйлчлэх ба тухайн харилцааны онцлог тусгай зохицуулалтыг шаардлагатай бол салбарын хуулиар зохицуулна.
3	Нийгмийн зарим харилцаанд хувийн халдашгүй байх эрх хамгаалагдахгүй буюу тус харилцаа зохицуулалтгүй орхигдох эрсдэл өндөр.	Ерөнхий хуулийн үйлчлэлээс тус хуулиар тухайлан гаргаснаас бусад тохиолдолд нийгмийн бүх төрлийн харилцаанд халдашгүй байх эрхийг хамгаалах зохицуулалт тогтооно.
4	Хувийн халдашгүй байх эрх, хувийн мэдээллийг хамгаалах үндэслэл нь объектив шинжтэй буюу салбарын шаардлагаас өндөр хамааралтай.	Хувийн халдашгүй байх эрх, хувийн мэдээллийг хамгаалах үндэслэл нь нийгмийн харилцааны төрлүүдээс илүү эрх зүйн сэтгэлгээ, үзэл баримталтай хамааралтай.
5	Хувийн халдашгүй байх эрх, хувийн мэдээлэл хамгаалах асуудлыг ерөнхийлөн эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага ажиллуулах буюу механизм бүрдүүлэх эрх зүйн орчин сул.	Хувийн халдашгүй байх эрх, хувийн мэдээлэл хамгаалах асуудлыг ерөнхийлөн эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага ажиллуулах буюу механизм бүрдүүлэхэд тохиромжтой.

2018 оноос хойш хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль тогтоомжийг хөгжүүлж буй улсууд төвлөрсөн зохицуулалтын загварыг ашиглан тухайлсан хууль батлах үзэгдэл ажиглагдаж байна.

4. Дүгнэлт

Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт, түүний эргэн тойрон дахь технологи, улс төр, эдийн засаг, нийгмийн үзэгдлийг харьцуулахад энэ талбарт хэдэн сорилт, чиг хандлагыг тодорхойлох боломжтой байна. 21 дүгээр зуунаас ерөнхийдөө эрчимжсэн мэдээлэл хамгаалах эрх зүй хувьсаж 2010-аад онд улсууд хүний хувийн мэдээлэл хамгаалахтай холбоотой тухайлсан хуулиудыг баталж эхэлсэн бөгөөд тэдгээр зохицуулалтад ЕХ-ны Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий зохицуулалтын хүчтэй нөлөөлөл ажиглагддаг. Харин өнөөгийн байдлаар улсууд өөрсдийн онцлог нөхцөл байдал, ашиг сонирхолд тулгуурласан хэм хэмжээг тухайлан тогтоох чиг сонирхол нэмэгдэж байна. АНУ хүний хувийн халдашгүй байх эрхээс илүүтэй аюулгүй байдал, эдийн засгийн ашиг сонирхлыг чухалчилсан эрх зүйн бодлого хэрэгжүүлсэн хэвээр байна. Үүний үр дүнд эдийн засгийн уян хатан, чөлөөт байдал хязгаарлагдахгүй давуу

талтай боловч хүний эрхийн зөрчил нэмэгдэх эрсдэлтэй. Манай улс 2021 онд батлагдсан Хүний хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтэд дүн шинжилгээ хийж, өөрсдийн онцлогт тохирсон зохицуулалтыг шинэчлэн тогтоох шаардлага хэвээр байна.

Төвлөрсөн зохицуулалтын загвар улам нэмэгдэх чиг хандлагатай байна. 2020-иод оноос хойш батлагдсан хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль тогтоомж загварын хувьд нэгдмэл буюу төвлөрсөн хэлбэртэй (Хятад (2021), Энэтхэг (2023), Бразил (2021), Өмнөд Солонгос (2021), Монгол (2021) гэх мэт) боловсруулагджээ. АНУ дахь Калифорн мужийн зохицуулалт ч (CCPA) ерөнхийдөө уг загварт хамаарна. Нийгмийн харилцааны бүхий л салбарт цахим технологи нэвтэрсэн энэ үед салбарчилсан зохицуулалтын загвар олон сул талтай учраас АНУ зэрэг эдийн засгийн хүчтэй ашиг сонирхлын үүднээс тус загварыг баримтлах шаардлагагүй бол улсууд төвлөрсөн загварыг авч хэрэглэх нь дамжиггүй.

Хиймэл оюун ухааны талаарх эрх зүйн зохицуулалт мэдээлэл хамгааллын эрх зүйн орчинд хүчтэй нөлөөлөл үзүүлнэ. 2024 онд ЕХ-нд батлагдсан хиймэл оюуны зохицуулалтаар хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлсэн нь өндөр ач холбогдолтой. Ойрын гурван жил орчим хугацаанд бусад улсуудын хиймэл оюуны талаарх зохицуулалт шинэчлэгдэх магадлал өндөртэй байна. Монгол Улсад ч монгол хэл дээр хөгжүүлсэн хиймэл оюуны хэрэглээ нэвтэрснээс гадна, гадаад улсад хөгжүүлсэн программуудыг Монгол хэл дээр ашиглах боломжтой болсноор энэ талын зохицуулалтыг ойрын хугацаанд тогтоох, хувийн мэдээлэл хамгаалах хуульд тусгах хэрэгцээ нэгэнт үүссэн.

Хууль зүйн бодлогоос гадна төрийн байгууллага, албан хаагчдыг сургах, иргэдийн боловсролыг нэмэгдүүлэх зөөлөн бодлого хэрэгжүүлэх хэрэгцээ шаардлага улам өснө. Хувийн мэдээлэл хамгаалах эрхийн онцлог, тогтмол хувьсаж буй зах зээлийн орчин бизнес эрхлэгчдийг хуулийн зохицуулалтын хүрээнд боловч үзэл баримтлалд нь харш үйл ажиллагаа явуулах боломжийг байнга бий болгодог. Тухайлбал, Монгол Улсад зах зээлийн өрсөлдөх чадвар өндөртэй хуулийн этгээдүүд хувийн мэдээллийн зөвшөөрлийг шаардлагатайгаас өргөн хүрээнд хэрэглэгчээс шаардаж авах, зөвшөөрөхгүй тохиолдолд үйлчилгээ үзүүлэхээс татгалзах тохиолдол худалдаа, банкны салбарт асар өндөр байна. Энэ нь цаашид хувийн мэдээлэл хамгаалах хууль баталсан хөгжиж буй улсуудын хувьд амьгүй хууль мөрдөхөөс илүүтэй хуулийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлэх төрийн байгууллагуудыг идэвхжүүлэх шаардлагад хөтөлж буйн нэг жишээ мөн.

Үндэсний аюулгүй байдал нэрийн дор хувийн мэдээллийг цуглуулах, хадгалах, ашиглах явдал улам хурцдах хандлагатай байна. Нэг улс аюулгүй байдлынхаа үүднээс гадаад улсын иргэдийн мэдээллийг цуглуулах, нөгөө улс түүнийг хориглосон зөрчлүүд дэлхий ихэнх улсын хооронд үүсэж буй. Зарим тохиолдолд хэд хэдэн улс хамтарч иргэдийнхээ мэдээллийг солилцох тохиолдол ч хэд хэд гарсан. Цаашид ийм хил дамнасан эрх зүйн зөрчлөөс үүдсэн маргааныг хянан шийдвэрлэх ажиллагаа ч зохицуулалт дутмаг хэвээр байна.

Ерөнхийдөө, ойрын жилүүдэд хувийн мэдээлэл хамгаалах эрх зүйн зохицуулалт ЕХ-ны нөлөөний үндсэн дээр төлөвшсөн өнөөгийн хэв шинжээсээ ялгаатай хэлбэрт

шилжих хандлагатай гэж дүгнэх үндэслэлтэй. Дээр дурдсан 5 төрлийн сорилт, чиг хандлагыг манай улс ч нэн даруй анхааралдаа авч зохих ажиллагааг хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Эх сурвалж

- АНУ-ын Калифорн мужийн “Хэрэглэгчийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль” (2018)
- БНХАУ-ын “Хувийн мэдээлэл хамгаалах тухай хууль” (2021)
- БНЭУ-ын “Хувийн дижитал мэдээлэл хамгаалах тухай хууль” (2023)
- Европын Холбооны “Өгөгдөл хамгаалах ерөнхий зохицуулалт” (2016).
- Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын (UNCTAD) статистик.
(<https://unctad.org/page/data-protection-and-privacy-legislation-worldwide>)
- Biden-Harris Administration's National Security Strategy. Strengthening Our Democracy.
- Cate Cadell. “China harvests masses of data on western targets –documents show” Washington post. 2021.
- Cheung, Tai Ming (2022). Innovate to Dominate, The Rise of the Chinese Techno-Security State. Cornell University Press
- Children’s Online Privacy Protection Act of 1998 (COPPA)
- Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act - CLOUD Act (H.R. 4943)
- David M. Lampton (2015). Xi Jinping and the National Security Commission: policy coordination and political power, Journal of Contemporary China, 24:95, 759-777
- Electronic Communications Privacy Act of 1986.
- Fair Credit Reporting Act of 1970 (FCRA)
- Freedom of Information Act of 1966 (FOIA)
- Gerhard Dannemann. Comparative Law: Study of Similarities or Differences? .,2012
- Gramm-Leach-Bliley Act of 1999 (GLBA)
- Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 (HIPAA)
- Katja Drinhausen, Helena Legarda. "COMPREHENSIVE NATIONAL SECURITY" UNLEASHED. How Xi's approach shapes China's policies at home and abroad. 2022
- Li, Yan (2022). “China builds legal Great Wall to safeguard national security: official”. April 25
- Mak, Aaron (March 22, 2018). "Congress Put the CLOUD Act in Its Spending Bill. What Does That Mean For Data Privacy?".
- Privacy Act of 1974
- Slate, Brandom, Russell; Lecher, Colin (March 22, 2018). "House passes controversial legislation giving the US more access to overseas data". The Verge.
- Watters, Jackie (March 31, 2018). "Microsoft email privacy case no longer needed, DOJ says". CNN.
- Wuthnow, Joel (2022). “Transforming China’s National Security Architecture in the Xi Era”.



THE CONCEPT OF NATIONAL SECURITY AND THE SECURITY OF CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS

/On the need to update the concept of national security/

ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ БА ҮНДСЭН ХУУЛЬТ БАЙГУУЛЛЫН АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛ

/Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг шинэчлэх шаардлагын тухайд/

Нанзаддоржийн Жалбажав¹

Shihihutug University, jalbajav@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0002-6995-7559>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

National security
Constitutional institution
National security policy

Түлхүүр үгс:

Үндэсний аюулгүй байдал
Үндсэн хуульт байгуулал
Үзэл баримтлал

Article history:

Received Dec, 2024
Revised Feb, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

The theory, methodology, challenges, need for reforms, and key concepts of the National Security Concept should be defined, and when revising the concept, it is important to clearly reflect on human security, environmental security, social stability, economic independence, and political stability in a specific, logical, and actionable manner. It is emphasized as a fundamental basis for developing policies aimed at strengthening national security.

Үндэсний үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын онол, арга зүй, тулгарч буй асуудлууд, шинэчлэлтийн шаардлага, тулгуур ойлголтуудыг тодорхойлж, үзэл баримтлалыг шинэчлэн боловсруулахдаа хүний аюулгүй байдал, хүрээлэн буй орчны аюулгүй байдал, нийгмийн тогтвортой хөгжил, эдийн засгийн бие даасан байдал, төрийн тогтвортой байдал зэргийг тодорхой, логик уялдаатай, хэрэгжихүйц байдлаар тусгах шаардлагатайг онцлон үндэсний аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх бодлого боловсруулах суурь болгон үзэхийг чухалчилсан.

Энэ өгүүлэл **CC BY-NC** лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



¹ Шихихутуг их сургуулийн Судалгааны хүрээлэнгийн зөвлөх профессор, доктор Ph.D, профессор

1. Танилцуулга

Энэхүү нийтлэл нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг онол, арга зүй, шинэчлэлтийн шаардлагын үүднээс шинжилж, хүний аюулгүй байдал, байгаль орчны тогтвортой байдал, нийгмийн хөгжил, эдийн засгийн бие даасан байдал, төрийн тогтвортой байдлыг харгалзан үзэх шаардлагатайг онцлон судалсан.

Тус нийтлэлд аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын түүхэн хөгжил, онолын үндэслэл, улс төр, эрх зүйн орчин, шинэтгэлийн хэрэгцээ, бодлогын хэрэгжилтийн тулгамдсан асуудлуудыг нарийвчлан авч үзсэн.

2. Арга зүй

Энэхүү судалгаанд үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, түүний шинэчлэлтийн шаардлага, онолын үндэслэлийг тодорхойлохын тулд дараах судалгааны арга зүйг ашигласан:

1. Онолын судалгааны арга – Аюулгүй байдлын тухай олон улсын болон дотоодын онолын үзэл баримтлалыг судалж, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй дүгнэлт гаргах.
2. Түүхэн харьцуулалтын арга – Аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын түүхэн хөгжил, улс орнуудын туршлагыг харьцуулж дүгнэх.
3. Бодлогын шинжилгээний арга – Монгол Улсын аюулгүй байдлын бодлогын хэрэгжилт, сорилтуудыг тодорхойлон үнэлэлт дүгнэлт өгөх.
4. Баримт бичгийн шинжилгээ – Улсын бодлогын баримт бичиг, хууль тогтоомж, судалгааны тайлангуудыг нягтлан судлах.

3. Судалгааны үр дүн

Онол, арга зүйн зарим үндэслэл /Аюулгүй байдлын тодорхойлолт, томъёоллын тухайд/

Эрдэмтэн мэргэд бүр эртнээс л хүмүүний айх эмээх аюулгүй энх амгалан аж төрөх хүсэл зоригийн цаад утга учрыг үндэслэж томъёолохыг зорьж иржээ. Энэхүү санаа эртний Хятад, Грек, Ромын /Сократ, Аристотель, Платон, Кунз г.м/ сэтгэгчдээс аваад дундад зуун, сэргэн мандлын /Н.Макиавелли, Т. Гоббс, Ж.Локк, Ш. Монтескье, Д. Диддро г.м/ болон энэ цагийн сэтгэгчдийн бүтээл туурвилд чухал байр суурь эзэлсээр авай. Судалгааны гадаад, дотоодын хэлний болон мэрэгжлийн томоохон толь бичгүүдэд үе үеийн мэргэдийн санаа бодол цэгцэлж хураангуйлан томъёологдсон байдгаараа нэн чухал эх сурвалж болдог. Тухайлбал:

В.И.Даль ² “аюулгүй байдал бол найдвартай байдал” гэсэн бол, Австрийн эрх зүйч Й.Фон Зонненфельс /1732-1817/ “Аюулгүй байдал гэдэг нь хэн ч юунаас ч айж түгшихгүй байх чухам тийм нөхцөл мөн” гэсэн байх жишээтэй.

С.И.Ожегов³ “Аюулгүй байдал гэдэг нь хэн нэгэн, ямар нэгэн зүйлд аюул занал учрахааргүй нөхцөл байдал, аюулаас хамгаалагдсан төлөв байдал” гэж томъёолжээ.

² В.И.Даль: *Нэвтэрхий толь бичиг*, М.Наука.1955 он.Т.4, 170 дах тал

Я.Цэвэлийн “Монгол хэлний товч тайлбар толь”-д аюулыг аливаа юмс үзэгдэлд “гамшиг зовлон учруулж мэдэх хор хөнөөлтэй юм” гэжээ.

Аюулгүй байдал /англ. safety, security; ор. безопасность/-ын тухай С.Нарангэрэл академичийн тодорхойлолт сонирхол татаж буй. Тэр бээр аюулгүй байдлыг “Тухайн улсад улс төрийн, эдийн засгийн ба нийгэмшлийн тогтвортой байдлыг тогтоон хангах, хуулиудыг чанд сахин биелүүлэх ба эрх зүйн дэг журмыг хангуулах, олон улсын хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх үндэс болсон улс төрийн, эдийн засгийн, нийгэмшлийн, цэргийн, экологийн, мэдээллийн ба бусад шинжтэй дотоод ба гадаад шинж чанартай аюул заналхийллээс бие хүн, нийгэм ба төрийн амин чухал ашиг сонирхол хамгаалагдсан байдал. Монгол Улсын аюулгүй байдлын үндсэн объект нь дараах ашиг сонирхол юм: бие хүний аюулгүй байдал, үндсэн хуулийн эрх ба эрх чөлөө, хувийн аюулгүй байдлыг нь хамгаалах, амьдралын чанар ба түвшинг нь өөд татах, бие махбод, оюун санаа ба оюунлаг байдлыг хөгжүүлэх; нийгмийн аюулгүй байдал, ардчиллыг бэхжүүлэх, нийгмийн зөвшилцөлд хүрэх, хүн амын бүтээн байгуулах идэвхжиллийг нь өрнүүлж, оюун санааг нь сэргээх; **төрийн аюулгүй байдал, түүний үндсэн хуулийн байгуулал, улс орны бүрэн эрхт байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг хангах**”⁴ гэж тодорхойлжээ.

Эдгээр болон бусад томъёоллуудад юмс, үзэгдлийн аюулгүй байдал гэж тэдгээрийн аливаа аюул, занал, эрсдэлээс хамгаалагдсан, ангид байхыг хэлсэн нийтлэг санаа байна.

Арга зүйн ийм хандлага улс үндэстэн, нийгмийн байгууллын аюулгүй байдлыг тодорхойлж томъёолоход нэгэн адил хамааралтай гэж үзэж байна. Чингэхдээ тухайн юмс үзэгдлийн амин чухал, мөн чанар, оршихуй, эс оршихуйн нь үндэс болсон зүйлд учрах аюул эрсдэлийг олж харах нь чухал. Улс үндэстний тухайд ийм амин чухал зүйл нь хүн, тухайн улс орны иргэний аюулгүй байдал гэж үзэх бүрэн үндэстэй байна. Эдүгээ их, бага улс, үндэстний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, номлол зэрэгт харьцуулсан судалгааны онол арга зүйн үүднээс хүний аюулгүй байдалд голлох ач холбогдол өгч байгаа хандлагыг ч анхаарах учиртай бөгөөд **Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал /ҮАБҮБ/** нь улсын иргэн, хүн ам, удмын сангийн АБ-д онцгой ач холбогдол өгсөн, хүний эрх, эрх чөлөө, тэдгээрийн баталгаажилт, хүний хөгжил, амьдрах орчны аюулгүй байдал нь төрийн бодлого үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэл, зорилт болох үзэл санааг тусгасан баримт бичиг байх нийтлэг жишиг тогтож байна.

Улс, үндэстний аюулгүй байдлыг тухайн улс орны иргэдийн эрх эрх чөлөөний баталгаажилттай тэгэхдээ хүний амьдралын анхдагч орчин болох экологи, байгаль орчны аюулгүй байдал, мөн нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой байдал, хөгжилтэй нь, **улс орны төрийн тогтолцоо, засаглалын шинж шинж чанартай нь**, өөрөөр хэлбэл иргэн, байгаль, нийгэм, төр гэсэн уялдаа холбоонд авч үздэг, тайлбарладаг хандлага давамгайлах болсон байна. Эдгээр санаа бодлогыг илүү оновчтой, логик уялдаа холбоонд нь шинэлэг байдлаар томъёолох, тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага байна гэж үзэж байна.

Монгол Улсад үндэсний болон төрийн байгууллын аюулгүй байдалд хандах ийм төлөв байдал ажиглагдаж байна гэх үндэстэй байна. Эдүгээ “**Алсын хараа-2050**” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого” зэрэг стратегийн төлөвлөлтийн баримт бичгүүдэд Монгол Улсын хөгжил дэвшил, аюулгүй байдлын хувь заяаг монгол хүн, Монгол Улсын иргэний аюулгүй байдал хөгжилтэй холбосон, уялдуулсан “Хүн

³С.И.Ожегов, Словарь русского языка, 1990, тал. 844

⁴ С.Нарангэрэл, Эрх зүйн эх тайлбар толь, 2007

амаа эх оронч, эрүүл чийрэг, дэлхийд өрсөлдөх чадвартай болгох цогц бодлого хэрэгжүүлэх...Монгол хүний хөгжлийг хангасан ухаалаг засаглал тогтоох...хүмүүнлэг, оюунлаг, ёс суртахуунтай, үндэсний соёлын мэдлэг, чадвар, дадалтай монгол хүнийг бэлтгэх..." зэрэг шинэ утга агуулга, өнгө аястай, тодорхой зорилтууд, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлдог чиг хандлага бий болжээ.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд нарын хэлсэн үг, илтгэлүүд, монголын улс төр, иргэний нийгмийн байгууллагуудын удирдлагын баримт бичгүүдэд улс үндэсний аюулгүй байдлыг иргэний эрүүл мэнд, боловсрол, хүмүүжил, төлөвшилтэй, мөн монгол хүн, улс үндэсний, төр ёсны үнэт зүйлстэй холбон тайлбарласан цөөнгүй байна. Үүнийг нийгмийн ухамсар сэтгэлгээний шинэ хандлага гэх бүрэн үндэстэй юм. Тухайлбал, "Алсын хараа 2050"-д хүний хөгжил, амьдралын чанар, үндэсний бахархал, эв нэгдлийг үндэсний нэгдмэл үнэт зүйлст багтаан "Төрт ёсны уламжлал, түүх, соёлын дурсгал, утга зохиол, урлагийн бүтээлээр үндэсний бахархал төлөвшүүлж, эх оронч үзэл эв нэгдлийг нягтруулна" гэсэн зорилт /баримт бичгийн 1.1/ дэвшүүлжээ.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч У.Хүрэлсүх: "Монгол хүн, Монгол оюун ухаан, Монголын түүх, Монгол өв соёл, Монгол урлаг, Монгол ёс заншил, уламжлал бол улс эх орны бахархал, үнэт зүйл байх ёстой. Монгол Улсын тусгаар тогтнолын баталгаа болсон Монголоо гэсэн зүрх сэтгэлтэй Монгол хүнийг хүмүүжүүлэх эх үйлсийг бид цалгардуулах учиргүй" гэсэн нь төрийн бодлогын энэ чиг хандлагыг онцолсон хэрэг юм. Бид үүнийг үндэсний аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх шинэ зорилт гэж үзэж байгаа болно.

Энэ бүхнээс үзэхэд үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, зорилтыг монгол хүн, Монгол Улсын иргэний аюулгүй байдал, амьдралын чанар, хөгжил ба УАБ, монголын ард түмэн, улс үндэсний үнэт зүйлс ба үндэсний аюулгүй байдал гэсэн уялдаа холбоонд тодорхойлох нь Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалыг шинэчлэх нэг үндэслэл болно гэж үзэж байна. Ийм хандлага байр суурь нь дэлхий нийтийн чиг хандлагад нийцэж уялдаж байна гэх үндэс байна.

Гадаад дотоодын олон судлаачид хүний аюулгүй байдлын гол зүйл болсон эрх, эрх чөлөөг аливаа хүн эдийн засгийн, нийгмийн, улс төрийн, соёлын сонголтоо чөлөөтэй хийх боломжийг нэмэгдүүлэх, өргөжүүлэх үйл явц, үр дүн нь болсон хүний хөгжилтэй холбон үздэг байна⁵. Энэ бол хүний өөрийнх нь дотоод нөөцийг хөгжүүлэх замаар чадвар боломжийг нь төгөлдөржүүлэх /сайжируулах/, чингэснээр амьдралд нь ач холбогдолтой, үр өгөөжтэйгөөр нөлөөлөх хэрэг бөгөөд хүний нийгмийн харилцаанд оролцох үйл ажиллагааны цогц, нэг ёсны үр дүн нь юм.

Судалгаанаас үзэхэд нийгмийн шинэтгэлд саад болж буй гол хүчин зүйл нь хүний хүчин зүйлтэй холбоотой гэх үндэстэй байна. **Тухайлбал: Б.Даш-Ёндон, Г.Чулуунбаатар Б.Хэрлэн, Г.Хулан,** нарын судалгаа, Монголын нийгмийн өөрчлөлт /Монгол Улсын ШУА-ийн Философи, социологи, эрхийн хүрээлэнгийн хамтын бүтээл. 2008 он, Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн жил бүрийн статистик мэдээллүүд г.м/. Эдгээрт юуны өмнө: Нийгмийн социал ялгарлын лавширлаас үүдэлтэй ашиг сонирхлын бүлгүүдийн зөрчил, ажилгүйдэл ядуурал, олигархи бүлгүүдийн нөлөө, үндэсний хэмжээнд хүрсэн туйлширсан улс төржилт, нутгархах үзэл, хандлага зэрэг үндэсний эв нэгдэлд харшлах үзэгдлүүд, бэлэнчлэх сэтгэлгээ, шунахайрал, авлига зэргийг нэрлэж болох байна. Нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд сөргөөр нөлөөлж буй хүчин

⁵ мөн тэнд. тал. 99

зүйлд: цаг уурын дулаарлын уршиг, нөлөө, цар тахал, дэлхийн зах зээлийн конъюктурын өөрчлөлт, нийтийг хамарсан хямралт үйл явц зэргийг нэрлэж байна.

Улс орны хөгжил, дэвшил, аюулгүй байдалд нөлөөтэй эдгээр аюул, эрсдэл, хүндрэл бэрхшээлээс сэргийлэх, хамгаалах, уршиг нөлөөг нь арилгах, саармагжуулах арга замын үндсийг тодорхойлох нь Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын шинэчлэлийн гол агуулга нь болох учиртай гэж үзэж байна. Энд улс төрч **С.Баярын** арга зүйн зөвлөмж болгосон зүйл сонирхол татаж буй: "...аливаа ойлголт, бодол, таамаглал зэрэг нь мөнхүү "концепцын" хэмжээнд хүрэхийн тулд наанадаж гурван нийтлэг шинжийг нийтлэг шинжийг өөртөө агуулсан байх учиртай ажээ. Нэгдүгээрт, үзэл баримтлал нь аливаа эд юм, асуудал, үзэгдлийн тал, нэг хэсгийг бус бүхэл цогцолбороор нь авч үзсэн байх ёстой. Хоёрдугаарт, үзэл баримтлал нь олон янзын үзэл бодлын цуглуулга бус, хоорондоо логик уялдаа холбоо бүхий ойлголт төсөөллийн цогц нийлбэр, тогтолцоо болж бүрэлдсэн байх ёстой. Гуравдугаарт, үзэл баримтлалын тулгуур ойлголт, гол дүгнэлт, ач холбогдлыг өргөн олон нийт биш юмаа гэхэд нийгмийн тодорхой хэсэг хүлээн зөвшөөрсөн байх ёстой ажээ".⁶ "Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал" нь үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагаанд хөдөлбөргүй баримтлах, удирдлага болгох улс төр, эрх зүйн тулгуур баримт бичиг байх учиртай.

Дээр дурдсан болон бусад учир шалтгааны улмаас ҮАБҮБ-ын агуулгыг дараах байдлаар өөрчлөх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүнд: Бүхэлдээ ҮАБҮБ нь:

1. Нийтлэг үндэслэл
2. Монгол Улсын иргэн/хүний/-ний аюулгүй байдал,
3. Нийгэм, эдийн засгийн аюулгүй байдал
4. Монгол Улсын үндсэн хуульт төрийн байгууллын аюулгүй байдал
5. ҮАБ-ын гадаад, дотоод орчин/ ҮАБ-д нөлөөлөх дотоод, гадаад хүчин зүйлс/
6. ҮАБҮБ-ыг хэрэгжүүлэх удирдлага, зохицуулалт гэсэн бүтэцтэй, авсаархан боловч агуулга төгс баримт бичиг байх ёстой гэж үзэж байна. Бид ҮАБҮЗБ-ын агуулгад дараах өөрчлөлтийг тусган шинэчлэн тодорхойлох ёстой гэж үзэж байна. Үүнд:

Нэг: Нийтлэг үндэслэл:

• Нэг, ҮАБ-ын өнөөгийн тодорхойлолт нь аюулгүй байдлын мөн чанарыг нь гэхээсээ үр дүнг нь ерөнхийлөн томъёолсон шинжтэй болсон гэж үзэж байна. Тиймээс ҮАБ-ын тодорхойлолтыг **"ҮАБ гэж Монгол Улсад хүн, улсын иргэн, нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, үндсэн хуульт ардчилсан төрийн бүрэн эрхт байдал гадаад, дотоод аливаа аюул эрсдэлээс харилцан уялдаа холбоотой хамгаалагдсан байдал мөн. ҮАБ хангагдсанаар Монгол Улсын оршин тогтнохуй, хөгжил дэвшлийн язгуур эрх ашгийн зүйлүүд хадгалагдах, хамгаалагдах таатай орчин бүрдэнэ. Ийм язгуур эрх ашгийн зүйлд:**

- Монгол Улсын иргэний эрх, эрх чөлөө, нэр төр тэдгээрийн баталгаажилт,
- Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт, аюулгүй байдал, олон улсын нэр хүнд, байр суурь;
- Улс, үндэстний эв нэгдэл; нийгмийн тогтвортой байдал, хөгжил,

⁶ С.Баяр. Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын талаарх санал, дүгнэлт, зөвлөмж" Стратегийн судалгаа. 2022 он. Дугаар 84, тал.8

- Монгол Улсын төр, нийгмийн ардчилсан, үндсэн хуульт байгуулал,
- Монголын нүүдлийн соёл иргэншлийн өвөрмөц шинж, өнгө төрх, аж ахуйгаа эрхлэн хөтлөх, мал аж ахуйн бүтээгдэхүүнийг боловсруулах арга ухаан, технологи;
- Монголын үндэсний соёлын үнэт зүйлс /соёл урлаг, хэл бичиг, утга зохиол, дуу хөгжим, яруу найраг, уран барилга, монгол зураг г.м/.
- Монгол Улсын иргэдийн эх оронч үндэсний үзэл, хүмүүжил, үндэсний бахархал, ой санамж;
- Төр, хууль цааз, цэргийн байгуулалтын шилдэг өв уламжлал;
- Байгаль эхээ хайрлан хамгаалах монгол арга ухаан, өв уламжлал;
- Монгол Улсын төр, нийгмийн үндэс нь болсон өрх гэр бүлийн бат бэх байдал, гэр бүлийн гишүүдийн өмч,нэр төр, эрх, эрх чөлөө, эрхэмлэх бусад үнэт зүйлс” гэж томъёолох.

ҮАБ-ыг хангах бодлого, үйл ажиллагааны үндсэн зарчмуудыг дараах байдлаар шинэчлэн найруулж томъёолох. Үүнд

- Эх оронч үндэсний үзэл, хүмүүжлийг эрхэмлэх.
- Төр, иргэний нийгмийн түншлэл, хамтын ажиллагаа.
- Бодлого үйл ажиллагааны цогц байдал, уялдаа холбоо.
- Шинжлэх ухаанч судалгаа, мэдлэгт суурилсан байх.
- Даяаршлын хүчин зүйлийг харгалзах.

Монгол Улс бол суут богд Чингис хааны гал голомт болох тухай Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал зэрэгтээ тунхаглан баталгаажуулах нь үндэстний бахархал омогшил, эв нэгдлийн үзэл санаа, ухамсар, эх оронч үзлийг төлөвшүүлэхэд чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Унгар улсын Үндсэн хуульд “Бидний хаан Гэгээн Иштван мянган жилийн түүхт Унгарын төрийг бат бэх суурилуулж, эх орныг маань христийн шашинт Европын нэг хэсэг болгон хөгжүүлсэнд бид Бахархаж байна” гэжээ. Үндсэн хууль болон ҮАБҮБ, холбогдох бусад хууль тогтоомж, төрийн удирдлагын баримт бичигт уламжлалт шашин/бурхны шашин/-ны байр суурийг оновчтой тодорхойлох, иргэдийн ертөнцийг үзэхүйн эрх чөлөө, бусад шашин шүтлэгт хүндэтгэлтэй хандах зарчмыг хуульчлан баталгаажуулах шаардлагатай гэж үзэж байна. Иймд үзэл баримтлалд Монгол Улсын **төрөөс бурхны шашны хүмүүнлэг, энэрэнгүй, нигүүлсэхүйн үзэл санааг дэмжин дэлгэрүүлэх бодлого баримтлахын зэрэгцээ иргэдийнхээ шүтэх, эс шүтэх эрх чөлөөг хүндэтгэн дагана** гэсэн санааг тусгаж болно гэж үзэж байна.

Хоёр. Хүний аюулгүй байдал гэж “Монгол Улсад хүн аюул, эрсдэлээс хамгаалагдсан, Монгол Улсын иргэний эрх, эрх чөлөө баталгаажсан, монгол хүний удмын сан хамгаалагдсан, хүний хөгжлийн орчин бүрдсэн нөхцөл байдал мөн” гэх. Хүний аюулгүй байдлыг хангах нэг үндэс нь байгаль, нийгмийн хүчин зүйлээс гадна хүмүүний өөрийнх нь дотоод ертөнц нь болсон итгэл, үнэмшил, ертөнцийг үзэхүйн зүйлүүд болох эх оронч үзэл, ухамсар, бахархал, ой санамжийг нь төлөвшүүлэн хөгжүүлж монгол хүн, Монгол Улсын иргэний оюун санааны дархлааг бүрдүүлэх хэрэг гэж үзэж байна.

НҮБ-ын Хүний аюулгүй байдлын зөвлөлөөс “Хүний амьдралын утга учрыг хүний эрх, эрх чөлөө, сэтгэл хангалуун байдлаар тодорхойлно. Хүний аюулгүй байдал гэдэг нь хүмүүний амьдралын гол утга учир болох үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалахыг хэлнэ. Энэ нь улс төр, нийгэм, хүрээлэн буй орчин эдийн засаг, батлан хамгаалах, соёлын системийг

цогцлон бүтээж, улмаар нэр төртэй аж төрөх нөхцөл, бий болгохыг хэлнэ” гэсэн нь хэлснийг нотлох баримт юм. /Г.Хулан. Хүний АБ-ын талаарх онол, арга зүйн зарим үзэл санаа. УБ., 2020 он 203 дах тал/

Түүнчлэн НҮБ-ын 1994-онд боловсрогдсон хүний хөгжлийн илтгэлд хүний аюулгүй байдлыг “Аливаа хүн айх аюулгүй, нэн шаардлагатай хэрэгцээгээр дутагдах гачигдах юмгүй, эрх чөлөөтэй байх...” гэж тодорхойлоод “хүний аюулгүй байдлын долоон хэмжүүр”- ийг:

1. Хүний эрүүл мэндийн аюулгүй байдал /өвчнөөс ангид байх/,
2. Хүний эдийн засгийн аюулгүй байдал /Ядуурлаас ангид байх/,
3. Хүний хүнсний аюулгүй байдал /Өлсгөлөнгөөс ангид байх/,
4. Хүнийг хүрээлэн байгаа орчны аюулгүй байдал /Цэвэр ус, агаараар дутагдахгүй байх/,
5. Хүний хувийн аюулгүй байдал /Гэмт хэрэг, мансууруулах бодис, хүчирхийллээс ангид байх/,
6. Олон нийтийн аюулгүй байдал/ Гэр бүлийн, угсаа, гарал язгуурын бүлгийн амьдралд оролцох эрх/,
7. Хүний улс төрийн аюулгүй байдал /Хүн үндсэн эрхүүдээ эдлэх эрх чөлөө/ гэж тодорхойлсон нь Монгол Улсад хүний аюулгүй байдлыг хангах чухал үндэслэл болох учиртай. Ардчилал түгж, зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа төлөвшихийн хэрээр төрөөс Монгол Улсын иргэний өмчлөх эрх, өмчийн халдашгүй байдлыг баталгаажуулах, хамгаалах зорилт хэзээ хэзээнээс илүү чухал болохыг үзэл баримтлалд тодорхой тусгах ёстой.

Төрийн хүн ам зүй, хүний аюулгүй байдлыг хангах бодлого үйл ажиллагааны хамгийн чухал зорилтод **хүн амын удмын сангийн аюулгүй байдлыг хангах, хамгаалах** бодлого, үйл ажиллагаа байх нь тодорхой бизээ. Дэлхийн хоёр их үндэстний хооронд оршин буй монгол туургатан бид тун цөөхүүл билээ. Тал нутгийн эрэлхэг дайчин, эрх дурыг /чөлөөг/ эрхэмлэгч, нүүдэлчин удмын сониуч, гэнэн цайлган гэмээр монгол хүн /Ц.Дамдинсүрэн, Гумилёв.Л.Н/-д бас сайны хажуугаар саар гэгчээр цагийн болон үйлдвэрлэл технологийн сахилга горимд дургүй, залхуу, омгорхог, сониуч зэрэг базаахгүй зан чанар ч чамгүйг Майский.И г.м гадаад дотоодын судлаачид тэмдэглэсэн нь цөөнгүй бөгөөд эдгээр сайн, саар талууд нь монгол хүн даяаршлын нөлөөнд хамгаас түрүүн өртөх шалтаг, шалтгаан болж буй гэх үндэстэй юм.

Хүн амын хэт төвлөрөл, хотжилт, хүрээлэн буй орчны /байгаль орчны/ бохирдол, амьдралын зорилго, хэв маягийн, үнэт зүйлсийн чиг баримжааны хувьсал өөрчлөлт, мөн Монгол руу болон Монголоос гадагш чиглэсэн хүн, ажиллах хүчний урсгал, хүмүүнлэгийн харилцааны өргөжилт, даяаршихуйн нөлөөлөл, нийгмийн зарим таагүй үзэгдэл, тухайлбал: биеэ үнэлэх, архи дан согтуурах, мансуурах бодист донтох /статистик мэдээ сэлтээр бол монгол хүн хар тамхи зэргийг хэрэглэгч төдийгүй тээгч бас үйлдвэрлэгч болох аюул бодитой нүүрлэж буй ажээ/ зэрэг нь хүн амын дунд цус ойртолт, эрлийзжил, эрүүл мэндийн хавтгайрсан доройтол, улмаар удмын сангийн аюулгүй байдалд нөлөөлөх аюул, эрсдэлийг дагуулж байна /статистик мэдээ сэлтээр бол монгол хүн хар тамхи зэргийг хэрэглэгч төдийгүй тээгч бас үйлдвэрлэгч болох аюул бодитой нүүрлэж буй ажээ. Үүний зэрэгцээ Монгол Улсад одоогоор хүний аюулгүй байдлыг хангах тогтолцоо төлөвшөөгүй байна гэхэд хэтрүүлэг болохооргүй төвшинд байна. Ийм цаг үед чухамдаа хүний аюулгүй байдлыг хангах төрийн бодлогын үндсийг

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын гол агуулга зорилт нь болох учиртай гэж үзэж байна.

Гурав. Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн аюулгүй байдлыг” Монгол Улсын нийгэм, эдийн засаг, экологийн тогтвортой хөгжил, тэнцвэрт байдал, үндэсний эв нэгдэл хангагдсан байдал “ гэж томъёолох.

Монгол Улс, монголын ард түмэн ардчилал, хүний эрх, эрх чөлөө, хувийн өмчид суурилсан зах зээлийн эдийн засаг зэрэг хүн төрөлхтний хөгжлийн үнэт зүйлсийг эргэлт буцалтгүй сонгож хүмүүнлэг иргэний ардчилсан нийгэм цогцлуулах эрхэм зорилгыг тунхагласан ардчилсан Үндсэн хуулиа батлаад 30 гаруй жил өнгөрчээ. Энэ түүхэн ахархан хугацаанд нийгмийн шинэтгэл объектив /давагдашгүй, хүнээс үл хамаарах болон субъектив/ хүнээс өөрөөс нь, хүний хүчин зүйлээс хамааралтай/ хүчин зүйлийн дор хүндрэл бэрхшээл алдаа, оноог дагуулан удаашралтай ч урагшилсаар байна. Энэ бол монголын ард түмний олонхын бодол, хандлага гэж үзэж байна.

Төрийн удирдлагын баримт бичгүүд, эрдэмтэн судлаачид, улс төрчдийн үнэлгээ дүгнэлтээс үзэхэд **монголын нийгмийн шинэтгэлийн гол үр дүнд:**

- Ардчилал, үндсэн хуульт ёс, бүгд найрамдах засаглалд суурилсан ардчилсан төрийн тогтолцоо төлөвшин төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт хэрэгжин, иргэний нийгэм төлөвшин байна,

- Монгол Улсын иргэн өмчтэй болж түүнд суурилсан зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа төлөвшин байна,

- Монгол улсын иргэний эрх, эрх чөлөөний улс төр, нийгэм, эдийн засаг, эрх зүйн баталгааны үндэс, суурь бүрдэж байгаа,

- Монгол Улсын олон улсын тавцан дахь байр суурь, нэр хүнд бэхжин байгаа зэргийг хэлж болно гэж үзэж байна.

Нийгмийн шинэчлэлийн үр нөлөөгөөр ардчилал, олон ургалч үзэл түгж, нийгэмд шинэ бүтэц, давхаргажил бий болж иргэдийн амьдралын хэв маяг, үнэт зүйлсийн баримжаа өөрчлөгдөн, нийгэмд хэсэг бүлгүүдийн эд хөрөнгө /баян, ядуугийн/, эзлэх байр ялгаа зөрүү, ашиг сонирхлын зөрчил бодитой болж лавширч байгаа нь нийгмийн амьдралын өнөөгийн хэв маяг, онцлог шинж нь болж байна. Нийгмийн ухамсар сэтгэлгээнд гарч буй өөрчлөлтүүд: нийгмийн ухамсар сэтгэлгээнд амиа хичээх /эгоист/ үзэл давамгайлах болж ”эзэн хичээвэл заяа хичээх“ философи, эд хөрөнгө, мөнгөний сэтгэлгээ түгж байгаа; олон ургалч үзэл бодол, ертөнцийг үзэхүй, олон шашин дэлгэрч байгаа зэргийг хэлж болно. Тухайлбал 2020 оны байдлаар Монгол Улсад бүрэн бус тооцоо, судалгаагаар 410 гаруй сүм хийд үйл ажиллагаа явуулж тэдгээрт 1740 гаруй санваартан хуврагуудтай байгаа тоо байна. Тэдгээрийн 222 нь христийн /320 гаруй ламтай/, бурхан шашны 150 хийд /1380 гаруй/, загалмайтны 27 сүм /30 гаруй/ мөн бусад төрлийн 10 гаруй сүм хийд байна. Тэдгээрийн тоонд зарим улс оронд хориглож хаасан шашны төрөл зүйлийн байгууллага ч байх магадлалтай ажээ. Бие биедээ дайсагнагч олон шашин түгсэн улс орныг “Торхтой дарин дээр сандайлагч”-тай зүйрлэсэн нь байдаг биздээ.

Монгол Улс дэлхийд бас улс төрийн намуудын тоогоор “толгой цохиж” буй улс. Бүр иргэний нийгэм, гэр бүлд хүртэл нэвчин иргэн аль нэгэн нам, эсхүл аль нэг эрх мэдэлт бүлгийн “асрал ивээлгүй” бол өөрөө өөрийнхөөрөө байж чадахгүйд хүртэл нөлөөлж буй улс төржсөн талцал үндэсний эв нэгдэлд хор хүргэх нигууртай зүйл. Нэг үгээр илэрхийлэхэд эх оронч үндэсний үзэл хүмүүжил, эе эвийн үзэл санаа, үндэсний ой

санамж зэрэг нийт нийгэм, үндэстэн улс орны нийтлэг ашиг сонирхол нэгэн санаа зорилгод нэгтгэх, нягтруулах оюун санааны хүчин зүйлүүд бөгөөд зах зээлийн эдийн засгийн харилцаа, чөлөөт өрсөлдөөний нөхцөлд үндэсний эв нэгдлийн оюуны дархлаа нь болж нийгмийн ухамсар дахь нэгдэх, нийлэхийн эсрэг “төвөөс зугтах” хүчийг саармагжуулах учиртай. Энэ бол Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын гол зорилтын нэгэн хэвээр байх ёстой гэж үзэж байна. Бас нэгэн зүйлийг онцлоход угсаатан ястны нийтлэг болон онцгой /онцлог/ эрх ашгийг оновчтой тунгаасан, угсаатны цөөнхийн хэл, соёлыг хамгаалах, хөгжүүлэх зорилгод нийцсэн хүн ам зүйн ухаалаг бодлого зохицуулалт төрийн эдийн засаг/ бүтээн байгуулалт хөрөнгө оруулалт г.м/, боловсрол, эрүүл мэнд соёлын бодлогын ёстой л нэг салшгүй /атрибут/ зорилго байх учиртай.

Ийм учраас үндэсний эв нэгдлийг бэхжүүлэх нь төрийн нийгмийн бодлогын нэн чухал зорилт бөгөөд түүний үндсэн чиглэлд:

1. Монгол Улсын үндэсний язгуур ашиг сонирхлын зүйлүүд, эрхэмлэх нийтлэг үнэт зүйлс, үндэсний бахархалт зүйлүүдээ оновчтой тодорхойлох үндсэн дээр үндэсний эв нэгдлийн оюуны үндсийг бэхжүүлэх, нийт иргэнээ соён гэгээрүүлж эх оронч үндэсний үзэл бахархлаа хөгжүүлэх.

2. Нийгмийн баялгийн хуваарилалтын шударга ёсыг тогтоох, хүн амын дундаж давхаргыг бэхжүүлэх.

3. Төр, нийгмийн удирдлагын бүх салбар, шатанд иргэдээ угсаа гарвал, яс үндэс, нас хүйс, хөрөнгө чинээ, үзэл бодлоор ялгаварлан гадуурхах, нийгэмд талцал, зөрчилд хүргэж буй улс төржилт, явцуурхан бүлгэрхэх, онцгойрох, нутгархах аливаа оролдлого явууллагатай тууштай тэмцэх тогтолцоо, механизм/ арга, хэрэгсэл/-ыг төлөвшүүлэх,

4. угсаатан ястны эрхийн тэгш байдлыг бодитой хангах,

5. Түүнчлэн монгол хэлнээ нэлээд өргөн хэрэглээ бүхий улс төр, эрх зүйн зарим ойлголтын томьёолол, тухайлбал үндэсний, үндэстний, үндэстэн, угсаатан ястны, үндэстний олонх, цөөнх г.м ойлголтуудын томьёоллыг нэг мөр болгон цэгцлэх ч шаардлага байна.

Ардчилсан төрийн нийгмийн бодлогын төвд боловсролын тогтвортой хөгжлийг хангаж иргэндээ, ялангуяа залуу үедээ эх орондоо чанартай боловсрол эзэмших, эрүүл мэндийн чанартай үйлчилгээ авч хүсэл зорилгоороо эзэмшсэн мэргэжлээрээ өөрөө өөрийгөө илэрхийлж сэтгэл хангалуун аж төрөх нөхцөл бүрдүүлэх, нийгмийн хэсэг бүлгүүд, угсаатан ястны ашиг сонирхлын зохицол /гармони/-ыг хангах, хүн амын дундаж давхаргыг бэхжүүлэх, ажилгүйдэл, ядууралтай тууштай тэмцэх, хууль боловсруулах, баталгаажуулах шүүлтүүрийг эрс сайжруулах, гэмт хэрэг халдлага, хүчирхийллээс хамгаалах бодлогыг үндэсний эв нэгдэл, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах бодлого зорилттой уялдуулан тодорхойлох зэрэг нь чухал байр суурь эзлэх ёстойг онцолж байна.

Эдүгээ аливаа улс орны тусгаар тогтнол, аюулгүй байдал нь тухайн улс орны нийгэм эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн нөөц боломж, дэлхийн эдийн засгийн зах зээлийн конъюнктур /хувьслын чиг хандлага/, улс орны олон улсын эдийн засгийн хамтын нийгэмлэгт эзлэх байр суурь нэр хүнд, экспортын чадавх зэргээс үлэмж хамааралтай болж байна. Товчоор хэлэхэд улс орны тусгаар тогтнол аюулгүй байдал эдийн засгийн хүчин зүйлээс улам бүр хамааралтай болж байна. Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаанд дэлхийн болон бүс нутгийн банк, санхүүгийн төв, байгууллагуудын нөлөө, үүрэг онцгой идэвхжиж байна. Эдийн засгийн нөөц боломжийг нано, био, IT технологи, хими, генийн инженерчлэл, үйлдвэрлэл, удирдлагын шинэ

технологи, эрчим хүчний шинэ эх үүсвэрүүдийг хэрхэн нутагшуулж эзэмшиж байгаагаар тодорхойлох боллоо. Өөрөөр хэлбэл, шинжлэх ухаан, технологийн ололт, инновацад суурилсан хөгжлийн бодлого, үйл ажиллагаа нь үндэсний аюулгүй байдлыг бэхжүүлэх нэн чухал үндэс нь болж байна.

Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалд улс орны эдийн засгийн тусгаар тогтнол, бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, үүний тулд уул уурхай, байгалийн баялгийн олборлолт, боловсруулалт, эрчим хүч, дэд бүтцийг хөгжүүлэн түлш, эрчим хүчний хараат бус байдлыг хангах, эрчимжсэн мал аж ахуй, газар тариалан, нийгмийн үйлчилгээ зэрэг эдийн засгийн үндсэн салбаруудын зохист харьцааг бүрдүүлэх, хүн амыг хүнсний чанартай бүтэгдэхүүнээр баталгаатай хангах чадавхыг бүрдүүлэх, хөдөлмөрийн бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, экспортын бараа бүтэгдэхүүний үйлдвэрлэлийг төрөөс бүх талаар дэмжин хөгжүүлэх, гадаад зах зээлээ өргөтгөх, бэхжүүлэх бодлого зорилт шингэсэн байх учиртай гэж үзэж байна. Ардчилсан төрийн нийгмийн бодлогын төвд боловсролын тогтвортой хөгжлийг хангаж иргэндээ, ялангуяа залуу үедээ эх орондоо чанартай боловсрол эзэмших, эрүүл мэндийн чанартай үйлчилгээ авч хүсэл зорилгоороо эзэмшсэн мэргэжлээрээ өөрөө өөрийгөө илэрхийлж сэтгэл хангалуун аж төрөх нөхцөл бүрдүүлэх, нийгмийн хэсэг бүлгүүд, угсаатан ястны ашиг сонирхлын зохицол /гармони/-ыг хангах, хүн амын дундаж давхаргыг бэхжүүлэх, ажилгүйдэл, ядууралтай тууштай тэмцэх, хууль боловсруулах, баталгаажуулах шүүлтүүрийг эрс сайжруулах, гэмт хэрэг халдлага, хүчирхийллээс хамгаалах бодлогыг үндэсний эв нэгдэл, нийгмийн тогтвортой байдлыг хангах бодлого зорилттой уялдуулан тодорхойлох зэрэг нь чухал байр суурь эзлэх ёстойг онцлож байна.

Товчоор илэрхийлэхэд улс орныхоо олон улсын хамтын нийгэмлэгт эзлэх байр суурь нэр хүндийг бэхжүүлэх, ялангуяа олон улсын зах зээлд эзлэх орон зайгаа өрсөлдөн хамгаалах үндэсний чадавхаа бүрдүүлэх, бэхжүүлэх замаар эдийн засгийн тусгаар тогтнол, бие даасан байдлаа хангах нь үндэсний аюулгүй байдлаа хангах гол арга зам гэж үзэж байна. Нийгэм, эдийн засгийн бодлого, төлөвлөлтөд олон улсын хөгжил, дэлхийн зах зээлийн эрэлт, хэрэгцээ/зах, зээлийн конъюнктур/-ний хувьсал, өөрчлөлтийг сонор, соргог мэдрэх арга ухаан зайлшгүй шаардлагатайг онцолж байна.

Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн алхам бүрийг **экологийн тэнцвэрт байдлыг хангах**, онгон дагшин байгаль эхээ хайрлан хамгаалах, орчныг хамгаалах үр нөлөө бүхий бодлого үйл ажиллагаа салшгүй дагалдах, уул уурхайн “хаалтын менежмент”/нөхөн сэргээлтийн/-ийг тууштай хэрэгжүүлэх учиртай гэж үзэж байна. Байгаль эхээ “амилуулан” хайрлаж хамгаалах, халдах, хандах ёс жудаг, хорио цээрийг тогтоож чандлан мөрддөг монгол аж төрөх хосгүй арга ухаан, соёлыг үр хойчдоо өвлүүлэх, хууль тогтоомжоо тэгшитгэх үзэл санаа ҮАБҮБ-д шингэсэн байх учиртай.

Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг ханган, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх, гамшиг, өвчин тахал нүүрлэсэн үед ажлын байрыг хадгалах хамгаалах замаар ажилгүйдэл, ядууралтай тэмцэх нь төрийн нийгэм-эдийн засгийн бодлогын нэг гол зорилт, улс орны аюулгүй байдлыг хангах чухал нөхцөл нь юм. Энэ цаг үед иргэдийн чанартай амьдралын баталгааг бүрдүүлж эдийн засгийн эрх, эрх чөлөөг нь, юуны өмнө өмчлөх эрх, өмчийнх нь халдашгүй байдлыг хангах, ажлын байрыг хадгалах, нэмэгдүүлэх замаар амьжиргааны найдвартай эх үүсвэртэй болгоход чиглэсэн нийгмийн хамгааллын ухаалаг бодлого

хэрэгжүүлэх, хүн амын дундаж орлоготой иргэдийг дэмжих нь нийгмийн тогтвортой байдал, хөгжлийг хангах, аюулгүй байдлыг хангах нэг гол арга зам мөн.

Тав. Монгол Улсын төрийн аюулгүй байдлыг “Монгол Улсын ардчилсан төрийн байгуулал, төрийн бүрэн эрхт байдал дотоод, гадаадын аливаа халдлага, аюулаас хамгаалагдсан байдал” гэсэн утгаар томъёолох.

Монгол Улсад бүгд найрамдах засаглал, үндсэн хуульт төрийн байгууллыг бэхжүүлж аюулгүй байдлыг нь хангах үндсэн чиглэл:

1. Үндсэн хуульт ёс, бүгд найрамдах засаглал, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг тууштай хэрэгжүүлэх, төрийн эрх мэдлийн салаа мөчир хоорондын болон төрийн төв, нутгийн удирдлагын байгууллагуудын харилцаа, уялдаа холбооны тогтолцоо арга хэрэгсэл, хэлбэрийг боловсронгуй болгож төр, нийгмийн удирдлагын нэгдмэл байдлыг хангах,

2. Төрийн албанд мэдлэг, боловсрол, ур чадварт суурилсан удирдлагын тогтолцоо /мерит тогтолцоо/-г хэвшүүлэх,

3. Шүүх, шүүгчийн хараат бус, бие даасан байдлыг бодитой хангаж шударга шүүхийг төлөвшүүлэх,

4. Төрийн байгууллагад тавих иргэний нийгмийн хяналт, оролцооны тогтолцоо, арга хэрэгсэл, хэлбэрийг боловсронгуй болгох,

5. Иргэдийн/сонгогчдын/ шууд, тэгш, нууцаар саналаа өгч шударгаар сонгох, сонгогдох эрхийг бодитой хангах.

6. Монгол Улсын төрийн бодлого, үйл ажиллагааны үнэт зүйлсийг төрийн удирдлагын бүх түвшин, төрийн албан хаагч бүрийн үйл ажиллагаанд хэлбэрэлтгүй сахих, үүнд:

Шударга ёсыг хэвшүүлэн тогтоох. Нийгэмд шударга ёс тогтоохын тулд:

Монгол хүн, улсын иргэн хууль, шүүхийн өмнө үндэс угсаа, гарал үүсэл, нас хүйс эрдэм боловсрол, хөрөнгө чинээ, нийгэмд эзлэх байр суурь зэргээс үл хамааран тэгш байх зарчмыг тууштай баримтлах;

- Аливаа бодлого, шийдвэрт улс үндэстнийхээ нийтлэг ашиг сонирхол, үнэт зүйлсийг эрхэмлэх;
- Нийгмийн баялгийн хуваарилалтын шударга ёсыг тогтоох;
- Төрийн хууль, тогтоомжийг дээр доргүй нэг мөр даган биелүүлэх, нийгэмд хууль дээдлэх зарчмыг тууштай хэвшүүлэн тогтоох,
- Бодлого, үйл ажиллагааны алсын хараатай байх,
- Эе эвийн сэтгэлгээг эрхэмлэх, авлига, нутгархах, танил тал харах, улс төржих ашиг сонирхлоороо талцан явцуурхан бүлгэрхэх, онцгойрох гэсэн аливаа илрэлтэй тууштай тэмцэх;
- Туршлага сургамж, түүх, өв уламжлал, шинэчлэлийн нэгдлийг сахих
- Эрх, үүрэг, хариуцлагын нэгдлийг хангах

7. Төрийн хууль тогтоох үйл ажиллагааны бүх шатанд/боловсруулах, санаачлах, батлах, хэрэгжүүлэх /хэрэглэх/ г.м/ -д олон нийтийн болон мэргэжлийн хяналт, “шүүлтүүр”-ийн тогтолцоог бүрдүүлэх,

8. Нийгэм төрийн удирдлагын бүх шат, нийт иргэнд хууль дээдлэн сахих ухамсар, сэтгэлгээ төлөвшүүлэх.

9. Төрийн удирдлагын мэдээллийн системийн найдвартай, тасралтгүй байдлыг хангах, төрийн нууцлалыг хадгалах, хамгаалах, чандлан сахих, түүний төлөө хүлээх хариуцлагыг чангатгах.

Мэдээллийн аюулгүй байдлыг хангахад удирдлага, хэрэгжүүлэлт, хяналтын тогтолцоо, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, техникийн болон программ хангамжийн арга хэрэгслийг зүгшрүүлэх, хүний чадварлаг нөөцийг бүрдүүлэх, эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох бодлого зорилтууд эн тэргүүнд тусгагдах учиртай.

Төрийн аюулгүй байдлын бодлогын нэн чухал зорилтод иргэний улс төр, эрх зүйн мөн чанар /хүн нийгмийн аль нэг бүлэг давхаргад харьяалагдах, улс орны иргэн нь байж удирдлага, зохион байгуулалт, хууль цааз, төрийн эрх мэдэлд эрхшээгдэх, үзэл бодол, ертөнцийг үзэхүй, ашиг сонирхолтой байх г.м/ илрэх, хэрэгжих орчин нь болсон төр улсын аюулгүй байдал, хөгжлийн асуудал зүй ёсоор орно.

Зургаа. "ҮАБ-ын дотоод, гадаад орчин /дотоод, гадаа хүчин зүйлс/ ДОТ" гэсэн бие даасан бүлгийг боловсруулж

Дотоодын хүчин зүйлст:

- улс орны нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжилд хүрэх,
- нийгмийн бүлэг давхарга, үндэстэн, угсаатан, ястны ашиг сонирхлын зохицол /гармони/-ыг хангах бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх,
- Улсын аюулгүй байдлыг хангах, батлан хамгаалах, нийгмийн дэг журмыг сахиулах хүч хэрэгслийг бэхжүүлэх, Энд нэгэн зүйлийг онцлоход дэлхийн болон бүс нутгийн цэрэг, улс төрийн амаргүй нөхцөлд улс орны аюулгүй байдлыг хангах, батлан хамгаалах төсөв, зардлын улсын төсөвт эзлэх хувь хэмжээг хуульчлан тогтоох ёстой гэж үзнэ.
- иргэдээ гэмт хэрэг, халдлага хүчирхийллээс хамгаалах тогтолцоог бэхжүүлэх бодлого, үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлийг тодорхойлж хэрэгжүүлэх,

Гаднын хүчин зүйлст:

- Монгол Улсын олон улсын нэр хүнд байр суурийг бэхжүүлэх бодлого, үйл ажиллагааны үндсэн зорилго чиглэлийг тодорхойлох, тухайлбал: энхийг эрхэмлэгч гадаад бодлогоо тууштай баримтлах, хоёр хөрштэйгөө харилцах, гурав дахь хөршийн бодлогоо баримтлах, НҮБ болон олон улсын хамтын ажиллагааны тогтолцоо, механизмыг бэхжүүлэхэд идэвхтэй оролцох, НҮБ-ын энхийг дэмжих ажиллагаанд оролцох чадавх, боломж, оролцоогоо нэмэгдүүлэх зэрэг бодлого зорилтоо тодорхойлж хэрэгжүүлэх,
- Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого, үйл ажиллагаанд дэлхий, бүс нутгийн цэрэг, улс төр, эдийн засгийн байдал, төлөвийн нарийн судалгаа/дипломат харилцаа, гадаад худалдаа, хамтын ажиллагаа, тагнуулын зэрэг арга хэрэгслээр/ онцгой чухал.

Товчоор хэлэхэд улс, үндэстний аюулгүй байдлын дотоод орчин нь нийгэм, эдийн засгийн тогтвортой хөгжил, гадаад орчин нь улс түмний энх амгалан байдал гэдгийг иш үндэс болгох ёстой гэж үзэж байна.

Долоо. ҮБАБҮБ-ыг хэрэгжүүлэх удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн зохицуулалтыг хөгжүүлэх, хэрэгжилтэд нь дүн шинжилгээ хийх, баримт бичгийг шинэчлэх, нэмэлт өөрчлөлт оруулах зэргийг тусгайлсан бүлэгт тусгах.

Энд хууль тогтоомжийн иж бүрэн цогц байдал, эрх зүйн актуудын уялдаа холбоог хангах, удирдлагын тогтолцоог иргэний ардчилсан нийгмийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн шинэчилж байх, аюул эрсдэлийн үнэлгээг бодитой, үнэн зөв боловсруулах үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилтууд тусгагдах ёстой гэж үзэж байна.

Бид энд Үзэл баримтлалын агуулга, үндсэн хэсгүүдэд шинээр болон шинэчлэгдэн тусгагдах зарим зүйлийн тухайд санал болгох зүйлээ бичиж тодорхойлов.

Эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль. УБ., 1992.
- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал. УБ., УИХ-ын 2010 оны 48 дугаар тогтоол. УБ., 2010 он.
- Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал. УБ., 2010 он.
- “Алсын хараа-2050 “ Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого. УБ., 2021 он.
- Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль. Төрийн мэдээлэл. №03. УБ., 2002 он.
- Батлан хамгаалах тухай, Зэвсэгт хүчний тухай Монгол Улсын хуулиуд. УБ., 2000 он.
- Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдал/онол, практикийн асуудлууд/ ҮАБЗ-ийн ажлын алба. УБ., 2022 он.
- Монголын нийгмийн өөрчлөлт. Монгол Улсын ШУА. УБ, 2008 он. 173-188 дахь тал.
- Нейл Смелзер/Neil Smelser. Sociology. New-Jersey. 1998/
- Лев Гумилев. Конец и Вновь начало. Москва. 2008, с 153.
- Шилжилтийн нийгэм : Шинэтгэл соёл иргэнийн асуудлууд. ОХУ-ын ШУА, Шихихутуг их сургууль. 26-44, 134-147 дахь тал.
- Н.Жалбажав. Улс орны аюулгүй байдлын оюуны дархлааг бэхжүүлэх зарим асуудал. УБ, 2023. 4-50, 51-67 дахь тал.
- Жалбажав Н., Батбаяр Ц., Глобализация и безопасность национальной цивилизации: к вопросу интеллектуального иммунитета монгольской цивилизации. Восток/Oriens/. 2024. №4. С. 166-177.
- Сосорбарам Ч. Үндэсний ой санамж: онол арга зүйн асуудал, УБ., 2022 он.
- Батхишиг Б. Экономические проблемы Монголии. Том 1. Реальная экономика. 2023 он.
- Даиш-Ёндон Б. Үндэсний ой санамж : Сосорбарам Ч.. Үндэсний ой санамж, үнэт зүйлс. УБ., 2023 он., 15-18 дахь талд.
- Cultural and civilizations Integral study of the Silk Roads. Paris UNESCO Publishing. 1994.



THE INFLUENCE OF NATIONAL IDENTITY ON THE DETERMINATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS

ҮНДСЭН ЭРХИЙГ ТОДОРХОЙЛОХОД ҮНДЭСНИЙ ӨВӨРМӨЦ БАЙДЛЫН НӨЛӨӨЛӨЛ

Бадарчийн Нармандах¹

Shihihutug University, E-mail: narmandakh@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0004-1986-2361>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Constitution
fundamental rights
constitutional identity

Түлхүүр үгс:

Үндсэн хууль, үндсэн эрх
үндсэн хуулийн өвөрмөц
байдал

Article history:

Received Dec, 2024;
Revised Feb, 2025;
Accepted Mar, 2025;

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар;
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар;

ХУРААНГУЙ

The interplay between fundamental rights and national identity is multifaceted, encompassing legal, political, and cultural components. Legal interpretations, cultural dynamics, and evolving socioeconomic conditions all pose challenges to fundamental rights. At the legal system level, striking a balance between the two viewpoints: protecting fundamental rights and preserving national identity, remains a constant source of concern.

In this article, we will examine and analyze how the relationship of national identity and fundamental rights shapes, restricts, and expands fundamental rights based on the constitutions, court decisions, and real facts of each country.

Үндсэн эрх ба үндэсний өвөрмөц байдал хоорондын харилцаа нь хууль эрх зүй, улс төр, соёлын хэмжигдэхүүнийг хамарсан цогц харилцан үйлчлэл мөн. Тиймээс ч үндсэн эрхүүдэд хууль эрх зүйн тайлбар, соёлын динамик, хувьсан өөрчлөгдөж буй нийгмийн нөхцөл байдлаас улбаатай олон сорилт үүсэж байна. Хууль эрх зүйн тогтолцооны түвшинд үндсэн эрхийг хамгаалах, үндэсний өвөрмөц байдлыг хадгалах гэсэн хоёр үзлийн тэнцвэрт байдлыг хангах нь байнгын анхаарал татсан асуудал байсаар байна.

Энэхүү нийтлэлд үндэсний өвөрмөц байдал ба үндсэн эрхийн хоорондын харилцан үйлчлэл нь үндсэн эрхийг хэрхэн бүрдүүлж, хязгаарлаж, өргөжүүлж байгааг улсуудын Үндсэн хууль, шүүхийн шийдвэр, бодит үйл баримтад тулгуурлан харьцуулан үнэлж, дүн шинжилгээ хийхийг чухалчлан үзлээ.

This article is open access under the [CC BY-NC](#) license.



1. Танилцуулга

Тус нийтлэл нь үндэсний өвөрмөц байдал ба үндсэн эрхийн хоорондын харилцан үйлчлэл, түүний хууль эрх зүйн, улс төрийн, соёлын контекст дахь ач холбогдлыг судалж, энэ хүрээнд үүсч буй сорилтуудыг тодорхойлох, үндсэн эрхүүдийг хэрхэн

¹ Хууль зүйн доктор (Ph.D), профессор, Шихихутуг их сургуулийн Судалгааны хүрээлэнгийн захирал

бүрдүүлж, хязгаарлаж, өргөжүүлж байгааг олон улсын Үндсэн хууль, шүүхийн шийдвэрүүд болон бодит үйл явдлууд дээр тулгуурлан дүн шинжилгээ хийх зорилт тавьсан. Үүнд, үндсэн эрхийг хамгаалах болон үндэсний өвөрмөц байдлыг хадгалах гэсэн хоёр үзлийн тэнцвэрийг хангах асуудал нь байнгын анхаарал татсан, олон улсын хэмжээнд чухал асуудал хэвээр байгааг эрх зүйн тогтолцоо болон соёлын өөрчлөлтүүдийн хослолыг хэрхэн удирдах, үндэсний өвөрмөц байдлыг хэрхэн хадгалах боломжтойг ойлгоход туслах болно.

2. Арга зүй

Энэхүү өгүүлэл нь түүхэн болон функциональ харьцуулалтын арга зүйд үндэслэн соёлын болон угсаатны, үндэсний онцлогт үндэслэн үндсэн эрхийг тодорхойлох тодорхойлох боломжийг үнэлэх асуудлаарх диагонастик анализид суурилсан судалгаа мөн.

3. Судалгааны үр дүн

Оршил

Хүний эрхийг ойлгох, танин мэдэх үйл явц нь хүн төрөлхтний хөгжлийн явц дахь объектив, субъектив хүчин зүйлсийн нөлөөгөөр харилцан адилгүй хөгжиж ирсэн. Тэр дундаа үндсэн эрхийг Үндсэн хуулийн түвшинд баталгаажуулах явдал нь улс үндэсний оршихуй, хүлцэхүй, хөгжихүйн үзэл баримтлалаас хамааралтай байж ирсэн. Тухайлбал, Үндсэн эрх нь шударга ёсны тухай сургаж байсан эртний соёл иргэншлээс эхтэй гэж үздэг бөгөөд хувь хүний эрх чөлөөг онцолж, эрх баригчдын эрх мэдлийг хязгаарлах зарчмыг тогтоож, шударга шүүхийн үзэл санааг нэвтрүүлсэн 1215 оны Магна Карта, XVIII зууны соён гэгээрүүлэгчдийн суут бүтээлүүд, Америкийн тусгаар тогтнолын тунхаглал (1776), Францын Хүний ба Иргэний эрхийн тунхаглал (1789) зэрэг нь эрх чөлөө, тэгш байдал, хамтын шударга ёсны зарчмыг тунхаглаж, хувь хүний эрхийг үндэсний хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөхөд чухал алхам болсон. Улмаар XIX-XX зууны эрхийн төлөөх нийгэм, улс төрийн тэмцлүүдээр түүчээлэн цаг хугацаа өнгөрөхийн хэрээр хувьсан хөгжиж ирсэн.

Ингэхдээ хүний эрхийн ойлголт, үзэл баримтлал нь шашны, заншлын, философийн зэрэг агуулгатай байсан бол, аажмаар иргэний болон улс төрийн эрх чөлөө, эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийг Үндсэн хууль, үндэсний хууль тогтоомжид туссанаар эрхийн агуулга, үзэл санаа илүү өргөжиж хууль зүйн агуулга нь нэмэгдэх болсон байна. Өөрөөр хэлбэл, үндсэн эрх нь хамтын шударга ёсонд төвлөрсөн уламжлалт хандлагаас хүн төрөлхтний бүх нийтийн нэр хүнд, хувь хүний эрх чөлөөг онцолсон орчин үеийн тогтолцоо руу аажмаар шилжих болжээ.

Нөгөө талаар үндсэн эрхийг тайлбарлах, хэрэгжүүлэх, практик нь тухайн улсын эрх зүйн уламжлал, эрх зүйн тогтолцооны онцлог, эрхийг тодорхойлж тайлбарлаж буй онолын хүрээнээс хамааралтайгаар ялгаатай байдлыг бий болгож ирсэн байна. (Böckenförde, 2017) Цаашилбал, дэлхий нийтийн төдийгүй, үндэсний үнэт зүйлс, эрх зүйн тодорхой бус байдал (Szabados, 2018), үндсэн эрхийн зөрчилдөөн (Barak, 2012)

(Pratap, 2022), улс төрийн нөлөөлөл (Juss, 1994), технологийн дэвшил (UNDP, 2023), даяаршил (Swathi K. Hosamani and Shravani K. Hosamani, 2024) ба соёлын нөхцөл (Souza, 2022), (Henry J. Steiner, Philip Alston, Ryan Goodman, 2008) зэрэг олон талт асуудлын нөлөөгөөр үндсэн эрхийн талаарх мэтгэлцээн дэлхийдаяар өрнөсөөр байна. (Bilchitz, 2014)

Үүний нэг нь үндэсний өвөрмөц байдал мөн.

2. Үндэсний өвөрмөц байдал, түүний үндсэн эрхэд үзүүлж буй нөлөөлөл

Үндэсний өвөрмөц байдал нь аль нэг улсын иргэдийн хамтын хүсэл зориг, хэл, шашин, түүх, үнэт зүйл, үзэл санаа, амьдралын үзлийн хувьд бусдаас ялгарах хэв маяг, түүнд харьяалагдах мэдрэмж бөгөөд энэ онцлогийг ойлгох нь иргэний үндсэн эрх хөгжих нэн чухал үндэс мөн.

Үндэсний өвөрмөц байдлыг Коннор (Walker Connor, 1994) болон Хантингтон (Хантингтон, 1996) зэрэг эрдэмтэд эссенциалист үзлийн хүрээнд тогтсон, өвөг дээдсээс улбаатай, хамтын түүх хэмээн тодорхойлсон байдаг бол, Брубакер (Brubaker, 2009), Родриго Кампос (Campos, 2017) нар улс төрийн хүчний динамик, нийгмийн бүтцээр тодорхойлогддог конструктивист онолын хүрээнд, Бенедикт Андерсон, Эрнест Геллнер, Пол Гилберт нар үндэсний нийтлэг хүсэл зоригийн илэрхийлэл буюу иргэний нийгмийн оролцоог үндэслэн тодорхойлох нь зүйтэй хэмээн үздэг бол, Хэнри Тажфел, Жон Тернер нар (Kati Kish Bar-On, Ehud Lamm, 2022) хувь хүмүүс өөрсдийгөө нийгмийн бүлгүүдэд ангилдаг бөгөөд энэ бүлгийн гишүүнчлэлийн үндсэн дээр тэдний өөрийн үзэл бодол, бусдад хандах хандлага тогтдог гэсэн нийгмийн баримжаат онолоор тайлбарлахыг зорьдог байна.

Эндээс харахад модернистууд үндэсний өвөрмөц байдал нь тогтворгүй эсвэл хөдөлгөөнгүй ойлголт биш харин нийгмийн өөрчлөлттэй холбоотой хувьсан өөрчлөгдөж буй бүтэц гэж үздэг. Үндэсний өвөрмөц байдал нь угсаатны соёлын шинж чанар эсвэл улс төрийн институтуудтэй холбоотой олон янзын зан үйл, итгэл үнэмшлийг хүндэтгэхийг шаардаж, хүний эрхийн нийтлэг зарчмаас илүү соёл, түүхийн элементүүдийг онцолсон үндсэрхэг тайлбарыг урьтал болгох хандлага болон бүх хүнд хамаарах төрөлхийн эрхийг дэмжиж, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хүний эрхийн тогтолцоо бий болгохыг чухалчилдаг универсаль хандлагын зөрүүтэй байр суурь нь үндсэн эрхийг тайлбарлах, хэрэглэх, хэрэгжүүлэхэд улс орнуудын төдийгүй олон улсын хэмжээнд дараах сорилтыг бий болгосоор байна. Үүнд:

1. Үндэсний өвөрмөц байдлаар түрүү барьж хүний үндсэн эрхийг явцууруулах

Улс үндэстнүүдийн улс төрийн яриа хэлцэл нь үндсэрхэг үзэл (үндэсний өвөрмөц байдал)-ийг ашиглаж, иргэний үндсэн эрхийг үл тоомсорлож, тэр ч байтугай зөрчих явдал цөөнгүй гарсаар байна. Тухайлбал,

Хуучны ЗХУ-ын эзлэн түрэмгийлэл зэрэг түүхэн нөхцөл байдлын хариуд Латви, Эстони зэрэг орнууд хэл, соёлын нэгдмэл байдлаа хадгалахад чиглэсэн бодлого

хэрэгжүүлсээр ирсэн бөгөөд энэ нь заримдаа орос хэлээр ярьдаг цөөнхийн эрхтэй зөрчилдөж, үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхол, хувь хүний эрхийн тэнцвэрт байдлын талаар сорилт бий болоход хүргэж байсан.

Мөн Индонез, Камбож зэрэг улсын аль нэг шашныг давамгайлан шүтэх нь үндэсний онцлогийг хадгалж үлдэх үндэс мөн гэсэн итгэл үнэмшил нь угсаатны цөөнхийн хувьд үзэл бодол, итгэл үнэмшлээ чөлөөтэй илэрхийлэх боломжид дарамт учруулах сөрөг нөлөөлөл үүсгэдэг байна.

Энэтхэгийн Үндсэн хууль нь иргэдийн үндсэн эрхийг баталгаажуулсан боловч хэд хэдэн хууль тогтоомж нь тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн бэрхшээл учруулдаг. 1958 оны Зэвсэгт хүчний тусгай эрх мэдлийн тухай хууль нь “эзлэгдсэн бүс нутагт” цэргийнхэнд өргөн хүрээний эрх мэдэл олгож, шүүхээс гадуур шүүх, алан хядах зэрэг үйлдлийг хариуцлага хүлээхгүйгээр хийхийг зөвшөөрсөн байна. (<https://blog.ipleaders.in>, 2024). Үүний нэгэн адил Хууль бус үйл ажиллагаа (урьдчилан сэргийлэх)-ны тухай хууль (Unlawful Activities (Prevention) Act) нь гэм буруу нь тогтоогдоогүй байхад урт хугацааны туршид ямар ч хязгаарлалтгүй баривчлахыг зөвшөөрдөг бөгөөд хууль сахиулагч эсэргүүцэгчид болон идэвхтнүүдийн эсрэг зүй бусаар ашиглах, үндэсний аюулгүй байдал нэрийн дор иргэний үндсэн эрхэд хязгаарлалтгүй халдах эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн байна. (India: Arrests, 2023)

Энэ нь үндэсний хэмжээнд цөөнх соёлын өвөрмөц байдлаа хадгалан үлдэх ёстой гэсэн норматив тогтолцоог бий болгож, эрх зүйн тогтолцоо нь үндэсний нийтлэг ашиг сонирхолд үл нийцэх хэт хувийн шинжтэй асуудлыг зохицуулж болзошгүй байдлыг бий болгож байна.

2. Нийгмийн хөгжил, үндэсний өвөрмөц байдлаас хамааралтайгаар үндсэн эрхийн тодорхойлолт, тайлбар, хамрах хүрээг динамик байдлаар тодорхойлох

АНУ-д үндсэн эрхийг Эрхийн биллийн дагуу хамгаалдаг хэдий ч нийгмийн өөрчлөлттэй холбогдуулан үндсэн эрхийг иргэний эрх чөлөө, тэгш байдал, хувь хүний эрх чөлөө зэрэг агуулгаар улам бүр өргөжүүлэн тайлбарласан Дээд шүүхийн шийдвэрүүдээр дамжин дахин тодорхойлогдож болохыг харуулж байна. (25 Important Supreme Court Judgements for UPSC) Ийнхүү дахин тайлбарлах боломж нь нэг талаар эрхийн агуулгыг өргөтгөх эсрэг талтай байж болох хэдий ч нөгөө талаар үндсэн эрхийн тогтвортой тогтолцоо бүрдүүлэхэд хүндрэлтэй байдал үүсгэх талтай.

Мөн Энэтхэг улсад Үндсэн хуулийнхаа III хэсэгт үндсэн эрхийг хуульчилж, түүндээ тэгш байдал, үг хэлэх эрх чөлөө, ялгаварлан гадуурхахаас хамгаалах зэрэг заалтыг багтаасан хэдий ч шүүх нь нийгмийн өөрчлөлтийг тусгасан шийдвэрүүдээр дамжуулан эдгээр эрхийг тайлбарлахад чухал үүрэг гүйцэтгэж иржээ. (R.Gupta, 2024) Тухайлбал, Кесавананда Бхарати Керала мужийн эсрэг (1973) хэргийг шийдвэрлэхдээ үндсэн эрх Үндсэн хуулийн халдашгүй хэсэг бөгөөд үүнд парламентаар нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжгүй гэж баталсан “үндсэн бүтэц”-ийн сургаалыг бий болгосон бол, Манека Гандигийн Энэтхэгийн Холбооны эсрэг хэргийг шийдвэрлэхдээ Дээд шүүх

Үндсэн хуулийн 21 дүгээр зүйлийн (Амьд явах эрх ба хувийн эрх чөлөө) тайлбарыг өргөжүүлж, хувь хүний эрх чөлөөг хязгаарласан аливаа хууль шударга, үндэслэлтэй байх ёстойг онцолж, хувь хүний эрх чөлөөг хэрхэн нэмэгдүүлж болохыг харуулсан. (ШЕЗ)

АНУ болон Энэтхэгийн шүүхийн дээрх жишээ нь үндсэн эрхийг орчин үеийн нийгмийн үнэт зүйлстэй нийцүүлэн дахин тодорхойлох, улс үндэстнүүд үндэсний өвөрмөц байдлаа мэдэрч хөгжилд манлайлан хүний эрхийн агуулгыг улам бүр өргөтгөн хөгжүүлэх боломжтой болохыг гэрчилж байна.

3. Үндэсний өвөрмөц байдлыг хязгаарлаж, нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хүний эрхийн тогтолцоо бий болгох

Хүний эрхийн асуудал нь хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн түүхийн турш судлаач, их сэтгэгчдийн анхаарлын төвд байж, тухайн түүхэн үеийн нийгмийн байгуулал, улс төрийн хэлбэр, эдийн засгийн хэвшил, ард түмний оюун санааны хөгжлийн түвшингээс шалтгаалан харилцан адилгүй түвшинд судлагдан тодорхойлогдож иржээ. Энэ явцад нийгэм дэх төр иргэний харилцаа, тэдгээрийн эрх, үүргийн харьцаа, шударга ёсны талаарх мэдлэг, туршлага хуримтлагдаж, хөгжин дэвшсээр эцсийн дүнд хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах явдал нь дэлхий нийтийг хамарсан глобал асуудал мөн гэсэн нотолгоонд хүрсэн. Үүнийг Нэгдсэн үндэстний байгууллагаас баталсан Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал болон бусад олон улсын баримт бичгүүд харуулна.

104

НҮБ, түүний төрөлжсөн байгууллага болон үндэстэн дамнасан улс төрийн тогтолцоо онцгой үүрэг хүлээн, нийтлэг хэм хэмжээг нийтээр дагаж мөрдөхийг уриалж, ажилладаг нь олон улсын гэрээ, олон улсын хамтын ажиллагааны бусад хэлбэрүүдээр илэрхийлэгддэг. (Cooperation) Дээрх механизм нь улсуудын үндсэн эрхийн түгээмэл стандартыг бүрэн хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл зоригийн хүрээнд удирдамж, дэмжлэг үзүүлэх, механизм хөгжүүлэх, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох санал, төлөвлөгөө боловсруулахад зөвлөн туслах зэргээр оролцож, үндсэн эрхийг хамгаалах хүчтэй хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, тууштай практик болгон хэрэгжүүлэхийг чухалчилдаг. Нөгөө талаар үндсэн эрхийг хамгаалах төрийн болон институцийн чадавх, хууль эрх зүйн нийцлийн төвөгтэй байдал, байгаль орчин, уул уурхай, мэдээллийн технологи, орогнол ба цагаачлал, цэрэг дайны зэрэг салбарын онцлогтой асуудлыг түгээмэл байдлаар ойлгож, хэрэгжүүлэхэд анхааран ажиллаж байна. (CGrzegorz Ekiert and Jan Zielonka, eds, 2004)

Гэвч тодорхой тохиолдолд үндэсний өвөрмөц байдал нь хүн төрөлхтний нийтлэг ашиг сонирхолтой харьцуулахад ёс суртахууны хувьд үнэ цэнтэй болохыг хүлээн зөвшөөрөх асуудал зайлшгүй юм. Тиймээс Европын холбооны гэрээний 4 дүгээр зүйлийн 2-т үндсэн хуулийн үндсэн бүтцэд хамаарах үндэсний өвөрмөц байдлыг хүндэтгэхээ хүлээн зөвшөөрсөн. Өөрөөр хэлбэл, гишүүн орнуудын олон талт байдал, бие даасан байдлыг хадгалахад үндэсний өвөрмөц байдлыг хүндэтгэх нь үнэ цэнтэй гэж үздэг ч энэ нь үндсэн эрхийн нийтлэг хэрэгцээг алдагдуулж болохгүй гэж үздэг. Энэ нь зарим улсын Үндсэн хуульт ардчиллыг дэмжих үндэс болж буй хэдий ч Европын

холбооны хууль тогтоомж, үндэсний өвөрмөц байдал, үндсэн эрхийн хоорондын харилцан үйлчлэл нь томоохон сорилтуудыг үүсгэж байна. (Cloots, 2015)

Сорилт үүсгэж буй динамикийг үндэсний онцлогийг хүндэтгэх, үндсэн эрхийг хамгаалах, хоорондын тэнцвэрт байдалд хүрэх нь Европын холбоо төдийгүй нийт улсын хууль зүйн шинжлэх ухаанд маргаантай боловч чухал хүчин чармайлт хэрэгтэй байна. Тухайлбал, Унгар улсын Үндсэн хуулийн хуулийн тогтолцоонд 2010 онд орсон өөрчлөлтүүд нь энэ өвөрмөц байдлын гол цөм болно. Виктор Орбаны хэлснээр “Бид өөрсдийн үндсэн хуулиа бичиж байна ... Мөн биднийг удирдан чиглүүлэх хүсэлтэй танихгүй хүмүүсээс нэгдмэл бус тусламж авахыг бид хүсэхгүй байна” хэмээн “бид төвтэй” үндэсний өвөрмөц үзэл санааг Үндсэн хуульдаа тунхаглаж, үндэсний уламжлалт үнэт зүйлс, үндсэрхэг үзэл, Христийн шашныг онцолсон. Энэ нь эх орон, гэр бүл, үндэсний онцлог зэрэг ойлголтуудыг бэхжүүлдэг гэж мэдэгджээ.

Эндээс харахад нийгмийн олон талт хүчин зүйлүүд, тэр дундаа эрх баригчид үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журам гэсэн нэрийн дор хувь хүний эрх чөлөө (үг хэлэх, үзэл бодлоо илэрхийлэх, хувийн нууцтай байх, жагсаал цуглаан хийх, мэдэх эрх зэрэг)-нд халддаг төрийн эрх мэдлийг хэтрүүлэх явдал, нийгэм, эдийн засгийн хүчин зүйлүүд буюу тогтолцооны гажуудал, үйлчилгээний хүртээмжгүй байдал, ялгаварлан гадуурхалт, хүний эрхийг хамгаалах шүүхийн тогтолцооны харилцан адилгүй байдал, улс орнуудын соёлын харьцангуйн үзэл, даяаршил ба үндэстэн дамнасан асуудлууд үндсэн эрхийг агуулгыг тодорхойлох, хэрэгжилтийг хангах үйл хэрэгт сөргөөр нөлөөлж байна.

3. Монгол Улс иргэний үндсэн эрхийг хуульчлан баталгаажуулсан байдал

Нийгмийн нэгдмэл байдал, шударга байдлыг хадгалахад үндэсний онцлогийг үндсэн эрхийг хамгаалахтай тэнцвэржүүлэх нь маш чухал юм. Үндсэн эрхийг хамгаалах нь хүний эрхийг баталгаажуулах, түүний хэрэгжилтийг хангах, улсын зүгээс аюулгүй байдлыг хамгаалахад чиглэгдсэн үйл ажиллагаа юм. Энэ нь хууль тогтоомж, хувь хүний эрх, чөлөөг дээдлэх, шударга шүүх болон тэгш эрхийн зарчмуудыг бүрдүүлэх зэрэг олон хүчин зүйлээс хамааралтай.

Монголчуудын үндэсний өвөрмөц байдал нь монголын ард түмний түүх, соёл, төрт ёс, зан заншил, ёс суртахуун, нүүдэлчин ухаан, амьдралын хэв маяг зэрэг монгол түмний эрхэмлэн дээдлэх үнэт зүйлсээс хамааралтайгаар хадгалагдаж ирсэн бөгөөд хүний эрхийн асуудлыг хүн ёсны асуудал хэмээн ойлгож, хүлээн зөвшөөрч, хүндэтгэж ирсэн байдаг.

Монголчуудын хүний эрхийн талаарх үндэсний үзлийн язгуур уг, үндсэн зарчим нь монгол хүний хүмүүнлэг, энэрэнгүй үзэл, хандлага, бусдыг өөрийнхөө оронд тавин байж бодож ухаарсан үнэлэмж, баримжааллууд юм. Чухам иймийн учир монголчуудын үндэсний үзэл нь бусад үндэстэн, ард түмний эрх, ашиг, сонирхлын эсрэг шууд хандсан шинж огтоос үгүй (Д.Чулуунжав) хэмээсэн нь үүнийг нотолж буй хэрэг.

Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн хамгаалалтын онцлог нь Монголчуудын уламжлалт эрх зүйн ойлголт, нийгмийн зохион байгуулалт, түүхэн, соёлын контекстэд суурилсан бөгөөд нийгмийн хариуцлага, хамтын ажиллагаа, уламжлалт эрх зүйн зарчмууд нь хүний эрхийг хамгаалах үйл явцад нөлөөлж байна (Я.Төгөлдөр & Бумдарь, 2023). Тухайлбал, Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хуулиар “хамжлага эзэмшлийн харилцааг үндсээр нь халж, хамжлага, шавь ардыг эзний харьяатаас улсын иргэн болгож, жинхэнэ ардын эрх, үүрэг гэсэн цоо шинэ институт бий болгосон”. (Чимид.Б, 2006) тус хуульд “Жинхэнэ ардын эрх” хэмээх нэршлийн дор ард түмний сонгох, сонгогдох эрх, иргэний шашин шүтэх эрх чөлөө, шүүмжлэх эрх, хэвлэн нийтлэх эрх, нийтээр хуралдах цэнгэлдэх ба баяр үйлдэх, эвлэл хоршоо байгуулах, сурч боловсрох эрх зэрэг эрхийг хуульчлан баталгаажуулсан ч сонгох, сонгогдох эрхгүй хүмүүсийг нэрлэн иргэний улс төрийн эрхийн тэгш байдлыг алдагдуулсан, иргэний үндсэн эрхийн суурь болсон өмчлөх эрхийг хязгаарласан, эрхийн агуулгыг харьцангуй явцуу хүрээнд тодорхойлсон зэрэг талтай.

Түүний дараа баталсан 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиар иргэний тэгш эрхийг тунхаглаж, өмнөх Үндсэн хуулиар тунхагласан эрхүүд дээр нэмж, чөлөөтэйгөөр үг хэлэх; хэвлэн нийтлэх; гудамжаар жагсах явах, мал аж ахуйг туйлд нь хүртэл хөгжүүлэх зорилтоор бэлчээрийг үнэ төлбөргүйгээр ашиглах, түүнчлэн ард иргэдээс өөрийн эрдэм чадал ба ажил хөдөлмөрийг улсын бүхий л төрлийн аж ахуй, соёл, боловсролын байгуулалтад оролцуулах зэрэг эрхийг шинээр хуульчлан бататгасан дэвшилтэт талтай боловч, дээрх эрхүүдийн агуулгыг ангич үзлээр хязгаарлаж, зөвхөн материаллаг эрх зүйн түвшинд тунхаглаж байсан байна. (Б.Чимид, 2016)

1992 оны Үндсэн хуульд дэлхий нийтийн хөгжлийн нийтлэг жишгийн дагуу хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, тэдгээрийг хангах үүргийг төрд хүлээлгэж, олон улсын нийтлэг хэм хэмжээ, ардчилсан засаглалын суурь зарчмуудыг бэхжүүлсэн нь үндсэн эрхийн хамгаалалтыг нэмэгдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх болсон бөгөөд Монгол Улс дахь үндсэн эрхийн хамгаалалт нь Үндсэн хуульд ардчиллын үндэс мөн. (Д.Түмэнжаргал & Г.Эрдэнэбаяр, 2022) Тус Үндсэн хуульд хүн амь нас, эрүүл мэндээ хамгаалуулах эрх, байгаль орчны бохирдол болон байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах, ажил мэргэжлээ чөлөөтэй сонгож, хөдөлмөрийн аятай нөхцөлөөр хангагдах, итгэл үнэмшилтэй байх, үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, тайван жагсаал хийх зэрэг үндсэн эрхүүдийг шинээр хуульчлан баталгаажуулсан.

Түүнчлэн хүний эрхийг ардач үзэл, анги давхарга, иргэншлээс үл хамааран хамгаалах өргөн боломжийг бэхжүүлж, төрөөс иргэний үндсэн эрхийг хангах баталгаа, түүнийг хангах механизм, үндсэн эрхэд халдах үндэслэл, түүний хязгаар зэргийг тунхагласан. (Монгол Улсын Үндсэн хуулийн оршил, 1.2, 3.1, 5.3, 8.2,14-19, 38.2.7.50.1.3 г.м.)

Монгол улсад хүний эрх хөгжиж ирсэн хандлагыг нэгтгэн үзвэл “эзэн”, “хамжлага” гэсэн нийгмийн бүтцэд үндэслэсэн хамжлагын харилцаа, нам төвтэй төрөөр удирдуулсан социалист харилцаанд үндэслэсэн төр-иргэн /ажилчин анги, тариачин/-ий харилцаа, ардчилсан нийгэм дэх төр-ард түмэн, төр-хувь хүний харилцаа гэсэн

агуулгатайгаар хүний эрх хөгжиж иржээ. Социалист хэв маяг бүхий Үндсэн хууль үйлчлэх үед хүний эрх, эрх чөлөө болон Үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа нь гажиж, хэлбэр төдий байсан бөгөөд дээрх асуудлыг хүн төрөлхтний түгээмэл үнэт зүйлсийн үүднээс бус марксист-ленинист онол, сургаал, намын бодлого, үзэл суртлын үүднээс илэрхийлж байсантай холбоотойгоор төр бүхнийг мэдэгч, иргэн гүйцэтгэгч байж иргэний эрхийг үүрэгт үндэслэн тодорхойлж байсан бол өнөөдөр хүний эрхийн талаарх үзэл санаа нь орчин үеийн онолын сэтгэлгээний түвшинд судлагдаж, иргэн төр хоёрын эрх тэгш байдлыг хүлээн зөвшөөрч, хүний эрх, эрх чөлөөг Үндсэн хуульт ёсны үзэл санаатай уялдуулан шинэ агуулга, шинэ үзэл хандлагаар тодорхойлжээ.

Нийгмийн өөрчлөлтийг даган хувьсан өөрчлөгдөж буй үндэсний өвөрмөц байдлаа хадгалж, хувь хүний эрх чөлөө бие даасан байдал, хуваарилалтын шударга ёс, зөвлөлдөх ардчилал, шударга ёсыг тэгш хүндэтгэх нь либерал ардчилсан Үндсэн хуульт ёсны эрхэм зорилго мөн. Тиймээс Монгол улсын үндэсний өвөрмөц байдлыг илэрхийлэгч ард түмний хамтын хүсэл зориг Үндсэн хуулийн оршил хэсэгт дараах байдлаар тунхагласан:

- үндэснийхээ эв нэгдлийг эрхэмлэн дээдлэх (*эв нэгдлээ нэн чухалд тооцож, хэлбэрэлтгүй удирдлага болгох*)

- төрт ёс, түүх соёлынхоо уламжлалыг нандигнан өвлөх (*үндэстний гол дархлаа болох монгол өв соёл, төрт ёсны түүхэн уламжлалаа бататган бэхжүүлж, хөхиүлэн дэмжих*)

Мөн тус хуулийн 9 дүгээр зүйлд монгол хэл нь төрийн албан ёсны хэл хэмээн зарлаж, хүн амын өөр хэл бүхий үндэстний цөөнх эх хэлээрээ суралцах, харилцах, соёл, урлаг, шинжлэх ухааны үйл ажиллагаа явуулах эрхийг баталгаажуулсан. Монгол Улсад төр нь шашнаа хүндэтгэж, шашин нь төрөө дээдлэх үзэл санааг бэхжүүлсэн зэрэг нь монголчууд бидний үндэсний өвөрмөц байдлыг илтгэн харуулж байна. Эндээс харахад Монгол Улсын үе үеийн Үндсэн хуульд үндсэн эрхийн асуудлыг нийгэм, улс төрийн үйл явцын үүргийг чухалчлан конструктивист онолын хүрээнд тодорхойлж ирсэн байна.

4. Дүгнэлт

Дэлхийн улсуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд үндсэн эрхийг тодорхойлоход үндэсний өвөрмөц байдлын нөлөөллийн талаар үүсээд буй нөхцөл байдал, практикаас нэгтгэн харвал:

1. Үндэстний өвөрмөц байдал нь нийгмийн эв нэгдэл, улс-үндэстний түүх, хамтын туршлагаас үүдэлтэй улс төрийн болон соёлын элементүүдийг хамарсан нэгдмэл үзэл, түүнд харьяалагдах мэдрэмжийг бий болгож чаддаг ч үндэстний тогтсон буюу хүлээн зөвшөөрсөн өвөрмөц байдлын хүртээмжтэй байдал, ялгаварлан гадуурхахтай холбоотой сорилтыг бий болгож, цөөнхийг гадуурхах эрсдэл үүсгэж байна.

2. Даяаршлын шинжтэй дэлхий нийтийн нөлөөлөл болон орон нутгийн өвөрмөц байдлын хоорондын харилцан үйлчлэл нь үндэсний тогтолцоог хүндэтгэхийн зэрэгцээ олон янзын өвөрмөц байдлыг хангахын тулд үндсэн эрхүүд хэрхэн дасан зохицох ёстой вэ гэсэн асуулт алхам тутамд бий болсоор байна.

3. Даяаршил нь өвөрмөц байдлын талаарх уламжлалт ойлголтод зарим сорилтыг үүсгэсээр байгаа тул үндэсний болон соёлын гарал үүслээс үл хамааран бүх хүний эрхийг хамгаалахын тулд хууль эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчлөх нь улам бүр чухал болж байна.

4. Үндэсний өвөрмөц байдлыг тодорхойлох онолын өөр өөр үзэл баримтлал бий болж хөгжсөөр байгаа нь үндсэн эрхийг хангахад учирч буй сорилтыг нэмэгдүүлж байна.

5. Үндсэн эрхийг ойлгох, хэрэгжүүлэх нь бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдөөгүй, харин үндэстэн бүрийн давамгайлсан ёс суртахууны дагуу зохицуулагддаг нь тодорхой болж байна.

Эх сурвалж

- 25 Important Supreme Court Judgements for UPSC. (n.d.).
- Barak, A. (2012). *Proportionality. Constitutional Rights and Their Limitations* . 345–346.
- Bilchitz, D. (2014, July). *Socio-economic rights, economic crisis, and legal doctrine. International Journal of Constitutional Law*, 710-739.
- Böckenförde, E.-W. (2017). *Constitutional and Political Theory: Selected Writings*. (T. S. Mirjam Künkler (ed.), Ed.) UK: Oxford University Press.
doi:<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714965.001.0001>
- Brubaker, R. (2009). *Ethnicity, Race and Nationalism. Annual Review of Sociology*, 35, 21-42. doi:<https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115916>
- Campos, X. S. (2017, October). *Ethnicity, Liminality, Memory, Cosmopolitanism, Transnationalism. Sociology Mind*, 07. doi:DOI: 10.4236/sm.2017.74010
- CGrzegorz Ekiert and Jan Zielonka, eds. (2004). *The Challenges of EU Accession for Post-Communist Europe. In EU Membership and the Consolidation of Democracy in East Central Europe* (pp. 1-24).
- Cloots, E. (2015). *National Identity in EU Law* . Oxford University Press.
doi:<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198733768.001.0001>
- Cloots, E. (2015). *The Value of Respect for National Identity*.
doi:[doi:doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198733768.003.0003](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198733768.003.0003)
- Cooperation, T. R. (n.d.). *Global Challenges Require Global Solutions*.
- Henry J. Steiner, Philip Alston, Ryan Goodman. (2008). *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals* . Oxford University Press.
- <https://blog.ipleaders.in>. (2024, July 14). Retrieved from <https://blog.ipleaders.in/fundamental-rights-under-the-indian-constitution-a-comprehensive-guide-with-case-laws/>.
- <https://freedomhouse.org/country/mongolia/freedom-world>. (2024).
- India: Arrests, R. T.-C. (2023, 10 13). <https://www.hrw.org>. Retrieved from <https://www.hrw.org/news/2023/10/13/india-arrests-raids-target-critics-government>.
- Juss, S. S. (1994, June). *SNationality Law Nationality Law, Sovereignty, and the Doctrine of Ex , and the Doctrine of Exclusive. Florida Journal of International law*, 9(2), 1-23.
- Kati Kish Bar-On, Ehud Lamm. (2022, January 18). *The interplay of social identity and norm psychology in the evolution of human groups*. Retrieved from PMCID: PMC9869443 PMID: 36688389

-
- Pratap, N. (2022). *Conflicting Fundamental Rights Under the Indian Constitution: Analyzing the Supreme Court's Doctrinal Gap* .
 - R.Gupta, S. (2024, January 05). 75 Landmark Constitutional Law Judgments in 2023 by the Supreme Court of India [Part I of III]. Retrieved from <https://www.sconline.com/blog/post/2024/01/05/75-landmark-constitutional-law-judgments-2023-supreme-court/>.
 - Souza, F. (2022). Note on universalism and cultural relativism. *Global Journal of Sociology and Anthropology*.
 - Swathi K. Hosamani and Shravani K. Hosamani. (2024). GLOBALIZATION AND ITS IMPACT ON HUMAN RIGHTS. *International journal of human rights law review*, 3(2), 2-15.
 - Szabados, T. (2018). Conflicts Between Fundamental Freedoms and Fundamental Rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Union: A Comparison with the US Supreme Court Practice. *European Papers*, Vol. 3, No 2, 563-600. doi:doi: 10.15166/2499-8249/237
 - UNDP. (2023). *The impact of digital technology on human rights in Europe and Central Asia: Trends and challenges related to data protection, artificial intelligence and other digital technology issues*.
 - Waimberg, J. (2015, October 26). *Lochner v. New York: Fundamental rights and economic liberty*.
 - Б.Чимид. (2016). *Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс. Улаанбаатар*.
 - Д.Түмэнжаргал & Г.Эрдэнэбаяр. (2022). *Ардчиллын тэмцэл сорилтын жилүүдэд: Монгол ба Дэлхийн улс орнууд туршилагажиж эхэлсэн нь*.
 - Д.Чулуунжав. (n.d.). *Судлаач, профессор Д.Чулуунжав*.
 - Хантингтон, С. П. (1996). *Иргэнийл хоорондын мөргөлдөөн: шинэчлэгдэж буй дэлхийн дэг журам*. УБ.
 - ШЕЗ. (n.d.). *Улс орнуудын шүүхийн шийдвэр танилцуулах арга арга зүй ба туршилага*.



CONSTITUTIONALISM AND PRESSING ISSUES OF THE CONSTITUTION FROM A COMPARATIVE LEGAL PERSPECTIVE

ҮНДСЭН ХУУЛЬТ ЁС БА ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ТУЛГАМДСАН АСУУДЛЫГ ХАРЬЦУУЛСАН ЭРХ ЗҮЙН ХҮРЭЭНД АВЧ ҮЗЭХ НЬ

Ванчигийн Удвал¹

Shihihutug University, E-mail: udval@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0005-8568-5313>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Constitutionalism
Limitation of State Power
Constitutional Court
Constitutional Protection
Pressing Issues of the
Constitution

Түлхүүр үгс:

Үндсэн хуульт ёс
Төрийн эрх мэдлийн
хязгаарлалт
Үндсэн хуулийн шүүх, Үндсэн
хуулийн хамгаалалт
Үндсэн хуулийн тулгамдсан
асуудал

ХУРААНГУЙ

For quite some time, the implementation of constitutionalism has been a key factor in determining the development trends of nations. The realization of constitutionalism and the establishment of a democratic political system require various factors, including social stability, unity and diversity, public consciousness, and legal culture. Among these, the constitutional oversight mechanism plays a fundamental role in ensuring the application of constitutional principles.

The constitutional oversight mechanism (system) serves as a crucial tool in limiting the absolute power of the state and preventing violations of constitutional and legal principles.

As the primary safeguard of constitutionalism, it is imperative to enhance the Constitutional Court's dispute resolution process, strengthen the reasoning behind its decisions, expand its authority in interpreting the Constitution, and ensure the effective implementation of constitutional provisions. These remain pressing issues that require immediate attention.

This article aims to analyze the role of constitutional courts in strengthening constitutionalism by conducting a comparative legal study based on the theories and principles of constitutional and constitutional procedural law. It seeks to determine future directions for development, refine the legal framework related to the consequences and enforcement of Constitutional Court decisions, and explore solutions to pressing constitutional issues.

Үндсэн хуульт ёсны хэрэгжилт хэр байгаагаас улс орнуудын хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлох болсоор багагүй хугацааг үдэж байна. Үндсэн хуульт ёсны хэрэгжилт, мөн улс төрийн ардчилсан тогтолцоо нь нийгмийн тогтвортой байдал, нэгдмэл болон олон талт шинж, нийгмийн ухамсар ба эрх зүйн соёл зэрэг олон хүчин зүйл, шалтгаан, нөхцөлийг шаарддагийн дотор Үндсэн

¹ Доктор Ph.D, профессор, Шихихутуг их сургуулийн Судалгааны хүрээлэнгийн судлаач

Article history:

Received Dec, 2024;

Revised Feb, 2025;

Accepted Mar, 2025;

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар

Шинэчилсэн: 2025, 02 сар;

Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03

сар;

хуульд ёсны зарчмын хэрэгжилтэд тулгуур ач холбогдолтой нь Үндсэн хуулийн хяналтын механизм юм. Үндсэн хуулийн хяналтын механизм (тогтолцоо) нь төрийн хэмжээлшгүй эрх мэдлийг хязгаарлах хүчин зүйл бөгөөд Үндсэн хуульд ёсны болон хууль ёсны зарчмыг зөрчих оролдлогыг таслан зогсоодог өвөрмөц хэрэгсэл юм.

Үндсэн хуульд ёсны үндсэн баталгаа болох Үндсэн хуулийн цэцийн маргаан хянан шийдвэрлэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгон гарч буй шийдвэрийн үндэслэлийг сайжруулах, гаргаж буй шийдвэрээрээ Үндсэн хуулийг тайлбарлах, Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангуулах эрх хэмжээг өргөтгөх зэрэг нэн даруй шийдвэрлэх асуудлууд оршсоор байна.

Энэхүү өгүүлэлийн зорилго нь Үндсэн хуульд ёсыг бэхжүүлэхэд Үндсэн хуулийн шүүхийн гүйцэтгэх үүргийг, Үндсэн хуулийн болон Үндсэн хуулийн процессын эрх зүйн онол, зарчимд үндэслэн харьцуулсан эрх зүйн судалгаанд тулгуурлан авч үзэж, дүн шинжилгээ хийн, цаашидын чиг хандлагыг тодорхойлж, Үндсэн хуулийн цэцийн (шүүхийн) шийдвэрийн үр дагавар, түүний хэрэгжилттэй холбоотой эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, Үндсэн хуулийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх боломжийг эрэлхийлэхэд оршино.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Энэхүү өгүүлэл нь Үндсэн хуульд ёсны хэрэгжилт, түүний тулгамдсан асуудлуудыг харьцуулсан эрх зүйн хүрээнд судалсан болно. Үндсэн хуульд ёсны хэрэгжилт нь улс орны хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлдог бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэхэд төрийн эрх мэдлийн хяналтын механизм чухал үүрэгтэй. Төрийн хязгааргүй эрх мэдлийг хязгаарлах, Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг сахин хамгаалах үндсэн баталгаа нь Үндсэн хуулийн шүүх буюу Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагаа юм.

Энэхүү судалгаанд Үндсэн хуулийн шүүхийн үүргийг онолын болон харьцуулсан эрх зүйн үүднээс шинжилж, түүний шийдвэрийн үр дагавар, эрх хэмжээ, хэрэгжилтийн онцлогийг судалсан. Мөн Үндсэн хуулийн тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлж, цаашид сайжруулах боломжийг эрэлхийлсэн.

2. Судалгааны үр дүн

Оршил

Монгол Улсад Үндсэн хуульд ёс бүрэлдэн тогтсон буюу анхны Үндсэн хууль батлагдсаны 100 жилийн ой энэ жил тохиож байна. Өнгөрсөн 100 гаруй жилийн хугацаанд Монгол Улсад Үндсэн хуульд ёсны хөгжил өөрийн гэсэн өвөрмөц онцлогтой хөгжиж байгааг манай улсын хөгжлийн болон үндэсний эрх зүйн хөгжлийн түүхээс харж болох юм. 1924 онд анхны Үндсэн хуулиа баталсан Монгол Улсын хувьд түүнээс 10

гаруй жилийн өмнө хүн төрөлхтний соёл иргэншлийн ололтын нэг болох Үндсэн хуульт ёсны үзэл санааг судлан, бусад олон орны Үндсэн хуулийг харьцуулан авч үзэж байсныг гэрчлэх түүхийн баримт цөөнгүй байна. Тухайлбал, Монголын нэрт соён гэгээрүүлэгч Ж.Цэвээн «УЛСЫН ЭРХ» бүтээлээ, Олноо Өргөгдсөн Богд Хаант Монгол улсын хамаг хэргийг бүгд ерөнхийлөн шийтгэх яамны тэргүүн сайд, Сайн ноён хан Т.Намнансүрэнгийн захиасаар олноо өргөгдсөний гуравдугаар /1914/ онд туурвисан нь Монголын улсын төр, эрх зүйн сэтгэлгээний сонгодог бүтээлд тооцогддог байна.² Энэхүү бүтээл нь *Монгол Улсыг тухайн үеийн боловсон улсын жишигээр хөгжүүлэх анхны үндсэн хуулийн үзэл санаа* бүрэлдэн тогтоход зохих хувь нэмрээ оруулсан байдаг билээ.

Академич Ж.Амарсанаа: “1911 оны Үндэсний эрх чөлөөний хувьсгалын үр дүнд тогтсон хэмжээгүй эрхт төрийн үед /1911-1921/ Үндсэн хуулийн чанартай олон тооны эрх зүйн баримт бичиг баталсан байдаг. Төр эрх зүй хоёр салшгүй холбоотой, нэг үзэгдлийн хоёр тал гэж үздэг. Тэгвэл энэ үеэс Үндсэн хуулийн актууд гарч байсныг үгүйсгэх аргагүй. Улсын дээд, доод хурал байгуулсан тухай бичиг, Улсын дээд, доод хурлын газрын найман зүйлийн дүрэм, Монгол Улсын хөрөнгийг захирах газрын дүрэм Монголын шинэ Ардын засаг байгуулах үндсэн журмыг энд дурдаж болно” гэсэн байна³.

Хэдийгээр тухайн үед Үндсэн хуульт ёсны үндсэн зарчмуудыг тэмдэглэсэн түүхэн баримт хараахан байхгүй байгаа ч, цөөнгүй орны Үндсэн хуулийг судалж, Үндсэн хуулийн үзэл санааг боловсруулж байсан баримтууд байна. 1922 оны үед Засгийн газрын дэргэд байгуулагдсан Хууль цааз эмхлэх хэлтэс Англи, Америк, Япон, Норвег, Оросын Үндсэн хуулийг орчуулж Үндсэн хуулийн төслийг бичихдээ харгалзан үзсэн байдаг. Энэ нь Монгол Улсын анхдугаар Үндсэн хууль боловсрогдох үед монголчууд хүн төрөлхтний бүтээсэн Үндсэн хуульт ёсны үзэл санааг зохих хэмжээнд судалж, түүний зарчимд нийцүүлэн Үндсэн хуулиа боловсруулахыг эрмэлзэж байсныг харуулдаг төдийгүй Швейцар лугаа хөгжихийг бодол санаандаа тээж байсан нь илэрхий юм.

Энэхүү өгүүлэлд Үндсэн хуульт ёсны талаар дурдаж байгаагийн учир нь 1992 оны шинэ Үндсэн хууль, үндсэн хуульт ёсны зарчмуудад суурилан боловсруулагдаж, үндсэн хуульт ёсны гол зарчим болох Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг, түүний салаа мөчрийн эрх хэмжээг хязгаарлаж, эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчийн дур зоргын үйлдлийг Үндсэн хуулийн хүрээнд “хянах”, тухайн үйлдлээс Үндсэн хуулийг хамгаалах зарчмуудыг хэрэгжүүлэх шаардлагатай холбоотой билээ. Энд дурдагдаж буй төрийн эрх мэдлийг хязгаарлах ойлголт нь *“Үндсэн хуульт ёс гэдэг нь эрх зүйн онол, зарчимд суурилж, Үндсэн хуулиар хамгаалагдсан үнэт зүйлсийн баталгаа болох Үндсэн хуулийн шүүх (цэц) төрийн эрх мэдлийн дур зоргын үйлдлийг хязгаарлах үзэл санаа,*

² <https://e-nom.mn/book?bid=MTcxNw==enomMTcxNw>

³ Ж.Амарсанаа. Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн чиг хандлага: сургамж, шийдэл. //

Ч.Өнөрбаяр, А.Бямбажаргал. Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм. УБ., 2019. 65 дахь тал.

зохицуулалт юм” гэсэн бидний тодорхойлолтыг судалгааны эргэлтэд оруулах шаардлагаас урган гарч байна.

Үндсэн хуульт ёсны болон 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах явцад ээдрээ төвөгтэй Үндсэн хуулийн маргаанууд гарч, Үндсэн хуулийн суурь зарчим, үнэт зүйлд харшилсан олон тохиолдлууд үүссэн төдийгүй, тэдгээрийг шийдвэрлэхээр Үндсэн хуульд орсон өөрчлөлтүүд судлаачдын анхаарлын төвд байгаа энэ үед Үндсэн хуульт ёсны зарчмууд тэдгээрийн дотроос хүний эрхийг хангахын тулд төрийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, төрийн эрх мэдлийн дур зоргын үйлдлийг Үндсэн хуулийн шүүх хянах зарчмыг онцлон авч үзэх шаардлага ч байсаар байна.

Нэг. Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн Хууль, үндсэн хуульт ёсны суурь зарчмуудад үндэслэсэн

Дэлхийн улсуудын Үндсэн хуулийн эрх зүйн түүх нь Үндсэн хуульт ёсны зарчмуудад үндэслэсэн байдгийг бид анзаарахгүй орхиж болохгүй бөгөөд аливаа улсын Үндсэн хууль нь төрийн эрх мэдэл /засаглал/ болон хүний эрх, эрх чөлөөний тэнцвэрт байдлын илэрхийлэл байдаг. Үндсэн хуульт ёс бол Үндсэн хуулиас илүү өргөн утга агуулгатай байдгийг судлаачид өөрсдийн бүтээлд тэмдэглэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хууль нь төрийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах зорилготой байдгийг судалж бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг онцлог байна.

Төрийн ардчилсан тогтолцооны гол шинж нь үндсэн хуульт ёс ба хууль дээдлэх эрх зүйт төрийн үзэл санаа бөгөөд түүнийг үндсэн хуульдаа хэр тусгаж хэрэгжүүлж байгаагаар ардчиллын төлөвшлийг харж болохоор байна. Өнөө цаг үед үндсэн хуульт ёсны тухай үзэл санааг хууль зүйн шинжлэх ухааны дотроос Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаан судлан, түүний үндсэн шинж, зарчмуудыг тодорхойлсоор байна. Эртний Эллада болон эртний Римийн “ардчилал”-ын тухай ойлголтын дотор үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа бүрэлдэн бий болсон хэмээн тэмдэглэсэн байна⁴.

Түүнчлэн хувь хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэх, төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгчид дээд эрх ашиг, үнэт зүйлд захирагдах, иргэн төрийн харилцаа тодорхой зарчим дээр суурилах зэрэг үзэл санаа дээрх ойлголтод бас багтаж байжээ. 1215 онд батлагдсан Магна Харти, 1679 онд батлагдсан Хабеас корпус акт (Habeas Corpus Act), XVIII зууны Францын хувьсгалын үзэл санаа, 1776 онд батлагдсан Эрхийн Тунхаглал, 1789 оны Иргэний болон хүний эрхийн Тунхаг зэрэг баримт бичгүүд нь Үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа үнэт зүйл, зарчмуудыг агуулж байсан гэж үздэг. Эдгээр баримт бичгүүдэд нийтийн засаглал нь хүний эрхийг хүндэтгэн төрийн үйл ажиллагаанд болон нийгэмд хувь хүний гүйцэтгэх үүрэг ролийг хамгаалан баталгаажуулж, засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа байгууллага гаргаж байгаа шийдвэрээрээ хувь хүн, улс нийгмийн ашиг сонирхолд нийцүүлэх, засаглалын эрх мэдлийг хязгаарлах, хууль дээдлэх (rule of law) буюу тогтсон үзэл санаа, хэм хэмжээний хүрээнд үйл ажиллагаа явуулах зарчмыг бий болгосон байна.

⁴ *Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Изд. НОРМА, 2005. С. 1-2.*

Тухайлбал, 1776 онд Америкийн Виржиний эрхийн Тунхагт эрх зүйн хэм хэмжээний хүрээнд засгийн эрх мэдэл зөвхөн ард түмнээс эхтэй гэдгийг баталгаажуулсан байна. Өөрөөр хэлбэл, тухайн төр, засгийн оршин байх үндэс нь хүмүүст, иргэддээ үйлчилж, тэдний ашиг сонирхлыг хамгаалахад оршино гэж үзжээ. Мөн 1789 оны Францын Иргэний болон хүний эрхийн Тунхагт “ард түмэн эрх, эрх чөлөөнийхөө баталгааг, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтыг, үндсэн хуулийг ч мэдэхгүй байж болно”. Тиймээс хүний эрх, эрх чөлөөг хамгаалж бэхжүүлэх, төрийн эрх мэдлийг хязгаарласан хэм хэмжээгээр зохицуулж, хэрэгжүүлэх үзэл санаа, зарчмыг Үндсэн хуульдаа суулгах нь чухал хэмээн үзжээ.

Дээрх түүхэн баримт бичгүүдээс гадна эртний Грек, Ромын үеэс гүн ухаантнууд, сэтгэгчдийн бүтээл туурвилд улс нийгмийн ашиг сонирхол, нийтийн эрх ашигт нийцсэн төрийн харилцаа юу байх талаар олон олон үзэл санааг боловсруулан нийтийн хүртээл болгож байжээ. Тухайлбал, Францын алдарт философич, түүхч, социологич, хуульч зохиолч Барон де Монтескье “Хуулийн амин сүнс” бүтээлдээ “Хэрэв хууль тогтоох эрх мэдэл гүйцэтгэх эрх мэдэлтэй нэгдвэл эрх чөлөө хэрэгжихгүй бөгөөд хууль тогтоогчид дарангуйлагч хуулийг тогтоож, дарангуйлал үүснэ. Харин шүүх эрх мэдэл хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлээс тусгаарлагдаагүй тохиолдолд мөн л эрх чөлөө үл оршино”⁵

Энэ зарчим, үзэл санаа дэлхийн бараг бүх орны Үндсэн хуульд сууж, хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаатай байлгахын тулд төрийн эрх мэдлийг задлан тодорхой чиг үүргээр дамжиж хэрэгжих эрх мэдлүүдэд хуваарилан, нэг эрх мэдлийг нөгөө эрх мэдлээр хянуулж, төрийн эрх мэдэл хоорондын тэнцвэрт, нэгдмэл байдлыг бий болгох зарчим болон хөгжсөөр байна. Хэн уг зарчмыг зөрчиж алдаа гаргана тэнд дарангуйлал буцаж сэргэх зүй тогтол байгааг дэлхийн улсуудын төрийн түүх батлан харуулж байна.

Хүн төрөлхтөн Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын хууль ёсны байх зарчим, хүний эрх, эрх чөлөөг дээдлэх үзэл санаа, үнэт зүйлийг үндсэн хуулиараа хамгаалах ёсыг өнө эртнээс боловсруулж, мөрдсөөр иржээ. Энэхүү “үндсэн хуульт ёс” хэмээх ойлголт нь үндсэн хуулиар урьдчилан тогтоосон эрх зүйн хэм хэмжээ, нийгмийн харилцааг зохицуулж байгаа үндсэн хуулийн зүйл, заалт гэхээсээ илүү нийтээр дагаж мөрдөхөөр тогтсон үзэл санаа, үнэт зүйлсийг дагах ёс гэж үздэг байна. **Үндсэн хуульт ёс** гэдэг нь үндсэн хуулийн гадна орших үнэт зүйлсийг хамгаалдаг Үндсэн хуультай байхыг хэлнэ⁶ хэмээн Кембрижийн их сургуулийн эрдэмтэн Марлин Вайнд тодорхойлжээ.

“Орчин үед **Үндсэн хуульт ёс** гэдэгт: хууль (эрх зүй) бол эцсийн бөгөөд дээд хүчинтэй, төр засгийн эрх мэдэл ард түмнээс эхтэй, засгийн үйл ажиллагаа нь хуулиар

⁵ Барон де Монтескье. Хуулийн амин сүнс. Монсудар нийгмийн ухаан №5. 2009. 14 дэх тал.

⁶ Marlene Wind, *European Constitutionalism Beyond the State* (Cambridge University Press, 2003), P. 1-3.

хязгаарлагдсан, хууль нь хүний эрхэд үндэслэсэн байхыг ойлгодог”⁷ хэмээн доктор Ч.Өнөрбаяр өөрийн бүтээлдээ дурджээ.

Энэхүү өгүүллийн түлхүүр үг болох “Үндсэн хуульт ёс”-ыг улс төрийн, эрх зүйн зэрэг олон шинжлэх ухааны арга зүйгээр янз бүр тодорхойлсон байдаг. Энэхүү өгүүлэлд тухайн ойлголтыг бид хэрхэн тодорхойлж байгаагаа оршил хэсэгт дурдсан болно. Улс төрийн институциуд өөр хоорондоо зөрчилдөж, хэл амаа олохоо больсноос улс төрийн гүн хямрал үүсэх, энэ нь нийгэмд нөлөөлж гудамжинд гарах аюул занал нүүрлэх тохиолдолд энэхүү сөргөлдөөнийг эрх зүйн маргааны хүрээнд Үндсэн хуулийн шүүх хянан шийдвэрлэж нийгэмд онцгой чухал үүрэг гүйцэтгэдэг⁸. Нөгөөтгээгүүр ямар ч сайн боловсруулсан Үндсэн хууль сөргөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлж чадахгүй⁹ гэж үздэг. Энэ бүхнээс харвал, зөрчил маргааныг шийдвэрлэх үндсэн аргын нэг нь тухайн асуудлыг шүүхээр хэлэлцэж, шийдвэрлэх арга Үндсэн хуулийн маргаантай асуудалд ч чухал ач холбогдолтой байна. Манай улсын хууль зүйн нэр томьёонд “Үндсэн хуульт ёс” хэмээх нэр томьёог төлөвшүүлэхдээ: Үндсэн хуульт ёсны ойлголтод Үндсэн хуулийн Үндсэн бүтцийн дархлаа, хамгаалалт хэмээх ойлголтуудыг багтаан, тэдгээр нь хүний жам ёсны эрхэд суурилсан байх учиртай гэдэг талаас нь авч үзэх нь чухал юм.

Үндсэн хуульт ёс, түүний суурь зарчмыг тодорхойлох үнэт зүйлсийг авч үзвэл¹⁰:

Ард түмний итгэл зөвшөөрөл. Үндсэн хуульт ёсны нэг үндсэн шинж бол төр засаг нь ард түмнээс эхтэй байж тэдний итгэл зөвшөөрлөөр эрх мэдэл хэрэгжих ёс юм. 1776 онд батлагдсан Виржиний эрхийн тунхагт: Засгийн бүх эрх мэдэл ард түмэнд байна. Магистратууд нь ард түмний итгэмжлэгдсэн төлөөлөгч (зарц) бөгөөд тэд ард түмний өмнө хариуцлага хүлээнэ”¹¹ гэжээ. Түүнчлэн 1780 онд батлагдсан Массачусетсийн Үндсэн хуульд Джон Локкийн үндэслэсэн нийгмийн зөвшилцлийн онолын томьёоллыг зарчим болгон тогтоожээ. Энэ нь “Ард түмэн иргэн бүртэй, иргэн бүр ард түмэнтэй зөвшилцөн нийтийн ашиг сонирхлын төлөө тодорхой хуульд захирагдан удирдуулах гэрээ”-нд үндэслэж төр оршино гэж үзэх үзэл байлаа.

Нийгмийн гэрээ. Францын соён гэгээрлийн хөдөлгөөний төлөөлөгчдийн нэг Жан Жак Руссо (1712-1778) “Нийгмийн гэрээ” бүтээлдээ “.. Яагаад эзэнтнийг хүсэж байгаа зуун хүн түүнийг огт хүсэхгүй байгаа арван хүний саналыг авч хэлэлцэхгүй байх эрх эдлэх ёстой юм? Олонхын саналын тухай хууль нь өөрөө гэрээний үндсэн дээр л бүрэлдэж тогтдог бөгөөд дор хаяж нэг удаагийн нэгдмэл санаа бодлыг илэрхийлдэг”¹² гэжээ. Тэрээр “Хувь хүн нийгмийн холбооны хэлбэрийг эрж олох хэрэгтэй бөгөөд гишүүн бүр энэ нэгдэлд нийлэх боловч гагцхүү өөрөө өөртөө захирагдан урьдын адил

⁷ Өнөрбаяр Ч. Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. (Түүх, Улс төр, Эрх зүй). УБ., 2021. 23 дахь тал.

⁸ Адамзйт, Хэньшэн. Эрх зүйн онол. УБ., 2017. 96 дахь тал.

⁹ Энхбаатар Ч. Үндсэн хуулийн шүүх ба улс төр. Хууль дээдлэх ёс. УБ., 2012. №4. 41 дэх тал

¹⁰ Удал В. Удирдлагын эрх зүй. УБ., 1999. 23-32 дахь тал.

¹¹ Верховенство права. М.: Прогресс – Универс, 1992. С.55.

¹² Жан Жак Руссо. Нийгмийн гэрээ. УБ., Монсудар, 2016. 32 дахь тал

эрх чөлөөтэй үлдэнэ” гэжээ. Энэ бол нийгмийн гэрээний үндсэн асуудал нь гэдэг. Нийгмийн гишүүн бүр, хамтын нийгмийн тусын тулд өөрийн бүх эрхээсээ бүрэн татгалзаж, өөрийгөө хамтын нийгмийн үйл хэрэгт бүрэн зориулснаар адил тэгш нөхцөлийг бүрдүүлдэг. Үндсэн хуульт ёсны үнэт зүйлийн нэг болох нийгмийн гэрээ нь тэгш байдлыг бий болгож, “өөрт байгаа бүхнээ хамгаалах” тухай тогтсон ёс билээ.

Эрх мэдлийн хязгаарлалт. Ард түмэн засаглалын байгууллагаар удирдуулахдаа эргээд тухайн байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалтад онцгойлон анхаарах ёстой болдог байна. Үндсэн хуульт ёс нь эрх мэдэл төвлөрч, хувь хүний эрх, эрх чөлөөнд учрах аюулыг зайлуулахыг үндсэн зарчмаа болгодог. Төрийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, түүнийг тэнцвэртэй, харилцан хяналттай хуваарилах зарчим нь эрх мэдлийг хэтрүүлэхээс зайлсхийх онцгой арга хэрэгсэл гэдэгт олон үеийн судлаачид итгэсээр иржээ. Энэ талаарх Францын сэтгэгч Шарль Луи де Монтескьегийн бүтээсэн үзэл, онолыг бид түрүүчийн хэсэгт тодорхой авч үзсэн. Тийнхүү Үндсэн хуульт ёсны онцгой шинж нь засаглалын эрх мэдлийг хуваарилан тэнцвэржүүлж, харилцан хяналттай байлгах, төрийн тэнцвэрт байдлыг хангах үзэл санаа өнөөдрийг хүртэл улам боловсронгуй болон хөгжсөөр байна.

Хувийн халдашгүй дархан байдал. Бодит үндсэн хуульт ёсны нэг илэрхийлэл нь төр, хүний нэр төр, эрхэм чанар (human dignity)-ыг хүндэтгэх явдал юм. Хүн төрөлхтөн төртэй байх үзэл санаанд нэгдсэн үеэс хувийн халдашгүй дархан байдлыг төр хамгаалах ойлголт түгэн дэлгэрч, хувийн халдашгүй дархан байдлыг нийгмийн гэрээгээр хамгаалж болно гэж үзэж байжээ. 1215 онд Английн хаан Жонны баталсан Магна Хартийн 39-д “Шүүхийн шийдвэр, эсхүл газрын хуульд зааснаас бусад тохиолдолд ямар ч чөлөөт иргэнийг баривчлах, хорих, эрх болон эзэмшлийг нь хязгаарлах эсхүл бусад аргаар түүний эрх зүйн байдлыг дордуулах, эх орноос нь хөөхгүй байх ба түүний эсрэг хүч хэрэглэх эсхүл бусдаар хүч хэрэглүүлж болохгүй”¹³ гэсэн байна.

Шүүхийн хяналт. Аливаа улсын Үндсэн хууль, түүнд харшлахгүй хуульд нийт байгууллага, иргэдийн үйл ажиллагаа, шийдвэр нийцэж байх, хууль дээдлэх ёс (the rule of law)-ыг тогтоосон байдаг билээ. 1803 онд АНУ-ын Дээд шүүхийн дарга Жон Маршал, Ж.Медисоны эсрэг У.Марберийн хэргийг шийдвэрлэхдээ “Холбооны Үндсэн хууль бол конгрессын баталж буй ямар ч хуулиас дээд хүчинтэй. Үндсэн хуульд нийцэхгүй хууль хүчин төгөлдөр бус байна”¹⁴ гэж зарласнаар Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих дээд хяналтыг шүүхийн харьяалалд оруулжээ. Энд буй энгийн нэг логик бол тухайн улсын төр, улс төрийн амьдралын хүрээнд Үндсэн хуультай холбогдож гарсан маргааныг зөвхөн шүүх шийдвэрлэх ёс журам юм. Түүнчлэн хүн төрөлхтний 200 гаруй жилийн туршлага “Шүүх ажиллагаа (шүүх эрх мэдэл) улс төрийн давллагаанаас ангид байна” гэсэн үнэт зүйлийг бий болгожээ.

¹³ Маггна Харт. (Орч. П.Амаржаргал). УБ., 2016. 28 дахь тал.

¹⁴ Верховенство права. М.: Прогресс-Универс. 1992. С.68.

Эдгээрээс гадна Үндсэн хуульт ёсны залгамж холбоотой байх ёс, нийгэм нээлттэй ил тод байх, шударга ёсны үр дүн нь тэгш байдал, үндсэн хуулийг амьдралд хэрэгжүүлэх ёс гэх мэт олон зарчмуудыг боловсруулсан байдаг билээ.

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуульд үндсэн хуульт ёсны эдгээр зарчмуудыг ямар нэг хэмжээгээр суулгаж өгсөн байдаг бөгөөд түүнийг үндэслэн “ардчилсан Үндсэн хууль” хэмээн нэрлэсэн байна. Харин бид хэрэгжүүлэх явцдаа Үндсэн хуульт ёсны зарчмаас ухран, тодорхой хувь хүний болон хэсэг бүлгийн ашиг сонирхлоор Үндсэн хуульдаа нэмэлт өөрчлөлт оруулан дээрх зарчмуудыг үгүйсгэх хандлага ажиглагдсаар байна.

Хоёр. Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болох үндсэн хуулийн цэц ба үндсэн хуулийн тулгамдсан асуудлыг харьцуулсан эрх зүйн үүднээс авч үзэх нь

Үндсэн хуульт ёсны суурь зарчмуудын дотроос Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болсон Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц (үндсэн хуулийн шүүх) 1992 онд анх байгуулагдаж байсан бол өнгөрсөн хугацаанд Үндсэн хуулийг чандлан сахиулахад өөрийн гэсэн хувь нэмрээ оруулсаар байна. Гэвч өнгөрсөн хугацаанд нийгмийн ухамсарт эрх зүйн шинжлэх ухааны суурь зарчмыг зөв төлөвшүүлэх шаардлага бий болж байгааг, сайн Үндсэн хууль баталж, түүнд нэмэлт өөрчлөлт оруулаад ч, сонгодог төлөөлөл бүхий, туршлагатай чадварлаг парламентыг сонгосон ч, Үндсэн хуулийн зарчим, хэм хэмжээнд өөрсдийн амьдралыг нийцүүлэхгүй л бол хүний эрх, эрх чөлөө баталгаагүй болж, ард түмний засаглалын механизм “гажиж” мэдэх нөхцөл байдал үүсэж байгаагаас харж болно. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт, тэнцлийн механизм хэрэгжих харилцааг зохицуулсан Гуравдугаар бүлэгт Үндсэн хуулийн цэцтэй холбогдох зохицуулалтыг оруулаагүй бөгөөд бие даасан Тавдугаар бүлэг болгон эрх зүйн харилцааг нь зохицуулсан өвөрмөц онцлогтой боловч Үндсэн хуулийн цэцийн үйл ажиллагааны шинж, зарчмыг авч үзвэл дээд хяналтыг хэрэгжүүлэгч шүүх болох нь харагдана.

Үндсэн хуулийн маргааныг шүүхийн журмаар хянан шийдвэрлэх 2 үндсэн хэлбэр байдгийг харьцуулан судалж болох юм. Эхнийх нь үндсэн хуулийн тогтолцоог ердийн шүүхийн журмаар хамгаалах. Жишээ нь АНУ-д Үндсэн хуулийн асуудлыг аль ч шатны ердийн шүүх нийтлэг журмаар хэлэлцэж шийдвэрлэдэг. Энэ нь эрх зүйн акт хүчин төгөлдөр болсны дараах (*posterion*) онцлог хяналт бөгөөд Дээд шүүх нь харьяаллын нэгдмэл байдлыг хангаж ажиллах ёстой гэж үздэг. Америк загварын шүүхтэй улсууд Арне Мавич /дэлхийн 190 гаруй орны Үндсэн хуулийн хяналтын байгууллагын судалгаа хийсэн/-ийн судалгаанаас тив болон бүс нутгаар нь түүвэрлэн авч үзвэл, Европт 5 улс, Африкт 13 улс, Ойрх Дорнодод 2, Азид 19, Хойт Америкт 2, Төв болон Өмнөд Америкт 15 улс байна. Хоёрдугаарт, зөвхөн үндсэн хуулийн маргааныг хянан шийдвэрлэдэг бие даасан шүүхтэй орнууд байна. Австрийн хуульч Х.Кельзений 1920 оны үед боловсруулсан загвар бөгөөд парламентын дээд эрх мэдлийг Үндсэн хуулийн дээд хүчин чадалтай хамтад нь авч үздэг байна. Үндсэн хууль зөрчсөн аливаа эс үйлдлийг тусгай болзол шаардлагыг хангасан шүүгч бүхий Үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл

зарим тохиолдолд Дээд шүүх, түүний танхим тусгайлсан журмаар авч үзэх нь бас бий. Энэ нь гол төлөв ерөнхий хяналт байдаг ч заримдаа тодорхой хяналт хийх тохиолдол ч гардаг байна. Хууль эрх зүйн акт батлагдсаны дараах хяналт (*postepriori review*)-ын зэрэгцээ урьдчилсан хяналт (*prior review*)-ыг хийхийг ч үгүйсгэдэггүй. Институт нь онцгой эрхтэй болохын хувьд батлан гаргасан шийдвэр нь нийтээр дагаж мөрдөх (*erga omnes*) шинжтэй байдаг.

Энэ нь 3 өөр хэлбэр бүхий Үндсэн хуулийн хяналтын механизм юм.

а/ Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт. Дээр дурдсан Арне Мавчичийн эх сурвалжаас түүвэрлэн үзвэл ийм шүүхтэй улс Европт 25, Африкт 12, Дундад Азид 4, Азид 11, Төв болон Өмнөд Америкт 3 улс байна.

б/ Дээд шүүх болон түүний тусгай танхим Үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг улсууд байна. Мөн дээрх эх сурвалжаас түүвэрлэн үзвэл ийм хэлбэрийн шүүхтэй улс Европт 5, Дундад Азид 1, Африкт 9, Азид 1, Төв болон Өмнөд Америкт 5 улс байна.

в/ Үндсэн хуулийн хяналтыг зөвлөл боловч шүүхийн журмаар хянадаг орнууд байдаг. Тухайлбал, Дундад Азид Ливан, Африкт Мавратин, Сенегал, Азид Камбодж, Казакстан улсууд байна.

Монгол улс Үндсэн хуулийн Үндсэн хуулийн шүүхийн бие даасан хэлбэрт хамаарч байгаа учраас Үндсэн хуулийн хяналтын бусад хэлбэрүүдийг энд дэлгэрүүлэн авч үзээгүй болно.

Үндсэн хуулийн хяналтыг Европ загвараар хэрэгжүүлдэг буюу Үндсэн хуулийн шүүхийн институт дараах нийтлэг шинжтэй байдаг. Үүнд:

1. Үндсэн хуулийн хяналтын механизмыг тухайн улсын төрийн тогтолцооны онцлогоос хамааран харилцан адилгүй нөхцөл байдалд нэвтрүүлсэн.

2. Институтийн хувьд шүүх эрх мэдлээс ангид бие даасан шүүхийн байгууллага үндсэн хуулийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг.

3. Үндсэн хуулийн гомдолд үндэслэсэн хянан шийдвэрлэх ажиллагаа нь үндсэн хуулийн хяналтыг ердийн шүүхээс тусдаа явагддаг.

4. Үндсэн хуулийн шүүхийн эрх зүйн байдал захиргааны болон санхүүгийн хувьд бие даасан байх нь шүүхийн бие даасан байдлын урьдчилсан нөхцөл нь болдог

5. Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь Парламентын баталсан хуулийг хүчингүй болгох эрх мэдэлтэй.

6. Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүгчид нь улс төрийн эрх мэдэл бүхий этгээдээс томилогддог.

7. Хэлэлцэх асуудлын ихэнхийг Үндсэн хуульд аливаа хууль нийцэж байгаа эсэхийг хянан шийдвэрлэх асуудал эзэлдэг.

8. Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт нь заримдаа урьдчилан сэргийлэх зорилготой ч олонх тохиолдолд хариуцлага хүлээлгэх шинжтэй байдаг

Манай улсад Үндсэн хуулийн цэцийг шүүх биш гэж үзэх тохиолдол байдаг ч өнгөрсөн 32 жилийн туршлага шүүх болохыг нь нотолсоор байна. Төрийн эрх мэдлийг хуваарилж, төрийн дур зоргын үйлдлийг хязгаарлахад үндсэн хуулийн шүүх онцгой ач холбогдолтойг харж болно. Аливаа нийгэмд хууль ёс ноёрхож, хууль дээдлэх нь хэн нэгний дур зоргын санаархал хууль болон үйлчлэхээс хавьгүй дээр боловч үндсэн хуульд ёсонд, үндсэн хуульд ардчилалд хангалттай биш байгаа нь манай улсад болж буй үйл явдлуудаас харж болохоор байна. Тухайлбал, хууль баталж мөрдүүлдэг боловч, тэрхүү хуульдаа хууль тогтоогч өөрөө эсхүл бусад албан тушаалдан захирагддаггүй бол тухайн төр хууль дээдлэх ёс (rule of law)-ны, үндсэн хуульд ёсны зарчмаар ажиллаж байна гэж үзэх аргагүй болно. Учир нь хуулиар төрийн байгууллагад хязгааргүй эрх мэдэл олгосноор ямар ч дэглэмийг хууль ёсных болгож болох юм. Үүнийг ч бид нийгэмд тохиолдож байгаа улс төрийн үйл явдлуудаас харж байна. Тэдгээр үндсэн хуулийн хэмжээний тулгамдсан асуудлуудыг тоймлон авч үзвэл:

- Үндсэн хуулийн цэцийн үндсэн хуульд нийцүүлэн хүчингүй болгосон хуулийн заалтыг өөр хуульд агуулгаар нь сэргээж өөр өөр хуулиудад оруулахаас гадна мөн асуудлаар Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг хийдэг жишиг тогтоод удаж байна. Жишээ нь, 1992 оноос хойших бүх цаг үеийн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нэг л асуудал дээр төвлөрч бусад асуудлуудыг дагуулдаг. Тэр нь “Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газрын гишүүн байж болох эсэх” тухай асуудал юм. 1999 оны Үндсэн хуулийн 7 нэмэлт, өөрчлөлтийн дотор тухайн асуудал байсан, Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт хийх процессын алдаа гаргасан хэмээн 1999 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгосон ч 2000 онд УИХ-ын өөр бүрэлдэхүүн буюу өөр нам олонх болсон үед дээрх нэмэлт, өөрчлөлтийг хэвээр нь дахин баталсан, 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр дээрх асуудал тооны хязгаартай болж орж ирсэн. 2022 онд Үндсэн хуульд орсон нэмэлт, өөрчлөлтөөр тооны хязгаарлалтыг авсан гэх мэтээр асуудал хөвөрч байна.

- Өөр нэг асуудал нь 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг эс тооцвол эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд Үндсэн хуулийн 3 дугаар бүлэг буюу Төрийн байгууллагуудын тогтолцоо, бүрэн эрхтэй холбоотой асуудлуудад орж байна. Гэтэл АНУ-ын Үндсэн хуульд хүний эрхийн зохицуулалтыг нэмэх асуудлаар анхны нэмэлтээ хийснээс хойш 29 нэмэлт хийжээ. Бидний ялгаа нь дарга /бид УИХ-ын гишүүнийг ч дарга л гэж үздэг/ нарын эрх хэмжээг өргөтгөж, өөрчлөн сайжруулахад илүүтэй анхаардаг. Гэтэл Үндсэн хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 1-д байгаа “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэсэн Үндсэн хуулиар хуульчилсан үүрэгтэй. 2023 оны 12 сарын 31-ний байдлаар 3 504 741 хүн ам, дотоодын нийт бүтээгдэхүүн нь 56.2 их наяд буюу 5.0 хувьтай /2024 оны 09 сарын 30-ны статистикийн мэдээ/, инфляцын түвшин 7 хувьтай, ажилгүйдлийн түвшин 6.1 хувьтай амьдарч байна¹⁵. Монгол Улсын Үндэсний

¹⁵ <https://www.1212.mn/mn>

статистикийн хороо, Дэлхийн банктай хамтарч 2002 оноос эхлэн ядуурлыг хэмжих арга зүйг боловсронгуй болгож байгаа боловч 2020 оны байдлаар ядуурлын түвшин 29.2 хувьтай¹⁶ гарч байжээ. Эндээс харвал Үндсэн хуулийн өөрчлөлт хүн амд, иргэдэд чиглээгүй нь тодорхой байна.

- Үндсэн хуулиар хуульчлан тогтоосон “нийт иргэн, улсын ашиг сонирхлыг эрхэмлэн баримтална” /Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 23 дугаар зүйлийн 1/ гэсэн “ард түмний элч” болох Улсын Их Хурлын гишүүдийн, “Монгол Улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, ард түмнийхээ эрх чөлөө, үндэсний эв нэгдлийг эрхэмлэн хамгаалж, Үндсэн хуулийг дээдлэн сахиж...” /Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 32 дугаар зүйлийн 2/ гэсэн тангарагтай Ерөнхийлөгчийн, “Засгийн газар төрийн хуулийг биелүүлж, аж ахуй, нийгэм, соёлын байгуулалтыг удирдах нийтлэг чиг үүргийн дагуу дараах үндсэн бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ” /Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2/ гэсэн Засгийн газрын, “Монгол Улсын төрийн жинхэнэ албан хаагч Монгол Улсын иргэн байх бөгөөд Үндсэн хууль, бусад хуулийг чандлан баримталж ард түмнийхээ тусын тулд, иргэний ёсоор төрийн ашиг сонирхолд захирагдан ажиллана” /Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлийн 2/ гэсэн төрийн албан хаагчийн үнэт зүйл, зарчим, эрхэмлэх ёс зүйд тооцох хариуцлагыг бид мартсаар удаж байна. Харин ч, буруу болгоныг Үндсэн хууль муу байгаагаас болж байна гэх өнгө аясаар асуудалд ханддаг болсон нь Үндсэн хуульт ёсыг бэхжүүлэх биш, “бусниулах” хэмжээнд хүргэж байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн хэрэгжилтэд бэрхшээл учруулах төдий бус өдрөөс өдөрт Үндсэн хуулийн хямрал уруу асуудлыг “чирсээр” байна.

Үүнийг бид өнөөдөр л зогсоож, “эрх мэдэлтний дур зоргын үйлдэл”-ийг хязгаарлахгүй бол 1992 оны Үндсэн хуулийн үзэл санаа, үнэт зүйл, зарчмыг алдах хэмжээнд хүрээд байна. Үндсэн хуулийн хямралт байдлын илрэл нь төрийн албан хаагчид ажлын байрандаа нэгнийгээ хөнөөсөн үйлдэл, албан хаагчийн гэрээс, “хөргөгчөөс нь их хэмжээний мөнгө” гарсан хэрэг, “нүүрсний хэрэг”, “хөгжлийн банкны хэрэг” гэх мэт хэргүүд юм. Хууль ёс хэрэгждэг, Үндсэн хуульт ёс бэхжиж байгаа газар ийм үйлдэл гарахгүй гэдэгт итгэлтэй байж болно.

- Үндсэн хуулийг өөрчилж, “өөрийн эрх мэдэлд хүрэх дур хүслээ хангах” хүсэл улс төрийн албан хаагчдын бүх үеийнхэнд байгаагийн дотор тэрхүү шунал хүсэл нь насны хувьд улам бүр залуужсаар байна. Тухайлбал, 2022 оны 8 дугаар сард иргэн “Д”, “Ү” нар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцэд гомдол гаргаж, Монгол Улсын Их хурлаас 2019 оны 11 сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан 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 заалт 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 “...Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн

¹⁶ <https://www.worldbank.org/mn/news/press-release/2021/12/30/mongolia-s-2020-poverty-rate-estimated>

газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.” Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино.” гэсэнтэй нийцэхгүй байх тул хүчингүй болгосугай” гэсэн шийдвэрийг “захиалсан мэт” гаргуулсан төдийгүй иргэн “Д” 2024 оны сонгуульд нэр дэвшин Улсын Их Хурлын гишүүн болж, “санасан ёсоороо” Засгийн газрын шадар сайдын албыг хашиж, Үндсэн хуулийн дараагийн өөрчлөлтийг ярьж, мөн иргэн “Ү” түүнийг зохион байгуулах гэж оролдсоор байна. Энэ үйл явдал нь Үндсэн хуульд ёсны зарчимд үл нийцэх төдийгүй Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 4-д “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй байна” гэж заасаар байтал Үндсэн хуульд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц тайлбар хийх замаар “хуйвалдааны” мэт шийдвэр гаргаж, Улсын Их Хурал түүнийг хүлээн авч Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулсан нь “бусармаг үйлдэл” гэхээс өөр аргагүй. Өмнө нь 2000 онд Үндсэн хуулийн цэц, 1999 онд Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлт буюу “дордохын 7” хэмээх дуулиант өөрчлөлтийн агуулгаас үл хамаарч, процедурын алдаа гаргасан гэж үзэн, 2000 оны 3 дугаар сард хүчингүй болгож байсныг 6 сард шинээр бүрдсэн Улсын Их Хурал, 12 дугаар сард үг үсгийн өөрчлөлгүйгээр дахин баталсан билээ. Энэ бүхнээс харахад хэн улс төрийн эрх мэдэлтэй байгаагаас шалтгаалсан, хэний хүсэл сонирхол давамгайл байгаагаас үүссэн улс төрийн хуйвалдаанаар Монгол Улсын Үндсэн хуульд, Үндсэн хуульд ёсонд үл нийцсэн, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн үнэт зүйл, зарчимд харшилсан өөрчлөлт орсоор байна.

- Мөн Үндсэн хуулийн зарим маргаантай асуудал Үндсэн хуулийн дархлаа, хамгаалалттай холбоотойгоор үүсэж байна. Үндсэн хуулийн дархлаа болох Үндсэн хуулийн цэцийг бие даасан бүлгээр зохицуулсан учир шүүх эрх мэдлийн байгууллага биш гэж үзэх тохиолдол ч байна. Үндсэн хуулийн зохицуулалтууд батлагдах түүхэн цаг үеийн зөрчил тэмцлийн толь болон үлддэг жамтай. “Үндсэн хуулийн цэцийн тухай асуудал АИХ-ын чуулганы хуралдаан дээр дахин шуугиан дэгдээж, хэдэн өдрийн нүүрийг үзэв. Та нар Улс төрийн товчоог өр нэрээр дахин байгуулах гэж айна. Чимид чи өөрөө цэцийн гишүүн болох гэж суудлаа бэлтгэж байна. тэгвэл чи Цэцийн гишүүн болохгүй гэдгээ хэл гэх мэт довтолгоо бол наад зах нь байлаа. ... Бидний уйгагүй мэтгэлцээний үр дүнд Үндсэн хуулийн цэц хэмээх Үндсэн хуулийн байгууллага Үндсэн хуульд зохистой байрлалаа эзэлж батлагдсан түүхтэй билээ.”¹⁷ Эндээс харвал “улсын гол эх хуулийг онч мэргэнээр сахин хамгаалах утгыг бэлгэдэж, Үндсэн хуулийн цэц хэмээн нэрлэснийг тухайн цагийн хууль тогтоогчид зөвшөөрсөн гэсэн үг”.¹⁸ Ийнхүү батлагдсан хуулийг дээдлэн шүтэх ёс бол доктор, профессор Б.Чимид багшийн хэлснээр “Хууль дээдлэх ёсон бол засаг төр барих урлаг, хүн зон амар жимэр амьдрахуйн арга ухаан

¹⁷ Н.Жанцан. /Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, Гавьяат хуульч, хууль зүйн ухааны доктор, профессор/ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 30 жил, түүх, гэрэл зургийн товчоон. УБ., 2022. 30 дахь тал

¹⁸ Мөн тэнд

мөн”.¹⁹ Тухайлбал, Үндсэн хуульд хамгаалалтыг нь буруу зөрүү хийсэндээ биш харин Үндсэн хуулийг шүүхийг Үндсэн хуульд хуульчилсандаа “засаг төр барих урлаг, ... арга ухааныг” тогтоож өгсөнтэй холбоотой билээ.

- Үндсэн хуульд өөрт нь “араг яс”, уг хуулийн мөн чанарыг илтгэсэн үнэт зүйл, үзэл баримтлал байдаг билээ. Иймээс Үндсэн хуульт байгуулал, Үндсэн хуулийн мөн чанар юу болохыг эрх зүйн онолын үүднээс авч үзэж, хүн төрөлхтний нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн үндсэн хуульт ёсны зарчмуудыг ч судалж хөгжүүлэх нь чухал байна.

3. Дүгнэлт

Энэ бүхнийг дүгнэж үзвэл, Үндсэн хуульт ёсны үнэт зүйл, үзэл баримтлал, зарчмыг харьцуулсан эрх зүйн арга зүйн хүрээгээр судалж, Үндсэн хуулийн эрх зүйн тулгамдаж байгаа асуудлыг онолын болон практик төвшинд шийдвэрлэх нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааныг хөгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Эдгээр үндсэн хуульт ёсны үнэт зүйл, үзэл баримтлал, зарчмын хамгийн чухал нь болох Үндсэн хуулийн хамгаалалтын механизм, Үндсэн хуулийн баталгааны асуудлыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй шинэ агуулгаар баяжуулах шаардлага ч урган гарч байна. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн цэц өөрийн гаргаж буй шийдвэрээрээ Үндсэн хуулийг тайлбарладаг арга ухаанд суралцах шаардлага байгаа билээ. Ямар улс төрийн хүчний, ямар улс төрчийн хүсэл шуналаас үл шалтгаалан үнэт зүйл, үзэл баримтлал зарчим тогтож байх дэг жаяг, хууль зүйн боловсролд суралцах шаардлага ч бий болж байна.

Эх сурвалж

- <https://e-nom.mn/book?bid=MTcxNw==enomMTcxNw>
- Ж.Амарсанаа. Монгол Улсын Үндсэн хуульт ёсны хөгжлийн чиг хандлага: сургамж, шийдэл. Ч.Өнөрбаяр, А.Бямбажаргал. Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгаа шинжилгээний тойм. УБ., 2019. 65 дахь тал.
- Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Изд. НОРМА, 2005. С. 1-2.
- Барон де Монтескье. Хуулийн амин сүнс. Монсудар нийгмийн ухаан №5. 2009. 14 дэх тал.
- Marlene Wind, *European Constitutionalism Beyond the State* (Cambridge University Press, 2003), P. 1-3.
- Өнөрбаяр. Ч. Үндсэн хуульт ёсны хөгжил, түүний чиг хандлага. (Түүх, Улс төр, Эрх зүй). УБ., 2021. 23 дахь тал.
- Адомэйт, Хэньшэн. Эрх зүйн онол. УБ., 2017. 96 дахь тал.
- Энхбаатар. Ч. Үндсэн хуулийн шүүх ба улс төр. Хууль дээдлэх ёс. УБ., 2012. №4. 41 дэх тал
- Удвал.В. Удирдлагын эрх зүй. УБ., 1999. 23-32 дахь тал.
- Верховенство права. М.: Прогресс – Универс, 1992. С.55.
- Жан Жак Руссо. Нийгмийн гэрээ. УБ., Монсудар, 2016. 32 дахь тал

¹⁹ Б.Чимид. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (ихэс дээдэс, хүн бүрд хандсан дөрвөн өчил). УБ., 2006, 2024. 142 дахь тал.

- *Магна Харт. (Орч. П.Амаржаргал). УБ., 2016. 28 дахь тал.*
- *Верховенство права. М.: Прогресс-Универс. 1992. С.68.*
- *<https://www.worldbank.org/mn/news/press-release/2021/12/30/mongolia-s-2020-poverty-rate-estimated>*
- *Н.Жанцан. /Монгол Улсын Хөдөлмөрийн баатар, Гавьяат хуульч, хууль зүйн ухааны доктор, профессор/ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 30 жил, түүх, гэрэл зургийн товчоон. УБ., 2022. 30 дахь тал*
- *Б.Чимид. Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс (ихэс дээдэс, хүн бүрд хандсан дөрвөн өчил). УБ., 2006, 2024. 142 дахь тал.*

---oOo---



A COMPARATIVE STUDY OF CERTAIN LINGUISTIC UNITS IN LEGAL LANGUAGE

ХУУЛИЙН ХЭЛЭНД ХЭЛНИЙ ЗАРИМ НЭГЖҮҮДИЙГ ЗЭРЭГЦҮҮЛЭН СУДЛАХ НЬ

Лхагвасүрэнгийн Нарангэрэл¹

Shihihutug University E-mail: narangerel@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0002-3596-8655>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords

Vocabulary
Syntax
Law
Legal Language
Copular Verb/Linking Verb

Түлхүүр үгс:

Үгсийн сан,
Өгүүлбэр зүй
Хууль
Хуулийн хэл
Баймж үйл үг

Article history:

Received Dec, 2024
Revised Feb, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

This paper is considered the connection between language and the law, the importance and some features of legal language. Also, we have examined the lexical and syntactic features involved in translating, a linguistically distinct language. Language is crucial role in law as well as, language is the important tools of the law. Research of language of law is interdisciplinary study.

Энэхүү өгүүлэл нь хэл ба хууль хоорондын холбоог судалж, хуульчлагдсан хэлний чухал ач холбогдол болон онцлог шинжүүдийг онцлон авч үзсэн. Мөн бид хэл зүйн хувьд ялгаатай хуулийн бичвэрийг орчуулахад тулгардаг үгийн сангийн болон өгүүлбэрзүйн онцлогийг шинжилсэн. Хэл нь хуульд чухал үүрэг гүйцэтгэхээс гадна, хууль хэрэгжүүлэх үндсэн хэрэгсэл болдог. Хуулийн хэлний судалгаа нь хэл шинжлэл болон эрх зүйн ухааныг хослуулсан, олон талт судалгааны чиглэл юм.

Энэ өгүүлэл CC BY-NC лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Энэхүү өгүүлэл нь хэл ба хууль хоорондын холбоог судалж, хуульчлагдсан хэлний чухал ач холбогдол болон онцлог шинжүүдийг онцлон авч үзсэн. Мөн бид хэл зүйн хувьд

¹ Хэл шинжлэлийн доктор Ph.D, профессор, Шихихутуг их сургуулийн Ерөнхий эрдмийн тэнхимийн эрхлэгч

ялгаатай хуулийн бичвэрийг орчуулахад тулгардаг үгийн сангийн болон өгүүлбэрзүйн онцлогийг шинжилсэн.

2. Арга зүй

Бид энэхүү судалгааны ажилд ажиглалт, тайлбарлах, контент анализ, баримт материалыг задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, харьцуулан жиших зэрэг судалгааны аргуудыг ашиглав.

3. Судалгааны үр дүн

Бид энэхүү судалгааны ажлаараа төрөл бус хэлэнд үгзүй болон өгүүлбэрзүйн түвшинд хуулийн хэлний онцлогийн талаар авч үзсэн бөгөөд Англи, монгол хэлний үгзүйн түвшинд англи хэлэнд ‘shall’, ‘may not’, ‘shall not’ баймж үйл үгс түгээмэл байгаа бөгөөд эдгээр баймж үйл үгсийг англи хэлэнд хуулийн перформатив индикаторууд ч гэж нэрлэдэг байна. Харин монгол хэлэнд дээр дурдсанчлан -на, нэ, но дагавар нөхцөлтэй үйл үгс нь перформативын үүргээр хэрэглэгдэж байна. Өгүүлбэрзүйн түвшинд англи, монгол хэлний мэдээллийн бүтцийг авч үзэхэд нь өөрийн гэсэн дэвсвэр болон онцолбор шаталсан бүтэцтэй байгаагаараа адил төстэй байна.

“Law is a profession of the words” (Melinkoff 1987:)

Удиртгал

Эрх зүйн шинжлэх ухаан нь хууль зүйн нэр томъёоны ард байдаг ямар хийсвэр ойлголт, үзэл санаа байдгийг судалдаг бол хуулийн хэл нь хууль зүйн эдгээр үзэл санаа хэлний ямар онцлогоор илрэн гарч байгаад судалдаг онцлогтой. Хуулийн хэлийг хуульчид ойлгож хэрэглэдэг мэргэжлийн хэл гэж үздэг хэдий ч нийгэм дэх бүх хүмүүсийг дагаж мөрдөхийг шаардаж байдгаараа зөвхөн эрх зүйн мэргэжлийн хүрээнд хэрэглэгддэг бус нийтэд зориулагдсан хэл юм. Энэ нь ерөнхийдөө нийгмийн амьдралыг зохион байгуулж, зохицуулах, нийгэмд дэг журмыг тогтоож, хуулийн заалт, түүний агуулгыг мэдээлэн дамжуулах хэрэгсэл гэсэн үндсэн хоёр үүргийг нийгэмд гүйцэтгэж байдаг бөгөөд өгүүлбэрзүйн хэлбэрээр илэрлээ олж байдаг. энэ судалгааны ажилд бид хуулийн хэлийг баримт бичгийн хэл буюу хууль тогтоох байгууллагаас батлагдан гарсан баримт бичиг гэж авч үзсэн. Хуулийн хэл нь хүмүүсийн өдөр тутмын амьдралыг

санааг илрүүлэх үүднээс хэл болон хууль болон хэл хоорондын харилцаа, ач холбогдол, зарим онцлог зэргийг судлах нь ач холбогдолтой болох юм гэж үзлээ. Хуулийн хэлний, ялангуяа бичгийн хэлбэр нь хуулийн хэлийг томьёолж судлах боломжийг судлаачдад олгодог бөгөөд өгүүлэмжийн онцгой хэлбэр, хуулийн тусгай найруулгатай байдаг. Хуулийн хэлний онцлогийг авч үзвэл мэргэжлийн нэр томьёо их хэрэглэгддэг, хураангуй, товч тодорхой, зөв оновчтой байх шинжээс гадна логик дэс дараалалтай байх зэргээр хязгаарлагддаг. Тодорхой бус заалт, нэр томьёог дээд шүүхээс тайлбарлан гаргаж тухайн хуулийн тодорхой байх зарчмыг хангадаг байна. Хуулийн хэл нь нийт ард түмэнд хүртээлтэй төрөөс ард түмэнтэй харьцаж байгаа албан ёсны хэл гэж үздэг. Хуульчид хуулийн текстийн бүрдлийн талыг нь судлаад: ‘Хуулийн текст нь бие даасан тусдаа биш, нэгдмэл нэг зүйлийн бүрэлдэхүүн хэсэг нэгдмэл нэг зүйл мөн.’ (Алексеев.С.С, 2004) Хуулийн зүйл, заалт нь хоорондоо уялдаа холбоотой, дэс дараалалтай, агуулгыг нь товч илэрхийлсэн гарчиг, нэгдсэн дугаартай байх ёстой байдаг байна. Иймд хуулийн үг, өгүүлбэр, цэг, таслал мэтийг хуульд оновчтой хэрэглэх, зөв байрлуулах нь жирийн нэг зүйл бус хариуцлагатай, ач холбогдолтой ажил болох нь тодорхой байгаа юм.

Хэлний шинжээчид хэлний нийгэмд гүйцэтгэх үүрэг, мэргэжлийн хэл, хуулийн хэл гэх зэргээр олон талаас нь асуудлыг хамран судалж иржээ. Хэлний шинжээчид хуулийн англи болон бусад хэлэнд үгзүй, өгүүлбэрзүй болон прагматикийн түвшинд харьцуулалтыг хийж судалж ирсэн байна. Харин манай улсын тухайд үгзүйн түвшинд нэр томьёоны хэрэглээ, хуулийн хэлэнд цэг тэмдэглэгээний үүргийн талаар хийгдсэн цөөн хэдэн судалгааг эс тооцвол энэ талаар судалгаа хийгдээгүй гэж үзэж болохоор байна. Тиймээс энэ удаагийн судалгааны ажлаар бид англи, монгол хэл дээр үгзүй, өгүүлбэрзүй түвшинд хуулийн хэлний онцлог ялгаатай болон ижил төстэй талуудыг зэрэгцүүлэн судлах зорилго тавьсан болно.

Судлагдсан байдал

Хуулийн хэл бусад салбарын мэргэжлийн хэлнээс илүү эртний хэл бөгөөд англи хэлний хөгжилтэй салшгүй холбоотой учраас хуулийн англи хэлний түүхэн хөгжлийн талаар товчхон авч үзэх нь зүйтэй юм. Хуулийн англи хэлний хөгжил нь нийтийн эрх зүйд үндэслэгддэг Их Британы эрх зүйн уламжлалтай салшгүй холбоотой бөгөөд нормандчуудын булаан

эзлэлтийн дараа англи хэл нь ихэнх хүмүүсийн ярианы хэл болсон бол бичгийн хэл нь Франц, Латин хэл байсан түүхтэй. Хуулийн англи хэлний хөгжилд Латин, Франц хэл ихээхэн нөлөөлсөн байдгийг олон эрдэмтэд цохон тэмдэглэсэн байдаг. Нормандчуудын булаан эзлэлтийн дараагаар Англо-Норман, Франц хэл нь Английн албан ёсны хэл болсон бөгөөд гурван зуу орчим жилийн турш хуулийн бүхий л үйл ажиллагаанд хэрэглэгддэг гол хэл нь байсан байна. Үүнээс үүдэн орчин үеийн хуулийн англи хэлэнд Англо-Норман хэлнээс property, estate, lease and tenant ... гэх мэтийн олон үг хэллэг одоог хүртэл хэрэглэгдсээр байна. 1066 оноос Латин хэл нь хуулийн хүрээнд

ярианы хэл бус харин албан протокол болон хуулийн бичгийн хэлэнд хэрэглэгдэж эхэлсэн бөгөөд 1365 онд хуулийн хүрээний бүхий л үйл ажиллагаа Англи хэл дээр байх ёстой гэсэн хууль батлагдан гарсан хэдий ч хуулийн ярианы хэлэнд Франц хэл 17-р зууныг хүртэл хэрэглэгдсээр иржээ. Хуулийн хэл дэх латин хэлний нөлөөг *ad hoc, de facto, inter alia* болон *ultra vires ...* гэх мэтийн олон тооны үг хэллэг, нэр томьёо нь олон орны хууль тогтоомжид хэрэглэгдсээр байгаагаас харж болно. Хуулийн баримт бичгийн төрлүүд нь ээлж дараалан англи хэл рүү шилжиж эхэлсэн ба нэг мянга дөрвөн зуун оны үеэс гэрээслэлийг, нэг мянга дөрвөн зуун наян оноос хууль тогтоомжийг англи хэл дээр бичиж эхэлсэн байна.

Судлаачид англи, япон, хятад хэл дээр үгсийн сан /нэр томьёо/, өгүүлбэр зүй болон утгазүйн талаас нь хуулийн элийг судалсан судалгаа түгээмэл байна. Хуулийн хэл гэдэг ойлголтыг судлаачид янз бүрээр тодорхойлсоор ирсэн байна. Тухайлбал, Америкийн хэл шинжээч Д.Мелинкофф 1963 онд гаргасан “Хуулийн хэл” (*The Language of Law*) хэмээх бүтээлдээ “мэргэжлийн хүмүүс буюу хуульчид хэрэглэдэг өвөрмөц онцлог бүхий нэр томьёо, үг хэллэг, өгүүлбэрийн бүтэцтэй уламжлалт хэл” хэмээн тодорхойлжээ. (Melinkoff, 1964) Судлаач Б.Данет “Шинжлэх ухааны салбар хоорондын судлагдахуун” гэж тэмдэглэжээ. (Danet.B, *Language in the Legal Process*, 1980) Судлаач Anna Trosborg “Хууль зүйн шинжлэх ухаан өөрийн үүргээ биелүүлэхийн тулд хуулийн тусгай зориулалтын хэлийг ашигладаг бөгөөд энэ нь баримт бичгийн хэл хэмээн ойлгогдоно” (Trosborg, 1995) хэмээн тодорхойлжээ. Тэрээр хуулийн хэл гэдэгт хууль тогтоомж, гэрээ ... гэх зэрэг бичгийн харилцааны дэд хэлүүдийг үзээд ангилсан байна. Хууль - хэл хоёрын хоорондын харилцааг судалсан П.Терсма, Ж.Гиббонс, Х.Матилла нарын судлаачид хуулийн хэлний нарийн төвөгтэй байдгийн учрыг тайлбарлахдаа зөвхөн салбарын мэргэжлийн хүмүүс ойлгож хэрэглэх бичгийн хэл гэж үзсэн бөгөөд энэ нь бичгийн хэлбэртэй болохын хувьд *legalese* (хуульчид хэрэглэдэг хэл) гэсэн нэр томьёогоор тэмдэглэгдэж иржээ. Хэлний шинжээчид хуулийн хэлийг судлан бусад мэргэжлийн хэлнээс ялгарах онцлогийг нь захиран тушаасан, хөдөлбөргүй байдаг бөгөөд хууль бол жирийн хүмүүст л зориулагддаг болохоор хууль тогтоогчид хуулийн ухагдахууныг цэгцтэй бөгөөд оновчтой илэрхийлэхийн хамт энгийн хүртээмжтэй байх зүйтэй гэсэн ерөнхий хандлага байна. Эрх зүйн шинжлэх ухаан өөрийн үүргээ биелүүлэхийн тулд тусгай зориулалтын (хуулийн) хэлийг ашигладаг. Орчин үед хэлшинжлэлийн эрдэмтэд дан ганц хуулийн хэл бус хууль - хэл хоёрын хоорондын харилцан хамаарлыг судалсаар иржээ. Судлаачид хуулийн хэлийг үг зүй, нэр томьёо, өгүүлбэрзүй, утгазүй, хуулийн прагматик, хуулийн дискурс түвшинд олон талагс нь судалж ирсэн байна.

Бид энэхүү судалгаагаар англи, монгол хэл дээр хуулийг үгзүйн эквалент байдал болон өгүүлбэрзүйн эквалент байдал зэргийг зэрэгцүүлэн судлах зорилго тавьсан бөгөөд ажиглалт, тайлбарлах, контент анализ, баримт материалыг задлан шинжлэх, нэгтгэн дүгнэх, харьцуулан жиших зэрэг судалгааны аргуудыг ашиглав. Эрх зүйн тогтолцоо буюу бүлийн хувьд өөр, төрөл бус хэлнүүд болон зэрэгцүүлэн судлах нь тухайн хуулийн

утга санааг бүдгэрүүлэх, оновчтой тодорхойлох боломжгүй тохиолдлууд ихээхэн гарч болох талтай.

Үг зүйн эквалент байдал

Монгол, англи төрөл бус хэлнүүдийн хувьд үг, нэр томьёог эквалент байдлаар буулган орчуулах боломжгүй тохиолдолд пропозицийн утгаар буюу тайлбарлан буулгах аргыг түгээмэл хуульд хэрэглэж байна. Ялангуяа үндэсний соёлын утга агуулга бүхий нэр томьёог орчуулахад энэ аргыг түгээмэл хэрэглэж байна. Жишээ нь:

Монгол Улсын Үндсэн хууль.12.3

Хүрдийг хадгаар дээдлэн сүлжсэн байна. Wheel sign shall be entwined with the silk scarf Khadag in an expression of reverence and respect.

Дээрх жишээнд “хадаг” хэмээх үндэсний үгийг “silk scarf Khadag” торгон ороолт гэж утгачлан буулгасан байна. Өөрөөр хэлбэл пропозицийн утгаар тайлбарлан орчуулж байна.

Түүнчлэн төрөл бус хэлнүүдийн хувьд үг зүйн хувьд өөр нэг ялгаатай байдал нь англи хэл дээрх хуульд баймж үйл үгс түгээмэл хэрэглэгдэж байгаа бол монгол хэлэнд -на, нэ, но дагавар нөхцөлтэй үйл үгс түгээмэл байна. Жишээ нь:

АНУ-ын Үндсэн хуулийн 23.1-г

The electors shall meet in the District and perform such duties as provided by the twelveth article of amandment.

Сонгогчид тойрогтоо цугларч 12 дугаар нэмэлтэд заасан үүргийг гүйцэтгэнэ.

Дээрх жишээнд ‘shall’ баймж үг нь үүрэг оногдуулах утгаар перформатив утгаар хэрэглэгджээ. АНУ-ын Үндсэн хуульд ‘shall’, ‘may not’, ‘shall not’ баймж үйл үгс түгээмэл байгаа бөгөөд эдгээр баймж үйл үгсийг англи хэлэнд хуулийн перформатив индикаторууд ч гэж нэрлэдэг байна. Судлаач Сулливаны үзсэнээр (Sullivan, 2002) ‘may’ нь эрх мэдлийг өгөх, эрх олгоход хэрэглэгддэг бол ‘shall’ нь үүрэг оногдуулахад, ‘may not’, ‘shall not’ – г аливаа үйлдлийг хориглоход хэрэглэдэг боловч сүүлийн жилүүдэд ‘must’ баймж үг нь ‘shall’ үгийн оронд зарим үед хэрэглэгдэх болжээ. (D.Cao, 2009) Товчхондоо хуулиар олон нийтийн зан үйлийг залж, чиглүүлэхэд англи хэлэнд shall, must баймж үйл үгс нь маш өндөр үүргийг уншигчид оногдуулахад, can /could, will/ would, may зэрэг баймж үйл үгс нь зөвшөөрөл өгөхөд, shall not баймж үг нь хориглоход тус тус хэрэглэгдэж байгаа нь бусдад нөлөөлөх зорилготой хүч бүхий хэлэхүйн үйлдэл нь перформатив үйл үгсээр илэрдэг байна. Харин монгол хэлэнд дээр дурдсанчлан -на, нэ, но дагавар нөхцөлтэй үйл үгс нь перформативын үүргээр хэрэглэгдэж байна. Жишээ нь:

Монгол улсын Үндсэн хуулийн 65.3-д

Үндсэн хуулийн цэцийн даргаар есөн гишүүний аль нэгийг гурван жилийн хугацаагаар гишүүдийн олонхын саналаар сонгоно.

Дээрх жишээнд “сонгоно” гэсэн үйл үгийн -но нөхцөл нь ирээдүй цагийг илэрхийлдэг нөхцөл бол хуульд бусдад нөлөөлөх хүч бүхий перформатив үйл үг болон хэрэглэгдэж байна.

Үүнээс харахад англи хэлэнд хуулийн бусдад нөлөөлөх хүч нь баймж үйл үгс буюу перформатив үйл үгсээр илэрч байхад монгол хэлэнд -на4 нөхцөлийн тусламжтайгаар илрэн гарч байна.

Өгүүлбэрзүйн эквалент байдал

Төрөл бус хэлнүүдийн хувьд өгүүлбэрзүй нь өгүүлбэрийн гишүүдийн дараалал болоод хэлбэрийн хувьд эквалент байх боломжгүй нь илэрхий юм. Харин англи, монгол хэлэнд өгүүлбэрзүйн бүтцийн хувьд авч үзэхэд үйл үгийн идэвхгүй хэв бүхий хүүрнэсэн болон үгүйсгэсэн өгүүлбэр зонхилж байгаа нийтлэг тал байна. Өгүүлбэрийн харилцан үйлчлэлийн зохион байгуулалтыг тайлбарлах нэг арга бол өгүүлбэрийн мэдээллийн бүтцийн онолын шинжилгээ юм. Энэ удаад бид Халлидэйн үзэл баримтлалаар АНУ-ын Үндсэн хууль болон Монгол улсын Үндсэн хуульд мэдээллийн бүтцийн шинжилгээний theme/дэвсвэр/ - rheme /онцолбор/ - бүтцийг тодорхойлов. Халлидэй өгүүлбэрзүйн түвшинд хэлний элементүүдийн зохион байгуулалт нь чухал үүрэг гүйцэтгэдэг гэж үзээд мэдээллийн урсгалын /information flow/ боломжит томьёоллыг авч үзжээ.

Жишээ №1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 51.2

Шүүхийн ерөнхий зөвлөлөөс Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг Улсын Их Хуралд танилцуулснаар, бусад шүүхийн шүүгчдийг Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал болгосноор тус тус Ерөнхийлөгч томилно. Ерөнхий шүүгчийг Улсын дээд шүүхийн санал болгосноор гишүүдийнх нь дотроос зургаан жилийн хугацаагаар Ерөнхийлөгч томилно.

Th1 Шүүхийн ерөнхий зөвлөл

Rh1	Rh2 – Улсын дээд шүүхийн шүүгчдийг
	Rh3 – Улсын их Хуралд танилцуулснаар
	Th2 - Шүүхийн ерөнхий зөвлөлийн санал
	Rh4 – бусад шүүхийн шүүгчдийг санал болгосноор
	Th3 – Ерөнхийлөгч
	Rh5 - томилно

Жишээ №2. Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хуулийн 1.6.1

The Senators and Representatives shall receive a Compensation for their Services, to be ascertained by Law, and paid out of the Treasury of the United States.

Th1 The Senators and Representatives

shall receive

- Rh1
- Rh2 - Compensation for their Services
 - Rh3 - to be ascertained by Law /and/
 - Rh4 - paid out of
- Th2 - Treasury of the United States

Жишээ №3. Америкийн Нэгдсэн Улсын Үндсэн хуулийн 16-р нэмэлт өөрчлөлт

The Congress shall have power to lay and collect taxes on incomes, from whatever source derived, without apportionment among the several States, and without regard to any census or enumeration. Конгресс бүх төрлийн орлогыг муж улсуудын хооронд хуваарилахгүйгээр, хүн амын болон бусад тооллогыг үл харгалзан татвар ногдуулах, хураах эрхтэй.

Th1 The Congress

- Rh1
- Have power
 - Rh2 - to lay /and/
 - Rh3 - collect taxes on incomes
 - Rh4 - from whatever source derived
 - Rh5 - without apportionment among the several States /and/
 - Rh6 - without regard to any census /or/
 - Rh7 – enumeration

130

Дээрх хоёр мэдээллийн бүтэц нь өөрийн гэсэн дэвсгэр болон онцолбор шаталсан бүтэцтэй байгаагаараа адил төстэй байна. Англи хэлэнд /and/ холбох үгс нь мэдээллийн утгад нөлөөлдөггүй учраас хаалтад хийв. Өөрөөр хэлбэл мэдээллийн бүтцэд эдгээр үгсийг авч үздэггүй байна. Харин

“in my opinion, clearly, frankly” зэрэг оруулсан үгсийг бүтцийн шинжилгээ хийхдээ авч үздэг нь эдгээр үгс яригч, бичигчийн хандлагыг илэрхийлдэг гэж үздэг байна. (Baker, 2008)

4. Дүгнэлт

Хуулийн хэл нь нийгмийн харилцааг зохицуулах чухал ач холбогдолтой тул энэ талаар судлах нь онолын төдийгүй практик ач холбогдолтой юм. Өөрөөр хэлбэл нийгмийн амьдралыг зохион байгуулах, хянаж удирдах үүрэгтэй хуулийн хэлний судалгаа тун чухал юм. Бид энэхүү судалгааны ажлаараа төрөл бус хэлэнд үгзүй болон өгүүлбэрзүйн түвшинд хуулийн хэлний онцлогийн талаар авч үзлээ.

Англи, монгол хэлний үгзүйн түвшинд англи хэлэнд ‘shall’, ‘may not’, ‘shall not’ баймж үйл үгс түгээмэл байгаа бөгөөд эдгээр баймж үйл үгсийг англи хэлэнд хуулийн перформатив индикаторууд ч гэж нэрлэдэг байна. Харин монгол хэлэнд дээр дурдсанчлан -на, нэ, но дагавар нөхцөлтэй үйл үгс нь перформативын үүргээр хэрэглэгдэж байна.

Өгүүлбэрзүйн түвшинд англи, монгол хэлний мэдээллийн бүтцийг авч үзэхэд нь өөрийн гэсэн дэвсвэр болон онцолбор шаталсан бүтэцтэй байгаагаараа адил төстэй байна.

Сүүлийн үед хэл судлаачид мэргэжлийн хэлний судалгааг хийхдээ тухайн хэлний үүргээ гүйцэтгэж буй нийгмийн салбарынх нь харилцаанаас салангид судлах нь учир дутагдалтай болохыг анзааран тодорхой ажил мэргэжлийн салбарынхны үгийн хэрэглээг нийгмийн харилцаанаас нь салгахгүйгээр судлах болоод байна.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгээс зохион байгуулсан хуулийн хэлний нэр томьёо судлалын талаар эрдэм шинжилгээний хурал болон цөөн хэдэн судалгааны ажлыг эс тооцвол энэ талаар бараг судалгаа байхгүй байна. Манай орны хувьд хууль – хэл хоорондын харилцааг судалсан ажил тун ховор байгаа бөгөөд цаашид хуулийн хэлийг судлахдаа хууль эрх зүйн харилцаанд оролцогчдынх нь хамтаар цогцоор нь прагматикийн түвшинд судлах шаардлагатай байна.

Эх сурвалж

- Baker, M. (2008). *In other words* .
- D.Cao. (2009). *Illocutionary acts of Chinese legislative language* . *Journal of Pragmatics* .
- Danet,B. (1980). *Language in the Legal Process* .
- Melinkoff. (1964). *The Language of the Law*. *Michigan Law Review*.
- Sullivan, J. (2002). *Literacy and the second language learner* . *Information Age Publishing Inc.* .
- Trosborg, A. (1995). *Statutes and contracts: An analysis of legal speech acts in the English language of the law* . *Elsevier journal of pragmatics* .
- Алексеев.С.С. (2004). *Төр ба эрх зүй. Улаанбаатар*.
- Монгол Улсын Үндсэн хууль . (1992). 12.3.



THE ROLE AND FUTURE NECESSITY OF ORGANIC LAWS

ОРГАНИК ХУУЛИУДЫН ҮҮРЭГ, ЦААШДЫН ХЭРЭГЦЭЭ ШААРДЛАГА

Батдуламын Мөнх-Эрдэнэ¹

Shihihutug University, E-mail: munkherdene@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0004-8391-6520>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Constitutionalism
Limitation of State Power
Constitutional Court
Constitutional Protection
Pressing Issues of the
Constitution

Түлхүүр үгс:

Үндсэн хууль
Үндсэн хуулийн эрх зүй
Үндсэн хуульчилсан хууль
Органик хууль
Үндсэн хуулийн нэмэлт,
өөрчлөлт

Article history:

Received Dec, 2024;
Revised Feb, 2025;
Accepted Mar, 2025;

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар;
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03
сар;

ХУРААНГУЙ

Another formal source of constitutional law is organic legislation. At present, the absence of a coherent methodology for interpreting organic laws has contributed to conceptual ambiguity between the notions of “organic law” and “constitutional law.” Without engaging in theoretical disputes, it remains impossible to objectively determine the structural rationale for constitutionally mandated legislation.

By its fundamental nature, the Constitution is not intended to regulate all critical areas of state and social life in exhaustive detail. Should the Constitution be frequently amended to introduce such detailed normative provisions, its scope and content would inevitably expand — a development that is neither desirable nor appropriate. To address this concern, it is more prudent to regulate the most essential matters falling within the purview of the Constitution through separate, specialized legislation.

Үндсэн хуулийн эрх зүйн өөр нэг эх сурвалж нь органик хуулиуд юм. Өнөөдөр органик хуулиудыг ойлгох нэгдсэн арга барил дутмаг байгаа нь “органик эрх зүй” болон “үндсэн хуулийн эрх зүй” гэсэн ойлголтыг хэсэгчлэн төөрөгдүүлэх шалтгаан болсон байна. Энэ асуудлаар маргаан өрнүүлэхгүйгээр үндсэн хуульчилсан хуулиудын бүтцэд объектив шалтгаануудыг тогтоох боломжгүй. Үндсэн хууль нь үндсэн гэх агуулгынхаа хувьд төр, нийгмийн амьдралын бүхий л чухал салбарыг нарийвчлан зохицуулах зорилготой биш юм. Хэрэв Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт ойрхон хийх байдлаар хэм хэмжээг нарийвчилсан тохиолдолд үндсэн хуулийн хэмжээ, агуулга өргөжих нь гарцаагүй бөгөөд үүнийг хүлээн зөвшөөрч болохгүй. Энэ асуудлыг шийдэхийн тулд үндсэн хуулийн хүрээнд хамгийн чухал асуудлыг тусгай хуулиар зохицуулах нь зүйтэй юм.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



¹ Доктор Ph.D, Харьцуулсан эрх зүйн Судалгааны хүрээлэнгийн захирал

1. Танилцуулга

Манай их сургуульд хуулийг Үндсэн хууль ба бусад хууль гэж хоёр хуваана гэж үздэг шиг байгаа юм. Адаглаад гурав хуваадаг. Үндсэн хууль, үндсэн хуульчилсан хууль, ердийн хуулиуд гэж. Б.Чимид

Эрх зүйн сургаал нь үзэл баримтлалаар хэрэгждэг билээ. Органик хуулиуд нь үндсэн хуулийн шууд заалтад үндэслэсэн хууль юм. Органик хуулиудын эрх зүйн бүрэн эрх нь үндсэн хууль болон үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан заалтуудын дараа хоёрдугаарт эрэмбэлэгддэг хүчин чадал бүхий хууль тогтоомжууд гэж үздэг. Органик хуулиудын үзэл баримтлал, шинж чанаруудын тухай 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталснаар дотоодын хууль эрх зүйн тогтолцоонд ердийн хууль байхын зэрэгцээ үндсэн хуульчилсан хууль гэж нэрлэгддэг шинэ төрлийн хуулиуд байх ёстой талаар нэрт эрдэмтэн Б.Чимид байр сууриа илэрхийлсэн байдаг. Өмнө нь манай улсын норматив эрх зүйн хэм хэмжээний тогтолцоо нь ийм төрлийн хуулийг онолын хүрээнд мэддэггүй байсан. Органик хууль буюу үндсэн хуульчилсан хууль нь зохицуулалтын асуудал, батлах журам, хууль эрх зүйн үйлчлэх хүрээ хязгаар болоод эрх зүйн хүчин чадлын хувьд бусад ердийн төстэй хуулиудтай харьцуулахад өвөрмөц төдийгүй өөрийн гэсэн онцлогтой юм. Монгол Улсын 1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулиудад үндсэн хуульчилсан хуулийн хүрээнд тодорхойлогдсон санааг огтхон ч онцлоогүй, гэхдээ энэ нь түүнийг практикт хүлээн зөвшөөрөхөд саад болоогүй гэхэд болно². Тухайн үед Үндсэн хууль, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай болон бусад тусгайлан баталсан хуулиудыг ердийн нийтлэг хуулийн ойлголтоос ялгах боломжтой байсан гэгддэг. Эрх мэдэл бүхий төлөөлөгчдөөр төлөөлүүлсэн хууль зүйн шинжлэх ухаан нь хуулиудын ангилал, төрөлжилт, зохих шалгуурыг эрэлхийлэх, эдгээр судалгааны үр дүнг хууль боловсруулахдаа ашиглах байдлаар хөндийрөөгүй нь тодорхой юм. Өнөөдрийн цаг үед үндсэн хуульчилсан хууль буюу органик хуулийн хүрээнд онолын асуудлуудыг заавал мөрдүүлэх албагүй ч энэ сэдвээр шинжлэх ухааны үзэл бодлыг хөгжүүлэх чиг хандлагыг тодорхойлсон тогтсон хандлагатай танилцах цаг үе нэгэнтэй иржээ. Хууль зүйн шинжлэх ухааны уламжлалт, удаан хугацааны туршид ноёрхож байсан байр суурь нь бүх хуулийг үндсэн хуулийн болон ердийн гэж хоёр хувааж ирсэн түүхээс харагддаг. Үүний зэрэгцээ Үндсэн хууль, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиудыг болзолгүйгээр үндсэн хуульчилсан хууль гэж үзэх чиг хандлага дэлхий эрх зүйн соёлд нэвтрээд цөөнгүй хугацааг туулсан байна.

1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр болсон нь норматив эрх зүйн хэм хэмжээнд төдийгүй үндэсний тогтолцоонд эргэлтийн цэг байв. Монгол Улсын хууль эрх зүйн тогтолцоонд аль хэдийн танил болсон Үндсэн хууль, үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулиуд болон ердийн хуулиудаас гадна эрх зүйн онолд органик гэж нэрлэгддэг шинэ төрлийн хууль гарч ирснээрээ судалгааны шинэ орон зай бүрдсэн юм. 1992 онд Монгол Улсын Үндсэн хуулийг баталснаар Монгол улсад төрийн байгуулалтын шинэ үе шат эхэлсэн. Өнөөгийн цаг үед хурдацтай хөгжиж буй хууль эрх зүйн практикаас хоцрогдсон нөхцөл байдал үүсэх үндэслэл нь органик хуулийн онолын асуудлыг орхигдуулсантай холбоотой. Энэхүү судалгаанд санал болгож буй Үндсэн хууль болон ердийн хуулиудаас органик хуулиудын эрх зүйн мөн чанарыг ялган судлах, тайлбарлах байдлаар онолын цоорхойг тодорхой хэмжээгээр нөхөх зорилготой юм. Органик хуулиуд нь Роман-Германы эрх зүйн бүлтэй хэд хэдэн улсын эрх зүйн соёлд

² Г.Совд, Н.Жанцан, С.Жанцан, Ж.Амарсанаа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ., 2000 он.

баттай нэвтэрсэн төдийгүй онолын энэ чиг хандлага үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн баталгаа болж эхэлжээ. Тиймээс бид үндсэн хуульчилсан хууль буюу органик хуулийн онолын оршин тогтнолыг үл тоомсорлож, мөн чанар, шинж агуулгыг нь анхааралгүй орхих нь хууль зүйн шинжлэх ухаан, практикийн цаашдын хөгжилд гацаа саад болохыг үгүйсгэхгүй.

2. Судалгааны үр дүн

I. ОРГАНИК ХУУЛИЙН ОЙЛГОЛТ, ОНОЛЫН АСУУДАЛ

Органик хууль гэж юу вэ?, органик хуулиуд нь улс орны хувьд үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах чухал асуудалд хамаарах хуулиуд бөгөөд тэдгээрийг батлахын тулд хууль тогтоох эрх мэдлийн зөвшилцлийн хүрээнд нийтийн эрх чөлөө, төрийн эрх мэдлийн илэрхийлэл зэрэг улс орны ардчилсан амьдралд чухал ач холбогдолтой асуудлуудыг зохицуулсан үндсэн хуульчилсан хуулиудыг хэлнэ. "Органик хууль" гэсэн нэр томъёо нь Монгол улсад албан ёсоор хүлээн зөвшөөрөгдсөн хуулийн онолын хүрээнд эх сурвалжид яригддаггүй.

Хууль зүйн түүхэнд анх удаа хууль эрх зүйн хэм хэмжээтэй холбоотой "органик" гэсэн нэр томъёо 19-р зууны эхний хагаст Францад үүссэн гэж үздэг. 1802 онд Наполеон Бонапарт "Католик шашны органик нийтлэлүүд" хэмээх дэлхийн эрх баригчдын Пап ламтай харилцах харилцааг зохицуулсан алдартай баримт бичгийг боловсруулсан түүхтэй³. Тэр цагаас хойш "органик" гэсэн нэр томъёо нь хуулийн нэр томъёонд багтаж эхэлжээ.

134

Органик хуулиудыг ердийн хууль болон үндсэн хуулийн эх бичвэрийн хоорондох завсрын үе шат гэж үздэг тул парламентад энэ төрлийн хуулийг батлах, өөрчлөх, хүчингүй болгоход ерөнхийдөө энгийн олонх, үнэмлэхүй олонх эсвэл зарим тохиолдолд мэргэшсэн олонхын саналаар дэмжигдсэн байхыг шаарддаг. Өнөөдөр бүх улс оронд органик хуулийг багтаасан хууль эрх зүйн онолын орчин бүрдээгүй байна. Роман-Германы эрх зүйн бүлтэй улсуудын онцлог шинж чанараас шалтгаалан үндсэн хуулиас органик хуулиудын үл мөрийг хайхад төдийлөн их хэмжээний хүчин чармайлт гаргахгүй байх боломжтой. Харин Англо-Саксоны эрх зүйн бүлд харьяалагддаг улсуудад органик хууль биш үгүйг цэвэр онолын үндсэн шалгуур дээр авч үздэг тул органик хуулиудтай холбоотой онолын ойлголт харьцангуй хөгжсөн гэхэд болно. Үндсэн хуульчилсан хуультай буюу органик хуулийн асуудлыг онолын хувьд өргөжүүлэн хөгжүүлж буй улсуудад Андорра, Бельги, Герман, Грек, Дани, Ирланд, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланд, Норвеги, Сан-Марино, Финланд, Швейцарь, Швед гэх зэрэг улс орнууд багтах бөгөөд эдгээр улсуудад органик хуулиудын онолыг Франц улсаас эхлүүлэн судалж өөрийн улс орны хэм хэмжээнд нийцүүлэн боловсруулж явна. Францын Үндсэн хуулийг 1958 оны 9-р сарын 28-нд бүх нийтийн санал асуулгаар баталж, 1958 оны 10-р сарын 4-нд хүчин төгөлдөр болгосон. Францын хууль тогтоомж нь хөгжлийнхөө бараг бүх үе шатанд олон шинж чанараараа ялгагдаж ирсэн түүхтэй. Францын Үндсэн хуулийн 45 болон 46-р зүйлд зааснаар Үндсэн хуульд органик шинж чанартай хууль тогтоомжид тавигдах шаардлага нь ердийн хуулиас өөр байх ёстойг онолын хувьд тусгасан байдаг⁴. Үүнд:

³ David A. Strauss, "What is Constitutional Theory?," 87 California Law Review 581. 1999.

1. Органик хууль нь өвөрмөц онцлогтой эрх зүйн нэг төрөл юм. Энэхүү хуулийг батлах хэм хэмжээ, хууль ёсны хүчин чадал, эдгээр хуулийг батлах асуудлыг Үндсэн хуульд тусгасан байдаг. Органик хуулиудын бүх шинж чанарыг албан ёсоор нэгтгээгүй нь тэдгээрийг ердийн хуулиудын ерөнхий агуулгаас бодитойгоор тусгаарлах боломжгүй болгодог
2. Үндсэн хуулийн эрх зүй гэж гагцхүү Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт хүчин чадал бүхий хуулийн төрлийг органик хууль гэж ойлгох хэрэгтэй гэж үздэг. Ийм хуулиудын гол онцлог нь үндсэн хуулийн эх бичвэрт агуулгыг нь бараг бүхэлд нь багтаасан байдаг
3. Үндсэн хууль нь хуулийн нэг төрөл болохын хувьд ердийн хууль болон органик хуулиас ялгаатай бөгөөд норматив эрх зүйн актын тогтолцоонд бие даасан байр суурь эзэлдэг. Тиймээс органик хуулийг тодотгон тайлбарлахын тулд "үндсэн хууль" гэсэн бие даасан нэр томъёог хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай
4. Хуулийг үндсэн, органик, ердийн гэж хуваах шалгуур нь тэдгээрийн эрх зүйн мөн чанар, түүний дотор эрх зүйн хүчин чадал, үйл ажиллагааны хүрээ, агуулга, батлах журам, хэлбэр зэрэг чухал нөлөөтэй
5. Монгол Улсын норматив эрх зүйн хэм хэмжээний тогтолцоо дахь үндсэн хуульчлагдсан хуулиуд нь органик хуулиудын практик илэрхийлэл юм. Энэ нь органик хуулиудын уламжлалт ерөнхий шинж чанаруудтай нийцэж байгаагаар нотлогддог. Бусад улс орнуудын жишгээс харахад хоёр танхимтай парламентад аль алинд нь дэмжигдсэн органик хуулиудад Ерөнхийлөгч хориг тавих эрхгүй байдаг. Мөн түүнчлэн ердийн хуулиас давуу эрх олгох, процессын хувьд хатуу шаардлага давах зэрэг онцлогтой
6. Монгол Улсын хууль эрх зүйн практик нь органик хуулиудад өөрийн ул мөрийг үлдээсэн нь зөвхөн үндэсний эрх зүйн тогтолцоонд байдаг аажмаар гарч ирж буй шинж чанар, тодорхой тодорхойлогдсон хүрээний асуудлуудын нийцэмжгүй байдал зэргээр илэрхийлэгддэг. Нэгэнт батлагдсан хуулиудын хүрээнд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахгүйгээр ижил хэлбэрээр хэрэгжиж, өгөгдсөн хязгаарыг тогтоох боломжийг бүрдүүлдэг
7. Баруун Европын хэд хэдэн орон болох Франц, Испани, Итали, Португал, Австри зэрэг улсад органик хууль гаргах тогтсон онолыг боловсруулан хэрэгжүүлж практикт хэвшээд байна. Энэхүү практикийг өөрсдийн улсад нэвтрүүлэх асуудал Зүүн Европын зарим улс орнууд болох Унгар, Румын, Словак, Хорват, Албани зэрэг улсуудад хууль эрх зүйн онолын хүрээнд идэвхтэй нэвтрүүлэхийг хичээж байгаа нь Чехословак, Югослав улсад хуваагдахаас өмнө органик хууль тогтоомжтой байсантай холбон тайлбарлаж байна
8. Органик хууль нь Үндсэн хуульд ашигласан нэр томъёоны өргөн хүрээ, эдгээр хуулийг батлах хэлбэр, норматив эрх зүйн актуудын тогтолцоонд эзлэх байр суурийг тодорхойлох нөхцөлийг бүрдүүлж үндсэн хуулийн хэрэгжилтийг хангах өргөн боломжийг амжилттай харуулж байна.

Органик хууль нь эрх зүйн хэм хэмжээний тогтолцоонд байгаа хуулийн төрлүүдийг эрх зүйн шинж чанараар нь ялгаж өгдөг. Органик хуулиудын эрх зүйн мөн чанарыг тодруулах явдал нь хууль эрх зүйн хүчин чадал, хамрах хүрээ, агуулга, батлах журам, хэлбэрүүдийг тодорхойлохоос гадна хуулиудыг нарийвчлан судлах, хөгжүүлэх, ойлгох боломжоор хангадаг. Өнөөдөр органик хуулиудыг ойлгох нэгдсэн арга барил дутмаг

⁵ Richard A. Posner, "Against Constitutional Theory," 73 New York University Law Review 1. 1998.

байгаа нь "органик эрх зүй" болон "үндсэн хуулийн эрх зүй" гэсэн ойлголтыг хэсэгчлэн төөрөгдүүлэх шалтгаан болсон байна. Энэ асуудлаар маргаан өрнүүлэхгүйгээр үндсэн хуульчилсан хуулиудын бүтцэд, объектив шалтгаануудыг тогтоох боломжгүй. Үндсэн хууль нь үндсэн гэх агуулгынхаа хувьд төр, нийгмийн амьдралын бүхий л чухал салбарыг нарийвчлан зохицуулах зорилготой биш юм. Хэрэв Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт ойрхон хийх байдлаар хэм хэмжээг нарийвчилсан тохиолдолд үндсэн хуулийн хэмжээ, агуулга нь өргөжих нь гарцаагүй бөгөөд үүнийг хүлээн зөвшөөрч болохгүй. Энэ асуудлыг шийдэхийн тулд үндсэн хуулийн хүрээнд хамгийн чухал асуудлыг тусгай хуулиар зохицуулах нь зүйтэй юм.

Органик хуулиуд нь тусгай хэм хэмжээнүүдийн нийлбэр болохын хувьд бусад хуулиас хэд хэдэн зүйлээр ялгаатай байдаг: Үүнд:

1. Органик хуулийг зөвхөн Үндсэн хууль, үндсэн хуульд шууд заасан асуудлын хүрээнд баталдаг
2. Органик хуулийг батлах журам нь бусад хууль батлах журмаас ялгаатай бөгөөд илүү төвөгтэй буюу шалгуур өндөр
3. Органик хуулиуд нь одоогийн ердийн хуулиудаас илүү хууль эрх зүйн хүчин чадалтай
4. Органик хуулиудын албан ёсны нэр нь үндсэн хуулийн болон одоо мөрдөж буй хууль тогтоомжийн нэрээс өөр байх ёстой. Эрх зүйн сургаалд органик хуулиудыг шинжлэхдээ тэдгээрийн бусад чухал шинж чанаруудыг онцлон тэмдэглэхийг чухалчилдаг тул Үндсэн хуультай нэн ойр холболт байхыг шаарддаг. Тиймээс органик хуулиар эрх зүйн хамгийн чухал институтуудыг тодорхойлох, "холбох" үүргийг гүйцэтгэх боломжтой. Түүнчлэн Үндсэн хуулийг одоо мөрдөж буй хууль тогтоомжтой нийцүүлэх, эдгээр хуулиудыг үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахгүйгээр зохицуулах, боловсронгуй болгох, "үндсэн хуулийн орон зай"-ыг өргөжүүлэхээр хангах боломжтой юм.
5. Гадаадын хэд хэдэн оронд "органик хууль" гэсэн нэр томъёо албан ёсоор бий болсон. Органик хуулиар зохицуулагддаг асуудлын хүрээ нь тоо болон шинж чанараараа улс орон бүрд харилцан адилгүй байдаг. Түүнээс гадна зарим улс оронд ижил асуудлыг органик хуулиар зохицуулдаг бол бусад улс оронд ердийн хуулиар зохицуулах гэж чармайдаг. Гэхдээ онолоор бол органик хуулиуд нь үндсэн хууль, эрх зүйн чухал институтүүдтэй холбоотой хэм хэмжээг агуулдаг. Тухайлбал, сонгуулийн хууль, үндсэн хуулийн хяналт, иргэний харьяалал, онц байдлын тухай хууль, улс төрийн нам, шүүхийн тухай хууль гэх мэт хуулиуд юм. Хууль батлах процедурын хувьд органик хуулийг олонхын саналаар баталдаг бөгөөд Франц, Алжир, Сенегал гэх зэрэг улсуудад органик хуулийг батлахаас өмнө үндсэн хуулийн шүүхэд хүргүүлэх шаардлагатай байдаг. Органик хуулийг зөвхөн органик хуулиар өөрчилж болно. Органик хуулийг батлах нарийн төвөгтэй ч тэдгээрийг батлахад мэргэшсэн олонх бүрддэг сайн талтай.

II. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ОРГАНИК ХУУЛИУДЫН ҮҮРЭГ, ХЭРЭГЦЭЭ ШААРДЛАГА

⁶ Gary Jacobsohn, Miguel Schor, *Comparative Constitutional Theory*. 2018.

Органик хуулиуд нь үндсэн хуулийн тогтолцоог өөрчлөх, шинэчлэн боловсруулах шаардлагагүйгээр аливаа улсын үйл ажиллагаанд чухал эсвэл амин чухал өөрчлөлт хийх үүрэгтэй хууль бөгөөд энэ нь үндсэндээ Бүгд Найрамдах Улсыг дахин байгуулах эсвэл зарим төрлийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцыг эхлүүлэх хүртэл өргөн агуулга илэрхийлдэг. Энэ утгаараа органик хуулиуд нь төрийн амин чухал асуудалд гүнзгий өөрчлөлт оруулах завсрын гарц юм. Органик хуулиуд нь үндсэн хуульд шууд хэвлэн нийтлэхийг заасан бөгөөд үндсэн хуулийн үргэлжлэл, хөгжлийг илэрхийлдэг хууль юм. 1958 оны Францын Үндсэн хууль анх удаа тус улсын эрх зүйн тогтолцоонд шинэ ангиллыг нэвтрүүлсэн нь органик хуулиудын байр суурийг бататгасан үйл явдал болсон түүхтэй. Франц улсын эрх зүйн хэм хэмжээний шатлалд Үндсэн хуулийн дараа шууд байр сууриа эзэлдэг органик хуулиуд албан ёсоор бий болсон. Бүгд Найрамдах Франц Улсын Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд "Үндсэн хууль нь органик шинж чанартай байдаг" хууль батлах тусгай журмыг тогтоосон төдийгүй органик хууль батлахад шаардлагатай хэд хэдэн нөхцөлийг нэмж оруулсан байдаг⁷. Үүнд:

1. Танхимуудын хооронд тохиролцоонд хүрээгүй бол уг хуулийг парламентад зөвхөн гишүүдийн үнэмлэхүй олонхын саналаар эцсийн хэлэлцүүлгээр батлах боломжтой
2. Парламенттай холбоотой органик хуулийг хоёр танхим ижил агуулгаар батлах ёстой
3. Үндсэн хуулийн зөвлөлөөс Үндсэн хуульд нийцэж буйг зарласны дараа органик хуулиудыг баталж болно. Францад өргөн агуулгатай органик хууль тогтоомж их байдаг нь энэ улсын Үндсэн хуульд олон харилцааг зохицуулсан цөөнгүй заалтууд байдагтай холбоотой.

137

Францад үндсэн хуульчилсан хуулиуд буюу органик хууль нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт хийх хэмжээнд тул эрх зүйн хүчин чадал нь Үндсэн хуультай тэнцүү байдаг. Төрөл бүрийн улс орнууд мэргэшсэн эрх зүйн тухай олон янзын ойлголттой байдаг ч бид үндэсний үндсэн хуулийн үндсэн дээр энэ ойлголтын ерөнхий агуулгыг тодорхойлж болно. Органик хууль гэдэг нь үндсэн хуулийн тодорхой үндэслэлтэй, чухал сэдвийн тодорхой хүрээг хамарсан, энгийн хууль тогтоох үйл явцаас илүү хатуу процессын дүрэм журмаар батлагддаг хуулийн тусгай ангилал юм.

Органик хууль нь Франц болон Испани улсын үндсэн хуулиудад тусгагдсан байдаг бөгөөд энэ нэр томъёо нь эдгээр бичвэрийн үндсэн хуулийн үүргийг голлон авч үздэг. Испанид эдгээр хуулиуд нь үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын нэг хэсэг бөгөөд холбогдох ихэнх улс оронд энгийн хуулиудын үндсэн хуулийн хяналтын явцад тэдгээр хуулиудыг ашигладаг. Франц, Испани нь органик хуулийн хоёр үндсэн загварыг төлөөлдөг⁸. Органик хуулийн үзэл баримтлалаас дэвшүүлсэн Үндсэн хуулийн үндсэн асуудлууд, ардчиллын зарчимтай хэрхэн уялдаж байгааг тодорхой харуулж байна.

Органик хууль ба ердийн хуулийн хоорондын хамаарлыг шатлалын зарчмаар бус чадамжийн зарчмаар тодорхойлсон байдаг. Чадамжийн зарчим нь жирийн болон мэргэшсэн хууль нь хэм хэмжээний шатлалын хүрээнд ижил түвшинд байдаг бөгөөд тэдгээр нь зөвхөн субъектийн хүрээнд тусдаа салбартай байдаг гэдгийг онцолж байна.

⁷ ["France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008" \(PDF\)](#). The Constitute Project. Retrieved 18 June 2020.

⁸ Ronald Dworkin, *freedom's law: The moral reading of the American constitution* 1-38.1996.

Үүний эсрэгээр, шатлалын зарчим нь органик хууль нь ердийн хуулиас дээд зэргийн нөлөө үзүүлдэг гэх ойлголт бий. Органик хууль нь үндсэн хуулиар тогтоосон дүрмийн хамрах хүрээг тодорхой болгож, дуусгах боломжтой боловч энэ нь органик эрх зүйн хамрах хүрээг тодорхойлох үндсэн хуулийн нэмэлт эрх мэдэл болохгүй тул үндсэн хуулийн заалт, зарчимд нийцсэн байх ёстой. Органик хууль нь үндсэн хуулийн эрх зүйгээс гадуур байх боломжтой хэдий ч органик хуультай зөрчилдөх нь үндсэн хуультай зөрчилдөхтэй адил нөлөө үзүүлдэг. Органик хууль тогтоогчийн чадамжийг хуулиар бус тодорхой агуулгаар тодорхойлдог. Иймээс хуулийн эх бичвэр нь хоёр талын заалтыг багтааж болох боловч ердийн хууль тогтоох журмын дагуу батлагдсан органик заалтуудыг хүчингүй болгодог жишиг бий. Органик хуульд ердийн эрх зүйн салбарын заалт орсон тохиолдолд эдгээр заалтыг хүнд шалгуураас хасна. Мөн үндсэн хуулийн заалтыг хэрэглэхгүйгээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжтой.

Испанийн органик хуулиуд үндсэн хуулийн хяналтын үүргийг шууд гүйцэтгэдэг байна. Хэдийгээр зарим органик болон ердийн хуулиудын хоорондох шатлалын зарчмын хувьд чадамжийн зарчмыг онцлон тэмдэглэж органик эрх зүй нь үндсэн хуулийн тусдаа ангилал биш гэх боловч зарим шаталсан талууд бас хамааралтай бөгөөд органик хуулиудыг авч үздэг. Гэхдээ энгийн салбарт хөндлөнгөөс оролцохоос урьдчилан сэргийлэх ёстой тул Үндсэн хуулийн шүүх нь хууль тогтоомжийг зөрчсөн ердийн болон органик заалтуудыг хүчингүй болгодог. Олон улс оронд органик хуулийг батлахын тулд илүү өргөн хүрээний хэлэлцүүлэг, зөвшөөрөл байхыг шаардах бөгөөд энэхүү дэмжлэгийн тусламжтайгаар хуулийн тодорхой хүрээний тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлэх боломжтой. Түүгээр ч зогсохгүй сөрөг хүчин Засгийн газрыг уг хуулийн төслийг батлахад дэмжихгүй байх боломж илүү байх бөгөөд энэ нь олон ургальч үзэл, цөөнхийг хамгаалах, зөвшилцсөн ардчиллын чухал баталгаа гэж үздэг.

3. Дүгнэлт

Ардчиллын зарчмын үүднээс органик хуулийн үзэл баримтлалыг тодорхойлох шинэ хэтийн төлөвийг нээж өгсөн бөгөөд энэ талаар үндсэн хууль боловсруулах цаашидын үйл явцад тодорхой чиглэл гарсан. Органик хуулийн хамрах хүрээ нь энэ үзэл баримтлалд өгөгдсөн түүхэн чиг үүрэгтэй нягт холбоотой байдаг. Ардчилсан улсын хувьд үндсэн хуулийн тогтвортой байдал чухал нэгэн үзүүлэлт бөгөөд органик хуулийн бас нэг чухал ололт бол Үндсэн хуулийн холбогдох заалтуудын хувьд нарийвчлалтай байх шаардлага юм. Органик хуулийн эрх зүйн мөн чанарыг тайлбарлах нь ойлгомжтой боловч зарим агуулга нь шүүхийн хэлэлцүүлгийн талбарыг багасгах боломжтой. Тиймээс Үндсэн хуулийн заалтыг мэргэшсэн хуулиас илүү нарийн боловсруулах нь зүй ёсны асуудал юм. Үүн дээр нэмээд шаардлага хангасан хуулиудыг сонгон хэрэглэхдээ ямар нэгэн тодорхой зарчимд үндэслэдэггүйг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Энэхүү судалгааны ажил нь органик хуулийн салбарт харьцуулсан дүн шинжилгээ хийх нь одоо байгаа онолын нөхцөлөөс ирээдүйд нэлээд үнэ цэнтэй туршлага болж чадна гэсэн санаа юм.

Үндсэн хуулийн онол болон онолын бусад хэлбэрүүдийн хоорондын харилцаа нь үндсэн хуулийн талаар маргаан гаргаж буй хуульч, шүүгч, иргэн бүрийн далд таамаглал мөн үү? эсвэл органик хууль нь эрх зүйн маргаан, маргааныг шийдвэрлэх бодит гарц мөн үү?, магадгүй энэ нь хоёулаа байх. Хууль зүйн шинжлэх ухааны аргумент бүр нь

онолоор бататгах эсвэл үнэний тайлбарыг шаарддаг. Цаашдаа үндсэн хуультай холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэхийн тулд илүү хийсвэр онолыг ашиглах ёстой болж байна. Хэдийгээр асуулт, асуудал гарч ирэхгүй байсан ч хуулийн хүрээнд юу хийж байгаагаа ойлгох нь үнэ цэнтэй бөгөөд энэхүү асуудлыг бүрэн таньж мэдээгүй байсан ч үргэлжлүүлж судлах нь чухал юм. Зөвхөн эдгээр шалтгааны улмаас үндсэн хуульчилсан хууль буюу органик хуулийн талаар бодох цаг ирсэн.

Эх сурвалж

- Г.Совд, Н.Жанцан, С.Жанцан, Ж.Амарсанаа, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн тайлбар, УБ., 2000 он.
- Н.Лүндэндорж, Монгол Улсын Үндсэн хууль шинжлэх ухааны тайлбар. УБ., 2022 он.
- David A. Strauss, "What is Constitutional Theory?," 87 California Law Review 581.
- Organic laws of france (PDF).
- Richard A. Posner, "Against Constitutional Theory," 73 New York University Law Review 1. 1998.
- Gary Jacobsohn, Miguel Schor, Comparative Constitutional Theory. 2018.
- France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008. (PDF). The Constitute Project. Retrieved 18 June 2020.
- Ronald Dworkin, freedom's law: The moral reading of the American constitution 1-38.1996.



PARLIAMENTARY REFORM OR THE CONSOLIDATION OF A DEMOCRATIC PARLIAMENT

ПАРЛАМЕНТЫН ШИНЭТГЭЛ БУЮУ АРДЧИЛСАН ПАРЛАМЕНТЫГ ТӨЛӨВШҮҮЛЭХ НЬ

Лувсандоржийн Өлзийсайхан ¹

Shihihutug University, E-mail: ulziisaikhan@shihihutug.edu.mn, <https://orcid.org/0009-0009-5339-051X>

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Parliamentary democracy
Parliament
Parliamentary reform
Democratic parliament

Түлхүүр үгс:

Парламентат ёс
Парламент
Парламентын шинэтгэл
Ардчилсан парламент

Article history:

Received Dec, 2024
Revised Feb, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2024, 12 сар
Шинэчилсэн: 2025, 02 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

There are many reasons to reform a parliament, which stem from its core functions such as legislating, overseeing the implementation of laws, and representing the people in government. A key feature of a “reforming parliament” is its constant pursuit and effort to strengthen its capacity to effectively fulfill these core functions.

Therefore, within the framework of constitutional law, it is crucial to define and implement the scope and limits of legislative power, improve parliamentary procedures, modernize the infrastructure and technology of parliament, and introduce innovations in order to carry out reforms.

Today, parliaments around the world distinguish and implement reforms with precision, both internally and externally. These reforms can be broadly categorized into two main types: “Efficiency Reforms,” which aim to expedite the discussion and passage of legislative proposals, and “Effectiveness Reforms,” which focus on enhancing parliamentary oversight and accountability.

In addition to following these general directions, a successful parliamentary reform process must aim to make the parliament more democratic as a whole. Accordingly, seven core characteristics have been identified internationally for a democratic parliament: (i) effective; (ii) accountable; (iii) transparent; (iv) responsive; (v) accessible; (vi) participatory; and (vii) representative. Comprehensive and holistic reforms should aim to meet these criteria.

This article will focus on the reform process and outcomes of the Mongolian Parliament from the perspective of the fundamental principles of parliamentary democracy. In a subsequent paper, I will discuss how the parliament may continue to evolve, the challenges it faces, and the future direction of its development. Парламентыг шинэтгэх олон шалтгаан бий бөгөөд эдгээр нь хууль тогтоох,

¹ Доктор Ph.D, профессор, Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, Шихихутуг их сургуулийн профессор

хуулийн биелэлтийг хянан шалгах, төрд ард түмнийг төлөөлөх зэрэг парламентын өөрийнх нь үндсэн чиг үүргээс урган гардаг. Үндсэн чиг үүргээ үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх чадавхаа бэхжүүлэх талаар байнгын эрэл хайгуул, оролдлого хийх нь “шинэчлэгч парламент”-ын гол шинж юм.

Тиймээс шинэтгэлийг хийхэд Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээнд хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээ, хязгаарыг оновчтой тогтоон, хэрэгжүүлэх, парламентын хуралдааны дэгийг боловсронгуй болгох, парламентын дэд бүтэц, технологийг шинэчлэх, инновац нэвтрүүлэх явдал чухлаар тавигдаж байна.

Орчин үед дэлхийн улс орны парламентууд шинэтгэлийг дотоод, гадаад хүрээнд маш нарийн ялган зааглаж, хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд үүнийг хууль тогтоомжийн төслийг түргэн шуурхай хэлэлцэхэд чиглэсэн “Бүтээмжийн шинэтгэл” (Efficiency Reforms); парламентын хяналт шалгалт, хариуцлагыг сайжруулахад чиглэсэн “Үр нөлөөний шинэтгэл” (Effectiveness reforms) гэсэн хоёр үндсэн төрөлд хуваан авч үзэж болно.

Парламент өөрийгөө шинэтгэх үйл явц нь дээр дурдсан шинэтгэлийн ерөнхий чиг хандлагыг баримтлахаас гадна парламентыг бүхэлд нь “ардчилсан болгох” чиглэлд хандуулж байж үр дүнд хүрнэ. Үүнтэй холбоотойгоор олон улсад ардчилсан парламентад тавигдах (i) үр нөлөөтэй; (ii) хариуцлагатай; (iii) нээлттэй; (iv) эгэх холбоотой; (v) хүртээмжтэй; (vi) оролцоог хангасан; (vii) төлөөллийг хангасан байх гэсэн ардчилсан парламентад тавигдах үндсэн 7 шалгуур шинжийг тодорхойлж, парламентад иж бүрэн, цогц шинэтгэл хийхийг зорих болжээ.

Энэ өгүүлэлд Монгол Улс дахь парламентын шинэтгэлийн үйл явц, үр дүнг парламентат ёсны суурь зарчим хийгээд голчлон авч үзэж, бол дараагийн илтгэлээр ирээдүйд парламент хэрхэн шинэчлэгдэх, ямар сорилтууд тулгарч байгаа, хөгжлийн чиг хандлага хаашаа чиглэж буйг хөндөн бичих болно.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Ардын Их Хурал, Улсын Бага Хурлын уламжлал, залгамж чанарыг тодорхой хэмжээнд хадгалсан манай Улсын Их Хурал 1992 онд байгуулагдсан цагаасаа хойш тасралтгүй шинэчлэгдэж ирсэн ба 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт болон түүнээс нэг сар гаруйхан хугацааны дараа баталсан Улсын Их Хурлын хоёр дахь стратеги төлөвлөгөө парламентын шинэтгэлийг гүнзгийрүүлсэн гэж болно.

Тиймээс Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газарт зөвлөх, ахлах зөвлөх, Улсын Их Хурлын даргын зөвлөх, ахлах зөвлөх бөгөөд Ажлын албаны дарга, Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга зэрэг нэн хариуцлагатай албан тушаалд 10 гаруй жил

ажилласан туршлага дээрээ тулгуурлан 2019 оноос хойш Монгол Улсад эрчимжсэн парламентын шинэтгэлийн үйл явц, үр дүнг нэгтгэн дүгнэхийг зорилоо.

2. Арга зүй

Энэхүү илтгэлийн хүрээнд Монгол Улсад ардчилсан парламентыг төлөвшүүлэх үйл явцыг парламентын өөрийнх нь өнөөгийн бодит байдал, дотоод хувьсал, өөрчлөлт буюу “байгаа нөхцөл байдал”, ирээдүйд хэрхэн шинэчлэгдэх буюу “байх ёстой” хоёрын хоорондын харилцан шүтэлцээнд авч үзсэн болно.

Ингэхдээ, Монгол Улсын байнгын ажиллагаатай парламентын 34 жилийн түүхэн хөгжил, шинэтгэлийн явц, үр дүнг монголын улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёлын амьдрал дахь өсөн нэмэгдэж буй үүрэг, оролцоотой нь холбон тодорхойллоо.

3. Судалгааны үр дүн

3.1. Парламентад шинэтгэл хийхийн учир

Эртний Афины үеэс эхлэн зөвлөлдөх, зөвшилцөх, шүүн хэлэлцэх төрөл бүрийн хурлуудын хэлбэр бий болж, хувьсан өөрчлөгдөж байсан ч улс төр, эрх зүйн онолчид, парламент судлаачид парламентат ёсны анхны сонгодог загварыг Английн парламентаас эхтэй гэж үздэг.

Вестминстерийн парламентыг “парламентын эх”² гэж нэрлэдэг бөгөөд сонгодог парламентын хэлбэрийг хөгжүүлж, орчин үеийн парламентын жишиг загварыг бий болгосон гэдгийг парламент судлаачид хүлээн зөвшөөрдөг. Тэгвэл Англиас эхтэй сонгодог парламентын тогтолцоо хүний хүчин зүйлсийн нөлөөгөөр хямралтай тулгарч ирсэн бөгөөд парламентын ардчилалд үе үе хямрал нүүрлэж, мөн тогтворжиж, бэхэжсэн байдаг.

Парламентын ардчилал бол одоогоор ардчилсан улс орнуудын дийлэнх нь сонгон авсан тогтолцоо боловч цаашид төрөл бүрийн сорилт, бэрхшээлтэй тулгарах нь гарцаагүй. Гагцхүү түүнийг даван туулж чадвал улам бүр бэхжинэ гэж үздэг судлаачид олон бий. Тухайлбал, парламент судлаач Алекс Келсо “Вестминстер дэх парламентын шинэтгэл” бүтээлдээ Английн парламентын Нийтийн танхим 1997 оноос Шинэтгэлийн хороо (Modernisation Committee) байгуулж, “Бүтээмжийн шинэтгэл” (Efficiency Reforms), “Үр нөлөөний шинэтгэл” (Effectiveness reforms)³ гэсэн хоёр чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж байна гэж дүгнэжээ.

Түүний үзэж байгаагаар бүтээмжийн шинэтгэл нь Засгийн газраас санаачилсан хуулийн төслийг парламент шуурхай хэлэлцэж, улс орны өмнө тулгамдсан асуудлыг цаг алдалгүй шийдвэрлэхэд чиглэж буй бол үр нөлөөний шинэтгэл нь парламентын хяналт, хариуцлагыг сайжруулахад голлон анхаардаг байна.

Парламентат ёсны үүднээс авч үзвэл, парламент бол өөрөө өөрийгөө зохион байгуулах, шинэтгэх чадамжтай цорын ганц институт. Тиймээс парламентын шинэтгэлийг холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох болон үйл ажиллагааны практикийг өөрчлөн шинэчлэх, инновац нэвтрүүлэх замаар хийнэ.

² Clyve Jones, (2012) *A Short History of Parliament*. The Boydell press. p. 1.

³ Alex Kelso (2009) *Parliamentary Reform at Westminster*. Manchester University Press.

Гагцхүү ингэхдээ “хууль тогтоох байгууллагыг бүхэлд нь ардчилсан болгоход шинэтгэлийн үйл хэргийг чиглүүлж байж” парламентын ардчилал бэхжиж, шинэтгэл үр дүнд хүрэх боломжтой юм.

3.2. Ардчилсан парламентыг төлөвшүүлэх

Өмнөх хэсэгт парламентыг шинэтгэнэ гэдэг бол түүний ардчиллын бүрэлдэхүүн хэсэг (элемент)-үүдийг илүү боловсронгуй болгох тасралтгүй үйл явц гэдгийг тодотгосон. Өөрөөр хэлбэл, хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээ, хязгаарыг оновчтой тогтоон, хэрэгжүүлэх, парламентын хуралдааны дэгийг боловсронгуй болгох замаар Засгийн газраас бие даасан, хараат бус байдлаар ажиллах нөхцөлийг хангах зэргийг хамааруулж ойлгоно. Парламентын дэд бүтэц, технологийг шинэчлэх явдал мөн адил багтана.

Эндээс ардчилсан парламент (Democratic Parliament) ямар байх ёстой вэ гэсэн асуулт урган гарах бөгөөд Олон Улсын Парламентын Холбоо, Хамтын нөхөрлөлийн Орнуудын Парламентын Холбоо, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Ардчиллыг дэмжих Уэйнстминистрийн сан зэрэг байгууллагууд хамтран 2023 оны 10 дугаар сард ардчилсан парламентад тавигдах шалгуур үзүүлэлт⁴үүдийг нарийвчлан тодорхойлжээ.

Уг аргачлалын дагуу улс орнуудын парламент өөрийн үнэлгээ хийх буюу өнөөгийн нөхцөл байдлаа “тольдон харж”, ирээдүйн хөгжлийн чиг хандлага, тулгамдсан асуудлууд, шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлох боломжтой болж буй юм. Парламент судлаачдын хувьд парламентыг шинэтгэх, хувьсган өөрчлөх үйл явц энэ хүрээнд явагдана гэж үзсэн. Ардчилсан парламентын шалгуур үзүүлэлт:⁵

- Үр нөлөөтэй парламент (Effective Parliament): ардчиллын үнэт зүйлсийг эрхэмлэн, үйл ажиллагаагаа үр нөлөөтэй зохион байгуулж, парламентын хууль тогтоох, хянан шалгах чиг үүргийг нийт ард түмэн, улс үндэстний хэмжээнд хэрэгжүүлэх;
- Хариуцлагатай парламент (Accountable Parliament): парламентын гишүүд сонгогчдынхоо өмнө ажлын гүйцэтгэл, ёс зүйгээ хариуцан тайлагнадаг байх;
- Нээлттэй, ил тод парламент (Transparent Parliament): төрөл бүрийн мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан иргэд, олон нийттэй эгэх холбоотой ажиллаж, үйл ажиллагаагаа ил тод явуулдаг байх;
- Эгэх холбоотой парламент (Responsive Parliament): иргэд, олон нийтийн санаа бодлыг аливаа хязгаарлалтгүйгээр хүлээн авч, цаг алдалгүй, үр дүнтэй шийдвэрлэдэг байх;
- Хүртээмжтэй парламент (Inclusive Parliament): парламентын үйл ажиллагаанд олон нийт, нийгмийн бүлгүүдийн онцлог, хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх;
- Оролцоог хангадаг парламент (Participatory Parliament): хууль тогтоох үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх, иргэд, олон нийт, тэр дундаа иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоог хангах;

⁴ Inter-Parliamentary Union (2023). Indicators for Democratic Parliament: Assessment guide. p. 10

⁵ “Ардчилсан парламентын шалгуур үзүүлэлтүүд” гарын авлагыг

<https://www.parliamentaryindicators.org/resource-library/assessment-guidance> холбоосоор дэлгэрүүлж үзнэ үү.

- Төлөөллийг хангасан парламент (Representative Parliament): иргэд, тодорхой бүлэг, хэсгийг нийгмийн болон улс төрийн хувьд төлөөлөх болон бүх гишүүнийг адил тэгш боломж, баталгаагаар хангах.

3.3. Монгол Улс дахь парламентын шинэтгэл: Үйл явц, үр дүн

Монгол Улсын Их Хурал-хууль тогтоох дээд байгууллагын мөн чанар, онцлог юу байх, эрх мэдлийн хил хязгаар, ялгаа заагийг хэрхэн тогтоох, ардчилсан сонгуулиар ард түмнээс шилжүүлэн авсан бүрэн эрх, чиг үүргээ хэрхэн, яаж хэрэгжүүлэх вэ гэдгийг төрт ёсны түүх, уламжлал хийгээд хэвшиж тогтсон заншлын шинжтэй эрх зүйн хэм хэмжээ болон батлан тогтоосон тусгай хуулиудаар зохицуулна. Үүнийг “Парламентын эрх зүй” хэмээн томъёолж, Үндсэн хуулийн эрх зүйн ай савд багтаан авч үзэж болох юм.

Манай улсын парламентын эрх зүйд Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааг бүхэлд нь зохицуулж буй Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн баталсан Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хууль, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль болон хууль тогтоомжийн бусад актыг хамааруулан авч үзэж болно.

Үндсэн хуулиар Улсын Их Хурал буюу хууль тогтоох төлөөлөгчдийн дээд байгууллагыг үүсгэн байгуулах, үйл ажиллагаа явуулах үндсэн зарчим, ерөнхий журмыг тогтоосон. Энэ хүрээнд сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт, гарч буй үр дүнгийн талаар дараагийн хэсэгт илүү дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

Парламентат ёсны талаарх онол, зарчимд “өөрийнхөө эрх зүйг өөрөө тогтоодог” нь хууль тогтоох эрх мэдлийн онцлог мөн чанар гэж үздэг. Улсын Их Хурал үйл ажиллагааныхаа эрх зүйн үндсийг боловсронгуй болгох ажлыг сүүлийн хоёр бүрэн эрхийн (2016-2020, 2020-2024) хугацаанд эрчимтэй хийсэн. Эрх зүйн энэхүү шинэчлэл Монголд парламентын шинэтгэлийн шинэ үеийг эхлүүлсэн гэдэгтэй маргах хүн гарахгүй болов уу.

3.3.1. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт ба парламентын шинэтгэл

Үндсэн хууль бүр нийгмийн хөгжлийг даган өөрчлөгддөг бөгөөд Үндсэн хуулийг анх боловсруулагчдын тооцоолж чадаагүй сорилттой тулгардаг.⁶ Монгол Улсын хувьд улс орны хөгжлийн түвшин, эдийн засаг, технологи, олон улсын харилцаа, хүн ам зүйн болон нийгмийн үнэт зүйлсийн өөрчлөлтийг дагаж “эцэг хууль”-даа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлага үүссэн тухай хууль тогтоогчид төдийгүй хуульч, эрдэмтэн судлаачид, улс төрийн намууд, иргэний нийгмийн байгууллага, иргэдийн дунд олон жилийн турш яригдсаар ирсэн.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлагыг тодорхойлох зорилгоор олон удаагийн судалгаа, дүн шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний хурал, уулзалт, ярилцлагууд хийгдсэн. Эдгээрийг нэгтгэн дүгнэж, иргэдийн дунд хэд хэдэн удаагийн томоохон хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, Зөвлөлдөх санал асуулга явуулан, ард түмэнтэйгээ зөвлөлдөж, улс төрийн намууд, иргэний нийгмийн байгууллагуудтай зөвшилцсөний эцэст Улсын Их Хурлаас 2019 оны арваннэгдүгээр сарын 14-ний өдөр Үндсэн хуульд зарчмын томоохон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулсан билээ.

⁶Ч.Энхбаатар ба бусад. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Уб., 2016, тал.1.

Энэ нэмэлт, өөрчлөлтийн дараах иргэд, олон нийтийн хандлага, нийгмийн сэтгэлзүйг ерөнхийд нь ажиглахад Улсын Их Хурал “зайлшгүй хийх ёстой өөрчлөлт”-ийг цаг үеэ олж хийжээ гэж үзэж байгаа нь харагдсан. Харин ард иргэдээс эдгээр өөрчлөлтүүд улс орны хөгжилд ямар хувь нэмэр оруулах, тэр нь хэзээ мэдрэгдэж, бидний амьдрал хэрхэн сайжрах вэ гэсэн өндөр хүлээлт байгааг цаг ямагт анхаарч ажиллах ёстой.

Ер нь дэлхий дахины Үндсэн хууль бүтээж буй практикийг нэгтгэн судалж, бичсэн гарын авлагад “Үндсэн хууль тогтоогчдын зорилго бол Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг бүрдүүлэх, нийгмийн зөвшилцлийг хангах явдал. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцын эцсийн үр дүн нь тухайн нэмэлт, өөрчлөлт ард түмнээр хүлээн зөвшөөрөгдөж, хууль ёсны болоход оршдог”⁷ гэж тодорхойлсон байдаг.

Манай Улсын Их Хурал үүнийг зохих ёсоор, үр дүнтэй хэрэгжүүлсэн гэж үзэх боломжтой. Улсын Их Хурлаас Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлт болон 2023 оны өөрчлөлтийг оруулахын өмнө Зөвлөлдөх санал асуулга (2017, 2023)-ууд явуулж, ард түмний бүрэн эрхт байдал, оролцоог ханган, санал бодлыг тусгасныг энд дурдаж болно.

Ийнхүү Үндсэн хуульд оруулсан зарчмын олон өөрчлөлтүүдээс Монгол Улсад парламентын ардчиллыг бэхжүүлэх, ард түмний засаглах эрхийг хангах зорилгоор Улсын Их Хурлын хариуцлага, үйл ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн дараах нэмэлт, өөрчлөлт хийснийг тоймлон авч үзье. Үүнд:

1) Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаанд оролцсон гишүүдийн ердийн олонхоор буюу хэт цөөн гишүүн хууль батлах нөхцөлийг бүрдүүлж, хууль тогтоох ажлын чанарт сөрөг үр дагавар бий болгож байсныг өөрчилж, нийт гишүүний олонхоор хуулийг баталдаг болсон. Хэт цөөн буюу Улсын Их Хурлын 20 гишүүн ч хууль баталчих боломжтой байсан буруу жишиг үүгээр бүрмөсөн цэглэгдсэн билээ.

2) Улсын Их Хурлын нийт гишүүний гуравны хоёроос доошгүй нь бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжгүй гэж шийдвэрлэсэн бол Улсын Их Хурал өөрөө тарах, Улсын Их Хурлын анхдугаар чуулганы хуралдаан эхэлснээс 45 хоногийн дотор, Ерөнхий сайдыг шинээр томилох нөхцөл үүссэн өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор Ерөнхий сайдыг томилоогүй бол Улсын Их Хурлыг Ерөнхийлөгч тараах, Улсын Их Хурал тарсан тохиолдолд сонгууль зарлах, явуулах хугацааг тогтоох зэрэг Улсын Их Хурлын хариуцлагыг дээшлүүлэх зохицуулалтыг хуульчилсан.

3) Улсын Их Хурал Засгийн газрын сайд нарыг нэгбүрчлэн хэлэлцэж томилох бүрэн эрхээсээ татгалзаж, мөн улсын төсвийг хэлэлцэн батлахдаа Засгийн газрын өргөн мэдүүлсэн төсвийн зарлагын болон алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлэхийг хориглосон. Манай парламентат ёсны 34 жилийн түүхэнд эрх мэдлээсээ татгалзах буюу зохих хэмжээгээр хязгаарлаж байсан Улсын Их Хурал байгаагүй. Харин 2016-2020 оны парламент ийм зоримог алхам хийсэн юм. Энэ бол Үндсэн хуульд ёсны хийгээд парламентат ёсны зарчим, үзэл баримтлалд нийцсэн, зайлшгүй өөрчлөлт мөн билээ.

4) Улсын Их Хурлын ээлжит чуулганы үргэлжлэх хугацаа 50 хоног байсныг 75 хоног болгож, парламентын байнгын үйл ажиллагааг хангах, бүтээмжийг нэмэгдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

⁷Маркус Бөкенфорде. Үндсэн хууль бүтээх практикийн гарын авлага: Удиртгал. (Ред. Л.Өлзийсайхан). Уб., 2020, тал.11.

5) Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын үр нөлөөг дээшлүүлэх зорилгоор хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн ашиг сонирхлыг хөндсөн тодорхой асуудлаар Хянан шалгах түр хороог байгуулах эрх зүйн үндсийг анх удаа тогтоосон. Үндсэн хуулийн энэхүү нэмэлт парламентын хянан шалгах чиг үүргийг тодотгох, шинэ шатанд гаргах үүд хаалгыг нээсэн.

6) Улсын Их Хурлын ээлжит сонгууль явуулахын өмнөх нэг жилийн дотор Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглов.

7) Мөн эдгээр өөрчлөлтөөр эрдэмтэн, судлаачид болон олон нийтийн зүгээс “дордуулсан долоон өөрчлөлт” гэж 20 орчим жил шүүмжилж ирсэн Үндсэн хуульд 2000 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн заримыг Үндсэн хууль (1992)-д заасан уг эхээр нь сэргээж, заримыг засаж, өөрчилсөн.⁸

Үндсэн хуульд оруулсан эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд Монголд өрнөж буй парламентын шинэтгэлийн эхлэл байсан, үргэлжлэл ч болж байгааг дурдах нь зүйтэй. Үүнээс гадна парламент Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2022 онд Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлтийн дагуу өөрчлөлт оруулсан бол 2023 онд парламентын төлөөллийн чадавхыг нэмэгдүүлэх, сонгуулийн тогтолцоог боловсронгуй болгоход чиглэсэн томоохон өөрчлөлтийг оруулав.

146

2022 оны өөрчлөлтийн тухайд Үндсэн хуулийн цэцээс тогтоол гаргаж, Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1-д “Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно” гэсэн нь Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн гэж үзэж, хүчингүй болгосныг хуульд заасны дагуу эрх зүйн хувьд хэлбэржүүлсэн.

Харин 2023 оны өөрчлөлт парламентын ардчиллыг бэхжүүлж, сонгуулийн тогтолцооны реформын хүрээнд хоёр үндсэн асуудлаар хийгдсэн. Нэгд, Улсын Их Хурлын гишүүний тоог тавиар нэмэгдүүлж 126 болгосон, хоёрт, парламентын сонгуулийг холимог тогтолцоогоор явуулахаар хуульчилж, Улсын Их Хурлын 78 гишүүнийг олныг төлөөлөх буюу мажоритор аргаар, 48 гишүүнийг хувь тэнцүүлэн төлөөлөх аргаар сонгохоор заасан.

Үндсэн хуульд оруулсан эдгээр нэмэлт, өөрчлөлтүүд ирэх он жилүүдэд Монголд сонгодог парламентыг төлөвшүүлэх, хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдэл хоорондын хяналт тэнцлийг хангаж, Улсын Их Хурал ард түмнийг жинхэнэ утгаар төлөөлж, ард түмнээс шилжүүлэн авсан эрх мэдлээ үр дүнтэй, бүтээмжтэй, хариуцлагатай хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжийг бүрдүүлсэн гэж товчхон дүгнэж болно.

3.3.2. Улсын Их Хурлын тухай хууль ба Парламентын дэг

Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2019 онд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлж, парламентын шинэтгэлийг бодитой хийх нөхцөлийг бүрдүүлсэн хуулиуд бол Монгол Улсын Их Хурлын тухай болон Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай (цаашид “Дэгийн тухай хууль” гэх) хуулиуд мөн.

⁸Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн тайлбар (Ерөнхий ред Л.Лүндээжанцан, ред Л.Өлзийсайхан ба бусад). Уб., 2017, тал.10-20.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөс эхтэй парламентын эрх зүйн шинэтгэл Улсын Их Хурлын тухай хуулиудаар хэрэгжиж эхэлсэн. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын тухай хууль бол зөвхөн далан зургаан гишүүнээр төлөөлүүлэн ойлгож ирсэн Улсын Их Хурлын талаарх нийгэм дэх явцуу ойлголтыг залруулж, хууль тогтоох байгууллагыг бүрэн эрх, чиг үүрэг, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны хувьд “хувирган шинэчлэх”, сонгодог парламентыг төлөвшүүлэх “шинэчлэлийн эх хууль” болсон гэж үзэж болно.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэх хүрээнд Улсын Их Хурлын болон Дэгийн тухай хуулиудыг 2020, 2024 онд хоёр удаа шинэчлэн найруулж, батлан мөрдөж байна. Эдгээр хуулиудад Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг амилуулах эрх зүйн зохицуулалт, хэм хэмжээг тусгахаас гадна парламентын бие даасан, хариуцлагатай байдлыг бэхжүүлж, үйл ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн зарчмын ямар өөрчлөлтүүд орсныг тоймлон хүргэе.

Улсын Их Хурлын тухай хуулийн шинэчлэл

Улсын Их Хурлын тухай хуульд (1) Улсын Их Хурлын зорилт, чиг үүрэг, бие даасан байдлыг хангах шинэ зохицуулалтыг тусгасан; (2) Үндсэн хуульд орсон өөрчлөлтийн дагуу Улсын Их Хурлын нэгэн бүрэн эрх хугацаанаасаа өмнө дуусгавар болох зохицуулалтыг боловсронгуй болгосон; (3) Улсын Их Хурал дахь олонх, цөөнхийн зохицуулалтыг Үндсэн хуульд нийцүүлэн шинэчилсэн; (4) Улсын Их Хурлын даргыг сонгох, чөлөөлөхтэй холбоотой зохицуулалтыг боловсронгуй болгосон; (5) Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн Улсын Их Хурлаар асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх, хуулийн төслийг эцэслэн батлах, санал хураалт явуулах зарчмыг шинэчлэн найруулсан; (6) Улсын Их Хурал дахь нам, эвслийн бүлгийн зохицуулалтыг шинэчилж, сонгуулийн дараах эвслийн бүлгийн зохицуулалтыг шинээр хуульчилсан; (7) Хууль тогтоох, хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхийн үр нөлөөг сайжруулах зорилгоор Улсын Их Хурлын хууль тогтоох бүрэн эрх болон хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх арга механизмыг боловсронгуй болгож, Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдаанд оролцож байгаа албан тушаалтанд үнэн зөв мэдээлэл өгөх үүрэг хүлээлгэж, уг үүргээ хэрэгжүүлээгүй буюу Улсын Их Хуралд санаатайгаар худал мэдээлэл өгсөн албан тушаалтны үйлдлийг парламентыг үл хүндэтгэсэн үйлдэл гэж үзэж, түүнд холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу хариуцлага хүлээлгэхээр болсон; (8) Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлын гишүүн, Засгийн газрын хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг тодорхой болгосон; (9) Засгийн газрын гишүүн Улсын Их Хуралд тангараг өргөх үндэслэлийг тус тус хуульчилсан.

Эдгээр нь парламентыг хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөлөх үндсэн чиг үүргээ үр нөлөөтэй, хариуцлагатай хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн төдийгүй, парламентат ёсны суурь зарчим, олон улсын нийтлэг жишигт нийцүүлэх томоохон алхам болсон. 2020 оны хууль өмнө нь байгаагүй олон “шинэ эрх зүйн хэм хэмжээ”-г хуульчлан тогтоож өгснөөрөө онцлогтой.

Харин 2024 оны өөрчлөлтийн хувьд Үндсэн хуульд оруулсан өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо нэмэгдсэнтэй холбогдуулан Улсын Их Хурлын зохион байгуулалтын бүтэц, түүний бүрэлдэхүүнийг оновчтой тогтоох, парламентын бие даасан байдлын баталгааг сайжруулах, гишүүний халдашгүй байдлын зохицуулалтыг шинээр авч үзэх шаардлага бий болсон.

Энэ шаардлагын дагуу Улсын Их Хурлын тухай хуулийг шинэчлэн батлахдаа зарим онцлог эрх зүйн хэм хэмжээг хуульчилсан байх бөгөөд эдгээрээс Дэгийн байнгын

хороог сэргээн байгуулсан явдалд парламентат ёсны суурь зарчим, олон улсын нийтлэг чиг хандлагын үүднээс товчхон тайлбар өгөх нь зүйтэй гэж үзлээ.

Улсын Их Хурлын бүтцэд Дэгийн байнгын хороог сэргээн байгуулсан нь олон улсын нийтлэг жишигт нийцэж байгаа юм. Хуульд зааснаар Ёс зүй, дэгийн байнгын хорооны эрхлэх асуудлыг (i) гишүүний ёс зүй, сахилгын асуудал; (ii) чуулганы хуралдааны дэгийн асуудал, дэг сахиулах; (iii) гишүүний хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг; (iv) Засгийн газрын гишүүний албан үүргийг хавсран гүйцэтгэх гишүүний чуулганы ажиллагаанд оролцох журмын асуудал; (v) нэгдсэн хуралдааны ирцийн асуудал; (vi) гишүүний ёс зүйн асуудлаар ирүүлсэн иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хянан шийдвэрлэх; (vii) Улсын Их Хурлыг үл хүндэтгэсэн үйлдэлд хяналт тавихаар тогтоожээ.

Манай парламентат ёсны түүхээс аваад үзвэл, 1992 оны Улсын Их Хурлын тухай хууль (1992.07.06)-иар Дотоод асуудал хариуцсан байнгын хороо нь ажиллаж байсан бол Улсын Их Хурлын тухай хуульд 1996 оны 08 дугаар сарын 26-ны өдөр оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурал 6 байнгын хороотой ажиллаж байсны нэг нь Дэгийн байнгын хороо байв.

Ийнхүү Дэгийн байнгын хороог сэргээн байгуулсан нь 126 гишүүнтэй буюу олон гишүүн бүхий парламент чуулганы хуралдаанаа дэгийн дагуу, бүтээмжтэй явуулж, улс орны нийгэм, эдийн засагт тулгамдсан асуудлыг шуурхай шийдвэрлэх, парламент дахь олонх, цөөнхийн асуудлыг үр нөлөөтэй зохицуулахад үр дүнгээ өгнө гэж үзэж байна.

Парламентын хуралдааны дэгийн шинэчлэл

Дэг бол “Парламентын библи” гэх өвөрмөц хэллэг Англи зэрэг Өрнийн зарим оронд байдаг. Учир нь парламентын үйл ажиллагаа дэгээс гадуур байж болохгүй төдийгүй зөвхөн дэгийн тусламжтайгаар парламентаас баталсан хууль, төрийн бодлого, шийдвэр хуулийн хүчин төгөлдөр болж, үндэсний эрх зүйн тогтолцоо бүрэлддэгтэй холбоотой. Хуулийн легитим чанарыг зайлшгүй хангах парламентат ёсны суурь зарчим Дэгээр дамжин хэрэгждэг онцлогтой.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын бусад бүрэн эрх, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг хуулиар тогтооно.” гэж заасан. Үүгээр Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны Үндсэн хуулийн эрх зүйн үндсийг тогтоосон.

Манай парламент дэгээ эрх зүйн хэлбэрийн хувьд “хууль” болон “тогтоол”-ын аль алианаар нь баталж ирсэн уламжлалтай. Тодруулбал, анх 1992 онд Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийг Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6-9 дүгээр зүйлээр зохицуулж байсан бол 2007 онд Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай бие даасан хууль баталж⁹ байв. Үүнээс гадна 1997, 2002, 2006 онууд Улсын Их Хурлын “тогтоол”-ын хэлбэрээр баталж байсан түүхтэй.

Үүнийг хөндөж бичихийн учир нь парламент судлалд парламентын хуралдааны дэг бол хуулиар биш, тогтоолоор батлагддаг, илүү уян хатан буюу байнга хөгжил,

⁹Үүнээс өмнө 1992, 1996 онуудад Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулиар, 1997, 2002 онуудад Улсын Их Хурлын тогтоолоор тус тус дэгийг баталж байсан.

хөдөлгөөнд оршиж байдаг эрх зүйн нэгэн онцгой шинж бүхий өвөрмөц үзэгдэл буюу хэм хэмжээ гэж үзэх хандлага¹⁰ давамгайлдагтай холбоотой юм.

Дэгийн тухай 2020 оны хууль нь парламентын дэгийн энэхүү онцгой шинжийг ойлгож “Дэг тогтоогч нь Парламент өөрөө мөн буюу “the Assembly is the master of its own Rules”¹¹ гэсэн парламентат ёсны зарчмыг тогтоож, гүйцэтгэх эрх мэдэл болон Ерөнхийлөгчийн институтийн зүгээс Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санаачилга гарган, батлуулж ирсэн өмнөх буруу жишгийг халсан шинэтгэлийн чухал алхам болсныг онцлон тэмдэглэх нь зүйтэй.

Энэ зарчмыг Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 38 дугаар зүйлийн 38.1-д “Улсын Их Хурлын үйл ажиллагаа, хуралдааны дэгтэй холбоотой хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг зөвхөн Улсын Их Хурлын гишүүн санаачилна.” гэсэн заалтаар баталгаажуулсан нь Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн дагуу хийгдсэн парламентын дэгийн шинэтгэлийн нэг томоохон ололт яах аргагүй мөн.

Түүнчлэн Дэгийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар Улсын Их Хурал хэдийд ч дэгээ өөрчлөх, шинэчлэх болон тохиромжтой гэсэн дэгийг олонхын саналаар сонгон хэрэглэх эрхийг баталгаажуулсан нь¹² дэгийн суурь зарчим болон парламентат ёс өндөр хөгжсөн улс орнуудын парламентын хуралдааны дэгийн холбогдох хэм хэмжээтэй агуулга, зарчмын хувьд нийцдэг. Өөрөөр хэлбэл манай парламент дэгийн шинэтгэлийг олон улсын нийтлэг жишиг, чиг хандлагад нийцүүлэн хийж чадсан.

Энэхүү шинэчлэлийг 2020 оны Дэгийн тухай хуулиар хийсэн бөгөөд өмнөх хуультай харьцуулахад парламентын бие даасан байдлыг бэхжүүлэх, хууль тогтоох байгууллагаар аливаа асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх горимыг тодорхойлсон зарчмын шинжтэй олон өөрчлөлтүүд орсон. Онцлон хууль тогтоох байгууллагын шинэтгэлд хүчтэй нөлөө үзүүлсэн, үзүүлж буй зарим өөрчлөлтийг тодруулан авч үзье.

1. Парламентад өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг заалт бүрээр нь буюу бүрэн хэлэлцэх нь дэгийн заавал мөрдөх суурь зарчмуудын нэгд тооцогддог. Энэ зарчмыг Дэгийн тухай хуулийн 39 дүгээр зүйлийн 39.10-т “Байнгын хороо хуулийн төслийг зүйл бүрээр хэлэлцэнэ” гэж баталгаажуулсан. Монголын парламентын түүхэнд Монгол Улсын шүүхийн тухай хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгийг явуулсан Хууль зүйн байнгын хорооны 2021 оны нэгдүгээр сарын 05-ны өдрийн хуралдаан 17 цаг тасралтгүй үргэлжилж, шинэ жишиг тогтоож байв. Энэ талаар Хууль зүйн байнгын хорооны гишүүд “Шүүхийн тухай хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгийг 17 цаг тасралтгүй хийж дуусгалаа. Хууль зүйн байнгын хорооны энэхүү хуралдааны цаг Улсын Их Хурлын түүхэнд Байнгын хороод дотроос хамгийн удаан хуралдсанаар тэмдэглэгдэн үлдэж байна.”¹³ гэжээ.

2. Парламент бол олонх, цөөнх бодлогын мэтгэлцээн, хэлэлцүүлэг өрнүүлэх талбар. Асуудлыг олон талаас нь авч үзэж хэлэлцсэний үндсэн дээр олонхын саналаар

¹⁰ Л.Өлзийсайхан. Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ. Диссертаци. Уб., 2021 он.

¹¹ “Дэг тогтоогч нь парламент өөрөө мөн.” гэсэн үзэл сэтгэлгээ XVII зууны үеэс бий болсон.

¹² Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн:

5 дугаар зүйл. Хуралдааны дэгээр зохицуулаагүй асуудлыг хэлэлцэх журам

6 дугаар зүйл. Онцгой нөхцөлд хэрэглэх хуралдааны дэг

8 дугаар зүйл. Хуралдааны дэгд өөрчлөлт оруулах зэрэг.

¹³ <https://www.parliament.mn/a/188662>

шийдвэр гаргах нь парламентын ардчиллын суурь зарчим мөн. Парламентад энэ зарчмыг баталгаажуулах гол арга нь дэгийн зохицуулалт бөгөөд шинэчлэн найруулсан Дэгийн тухай хуулийн 39.1-д “Холбогдох Байнгын хороо хуулийн төслийн анхны хэлэлцүүлгийг нээлттэй болон хаалттай явуулж, санал, дүгнэлт гаргана. Шаардлагатай гэж үзвэл Байнгын хороо төслийн тодорхой зүйл, хэсэг, заалтын талаар мэтгэлцээн явуулна. Хуралдаан даргалагч мэтгэлцээний хугацааг 60 минутаас илүүгүй байхаар тогтоох бөгөөд гишүүд саналаа чөлөөтэй илэрхийлэх боломж олгоно. Мэтгэлцээний хугацаа дуусмагц хуралдаан ердийн дэгээр үргэлжилнэ” гэж тусган бэхжүүлсэн. Дэгийн уг зохицуулалтыг хэрэглэсэн хэд хэдэн тохиолдол гараад буй.

3. Цахим хуралдааны дэгийг хуульчилсан нь “КОВИД-19” халдварын цар тахлын урьдчилан төсөөлж байгаагүй шинэ нөхцөл байдлыг даван туулж, парламентын үйл ажиллагааны хэвийн, тасралтгүй нөхцөлийг бүрдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Манай парламентын хувьд Улсын Их Хурлын 2020 оны хаврын чуулган эхлэхэд урьд өмнө тохиолдож байгаагүй нөхцөл байдал үүссэн.

Үүнийг даван туулахын тулд Улсын Их Хурлаас яаралтай арга хэмжээ авч, 2020 оны дөрөвдүгээр сарын 09-ний өдөр баталсан Дэгийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуульд ямар үед тус дэгийг баримтлах, цахим хуралдаанд тавигдах техникийн болон бусад шаардлага, хуралдааны ирц, үг хэлэх, санал хураалт явуулах хэлбэр, дэг зөрчсөн гишүүнд хүлээлгэх хариуцлага зэргийг тодорхой тусгасан юм. Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Онц байдал, дайн бүхий болон дайны байдал, Гамшгаас хамгаалах тухай хуульд заасан бэлэн байдлын зэрэгт шилжүүлсэн, олон улсын хөл хориот өвчин гарсан онцгой нөхцөлд асуудлыг хялбаршуулсан болон цахим хуралдаанаар хэлэлцүүлж болно” гэж заасан байна.

Ингэснээр, онцгой нөхцөл байдлын үед Улсын Их Хурал Үндсэн хууль, бусад хуулиар тогтоосон бүрэн эрхээ тасралтгүй хэрэгжүүлэх боломжийг ийнхүү бүрдүүлсэн билээ. Бусад улс орнууд ч мөн адил хуралдааны дэгд холбогдох өөрчлөлтийг оруулах замаар парламентын хуралдаанаа зайнаас, цахим хэлбэрээр явуулах болсон. Парламент үйл ажиллагаагаа тасралтгүй явуулах нь чухал бөгөөд байнгын ажиллагаатай парламент оршин буй нь ардчиллын үндсэн баталгаа мөн юм.

Эдгээрээс гадна Монгол Улсын Үндсэн хуульд 2023 онд оруулсан өөрчлөлтөөр гишүүдийн тоог 126 болгож нэмэгдүүлсэнтэй холбогдуулан 2024 оны ээлжит сонгуулийн үр дүнд байгуулагдах Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны хэвийн, тасралтгүй нөхцөлийг хангах зорилгоор Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2024.05.16)-ийг шинэчлэн найруулж, баталжээ.

Хуулийн энэхүү шинэчлэл 2020 онд хийсэн “дэгийн шинэтгэл”, түүний ололт, амжилтыг бүрэн хадгалж, Улсын Их Хурал асуудлыг мэтгэлцэх зарчимд суурилан, судалгаа, шинжилгээний үндсэн дээр, хариуцлагатай хэлэлцэхэд чиглэсэн зарчмын шинжтэй томоохон гурван өөрчлөлтийг тусгажээ. Үүнд:

(i) Чуулганы хуралдаанд “мэтгэлцээний зарчим” жинхэнэ утгаар нэвтэрнэ. Тодруулбал, Байнгын хорооны болон чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хууль, тогтоолын төслийг хэлэлцэх эсэхийг шийдвэрлэх үе шатанд нам (эвсэл)-ын бүлэг шаардлагатай гэж үзсэн тохиолдолд мэтгэлцээн явуулах зохицуулалтыг хуульчилсан.

Парламент мэтгэлцээн явуулах нь нэгд, “намын дотоод улс төрийн бодлогыг тодорхойлох” үйл явцыг дэмждэг бөгөөд энэ хандлагаар бол нэгдсэн үзэл баримтлалтай

намуудын дотор ч маргаан өрнөдөг, улмаар намын бодлого илүү цэвэр, тунгалаг болно.¹⁴ гэж үздэг. Хоёрт, мэтгэлцээний тусламжтайгаар асуудлыг “олон нийтийн анхаарлын төвд оруулж” чадна. Өөрөөр хэлбэл, мэтгэлцээн явуулснаар “тодорхой, чухал ач холбогдол бүхий асуудлыг олон нийтийн анхаарлын төвд оруулж, олон нийтийн дэмжлэгийг авах арга хэрэгсэл болгодог¹⁵ гэж үздэг байна.

Мэтгэлцээний талаарх энэхүү үзэл хандлагыг 126 гишүүнтэй шинэ парламентад нэвтрүүлснээр Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааны хууль ёсны, асуудлыг олон талаас нь нээлттэй, ил тод хэлэлцэн шийдвэрлэх, парламент дахь цөөнхийн эрхийн баталгааг хангаж, парламентын ардчиллыг хөгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлнэ гэж дүгнэж байна.

Ийнхүү шинэ дэгээр Байнгын хорооны хуралдаан, нэгдсэн хуралдаанаар тодорхой хууль, тогтоолын төслийг үзэл баримтлалын хүрээнд хэлэлцэхийг дэмжих эсэх үе шатанд мэтгэлцээн явуулж болох бөгөөд мэтгэлцээнд (i) гишүүд, хууль санаачлагчаас гадна тухайн салбарын эрдэмтэн, судлаачдыг байлцуулж болох; (ii) гишүүд, хууль санаачлагч, бусад оролцогч баримт, нотолгоонд суурилсан, үнэн, бодитой мэдээлэлд тулгуурлаж асуулт асууж, хариулт өгч оролцох; (iii) тухайн нам, эвслийн бүлгийг төлөөлж мэтгэлцээнд илтгэх гишүүнийг нам, эвслийн бүлэг тухай бүр томилж байх; (iv) мэтгэлцээний үргэлжлэх хугацааг хэлэлцэж байгаа хууль, тогтоолын төслийн цар хүрээнээс хамаарч хоёр цагаас илүүгүй байхаар тогтоох; (v) гишүүдэд саналаа чөлөөтэй илэрхийлэх, хууль санаачлагч болон илтгэгч гишүүнээс асуулт асуух боломж олгох зэрэг шинэлэг зохицуулалт туссан.

(ii) Дэгийн шинэчлэлээр өмнөх 2020 оны хуулийн шинэлэг зохицуулалтуудын нэг болох өргөн мэдүүлсэн хууль, тогтоолын төслүүдийн талаар эрх зүйн дүн шинжилгээ хийж, хууль зүйн дүгнэлт гаргах хүрээг өргөжүүлсэн нь Улсын Их Хурлаас батлан гаргаж буй хууль тогтоомжийн чанарыг сайжруулж, Үндсэн хууль, бусад хууль тогтоомжид нийцэж буй эсэхэд дүн шинжилгээ хийж, хууль хоорондын нийцлийг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.

Үүгээр хууль зүйн дүгнэлт гаргах ажлыг парламентын ажлын алба нь эрх зүйн онол, практикийг хослуулан мэргэжлийн түвшинд хийж, Байнгын хороо болон парламентын нэгдсэн чуулганд танилцуулдаг, улмаар парламентын гишүүд тухайн төсөл шаардлага хангаж буй эсэх дээр дүгнэлт хийдэг Итали, Япон, Франц, Унгар зэрэг улсын туршлага манай парламентын үйл ажиллагаанд бүрэн нэвтэрч байна.

Парламентын үйл ажиллагааг үйлдвэрлэлийн ажилтай зүйрлэвэл гаргаж буй “эцсийн бүтээгдэхүүн нь хууль юм”. Тэгвэл хуулийн төсөлд эрх зүйн дүн шинжилгээ хийж, хууль зүйн дүгнэлт гаргах нь чанартай хууль батлахад чухал үүрэгтэй бөгөөд хуулийн төсөл боловсруулж, хэлэлцэн батлах нь өөрөө нарийн төвөгтэй, олон шат дамжлагын дагуу явагддаг техник ажиллагаа ихээхэн шаарддаг билээ.

Эрх зүйн дүн шинжилгээ нь санал болгож буй хуулийн төсөл өөрөө, эсвэл одоо мөрдөж буй хууль тогтоомжийн тодорхой бус байдал, зөрчил, хийдэлтэй байгаа эсэхийг тодорхойлж, санамсаргүй үр дагавар үүсэхээс урьдчилан сэргийлнэ. Түүнчлэн, хуулийн төсөл батлагдсаны дараа зорилгодоо хүрэх эсэхийг эрх зүйн дүн шинжилгээгээр нотлон харуулдаг байх ёстой.

¹⁴Paul Stevens and John Saywell *Parliament and Politics* (1968) University of Toronto Press, Toronto, p. 34.

¹⁵Henry M. Robert *Parliamentary Law* (1975. Irvington Pub) New York, p.87.

Ийм чухал ач холбогдолтой тул Дэгийн тухай хуулийн шинэчлэлээр Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн анхдагч хуулийн төсөл болон хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд заавал хийх болон Улсын Их Хурлын даргын даалгаснаар эрх зүйн дүн шинжилгээ хийх зохицуулалтыг хуульчилсан байна.

(iii) Дэгийн тухай хуулийн шинэчлэлийн өөр нэг үзэл санаа нь Байнгын хорооддоо төвлөрсөн парламентын туршлагаа улам бүр гүнзгийрүүлэхэд чиглэж буй тул мэргэжлийн Байнгын хороод дээр гишүүд асуудлаа чөлөөтэй ярилцдаг, мэтгэлцдэг, ямар нэгэн хориг, хязгааргүйгээр үгээ хэлэх боломжийг хэвээр хадгалсан. Энэ бол баруун Европын орнуудад түгээмэл тархсан Байнгын хороодын хуралдаан нь парламентад хэлэлцэгдэж буй асуудлыг шийдвэрлэхэд чухалд тооцогддог, мөн хувь тэнцүүлсэн сонгуулийн тогтолцоотой улсуудад өргөн хэрэглэгддэг туршлага юм.

Харин чуулганы нэгдсэн хуралдаанд гишүүд үг хэлэх, асуулт асуух журмыг өөрчилж, шинэ зохицуулалт тусгасан байна. Энэ хүрээнд 734 гишүүнтэй Германы Бундестаг¹⁶, 200 гишүүнтэй, нэг танхимтай Финландын парламент¹⁷-ын хуралдааны дэгийн туршлагыг нэвтрүүлж, хууль тогтоомжийн төслийг чуулганы нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэхэд гишүүд асуулт асуух нийт хугацааг Улсын Их Хуралд авсан суудлын тооны харьцааг харгалзан нам (эсвэл)-ын бүлгүүд болон нам (эсвэл)-ын бүлэгт харьяалагдаагүй гишүүдэд хувь тэнцүүлэн хуваарилахаар зохицуулжээ.

Парламентын эрх зүйд үг хэлэх хугацааг ийнхүү тухайн нам (эсвэл)-ын авсан суудлын тоонд хувь тэнцүүлэн хуваарилахын давуу болон сул талын талаар байнга маргаан, мэтгэлцээн өрнөж, зохих судалгаа хийгдсээр байна. Энэ нь төлөөллийн ардчиллыг хангах буюу сонгогчдын дуу хоолойг илүүтэй сонсох боломжийг бүрдүүлдэг гэж үздэг.

Тодруулбал, илүү олон суудалтай намууд сонгогчдын илүү их хэсгийг төлөөлдөг тул тэдний дуу хоолой илүү сонсогдох ёстой. Үүний зэрэгцээ, хуралдааныг үр дүнтэй явуулахад дөхөм болдог гэж үздэг ба мэтгэлцээн, санал хураалтыг оновчтой болгож, парламент гол асуудлаа нэн тэргүүнд шийдвэрлэх боломжийг олгодог¹⁸ гэж судлаачид үздэг байна.

Түүнчлэн, парламентын гишүүд үг хэлэх, асуулт асуух цагийг хувь тэнцүүлэн хуваарилах нь цөөнхийн дуу хоолой бүдгэрэх, тодорхой ашиг сонирхлыг төлөөлдөг жижиг намуудад дуу хоолойгоо бүрэн сонсох боломж хязгаарлагдах явдал гарч болзошгүй талаар Ханна Бак, Маркус Бауманн нарын судлаачид хөндсөн нь бий.¹⁹

Ийнхүү ашиг сонирхлын тэнцвэрийг зөв олох нь ардчилсан орнуудын хувьд байнгын сорилт бөгөөд парламентууд жижиг намуудад үг хэлэх тодорхой цаг гаргах, эсхүл Байнгын хорооны түвшинд ямар нэгэн цаг хугацааны хязгаарлалт тавихгүй байх зэрэг аргыг хэрэглэдэг байна.

¹⁶https://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0814/htdocs_e/parliament/04plenar/01debates.html

¹⁷Laura Sinikallio, Senka Drobac, Minna Tamper, Rafael Leal, Mikko Koho, Jouni Tuominen, Matti La Mela, and Eero Hyvönen Plenary Debates of the Parliament of Finland (2021) Leibniz-Zentrum für Informatik, Dagstuhl Publishing, Germany, p. 8.

¹⁸van Kleef, C., Mickler, T., & Otjes, S. (2023). The Partisan foundations of parliamentary speech. How parliamentary party groups decide who gets to speak for them. *Party Politics*, 0 (0).

¹⁹Bäck, Hanna & Baumann, Markus & Debus, Marc & Müller, Jochen. (2018). The Unequal Distribution of Speaking Time within Parliamentary Party Groups. *Legislative Studies Quarterly*. 44. 10.1111/lsq.12222.

3.3.3. Парламентын хяналт шалгалтын шинэ тогтолцоо

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин тавдугаар зүйлд Улсын Их Хурлын онцгой бүрэн эрхийг тогтоохдоо “хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах эрхтэй” гэж заасан байдаг.

2019 онд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Үндсэн хуулийн Хорин наймдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт “Хуулийн биелэлтийг хангахтай холбоотой нийтийн эрх ашгийг хөндсөн тодорхой асуудлаар Улсын Их Хурлын гишүүний дөрөвний нэгээс доошгүй нь хянан шалгах түр хороо байгуулах санал тавибал Улсын Их Хурал цөөнхийн төлөөллийг оролцуулан уг хороог ...” байгуулах замаар хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах эрх зүйн үндсийг тогтоосон.

Үүнтэй холбогдуулан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын үр нөлөө, хянан шалгах чиг үүргийг нэмэгдүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай “анхдагч” хуулийг 2021 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр баталсан нь парламентын шинэтгэлийн нэг чухал үр дүн мөн гэж үзэж байна.

Өмнө дурдсанчлан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Улсын Их Хурал зөвхөн Ерөнхий сайдыг сонгохоор болсон бөгөөд Засгийн газрын бусад гишүүдийг томилох эрх мэдлээсээ татгалзсан. Мөн Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийн орлого, зарлагын дүнг нэмэгдүүлэхийг хориглож, Засгийн газрын эрх мэдэл энэ хэрээр нэмэгдсэн. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтвортой байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн энэхүү өөрчлөлтийн дараа Засгийн газрын үйл ажиллагаанд тавих парламентын хяналтыг сайжруулах нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын хяналт тэнцлийг хангах бодлогын гол шийдэл болох ёстой байв.

Ийм учраас Улсын Их Хурал хяналт шалгалтын чиг үүрэгтээ онцгой анхаарч, “2019 онд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг амилуулах, энэ хүрээнд парламентын хяналт шалгалтын цоо шинэ тогтолцоо бүрдүүлж, хэвшүүлэх” үүрэг, хариуцлага ногдсон гэж хэлж болно. Өмнө нь парламентын хяналт шалгалтыг ингэж нарийвчлан зохицуулсан бие даасан хууль байгаагүй бөгөөд тус хуулиар дараах шинэлэг эрх зүйн зохицуулалт бий болсон:

- 1) Улсын Их Хурлаас хянан шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх болон төсөвт тавих хяналтын үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмыг тодорхой болгосон;
- 2) Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын төрөлжсөн мэдээллийн сангийн эрх зүйн зохицуулалт бий болсон;
- 3) Парламент хяналт шалгалтын ажлаа урьдчилан төлөвлөдөг болсон. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулийн 10.1-д заасны дагуу Байнгын хороод болон намын бүлгээс ирүүлсэн саналуудыг нэгтгэн ээлжит чуулганы хугацаанд хийх төлөвлөгөөт хяналт шалгалтын ажлын цаглаврыг баталж, хэрэгжүүлдэг болов;
- 4) Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын мөрөөр авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг хуульчилсан;
- 5) Улсын Их Хурлаас хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангуулах, үр дагаварт үнэлгээ хийх зохицуулалтыг тодорхой болгосон;

- 6) Асуулга, асуултын хариуг хуульд заасан хугацаанд биелүүлээгүй тохиолдолд Төрийн албаны тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх зохицуулалттай болсон;
- 7) Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг төрийн зарим байгууллагыг түшиглэн явуулах эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгосон;
- 8) Хяналтын сонсголын төрөл, хэлбэр тодорхой болж, нарийвчлан зохицуулагдсан;
- 9) Улсын Их Хурлаас сонгож, томилох албан тушаалтныг нэр дэвшигчийн болон томилгооны сонсголд оруулж, нэр дэвшигч нь тухайн албан тушаалд тавих шаардлагыг хангасан эсэх, зохих мэдлэг, чадвар, туршлага, мэргэшилтэй эсэхийг олон нийтэд танилцуулах, нэр дэвшигчийн хүлээн зөвшөөрөгдөх байдлыг хангах шинэ журам тогтоосон;
- 10) Төсвийн хяналтыг байнга тасралтгүй явуулах хэлбэр, нөхцөлийг хангах, төсвийн төслийг нэг удаа Засгийн газарт буцаах эрх зүйн зохицуулалт бий болсон.

Эдгээрээс гадна Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуулиар хянан шалгах түр хорооны эрх зүйн байдал, үйл ажиллагааны журмыг дэлгэрэнгүй зохицуулж өгсөн юм. Өнгөрсөн хугацаанд Улсын Их Хурлаас 5 хянан шалгах түр хороо байгуулагдан ажиллаж, Үндсэн хууль, Монгол Улсын Их Хурлын хяналт шалгалтын тухай хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу нийтийн эрх ашгийг хөндсөн тодорхой асуудлаар хяналт шалгалт явуулж, нотлох баримтыг шинжлэн судлах сонсгол зохион байгуулсан.

Улсын Их Хурлаас байгуулагдан ажилласан Хянан шалгах түр хороод:

1. Монгол Улсын Хөгжлийн банкнаас санхүүжүүлсэн төсөл, хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр дүн, зээл олголт, эргэн төлөлтийн явцын талаар хянан шалгах;
2. Хилийн боомтуудаар ачаа, тээвэр, нүүрс нэвтрүүлэх болон чөлөөт бүсийн үйл ажиллагаанд учирч байгаа хүндрэлийг шалган тогтоох;
3. Эмийн үнийн өсөлтийн шалтгаан, нөхцөлийг хянан шалгах;
4. Нийслэлийн нийтийн тээврийн чанар, автобусны худалдан авах ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх;
5. Ашигт малтмал хайх, ашиглах зориулалтаар газар, түүний хэвлийг тусгай зөвшөөрлөөр олгох, төлбөр, татвар ногдуулах, хураахтай холбоотой үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх.

Дээр дурдсан Хянан шалгах түр хороод байгуулагдан ажилласан нь парламентын хяналт шалгалтад хараат бус, бие даасан байгууллага, хөндлөнгийн шинжээч, олон нийтийн оролцоо нэмэгдэж, холбогдох этгээдийг парламентад гэрчээр дуудан оролцуулж, хяналт шалгалт нь бодитой мэдээлэлд тулгуурлан явагдаж, тодорхой үр дүн гардаг байх “шинэ жишиг”-ийг тогтоож байна. Энэ бол Үндсэн хуулийн 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн бодитой хэрэгжилт, үр дүн мөн.

Парламентын хяналт шалгалтын тусгайлсан хуультай болсноор хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг бодитой, үр нөлөөтэй хянах, төрийн эрх мэдэл хоорондын хяналт тэнцлийг хангаж, парламентаас хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих тогтолцоо, механизмыг уялдуулан системчлэх, сайжруулах нөхцөл бүрдсэнийг эцэст нь тэмдэглэе. Энэ бол Монголын байнгын ажиллагаатай парламентын гуч гаруй жилийн түүхэнд байгаагүй шинэ, түүхэн үйл явц мөн билээ.

3.3.4. Парламентын шинэ стратеги

Улсын Их Хурал анх 2002 онд стратеги төлөвлөгөө баталж, түүндээ 17 жилийн хугацаанд ямар нэгэн өөрчлөлт оруулаагүй, шинэчлээгүй байв. Хэрэгжилтийг нь ч үнэлж, дүгнээгүй байлаа. Өөрөөр хэлбэл, парламент институцийн хувьд хөгжлөө хэрхэн зураглаж, түүндээ яаж хүрэх, үйл ажиллагаагаа хэрхэн шинэчлэх талаар төсөөллөө сайжруулах зайлшгүй шаардлагатай байсан юм.

Тийм учраас Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явц өрнөхтэй зэрэгцэн Улсын Их Хурлыг хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч, ард түмний төлөөллийн дээд байгууллагынх нь хувьд ре-инженеринг хийх, орчин үеийн парламент болгон “хувирган шинэчлэх” асуудал хөндөгдсөн юм.

Улс орнуудын парламентын шинэчлэл, стратеги төлөвлөлтийн чиг баримжаа болж байгаа ОУПХ-ноос гаргасан зөвлөмжид “парламентат ёсны суурь үнэт зүйлс нь тэгш эрх, оролцоо, харилцан хүндэтгэл, шударга ёс, эв нэгдэл байна”²⁰ гэж тодотгосон бөгөөд Стратегийн ерөнхий чиглэлд (1) хүчирхэг ардчилсан парламентыг бэхжүүлэх, (2) жендэрийн эрх тэгш байдлыг дэмжиж, эмэгтэйчүүдийн эрхийг хүндэтгэх, (3) хүний эрхийг хамгаалж, сурталчлах, (4) энх тайвныг тогтоох, мөргөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлж, аюулгүй байдлыг хангах, (5) парламент хоорондын яриа хэлэлцээ, хамтын ажиллагааг дэмжих, (6) залуучуудын улс төрийн оролцоог дэмжих, (7) даян дэлхийн хөгжлийн хөтөлбөрт парламентуудыг татан оролцуулах, (8) олон улсын харилцаан дахь ардчиллын орон зайг холбох гэсэн найман чиглэлийг тусгасан юм.

155

Эдгээрийг харгалзан, шаардлагатай судалгаа, дүн шинжилгээг хийсний үндсэн дээр “Монгол Улсын Их Хурлын 2019-2024 оны стратеги төлөвлөгөө”-г шинэчлэн боловсруулж, Монгол Улсын Их Хурлын 2019 оны 106 дугаар тогтоолоор баталсан. Уг стратеги төлөвлөгөөнд Улсын Их Хурал алсын хараагаа “Монгол Улсын Үндсэн хууль, ардчилсан ёс, хүний эрх, нийтлэг үнэт зүйлс, үндэснийхээ эрх ашгийг дээдэлж, тогтвортой хөгжлийг дэмжин, ард түмний засаглах эрхийг хангасан парламентыг төлөвшүүлнэ.” гэж тодорхойлсон бол эрхэм зорилгоо “Ард түмний төлөөллийг хангаж, засаглах эрхийг хангасан парламент байна.” гэж тунхаглаж байв.

²⁰ОУПХ-ны тодорхойлсон парламентын үнэт зүйлс:

Тэгш байдал: арьсны өнгө, хүйс, хөгжлийн бэрхшээл, шашин, улс төрийн үзэл санаа, бэлгийн чиг хандлага, наснаас үл хамааран хувь хүмүүс болон бүлэг/ хамт олонд ижил тэгш хандах. Парламентууд ялгаварлан гадуурхах болон шударга бус байдлыг устгахыг зорилго болгон тэгш байдлыг хөхиүлэн дэмждэг байх ёстой.

Тэгш оролцоо: хамт олонч сэтгэлгээг дээшлүүлэхийн тулд нийгэм дэх үзэл бодол, эрэлт хэрэгцээ, тулгамдсан асуудлуудын олон янз байдлыг дэмжих. Нийгмийн бүх салбарын эрх ашгийг тусгаж төлөөлдөг, тэгш оролцоотой парламент байх нь чухал.

Хүндэтгэл: соёл, шашин шүтлэг, гарал угсаа, улс төр, хэл, соёл болон бусад ялгааг хүлээн зөвшөөрөх, нотлон харуулах, үнэлэх. Бүтээлч яриа хэлцэл болон маргаан шийдвэрлэх угтвар нөхцөл болох харилцан хүндэтгэлийг хөхиүлэн дэмжих.

Ёс зүй: шударга, нээлттэй, тууштай байж, үнэнийг эрхэмлэх. Парламентын хувьд “байгууллагын” болон парламентын гишүүдийн ёс зүй нь түүний хууль ёсны байдалд амин чухал ач холбогдолтой.

Эв нэгдэл: даян дэлхийн парламентуудад эв нэгдэл, найрамдлыг бэхжүүлэх. Бие биенээ харилцан дэмжиж, нэг хамт олон шиг хамтран ажиллах. Үйл ажиллагааны бүх чиглэл болон парламентын түвшний хамтын ажиллагаанд парламентын эв нэгдлийг дэмждэг байх.

Энэхүү стратеги төлөвлөгөөний дагуу Улсын Их Хурлын зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны чадавхыг дээшлүүлж, парламентын шинэчлэлийг эрчимжүүлэх “6 стратегийн зорилго, 11 зорилтыг дэвшүүлж, 68 бодлогын арга хэмжээ”-г авч хэрэгжүүлсэн бөгөөд тэдгээрийн үр дүнг нэгтгэн дүгнэсний үндсэн дээр парламентын гурав дахь Стратеги төлөвлөгөөг 2024 оны 11 дүгээр сарын 15-ны өдөр батлан, мөрдөж байна.

Ийнхүү шинэ бүрдсэн парламент бүр хөгжлийн бодлогынхоо хэрэгжилт, үр дүнг эргэн харж, стратеги төлөвлөгөөгөө шинэчлэн баталж, хэрэгжүүлдэг болж байгаа нь парламент хөгжлийнхөө зураглалаа байнга шинэчилж, дэлхий нийтийн хөгжилтэй хөл нийлүүлэх боломжийг олгох чухал ач холбогдолтой.

3.3.5. Хүний эрх, жендэрийн мэдрэмжтэй парламент

Юуны өмнө, “хүний эрх, жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа” гэдгийг Олон Улсын Парламентын Холбооны болон судалгаа, шинжилгээний бусад эх сурвалжуудад хэрхэн тодорхойлж буйг авч үзье.

Хүний эрхэм чанарыг хүндэтгэх, үл ялгаварлах, эрх тэгш байдлыг хангах нь төрийн нэн тэргүүний хүлээх үүрэг. Үүнийг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван есдүгээр зүйлийн 1-д “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц хууль зүйн ... баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна.” гэж баталгаажуулсан.

Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч, төрийн эрх барих дээд байгууллага болохын хувьд хүний эрхийг хамгаалах тогтолцооны гол цөмд байж, төрийн бусад болон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад Үндсэн хуульд заасан ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх үндсэн зарчмыг хөдөлбөргүй, чигч, нэг мөр хэрэгжүүлж, үлгэрлэвэл зохино.

Чухамдаа хүний эрх бол хууль ба ардчиллыг дээдэлдэг бүхий л нийгмийг бэхжүүлэгч үндсэн зарчим тул ард түмний төлөөллийн байгууллага болох парламент энэхүү үнэт зүйлсийг манлайлагч, хүний эрхийг хангах үндэсний тогтолцооны гол оролцогч байх учиртай юм.

Парламентын институт (i) хүний эрхийн мэдрэмжтэй (хүний эрхийн суурь зарчим, стандартыг хангасан байхыг ойлгоно. (Л.Ө) хууль тогтоомж батлах, (ii) хүний эрхийн олон улсын гэрээ, конвенцийг соёрхон батлах, Засгийн газарт тавих хяналтыг сайжруулах, (iii) хүний эрхийг хангахад чиглэсэн төсөв батлах замаар хүний эрхийг хамгаалах үндэсний тогтолцоог бүрдүүлж, бэхжүүлэхэд гол үүрэг гүйцэтгэнэ.²¹

Харин Олон Улсын Парламентын Холбооноос 2021 онд эрхлэн гаргасан “Жендэрийн мэдрэмтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа” парламентчдад зориулсан гарын авлагад тэмдэглэсэнээр:²²

²¹Олон Улсын Парламентын Холбоо. Хүний эрх, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Уб., 2016 он. Уг гарын авлагыг Улсын Их Хурлын Тамгын газраас Швейцарын хөгжлийн агентлагтай хамтран хэрэгжүүлсэн “Монгол Улсад парламентын ардчиллыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд орчуулж, олон нийтийн хүртээл болгосон.

²²Олон Улсын Парламентын Холбоо. Жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Уб., 2021, тал.22-23.

Жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа нь хүнийг хүйсээр ил болон далд хэлбэрээр ялгаварлан гадуурхсан хууль тогтоомжийг өөрчилж, хүчингүй болгохоос эхэлнэ. Мөн жендэрийн эрх тэгш байдлын зарчмыг тусгасан болон бодит байдалд жендэрийн эрх тэгш байдлыг баталгаажуулсан хуулийг батлан гаргах явдал хамаарна. Охид, эмэгтэйчүүдийн онцлог хэрэгцээ шаардлага, нийгэмд эзлэх байр суурь, туршлагад тулгуурлах нь жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагааны гол цөм болно. Иймд энэ үйл ажиллагаа нь зөвлөлдсөн, оролцоог хангасан байх ёстой бөгөөд аливаа бодлого, шийдвэр нь охид, эмэгтэйчүүд болон хөвгүүд, эрэгтэйчүүдэд үзүүлэх нөлөөллийг “харгалзсан байх” бус түүнд “үндэслэсэн байх”-ыг шаардана.

Охид, эмэгтэйчүүд эрхээ хамгаалж, биелүүлж, хэрэгжүүлэхдээ өөрийн улсын хууль тогтоомжид ханддаг тул эрх тэгш байдлыг тусгасан хууль тогтоомж нь жендэрийн тэгш байдлыг хангахад голлох нөлөө үзүүлэх учиртай билээ.

Тиймээс Олон Улсын Парламентын Холбоо дэлхийн улс орнуудын парламентуудыг хүний эрх, жендэрийн асуудалд онцгойлон анхаарал хандуулж, хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөллийн чиг үүргээрээ дамжуулан бодитой ахиц дэвшил, өөрчлөлт шинэчлэлт хийхэд дэмжиж ажилладаг.

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагад зөвлөх эрхтэй, парламентын хамтын ажиллагааны олон улсын хамгийн том механизм болохын хувьд Олон Улсын Парламентын Холбоо нь хөгжлийн стратеги төлөвлөгөөндөө хүний эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах асуудлыг тусгайлан авч үзэж, Хүний эрхийн болон Жендэрийн түншлэлийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлдэг байна.

Монгол Улсын Их Хурал 2022 оны 08 сард тус холбоотой “Хамтын ажиллагааны санамж бичиг” байгуулж, хүний эрхийг дээдэлсэн, жендэрийн мэдрэмжтэй парламентыг төлөвшүүлэх чиглэлээр хамтран ажиллаж буй. Энэ хүрээнд гарсан бодит үр дүн бол Улсын Их Хурал, түүний Тамгын газраас 2023 оны 11 дүгээр сард “Хүний эрх, жендэрийн асуудлаарх парламентын өөрийн үнэлгээ”-г анх удаа зохион байгуулж, тайлан, зөвлөмж гаргасан явдал юм.

Энэ үнэлгээ нь Монгол Улсын Их Хурлыг хүний эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах чиглэлээр өнөөгийн хүрсэн түвшин, ололт амжилтаа нэгтгэн дүгнэж, Улсын Их Хурлаас батлан гаргаж буй хууль, төрийн бодлого болон парламентын үйл ажиллагаанд тусгах шаардлагатай асуудлуудыг нээн илрүүлж, илүү үр дүнтэй ажиллахад нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор хийгдсэн. Тодруулах үүднээс өөрийн үнэлгээний энэхүү хоёр чиглэл, үнэлгээ хийсэн аргачлалын талаар товч дурдах нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Хүний эрхийн өөрийн үнэлгээ ²³	Парламентын жендэрийн мэдрэмжтэй байдлын өөрийн үнэлгээ ²⁴
Хүний эрх болон Тогтвортой хөгжлийн зорилгууд хоорондын уялдаа холбоонд тулгуурлан олон улсын хүний эрхийн механизмаас өгсөн зөвлөмжийг харгалзан үзэхэд нь парламентад дэмжлэг үзүүлэх зорилготой.	Бүтэц, үйл ажиллагаа, ажиллах зарчмын хувьд эрэгтэй, эмэгтэй хүмүүсийн хэрэгцээ, сонирхолд нийцсэн буюу жендэрийн мэдрэмжтэй парламентыг төлөвшүүлэх зорилгоор өөрийн улсын онцлог нөхцөл байдалд тохирсон тодорхой зорилтуудыг дэвшүүлж, шинэчлэлийн ерөнхий зураглал боловсруулах боломжийг олгодог байна.

²³<https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/parliaments-and-human-rights-self-assessment>

²⁴ОУПХ (2022) Парламентын жендэрийн мэдрэмжтэй байдал: өөрийн үнэлгээний аргачлал.

Олон Улсын Парламентын Холбооны боловсруулсан аргачлалд дурдсанаар парламентын өөрийн үнэлгээ гурван үндсэн зорилготой. Үүнд:

- Олон улсын болон бүс нутгийн хүний эрхийн хэм хэмжээ, механизм, тэдгээрийн хэрэглээ, парламентын үйл ажиллагаанд үзүүлэх нөлөөлөл, тэдгээрийг хууль тогтоомжид тусгах нь яагаад чухал болох талаар нэгдсэн ойлголтод хүрэх;
- Хүний эрх, жендэрийн эрх тэгш байдлыг хангах, хамгаалах парламентын үүрэг оролцоог идэвхижүүлэх, нэмэгдүүлэх;
- Хэрэгжүүлэх боломжтой алхам, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлж, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжилтэд хяналт тавих чадавхыг нэмэгдүүлэх зэрэг болно.

Улсын Их Хурал, Тамгын газраас хийсэн үнэлгээний үеэр хүний эрх, жендэрийн асуудлаар бодлого, эрх зүйн орчинд ямар асуудалд анхаарах талаар оролцогчдын зүгээс олон үнэтэй санал хэлсэн. Тухайлбал, Байнгын хороодын дунд чиг үүргийн давхцал үүсэхээс сэргийлж, хууль зүйн үндэсний бодлого тодорхойлох, боловсруулах, энэхүү үйл явцын Үндсэн хуультай нийцэж байгааг тусгайлан хариуцах, Үндсэн хуулийн цэцэд парламентыг тухайлан төлөөлөх, хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд хууль дээдлэх ёсыг чанд дагахад манлайлж ажиллах асуудлыг Хууль зүйн байнгын хороонд хариуцуулах, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах, эдлэхүйц таатай нөхцөл, боломжийг тодорхойлох, хүний эрхийн олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргийн дагуу шинээр батлах болон хүчин төгөлдөр мөрдөж байгаа хууль тогтоомжийг боловсруулсан эсэхийг хянах, үнэлэх, НҮБ-ын хүний эрхийн механизмд парламентын оролцоог хангах, төлөөлөх, жендэрийн эрх тэгш байдал, тогтвортой хөгжил зэрэг үл ялгаварлах, эрх тэгш байх зарчмын хүрээнд хөгжих эрхийн асуудлыг Хүний эрхийн байнгын хороонд хариуцуулах нь зүйтэй гэж үзэж байв.

Жендэрийн эрх тэгш байдлын хувьд хамгийн түрүүнд парламент дахь эмэгтэйчүүдийн оролцооны асуудал хөнддөг. Энэ үзүүлэлт парламентад хэрхэн хангагдаж буй тухайд түүхчлэн авч үзвэл 1992 онд батлагдсан ардчилсан, шинэ Үндсэн хуулиас хойш Улсын Их Хурлын 9 удаагийн сонгууль зохион байгуулагдсан бөгөөд эдгээр сонгуульд нийт 4786 хүн нэр дэвшсэнээс 1096 эмэгтэй нэр дэвшиж, 97 эмэгтэй (давхардсан тоогоор) сонгогдсон байна. 1992 оны сонгуульд 3 эмэгтэй сонгогдож, 3.9%-ийг эзэлж байсан бол 1996 онд 8, 2000 онд 9 эмэгтэй сонгогдож, 2004 онд 5, 2008 онд 3 болон эрс буурсан. 2012 онд нам эвслээс нэр дэвшигчдийн 20%-иас доошгүй нь аль нэг хүйсийн төлөөлөл байх квот тогтоон, сонгуулийг холимог системээр явуулснаар 11 эмэгтэй (6 нь тойргоос, 5 нь намын жагсаалтаар) сонгогдож, 14.5%-ийн суудлыг эзэлсэн. Харин 2016, 2020 оны сонгуульд хүйсийн квотыг нэмэгдүүлээгүй бөгөөд тус бүр 13 эмэгтэй сонгогдож, 17.1%-ийг эзлэн, өөрчлөлт гараагүй. Энэ нь олон улсын дунджаас 7.6%-иар бага үзүүлэлт болж байсан бөгөөд энэ үзүүлэлтээр Монгол Улс дэлхийд 134-т жагсаж байв.

Энэхүү нөхцөл байдлыг харгалзан Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хуулийг 2023 онд шинэчлэхдээ 2024 оны сонгуулиар нам, эвслээс нэр дэвшигчийн 30-аас доошгүй хувь нь, 2028 оны сонгуулиар 40-өөс доошгүй хувь нь аль нэг хүйсийнх байх, жагсаалтаар нэр дэвшигчдийг хүйсийн хувьд 1/1 байдлаар байршуулах зохицуулалтыг хуульчилсан нь эерэг нөлөө үзүүлээ. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын 2024 оны ээлжит сонгуулийн үр дүнгээр 32 эмэгтэй нэр дэвшигч Улсын Их Хурлын гишүүнээр сонгогдож,

Улсын Их Хурал дахь эмэгтэй гишүүдийн эзлэх хувь түүхэндээ анх удаа 25.4 хувь болж, дэлхийн дундаж түвшинд хүрчээ.

Мөн Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга (2023)-аар “намын удирдах бүрэлдэхүүнд аль нэг хүйсийн төлөөлөл 40%-иас доошгүй байх, сонгуульд нэр дэвших эрх олгохдоо барьцаа, дэнчин зэргийг шаардах, авахыг хориглох; төрийн санхүүжилтийн 20-иос доошгүй хувийг эмэгтэй, ...хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн улс төрийн оролцоог дэмжих, сургаж бэлтгэх; хүйсийн квотоос илүү нэр дэвшүүлсэн эмэгтэй улс төрчийн тоонд нэмэлт санхүүжилт олгох” зэрэг жендэрийн агуулга бүхий нааштай зохицуулалт тусгасан юм.

Энэ мэтчилэн хүний эрх, жендэрийн асуудлаар парламент гадагшаа болон өөрийн дотоодод чиглэсэн ямар ажлууд хийх шаардлагатай байгаа талаар уг үнэлгээгээр ярилцаж, салбар бүрийн мэргэжилтнүүдийн байр суурийг сонссон нь өөрийн үнэлгээний ач холбогдлыг улам бүр нэмэгдүүлсэн.

Хүний эрхийн асуудлаарх өөрийн үнэлгээг дэлхийн улс орнуудын парламентууд дотроос анх удаа хийсэн нь парламентат ёсны түүхэнд тэмдэглэн үлдэх, онцгой үйл явдал болсон гэж Олон Улсын Парламентын Холбоо сайшаасан. Харин жендэрийн үнэлгээг зохион байгуулсан 13 дахь парламент болсон.

Монгол Улсын парламентын өөрийгөө үнэлсэн энэхүү алхам нь парламентууд хүний эрхийн асуудалд хойрго ханддаг гэх олон улсад тархсан нийтлэг шүүмжлэлд хариу өгөх чухал үйл явдал болсон билээ. Цаашид уг үнэлгээний мөрөөр хууль тогтоох байгууллагын стратеги, парламентын хөгжлийн бодлого, эрх зүйн орчныг шинэчлэх, боловсронгуй болгох ажлууд хийгдэнэ гэдэгт итгэлтэй байна.

3.3.6. Парламентын цахим шилжилт

“Цахим парламент”²⁵ гэж технологи, мэдлэг, стандартад суурилсан олон нийтэд нээлттэй, хүртээмжтэй байх, оролцоог нэмэгдүүлэх, зэрэг үнэт зүйлсийг агуулсан хамтын ажиллагааг хэлэх бөгөөд Улсын Их Хурал, түүний Тамгын газраас цахим парламентыг хөгжүүлэх стратегийн зорилтын хүрээнд шинэтгэлийн дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн.

“D-Parliament” цахим систем: Монгол Улсын нийт иргэдийн хувьд цахим технологийн хэрэглээ өндөрт тооцогдож байна. Харилцаа холбооны зохицуулах хорооны 2022 оны судалгаагаар монголчуудын 98 хувь нь гар утастай, 85 хувь нь ухаалаг утас хэрэглэдэг гэжээ.

Энэ үзүүлэлт Улсын Их Хурал иргэддээ нээлттэй, ил тод байж, эгэх холбоотой ажиллахад олон давуу талыг бий болгож байгаа. Түүнчлэн бидэнд ардчиллаа бэхжүүлэхийн тулд түүний гол байгууламж болсон парламент нь хүчирхэг, нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай, төлөөллийг хангасан байх зүй ёсны шаардлага тавигдаж буй.

Үндсэн хуулийн Хорин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасны дагуу Монгол Улсын иргэд дөрвөн жилд нэг удаа Улсын Их Хуралд буюу төрд өөрсдийгөө төлөөлөх хүмүүсээ сонгож, парламентаа эмхлэн байгуулдаг. Иргэд энэхүү улс төрийн оролцоогоо цаг хугацааны мөчлөгт буюу 4 жил тутам болдог сонгуульд даатгаад орхих нь учир

²⁵IPU. *Guide to Digital Transformation in Parliaments*. 2023. p.17.

дутагдалтай юм. Улс төрийн онолд ардчилал бол байнгын арчилгаа шаарддаг, тасралтгүй үйл явц гэж үздэг.

Тиймээс Улсын Их Хурлын үндсэн үйл ажиллагаа болох хууль тогтоох үйл хэрэгт иргэд, олон нийтийн оролцоог хангахад чиглэсэн “D-Parliament” платформыг хэрэглээнд нэвтрүүлж, хуулийн төсөл боловсруулах болон Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн хууль тогтоомжийн төсөлд иргэдийн саналыг авдаг боллоо.

Хууль тогтоох үйл ажиллагааны энэ цахим системийг 2022 оны дөрөвдүгээр сарын 05-ны өдөр нээснээс хойш хоёр жил гаруй хугацаа өнгөрч байна. “D” гэсэн нь “Democratic, Deliberative, Digital” буюу “Ардчилсан, Зөвлөлдөх, Цахим” гэсэн утгыг илэрхийлдэг.

Иргэд, сонгогчид өөрсдийн сонгосон төлөөлөлдөө шаардлага тавихын сацуу хууль тогтоох үйл ажиллагаанд тухай бүр оролцох боломжийг “D-Parliament” олгох бөгөөд үүгээрээ Үндсэн хуулийн 3.1-д заасан “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.” гэсэн төлөөллийн ардчиллын алтан зарчмыг хэрэгжүүлж, мөн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн 12-т заасан “төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдлоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй;” гэсэн иргэний үндсэн эрхийг баталгаатай эдлүүлэх гол арга хэрэгсэл болж байна.

D-Parliament цахим систем Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн болон боловсруулалтын шатанд байгаа хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөлд иргэдийн саналыг авах, цахим санал асуулга, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, иргэдээс өргөдөл (D-Petition) хүлээн авах, Ерөнхий сайдын мэдээлэлтэй холбогдуулан иргэдийн асуултыг хүлээн авч нэгтгэх үндсэн хэсгүүдтэй бүтээгдсэн юм.

“D-Petition” систем: Парламентын шинэтгэлийн хүрээнд хийгдсэн дараагийн томоохон алхмуудын нэг нь “D-Petition” систем юм. Тус систем нь D-Parliament системтэй адил зарчмаар ажиллах бөгөөд олон нийтийн эрх ашгийг хөндсөн, нийгэмд тулгамдаж буй асуудлаар нийтийн цахим өргөдлийг хүлээн авах зориулалттай.

Парламент судлалд “Парламентын өргөдлийг тодорхой арга хэмжээ авах эсхүл чухал асуудал дэвшүүлэх тухай олон нийтээс парламентад хүргүүлдэг албан хүсэлт” гэж тодорхойлдог.²⁶ Үүнийг парламентын гишүүдээр дамжуулан нийтийн (цаасан) өргөдлийн хэлбэрээр, эсхүл цахим өргөдлийн онлайн системээр дамжуулан парламентад шууд илгээх боломжтой.

“D-Petition” системийг нэвтрүүлэхийн тулд Улсын Их Хурлын Тамгын газраас Франц, ХБНГУ, БНСУ, Канад, Австрали, Англи, Швейцар, Европын холбоо зэрэг улс, бүс нутгийн парламентын энэ чиглэлийн сайн туршлагаудыг судалж, холбогдох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх нь чухал гэж үзсэн.

Үүний дагуу Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуульд 2022 оны 07 дугаар сарын 05-ны өдөр нэмэлт орж, Монгол Улсын 18 насанд хүрсэн иргэн “тодорхой асуудлаар

²⁶Thomas Caygill and Anne-Marie Griffiths. (2023) “Parliament and Petition”. Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson(eds), (2018) Exploring Parliament. Oxford University Press.

ажлын хэсэг байгуулах; Байнгын хорооны эрхлэх асуудлын хүрээнд хяналт шалгалт явуулах; хуулийн төслийн талаар санал гаргах” боломжтой болсон.

Хуулийн уг заалтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор Улсын Их Хурлын Инновац, цахим бодлогын байнгын хороо 2023 оны 01 дүгээр тогтоолоороо иргэний өргөдлийг хүлээн авах, санал авах ажиллагааг зохицуулсан “Цахим систем ашиглан иргэдийн оролцоог хангах, санал авах журам”-ыг баталсан.

Хууль, журамд заасны дагуу иргэн саналаа D-Өргөдөл буюу “Нийтийн цахим өргөдлийн систем”-ээр дамжуулан гаргаж, ажлын хэсэг байгуулах иргэний саналыг 33,000 ба түүнээс дээш тооны иргэн дэмжсэн бол; Байнгын хорооны эрхлэх асуудлын хүрээнд хяналт шалгалт явуулах саналыг 70,000 ба түүнээс дээш тооны иргэн дэмжсэн бол; хуулийн төслийн талаарх саналыг 100,000 ба түүнээс дээш тооны иргэн дэмжсэн бол Улсын Их Хурал хэлэлцэж, зохих шийдвэр гаргах ёстой.

Ийнхүү Монгол Улсын 18 насанд хүрсэн иргэд цаг хугацаа, орон зайнаас үл хамааран, нийтлэг эрх ашгийнхаа төлөө нэгдэж төрийн бодлого, шийдвэрт санал бодлоо бодитоор тусгуулах боломжтой болсон нь “Монголд парламентын ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал нөлөөтэй, түүхэн үйл явдал” мөн.

Товчдоо, эдгээр системүүд нь хууль тогтоох ажиллагаанд иргэд ардчилсан зарчмын үндсэн дээр чөлөөтэй оролцож, Үндсэн хуульд заасан төрийн үйл ажиллагаанд шууд оролцох, өргөдөл, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх иргэний үндсэн эрхээ эдэлж, санал бодлоо зөвлөлдөж байх “цахим талбар” болон хөгжиж байна. Энэхүү цахим талбар бол орчин үеийн цахим технологи, инновацын тусламжтайгаар хэрэгжиж буй цоо шинэ санаачлага гэдгийг тодотгох ёстой.

3.3.7. Парламентын боловсрол ба сургалт

Парламентат ёсны талаарх мэдлэг, боловсролыг түгээн дэлгэрүүлэх “соён гэгээрүүлэх” үйл ажиллагаа нь хууль тогтоох, хянан шалгах, төлөөллийн зэрэг парламентын үндсэн чиг үүргийн нэгэн адил чухалд тооцогдох болжээ.

Энэ чиглэлээр олон улсад хэрэгжүүлж буй нийтлэг арга хэмжээ, сайн туршлага бол “парламентын боловсрол” олгох тусгай хөтөлбөрүүд юм. Парламентат ёс өндөр түвшинд хөгжсөн ХБНГУ, Англи, Австрали, Канад, азиас Япон, БНСУ зэрэг улсуудад парламентын боловсролын тусгай хөтөлбөртэй болоод 20 орчим жил болж байна.

Тухайлбал, Английн парламентын Шинэтгэлийн хорооноос 2003-2004 онд “Парламентыг олон нийттэй холбох нь” гэсэн сэдвээр гаргасан тайлан, зөвлөмжид “Парламентын боловсролын алба (Parliamentary Education Service) байгуулах, иргэдэд боловсрол олгох болон зочдод зориулсан байгууламж, дэд бүтцийг нэмэгдүүлэх, олон нийттэй харилцах албыг мэргэшүүлэх (мэргэжлийн хүний нөөцөөр хангах Л.Ө) зэрэг өөрчлөлт хийх замаар олон нийтэд парламентын чиг үүрэг, үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хүргэх” зэргийг тусгасан байдаг.

Нийтийн танхим энэхүү зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авсан боловч парламентын үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах чиглэлээр “агуулгын өөрчлөлт” гаргаж чадаагүй байна. Парламент судлаач Марк Гүүдвин, Мартин Аткинс

(Mark Goodwin and Martin Atkins) нарын дүгнэснээр “зөвхөн парламент юу хийдэг талаар олон нийтэд мэдээлэл хүргэхэд анхаарсан”²⁷ гэжээ.

Үүнээс 10 гаруй жилийн дараа буюу 2015 онд Английн парламентын Нийтийн танхимын спикерийн дэргэдэх “Дижитал ардчиллын комисс”-ын хийсэн судалгаагаар олон нийт парламентыг “алслагдсан, ил тод биш, хуучинсаг, дээд зиндааны” дүр төрхтэй гэж үздэгийг олж тогтоосон байна. Энэ судалгааны үр дүндээ тулгуурлан тус Комиссоос “2020 он гэхэд Нийтийн танхим иргэн бүрт парламент юу хийж байгаа талаар мэдлэг олгох шаардлагатай” гэсэн зөвлөмж өгчээ.

Эндээс дүгнэж үзвэл, Английн парламентын Шинэтгэлийн хороо болон Дижитал ардчиллын комиссын зөвлөмжийг хэрхэн хэрэгжүүлэх буюу парламентын үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хэрхэн, яаж хангах вэ гэдэг асуултад хариулах шаардлагатай болж байгаа юм.

Ер нь олон нийтийн оролцооны тухай ойлголт (i) мэдээлэл өгөх; (ii) сургах; (iii) зөвлөлдөх; (iv) оролцоог хангах гэсэн дөрвөн үндсэн элементийг өөртөө агуулдаг. Энэ шинжийг нь шалгуур болгон авч үзвэл, парламентыг олон нийттэй холбох зорилго, түүний үндэслэл болсон парламентын нээлттэй байдлын зарчмыг хангах үндсэн арга хэрэгсэл нь боловсрол, мэдлэг олгох үйл ажиллагаа болно. “Яагаад парламентын боловсрол гэж” гэдэг асуултын товч хариулт үүнд буй.

162

“Парламентын боловсрол” (“Parliamentary Education”, “Education Service”) хэмээх ойлголтыг хамгийн энгийнээр тодорхойлбол “амьдран буй нийгмийнхээ хариуцлагатай нэгэн эд эс, мэдээлэлтэй, оролцоотой, идэвхтэй иргэн байхыг заасан цагаан толгой”²⁸ гэж хэлж болно. Цагаан толгойн 35 үсгээ бүрэн сураагүй бол уншиж, бичих тухай бодоод ч хэрэггүйтэй адил нийтээрээ парламентын талаар мэдлэг, ойлголттой болоогүй цагт хүний эрхийг хамгаалах, ардчилсан, сайн засаглалыг төлөвшүүлэх, төрийг хянахад оролцож чадахгүйд хүрнэ.

Тийм учраас парламентыг дээр дурдсан шиг “алслагдсан, ил тод биш, хуучинсаг, дээд зиндааны” дүрх төрхөөс нь салгаж, “орчин үежүүлэх”-д парламентын боловсрол чухал нөлөө үзүүлнэ. 2020-2024 оны Улсын Их Хурал, түүний ийм үзэл баримтлал, итгэл үнэмшлээр 2021 оноос “Парламентын боловсрол” хөтөлбөрийг эхлүүлсэн.

Гэхдээ “Парламентын боловсрол” хөтөлбөр хоёр жил гаруй хугацааны бэлтгэл ажил, олон хүний нөр их хөдөлмөр, хичээл зүтгэлийн үр дүнд 2021 оны 12 дугаар сарын 23-ны өдөр албан ёсны нээлтээ хийсэн гэдгийг дурдахгүй өнгөрч болохгүй.

Хамгийн анх 2019 онд Улсын Их Хурлын стратеги төлөвлөгөөнд парламентын боловсрол олгох тусгай хөтөлбөрийг үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлэх бодлогын зорилт тусгагдаж, улмаар Улсын Их Хурал эрх зүйн шинэчлэлийнхээ хүрээнд 2020 онд Монгол Улсын Их Хурлын тухай хуулийг шинэчлэн батлахдаа “парламентат ёсны талаарх иргэдийн мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх, сургалт, сурталчилгаа зохион байгуулах” үүргийг Улсын Их Хурлын Тамгын газар эрхлэн гүйцэтгэхээр хуульчилсан. Хуулийн энэ заалт бол Монгол Улсад парламентат ёсыг төлөвшүүлэх, ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой зохицуулалт болсон гэж дүгнэх үндэстэй.

²⁷Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson(eds), (2018) *Exploring Parliament*. Oxford University Press. p. 299.

²⁸Л.Өлзийсайхан. “Парламентын боловсрол” тун товч танилцуулга.Хоёр дахь хэвлэл, УБ.,2023, тал.4-5.

Улсын Их Хурлын Тамгын газрын боловсруулсан "Парламентын боловсрол" хөтөлбөрийн агуулгад парламент гэж юу болохоос эхлээд, парламент ямар үйл ажиллагаа явуулдаг, хууль батлах үйл явц хэрхэн өрнөдөг, үүнд иргэд, хүүхэд, залуучууд хэрхэн оролцох боломжтой зэрэг өргөн хүрээтэй сэдвүүд багтсан. Мөн хүн бүрийн мэдвэл зохих, бидний хамтын үнэт зүйл болсон ардчилал, хүний эрх, Үндсэн хуулийн тухай мэдлэг шингэсэн. Төрийн сүлд, төрийн дуулал, туг далбаа зэрэг төрийн бэлгэдлийн утга, учрыг сонирхолтой агуулга, хэлбэрээр тайлбарлан тусгасан зэрэг онцлогтой.

Энэ хөтөлбөрөөр дамжуулж Англи, Герман зэрэг парламентат ёсны өнө эртний уламжлалтай зарим улсын парламентын олон нийттэй харилцах үйл ажиллагааных нь "иргэндээ хүрч үйлчлэх" зарчим, сайн туршлага манай парламентад ч гэсэн нэвтэрч байна.

4. Дүгнэлт

Энэ илтгэлд парламент яагаад ардчилсан байх ёстой, Монгол Улс дахь парламентын шинэтгэлийн үйл явц, үр дүнтэй холбоотой зарим асуудлыг тоймлон авч үзлээ.

Монголын байнгын ажиллагаатай парламентын 30 гаруй жилийн түүхэнд 2016-2020, 2020-2024 оны хоёр парламентын ялгарах онцлог нь дэлхийн улс орнуудын парламентад нэгэнт эрчээ авч буй шинэтгэлийн үйл явцтай хөл нийлүүлсэн шинэчлэлийн он жилүүд байсан гэж хэлж болно.

Парламентын шинэтгэл бол нийгмийн хөгжлийн явцад бий болсон сорилт, бэрхшээл, түүнийг даван туулахын тулд авч хэрэгжүүлсэн бодлого, стратеги, түүний үр дүн зэргээс хамаарч тасралтгүй үргэлжлэх үйл явц мөн. Тиймээс шинэтгэл хийх нь нарийн төвөгтэй үйл явц төдийгүй хялбархан хийчих зүйл биш. Гэсэн ч төлөөлж буй ард түмнийхээ үзэл бодол, нийгэм, цаг үеийн хэрэгцээ шаардлагад нийцэж ажиллах нь парламентын нэн чухал үүрэг тул Монгол Улсын Их Хурал шинэтгэлийн асуудалд онцгой анхаарал хандуулах учиртай.

Өнгөрсөн хугацаанд хийгдсэн шинэтгэлийн үр дүнг аваад үзвэл, манай парламент Үндсэн хуульт хийгээд парламентат ёсны хөгжлийн нийтлэг чиг хандлага, өнгөрсөн хугацааны алдаа оноо, сургамж туршлагаасаа суралцаж, ардчилсан парламентыг төлөвшүүлэх чиглэлд томоохон хэмжээний ахиц дэвшил гаргажээ гэж дүгнэж болохоор байна.

Эх сурвалж

- Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992).
- Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль (2020, 2024).
- Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2020, 2024).
- Монгол Улсын Их Хурлын 2019-2024 оны стратеги төлөвлөгөө (2019)
- Лүндээжанцан, Д., Хатанбаатар, Р., Товуусүрэн, Ц., Өлзийсайхан, Л. (2017). Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн тайлбар. Улаанбаатар.
- Энхбаатар, Ч., Том Гинсбург, Мөнхсайхан, О., Батчимэг, М., Даваадулам, Ц.. (2016). Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар.
- Маркус Бөкенфорде. (2020). Үндсэн хууль бүтээх практикийн гарын авлага: Удиртгал. (Ред. Л.Өлзийсайхан). Улаанбаатар.
- Олон Улсын Парламентын Холбоо. (2016). Хүний эрх, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Улаанбаатар.
- Олон Улсын Парламентын Холбоо. (2021). Жендэрийн мэдрэмжтэй хууль тогтоох үйл ажиллагаа, парламентчдад зорулсан гарын авлага. Улаанбаатар.
- Олон Улсын Парламентын Холбоо (2022) Парламентын жендэрийн мэдрэмжтэй байдал: Өөрийн үнэлгээний аргачлал.
- Өлзийсайхан, Л. (2019). Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар.
- Өлзийсайхан, Л. (2021). “Парламентын хуралдааны дэг: Эрх зүйн харьцуулсан шинжилгээ”. Диссертаци, Улаанбаатар.
- Өлзийсайхан, Л. (2023). “Парламентын боловсрол” тун товч танилцуулга. Хоёр дахь хэвлэл, Улаанбаатар.
- Alex Kelso (2009) Parliamentary Reform at Westminster. Manchester University Press.
- Clyve Jones, (2012) A Short History of Parliament. The Boydell press.
- Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson (eds), (2018). Exploring Parliament.
- Danzangiin Lundeejantsan. (2018). Separation of State Powers in Mongolia. Ulaanbaatar.
- Henry M.Robert. Parliamentary Law (1975. Irvington Pub) New York.
- Inter-Parliamentary Union (2023). Indicators for Democratic Parliament: Assessment guide.
- Inter-Parliamentary Union (2023)..Guide to Digital Transformation in Parliaments
- Laura Sinikallio, Senka Drobac, Minna Tamper, Rafael Leal, Mikko Koho, Jouni Tuominen, Matti La Mela, and Eero Hyvönen Plenary Debates of the Parliament of Finland (2021) Leibniz-Zentrum für Informatik, Dagstuhl Publishing, Germany
- Paul Stevens and John Saywell Parliament and Politics (1968) University of Toronto Press, Toronto



RESEARCH ON THE STATE OF COMPENSATION FOR RELEASING PRIVATE LAND BASED ON SOCIAL NECESSITY

ТӨРӨӨС НИЙГМИЙН ЗАЙЛШГҮЙ ХЭРЭГЦЭЭГ ҮНДЭСЛЭН ХУВИЙН ӨМЧИЙН ГАЗРЫГ ЧӨЛӨӨЛӨХӨД ОЛГОХ НӨХӨХ ОЛГОВОР

Үүрцайхын Амарбат¹

Otgontenger University, E-mail: amarbatmgl@gmail.com

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Exclusive public need
State
Compensation
Land

Түлхүүр үгс:

Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээ
Төр
Нөхөх олговор
Газар

Article history:

Received Feb, 2025
Revised Mar, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2025, 02 сар
Шинэчилсэн: 2025, 03 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар;

ХУРААНГУЙ

This subsection investigates the legal theoretical issues surrounding fair or just compensation. It examines various methods and approaches for determining the valuation of land compensation, including the market value approach, comparative sales method, income approach, cost approach, replacement cost approach, and human rights-based approaches. The subsection highlights the specific methods used by different countries to establish compensation.

The expropriation of private land based on social necessity and the related compensation disputes require comprehensive measures to balance public interest with private property rights. Resolving compensation disputes involves addressing the rights of the parties involved, the implementation of these rights, and the authority and scope of the institutions responsible for managing and adjudicating these disputes. One critical aspect is the establishment of effective grievance and dispute resolution mechanisms. While various mechanisms exist in different countries, most follow similar principles. This subsection consolidates the common mechanisms used in the countries studied to resolve compensation disputes arising from the expropriation of land based on social necessity.

Шударга нөхөх олговор буюу fair/or just compensation-ны эрх зүйн онолын асуудлуудын талаар судалгаа харьцангуй цөөн хийгдсэн. Газрын нөхөх олговрын үнэлгээг тогтоох арга, хандлагууд болох зах зээлийн шударга үнийн хандлага, харьцуулсан борлуулалтын үнийн арга, орлогын хандлага, өртгийн хандлага, орлуулах зардлын хандлага, хүний эрхэд суурилсан хандлагуудын онцлог, гадаад улс орнууд аль аргыг ашиглан нөхөх олговрыг тогтоодог

¹Хууль зүйн доктор (Ph.D), Улсын их хурлын Тамгын газрын дэд дарга

болохыг судлах шаардлагатай байна.

Нийгмийн хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн газрыг эргүүлэн авах, түүнтэй холбоотой нөхөх олговрын маргаан нь нийтийн ашиг сонирхлыг хувийн өмчийн эрхтэй тэнцвэржүүлэх цогц арга ажиллагааг шаарддаг. Тэр дундаа газрын нөхөн олговортой холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд тухайн маргаанд оролцогч этгээд, тэдгээрийн газартай холбоотой эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлэх болон тухайн эрхийг удирдах, хянан шийдвэрлэх байгууллагын эрх, хэмжээний асуудал чухлаар тавигддаг. Үүний нэг нь үр дүнтэй гомдол гаргах, маргаан шийдвэрлэх механизм юм. Гадаадын зарим оронд газрын маргааныг шийдвэрлэдэг янз бүрийн механизм байдаг боловч ихэнх оронд ижил, төсөөтэй байдлаар шийдвэрлэдэг байна. Тиймээс харьцуулан судалсан орнуудад нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрыг нөхөн олговортойгоор эргүүлэн авах явцад үүссэн газрын нөхөн олговрын маргааныг шийдвэрлэж буй нийтлэг механизмыг нэгтгэн судаллаа.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Тус өгүүлэл нь хувийн өмчийг төрийн мэдэлд шилжүүлэхтэй холбоотой нөхөх олговрын эрх зүйн онол, гадаад улсын туршлага, шийдвэрлэх механизмын талаар дүн шинжилгээ хийсэн бүтээл юм.

Судалгаанд шударга нөхөх олговрын эрх зүйн онолын суурь зарчмуудыг Магна Хартанаас эхлэн авч үзэж, АНУ, Европын орнуудын туршлагыг жишээлэн судалжээ. Газрын нөхөх олговрын үнэлгээнд хэрэглэгддэг зах зээлийн үнийн арга, орлуулах зардлын арга, хүний эрхэд суурилсан хандлага зэрэг олон улсын жишиг аргачлалыг харьцуулан шинжилсэн.

2. Арга зүй

Судалгаа нь эрх зүйн онолын шинжилгээ, харьцуулсан эрх зүйн арга, олон улсын туршлага судлах, кейс шинжилгээ болон баримт бичигт суурилсан шинжилгээний аргуудыг хослуулсан. Энэ хүрээнд шударга нөхөх олговрын тухай үзэл баримтлал, олон улсын хууль тогтоомж, практик хэрэглээ, маргаан шийдвэрлэх механизм зэргийг харьцуулан судалж, Монгол Улсад хамаарах онцлог, тулгамдаж буй асуудлыг тодорхойлсон.

3. Судалгааны үр дүн

3.1. Шударга нөхөх олговрын эрх зүйн онолын асуудлууд

Хувийн өмчийг нийгмийн хэрэгцээг үндэслэн төрийн мэдэлд шилжүүлэх бүрэн эрхийг үгүйсгэх, өмчийн эрхээ хамгаалах боломж газар өмчлөгчийн хувьд ихээхэн хязгаарлагдмал байдаг тул ихэнх маргаан өмчлөх эрхээ шилжүүлэхийг хүсээгүй өмчлөгчийн хувьд шударга нөхөх олговрыг тодорхойлох дээр төвлөрдөг.² Шударга ёс ба хуваарилалтын шударга ёсны зарчмууд нь засгийн газар олон хүнд ашиг тус болгохын тулд цөөн хэдэн хүнд пропорциональ бус зардлыг ногдуулахгүй байхыг шаарддаг. Иймээс газар өмчлөгчдөд учирч буй хөрөнгийн болон хөрөнгийн бус ачааллыг өмчлөх эрхийг шилжүүлэн авснаас бий болж буй нийтийн өгөөжтэй пропорциональ байлгахын тулд засгийн газар газрын нөхөх олговрын хэмжээг “шударга” тогтоох шаардлагатай.

Шударга нөхөх олговрын үзэл санаа 1215 оны Английн Магна Хартагийн 28 дугаар зүйлээс үүдэлтэй хэмээн үздэг бөгөөд эдүгээ улс орнууд шударга нөхөх олговрын талаар ихэвчлэн өөрийн Үндсэн хуульд тухайлан заасан байдаг. Тухайлбал, АНУ-ын Үндсэн хуулийн Тавдугаар нэмэлт өөрчлөлтөд “Хувийн өмчийг шударга нөхөх олговоргүйгээр авч болохгүй” хэмээн заасан.

Хэдийгээр шударга нөхөх олговрын үзэл санаа олон зуун жилийн түүхтэй хэдий ч нөхөх олговрын оновчтой дүрэм, журмыг тодорхойлох янз бүрийн арга барилыг хэдхэн арван жилийн өмнөөс албан ёсоор боловсруулж эхэлсэн.³

167

Одоогийн байдлаар нөхөх олговрын оновчтой дүрмийн талаарх эдийн засгийн янз бүрийн тооцоолол нь “тэг нөхөх олговрын дүрэм” (zero-compensation rule) болон “бүрэн нөхөх олговрын дүрэм” (full-compensation rule) гэсэн хоёр туйлын хооронд хэлбэлзэж байгаа бөгөөд үүнийг заримдаа “бүрэн зах зээлийн үнэлгээний дүрэм” хэмээн нэрлэдэг. Гэхдээ зах зээлийн бүрэн үнэ цэнэ нь зарим тохиолдолд шударга нөхөх олговрын бүрэн үнэ цэнээс дутуу байх боломжтой хэмээн үздэг.

“Тэг нөхөх олговор олгох арга”-ын онолын загварыг АНУ-ын эрдэмтэн Блюм, Рубинфельд, Шапиро нар боловсруулсан бөгөөд уг загварын гол үндэслэлийг газар эзэмшигчийн ёс суртахууны эрсдэлтэй холбон тайлбарладаг. Таамаглалын хувьд газрын эрх нь төрд шилжих эрсдэлтэйг мэдсэн өмчлөгч нь газрын зах зээлийн үнэ, түүнчлэн нөхөх олговрын үнэ цэнийг хөөрөгдөхийн тулд тухайн газарт оруулах байснаас илүү их хөрөнгө оруулалт оруулж болно. Иймээс нөхөх олговрыг тэглэх нь нийгмийн оновчтой үр дүнд хүргэдэг хэмээн үздэг бөгөөд төрөөс нийгмийн хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн газрыг шилжүүлэн авах шийдвэр гаргахдаа газар өмчлөгчдөд хувь хүний нөхөх

² Errol E. Meidinger, “The Public Uses of Eminent Domain: History and Policy”, *Environmental Law* (1980) Vol.11:1, 3.

³ Marcello De Maria, Elizabeth J.Z. Robinson, Giacomo Zanella, *Fair compensation in large-scale land acquisitions: Fair or fail?*, *World Development*, 170, 2023, 2.
https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X23001560?ref=pdf_download&fr=RR-2&rr=8d5b8265ce884ff7

олговор олгохоос илүү нийгэмд үзүүлэх нийт үр өгөөжийг харгалзан үзэх ёстой хэмээн тайлбарладаг.⁴

Дээрх загварын математик томьёолол нь тодорхой нөхцөл байдал, таамаглалаар - тэг нөхөх олговор нь оновчтой үр дүн байсан бөгөөд газар эзэмшигчдийн ёс суртахууны аюул эрсдэл хумигдана хэмээн үздэг. Гэвч нөхөх олговрыг тэглэх арга нь шударга ёс, өмчийн эрхийн талаарх уламжлалт ойлголттой нийцэхгүй бөгөөд ёс суртахууны үр дагаврыг тооцдоггүй хэмээн шүүмжилдэг.

Тухайлбал, АНУ-ын эдийн засагч Носал, Мисели, Сегерсон нар нөхөх олговрын хамгийн оновчтой журам нь бүрэн нөхөх олговор хэмээн үзээд газрыг шилжүүлэн авахдаа чөлөөт зах зээлийн үнэд тулгуурлан шударга нөхөх олговор олгох шаардлагатай хэмээн үзсэн. Гэхдээ тэд хувийн газар эзэмшигчдэд хэт их хэмжээний нөхөх олговор олгох эрсдэлтэйг онцлоод, газар өмчлөгчтэй тохиролцоонд хүрч чадахгүй байх нь төслийг удаашруулах тул чөлөөт зах зээлийн үнэ болон газрыг үнэлж байгаа өмчлөгчийн үнийг харгалзан үзэх шаардлагатай хэмээн тэмдэглэсэн.⁵

Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрыг нөхөх олговортойгоор авах процессын шударга журмыг тогтоох асуудал чухлаар хөндөгддөг. Хэрэв нөхөх олговор олгох процессын журамд зохицуулалтгүй, эсхүл тодорхой бус зүйл байгаа бол, тухайлбал, засгийн газар эсвэл төсөл хэрэгжүүлэгч бизнесийн байгууллага "шударга нөхөх олговор" гэж юу болохыг тодорхойлох өргөн боломжтой тохиолдолд эрхээ хязгаарлуулсан этгээдэд нөхөх олговор хангалтгүй байх, нөхөх олговрыг шударга бусаар тогтоох, улмаар зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулж чадахгүй байх эрсдэл улам нэмэгдэнэ.⁶ Нөхөх олговрын журам нь нөхөх олговрын зохих механизмыг (жишээ нь, шүүхэд хандах эрх) хангаагүй тохиолдолд өмчийн эрх, цаашлаад олон улсын хүний эрхийн эрх зүйн хэм хэмжээгээр хамгаалагдсан хүний бусад эрх өргөн агуулгаар зөрчигдөх эрсдэлтэй.

Нөхөх олговрын процессын журмыг зайлшгүй тогтоох үндэслэл нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрын эрхийг шилжүүлэн авах харилцаанд оролцогч талуудын тэнцвэргүй байдагтай шууд холбоотой. Энэхүү тэнцвэргүй байдал нь дараах шалтгаанаас үүдэлтэй хэмээн зарим судалгаанд онцолжээ.⁷ Эдгээрт:

- Ил тод байдал, мэдээллийн хангалтгүй байдал;
- Шийдвэр гаргах эрх мэдлийн тэнцвэргүй байдал, шийдвэр гаргах үйл явцад эрхээ хязгаарлуулж байгаа иргэдийн оролцоог хангадаггүй;

⁴ Marcello De Maria, Elizabeth J.Z. Robinson, Giacomo Zanella, *Fair compensation in large-scale land acquisitions: Fair or fail?*, *World Development*, 170, 2023, 3.

⁵ Marcello De Maria, Elizabeth J.Z. Robinson, Giacomo Zanella, *Fair compensation in large-scale land acquisitions: Fair or fail?*, *World Development*, 170, 2023, 3.

⁶ Nicholas K. Tagliarino, *The Status of National Legal Frameworks for Valuing Compensation for Expropriated Land: An Analysis of Whether National Laws in 50 Countries/Regions across Asia, Africa, and Latin America Comply with International Standards on Compensation Valuation, Land*, 2017, 3. <https://www.mdpi.com/2073-445X/6/2/37>

⁷ <https://rest.neptune-prod.its.unimelb.edu.au/server/api/core/bitstreams/0a17239f-493e-560a-96c6-23068cb0f027/content> (p. 82, 124)

- Иргэдээс ирсэн санал, эсэргүүцлийг үнэлэхэд төвийг сахисан байдал хангалтгүй;
- Өмчлөх эрхийг шилжүүлэн авах асуудлыг хариуцаж байгаа байгууллагын хууль ёсыг сахих, хариуцлагын механизм сул;
- Талуудын цаг хугацааны тэгш бус байдал;
- Нөлөөлөлд өртсөн газар эзэмшигчид болон худалдан авагч агентлаг хоорондын санхүүгийн болон мэдээллийн нөөцийн тэнцвэргүй байдал гэх зэрэг хэлэлцээрийн эрх мэдлийн тэнцвэргүй байдал;
- Төслөөс үүсэх дарамт болон үр өгөөжийн (сайжруулах үнэ цэн) тэгш бус хуваарилалт;
- Нөхөн сэргээх боломжгүй санхүүгийн бус алдагдалд нөхөх төлбөр олгохгүй байх;
- Гарсан алдааг засварлах чадвар болон иргэдийн гомдлыг үр дүнтэй шийдвэрлэх байдал хангалтгүй;
- Нөхөх олговрыг шударгаар үнэлж, тогтоох хараат бус механизм сул, нөхөх олговрыг тогтоосон хугацаанд олгоогүй тохиолдолд анз гэх зэрэг хариуцлагын арга төдийлөн хэрэглэдэггүй;
- Үйл явцаас үүдэлтэй стресс, (зарцуулж байгаа) цаг хугацааг харгалзан үздэггүй зэрэг ордог.

Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрын эрхийг шилжүүлэн авах нь өмчлөгчдийн хувьд “шударга бус” байдаг хэдий ч шилжилтийн буюу процедурын шударга байдал нь тэдний бие махбодын болон сэтгэл санааны алдагдлыг аль болох нөхөх боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэх ёстой хэмээн судлаачид дүгнэжээ. Мартин Патчэн өөрийн судалгааны өгүүлэлдээ “шударга бус газрын нөхөх олговор болон процедураас үүдсэн хэт их дарамт, ачаалал авсан газар өмчлөгчид хуваарилалтын шударга ёсны байдалд эргэлзэж, улмаар илүү их хэмжээний нөхөх олговор авах үндэслэлээ зөвтгөхийн тулд процедурын шударга бус байдлын талаар маргах хандлагатай байдаг”⁸ гэжээ. АНУ-ын эрдэмтэн Нэйл Видмар өөрийн ажиглалтын судалгааны үр дүнг дүгнэхдээ “төрөөс хувийн газрын эрхийг олж авах үйл явцыг судалж үзэхэд оролцогчид нөхөх олговрын журмыг шударга бус хэмээн үзсэн тохиолдолд тэд хууль ёсны байдлыг хүлээн зөвшөөрөхгүйн зэрэгцээ боломжтой бол зайлсхийдэг. Энэ нь нөлөөлөлд өртсөн газар эрх эзэмшигчдийн хувьд сэтгэл зүйн хувьд маш хүнд туршлага бөгөөд тэдэнд санал бодлоо илэрхийлэх боломж, хувийн болон гэр бүлийн, санхүүгийн ашиг сонирхлоо хамгаалж, алдагдлыг аль болох нөхөн сэргээх шударга боломж олгох нь ихээхэн чухал”⁹ гэжээ.

Тэрээр цааш хэлэхдээ процедурын шударга ёс нь шударга үр дүнд хүрэхэд туслах төдийгүй үйл явц болон үр дүнг “шударга бус” хэмээн үзэж байгаа нөлөөлөлд өртсөн газар эзэмшигчдийг шийдвэр гаргахад нь түлхэц болох бөгөөд шударга нөхөх олговор нь үйл явцын олон талын "шударга" хэлэлцээний үр дүн хэмээжээ.

⁸ Patchen, M., 1961. *The choice of wage comparisons*. 1st ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, <https://archive.org/details/choiceofwagecomp0000unse/page/n5/mode/2up>

⁹ Vidmar, N., 1990. *The Origins and Consequences of Procedural Fairness*. *Law & Social Inquiry*, 15(4), pp. 877-892. <https://www.cambridge.org/core/journals/law-and-social-inquiry/article/abs/origins-and-consequences-of-procedural-fairness/C55D8E8E57C39AC3858C836A96B20EAD>

Жералд С.Левенталын боловсруулсан шударга процессын дүрэм нь нөхөх олговрын шударга процедурыг бий болгоход чухал нөлөө үзүүлдэг. Тэрээр шударга процессын үндсэн долоон бүрэлдэхүүн болон уг бүрэлдэхүүн хэсгийг үнэлэх зургаан дүрмийг боловсруулсан. Шударга процессын үндсэн долоон бүрэлдэхүүнд дараах элемент хамаарна.

- **Төлөөлөгчдийг сонгох:** Энэ нь мэдээлэл цуглуулах, шийдвэр гаргах үүрэгтэй хувь хүн, аж ахуйн нэгжийг сонгох явдал юм.
- **Үндсэн дүрмийг тогтоох:** Үйл явцын туршид дагаж мөрдөх шалгуур, журмыг тогтоох.
- **Мэдээлэл цуглуулах:** Мэдээлэлтэй шийдвэр гаргахад шаардлагатай холбогдох өгөгдөл, нотлох баримтыг цуглуулах.
- **Шийдвэрийн бүтэц:** Шийдвэр гаргах үйл явц, шалгуурыг тодорхойлох.
- **Шийдвэрт гомдол гаргах:** Шийдвэрийг эсэргүүцэх, хянах механизмаар хангах.
- **Хамгаалалтын арга хэмжээ:** Холбогдох талуудын эрх, ашиг сонирхлыг хамгаалах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх.
- **Өөрчлөлтийн механизм:** Шаардлагатай бол процедурыг өөрчлөх, шинэчлэх үйл явцыг бий болгох.

Дээрх элементийг үнэлэх зорилгоор зургаан дүрмийг¹⁰ боловсруулсан байдаг байна. Эдгээр нь:

- **Тогтвортой байдлын дүрэм** /consistency rule/
- **Туйлшрахгүй байх дүрэм** /bias-suppression rule/
- **Үнэн зөв, тодорхой байх дүрэм** /accuracy rule/
- **Залруулах боломжтой байх дүрэм болон гомдлын менежмент** /correctability rule and grievance management/
- **Төлөөлөл** /Representativeness/
- **Ёс суртахууны дүрэм** /Ethical rule/

Газрын нөхөх олговрын үнэлгээг тогтоох дараах хандлага түгээмэл хэрэглэгдэж

- Зах зээлийн шударга үнийн хандлага /Fair market Value Approach/;
- Орлуулах зардлын хандлага /replacement cost approach/;
- Хүний эрхэд суурилсан хандлага /human rights-based approach/;
- Бусад

3.2. Нөхөх олговрын талаарх маргааныг шийдвэрлэх механизм, олон улсын туршлага

Нийгмийн хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн газрыг эргүүлэн авах, түүнтэй холбоотой нөхөх олговрын маргаан нь нийтийн ашиг сонирхлыг хувийн өмчийн эрхтэй

¹⁰ Leventhal, G. S., 1980. What Should Be Done With Equity Theory?. In: K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Willis, eds. *Social Exchange: Advances in Theory and Research*. New York: Plenum Press, pp. 27-55.
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4613-3087-5_2

тэнцвэржүүлэх цогц арга ажиллагааг шаарддаг. Тэр дундаа газрын нөхөх олговортой холбоотой маргааныг шийдвэрлэхэд тухайн маргаанд оролцогч этгээд, тэдгээрийн газартай холбоотой эрхийг хэрхэн хэрэгжүүлэх болон тухайн эрхийг удирдах, хянан шийдвэрлэх байгууллагын эрх, хэмжээний асуудал чухлаар тавигддаг. Үүний нэг нь үр дүнтэй гомдол гаргах, маргаан шийдвэрлэх механизм юм. Гадаадын зарим оронд газрын маргааныг шийдвэрлэдэг янз бүрийн механизм байдаг боловч ихэнх оронд ижил, төсөөтэй байдлаар шийдвэрлэдэг байна.

Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах үед янз бүрийн хүчин зүйлийн нөлөөгөөр маргаан гарч болно. Тухайлбал, хуулийн цоорхой, хийдэлтэй байдал, төлөвлөлтийн зохисгүй байдал, судалгаа дутуу хийгдсэн байх, газар өмчлөх эрхийн уламжлалт ойлголтыг төрийн эрх бүхий байгууллагаас хүлээн зөвшөөрөхгүй байх, газар өмчлөх эрхийг зөрчих зэрэг хүчин зүйлүүд нөлөөлж болно. Мөн хамгийн элбэг тохиолддог маргаан бол нөхөн төлбөрийн хэмжээг газар өмчлөгч хүлээн зөвшөөрөхгүй байх явдал мөн.

Газартай холбоотой үүсэх маргааныг дараах байдлаар ангилж болох юм. Үүнд:

1. Газрын бүртгэлтэй холбоотой маргаан;
2. Төрийн өмчийн газрыг эзэмших, ашиглах эрхийн маргаан;;
3. Хувийн өмчийн газартай холбоотой маргаан;
4. Газрын эрхийг шилжүүлэхтэй холбоотой маргаан;
5. Газрын үнэлгээ, кадастртай холбоотой маргаан;
6. Газар хувьчлалтай холбоотой маргаан;
7. Газрыг төрөөс эргүүлэн авах үеийн нөхөх олговортой холбоотой маргаан.

171

Эдгээрээс газрыг төрөөс эргүүлэн авах үеийн нөхөх олговортой холбоотой маргааныг шийдвэрлэх механизмыг нарийвчлан авч үзье. Энэ төрлийн маргааны жишээнээс дурдвал:

- Төрөөс нөхөх олговоргүйгээр газрыг хураан авах;
- Төрөөс газрыг нөхөх олговортойгоор хураан авахдаа нөхөх олговрыг шударга байдлаар тогтоогоогүй;
- Нөхөх олговрын хэмжээг тогтоосон боловч өгөхгүй байх, дутуу өгөх;
- Бусдын хувийн өмчийг хууль бусаар худалдах, түрээслэх ашиглах;
- Газар давхардуулан олгосон, газрын эрхийн бүртгэл буруу хийгдсэний улмаас нөхөх олговор авч чадахгүй байх зэрэг олон төрлийн маргаан хамаарч болох юм.

Судлаач Wehrmann-ийн үзсэнээр төрийн эрх бүхий байгууллагын буруу шийдвэр, буруу төлөвлөлт, зохион байгуулалтгүй байдал, нөхөх олговрын маргааныг дэвэргэх, авлига хээл, хахуулын үйлдлүүд нь энэ төрлийн маргааныг улам дордуулдаг байна.¹¹ Өөрөөр хэлбэл, засаглалын сул дорой байдал нь газрыг төрөөс нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах харилцааны үед маргаан үүсэх гол хүчин зүйл болдог

¹¹ Wehrmann, D. B. (2008). *Land Conflicts : A practical guide dealing with land disputes*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

байна. Тиймээс газрын нөхөн төлбөрийн маргааныг шийдвэрлэх процесс нь маргааны төрлөөс хамаарч өөр өөр байж болно.

Энэ төрлийг маргааныг шийдвэрлэх цорын ганц "шилдэг туршлага" байхгүй хэдий ч маргааныг үр дүнтэй, шударгаар шийдвэрлэх олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн хэд хэдэн механизм, зарчим байдаг. Эдгээрт:

Ил тод, үр дүнтэй оролцоог хангах¹² Газар чөлөөлөх үйл явцад маргаан үүсэхээс урьдчилан сэргийлэх, маргааныг үр дүнтэй шийдвэрлэх гол зарчмын нэг нь ил тод байх, иргэдийн оролцоог хангах явдал юм. Энэ нь нөлөөлөлд өртсөн газрын эрх эзэмшигчдийг анхан шатны төлөвлөлтөөс эхлээд нөхөх олговрыг тодорхойлох, олгох зэрэг бүхий л үе шатанд бүрэн мэдээлэлтэйгээр, үр дүнтэй оролцох баталгааг хангах агуулга юм. Мэдээллийн хүртээмжийг хангах, олон нийтийн сонсгол явуулах, оролцогч талуудын санал хүсэлтийг нэгтгэх нь үйл явцад итгэлцэл, хууль ёсны байдлыг хангах арга хэмжээ юм.

3.3. Маргааныг бие даан шийдвэрлэх механизмууд

Шударга нөхөх олговор олгох баталгааг хангахын тулд олон шинжээчид нөхөн төлбөрийн нэхэмжлэл болон бусад гомдлыг шийдвэрлэхийн тулд шүүхээс гадна захиргааны байгууллага, төрийн бус шүүхийн бус маргаан шийдвэрлэх механизм гэх мэт бие даасан маргаан шийдвэрлэх механизмыг бий болгохыг НҮБ-ын Бизнес ба хүний эрхийн чиглэлээр баримтлах удирдах зарчмууд,¹³ НҮБ-ын Дэлхийн Хүнсний Аюулгүй Байдлын Хорооны “Газар, Загас, Ойн Нөөцийн Эдэлбэрийн Хариуцлагатай Засаглалын Сайн Дурын удирдамж” зэрэгт зөвлөсөн байна. Эдгээр байгууллага нь заавал биелүүлэх шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байх ёстой бөгөөд тохиолдол бүрийг сайтар судлах шаардлагатай мэдлэг, нөөцтэй байх ёстой бөгөөд маргаан шийдвэрлэх шүүхийн бус олон хувилбарт аргын талаар дэд хэсгийн төгсөлд дэлгэрэнгүй авч үзсэн болно.

Нүүлгэн шилжүүлэлтийн тусламж, амьжиргааг сэргээх¹⁴ Зөвхөн мөнгөн нөхөн олговроос гадна нүүлгэн шилжүүлсэн хүмүүст амьдрал, амьжиргаагаа сэргээхэд нь туслах зорилгоор нүүлгэн шилжүүлэлтийн цогц тусламж, амьжиргааг сэргээх хөтөлбөрүүдийг олон улсын шилдэг туршлагууд байнга шаарддаг. Үүнд орлуулах газар, орон сууц, дэд бүтэц, нийгмийн үйлчилгээ, түүнчлэн шилжилтийн үеийн дэмжлэг, орлого бий болгох боломжууд багтаж болно.

Гомдлыг шийдвэрлэх болон давж заалдах үйл явц. Гомдлыг үр дүнтэй барагдуулах, давж заалдах процессыг хууль тогтоомжоор зохицуулах нь хүний зөрчигдсөн эрхийг сэргээхэд чухал ач холбогдолтой. НҮБ-ын Хүнс, Хөдөө аж ахуйн

¹² FAO, ‘Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security’, Food and Agricultural Organization, Rome, 2012, 24 pp.

¹³ Бизнес ба хүний эрхийн чиглэлээр баримтлах зарчмууд “Хамгаалах, Хүндлэх, Сэргээх” хэмээн Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын үндсэн зарчмуудыг хэрэгуүүлэх нь, Нью Йорк, 2011, 25-30 дахь зарчмууд. <https://www.undp.org/mongolia/publications/nub-yn-biznes-ba-khuniy-erkhiyn-udirdakh-zarchmuud>

¹⁴ FAO, ‘Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security’, Food and Agricultural Organization, Rome, 2012, p.24.

Байгууллагаас боловсруулсан Сайн дурын бус газар чөлөөлөлт болон нөхөх олговрын гарын авлагад энэ төрлийн харилцаанд баримтлах журмыг дараах байдлаар тодорхойлсон. Эдгээрт:

- Иргэд газраа албадан чөлөөлөхийн эсрэг давж заалдах боломжийг хууль тогтоомжоор хангах ёстой. Учир нь давж заалдах журам нь нөлөөлөлд өртсөн хүмүүсийн эрхийг хамгаалаад зогсохгүй гомдол гаргах, маргааныг шийдвэрлэх механизмын хууль ёсны эсэхэд итгэл хангалтгүй байгаагаас үүдэх хүчирхийлэл, тэр байтугай амь насаа алдахад хүргэж болзошгүй эсэргүүцлийн бусад хэлбэрийг ашиглахгүй байх явдлыг дэмжинэ.

- Гомдол гаргах, шийдвэрийг давж заалдах үйл явц нь шуурхай, зардал багатай байхын зэрэгцээ хүртээмжтэй байх шаардлагатай. Гомдол гаргах ажиллагаа нь нөлөөлөлд өртсөн иргэдэд орон зайн хувьд ойр байх бөгөөд өөр орон нутаг руу явуулах зэргээр зардал, цаг хугацааг нэмэгдүүлсэн байж болохгүй. Шаардлагатай тохиолдолд нөлөөлөлд өртсөн иргэд гомдол гаргахтай холбоотой хууль зүйн болон бусад шаардлагатай тусламж авах боломж нээлттэй байх шаардлагатай.

- Гомдол гаргах, түүнийг шийдвэрлэх механизм нь шударга, ялгаварлан гадуурхалтаас ангид байх бөгөөд ийнхүү гомдол гаргасныхаа төлөө дахин хохирох явдлаас сэргийлсэн байх шаардлагатай.

- Гомдол гаргах, түүнийг хэрхэн шийдвэрлэх журам ойлгомжтой, энгийн байх шаардлагатай бөгөөд гомдол гаргах хугацаа, гомдол гаргах хэлбэр зэрэг нь тодорхой байх шаардлагатай.

Гомдол гаргах, шийдвэрийг давж заалдах үндэслэлийг ямар хүрээнд хүлээн зөвшөөрөх нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрын эргүүлэн авах харилцаанд ихээхэн анхаарал татдаг. Ерөнхийдөө гомдол гаргах дараах гурван үндэслэлийг улс орнууд хуулиар зөвшөөрсөн байдал ажиглагдаж байна.¹⁵ Эдгээрт, хувийн газрын эрхэд хөндлөнгөөс нөлөөлөх төслийн зорилгыг эсэргүүцэх, уг үйл ажиллагааны процедурын шударга бус байдал, нөхөх олговор зэрэг багтана.

Төсөл, үйл ажиллагааны зорилгын эсэргүүцэх. Энэ нь практикт хамгийн түгээмэл тохиолддог гомдол гаргах үндэслэл бөгөөд төсөл, үйл ажиллагааны зорилго нь нийтийн хэрэгцээг тодорхойлсон хуулийн зарчим, агуулгад бүрэн нийцэж байгаа эсэхийг хянуулахад гомдлын агуулга чиглэгдэнэ. Гэхдээ энэ төрлийн гомдлыг гаргах хугацаа нь ихээхэн хязгаарлагдмал бөгөөд гомдол гаргах хугацааг ихэвчлэн төсөл, үйл ажиллагааны талаар нөлөөлөлд өртсөн иргэдэд хүргүүлсэн анхны мэдэгдэл өгсөн хугацаанаас эхлэн тооцдог.

3.4. Үйл ажиллагааны процессын шударга бус байдал, хуулиар тогтоосон журмын талаар гомдол гаргах

Энэ төрлийн гомдол нь хуульд заасан шударга процедурын хэм хэмжээний арга, хэлбэр, журмын дагуу мэдэгдлийг өгөөгүй, мэдэгдэлд тусгах шаардлагатай мэдээлэл

¹⁵ FAO, *Land Tenure Studies 10: Compulsory acquisition of land and compensation*, 2008, p. 46-47.

тухайлбал, цаг хугацаа зэргийг орхигдуулсан, нөхөн олговрын нэхэмжлэлийг зохисгүй боловсруулах, тухайлбал, нөхөн олговрын талаар хэлэлцээр хийх үед хүлээн авагч агентлагийн хууль зөрчиж санаатай үйлдсэн алдаа дутагдал, газрын эзэмшлийн эрхэд зүй бусаар нөлөөлсөн, хууль зөрчиж хүч албадлага хэрэглэсэн зэргийг нэрлэж болно. Шүүх гомдлыг шийдвэрлэж байгаа байгууллагуудын хувьд төслийн зорилго нь нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээний шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг тодорхойлохоос илүүтэй шударга процессын хэм хэмжээг зөрчсөн талаарх гомдлыг шийдвэрлэхэд харьцангуй хялбар байдаг. Хэрэв тухайн хүн журмын эсрэг давж заалдах гомдолд ялсан бол хүлээн авагч агентлаг давж заалдсан хүнтэй эсвэл төслийг бүхэлд нь дахин эхлүүлэх үр дагаварт хүргэнэ. Эдгээр давж заалдах гомдол нь төсөл хэрэгжүүлэх хугацааг ихээхэн саатуулж болзошгүй тул төрийн болон холбогдох бусад оролцогчид үйл явцыг шударга, ил тод, хуулийн дагуу явуулах замаар тэдгээрээс зайлсхийх шаардлагатай байдаг.

Нөхөх олговрын талаар гомдол гарах. Нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн газрын эрхийг эргүүлэн авах төрийн бүрэн эрхийн эсрэг гомдол гаргах боломж, нөхцөл хуулиар ихээхэн хязгаарлагдмал байдаг бол нөхөх олговрын талаарх гомдол практикт цөөнгүй гардаг. Нөхөх олговрын хэмжээ нь хохирлыг барагдуулахад хүрэлцэхүйц бус, эсхүл нөхөх олговрын хэмжээг тодорхойлоход алдаа гаргасан, үнэлгээний зохистой арга ашигласан эсэх, үнэлгээг дахин тогтоолгохтой холбоотой гомдол, маргаан практикт түгээмэл гардаг байна.

Гомдол шийдвэрлэх механизм. Өмнө дурдсанчлан нөлөөлөлд өртсөн газрын эрх эзэмшигчдийн төсөл хэрэгжүүлэгч байгууллагын хөндлөнгийн оролцооноос ангид байдлаар гомдол гаргах эрхийг хүлээн зөвшөөрч хамгаалах нь эрх зөрчигдөхөөс урьдчилан сэргийлэх, зөрчигдсөн эрхийг сэргээх эсвэл эрх зөрчсөн үйлдлийг таслан зогсооход чухал ач холбогдолтой. Иймд гомдлын механизм нь шударга, хямд, хүртээмжтэй, шуурхай байх ёстой. Эрх зүйн бүлийн онцлогоос хамааран гомдлыг шийдвэрлэх үнсэн хоёр төрлийн арга хэрэглэгдэж байна. Иргэнлэг бүлийн эрх зүйн улс орнуудад шүүхийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны журам нийтлэг байдаг бол нийтлэг эрх зүйн тогтолцоотой орнуудад захиргааны журмыг хэрэглэх хандлагатай байдаг. Гэхдээ улс орнууд захиргааны болон шүүхийн хяналтын механизмыг хослуулан хэрэглэсэн байх нь бий.

Ихэнх улс орнууд хууль ёсны үйл ажиллагаанд оролцогчдын шийдвэрийг дээд шатны шүүхэд давж заалдах эрхийг хамгаалсан өргөн хүрээтэй хууль тогтоомжтой байдаг хэдий ч шүүхийн хяналт нь эрх сэргээх үндсэн, хязгаарлаж үл болох, суурь механизм бөгөөд шударга бус, хангалтгүй нөхөх олговор олгох эрсдлийг үр дүнтэй бууруулдаг хэмээн үздэг. Тиймээс Дэлхийн Хүнсний Аюулгүй Байдлын Хорооноос боловсруулсан “Газар, Загас, Ойн Нөөцийн Эдэлбэрийн Хариуцлагатай Засаглалын Сайн Дурын удирдамж”-ийн 16.3-т нөхөх олговрын талаарх шийдвэрийг давж заалдах эрхийг улс орнуудад олгохыг уриалсан.

Судлаач Лорензо Котула энэ талаар тайлбарлахдаа “шүүхийн үр дүнтэй хяналт нь эрх мэдлийг дур зоргоор, урвуулан ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх, нэгэнт үүссэн

маргаан тухайлбал, нөхөн төлбөрийн хэмжээ эсвэл биет бус нөхөх олговрын талаарх гомдол, нөхөн төлбөрийг хэн авах ёстой талаар, нөхөн төлбөрийг хойшлуулсан зэрэг гомдлыг шийдвэрлэх замаар шударга бус нөхөх олговрын практикаас сэргийлнэ” гэжээ.

Нидерландын эрдэмтэн Николасын Ази, Африк, Латин Америкийн 50 улсын нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрыг төрийн мэдэлд авах эрх зүйн зохицуулалтын судалгаагаар нийт 50 улсаас 35 нь нөхөх олговор олгох шийдвэрийг шүүх эсвэл шүүхийн өмнө эсэргүүцэх эрхийг газрын эрх эзэмшигч нарт хуулиар олгожээ. Жишээлбэл, Бразил улсын 1941 онд батлагдсан Нийтийн хэрэгцээнд зориулж газрыг чөлөөлөх тухай хуулиар нөлөөлөлд өртсөн хүмүүс нөхөн төлбөрийг тогтоосон шийдвэрт гомдол гаргах, давж заалдах эрхтэй хэмээн заажээ. Харин Ботсвана, Гана, Лесото, Мьянмар, Намиби, Пакистан, Свазиланд, Зимбабве зэрэг 8 улсад хохирсон хүн амд нөхөх олговор олгох шийдвэрийг эсэргүүцэх эрхийг хэсэгчлэн олгосон бөгөөд шүүхэд гомдол, нэхэмжлэл гаргах боломжийг хуульчлаагүй байна. Тухайлбал, Свазиланда улсын 1961 оны Өмч хөрөнгө олж авах тухай хуулийн 10 дугаар хэсэгт Үнэлгээний зөвлөл нөхөх олговрын талаарх маргааныг хянан шийдвэрлэнэ гэж заасан боловч нөлөөлөлд өртсөн хүмүүст эрх олгох тухай тодорхой заалт байхгүйн зэрэгцээ нөхөх олговор олгох шийдвэрийг эсэргүүцэн шүүхэд хандах эрхийн талаар тухайлан зохицуулахгүй.

Харин 50 улсын 7 улс буюу Афганистан, Ангол, Бутан, Мексик, Балба, Никарагуа, Вьетнам зэрэг улсад нөлөөлөлд өртсөн хохирогчдод нөхөх олговор олгох шийдвэрийн талаар шүүхээр хянуулах эрхийг хуулиар хамгаалаагүй байна. Эдгээр долоон улсад нөлөөлөлд өртсөн хүн ам өөрсдөд нь олгосон нөхөх олговрын хэмжээг авах эсвэл орхих ёстой бөгөөд нөхөх олговрын хуваарилалтад сэтгэл хангалуун бус байвал хуулийн дагуу хохирлыг барагдуулах арга механизм байхгүй.

Газрын нөхөх олговрын маргааныг шийдвэрлэх олон хувилбарт арга (Alternative Dispute Resolution Mechanism)

Энэ арга нь олон оронд тэр дундаа азийн орнуудад түлхүү хэрэглэгддэг. Аргентин, Боливи, Колумб, Эквадор, Филиппин, Өмнөд Африк, Шри Ланка, Украин, БНСУ, Япон зэрэг азийн орнуудад энэ аргыг хэрэгжүүлж байна. Маргаан шийдвэрлэх олон хувилбарт арга нь шүүхийн хугацаа их шаардсан, өндөр зардалтай, төвөгтэй, удаан үйл явцаас ялгаатай нь хурдан, хямд төсөр, иргэдэд илүү хүртээмжтэй байдлаар маргааныг шийдвэрлэдэг механизм юм.

Газрын нөхөн олговрын маргааныг шийдвэрлэх олон хувилбарт аргын хэлбэрүүд:

1.Хэлэлцээрийн арга: Энэ нь хамгийн эхний хамгийн чухал алхам юм. Хэлэлцээрийн явцад талууд нөхөн төлбөрийн хэмжээ болон бусад шаардлагатай нөхцөлүүдийг тохиролцож чадвал маргааныг даамжруулахгүйгээр харилцан зөвшилцөлд хүрч чадна. Энэ арга нь гуравдагч этгээдийн оролцоогүйгээр зөвхөн маргааны талууд

шударга нөхөн төлбөр тогтоох, гэрээний бусад нөхцөлийг хэлэлцэн тохиролцох арга юм.¹⁶

2.Зуучлагч томилох арга: Талууд хэлэлцээрт хүрч чадаагүй бол төвийг сахисан гуравдагч этгээдийг маргаан шийдвэрлэх процесст оролцуулах аргыг зуучлагч томилох арга гэнэ. Монгол улсын хувьд Хөдөлмөрийн хамтын маргааныг шийдвэрлэхэд зуучлагч томилох талаар тусгасан байдаг боловч, нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрыг нөхөн төлбөртэйгөөр эргүүлэн авах харилцаанд зуучлагч томилох талаар ямар нэгэн зохицуулалт байхгүй байна. Тиймээс бусад улсын туршлагын дагуу зуучлагч томилохтой холбоотой зохицуулалтыг хуульд нэмж тусгах нь зүйтэй байна. Үүнээс гадна төвийг сахисан баримт шалгах этгээдийг мөн маргааны процесст томилон оролцуулж болдог байна.¹⁷

3.Арбитр: Үүнээс гадна газрын нөхөх олговрын маргааныг Арбитраар шийдвэрлэдэг практик нийтлэг байна. Арбитр нь талууд маргааныг бие даасан гуравдагч этгээдээр шийдвэрлүүлэхээр гэрээгээр тохиролцож, Арбитрын гаргасан шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх үйл явц гэж тодорхойлогддог.¹⁸

4.Зан заншлын аргаар маргааныг шийдвэрлэх: Энэ нь зуучлагч урих аргаас ялгаатай арга юм.¹⁹ Газрын нөхөх олговор олгох маргааныг зан заншлын дагуу шийдвэрлэх нь тухайн нийгмийн газрын талаарх үзэл баримтлал, ёс зүй, хамтын үнэт зүйлийн талаарх нийгмийн хэм хэмжээг судалж, иргэдийн саналыг нэгтгэж тохиролцоонд хүрэх арга юм. Энэ механизм нь тухайн нийгмийн соёл, түүхэнд үндэслэгдсэн бөгөөд өөр нийгэмд дахин давтагдах боломжгүй байдгаараа онцлогтой. Зан заншлаар маргааныг шийдвэрлэх үйл явц нь сум, хороо, хөршийн түвшинд явагддаг бөгөөд газрын мэргэжилтэн, хорооны мэргэжилтэн, ахмадын зөвлөл, нийгмийн ажилтан зэрэг хүмүүс оролцож, эдгээр талуудын тохиролцоон дээр үндэслэдэг. Энэ аргын онцлог нь зөвхөн шийдэлд хүрээд зогсохгүй эв найрамдлыг тогтоох үндсэн зорилготой байдаг.

Газрын нөхөх олговрын маргааныг шийдвэрлэх олон хувилбарт аргын давуу талыг судлаач Торелл дараах байдлаар авч үзсэн байна.²⁰

1.Маргааныг хурдан, шуурхай шийдвэрлэх боломж олгодог: Хэлэлцээр хийх юм уу зуучлагч урих, Арбитраар хэрэг, маргааныг шийдвэрлэх нь хэргийг шийдвэрлэх хугацааг багасгаж, шийдвэр хурдан шуурхай хэрэгжих магадлал нэмэгддэг;

2.Шийдвэрийн чанарыг сайжруулдаг: Хэлэлцээр хийснээр маргааны оролцогч талууд өөрсдийн хүсэл сонирхолд нийцсэн тохиролцоонд хүрч чадвал, талууд эрх ашиг хангагдах нөхцөл бүрддэг;

¹⁶ Mnookin, R. (1998). *Alternative dispute resolution: Harvard Law School*.

¹⁷ Williams, G. (1995). *Alternative dispute resolution*. Australian Accountant, 65, 33-33.

¹⁸ Powell-Smith, V., Sims, J., & Dancaster, C. (1998). *Construction arbitrations: a practical guide*: Wiley-Blackwell

¹⁹ Wehrmann, D. B. (2008). *Land Conflicts : A practical guide dealing with land disputes*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

²⁰ Torell, D. (1994). Viewpoint: Alternative dispute resolution in public land management. *Journal of Range Management*, 47(1), 70-73.

3.Талуудын хоорондын харилцаанд сайнаар нөлөөлдөг: Талууд сайн дурын үндсэн дээр, хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц тохиролцоог хийж чадвал, талууд хоорондын мэдээлэл солилцоо, харилцаа холбоо сайжирдаг;

4.Зардлыг бууруулдаг: Газрын нөхөх олговрын маргааныг шийдвэрлэх олон хувилбарт арга нь шүүхийн зардал, өмгөөлөгчид хөлс төлөх зардлаас маш бага зардалтайгаар тохиролцоонд хүрэх боломжийг нэмэгдүүлдэг;

5.Шийдвэр хэрэгжих магадлал нэмэгддэг: Харилцан тохиролцон шийдвэрт хүрэх нь тухайн шийдвэрийн хэрэгжилтэд сайнаар нөлөөлдөг.

Харин судлаач Торелл газрын нөхөх олговрын маргаан шийдвэрлэх механизмын сул талыг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.²¹

1.Маргааныг шийдвэрлэх эрх мэдэл дутмаг: Газрын төлөвлөлтийн үйл явцад оролцогч байгууллагууд, нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн газрыг дахин төлөвлөлтөд оруулж буй байгууллагуудын албан тушаалтнууд маргааныг шийдвэрлэх, нөхөн төлбөрийн хэмжээг тогтоох эрх мэдэлгүй байх тохиолдол олон.

2.Итгэлцлийн дутагдал гардаг: Нийгэмд өмнө үүсэж байсан амжилтгүй маргаан, кейсүүд төлөвлөлтийн байгууллага, төсөл хэрэгжүүлэгч байгууллагуудад үл итгэх байдлыг үүсгэдэг.

3.Мэдээлэл дутмаг байдал: Маргаанд оролцогч талууд маргаан шийдвэрлэх олон хувилбарт аргын талаар мэдээлэл, мэдлэггүй байх тохиолдол олон гардаг бөгөөд эдгээр аргуудыг сонгохгүй шүүхэд хандахаар шийдвэрлэх тохиолдол бий.

4.Хэлэлцээрийн боломжийг алдах тохиолдол мөн гардаг: Зарим байгууллагууд шүүхээс гадуур тохиролцоонд хүрэх боломжгүй гэсэн ойлголттой байдаг тул хэлэлцээрийн ширээнд суусан ч тохиролцох боломжийг алдах тохиолдол гардаг.

Газрын маргааныг олон төрлийн арга хэлбэрээр шийдвэрлэж болно. Нэн тэргүүнд хэлэлцээрийн аргыг хэрэглэх бөгөөд энэ нь амжилтад хүрээгүй тохиолдолд шүүхэд хандах замаар эрхээ хамгаалуулж, маргаанаа шийдвэрлүүлдэг. Газрын маргаан, тэр дундаа төрөөс газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авахтай холбоотой маргаан нь газрын эрхийн бүртгэл болон төрөөс гаргасан шийдвэр, нөхөх олговрын хэмжээг хууль бус хэмээн маргаж байвал Захиргааны хэргийн шүүхэд харьяалан шийдвэрлэх маргаан болно.

БНСУ-ын хувьд захиргааны байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтны гаргасан захиргааны акт, эс үйлдэхүйтэй холбоотой харилцаа болон хэрэг, маргаан нь нийтийн эрх зүйн харилцаанд хамаарна. Үүнд төрийн үйлчилгээний удирдах албан тушаалтан, төрийн болон холимог өмчийн аж ахуйн нэгж, байгууллага нь нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлдэг гэдэг үндсэн агуулгаараа нийтийн эрх зүйн субъектэд хамаарна.

Улс орнуудын шүүхээр шийдвэрлэх хэрэг маргааны тоо жил бүр өсөж, нэг шүүгчид ногдох ачаалал их байгаагийн улмаас хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны

²¹ Мөн тэнд

сунжирсан процесст иргэд цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө зарцуулж, сэтгэл санаа тайван бус болж чирэгдэх явдал байсаар байна. Тиймээс шүүхэд хандаж эрхээ хамгаалуулахаас гадна шүүхийн өмнөх шатанд хэргийг шийдвэрлэх олон хувилбарт механизмыг сонгон хэрэглэх энэ төрлийн маргааныг шийдвэрлэхэд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

4. Дүгнэлт

Шударга нөхөх олговрын талаарх онол, үзэл баримтлал, бусад улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг харьцуулан судлаад дараах дүгнэлтэд хүрлээ.

Нэгдүгээр, төрөөс нийгмийн зайлшгүй хэрэгцээг үндэслэн хувийн өмчийн газрын эрхэд нөлөөлөхөд шударга нөхөх олговрын асуудал чухлаар хөндөгддөг бөгөөд газрыг төрд шилжүүлэн авах талаарх маргааны зонхилох хувийг эзэлдэг байна. Иймд газар, үл хөдлөх болон бусад хөрөнгийн үнийг тодорхойлох арга, процесс, гомдол буюу маргааныг шийдвэрлэх зэрэг харилцааг үр дүнтэй зохицуулах нь шударга нөхөх олговрын тогтолцоог бүрдүүлнэ.

Хоёрдугаарт, ихэнх улсад газар болон бусад хөрөнгийн үнэлгээг зах зээлийн шударга үнийн хандлага буюу зэх зээлийн үнийг үндэслэж байгаа хэдий ч засгийн газар болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудаас олгож буй нөхөх олговрын түвшин ихэвчлэн нөлөөлөлд өртсөн газар эзэмшигчдийн хохирлыг нөхөхөд хангалтгүй байгаатай холбоотойгоор олон улсын хүний эрхийн байгууллагуудаас орлуулах зардлыг хандлагын арга болон хүний эрхэд суурилсан хандлагыг дэмжих хандлагатай байна.

Гуравдугаарт, ийнхүү нөхөх олговрыг үнэлж, тооцохдоо газар нь зарим иргэд тухайлбал уугуул хүмүүсийн хувьд соёл, ахуй, түүх, шашин шүтлэг, оюун санаа, итгэл бишрэлийн биет бус үнэт зүйл болохыг харгалзан үзэж тооцох үзэл хандлага хүчтэй өрнөж байна. Харин манай улсад энэ талаарх ойлголт, хандлага бүрдээгүйн зэрэгцээ холбогдох судалгаа огт хийгдээгүй байна.

Дөрөвдүгээрт, Албадан чөлөөлөлт, нүүлгэн шилжүүлэлтэд өртсөн, эсхүл ийнхүү эрсдэлд байгаа бүх хүмүүс зөрчигдсөн эрхээ хамгаалуулахаар шударга шүүхэд хандах, гомдлоо үр дүнтэй шийдвэрлүүлэх, шаардлагатай тохиолдолд хууль зүйн зөвлөгөө, туслалцаа авах эрхийн баталгааг хангах чухал ач холбогдолтой. Мөн нөхөх олговрыг аль болох бэлэн мөнгө хэлбэрээр олгох нь ямар ч тохиолдолд газар зэрэг бодит хөрөнгийн үнэ цэнийг орлохгүй бөгөөд нөхөх олговрыг өмнөх газрын чанар, хэмжээ, үнэ цэнд тохирсон, эсхүл илүү сайн газраар олгох нь зүйтэй гэсэн хандлага түгээмэл байна.

Эх сурвалж

- Errol E. Meidinger, “The Public Uses of Eminent Domain: History and Policy”, *Environmental Law*, 1980.
- Marcello De Maria, Elizabeth J.Z. Robinson, Giacomo Zanella, *Fair compensation in large-scale land acquisitions: Fair or fail?*, *World Development*, 170, 2023.
- Nicholas K. Tagliarino, *The Status of National Legal Frameworks for Valuing Compensation for Expropriated Land: An Analysis of Whether National Laws in 50 Countries/Regions across Asia, Africa, and Latin America Comply with International Standards on Compensation Valuation, Land*, 2017.
- Patchen, M., *The choice of wage comparisons*. 1st ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1961.
- Vidmar, N., *The Origins and Consequences of Procedural Fairness*. Law & Social Inquiry, 1990.
- Leventhal, G. S., *What Should Be Done With Equity Theory?*. In: K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Willis, eds. *Social Exchange: Advances in Theory and Research*. New York: Plenum Press.1980.
- Wehrmann, D. B.. *Land Conflicts: A practical guide dealing with land disputes*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. 2008.
- FAO, ‘*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*’, Food and Agricultural Organization, Rome, 2012.
- Бизнес ба хүний эрхийн чиглэлээр баримтлах зарчмууд “Хамгаалах, Хүндлэх, Сэргээх” хэмээн Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын үндсэн зарчмуудыг хэрэгсүүлэх нь, Нью Йорк, 2011.
- FAO, *Land Tenure Studies 10: Compulsory acquisition of land and compensation*, 2008.
- Mnookin, R. *Alternative dispute resolution: Harvard Law School*. 1998.
- Williams, G. *Alternative dispute resolution*. Australian Accountant. 1995.
- Powell-Smith, V., Sims, J., & Dancaster, C. *Construction arbitrations: a practical guide: Wiley-Blackwell*. 1998.
- Torell, D. *Viewpoint: Alternative dispute resolution in public land management*. *Journal of Range Management*. 1994.



INSPECTION SYSTEM AND ENVIRONMENT OF PUBLIC FINANCE CONTROL IN MONGOLIA: COMPARATIVE STUDY AND ANALYSIS

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨРИЙН /НИЙТИЙН/ САНХҮҮГИЙН ХЯНАЛТ, ШАЛГАЛТЫН ТОГТОЛЦОО, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН: ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА, ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Гөөжин Янжинсүрэн¹

Ikh zasag University, E-mail: okeanoff@yahoo.com

ӨГҮҮЛЛИЙН ТУХАЙ

Keywords:

Public finance
control and monitoring
auditing
budget
finance

Түлхүүр үгс:

Төрийн санхүү
Хяналт шалгалт
Аудит
Төсөв
Санхүү

Article history:

Received Mar, 2025
Revised Mar, 2025
Accepted Mar, 2025

Нийтлэлийн түүх:

Хүлээн авсан: 2025, 03 сар
Шинэчилсэн: 2025, 03 сар
Хүлээн зөвшөөрсөн: 2025, 03 сар

ХУРААНГУЙ

It became particularly important to improve the control system over budget execution, develop legal regulation on the functions and responsibilities of budget governors and provide medium and long-term macroeconomic stability through the state budget system within many issues arising from the changes in the country's external and internal economic and financial environment and the new situations in fiscal relations.

Therefore, within the framework of the topic “Legal environment of state /public / financial control in Mongolia: comparative study and analysis”, it addresses legal environment and activities of the public budget and finance, issues showing how coherent are monitoring and control over the budget execution, results of analysis on violations or deficiencies related to use of public property and state budget, on resolutions dealing with these deficiencies, and conclusions on the implementation and effectiveness of the budget and financial laws. It appropriately requires to review and improve the laws and statutes regulating the mentioned relations by comparing with regulations of other states’ in order to support the sustainable economic growth of Mongolia, improve fiscal discipline, establish an efficient budget system and implement effective control under the budgetary, financial and legal environment.

All these are matter to improve the use of state property or expenditure of public budget through implementing financial control and internal auditing with proper approaching budget and fiscal activities, eliminate or reduce the risks rising from financial management or governance by making independent reports with determinations to augment the value of the assets and establishing an effective control system.

The initial part of this research addresses the present situation of the legal environment of public finance control in Mongolia and how it is regulated under the Constitution of Mongolia and other laws.

¹ Доктор Ph.D, Их засаг их сургуулийн дэд профессор

The study reveals how public finance control system or functions have been regulated under the State Control and Monitoring Law, the State Auditing Law, and the State Budget Law through the research and analysis. Moreover, cases of Republic of Korea, Japan, Taiwan, Germany, USA, and France have studied to clarify how some countries have assured and legalized the independence of state auditing system governance, finance, and operation in their constitutions. The ending part concludes and addresses the problems facing on developing the norms related to public finance control of Mongolia and methods to resolve these issues as a result of the study and analysis on international practice of organizational systems and functions of state auditing and controlling. This paper includes the study of legal environment in regard to functions and systems of supreme monitoring or controlling financial or audit institutions of developed countries, and proposed resolutions of settling the issues facing to improve the legal environment of state (public) financial supervision in Mongolia.

Улс орны эдийн засаг, санхүүгийн гадаад, дотоод орчинд үүссэн өөрчлөлт, төсвийн харилцаанд бий болсон шинэ нөхцөл байдлаас үүдэн тавигдаж байгаа олон асуудал, түүний дотор төсвөөр дамжуулж макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн эрх захирагчдын чиг үүрэг, хариуцлагын талаарх эрх зүйн зохицуулалт болон төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтын тогтолцоог үй болгох нь чухлаар тавигдаж байна. Иймд “Монгол Улсын төрийн / нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчин: харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ” сэдвийн хүрээнд нийтийн төсөв, санхүүгийн эрхзүйн орчин, үйл ажиллагаа, төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналт шалгалт хэрхэн уялдаж байгаа болон Санхүүгийн хяналт шалгалт, төрийн өмч, төсвийн хөрөнгийн ашиглалт зарцуулалт, түүнтэй холбогдон гарсан зөрчил дутагдал түүнийг таслан зогсоох шийдвэрлэх асуудалд анализ дүн шинжилгээ хийн төсөв, санхүүгийн хуулиудын хэрэгжилт, үр нөлөөний талаар дүгнэлт, гаргахыг зорилт болгов.

Монгол Улсын эдийн засгийн тогтвортой өсөлтийг дэмжих, төсөв санхүүгийн сахилга батыг дээшлүүлэх, үр ашигтай төсвийн тогтолцоог бий болгох, төсөв, санхүүгийн эрх зүйн орчин, хяналт шалгалтын үр нөлөө, хэрэгжилтийг гадаад орнуудын эдийн засаг, хууль эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалж уг харилцааг зохируулж буй хуулиудыг боловсронгуй болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Энэ нь төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаанд системтэй оновчтой арга хандлагаар дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх замаар төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтыг сайжруулах, хөрөнгийн үнэ цэнийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн хараат бус бодитой дүгнэлт гарган төсөв санхүүгийн удирдлага, засаглалын эрсдэлийг бууруулах, хяналтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох асуудал юм.

Энэхүү судалгааны ажлын эхний хэсэгт Монгол Улсын Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал, Үндсэн хууль болон бусад хуулиудаар хэрхэн зохицуулагдаж ирсэн талаар дурдсан. Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, чиг үүргийн талаар Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн аудитын тухай хууль /УИХ-аар 2003 оны 1 дүгээр сарын 3-ны өдрийн батлагдсан хууль/ болон

Төсвийн тухай хуулиудад хэрхэн хуульчилж ирсэн талаар судалгаа, шинжилгээг харуулсан болно. Мөн түүнчлэн зарим улс орнууд үндсэн хуулиараа Төрийн Аудитын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг тусгаж хуульчилсан байдлыг судалсан бөгөөд үүнд: БНСУ, Япон, Тайван, ХБНГУ, АНУ, Франц зэрэг улсуудынхыг багтаасан.

Өндөр хөгжилтэй улс, орнуудын төрийн аудит, санхүүгийн хяналт шалгалтын дээд байгууллагын тогтолцоо, чиг үүрэг эрхзүйн орчныг судалж, дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр Монгол Улсын төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт шалгалтын эрхзүйн орчныг боловсронгуй болгоход анхаарах асуудлууд, түүнийг шийдвэрлэх арга замуудын талаар дурдсан болно.

Энэ өгүүлэл [CC BY-NC](#) лицензийн дагуу нээлттэй хандалтын эрхтэй.



1. Танилцуулга

Татвар төлөгчдийн хөрөнгийг захиран зарцуулж, шийдвэр гаргаж буй төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнд хяналт шалгалт хийж, дүгнэлт гаргахдаа иргэдийг бодит мэдээллээр хангах, төрийн байгууллагад төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай, хэмнэлттэй, үр нөлөөтэй зарцуулахад нь төрийн санхүүгийн хяналт шалгалт чухал нөлөө үзүүлж байна.

Улс орны тогтвортой хөгжилд төрийн санхүүгийн гүйцэтгэх үүрэг өсөн нэмэгдэж байгаа өнөөгийн нөхцөлд төрийн санхүүгийн хяналт, шалгалтын нийгэмд оруулах үнэ цэнэ ба өгөөж, улс орны хөгжилд үзүүлэх бодит нөлөө, олон улсын хөгжлийн чиг хандлагыг харгалзан үзэж, төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох асуудал, шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналтын гол зорилго нь ашиг орлогыг нэмэгдүүлэх, зарлагыг үр ашигтай зарцуулах үндсэн дээр санхүүгийн нөөцийг нэмэгдүүлэх, үр өгөөжийг дээшлүүлэх явдал юм. Энэ утгаараа Төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалт нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын бүх шатны байгууллага болон бие даасан хяналтын байгууллага, өмчийн захиран зарцуулагчийн зүгээс эдийн засгийн болон эрхзүйн харилцааны субъектүүд болох өмчийн бүх төрлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагааг хамран шалгадаг онцлогтой билээ. Сүүлийн үед Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт, улсын салбарын дотоод аудитын дунд хугацааны хөтөлбөрийн хүрээнд дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэн ажиллах, байгууллагын хөрөнгө, санхүүгийн бааз суурийг бэхжүүлэх, удирдлага, зохион байгуулалтыг шинэ бүтцэд дотоод үйл ажиллагааг нийцүүлэн өөрчлөх, үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх зэрэг зорилтуудыг тусгасан байна.

Монгол Улсын эдийн засгийн орчинд шинээр үүсэн бий болж байгаа дотоод хяналтын үйл ажиллагаа нь санхүүгийн систем тогтвортой бүтцээ олж чадаагүй, төсвийн хөрөнгийг зориулалт бусаар зарцуулах, ашиглаж шамшигдуулах байдал газар авч санхүүгийн сахилга бат алдагдсан өнөө үед чухал хэрэгцээтэй зүйл болон тавигдаж байгаа ч санхүүгийн хяналт шалгалтыг үгүйсгэх боломжгүй юм.

Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналтын гол зорилго нь ашиг орлогыг нэмэгдүүлэх, зарлагыг үр ашигтай зарцуулах үндсэн дээр санхүүгийн нөөцийг

нэмэгдүүлэх, үр өгөөжийг дээшлүүлэх явдал юм. Энэ утгаараа Төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалт нь хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын бүх шатны байгууллага болон бие даасан хяналтын байгууллага, өмчийн захиран зарцуулагчийн зүгээс эдийн засгийн болон эрхзүйн харилцааны субъектүүд болох өмчийн бүх төрлийн аж ахуйн нэгж, байгууллагын аж ахуй, санхүүгийн үйл ажиллагааг хамран шалгадаг онцлогтой билээ. Сүүлийн үед Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт, улсын салбарын дотоод аудитын дунд хугацааны хөтөлбөрийн хүрээнд дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэн ажиллах, байгууллагын хөрөнгө, санхүүгийн бааз суурийг бэхжүүлэх, удирдлага, зохион байгуулалтыг шинэ бүтцэд дотоод үйл ажиллагааг нийцүүлэн өөрчлөх, үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх зэрэг зорилтуудыг тусгасан байна.

Монгол Улсын эдийн засгийн орчинд шинээр үүсэн бий болж байгаа дотоод хяналтын үйл ажиллагаа нь санхүүгийн систем тогтвортой бүтцээ олж чадаагүй, төсвийн хөрөнгийг зориулалт бусаар зарцуулах, ашиглаж шамшигдуулах байдал газар авч санхүүгийн сахилга бат алдагдсан өнөө үед чухал хэрэгцээтэй зүйл болон тавигдаж байгаа ч санхүүгийн хяналт шалгалтыг үгүйсгэх боломжгүй юм.

Төрийн /нийтийн /санхүүгийн хяналт шалгалт нь төрийн санхүүгийн удирдлагын нэг чухал элемент бөгөөд улс орны нийгэм, эдийн засаг, санхүү мөнгөний үр ашигт тогтолцоог бий болгох нөхцөлийг хангах үндсэн хэрэгсэл болохын хувьд аль ч нийгмийн үед зайлшгүй байх шаардлагатай юм. Тийм учраас Олон улсын түвшинд болон бусад орнуудын Үндсэн хуулиас эхлээд төсөв, санхүүгийн хууль эрх зүйн орчинд Төрийн /нийтийн/ санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрхэн хуульчлан зохицуулж байгаа тэргүүн туршлагыг судлах, ингэснээр Монгол Улсын Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын өнөөгийн эрх зүйн орчин болон тогтолцоо, байгууллагуудын чиг үүрэгт хэрхэн өөрчлөлт хийх санал боловсруулах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна. Иймд Төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоог сайжруулахад зохих хувь нэмрийг оруулах зорилгоор Санхүүгийн хяналт шалгалтын өнөөгийн нөхцөл байдлыг судалж, түүндээ үндэслэн Санхүүгийн хяналт шалгалт, дотоод аудитын үр нөлөөг дээшлүүлэх асуудлыг хүрээнд :

- Санхүүгийн хяналт шалгалт, хөндлөнгийн болон дотоод аудитын онол арга зүйн асуудлыг гадаад орнуудын эрхзүйн зохицуулалттай харьцуулан судлах,
- Төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлж байгаа хяналт шалгалтын системд дүн шинжилгээ хийж алдаа, дутагдлыг илрүүлэх,
- Санхүүгийн хяналт шалгалт, хөндлөнгийн болон дотоод аудитын орчин үеийн чиг хандлагыг хэрхэн үр өгөөжтэйгөөр ашиглах боломжийг эрэлхийлэх,
- Хяналт шалгалтын үр нөлөөг боловсронгуй болгох зарим арга замыг тодорхойлох

зэрэг асуудлыг хамруулан тусгаж үзлээ. Хяналт шалгалт, дотоод аудитын ажлын хүрээнд холбогдох хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллахдаа үр дүнд суурилсан шинжилгээ, үнэлгээг хийж үр нөлөө ач холбогдол, санхүүгийн дотоод хяналт шалгалтыг сайжруулах арга замыг дэвшүүлэн тавьснаараа бусад судалгааны ажлаас шинэлэг талтай болно гэж үзэж байна.

2. Судалгааны үр дүн

2.1. Монгол Улсын төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд тулгамдаж буй асуудлууд

Нийтийн санхүүгийн дотоод хяналтын оновчтой тогтолцоо, эрх зүйн орчин бүрдээгүйгээс шалтгаалж төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнд хяналт шалгалт хийж, дүгнэлт гаргах, иргэдийг бодит мэдээллээр хангах, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай, хэмнэлттэй, үр нөлөөтэй зарцуулахад нь нийтийн санхүүгийн хяналтын гүйцэтгэх үүрэг оновчтой бус, санхүүгийн дотоод хяналтын хэлбэрүүдийн талаар онол, практикийн түвшинд цэгцтэй ойлголтод хүрээгүй байна.

Үндэсний Аудитын газар болон Засгийн газрын санхүүгийн хяналт шалгалт, Улсын салбарын дотоод аудитын тогтолцоо чиг үүрэг, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдал тулгамдаж буй асуудал, нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, чиг үүргийн хоорондын уялдааг сайжруулах, эрх зүйн орчныг шинэчлэн сайжруулах асуудлыг харьцуулан судалж түүндээ үндэслэн дүгнэлт хийж үзэхэд аль ч улсын Засгийн газар төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтын чиг үүргээ бие даасан тогтолцоотой байж Үндсэн хууль болон төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагааг зохицуулсан бие даасан хуулийн системтэй хэрэгжүүлж байж эдийн засаг нийгмийн хөгжлийн зорилтыг хангаж дэлхийд тэргүүлэх байр сууринд хүрэх боломжтойг харуулж байна.

Үндсэн хууль нь эрх зүйн тогтолцооныхоо суурь болдог орнууд Үндсэн хуульдаа улсын төсөв, санхүүгийн институцийн үндэс, төв банк, үндэсний аудитын байгууллагын бие даасан байдал, Парламент, Засгийн газрын эрх мэдлийн тэнцвэр, төсөв батлах процедурын журмыг тусгасан нийтийн санхүү, төсөв гэсэн бүлэг зохицуулалттай байх нь нийтлэг байдгийг Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор(Sc.D) Философийн ухааны доктор (Ph.D) Н.Лүндэндорж нар “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол улсын үндсэн хуулийг шинжлэх нь” бүтээлдээ тусгажээ.

Монгол Улсын хувьд төсөв, санхүүгийн үндсэн зарчмуудыг Үндсэн хуулийн түвшинд бэхжүүлж ирсэн Үндсэн хуульт ёсны уламжлалтай орон. Гэвч зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээр Үндсэн хуульт ёсны энэ уламжлал алдагдаж улс төрийн шалтгааны улмаас төрийн өмчийг үнэгүйдүүлж хувьчлах, хулгай хийх, хувь оролцоог нь өөрчлөх, менежментийн удирдлагын чиглэлээр улс төрчдийн нөлөөний хүмүүсийг томилох замаар хууль бусаар хувьд шилжүүлж авдаг асуудал 1990-ээд оноос газар авч, УИХ, Засгийн газар, бодлогын түвшинд шийдвэрлэж чадахгүй байсаар байна.² Үүний бодит шалтгаан нь улс төрийн нөхцөл байдал болон эрх зүйн орчны тогтворгүй байдлын улмаас Санхүү, төсвийн холбогдолтой хууль тогтоомжид байнга өөрчлөлт оруулж, УИХ, Засгийн газар, УИХ-ын гишүүд, улс төрийн намууд нийтийн өмч хөрөнгө, төсвийн өмнө хүлээх үүрэг, хариуцлага хуульчлагдаагүй, Үндсэн хуулийн нийтийн санхүүгийн тогтолцооны суурь зохицуулалтгүй хэрэгжүүлж байгаагаас үндсэндээ шалтгаалж байна гэж үзэж байна.

*1. Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор(Sc.D) Философийн ухааны доктор (Ph.D) Н.Лүндэндорж нар ;
“Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын үндсэн хуулийг шинжлэх нь”
бүтээл*

Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдлыг гадаад орнуудын хөгжлийн чиг хандлага, эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалж үзэхэд нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоо оновчтой бүрдээгүй, Төрийн аудит, хяналт шалгалтын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуульд тусгаж баталгаажуулаагүй, Санхүүгийн хяналт шалгалт, Улсын салбарын дотоод аудитыг бие даасан хуулиар зохицуулах асуудлыг өнөө хүртэл шийдвэрлэж чадаагүй байна.

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсын нийтийн санхүү, төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналт шалгалтыг төрийн аудит, санхүүгийн хяналт шалгалт, дотоод аудитын чиг үүргийн хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа боловч эдгээр байгууллагуудын бүтэц зохион байгуулалт, чиг үүрэг тодорхойгүй, эрх зүйн орчин оновчгүй байгаа нь олон улсын стандарт шаардлагад нийцэхгүй байна.

Монгол Улсын Засгийн газрын санхүүгийн хяналт шалгалтын чиг үүргийг яамдын хяналт шинжилгээ үнэлгээ дотоод аудитын газар болон аймаг нийслэлийн Засаг даргад шилжүүлснээр санхүүгийн хяналт шалгалт, дотоод аудит, хяналт шинжилгээ, үнэлгээ гэсэн 3 өөр чиг үүргийг нэгтгэсэн холимог бүтэцтэй тогтолцоо бий болсноос гадна гүйцэтгэх засаглалын дотоод хяналтын чиг үүрэг алдагдаж төсвийн эрх захирагч нарынхаа удирдлага дор төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх боломжгүй болсон.

Иймд Засгийн газрын санхүүгийн хяналт шалгалт, Улсын салбарын дотоод аудитын чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалтыг оновчтой тодорхой болгон өөрчилж үйл ажиллагааны эрх зүйн байдлыг бие даасан хуулиар зохицуулах, хяналт шалгалт хийх эрх хэмжээ, удирдлага, санхүүгийн бие даасан хараат бус байдлыг Үндсэн хуульд тусгаж баталгаажуулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

2.1.1. “Гадаад улс орнуудын төрийн аудитын тогтолцоо, түүний үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт”

Төрийн засаглал хуваарилалтын эрх зүйн орчинд ТСХДБ ямар байр суурийг эзлэх нь тухайн улс орны хөгжлийн онцлог, засаглал хуваарилалтын зарчим, Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчноос шууд шалтгаалдаг.³ Нийтийн (төрийн) санхүүгийн хяналт нь нэг талаас удирдлага-захиргааны хяналт, нөгөө талаас Үндсэн хуулийн эрх зүйн хяналтын уламжлалт үүрэгтэй уялдаатай.⁴ Олон улсын түвшинд тэдгээр байгууллагуудыг нэгтгэн нэг дүрэм, ёс зүй, стандартыг мөрдөх шаардлага гарсантай холбоотойгоор олон улсын байгууллага бий болжээ.

АНУ, Англи, Канад, зэрэг улс орнуудад өрнөж байгаа аудитын хөгжлийн бодит жишээ нь мэдээлэл хэрэглэгч үйлчлүүлэгчдийн үнэлгээ дүгнэлт, эрэлт хэрэгцээнд нийцэж орчин үеийн аудитын олон улсын хөгжлийн түүхэн чиг хандлагыг тодорхойлж ирсэн байна. Хөндлөнгийн аудитын байгууллагын тогтолцоо, төрөл, онцлог шинжүүдийг авч үзвэл дараах үндсэн гурван загварыг улс орнууд хэрэгжүүлж байна.

Дэлхий нийтэд хөгжиж байгаа хөндлөнгийн аудитын орчин үеийн загварчлалыг авч үзвэл дараах байдалтай байна. Үүнд:

³Degenhart, Christoph: *Төрийн санхүүгийн хяналт Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг /55/ 1996,х 197-198 Герман хэлнээс орч.*

⁴Arnim, Hans Herbert von *Ардчилал дахь санхүүгийн хяналт .Эмхэтгэсэн Hans Herbert von Arnim Төрийн санхүүгийн хяналтын хувьсал өөрчлөлт. Берлин 1989. Х55 Герман хэлнээс орч.*

Хүснэгт.№ 1 Хөндлөнгийн аудитын үндсэн гурван загварын тархалт

	Загвар	Тархалт :
1	Вестминстерийн загвар, мөн Англо Саксоны буюу Парламентын загвар гэж нэрлэдэг	Нэгдсэн Вант улс болон Хамтын нөхөрлөлийн улс орнууд тухайлбал, Сахар орчмын Африкийн улс орнууд, мөн Ирланд, Дани зэрэг ЕХ-ны зарим орнууд, Латин америкийн Перу, Чили гм улс орнууд багтана.
2	Хууль/Аудитын шүүхийн буюу Наполеоны загвар	Европ, Туркийн Латин орнууд, Африк, Азийн франкопон улсууд, Латин Америкийн хэд хэдэн орнууд, Бразил, Колумб зэрэг улсууд ордог
3	Удирдах зөвлөл/Хамтын зөвлөлийн загвар	Европын зарим орнуудаас Герман, Нидерланд, Аргентин гм, Азийн орнуудаас Индонези, Япон, БНСУ зэрэг улсууд орно.

Эх сурвалж INTOSAI Development Initiative (IDI) SAI Independence Resource Kit- For In-Country Donor Staff, November 19,2020,5

Үндсэн хуульт орнуудын төрийн аудитын дээд байгууллагын зарим нь хууль тогтоох байгууллагад, зарим нь шүүх эрх мэдлийн хүрээнд харьяалагдаж байна. Аудитын хөгжлөөрөө дэлхийд тэргүүлэгч Англи, Их Британи, Умард Ирландын нэгдсэн вант улс, Канад, Норвеги, Шинэ-Зеланд, Австрали, зэрэг Монгол Улстай адил Вестминистерийн тогтолцоотой улс орнууд аудитын дээд байгууллагуудын бодлогын баримт бичгүүд⁵-д аудитын дээд байгууллагуудын стратеги төлөвлөгөө, зорилтыг тусгаж ирсэн байна.

Англо Америкийн хэв шинжийн төрийн зохион байгуулалттай улс орнуудын Төрийн хяналт шалгалтын дээд байгууллага (ТХШДБ) арга хэмжээ авах, шүүн шийтгэх эрхгүй, санхүүгийн хяналтын үр дүнг батлах, нотлох, удирдлагын гаргасан шийдвэр, үр дүн, ашигт ажиллагаа, алдаа дутагдал, хууль бус шийдвэр гаргахаас урьдчилан сэргийлэх гаргасан алдааг засаж залруулах талаар санхүүгийн болон удирдлагын зөвлөгөө өгч ажилладаг.

Зураг.№ 2. Хөндлөнгийн аудитын тогтолцооны үндсэн гурван загвар

Ромын хэв шинжийн зохион байгуулалттай улс орнууд болох Франц, Итали, Испани зэрэг улс орнуудад Төрийн санхүүгийн дээд байгууллага шүүн шийтгэх эрхтэй байдаг.

⁵ Аудитын дээд байгууллагуудын олон улсын байгууллага (ИНТОСАИ)-ийн “Стратеги төлөвлөгөө 2017-2022”, “ИНТОСАИ Хөгжлийн санаачлага” стратеги төлөвлөгөө 2014-2018, Аудитын дээд байгууллагуудын Азийн байгууллага (АСОСАИ)-ын Стратеги төлөвлөгөө 2016-2021



Тухайлбал:

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 114-д” Төрийн санхүүгийн байгууллага түүний гишүүд ⁶ шүүгчийн адил бие даасан хараат бус эрхтэй байхаар хуульчилсан байдаг бол Франц Улсын ТСХДБ бие даасан хараат бус байгууллага. “Cour des Comptes” буюу санхүүгийн шүүхийн үйл ажиллагааг гүйцэтгэдэг.⁷ Францын хувьд ТСХДБ-ын үндсэн бүрэлдэхүүн бие даасан хараат бус шүүгчээс бүрддэг боловч аль ч төрийн эрх мэдлийн засаглалд харьяалагдалгүй бие даасан байр суурийг хадгалж гүйцэтгэх засаглалын санхүүгийн үйл ажиллагаа болон удирдлагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажилладаг. Монгол Улсын хувьд эдгээр загварчлалуудаас Францын загварчлалыг судалж нэвтрүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

Дээрх байдлаас харахад Аудитын дээд байгууллага (цаашид АДБ гэх)-ыг тодорхойлох бүгдэд нь тохирсон нэгдсэн загварчлал байхгүй боловч тэдгээрээс гол шинж чанаруудыг нь нэгтгэн тодорхойлж хэд хэдэн ерөнхий загварыг гаргаж ирсэн нь АДБ-дад үр ашигтай үр нөлөөтэй өөрчлөлт хийхэд чухал нөлөө үзүүлж байна.

2.1.2. Олон улсын дотоод хяналтын тогтолцоо, чиг үүрэг эрх зүйн зохицуулалт

Нийтийн салбарын **дотоод хяналтын зорилго** нь төсвийн хөрөнгийн ашиглалт, зарцуулалтын зохистой байдалд хуулийн хэрэгжилт, мэдээллийн үнэн зөв байдлыг бий болгох, нөөцийн үр дүн, үр өгөөжийн нэмэгдүүлэх, хариуцлагын тогтолцоог

⁶ ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн дээд байгууллагын ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, газар хэлтсийн удирдлагууд “гишүүд”-ийн бүрэлдэхүүнд ордог

⁷ Төрийн санхүүгийн хяналтын тухай олон улсын сэтгүүл. Улс үндэстний онцлог. Францын улсын санхүүгийн шүүхийн дээд байгууллага. 1-р дэвтэр. Wien 1989, х12 Герман хэлнээс орч.

бүрдүүлэхэд оршино. Дотоод аудит нь байгууллагын үйл ажиллагааг сайжруулах, түүний үнэ цэнийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн хараат бус, бодитой баталгаа өгөх ба зөвлөх үйл ажиллагаа юм.

Социалист системийн гэгдэж байсан ихэнх орнууд зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээр санхүүгийн аудитын ажил, үйлчилгээний онол арга зүйн харилцан адилгүй тогтолцооны байр суурийг эзэлж байна.⁸

Улсын салбарын дотоод аудитын тогтолцоо, хөгжлийн чиг хандлагыг авч үзвэл:

1. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус тогтолцооны
2. Англофоне Африкийн улсуудын загвар,
3. Франкофоне Францын загвар / Францын колони байсан Африкийн улсуудын загвар,
4. Латин Америкийн улсуудын загвар,
5. Хуучин Зөвлөлт Холбоот Улс, Югославын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын загварчлалын онцлог, давуу ба сул талыг харьцуулан судалсан.

Дотоод аудитын үндсэн загваруудын давуу ба сул талыг харьцуулалт

	Загвар	Давуу тал	Сул тал	Хяналт тайлагналт
88	1	Төвлөрсөн систем		
		Дотоод аудиторуудын чадавхыг бэхжүүлж, мэргэжлийн ур чадварыг сайжруулах хараат бус байдлыг сайжруулах зардал харьцангуй бага байх үйл ажиллагааны нэгдмэл, уялдаатай байдал сайжрах	Тухайн байгууллагын хариуцлагыг сулруулах, дотоод мэдээлэл аудиторуудад хурдан очихгүй байх дотоод аудиторуудын ажлын ачаалал ихсэх, байгууллагын онцлогийг судалж таних хугацаа бага, тухайн салбарын онцлог эрсдэлийг олж харах боломж муу (Дотоод аудиторуудын үйл ажиллагааг тухайн салбар руу чиглүүлж мэргэшүүлж байгаа).	Энэ системд ихэвчлэн тухайн улсын Сангийн яам нь салбарын яамд, газруудын дотоод аудиторуудыг томилж, бусад салбарын яамд, газруудын төсвийн зарцуулалтыг давхар хянаж, дотоод аудитын үйл ажиллагаа нь санхүүгийн хяналтад чиглэгдсэн байна. Дотоод аудитын тайланг тухайн байгууллагын удирдлага болон Сангийн сайдад тайлагнана
	2	Төвлөрсөн бус систем		
		Засаглал сайтай газар байгууллагын удирдлагыг хариуцлагатай дотоод аудиторын тухайн салбарын мэдлэг гүнзгийрч, удирдлагад салбарын эрсдэлийг	Зардал өндөр байх, дотоод аудиторын чадавхыг бэхжүүлэхэд хүч тарамдсан, үр ашиг муутай байх дотоод аудитын талаарх яамд,	Засаглал муутай, хөндлөнгийн аудитын хөгжил сул улсад дотоод аудитын хараат бус байдлыг хангахад хэцүү байдаг төдийгүй мэргэжлийн ур чадвар,

⁸ Улмаар дотоод хяналт нь хяналтын орчин, эрсдэлийн үнэлгээ, хяналтын үйл ажиллагаа, мэдээлэл, харилцаа, хяналт шинжилгээ гэсэн 5 элементээс бүрдэнэ гээд тэдгээрийн агуулгыг тус тусад нь тайлбарласан байна. Энэ нь системтэй, оновчтой арга хандлагаар байгууллагын эрсдэлийн удирдлага, засаглал ба дотоод хяналтын үйл явцыг үнэлэх ба сайжруулахад тусалдаг.

		мэдэрсэн зөвлөгөө өгөх, чадавх сайжрах байгууллага доторх хамтын ажиллагааг сайжруулах	агентлагуудын ойлголт өөр байдгаас дотоод аудитын үйл ажиллагаа өөр өөр байх, дотоод аудиторуудын хоорондын харилцаа холбоо муу, улмаар сайн жишээ нэвтрүүлэх, муу жишээнээс сургамж авах боломж муу байх	хүний нөөц дутмаг байдаг тул дотоод аудитын төвлөрсөн бус системээс илүүтэй дотоод аудитын төвлөрсөн системтэй байх нь илүү үр ашигтай байна. Эдгээр улсууд төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа, менежмент, нөөцийн удирдлагыг сайжруулах зорилт тавихаасаа өмнө хуулийн хэрэгжилт, төсвийн зарцуулалтад хяналт, тавьдаг
3	Хуучин ЗХУ бүрэлдэхүүнд байсан улсуудын дотоод аудитын тогтолцоо	ОХУ зэрэг ихэнх орнууд энэ уламжлалт аудитын үүрэгт үндэслэн хөндлөнгийн аудитын байгууллагыг үүсгэн байгуулсан байдаг	дотоод аудитын уламжлал байдаггүй	Бүтцийн хувьд дотоод аудит нь Сангийн яаманд, хөндлөнгийн аудит нь хууль тогтоох байгууллагад харьяалагдах хэдий ч зарим үүрэг, функцүүд давхацдаг байна
4	Үндэсний аудиттай холимог тогтолцоо	Дотоод аудитын үүргийг Үндэсний аудит нь гүйцэт- гэдэг, байгууллагууд дотоод аудиттай байхыг зөвшөөрсөн байдаг.	Дотоод аудит хөгжөөгүй Үндэсний аудит, Дотоод аудитын үйл ажиллагааг зааглах шаардлагатай	Герман улсын дотоод аудиторууд нь хяналт хийж байгаа байгууллага дээрээ байрладаг ч Үндэсний аудитын газрын удирдлагад байдаг буюу нэг ёсны аудитын өмнөх шатны шалгалтыг тухайн байгууллагад хийдэг

Сүүлийн үед дотоод хяналтын тогтолцооноос орчин үеийн олон улсын жишигт нийцсэн дотоод аудитын тогтолцоонд шилжихдээ тусгайлан хууль батлах замаар түүнийг хэрэгжүүлж байгаа Словени, Болгар, Киргиз, Азербайжан, Бүгд Найрамдах Тажик Улс, Латви, Литви, Эстони гэх мэт улсуудын эрх зүйн зохицуулалтыг өөрийн орны одоогийн нөхцөл байдалтай харьцуулан авч үзсэн.

Монгол Улсын хувьд төрийн байгуулалтын түүхэн замнал, аудитын салбарын хөгжлийн чиг баримжааны хувьд дээрх улсуудын жишгийг авч үзэхээс гадна Парламентын засаглалтай улсуудын Дотоод аудит, хяналт шалгалтын тогтолцоог судалж хамгийн оновчтой хувилбарыг сонгон өөрийн орны онцлогт нийцүүлсэн Дотоод аудитын тогтолцоог бүрдүүлэх нь олон улсын жишигт нийцнэ гэж үзэж байна.

2.1.3. Олон улсын хяналт шалгалтын байгууллагын тогтолцоо, чиг үүрэг, эрх зүйн зохицуулалт

Төрийн хяналт нь төрийн эрх мэдлийн засаглал, хуваарилалт, засаглалын эрх мэдэлд хязгаарлалт хийх, хянах хэрэгсэл болдог. Үндсэн хууль үеэ өнгөрөөн өөрчлөгддөг, харин санхүүгийн хяналт оршин тогтносоор байдаг⁹ хэмээн тодорхойлсон нь төрийн санхүүгийн бие даасан хараат бус хяналтын ач холбогдлыг илэрхийлнэ. Төрийн эрх мэдлийн засаглал хуваарилалтын түвшинд парламент нь хяналтын байгууллага харин Засгийн газар хяналтын объект юм.

“Хянан шалгах дээд байгууллагуудын олон улсын холбооны хяналтын стандарт”-ыг 1992 онд баталж, 1995, 2001 онуудад нэмэлт өөрчлөлт хийн сайжруулж төрийн хянан шалгах үйл ажиллагаанд баримтлах “Мэргэжлийн ёс зүйн дүрэм”-ийг 1998 онд боловсруулан баталжээ. Лимагийн тунхаглалд зааснаар¹⁰ Санхүүгийн хяналт шалгалт нь өөрөө эцсийн зорилго биш харин дүрэм хэм хэмжээнээс гажих, төсвийн зарцуулалт ба аж ахуйн хөтлөлт нь хууль журмын зориулалтын дагуу болон хэмнэлттэй байдлыг зөрчсөнийг нь тухай бүрд илрүүлдэг зохицуулалтын тогтолцооны салшгүй хэсэг” хэмээн тодорхойлжээ. Ийм тохиолдолд

- Засан залруулах арга хэмжээ авах
- Гэм буруутай этгээдийг хариуцлагад татах
- Учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэх эсвэл ийм зөрчлийг дахин

давтагдахаас сэргийлэн таслан зогсоох аль болох багасгах арга хэмжээ авдаг. Дээрх стандартын дагуу гадаадын улс орон бүр гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээний төрийн захиргааны хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх уламжлалт хяналтын тогтолцоог бэхжүүлж ирсэн байна. Тухайлбал:

АНУ-ын хяналтын дээд байгууллага¹¹ болох Нягтлан бодох бүртгэлийн ерөнхий газар нь хууль тогтоох эрх мэдлийн хүрээнд багтдаг бөгөөд Үндсэн хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэхэд нь Конгресст дэмжлэг үзүүлдэг бөгөөд “Америкийн ард түмний ашиг тусын төлөө Холбооны Засгийн газрын гүйцэтгэл, хариуцлагыг сайжруулахад туслах зорилгоор Нягтлан бодох бүртгэлийн ерөнхий газар оршиж байна” гэж эрхэм зорилгоо тодорхойлжээ.

Германы эзэн хааны санаачилгаар байгуулагдсан “Холбооны бүртгэл хяналтын газар” /300-аад жилийн түүхтэй/-ыг Ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч удирдах бөгөөд тэднийг Бундестагаас 12 жилийн хугацаатайгаар томилдог. Үйл ажиллагаандаа Холбооны бүртгэл хяналтын хууль”, төсвийн хөрөнгөөр санхүүждэг захиргааны бүх байгууллага төсвөөс дэмжлэг авдаг үйлдвэр аж ахуйн газарт төрийн өмч төсвийн хөрөнгийн ашиглалт зарцуулалт, тайлан тооцоо, үр дүнг хянан шалгаж зөрчил дутагдлыг

⁹ Degenhart, Christoph; 1996 Vom schönen Schein der Demokratie, Hans-Herbert von Arnim, Berlin 1989

¹⁰ Санхүүгийн хяналт шалгалтын зорилго нь:

- 1.Төсвийн хөрөнгийг төлөвлөгдсөн нийтийн зорилгуудад ашиглаж байна уу
2. Төсвийн орлого зарлагад хүчин төгөлдөр хууль тогтоомжийг мөрдөж байна уу гэсэн үндсэн 2 зорилгын хүрээнд төсвийн хөрөнгийг зориулалтаар нь аж ахуйч,хэмнэлттэй зарцуулж байна уу
- 3.Төр нь төсвийн хөрөнгөөр хүрэх гэсэн зорилгодоо хүрсэн үү гэдгийг шалгаж модруулахад оршино.

¹¹ “OECD Journal on Budgeting Publié en français sous le titre :Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire © OECD 2004Volume 4 – No. 3

арилгуулах арга хэмжээ авч энэ чиглэлээр Бундестаг, Засгийн газар, улс төрчдөд бодлогын чанартай зөвлөмж өгч ажилладаг байна.

ХБНГУ 1969 онд төсвийн үйл ажиллагаандаа томоохон өөрчлөлт хийсний үр дүнд ТСХДБ хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын аль алинд нь нийтлэг харилцаатай байх¹² зарчимд тулгуурлан төрийн санхүүгийн салбарт бие даасан санхүүгийн хяналтын үүргийг хүлээх ёстой гэж үзжээ.

Оросын Холбооны Улсын “Хяналтын танхим” нь тус улсын санхүүгийн хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллага бөгөөд улсын төсвийн орлого, зарлагад хяналт шинжилгээ хийн илэрсэн зөрчлийг арилгуулах санал боловсруулахын зэрэгцээ улсын төв банк, санхүү зээлийн байгууллагуудын хууль, эрх зүйн актад дүн шинжилгээ хийж түүний үндэслэлийг хянаж, Холбооны зөвлөл болон Төрийн Думд төсвийн гүйцэтгэл, хяналт шалгалтын талаарх мэдээллийг танилцуулах үүргүүдийг гүйцэтгэдэг байна.

БНХАУ-ын Хяналтын яам нь төрийн удирдлагын зөвлөлийн үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн хяналтын дээд байгууллага бөгөөд төрийн хууль, дүрэмд нийцүүлэн гаднын ямар нэг нөлөөнд автахгүйгээр үйл ажиллагаагаа явуулдаг төрийн хяналтын дээд байгууллага юм. Тус яам нь хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавин гарсан зөрчил дутагдалд сахилгын шийтгэл хүлээлгэх бөгөөд төрийн бодлого, эрх зүйн асуудлыг нийтэд сурталчлах, төрийн албан хаагчдыг үүрэг зорилгоо биелүүлэхэд нь дэмжлэг үзүүлж төрийн захиргааны бүх шатны хяналтын байгууллагуудын гаргасан дүрэм, журмыг өөрчлөх, санал өгөх зэрэг чиг үүрэгтэйгээс гадна намын болон Төрийн зөвлөлийн шийдвэрийг орон даяар хэрхэн хэрэгжүүлж байгаад хяналт тавьдаг.

БНСУ нь орон нутгийн ба төв Засгийн газартай, Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой нэгдсэн улс юм. Ерөнхийлөгч нь улсын тэргүүн бөгөөд Үндсэн хуульд зааснаар гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдэл нь Ерөнхийлөгчөөр удирдуулсан, гүйцэтгэх засаглалын салбарт олгогддог. Эндээс харахад ямар ч улс оронд өөр өөрийн онцлогт нийцэх хяналтын тогтолцоог үүсгэн төрийн болон төсвийн хөрөнгийн захиран зарцуулалт, ашиглалтад хууль, тогтоомжийг дагаж мөрдүүлэх ажлыг гүйцэтгэж байна.

Унгар, Польш Улсуудын “Төрийн хяналтын хороо” нь татварын болон Санхүүгийн хяналтын хороод, банкнуудын төв холбоо, гаалийн байгууллагууд, төсвийн болон төрийн өмчит байгууллагуудын хөрөнгийн ашиглалт зарцуулалтад тавих хяналт гол чиг үүрэг гүйцэтгэхийн хамт тодорхой чиглэлийн үүргийг давхар хариуцуулсан байдаг.

Олон улсын практикт төсвийн гүйцэтгэлтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах асуудлыг Засгийн газарт журам, зарлигаараа шийдвэрлэх эрхийг өгдөг. Энэ нь Парламент батлагдсан төсвийг захиран зарцуулах, санхүүжилт хийх тодорхой асуудал нь

¹² Холбооны аудитын шүүх дансанд аудит хийж, Холбооноос улсын санхүүг зөв, үр ашигтайгаар удирдаж байгаа эсэхийг тогтооно. ... жил бүр тайлангаа Бундестаг, Бундесрат, түүнчлэн засгийн газарт шууд хүргүүлнэ. Бусад тохиолдолд Холбооны аудитын шүүхийн бүрэн эрхийг холбооны хуулиар зохицуулна. Төрийн санхүүгийн хяналтын тухай хуульд: энэ байгууллагыг “Холбооны Улсын төрийн удирдах дээд шатны байгууллага мөн”¹² гэж заасан нь гүйцэтгэх засаглалд харьяалагдаж буй мэт утгыг илтгэх боловч бие даасан хөндлөнгийн хяналтын байгууллага гэдэг утгаараа хяналт хийх объектын бүтэц бүрэлдэхүүнд ордоггүй. ХБНГУ-ын ТСХДБ-ын ерөнхийлөгч ба дэд ерөнхийлөгчийг Бундестаг¹⁷, Бундесрат¹⁸-аас томилох ба ТСХДБ-ийн ерөнхийлөгчийн санал болгосноор бусад гишүүдийг ХБНГУ-ын ерөнхийлөгч томилдог.

Засгийн газрын эрх мэдлийн хүрээллийн асуудал гэж үзэж гүйцэтгэх байгууллагад бүрэн итгэл хүлээлгэдэг байна.

2.1.4. Төрийн аудит, санхүүгийн хяналт шалгалтын байгууллагуудын удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг үндсэн хуульд тусгаж баталгаажуулсан байдал

Төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллага (ТСХДБ) Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд ямар байр суурь эзлэх, түүний хараат бус байдалтай салшгүй холбоотой. Хяналт шалгалтын хараат бус байдал ямар байх нь тухайн орны Үндсэн хуульд хэрхэн тусгаж баталгаажуулсан, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлал ямар байгаагаас шалтгаалж улс орны төсөв, санхүүгийн эрх зүйн харилцаа, зохицуулалт, уялдаа холбоо, эдийн засгийн хөгжлийн бодлого тодорхойлогддог.

Лимагийн тунхаглалд тусгаснаар хяналтын дээд байгууллагын оршин тогтнох түүний хараат бус байдлыг үндсэн хуульд тусгаж шалгалт хийх эрх хэмжээнийх нь эсрэг аливаа халдлагаас хамгаалах баталгааг дээд шүүхээс гаргаж өгөх ёстой. Хяналтын дээд байгууллагын эрхийг баталгаажуулснаар шалгуулж буй байгууллагаас хараат бус гаднын нөлөөнд үл автагдах нөхцөлд үүрэг зорилтоо бодитой үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадна гэж үздэг.

Олон Улсын Аудитын дээд байгууллага ИНТОСАИ-н IX чуулганаар баталсан хараат бус байдлын талаарх “Лимагийн тунхаглал”-д тусгасан.

1. Зохион байгуулалтын (organizational independence)
2. Чиг үүргийн (Functional independence)
3. Санхүүгийн (Financial independence) хувьд хараат бус байх ёстой гэсэн 3 нөхцөлийг хангаж ажиллах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Төрийн аудитын хараат бус байдлыг гадаадын улс орнууд өөрийн орны онцлогт тохирсон байдлаар хэрэгжүүлсэн байна. Тухайлбал;

ИНТОСАИ-гийн гишүүн 142 орны төрийн аудитын хууль, эрх зүйн орчныг судалж үзэхэд: Австри, Бангладеш, Белизе, Боливи, Ботсвана, Бразил, Чили, Колумб, Коста Рика, Кипр, Чех, Доминикан, Эквадор, Эл Салвадор, Финланд, Герман, Гана, Грек, Гватемал, Гуяана, Гондурас, Энэтхэг, Итали, Ямайка, Йордан, Өмнөд Солонгос, Малави, Малдив, Мальта, Мауритус, Мексик, Мянмар, Намиби, Науру, Нидерланд, Никарагуа, Пакистан, Панам, Папуа Шинэ Гвиней, Перу, Польш, Пуэрто Рико, Сэнт Лусиа, Сэнт Винсент, Сейшел, Шри Ланка, Сэнт Киттс, Судан, Суринам, Танзани, Тунис, Уганда, Уругвай, Венесуэл, Замби зэрэг 55 орны төрийн аудитын байгууллагын бүрэн эрх тухайн орны Үндсэн хуульд тусгагдсан байна.

Зураг № 6. Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын дээд байгууллагын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдал (эрх зүйн орчин)



Английн Нэгдсэн вант Улсын Үндсэн хуулийн “Төрийн санхүү” гэсэн 5 дугаар бүлгийн 75-р зүйлд Төсвийн Хянагч, Ерөнхий аудиторын эрхийг Үндсэн хуулийн хүрээнд чухал ач холбогдолтой болохыг хүлээн зөвшөөрсөн;

Канадын Үндсэн хуульд Парламентын төсвийн талаарх үндсэн зарчмыг тодорхойлсны дотор төсөв, татварын хуулийг батлах, нийт өрийг тодорхойлох, Төв болон Орон нутгийн Засгийн газрын төсвийн харилцааны зарчмыг авч үзсэн байна. Парламентын тунхаглалд төрийн аудитын байгууллагын хараат бус байдлыг дээд түвшинд баталгаажуулахын тулд тухайн улс орны Үндсэн хуульд төрийн аудитын холбогдолтой тусгай заалт оруулах шаардлагатай гэж тодорхойлжээ.

ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн байгууллага түүний гишүүд¹³ шүүгчийн адил бие даасан хараат бус эрхтэй байхаар хуульчилсан байдаг ч ТСХДБ иргэний, эрүүгийн эрх зүйн харилцааг зохицуулах шүүх ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд оролцдоггүй¹⁴. Холбооны Сангийн сайд нь Холбооны Засгийн газрыг чөлөөлөхийн тулд өмнөх санхүүгийн жилийн бүх орлого, зарлага, түүнчлэн хөрөнгө, өрийн тайланг Бундестаг болон Бундесратад жил бүр танилцуулах үүрэгтэй.

¹³ ХБНГУ-ын Төрийн санхүүгийн дээд байгууллагын ерөнхийлөгч, дэд ерөнхийлөгч, газар хэлтсийн удирдлагууд “гишүүд”-ийн бүрэлдэхүүнд ордог

¹⁴ Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт. Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг. (55) 1996, х.197-198. герман хэлнээс орч.

БНСУ-ын Хөндлөнгийн аудитын¹⁵ зөвлөлийг Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхийлөгчийн удирдлага дор байгуулж даргыг нь Парламентын шийдвэрээр, бусад комиссаруудыг Аудитын зөвлөлийн даргатай зөвлөлдөж Ерөнхийлөгч нь томилдог гол үүрэг, хариуцлагыг нь зааварчилдаг

БНСУ-ын хяналтын байгууллага нь шалгалтын явцад илэрсэн зөрчил дутагдлыг арилгуулах, үр дүнгийн талаар мэдэгдэхийг шалгуулсан байгууллагад үүрэг болгохын хамт зөвлөгөө өгөх, гэмт хэргийн шинжтэй зөрчил илэрвэл хуулийн байгууллагад шилжүүлэх, зөрчил гаргасан албан тушаалтныг ажлаас нь өөрчлөх талаар удирдлагад санал тавих эрхтэй байдаг байна.

Тайваны Үндсэн хуулийн 90 дүгээр зүйлд: Хяналтын Юань нь төрийн хамгийн дээд түвшний хяналтын байгууллага бөгөөд огцруулах, зөвшөөрөл өгөх, шийтгэх, санхүүгийн хяналт хийх гэсэн үндсэн 4 эрх мэдэлтэй байхаар заасан байна. ¹⁶ Тус Үндсэн хуулийн 96-98 дугаар зүйлд заасны дагуу Төв орон нутгийн засаг захиргаанд төрийн албан хаагч нь хууль зөрчсөнийг илрүүлбэл засах арга хэмжээ авах эсвэл огцруулах асуудлыг авч үздэг байна. Гэмт хэрэг илэрвэл шүүхэд шилжүүлдэг.

Японы Үндсэн хуулиар Аудитын хорооны бүтэц зохион байгуулалт, чадварын талаар авч үздэггүй бөгөөд үүнийг 1947 онд мөрдөгдөж эхэлсэн Аудитын хорооны хуулиар зохицуулдаг. Бусад олон улс орноос ялгаатай нь Аудитын хороо нь Парламентын удирдлага доор биш харин Засгийн газрын удирдлага дор байдаг. Аудитын хорооны хуульд зааснаар Аудитын хороо нь үйл ажиллагаа, албан тушаалын томилгоо болон санхүүгийн талаасаа парламентаас хараат бус, бие даасан гэдгийг илэрхийлдэг.

Аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх гадаад орнуудын Үндсэн хуулийн эрх зүйн зохицуулалтыг судалсны үндсэн дээр дараах 2 үндсэн дүгнэлтэд хүрч болохоор байна. Үүнд:

Нэг. Төрийн Аудитын дээд байгууллагын үйл ажиллагаа, ард түмний төрд тавих хяналтыг Үндсэн хуульдаа тусгаж баталгаажуулах;

Хоёр. Төрийн Аудитын байгууллагын аудитор болон гишүүдийн эрх үүрэг, хариуцлагыг процессын хуулиар зохицуулж, хэрэгжүүлэх боломжтой юм.

Гадаад орнуудын Төрийн хяналт шалгалтын дээд байгууллага (ТСХДБ) болон Засгийн газрын дотоод аудитын тогтолцоо, хөгжлийн чиг хандлага, төсвийн гүйцэтгэлд тавих санхүүгийн хяналт шалгалт, төрийн аудитын үүрэг, хариуцлага, эрх зүйн орчин, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг Монгол Улсын төрийн хяналт шалгалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчны өнөөгийн байдлыг гадаадын болон өөрийн орны эрдэмтдийн үзэл баримтлал, онол арга зүйн асуудалтай харьцуулан судалж энэ хэсгийн судалгааны үр дүнг тоймлон дүгнэвэл:

Төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын дээд байгууллагын орчин үеийн хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлж байгаа “Хөндлөнгийн аудитын тогтолцооны үндсэн гурван загвар” болон улсын салбарын дотоод хяналтын тогтолцооны “таван загварчлал”-ыг харьцуулан авч үзэхэд эдгээр загварчлалууд нь өөр хоорондоо харилцан хамаарал

¹⁵ “ OECD Journal on Budgeting Publié en français sous le titre :Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire © OECD 2004Volume 4 – No. 3

¹⁶ Хууль тогтоох Юань /Legislative Yuan/, Гүйцэтгэх Юань /Executive Yuan/, Шүүх Юань /Judicial Yuan гэж ангилахаас гадна хяналтын чиг үүргийг Хууль тогтоох гүйцэтгэх чиг үүргийн хүрээнд Хяналтын Юань //Control Yuan/, гүйцэтгэх ба Шүүх Юанийн хүрээнд Шалгалтын Юань /Examination Yuan / гэж ангилсан байна .

багатай, тус тусдаа бие даасан шинжтэй байгаа нь улс орны онцлог, хөгжлийн чиг хандлагаас хамаарч хамгийн оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх асуудал дэлхий нийтийн тулгамдсан асуудал хэвээр байна.

Гадаадын ихэнх улс орнууд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээний төрийн захиргааны хяналт шалгалтын тогтолцоог бэхжүүлж ирсэн байна. Төрийн санхүүгийн хяналтыг удаан хугацааны туршид дотоод, гадаад хяналтын алинд нь хамаарах вэ гэдэгт маргаантай байсан боловч эцсийн бүлэгт төрийн санхүүгийн хяналтын дээд байгууллагын Үндсэн хуулийн эрх зүйн орчинд эзлэх байр суурь, хяналтад хамрагдах объект, субъектийн удирдлагын харьяаллаас хамааралтай болох нь тодорхой болсон байна.

Олон улсын практикт төсвийн гүйцэтгэлтэй холбогдсон харилцааг зохицуулах асуудлыг Засгийн газарт журам, зарлигаараа шийдвэрлэх эрхийг өгдөг. Энэ нь Парламент батлагдсан төсвийг захиран зарцуулах, санхүүжилт хийх тодорхой асуудал нь Засгийн газрын эрх мэдлийн хүрээллийн асуудал гэж үзэж гүйцэтгэх байгууллагад бүрэн итгэл хүлээлгэдэг байна. Гадаадын өндөр хөгжилтэй ихэнх улс орнууд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хүрээний төрийн захиргааны хяналтын эрх зүйн орчин, үйл ажиллагааны хараат бус бие даасан байдлыг Үндсэн хууль болон бие даасан хуулиар баталгаажуулсан байна.

Иймд Монгол Улсын хувьд төрийн байгуулалтын түүхэн замнал, аудитын салбарын хөгжлийн чиг баримжааг харгалзан өндөр хөгжилтэй орнуудын дотоод хяналтын жишгийг авч үзэхээс гадна парламентын засаглалтай улсуудын дотоод аудитын тогтолцоог судалж өөрийн орны онцлогт тохирсон байдлаар хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна.

3. Дүгнэлт

Санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчин, төсвийн гүйцэтгэлийн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах арга замыг эрэлхийлж өөрийн санал дүгнэлтийг тусгасан болно. Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуульд Төрийн /нийтийн / аудит, хяналт шалгалтын тогтолцооны удирдлага, санхүү, үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг тусгаж хэрэгжүүлээгүйгээс хяналт шалгалт хийх эрх зүйн орчин бүрдээгүй, хяналт шалгалтын харилцааг зохицуулж буй хуулиудын хариуцлагын механизм сул байна.

2. Улс төрийн нөхцөл байдал болон эрх зүйн орчны тогтворгүй байдлын улмаас санхүү, төсвийн холбогдолтой хууль тогтоомжийг байнга өөрчилж, энэ чиглэлээр хууль тогтоомж зөрчсөн эрх бүхий албан тушаалтнуудад хариуцлага хүлээлгэх зүйл заалтыг хассанаас санхүүгийн хяналт шалгалт, аудитаар илэрсэн төлбөр зөрчилд хариуцлага хүлээлгэх эрх зүйн үндэслэл байхгүй байна.

3. Төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаанд системтэй, оновчтой арга хандлагаар дотоод аудит, санхүүгийн хяналтыг хэрэгжүүлэх замаар төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтыг сайжруулах, хөрөнгийн үнэ цэнийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдсэн хараат бус бодитой дүгнэлт гарган төсөв санхүүгийн удирдлага, засаглалын эрсдэлийг бууруулах, хяналтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох зорилтын хүрээнд дараах арга хэмжээг зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай тулгарч байна.

Өнөөгийн байдлаар төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын байгууллагын энэхүү чиг үүрэг хязгаарлагдмал, төрийн санхүүгийн хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд иргэд олон нийтийн оролцоо хангалтгүй, түүнийг зохицуулсан албан ёсны механизм байхгүй байна Ийм учраас төрөөс нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын талаар баримтлах урт

хугацааны бодлогын баримт бичгийг шинээр санаачлан УИХ-аар батлуулах, улмаар нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тухай хуулийг шинээр боловсруулж батлуулахтай холбогдон бусад хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага тулгарч байна.

Уг асуудлыг хяналт шалгалтын оновчтой тогтолцоо бүрдүүлэх, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох талаас нь авч үзсэн. болно.

Монгол Улсын төсөв, төрийн /нийтийн / санхүүгийн хяналт, шалгалтын эрх зүйн орчин, төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналтын тогтолцооны өнөөгийн байдалд харьцуулсан судалгаа, дүн шинжилгээ хийж төсвийн сахилга батыг сайжруулах, улсын төсвийн хариуцлагын талаарх хууль, эрх зүйн орчин бүрдүүлэх, түүнийг шийдвэрлэх боловсронгуй болгох асуудлыг судалсны үндсэн дээр нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тогтолцоог олон улсын стандарт, дэлхий нийтийн хөгжлийн жишиг шаардлагад нийцүүлэн өөрчлөх асуудлыг дараах 4 үндсэн чиглэлээр шинэчлэх боломжтой гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны шинэчлэл;
2. Төсөв санхүүгийн эрх зүйн шинэтгэл;
3. Бүртгэл, мэдээллийн тогтолцооны шинэчлэл;
4. Байгууллагын хөгжил, төлөвшил улсын байцаагч, дотоод аудиторуудын мэдлэг мэргэжлийг дээшлүүлэх гэсэн чиглэлээр цогц байдлаар өөрчлөлт хийх.

1. Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны шинэтгэлийн хүрээнд. Төсвийн гүйцэтгэлд тавих санхүүгийн хяналт шалгалт ба түүнийг хэрэгжүүлэх орчны өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийж төрийн аудит болон санхүүгийн хяналт шалгалтаар төсвийн гүйцэтгэлд илэрч байгаа нийтлэг зөрчил дутагдал, хууль тогтоомж зөрчигдөж байгаа үндэслэлүүдийг судлан тогтоож Монгол Улсын нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын эрх зүйн орчин, төсвийн гүйцэтгэлийн хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах асуудлын хүрээнд Нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тухай бие даасан хуулийн төслийг батлуулж мөрдүүлэх шаардлагатай юм.

Судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн дээрх зорилтуудыг цогцоор авч үзэж хэрэгжүүлснээр Санхүүгийн хяналт шалгалт, улсын салбарын дотоод аудит, хөндлөнгийн аудитын чиг үүргийг оновчтой болгож хяналт шалгалт, дотоод аудит хийх эрх зүйн орчныг нийгэм, эдийн засгийн эрэлт, хэрэгцээнд тулгуурлан хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг олон улсын жишиг шаардлагад нийцүүлэн өөрчилж хяналт шалгалтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох боломжтой гэж үзэж байна.

Засгийн газрын дотоод хяналтыг хараат бус байдлаар хэрэгжүүлснээр төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд үр дүнд тулгуурласан хяналтыг оновчтой, олон нийтэд ил тод нээлттэй мэдээлэх, улмаар төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд гарч буй зөрчил дутагдлыг арилгах, бууруулахад зөвлөн тусалдаг байгууллага байх чиглэлээр өөрчлөгдөх нь цаг үеийн шаардлагад нийцнэ гэж үзэж байна.

Төрөөс хяналт шалгалтын талаар баримтлах бодлогыг баталснаар Засгийн газрын дотоод хяналтыг нь хөгжлийн шинэ шатанд гарах, эрх зүйн хувьд мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжийг төрийн бодлогод нийцүүлэн шинэчлэх эрх зүйн тогтолцоо бүрдэх ба улмаар төрийн байгууллагуудын ажлын хууль ёсны ба шударга байх нөхцөл хангагдаж засаглалын зорилт хэрэгжих боломж бүрдэнэ.

Түүнчлэн нийтийн санхүүгийн хяналтыг бэхжүүлэх замаар төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр нөлөө, үр дүн дээшилж улс орны эдийн засаг,

нийгмийн тогтвортой хөгжлийг хангах, Үндэсний аюулгүй байдлыг баталгаажуулахад нэгэн чухал алхам болох юм.

Санхүүгийн хяналт шалгалтын нөөц чадавхыг бэхжүүлж, олон улсын Санхүүгийн хяналт шалгалтын жишиг, чиг хандлагад нийцүүлэх нь иргэддээ үйлчилдэг, хүний эрх, эрх чөлөөг хангадаг, авлига, хүнд суртлаас ангид ардчилсан төрийн үйлчлэн нөлөөлөх чиг үүрэг, институцийн хөгжлийг хангахад чухал ач холбогдолтой юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга, үзэл санаанд холбогдох хууль тогтоомжийг нийцүүлж Нийтийн /төрийн / аудит, санхүүгийн хяналт шалгалт, улсын салбарын дотоод аудитын тогтолцоог боловсронгуй болгож улсын хэмжээнд хяналт шалгалтыг хэрэгжүүлэх төрийн нэгдсэн бодлого, зохицуулалтыг бий болгож эдгээр байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуульд тусгай бүлэг болгон тусгаж хэрэгжүүлэх боломжтой.

2.Төсөв санхүүгийн эрх зүйн шинэтгэл. Төсвийн гүйцэтгэлд тавих санхүүгийн хяналт шалгалтын асуудлыг авч үзэхдээ төсөв, санхүүгийн онол арга зүйн үндэслэлийг эдийн засгийн онолын үзэл баримтлал, эдийн засаг, эрх зүйн шинжлэх ухааны төсөв, санхүүгийн бодлогын гол судлагдахуун болох төсвийн удирдлагын талаар эрдэмтэн судлаачдын үзэл баримтлалыг харьцуулан судалсан.

Өндөр хөгжилтэй улс, орнуудын эрх зүйн зохицуулалттай харьцуулан судалж өөрийн орны Үндсэн хуульд тусгаж хэрэгжүүлэх боломжтой гэж үзсэн. Монгол Улсын Үндсэн Хуульд төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлж өгсөн ч, эдийн засаг, нийтийн санхүүгийн бие даасан институт Үндсэн Хуульд тусгагдаагүй, Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний зэрэг эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох эрхийг Улсын Их Хурал, Засгийн газарт ямар нэгэн хязгаарлалтгүйгээр олгосон нь улс төрчдийн дураараа авирлах бололцоог олгож байна. Иймд:

1. Үндсэн Хуулийн эдийн засгийн тогтолцоонд мөнгө, санхүүгийн бодлого, улсын төсвийг боловсруулах, батлах, зарцуулах, гүйцэтгэлийг хянах ажиллагааны талаарх процессын эрх зүйн тодорхой зохицуулалтыг тусгаж Улсын Их Хурал, Засгийн газрын эрх мэдэлд процедурын хязгаарлалт тогтоох
2. Төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, хэрэгжүүлэх үүднээс зээл, мөнгөний бодлогыг тодорхойлж, улсын өрийн хэмжээний тоон хязгаарлалтыг Үндсэн Хуульдаа тусгаж баталгаажуулах;
3. Төрөөс улс орны эдийн засгийн тогтвортой, аюулгүй байдлыг хангах, ард түмэндээ болон хойч үеийнхэндээ хүртээх, өвлүүлэх зорилгоор байгалийн баялгийг ашиглах, газар, түүний хэвлий, ой, ус, амьтан, ургамал болон бусад баялаг, стратегийн орд газруудын нөөцийг хэн, хэрхэн ашиглаж эдийн засгийн эргэлтэд оруулах эрх мэдэл нь гагцхүү ард түмний санал асуулгаар зохицуулагдана” гэсэн байдлаар Үндсэн Хуульд тусгах.

2.1. Төсөв, санхүүгийн хуулийн хэрэгжилт, эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд:

Төсвийн тухай хуулиар эрх үүрэг нь зохицуулагдаж байгаа этгээд нь төсвийн хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, хүрэх үр дүн, орлого, зарлага, хөрөнгө, өр төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг хариуцлага, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагааг Төсвийн тухай хуульд нийцүүлэх, үүнтэй холбогдсон үйлдэл, эс үйлдэлдээ хариуцлага хүлээхээр тусгасан ч хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Иймд:

Засгийн газар эдийн засгийг тогтвортой өсөлтөөр хангаж төсвийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн “Цахим, ил тод, үр ашигтай” төсвийн бодлогыг авч хэрэгжүүлэх. Энэ бодлогын хүрээнд эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, төсвийн сахилга батыг тууштай үргэлжлүүлэх замаар төсвийн алдагдал, өрийн дарамтыг багасгах, бизнесийн орчныг дэмжсэн татварын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх, гаалийн шинэчлэлийн хүрээнд байгалийн баялгаасаа татвараа бүрэн авдаг болох. Төсвийн зарлагын реформыг хэрэгжүүлж төсвийн тэгш бус хуваарилалтыг арилгах.

Монгол Улсын макро эдийн засгийн дунд, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн эрх захирагчдын чиг үүрэг, хариуцлагын талаарх эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй, төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн харилцаа боловсронгуй бус, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн түвшинд төсвийнхөө орлогыг бүрдүүлэх, санхүүжүүлэхэд төсвийн эрх захирагчдын чиг үүрэг тодорхой бус байгаа зэрэг нөхцөл байдлыг судалсны үндсэн дээр төсвийн системийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлж гадаад орнуудын зарим сайн туршлагауудыг тусгаж төсөв, санхүүгийн хариуцлагын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох “Төсвийн системийн хууль”-ийг баталж мөрдүүлэх шаардлагатай юм.

Монгол Улс нь хууль, эрх зүйн тогтолцооны хувьд ром-германы буюу эх газрын эрх зүйн системтэй бөгөөд аливаа асуудлын бодлого, зохицуулалтыг бие даасан, бичмэл хуулиар зохицуулдаг онцлогтой. Хууль тогтоох байгууллагаас хууль гаргах замаар нийгмийн харилцааг зохицуулж, голчлон хуулийн хүрээнд асуудлыг шийдвэрлэж, журам, тогтоолуудыг хуультайгаа уялдуулан гаргадаг. Тиймээс манай улсын хууль, эрх зүйн тогтолцооны онцлог, уламжлал талаасаа, мөн төсөв, санхүү, хяналт, аудит, өрийн удирдлагыг зохицуулах хууль зүйн болон практик дах үндэслэл, шаардлагын хувьд ч тэр дэлхийн өндөр хөгжилтэй орнуудын жишиг шаардлагад нийцүүлэн Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах, төсөв санхүүгийн эрх зүйн системийн шинэтгэлийг хэрэгжүүлж “Нийтийн санхүүгийн хяналт шалгалтын тухай”, “Улсын салбарын дотоод аудитын тухай”, “Төсвийн хариуцлагын тухай” бие даасан хуулиудыг баталж мөрдүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

3. Бүртгэл, мэдээллийн тогтолцооны шинэчлэл. Орчин үед нягтлан бодох бүртгэлийн мэдээллийн системийг үндэсний маркетинг, менежмент, хэв шинжид тохируулан загварчлах, санхүүгийн хэмжил, өгөгдлийн сангийн хувиргалт, системийн сүлжээний статик ба динамик загварыг гаргах зайлшгүй шаардлага тавигдаж байгаад эрдэмтэн судлаачид онцлон анхаарч дэвшүүлэн тавьсаар байна.

Санхүүгийн тайлагналтын олон улсын стандартад нийцсэн нягтлан бодох бүртгэлийн үндэсний мэдээллийн систем загварыг конвенц, стандарт тайлбарын хамт эцэслэн гаргаж бизнес, төсвийн хүрээнд хэвшүүлэх нь зүйтэй гэдгийг эдийн засагчид тодорхойлох болсныг харгалзан бүтцийн хувьд санхүү, татвар, зардал удирдлагын, маркетингийн удирдлага, төлөвлөлт хяналт ситуаци-шинжийн бүртгэл шинжилгээ ба аудитын үйлчилгээг хамарсан бүрдэлтэй байна. гэж нийтлэг байдлаар томьёолох болжээ. Үүнд:

- I. Засгийн газрын бүртгэл мэдээллийн системийн нэгдсэн сүлжээ байгуулж Сангийн яам болон бусад яамд, Гааль, Татварын алба, НДЕГ, ХХҮЕГ, Төрийн сан, Хөрөнгийн бирж, Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газраас холбогдох мэдээллийг авч нэгтгэн дүгнэх боломжтой байхаар зохион байгуулах;

- II. Санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын төв, орон нутгийн салбар, нийтийн аудитын байгууллагаас хийсэн хяналт шалгалт, аудитын ажлын үр дүнг тусгаж, өгсөн зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх, ажлын уялдаа холбоог сайжруулж улс орны эдийн засгийн амьдралд тулгамдаж байгаа асуудлыг шийдвэрлэхэд ач холбогдол бүхий хяналтын нэгдсэн бааз суурийг бий болгох;
- III. Бүртгэл, мэдээллийн нэгдсэн санд Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж байгууллага, төсвийн байгууллагын мэдээллийг бүрэн хэмжээгээр байршуулж мэдээлэл солилцох боломжтой байдлаар зохион байгуулж мэдээллийн нэгдмэл байдлыг хангах

4. Байгууллагын хөгжил, төлөвшил улсын байцаагч, дотоод аудаторуудын мэдлэг мэргэжлийг дээшлүүлэх. Дэлхийн улс орнууд хүн төвтэй хөгжлийн алсын хараа бүхий стратегийг нийгэм байгууллагын хөгжил дэвшлийн эх сурвалж гэж үзэж байгаа нь байгууллагын хөгжилд хүний хүчин зүйлийн нөлөө гол үүрэг гүйцэтгэх болсонтой холбоотой юм. Санхүүгийн хяналт, дотоод аудитын байгууллагын үйл ажиллагааны шинэчлэлийг хийхэд нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх хамгийн чухал арга хэмжээ нь хүний хүчин зүйл буюу хүний нөөцийн хөгжлийн стратегийн асуудал юм. Иймд байгууллагын зорилгод нийцсэн мэргэжил, ур чадвар бүхий ажилтнуудыг сургаж дадлагажуулах, хөгжлийн төвийг байгуулж нэгдсэн аргазүй, удирдлагаар хангах замаар төрийн жинхэнэ мэргэшсэн ажилтныг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах боломж бүрдэнэ.

Судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн дээрх зорилтуудыг цогцоор авч үзэж хэрэгжүүлснээр Санхүүгийн хяналт шалгалт, улсын салбарын дотоод аудит, хөндлөнгийн аудитын чиг үүргийг оновчтой болгож хяналт шалгалт, дотоод аудит хийх эрх зүйн орчныг нийгэм, эдийн засгийн эрэлт, хэрэгцээнд тулгуурлан хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг олон улсын жишиг шаардлагад нийцүүлэн өөрчилж хяналт шалгалтын үр нөлөөтэй тогтолцоог бий болгох боломжтой гэж үзэж байна.

5. Эх сурвалж

- Английн Нэгдсэн Вант улсын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- АНУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Их британийн Үндсэн хууль 2024 он
- Канадын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018
- ОХУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018\
- БНСУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018
- Польшийн Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2018
- Францын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Унгар БНСУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- ХБНГУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- БНСУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- БНХАУ-ын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, / 1924 он /
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, / 1940 он /
- БНМАУ-ын Үндсэн хууль, / 1960 он /
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992 он
- Монгол Улсын Үндсэн хууль ” 2020 он шинэчилсэн найруулга
- Тайвань Улсын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Шинэ Зеландын Үндсэн хууль орчуулга/ 2020
- Япон Улсын Үндсэн хууль, /орчуулга/ 2020
- Аудитын тухай хууль шинэчилсэн найруулга” 2015 он
- Захиргааны ерөнхий хууль шинэчилсэн найруулга 2015 он
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль
- Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль” 2010 он
- Засгийн газрын бүтцийн тухай Монгол Улсын хууль 2024 он
- Зөрчлийн тухай” хууль” шинэчилсэн найруулга” 2017 он
- Зөрчил шалган шийдвэрлэх тухай хууль 2017
- Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай” хууль, 2012 он шинэчилсэн найруулга
- Монгол Улсын Өрийн удирдлагын тухай хууль. УБ. 2015.
- Санхүүгийн зохицуулах хорооны эрх зүйн байдлын тухай хууль зэрэг болно.
- Татварын ерөнхий хууль” 2020 он шинэчилсэн найруулга
- Төрийн аудитын тухай
- Төрийн хяналт шалгалтын тухай “хууль. “Төрийн мэдээлэл”. 2012. №28
- Төсвийн тухай хууль”2011
- Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль”2002 он
- Б. Амарсанаа Харьцуулсан эрх зүй судлал УБ.2014
- Ж.Амарсанаа О.Батсайхан Монгол улсын Үндсэн хууль баримт бичиг. УБ. Т.Алтанзаяа “Санхүүгийн хяналт шалгалт “ УБ. 2013
- Д.Амирмэд Улсын секторын дотоод аудитын гарын авлага. УБ. 2006. х14.
- Г.Баярхүү Санхүүгийн эрх зүй УБ 2013
- Б. Батхүү Төрийн санхүүгийн удирдлага. Улаанбаатар 2002.
- Н.Бурмаа Төрийн хяналт, хариуцлага Улаанбаатар 2018, х 71
- Нацагийн Бурмаа : “Монгол улсын Төрийн хяналт”Улаанбаатар 2016
- Н.Бурмаа, Ц.Батболд Нийтийн удирдлагын үндэс УБ2018
- Б.Батбаяр Төрийн аудитын тогтолцоо, арга зүйн үндэс УБ, 2007. х 8
- Довууч М: Төрийн санхүү. Улаанбаатар2015,

- Н.Лүндэндорж (Sc.D), (Ph.D) “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол улсын үндсэн хуулийг шинжлэх нь”/ нийтлэл/ 2015 он
- Д.Намжил Төрийн санхүү
- С.Нарангэрэл, Монгол Улсын хууль зүйн нэвтэрхий тайлбар толь бичиг, УБ.2021 он.264-265 дах тал
- П. Одгэрэл Захиргааны эрх зүйн ерөнхий анги УБ 2018
- Ж. Сайнхишиг. Монгол Улсын Үндсэн Хууль дахь эдийн засгийн зохицуулалт. УБ., 2013
- Ж.Сүхбаатар. Монгол Улсын захиргааны эрх зүй, (УБ, 2000), 195 дахь тал.
- Ш.Цогтоо Гадаад орнуудын “Үндсэн хуулийн эрхзүй 143-р тал 2018
- Төмөр С; Н.Банзрагч, С.Лүндэн БНМАУ -ын санхүүгийн эрх зүй
- С.Төмөр Санхүүгийн эрх зүй УБ 2002
- А.Энхбат, Г.Янжинсүрэн Төрийн /нийтийн/ төсөв, санхүүгийн хяналт шалгалт онол, практик,арга зүй, тогтолцоо, эрх зүйн орчин УБ 2020
- Г.Янжинсүрэн Санхүүгийн хяналтын эдийн засаг, эрхзүйн зарим асуудал УБ
- Улсын салбарын дотоод аудитын гарын авлага 2006
- Улсын салбарын дотоод аудитын аргачлал 2020
- **ГАДААД ХЭЛ ДЭЭРХ ЭХ СУРВАЛЖ:**
- Aleksandra Rabrenovic: BEOGRAD Financial Accoounttability as a condition for eu
- membership institute of comparative Law Belgrade 2009
- ArturW.Fuchs: хяналтын тухай мэдлэг буюу түүний нөлөө. Tuebingen 1966х.12. Герман хэлнээс орч.
- Accoounttability for General Government 2001,p 9-25
- Benedict Winiger ;Verantworting,Reversibilitaet nhd Schulden. Tuebingen 2013.
- Bidyut Chakrabarty, Prakash Chand Public Administration in a Globalizing World
- Theories and Practice.India 2012,
- Buchanaan ,J.M (1990) “The Domain of Constitutional Economics CPE 1.p
- Bradley R.Schiller (1997) The economy today. Seventeenthedition. New York.p238
- Brunner Georg: Гертан улс дах хяналт Koeln1972,х,39 герман хэлнээс орч.
- Degenhart, Christoph: Төрийн санхүүгийн хяналт Германы төрийн эрх зүйн нийгэмлэг /55/ 1996 Герман хэлнээс орч.
- Accoounttability for General Government 2001,
- OECD Journal on Budgeting Publié en français sous le titre :Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire © OECD 2004Volume 4 – No. 3



ШИХИХУТУГ
ИХ СҮРГУҮЛЬ

Монгол Улс, Улаанбаатар

Сүхбаатар дүүрэг, Үндсэн Хуулийн гудамж 35-1

<https://shu.edu.mn/>