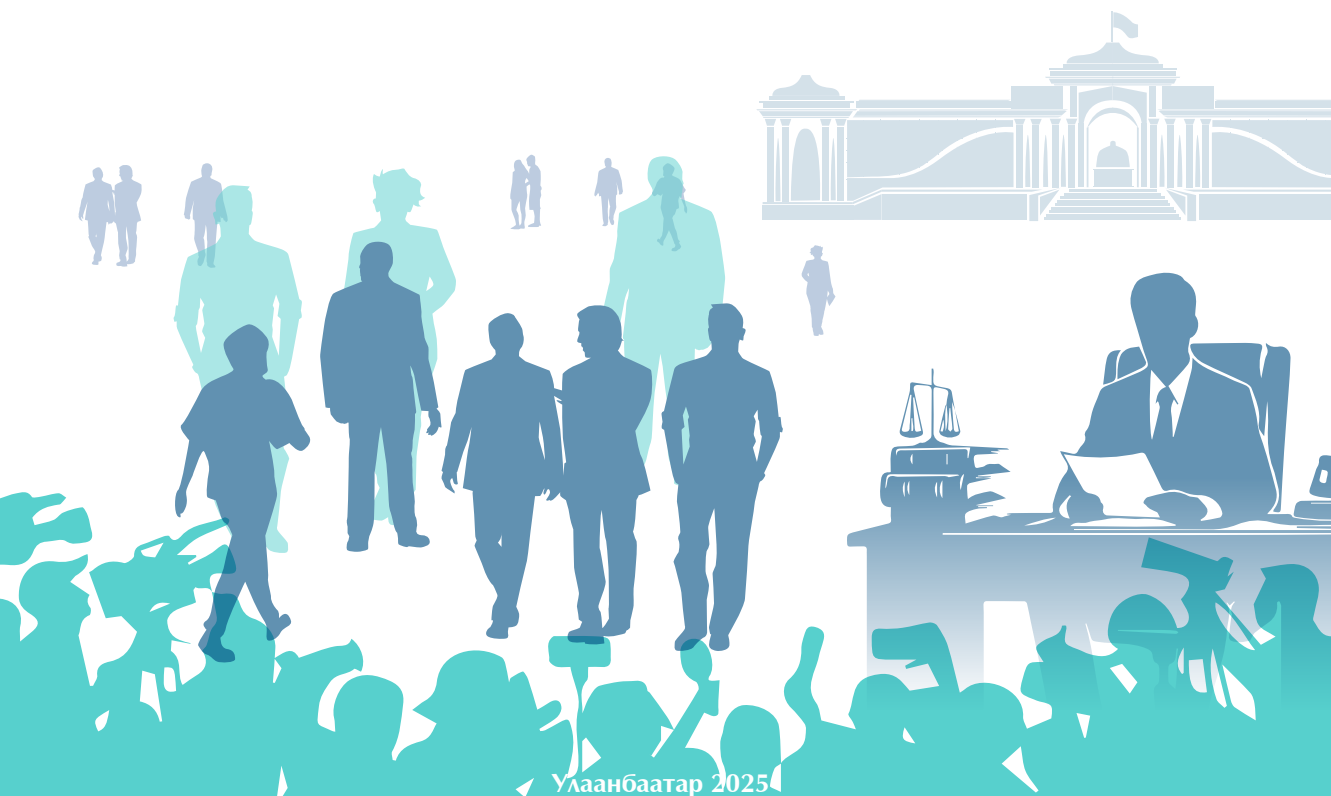


“ҮНДСЭН ХҮҮЛТ ЁСНЫ МӨН ЧАНАР, АЧ ХОЛБОГДОЛ, ТУЛГАМДСАН ЗАРИМ АСУУДАЛ”

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СУДАЛГАА,
БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ



ННА 66
ДАА 351
Ц-254



SCHOOL OF POLITICAL SCIENCE,
INTERNATIONAL RELATIONS AND
PUBLIC ADMINISTRATION

“ҮНДСЭН ХҮҮЛТ ЁСНЫ МӨН ЧАНАР, АЧ ХОЛБОГДОЛ, ТҮЛГАМДСАН ЗАРИМ АСУУДАЛ”

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СУДАЛГАА, БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

Ерөнхий редактор:

Дэд профессор П.АМАРЖАРГАЛ

Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сан болон МУИС-ийн УТСОУХНУС-ийн хамтран байгуулсан “Төрийн Байгуулалтын Экспертийн Зөвлөл”-өөс эрхлэн гаргав.

Зохиогчийн эрх @ Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сангийн Суурин төлөөлөгчийн газар

"Очир принтинг" ХХК-д эхийг бэлтгэж, хэвлэв.

ISBN 979 9919-0-0079-0

ТӨРИЙН БАЙГУУЛАЛТЫН ЭКСПЕРТИЙН ЗӨВЛӨЛ

ЗӨВЛӨХ БАГ:



**Профессор
Я.ДОЛГОРЖАВ**

*Монгол Улсын Гавьяат багш,
Төслийн зөвлөх*



ВИКТОР ФРАНК

*Монгол Улс дахь Конрад-
Аденауэр-Сангийн Суурин
төлөөлөгч*



Профессор Ж.ТӨРТӨГТОХ

*Төслийн удирдагч, МУИС-ийн
УТСОУХНУС-ийн Улс төр
судлалын тэнхимийн профессор,
Ардчилал судлалын төвийн
захирал*



Дэд профессор Д.УНДРАХ

*Төслийн зөвлөх, МУИС-ийн
УТСОУХНУС-ийн Улс төр
судлалын тэнхимийн эрхлэгч*



С.ГАНЗАЯА

*Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр
Сангийн Хөтөлбөрийн менежер*

ХҮНДЭТ ЗӨВЛӨХҮҮД:



**Профессор
Х.СЭЛЭНГЭ**

*МУИС-ийн Үндсэн хуулийн
эрх зүйн судалгааны
хүрээлэнгийн захирал*



**Профессор
Б.БАЯСГАЛАН**

*Удирдлагын академийн
Удирдахуйн ухааны
сургуулийн захирал*



**Дэд профессор
А.АЛТАНЗУЛ**

*Удирдлагын академийн эрх
зүйн тэнхимийн багш*

СУДЛААЧИД:



Т.БИНДЭРЖА

Судлаач



В.ГОМБОДОРЖ

Судлаач



Б.ОЮУНТӨГС

Судлаач



**Дэд профессор
Г.ТУЯАГЭРЭЛ**

*МУИС, УТСОУХНУС-ийн
Улс төр судлалын тэнхим*



Э.ТУУЛАЙХҮҮ

*МУИС-ийн Хууль зүйн
сургуулийн багш*

Агуулга

МЭНДЧИЛГЭЭ	6
ӨМНӨХ ҮГ	8
 ХОТЫН ЗАСАГАЛ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ	10
<i>Б.Баясгалан, В.Гомбодорж</i>	
 МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭН АМЬД ЯВАХ, ЭРҮҮЛ АЮУЛГҮЙ ОРЧИНД АМЬДРАХ ЭРХТЭЙ БОЛОХ НЬ: АГААРЫН БОХИРДЛЫГ БУУРУУЛАХАД ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫГ САЙЖРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ	53
<i>Ж.Төртогтох, Б.Оюунтөгс</i>	
 ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХ ХЯНАХ НЬ: ХЯНАЛТЫН ХҮРЭЭГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛААД НИЙЦҮҮЛЭХ БОЛОМЖ, ЧИГ ХАНДЛАГА	155
<i>А.Алтанзул, Т.Биндэръяа</i>	
 ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГАЛ БА УЛС ТӨРИЙН НАМ	219
<i>Ж.Төртогтох, Г.Туяагэрэл</i>	
 “ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛ”(2025)-ИЙН ШИНЖИЛГЭЭ	309
<i>Х.Сэлэнгэ, Э.Туулайхүү</i>	
БОДЛОГЫН НЭГДСЭН ЗӨВЛӨМЖ	359

МЭНДЧИЛГЭЭ



Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсад гарсан нийгэм, эдийн засаг, экологийн өөрчлөлт нь улс төр, захиргааны бүтэц, зохион байгуулалтыг шинэ нөхцөл байдалд нийцүүлэн шинэчлэх зайлшгүй шаардлагыг бий болгож байна. Конрад-Аденауэр-Сан олон жилийн турш Монгол Улсын ардчилсан шинэчлэлийн үйл явцад дэмжлэг үзүүлж ирсэн бөгөөд тогтвортой хөгжил нь зөвхөн хуулийн засаглал, хариуцлагатай төрийн бодлого болон нийгмийн оролцоо дээр үндэслэн хэрэгжих боломжтой гэж үздэг. МУИС-ийн УТСОУХНУС-ийн “Төрийн Байгуулалтын Экспертийн Зөвлөл”-ийн эрдэмтэн профессор, судлаачдийн боловсруулсан энэхүү Бодлогын судалгаагаар эрх зүйн шинэчлэл, бодлогын сайжруулалт, институцийн хөгжилд хувь нэмэр оруулахыг зорьлоо.

Судалгааны сэдвүүд нь өөр хоорондоо нягт уялдаа холбоотой бөгөөд бодлого, олон нийтийн хэлэлцүүлэгт ихэвчлэн тус тусдаа авч үзэгддэг ч цогцоор нь ойлгох нь зүйтэй. Нэн түрүүнд нийслэл Улаанбаатар хотын захиргааны үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт нь эрх зүйн зохицуулалт, хариуцлагын хуваарилалт, төрийн үйлчилгээний чанар зэрэг нь олон асуудлыг дагуулж байна. Үйл ажиллагааны үр нөлөө, иргэдийн төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэхийн тулд эрх зүйн тодорхой зохицуулалт, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын чадавхыг бэхжүүлэх шаардлагатай.

Үүний зэрэгцээ Үндсэн хуулийн хяналт, хамгаалалт гэсэн сэдэв ч улс төрийн болон институцийн хувьд онцгой анхаарууштай сэдэв билээ. Үндсэн хуулийн дагуу хэн хяналт тавих вэ? Хэн хамгаалах вэ? Энэ нь ардчилсан тогтолцооны суурь ойлголттой холбоотой бөгөөд хууль зүйн хяналт, улс төрийн үнэлгээ хоорондын ялгаа, тэдгээрийн институцийн зохион байгуулалт, хараат бус байдал чухал ач холбогдолтойг судлаач онцолжээ.

Мөн сүүлийн үед олон нийтийн анхаарлын төвд буй асуудал бол хэвлэлийн эрх чөлөөг эрх зүйн хүрээнд зохицуулах тухай юм. Шинэ хууль боловсруулж, сэтгүүлчдийн аюулгүй байдал, мэдээллийн ил тод байдал, олон ургальч үзлийг хамгаалах шаардлагатай ч энэ нь үг хэлэх эрх чөлөө, төрийн хяналт, дижитал орчны хариуцлагын зохицуулалтыг тэнцвэртэй хангах шаардлагатай нарийн үйл явц ажээ.

Түүнчлэн гүйцэтгэх засаглал ба улс төрийн намуудын харилцаа нь ардчилсан засаглалын үр ашигт нөлөөлөх чухал хүчин зүйлсийн нэг. Улс төрийн хариуцлагын тодорхой байдал, төрийн институцийн тэнцвэртэй харьцаа, эрх мэдлийн хуваарилалт нь үр дүнтэй засаглалын үндэс юм. Монгол Улсын төрийн байгуулалтын өнөөгийн байдал, түүнийг хэрхэн шинэчлэх талаар судалгаа шинжилгээнд үндэслэн үнэлэлт дүгнэлт гаргах нь зайлшгүй шаардлагатай.

Үүнээс гадна, төрийн сайн засаглал ба байгаль орчны тогтвортой бодлого хоорондын уялдааг бие даасан судалгаагаар тодорхой авч үзжээ. Агаарын бохирдлын асуудал бол зөвхөн экологийн биш, төрийн үйл ажиллагааны үр нөлөө, бодлогын уялдаа, технологийн дэвшил, захиргааны чадамжийг нэгэн зэрэг шалгаж буй сорилт юм.

Тус иж бүрэн судалгааны гол зорилго нь судалгаанд суурилсан үнэлгээ, бодлогын зөвлөмж, нээлттэй, хариуцлагатай хэлэлцүүлгийн үндсэн дээр Монгол Улсын засаглалын чанарыг сайжруулахад чиглэлээ.

Төрийн Байгуулалтын Экспертийн Зөвлөлийн нийт эрдэмтэн профессор, доктор, судлаач нарын хамтын ажиллагаанд талархал илэрхийлье.

ВИКТОР ФРАНК

*Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр
Сангийн Суурин төлөөлөгч*





ӨМНӨХ ҮГ

“Үндсэн хуульт ёсны мөн чанар, ач холбогдол, тулгамдсан зарим асуудал” сэдэвт бодлогын судалгааны агуулга, үр дүн, дүгнэлт, зөвлөмжийг нэгтгэн Уншигч Танаа толилуулж байна. Тус бодлогын судалгаа нь дараах тодорхой сэдвүүдээр судлаач эрдэмтдийн хамтарсан багуудын гүйцэтгэсэн дэд судалгаануудаас бүрдэж байгаа болно. Үүнд:

- Монгол Улсын иргэн амьд явах, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхтэй болох нь: агаарын бохирдлыг бууруулахад хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах хэрэгцээ
- Хотын засаглал, эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал
- Гүйцэтгэх засаглал ба улс төрийн нам
- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх хянах нь: хяналтын хүрээг үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх боломж, чиг хандлага
- “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл” (2025) - ийн шинжилгээ

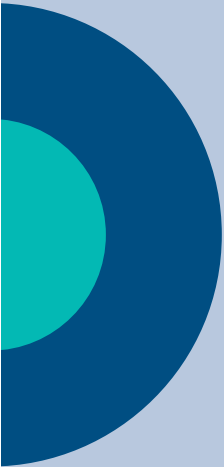
Энэхүү бодлогын судалгаа нь МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Удирдлагын академи, МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны хүрээлэн, ШУТИС-ийн төлөөлөл болсон багш судлаач нар тухайлбал, МУИС-ийн УТСОУХНУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн дэд профессор, доктор Г.Туяагэрэл, Удирдлагын академийн Удирдахуйн ухааны сургуулийн захирал доктор, профессор Б.Баясгалан, Эрх зүйн тэнхимийн багш доктор, дэд профессор А.Алтанзул, судлаач В.Гомбодорж, судлаач Т.Биндэръяа, МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш Э.Туулайхүү, судлаач Б.Оюунтөгс, судлаач Б.Пүрэвсүрэн мөн тус судалгааны зөвлөх, Удирдлагын академийн профессор Я.Долгоржав,

МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны хүрээлэнгийн захирал, профессор Х.Сэлэнгэ, улс төр судлалын тэнхимийн эрхлэгч, дэд професор Д.Ундрах, редактор УИХ-ын Тамгын газрын хуулийн ахлах зөвлөх, доктор, дэд профессор П.Амаржаргал, Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр Сангийн суурин төлөөлөгч Виктор Франк, тус сангийн хөтөлбөрийн менежер С.Ганзаяа нарын хамтран ажилласны үр дүнд ийнхүү уншигч олны хүртээл болж байгаа юм.

Бодлогын судалгааны үйл явцыг бүхэлд нь амжилттай зохион байгуулж, экспертүүд болон зөвлөх багийн хамтран ажиллах нөхцөл бололцоог бүрдүүлж, дэмжиж ажилласан ХБНГУ-ын Конрад-Аденауэр-Сангийн Монгол дахь суурин төлөөлөгчийн газрын хамт олонд гүн талархал илэрхийлье. Энэ удаагийн судалгаа нь сэдвийн болон явцын хэд хэдэн удаагийн хэлэлцүүлгийг судлаачдын дунд зохион байгуулж, тэдгээр хэлэлцүүлгийн үр дүн, гүйцэтгэлд үндэслэн судалгааны баг тус бүр үр дүнгээ бие даан гаргасан болохыг онцлон тэмдэглэе.

*Төслийн удирдагч, МУИС-ийн УТСОУХНУС-ийн
Улс төр судлалын тэнхимийн профессор,
Ардчилал судлалын төвийн захирал
Жанарын ТӨРТОГТОХ*





ХОТЫН ЗАСАГЛАА, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

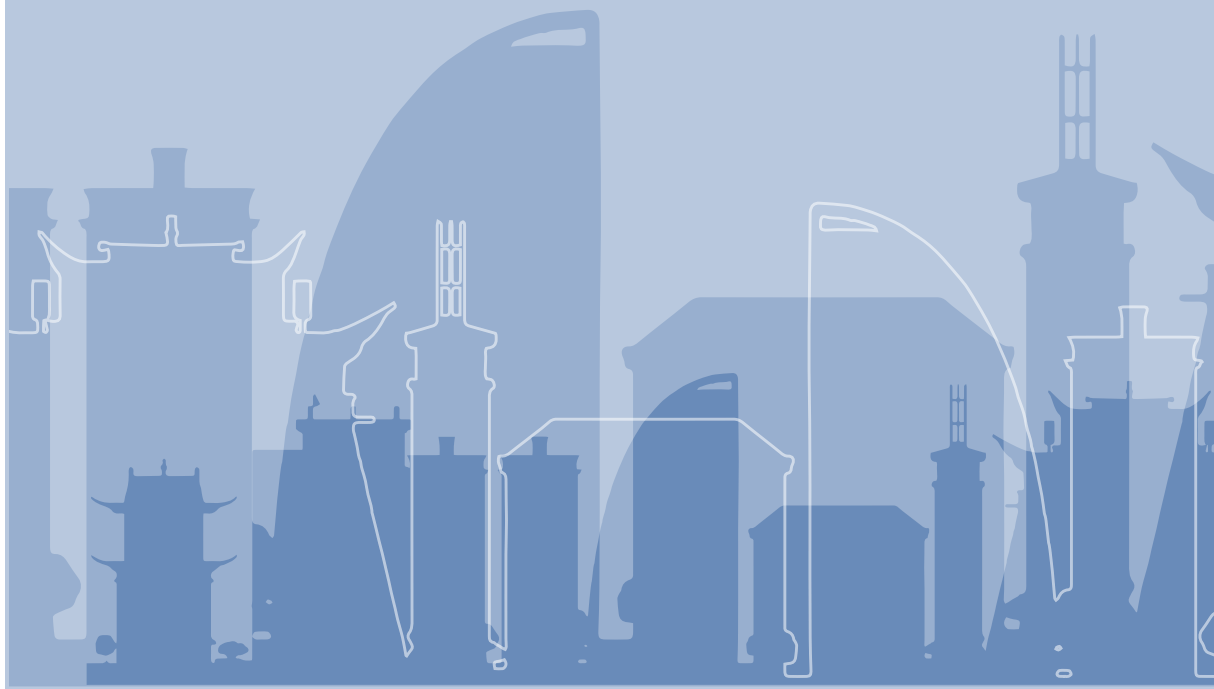
Профессор Б.БАЯСГАЛАН

Удирдлагын академийн

Удирдахуйн ухааны сургуулийн захирал

В.ГОМБОДОРЖ

Судлаач



АГУУЛГА

1. УДИРТГАА	12
1.1. Судалгааны асуудал	12
1.2. Судалгааны зорилго, зорилт	13
1.3. Судалгааны арга зүй	13
2. ХОТЫН ЗАСАГААЛ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНОЛ, АРГА ЗҮЙ	14
2.1. Хотын үндсэн шинж, хотжих хандлага	14
2.2. Хотын засаглалын үндсэн асуудлууд, хот төлөвлөлтийн орчин үеийн хандлага	15
2.3. Хотын эрх зүйн зохицуулалтын онол, олон улсын туршлага	21
3. МОНГОЛ УЛСЫН ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: ТҮҮХЭН ҮЙЛ ЯВЦ	24
3.1. Монгол Улсын хотжих үйл явц, онцлог	24
3.2. Хотын засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалтын эрх зүйн зохицуулалт, түүхэн уламжлал, онцлог	25
А. 1924 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлд хамаарах үе	26
Б. 1940 ба 1960 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлд хамаарах үе	32
В. 1992 оны Үндсэн хуулийн үе	37
4. ХОТЫН ЗАСАГ, ЗАХИРГАА НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖИЙН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ	38
4.1. Хот, тосгоны эрх зүйн орчинд гарч байгаа өөрчлөлт, тулгамдсан асуудал	38
А. Шинэчлэгдсэн хууль тогтоомж ба тэдгээрийн суурь агуулга	39
Б. Үндсэн хуульд нийцэх байдал, эрсдэл	40
4.2. Экспертийн асуулга, ярилцлагын үр дүн	41
5. СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ	45
5.1. Нэгдсэн дүгнэлт	45
5.2. Зөвлөмж	47
НОМ ЗҮЙ	48
ХАВСРАЛТУУД	50
Хавсралт 1. Экспертийн асуумж, ярилцлагын асуултууд	50
Хавсралт 2.	52

1. УДИРТГАА

1.1. СУДАЛГААНЫ АСУУДАА

Монгол Улс нь нүүдлийн соёл иргэншлийн түүхэн уламжлалтай учир суурин соёл иргэншилтэй улс орнуудтай харьцуулахад хот байгуулах, хотын удирдлагыг хэрэгжүүлэх талаар туршлага багатай, “орчин үеийн хот” гэх ангилалд хамаарах хотын түүх нь ч нэн шинэд тооцогдоно. Иймээс манай улсын сүүлийн 100 гаруй жилийн буюу 1924, 1940, 1960, 1992 оны Үндсэн хуулийн үечлэлд хамаарах хугацаанд орчин үеийн хотын удирдлага эрх зүйн асуудлыг хөндөж тодорхой хүрээгээр судлах боломжтой юм. Засаг захиргааны хэдэн түвшинтэй байх, төрийн захиргааны шатлалыг газарзүйн хувьд хэрхэн хуваарилах, тэдгээрийн институцийн хэлбэр ямар байх вэ гэдэг нь аливаа улсын төрийн байгууламжийн үндсэн хуулийн бүтцийг хөндсөн, нарийн төвөгтэй асуудал байдаг.¹ 1992 оны Үндсэн хуулийг боловсруулагчид зөвхөн Улаанбаатарыг хотын статустайгаар тодорхойлсон ба цаг хугацаа өнгөрөхийн хэрээр хотууд томорч тэдгээрийг тойрсон сумдын хамт засаг захиргааны ялгаатай зохион байгуулалт, удирдлагын бүтэц шаардлагатай болсон, мөн орон нутагт тохируулан боловсруулсан захиргааны тогтолцоо нь хотын асуудлыг шийдвэрлэхэд тохиромжгүй болж нийслэл хотоос гадна хотуудын ангиллыг бий болгох шаардлага тулгарсан.²

Хот, суурин газруудад суурьшин амьдрах хүн амын тоо сүүлийн жилүүдэд хурдтайгаар өсөн нэмэгдсэнээр хот, суурин газар түүнийг тойрсон аймаг, сумдад газрын маргаан, нийгмийн үйлчилгээний тэгш хүртээмжтэй байдалд ч хүндрэл учирсаар байгаа юм. Энэхүү хүндрэлийг шийдэх нэг гарц нь хотын ангилал, зэрэглэлийг тодорхой болгож Үндсэн хуульд нийцүүлэн хот, тосгоны эрх зүйн байдлыг оновчтой тогтоох асуудал юм. Иймийн учир бодлого боловсруулагчид, хууль тогтоогчид уг асуудалд анхаарал хандуулж хотын эрх зүйн орчныг сайжруулахыг зорьж Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн баталсан. Түүнчлэн уг хуульд нийцүүлэн Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны Хот байгуулах тухай 72 тогтоолоор улс болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотуудыг байгуулах шийдвэрийг гаргаж, Монгол Улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа “20 минутын хот” үзэл баримтлалын хүрээнд Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотыг 14 хот 42 хороолол болон өөрчлөн зохион байгуулахаар тогтсон. Энэхүү тогтоолын үйлчлэл нь зөвхөн нийслэл хотоор хязгаарлахгүй бөгөөд улсын зэрэглэлтэй 6 хот, орон нутгийн зэрэглэлтэй 43 хот, дагуул 4 хотуудыг байгуулахаар шийдвэрлэсэн.

Дурдсан хууль тогтоомжийг гаргаж хэрэгжүүлэх нь Монгол Улсын хотжих үйл явцад тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэж байгаа боловч хотын нийгэм, эдийн засгийн байгуулал, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн удирдлага, бүтэц, чиг үүрэг, хотууд хоорондын болон Үндсэн хуульд баталгаажсан засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн үндсэн нэгж-аймаг, нийслэл болон Засгийн газартай хэрхэн уялдан ажиллах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хэрхэн уялдуулан зохион байгуулах зэрэг асуудлыг илүү тодруулж авч үзэх зайлшгүй шаардлага байна.

1 НҮБХХ: Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, Улаанбаатар, 2016, х.146

2 Мөн тэнд. х.149

Хотын эрх зүйн орчинд гарч байгаа энэхүү томоохон өөрчлөлт нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль бусад хууль тогтоомжтой хэрхэн нийцэж зөрчил, хийдэл үүсгэхгүй үйлчлэх вэ, энэхүү өөрчлөлтийг хийсний дараа засаг захиргааны нэгжийн түвшинд төрийн чиг үүргийн хуваарилалтаас эхлэн иргэний бүртгэл, статистик, шилжилт хөдөлгөөн зэрэгт гарч болох бодит үр дагаврыг хэрхэн тооцоолж шийдэж байгаа нь анхаарал татаж байгаа юм. Иймд энэхүү судалгаанд Монгол Улсын хотын засаглал, эрх зүйн зохицуулалтын уламжлал, онцлог, өнөөгийн тулгамдсан асуудлыг засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийг зохицуулж ирсэн эрх зүйн акт, баримт бичгийн хүрээнд судалж дүгнэхээр зорьсон.

1.2. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ

Хотын эрх зүйн орчинд гарч буй өөрчлөлтийг эрх зүйн актуудын хүрээнд судалж үүсэж болзошгүй тулгамдсан асуудлуудыг илрүүлэх, хотын засаглал, эрх зүйн зохицуулалтын талаарх Монгол Улсын туршлага, онцлогийг судалж гадаад орнуудын сайн туршлага, сургамжтай харьцуулан дүгнэж, зөвлөмж боловсруулахад судалгааны зорилго оршино.

Судалгааны зорилгод хүрэхийн тулд дараах зорилтуудыг дэвшүүлнэ. Үүнд:

1. Хотын засаглалын тухай ойлголт, орчин үеийн хандлагыг тодорхойлох.
2. Гадаадын улс орнуудын хотын удирдлага зохион байгуулалт, Үндсэн хууль болон салбар хуулийн зохицуулалтын туршлагыг судлах.
3. Хотын эрх зүйн зохицуулалтын талаарх Монгол Улсын туршлага, түүхэн үйл явц, онцлогийг тодорхойлох.
4. Хотын эрх зүйн орчинд гарсан өөрчлөлт, хуулийг тогтоомжийг хэрэгжүүлэх үед үүсэж болзошгүй Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжийн зөрчил, түүнийг хэрхэн шийдвэрлэх талаарх асуудлыг судлах, нэгтгэн дүгнэх;

1.3. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэхүү судалгаанд хотын засаглал, эрх зүйн зохицуулалтын холбогдох хууль тогтоомж болон энэ талаарх судалгааны эх сурвалж, бодлогын баримт бичигт агуулгын шинжилгээ хийж, задлан шинжлэх, экспертүүдээс асуумж авч ярилцлага хийх аргыг ашиглана.

2. ХОТЫН ЗАСАГАЛ, ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНОЛ, АРГА ЗҮЙ

2.1. ХОТЫН ҮНДСЭН ШИНЖ, ХОТЖИХ ХАНДЛАГА

Хот, суурин газрын засаглалын үндэс нь эртний Месопотами, Грек, Ром зэрэг хот-улсуудаас эхтэй. Эрт үед хотууд нь өөрсдийн хууль, зөвлөл, захирагчтайгаар тухайн нийгмийн төв болж байсан бөгөөд эрх зүйн зохицуулалт нь ёс заншлын хэм хэмжээ, цаашлаад бичмэл хуульд суурилж байв.

- Афины “демос” буюу ард түмэн хотын удирдлагад оролцох механизмыг бий болгосон нь орчин үеийн ардчиллын шинжийг агуулсан бөгөөд шийдвэр гаргахад иргэдийн оролцоог хангасан засаглалын үндэс суурь нь болсон гэж үзэж болно.
- Ромын “civitas” загвар нь хотын иргэний статус, хууль эрх зүйн орчныг системчилснээр хотын хууль, дүрэм, журам, удирдлагын бүтэц бий болох эхлэлийг тавьсан гэж үздэг.³

Хотыг хүний оршин суух нийгэм-орон зайн зохион байгуулалтаас өргөн утгаар нь тодорхойлох хандлага хот судлалд давамгайлж байна. Хотыг тодорхойлох нэг хандлага нь хот бол эрх мэдэл, соёлын төвлөрөл бүхий суурьшлын бүс гэж үзэх ба шашин сүм хийд, сургууль, соёлын байгууллага, худалдаа арилжааны төвүүдийг дагаж хот үүсэж хөгждөг гэх хандлага юм. Хоёр дахь хандлага нь улс орныхоо хөгжилд гүйцэтгэх үүрэгтэй нь холбож тодорхойлох бөгөөд санхүүгийн, үйлдвэрлэлийн, тээвэр, логистикийн төв, төвлөрлөөс хот үүсэж хөгждөг гэж үзэх хандлага юм.⁴ Хотжих хандлагыг тодорхойлох, илэрхийлэх гурван гол элемент байна.⁵

- Нэгдүгээрт, *экологийн элемент буюу хүн амын тоо, төвлөрлийн үзүүлэлт*. Нэг бүс нутаг, суурин газарт суурьших хүн амын тооноос шалтгаалж хотыг тодорхойлж ангилах байдал нь улс орнуудад ялгаатай байдаг ба энэ зарчмаар хотыг тодорхойлохдоо ихэвчлэн хил зааг, засаг захиргааны, эдийн засгийн бусад нөхцөлийг үл харгалзан хүн амын тоог чухалчилж үздэг.
- Хоёрдугаарт, *эдийн засгийн үзүүлэлт* буюу тухайн бүс нутагт эрхэлж буй үйлдвэрлэл, эдийн засгийн үйл ажиллагаатай холбож тодорхойлох бөгөөд хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэл эрхэлдэг бүс нутгийг хөдөө орон нутаг гэж үздэг бол тухайн бүс нутгийн хүн ам нь хөдөө аж ахуйгаас бусад салбарын үйлдвэрлэл, аж ахуйг голлон эрхэлж байгаа бол хот, суурин газар гэж ангилж үздэг.
- Гуравдугаарт, *нийгэм, соёлын хүчин зүйл* буюу хүн амын амьдралын хэв маяг, сэтгэл зүйн ялгаа, эрхэмлэх зүйл зэргээр хот ба хөдөөг ялгаж заагладаг.

Ийнхүү олон шинжийг харгалзан хотыг хөдөөгөөс, хотын хүн амыг хөдөөгийн хүн амаас ялган үзэж “хот”-ыг судлах шинжлэх ухааны салбар үүсэж, хотын амьдралыг зохицуулах эрх зүйн зохицуулалт, хэм хэмжээг тогтоох болсон нь хүн төрөлхтөнд хотжилт эдийн засаг, нийгмийн бодит үзэгдэл болсонтой холбоотой.

³ Benevolo, L. The History of the City, 1980, MIT Press.

⁴ Raddisson, edited by Ronan, Handbook of Urban cities, 2001, pp 3-7

⁵ Frey William, Zachary Zimmer, Defining the city, in: Handbook of Urban cities, 2001, pp 14-36

Хүснэгт 1. Хотжих хандлага: 1 сая ба түүнээс дээш хүн амтай хотын тоо, бүс нутгаар

Бүс нутаг	1950	1965	1980	1995	2023
Африк	2	5	14	31	66
Ази, номхон далайн орнууд	27	50	84	142	302
Европ	29	39	56	62	32
Латин Америк	7	15	24	44	31
Хойд Америк	14	223	32	39	32
Бүгд	79	132	210	318	463

Эх сурвалж: *stastica.com*

1950-аад онд дэлхийн хэмжээнд 1 сая ба түүнээс дээш хүн амтай хотын тоо 79 байсан нь 1995 онд түүнээс 4 дахин өссөн, 2023 онд 5.8 дахин өссөн үзүүлэлттэй байна. Түүнчлэн хотжих үзэгдэл Ази-номхон далайн орнуудад илүү хурдтай явагдаж байгааг дээрх хүснэгтээс харж болно.

Хот өргөжин тэлэхийн хэрээр хотыг дагасан, тойрсон олон асуудал үүсдэг нь хотыг зүй зохистой төлөвлөж удирдах хэрэгцээг үүсгэдэг. Хүмүүс хотод “амьдрал хайж” амьдрахаар ирж суурьшин үлдэж байгаа нь “илүү сайхан амьдрах” шийдвэр гаргадагтай холбоотой. Энэ энгийн логик нь хот юуны тулд оршин тогтнож байгаа вэ гэдэг асуултыг асуухад хүргэдэг⁶ бөгөөд үе үеийн хотын иргэдийн амьдралын чанарыг дээшлүүлэх, тэдэнд илүү сайхан амьдрах орчин нөхцөлийг бүрдүүлэхэд л хотын удирдлагын зорилго чиглэх ёстой.

2.2. ХОТЫН ЗАСАГАЛАЛЫН ҮНДСЭН АСУУДАЛУУД, ХОТ ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН ОРЧИН ҮЕИЙН ХАНДАГА

Дэлхий нийтэд ийнхүү хотжих үзэгдэл хүчтэй болсноор төрийн удирдлагад хотын засаглалын асуудал чухлаар хөндөгдөх болсон.

Засаг, захиргааны нэгж түүний нэг хэлбэр болох “хот”-ын ангилал, зэрэглэлийг тогтоох, засаглалын талаар гүнзгийрүүлж судлах, улмаар хотын хөгжлийн бодлогыг тодорхойлж хэрэгжүүлэхэд зайлшгүй харгалзан үзэх суурь үзүүлэлтүүд нь *хүн ам, өрхийн тоо, нягтаршил, газар нутаг, түүний хил зааг, засаг захиргаа, эрх мэдлийн хуваарилалт, төсөв санхүүгийн бие даасан байдал, эдийн засаг, санхүүгийн чадавх, дэд бүтцийн хөгжил, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмж* гэсэн үндсэн үзүүлэлтүүд байдаг. Эдгээрээс хот байгуулах, ангилал зэрэглэлийг тогтооход харгалздаг гол үзүүлэлт нь хүн амын тоо, нягтаршил гэсэн үзүүлэлт байсан бөгөөд энэ суурь үзүүлэлттэй уялдуулан нэг хүнд ногдох орлого, төрийн үйлчилгээний хүртээмж гэх мэт үзүүлэлтүүдийг тооцож хотын удирдлагын үр дүн, гүйцэтгэлийг тооцсоор ирсэн.

Хотыг тогтвортой хөгжүүлэх, хүн амын амьдрах таатай орчныг бүрдүүлэх нь хотын сайн засаглалын гол зорилго байх бөгөөд дараах асуудлуудад төвлөрдөг.

6 Joel Kotkin, What is City for, Lee Kuan Yew Centre for Innovative Cities, pp 1-5

Үүнд:

1. *Иргэдийн оролцоо*: Хотын иргэдийн тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх бодлогыг тэдний санал, бодол, оролцоонд тулгуурлан боловсруулж хэрэгжүүлэх, бодлогын шийдвэр гаргахад иргэдийг оролцуулах.
2. *Ил тод байдал ба эгэх хариуцлага*: Хотын иргэдийн дунд нийгмийн итгэлцлийг бий болгохын тулд хотын удирдлагын үйл ажиллагаа, төсөв, санхүү ил тод, нээлттэй байх зарчмыг нэвтрүүлэх, төрийн үйлчилгээг шуурхай, тэгш, хүртээмжтэй хүргэх.
3. *Тогтвортой хөгжил*: Эдийн засгийн өсөлт, нийгмийн тэгш байдал, байгаль орчныг хамгаалах асуудлыг хотын хөгжлийн төлөвлөлт, стратегид тэнцвэртэйгээр тусгаж хэрэгжүүлэх.
4. *Тэгш хүртээмжтэй байдал*: Хотын хүн амын ялгаатай бүлгүүдэд тэгш боломжийг олгож аливаа нөөцийн хуваарилалтыг тэгш, хүртээмжтэйгээр хийх.
5. *Үр дүнтэй зохицуулалт*: Засгийн газар, бүс нутаг, хотын удирдлагын түвшин хоорондын ба хотын эдийн засгийн салбар хоорондын үр дүнтэй зохицуулалтыг хийх замаар хотыг хөгжүүлэх.
6. *Эрсдэлийн удирдлага*: Хотын хүн амыг эрсдэлээс шуурхай хамгаалах, эдийн засгийн хямрал, халдварт өвчний тархалт, байгалийн гамшигт үзэгдэл зэрэг эрсдэл, гамшгийн үеийн удирдлагыг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх.

Хотжих үзэгдэл олон улсад хүрээгээ тэлснээр хотын сайн засаглалыг хэрэгжүүлэх нь бүх улс орны хувьд чухлаар тавигдаж тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэх, сайжруулахад чиглэсэн өөрчлөлтийг хийх нь улс орнуудын төрийн бодлого, шинэчлэлийн цөм, тэргүүн зорилго болж байна. Хотын засаглалын хувьд тулгамдсан асуудал юу байгааг судлаачид ба мэргэжилтнүүд ялгаатай тодорхойлж байгаа ч нийтлэг хандлага байгааг дараах судалгааны үр дүн харуулжээ.

Хүснэгт 2. Хотын засаглалын тулгамдсан асуудал: Олон улсад

Хотын засаглалын тулгамдсан асуудлууд (судалгааны үр дүнгээр)	Хотын засаглалын тулгамдсан асуудлууд (хотын удирдлагын үзсэнээр)
1. Иргэдийн оролцоо, шийдвэр гаргахад иргэдийг оролцуулах 2. Институцийн чадавх сул 3. Засгийн газрын чадавх 4. Шийдвэр гаргахад иргэний нийгмийн оролцоо сул 5. Төв, орон нутгийн харилцаа 6. Хууль тогтоомжийн хэрэгжилт 7. Засаглал дахь хувийн хэвшлийн оролцоо 8. Эрх мэдлийн хуваарилалт 9. Засаглал, бүтцийн өөрчлөлт шинэчлэл 10. Төсвийн хязгаарлалт	1. Төсвийн хязгаарлалт, хомсдол 2. Орон нутгийн асуудлыг улс төржүүлэх 3. Бодлогын асуудлыг харилцан хамаарал 4. Эрх зүйн зохицуулалтын уян хатан бус байдал 5. Орон нутгийн бие даасан байдал хангалтгүй 6. Чиг үүргийн давхардал 7. Төв ба орон нутгийн харилцаа 8. Мэдээллийн хүрэлцээ, хомсдол 9. Хууль тогтоомжийг мэдэх, биелүүлэх чадавх сул 10. Хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх чадавх сул

11. Сонгууль, түүнтэй холбоотой улс төржилт	11. Нутгийн удирдлагын чадавх сул
12. Хамтач засаглал	12. Санхүүжилтийн тодорхойгүй байдал
13. Мэдлэг, ур чадварыг үнэлэх чадавх	13. Авлига, хээл хахуулийн эрсдэл
14. Нөхцөл байдалд зохицсон бүтцийн өөрчлөлт хийх чадвар	14. Хариуцлага хүлээлгэх байдал хангалтгүй
15. Төрийн үйлчилгээг хувийн хэвшилээр гүйцэтгүүлэх	15. Салбар хоорондын уялдаа сул
16. Засгийн газрын үр ашиг	16. Иргэдийг төрийн бодлого боловсруулахад оролцуулах байдал хангалтгүй
17. Бодлогын хэрэгжилт	17. Иргэд орон нутгийн асуудалд анхаарал бага хандуулдаг
18. Засгийн газрын удирдлагын чадамж	18. Орон нутаг, хотын удирдлагад итгэх иргэдийн итгэл сул
19. Иргэдийн мэдээллийн ба ур чадварын хомсдол	19. Улс төрийн тогтворгүй байдал
20. Засгийн газрын стратегийн удирдлагын чадавх	20. Нийгмийн эмзэг бүлгийн төлөөлөх чадвар сул

Эх сурвалж: (Cruz, Rode, & McQuarrie, 2019)

Хотын удирдлага, засаглалыг тойрсон дээр дурдсан асуудлуудыг нарийвчлан бүлэглэж авч үзвэл нэг талаас захиргаа, удирдлагын асуудал нөгөө талаас ардчилал, улс төрийн харилцан хамааралтай асуудлууд байна. Иймд хотын сайн засаглалыг бүрдүүлэхийн эхний алхам нь “хууль, эрх зүйн” хүрээнд зөрчилгүй, ойлгомжтой “зөв” зохицуулалтын орчныг бий болгож түүнийгээ тууштай хэрэгжүүлэх, хууль дээдлэх зарчим сайн байх явдал юм.

Хотын удирдлага, засаглал, ер нь л хот тойрсон асуудлууд нь эцэстээ хотын зөв, төлөвлөлттэй шууд холбогддог ба сүүлийн үед хөндөгдөж байгаа арга зүй, үзэл баримтлалыг жишээ болгон авч үзье.

15 минутын хот: Орчин үеийн хот төлөвлөлтийн чиг хандлага ба олон улсын туршлага

Орчин үед хотжилтын хурдац, уур амьсгалын өөрчлөлт, тээврийн ачаалал, нийгмийн тэгш бус байдал нэмэгдсэн нөхцөлд шинэ төрлийн төлөвлөлтийн арга зүй шаардагдаж байгаа бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор “15 минутын хот” хэмээх ойлголт олон улсад хөндөгдөх болжээ. Энэ нь хотын зай, цаг хугацаа, чанартай амьдрах орчны ойлголтыг өөрөөр шийдэх оролдлого бөгөөд хотын оршин суугч бүр өдөр тутмын хэрэгцээт, анхан шатны үйлчилгээ (сургууль, эмнэлэг, худалдаа, ажил, амралт г.м)-г авахдаа явган эсвэл унадаг дугуйгаар “15 минут”-ын дотор хүрэх боломжтой төлөвлөлтийг хэлдэг. Энэхүү үзэл баримтлал нь КОВИД-19 цар тахлын дараахан анхаарал татаж, Парис хот тэргүүтэй олон улсын хотууд энэ арга зүйг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Франц, Канад, Австрали, БНСУ, Япон зэрэг улс орнууд хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд оновчтой болон сул талууд байна.

Энэхүү загварыг анх Парисын профессор Карлос Морено боловсруулсан бөгөөд ⁷ үндсэн 6 зарчимд тулгуурладаг:

Хүртээмжтэй байдал	Үйлчилгээ, ажлын байр ойр орчинд байх
Хүрээлэн буй орчны хамгаалал	Ногоон байгууламж, агаарын чанарыг сайжруулах
Идэвхтэй хөдөлгөөн	Явган, дугуй унаж зорчих замыг дэмжих
Нутгийн иргэдийн оролцоо	Төлөвлөлтөд иргэдийн саналыг тусгах
Олон үйлдэлт газар ашиглалт	Амьдрах, ажиллах, чөлөөт цагаа өнгөрөөх орчныг хослуулах
Цагийн оновчтой менежмент	Хотын үйл ажиллагаанд цаг хугацаа, орон зайг үр ашигтай ашиглах

Дээрх үндсэн зарчим бүхий хот арга зүйг хот төлөвлөлтдөө ашиглаж байгаа улс орнуудын жишээг авч үзье.

Олон улсын туршлага: Өмнө дурдсанчлан дэлхийн томоохон хотууд хот төлөвлөлтөө сайжруулахад энэхүү арга зүйг нэвтрүүлж асуудлаа шийдвэрлэж байгаа бөгөөд хэрэгжилтийн нөхцөл байдлыг дараах хүснэгтээр харууллаа.

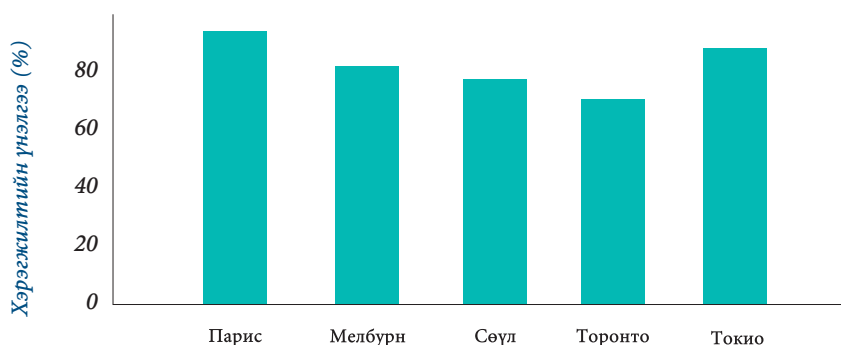
Хүснэгт 3: “15 минутын хот” арга зүйг хот төлөвлөлтдөө хэрэглэсэн туршлага

Хот / Улс	Хэрэгжилтийн байдал	Гол бодлого / онцлог
Парис (Франц)	Идэвхтэй хэрэгжүүлж буй	Явган зам, дугуйн зам нэмэгдүүлж, хороолол тус бүрийг жижиг төв болгох
Мельбурн (Австрали)	“20 минутын хөрш” нэрээр нэвтрүүлсэн	Орон нутгийн үйлчилгээний төвлөрлийг дэмжих бодлого
Сөүл (БНСУ)	Туршилтын төслүүд хэрэгжүүлж буй	“Smart Neighborhood” төслөөр сургууль, парк, худалдаа зэргийг ойртуулсан
Торонто (Канад)	Зарим дүүрэгт хэрэгжсэн	“Complete Community” загвар нэвтрүүлсэн
Токио (Япон)	Байгальд суурилсан шийдэл давамгайл	Сатояма, ногоон коридор бүхий жижиг бүсчилсэн шийдэл

Эх сурвалж: City of Paris. (2022). 15-minute City Implementation Report., Seoul Metropolitan Government. (2023). Neighborhood Innovation Projects in Smart City Model.

⁷ Moreno, C. (2021). The 15-minute city: A new urban model. Urban Planning Journal, 6(1), 1–12.

Зураг 1: Зарим хотуудын “15 минутын хот” хэрэгжилтийн амжилтын үнэлгээ



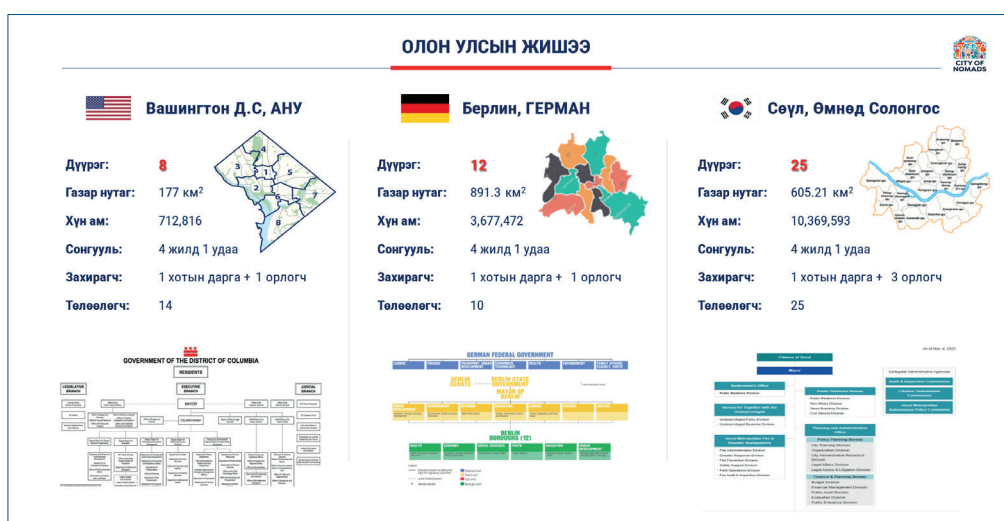
Эх сурвалж: Urban Governance Index (UGI) болон WGI үзүүлэлт 2025 он

Хот төлөвлөлтийн уг үзэл баримтлалыг амжилттай хэрэгжүүлэхэд нөлөөлсөн болон хэрэгжүүлэлтийн сул талыг судлаачид дараах байдлаар дүгнэсэн байна. Үүнд:

- Амжилттай хэрэгжсэн хотуудын хувьд амжилтын нийтлэг хүчин зүйл: бодлогын уялдаа, олон нийтийн дэмжлэг, олон салбарын хамтарсан шийдэл, технологийн дэмжлэг ордог.
- Сул тал нь: өндөр зардал, хуучин дэд бүтэцтэй нийцэхгүй байдал, иргэдийн эсэргүүцэл (автомашины хэрэглээг хязгаарлахтай холбоотой) зэргээс харагддаг.

“15 минутын хот” арга зүй нь зөвхөн дэд бүтэц бус нийгмийн харилцаа, хүрээлэн буй орчин, эдийн засгийн хүртээмжтэй байдлын тухай ойлголт юм.

Зураг 2. Дэлхийн зарим хотуудын статистик үзүүлэлтүүд



Эх сурвалж: Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх Хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний танилцуулга 2024 он

Хот төлөвлөлтөд гарч буй энэ шинэлэг арга зүйг “20 минутын хот” гэсэн нэршилтэйгээр Улаанбаатар хотын асуудлыг шийдэхэд ашиглах зорилт тавьж ажиллаж байгааг бодлогын баримт бичгүүдэд дурдсан байна.

Монгол Улсын Их Хурлын 2024 оны Хот байгуулах тухай 72 дугаар тогтоол гаргаж Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөд нийцүүлэн Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг шинэчлэн баталсантай холбогдуулан улсын зэрэглэлтэй 6 хот, орон нутгийн зэрэглэлтэй 43 хот, дагуул 4 хотуудыг байгуулахаар төлөвлөсөн. Монгол Улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа “20 минутын хот” үзэл баримтлалын хүрээнд нийслэл Улаанбаатар хотыг 14 хот, 42 хороолол болон өөрчлөн зохион байгуулах ажлыг хийхээр төлөвлөж байна.

“15 минутын хот” нь хотын иргэд өдөр тутмын хэрэгцээгээ орон зайд ойрхон хүрээнд хангах үзэл баримтлал бөгөөд Парис хотоос эхэлж дэлхий даяар хэрэгжиж буйг өмнө дурдсан бөгөөд Монгол Улс үүнтэй төстэй “20 минутын хот”-ын стратегийг Улаанбаатар хотод туршиж байна. Энэхүү хоёр загварыг голлох үзүүлэлтээр олон улсын туршлагатай харьцуулж үзвэл дараах үр дүн гарч байна.

Хүснэгт 4. 15 ба 20 минутын хот арга зүйн харьцуулалт

Үзүүлэлт	15 минутын хот	20 минутын хот (Улаанбаатар)
Төлөвлөлтийн зорилго	Хүртээмжтэй, тогтвортой хот	Үйлчилгээнд ойр, бүсчилсэн дэд төв
Хөдөлгөөний хэлбэр	Явган, дугуй	Явган, нийтийн тээвэр
Үйлчилгээний хүрээ	15 минутын дотор	20 минутын дотор
Гол хэрэгжүүлэгч	Хотын захиргаа, олон нийтийн түншлэл	НИТХ, НЗДТГ
Хэрэгжилтийн түвшин	Парис, Мельбурн, Сөүл	Улаанбаатар – 5 байршилд туршилт

Эх сурвалж: Зохиогч боловсруулсан.

Монгол Улсын хувьд 15 минутын хот” зарчмыг нутагшуулсан 20 минутын хотын стратеги нь хүрээлэн буй орчны тэнцвэр, хүртээмжтэй үйлчилгээ, дэд бүтцийн шинэчлэл зэрэгт тодорхой үр дүн өгөх боломжтой. Гэхдээ эрх зүйн тогтолцооны хувьд Үндсэн хуулийн суурь зарчмууд, нэр томьёотой нийцүүлэх, бусад хууль тогтоомжтой уялдуулж давхардал, хийдэл болон зөрчлийг арилгах, бие даасан төсөв түүний зарцуулалт, хуваарилалт, орон зай, дэд бүтцийн төлөвлөлт, нийгэм, эдийн засгийн хүчин зүйл, иргэдийн оролцоо зэрэг хүчин зүйлсийг илүү нягт уялдуулах, засаж сайжруулах, тодорхой тооцоо судалгаатай, үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

2.3. ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ОНОЛ, ОЛОН УЛСЫН ТҮРШЛАГА

Хотын эрх зүй гэдэг нь тухайн улсын нийслэл болон томоохон хотуудын засаг захиргаа, эдийн засаг, хот байгуулалт, нийтийн үйлчилгээ зэрэг олон талт харилцааг зохицуулдаг хууль зүйн салбар юм. Үндсэн чиг хандлага нь дараах зарчимд тулгуурладаг:

- Төвлөрлийг сааруулах ба орон нутгийн өөртөө засах эрх
- Субсидиар зарчим
- Институцийн тогтвортой байдал

Эдгээр онолын үндсийг суурь болгон улс орнууд өөрийн нөхцөлд нийцүүлэн хууль, бодлого боловсруулсан байдаг.⁸

Эрх зүйн эволюци ба хотын түвшинд хэрэглээний хувьд эрх зүйн зохицуулалт нь “rule of law” буюу хуулийн засаглалын зарчмаар дамжуулан хотын засаглалын хязгаар, хүрээ, шалгуурыг тогтоодог. Энэ нь төрийн байгууллагын хариуцлага, нийтийн эрх ашгийг тэнцвэржүүлэхэд чухал ач холбогдолтой⁹

Орчин үед хотууд өөрийн “municipal charter” буюу хотын дүрэм, захиргааны хууль, төлөвлөлтийн журамтай болсон. Хотын хууль нь үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой уялдах шаардлагатай бөгөөд бие даасан хууль тогтоомж нь хотын онцлогт тохирсон засаглалын нөхцөлийг бүрдүүлдэг¹⁰

Доорх хүснэгтэд хотуудын эрх зүйн зохицуулалтын загвар, төсвийн эрх мэдэл, иргэдийн оролцоо зэрэг гол үзүүлэлтүүдийг харьцуулан үзүүлэв.

Хүснэгт 5. Зарим нийслэл хотуудын эрх зүйн зохицуулалтын хэлбэр, онцлог

Хот	Эрх зүйн зохицуулалтын хэлбэр	Төсвийн эрх мэдэл	Иргэдийн оролцоо
Нью-Йорк	Home Rule Charter, шууд сонгуулиар хотын зөвлөл болон дарга ¹¹	Бие даасан төсөв, орлого татварын бүрэн эрх	Өргөн хүрээтэй (сонгууль, хэлэлцүүлэг, ил тод мэдээлэл)
Сингапур	Төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо, Town Council-ийн тогтолцоо ¹²	Төвлөрсөн улсын төсөв	Хязгаарлагдмал, технологид суурилсан
Манила ¹³	1991 оны Local Government Code-д үндэслэсэн HUC эрх зүй	Холимог (орон нутгийн орлого + татаас)	Сонгуультай, оролцоо хязгаарлагдмал
Улаанбаатар	Төвлөрсөн тогтолцоо	Улсын төсөвт бүрэн хамааралтай	Бүрхэг, сул хяналтын механизм

8 Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 1956, 64(5), 416–424

9 Fuller, L. L. The Morality of Law. Yale University Press, 1964

10 (Эх сурвалж: Frug, G. E., & Barron, D. J. (2008). City Bound: How States Stifle Urban Innovation. Cornell University Press)

11 New York City Charter. (2024). The City of New York.

12 Urban Redevelopment Authority. (2023). Singapore Master Plan.

13 Republic of the Philippines. (1991). Local Government Code of the Philippines

Токио	Японы Орон нутгийн захиргааны хууль, Токио хот тусгай захиргаатай	Төвийн болон дүүргийн шатны төсөвтэй, хязгаарлагдмал бие даасан байдал	Иргэдийн оролцоо хуулиар баталгаажсан, нийслэлийн сонгуульт бүтэцтэй
Сөүл	БНСУ-ын Төвлөрлийг сааруулах талаарх эрх зүйн акт, хотын зөвлөл ба мэрийн тогтолцоо	Төсвийн зохицуулалттай эрх мэдэлтэй, төвөөс хамааралтай ч тусдаа орлого бий	Цахим оролцоо, иргэдийн хяналт сайн хөгжсөн
Берлин	Холбооны бүтэцтэй, Берлин нь Ланд (муж)-ын статустай, хотын үндсэн хуультай	Бүрэн хэмжээний төсвийн эрх мэдэл, Холбооны санхүүжилттэй	Иргэдийн шууд сонголтоор сонгогддог, мэдээллийн ил тод байдал сайн

Хот бүрийн засаглал, эрх зүйн бүтэц, төсөв, оролцооны механизмыг тусгасан энэхүү кэйс судалгаа нь Монгол Улсад шинэчлэлийн ямар чиглэл шаардлагатайг тодорхой харуулж байна.

Дээрх харьцуулсан хүснэгтэд тусгагдсан зарим нийслэл хотуудын онцлогийг товч авч үзье.

- *Токио хот (Япон):* Токио хот нь Японы нийслэл бөгөөд тусгай захиргаатай 23 дүүргээс бүрддэг. Японы “Орон нутгийн захиргааны тухай хууль”-д тулгуурлан хотын удирдлага нь хоёр шатлалтай: нийслэлийн захиргаа (Tokyo Metropolitan Government) болон тус бүр өөрийн сонгуульт удирдлагатай дүүргүүд. Төсвийн хувьд Токио нь Японы хамгийн том төсөвтэй орон нутгийн нэгж бөгөөд татвар, үйлчилгээний орлогоос санхүүждэг. Иргэдийн оролцооны хувьд олон нийтийн нээлттэй хэлэлцүүлэг, цахим санал асуулга, нийтийн зөвлөлөөр дамжуулан хэрэгждэг.
- *Сөүл хот (БНСУ):* Сөүл хот нь БНСУ-ын нийслэл бөгөөд тус улсын захиргааны төвлөрлийг сааруулах бодлогын хүрээнд өндөр түвшний өөртөө засах эрхтэй. Хотын дарга, хотын зөвлөлийг иргэд сонгодог. Төсвийн санхүүжилт нь орон нутгийн татвар болон улсын шилжүүлгийн хослолоос бүрддэг. Сөүл хот нь “Smart Seoul” хөтөлбөрийн хүрээнд иргэдийн оролцоо, ил тод байдал, нээлттэй дата ашиглалт дээр технологид суурилсан удирдлагын загварыг хэрэгжүүлсэн. Иргэд нийслэлийн хөгжлийн бодлогын шийдвэрт цахимаар оролцож саналаа өгдөг системтэй.
- *Берлин хот (ХБНГУ):* Берлин хот нь ХБНГУ-ын нийслэл бөгөөд холбооны засаглалын тогтолцоонд багтах нэгэн зэрэг муж (Bundesland) болон хотын статустай. Берлиний засаг захиргаа нь өөрийн үндсэн хуультай, парламент (Abgeordnetenhaus), мужийн сайд (Regierender Bürgermeister)-аар дамжин хэрэгждэг. Бүрэн эрх бүхий төсөвтэй, Холбооны Засгийн газраас бие даасан байдлаар орлогоо бүрдүүлдэг. Иргэдийн оролцоо өндөр хөгжсөн бөгөөд улс төрийн намын хяналтаас гадна иргэний нийгмийн оролцоог хуулиар бэхжүүлсэн. Хотын хэмжээнд орон нутгийн асуудлыг шийдэх олон нийтийн санал асуулга, хэлэлцүүлэг байнга зохион байгуулдаг.

Нийслэл хотын хувьд тулгамдсан асуудлаа шийдэхэд хамгийн чухал нөлөөтэй үзүүлэлт нь санхүүгийн чадавх, бодлогын аливаа шийдвэрт иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх асуудал болохыг олон судалгааны үр дүн харуулдаг. Иймд Дэлхийн банк зэрэг олон улсын байгууллагууд хотуудын засаглалын чанар, санхүүгийн ба хүн ам зүйн үзүүлэлтүүдийн харьцуулан дүгнэдэг.

Доорх хүснэгтээр зарим нийслэл хотуудын хүн ам, санхүүгийн хүчин чадал, засаглалын чанарын үзүүлэлтүүдийг нэгтгэн харуулж байна:

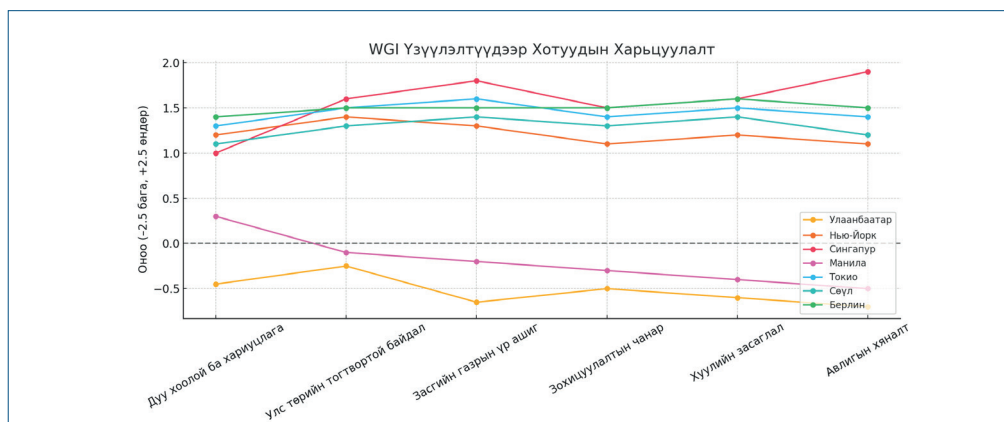
Хүснэгт 6. Нийслэл хотуудын засаглал, хүн, төсвийн үзүүлэлтийн харьцуулалт

Хот	Хүн ам (сая, ойролцоо)	Жилийн төсөв (тэрбум USD)	WGI дундаж оноо	UGI оноо (100- аас)
Улаанбаатар	1.6	0.85	-0.53	45
Нью-Йорк	8.5	106.0	1.22	85
Сингапур	5.6	88.0	1.57	90
Манила	1.8	1.1	-0.2	65
Токио	14.0	97.0	1.47	88
Сөүл	9.5	49.0	1.28	87
Берлин	3.7	38.0	1.5	92

Эх сурвалж: World Bank. (2023). Worldwide Governance Indicators. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> UN-Habitat. (2004). Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report.

Харьцуулж үзсэн нийслэл хотуудын хувьд засаглалын чанарын үзүүлэлтийг задалж графикаар харуулбал дараах байдалтай байна.

Зураг 3. Нийслэл хотуудын засаглалын чанарын үзүүлэлтийн харьцуулалт



Эх сурвалж: World Bank. (2023). Worldwide Governance Indicators. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> UN-Habitat. (2004). Urban Governance Index: Conceptual Foundation and Field Test Report.

Судалгаанаас харахад засаглалын чанар (WGI, UGI үзүүлэлт), санхүүгийн бие даасан байдал, иргэдийн оролцоо, эрх зүйн тогтолцооны тодорхой байдал нь хотын хөгжлийн амжилтад шийдвэрлэх үүрэгтэй байна.

Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын хувьд:

- Эрх зүйн зохицуулалт хуучирсан, хотын дүрмийн тогтолцоог нэвтрүүлээгүй
- Төсвийн бие даасан байдал сул, төв засгийн газраас хэт хамааралтай
- Иргэдийн оролцоо болон нээлттэй дата ашиглалт хангалтгүй
- WGI үзүүлэлт -0.5 орчим, UGI үзүүлэлт 45/100 байна

Харин Берлин, Сингапур, Токио, Нью-Йорк зэрэг хотуудын нийтлэг онцлог нь:

- Бүрэн эрхт эсвэл хуульчилсан орон нутгийн тогтолцоотой
- Төсвийн болон татварын хувьд өөрийн эх үүсвэртэй
- Ил тод байдал, иргэдийн оролцооны тогтолцоо өндөр
- WGI дундаж 1.2–1.6, UGI үзүүлэлт 85–92 байна.

Дээрх судалгааны үр дүнгээс харвал Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын хувьд засаглалын чанарыг сайжруулахын тулд санхүүжилтийн механизмыг сайжруулж төсвийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, төрийн үйлчилгээний чанар хүртээмжийг дээшлүүлэх, бодлогын оновчтой шийдлийг гаргахад иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх зэрэг өөрчлөлтийг хийх хэрэгцээ шаардлага байгааг илтгэж байна.

3. МОНГОЛ УЛСЫН ХОТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: ТҮҮХЭН ҮЙЛ ЯВЦ

3.1. МОНГОЛ УЛСЫН ХОТЖИХ ҮЙЛ ЯВЦ, ОНЦЛОГ

Монголчуудын амьдралын хэв маягаас үүдэлтэйгээр хотжих үйл явц нэн онцлогтой, суурин соёл иргэншилтэй улс орнуудтай харьцуулахад орчин үеийн “хот” гэх тодорхойлолтод нийцэх суурин газар хожуу үүссэн гэж түүхчид үздэг. Эдүгээ Монгол Улсын нийслэл буюу хамгийн том хотын түүхийг судалсан эх сурвалжуудад тулгуурлан авч үзвэл уг хот нь Анхдугаар Богд Жавзундамба Өргөөгөө өргөтгөн суурин хийд байгуулан шашны төв болгохыг эрмэлзэн хөх морин жилд буюу 1654 онд Хэнтий уулын өвөрт мод, чулуу, тоосгон барилга бүхий суурин хийд байгуулах ажлыг эхэлж 27 жилийн туршид барилга, байгуулалтын ихээхэн ажил өрнүүлж 1680 онд дуусган “Их хүрээ” гэж нэрийдсэн нь “суурин” хот үүсэх гол эхлэл болсон. Үүнээс өмнөх хугацаанд буюу Халхын ноён Занабазарт зориулан өргөө байгуулж, Монголын ноёд өөр өөрийн албат нараас таслан шавь болгож өгсөн өргөө нь эдүгээгийн нийслэл хотын үүсэл гэж үзэх 1639-1778 онуудад “Өргөө” хэмээх нэршлээр түүхийн эх сурвалжуудад тэмдэглэгдсэн байна.¹⁴ Энэхүү шашны төв нь улмаар өргөжиж 1700 онд Өндөр гэгээн Халхад буцаж ирсний дараа 1706 онд Цэцэрлэгийн Эрдэнэ толгой гэдэг газар их хурлын дуган байгуулж Их хүрээг үүсгэжээ. Түүнээс хойш олон удаа нүүдэллэж байсан

¹⁴ С.Идшинноров: Улаанбаатар хотын түүхийн хураангуй, Улаанбаатар, 1994, хх.9-12

нь хот, суурин газрын төрхийг олж хөгжихөд саад болж байсан ба нүүдэлд мөн ихээхэн хэмжээний зардал, чирэгдэл гарч байсныг эх сурвалжуудад дурджээ. Хүрээ нүүдэллэж байсан нь нэг газарт суурин удаан хугацаанд суурьшихаар газар шороо, ус зохимжгүй болж өвчин тахал дэлгэрэх, орчин тойрны ой модыг түлж барагдуулж байсантай голчлон холбоотой байна.¹⁵ Энэ баримтаас үзвэл суурин газрыг дагаж үүсдэг хөрсний бохирдол, байгалийн нөөцийн хомсдол зэрэг асуудлаа шийдвэрлэх гарц шийдлийн нэг нь “нүүдэл” байжээ гэж үзэхээр байна. 1778 онд Их хүрээ өнөөгийн Улаанбаатар хотын байгаа нутагт суурьшсан нь хот болж хөгжих эхлэл болж ийнхүү хөгжихөд нэгдүгээрт Орос-Монгол-Хятадын худалдаа, харилцааны зам дагуу суурьшсан нь, хоёрдугаарт, аж ахуй эрхлэх байдалд аажмаар гарч байсан өөрчлөлтүүдтэй холбоотой.¹⁶ Их хүрээнд худалдаа хөгжсөн явдал бол цаашдаа “хот” болж хувирахад шууд нөлөө үзүүлж хөдөө нутгийн иргэд арилжаа, худалдааны хэргээр Их хүрээнд ирж буцах болж шашин-улс төрийн төв байхаас гадна гадаад-дотоод худалдааны төв болж нүүдлийн байдлаас суурьшилд шилжин хот болж хувирах хөгжлийн үе эхэлжээ. Улаанбаатар хотын үүсэл, түүхээс харвал Их хүрээ нь тухайн үед улс төр, шашин соёлын төвийн үүрэг гүйцэтгэхээс гадна худалдаа-эдийн засгийн төвийн үүрэг гүйцэтгэж “эдийн засаг, нийгэм, соёлын” хүчин зүйлд тулгуурлан хот байгуулах зарчимд нийцэж “жам ёсоор” үүссэн хот байна.

Хүн ам олноор суурьшиж хотжих, зөвхөн шашны үйл хэргээс гадна худалдаа, наймааны цар хүрээ нэмэгдэж, гар урлал, сүм дуган, орон сууц барих зэргээр аж ахуй эрхлэх явдал өргөжихийн хэрээр суурьшин суугаа хүм ам, бүлэг хоорондын харилцааг зохицуулах хэрэгцээ улам бүр нэмэгдсэний нэг жишээ нь хүрээний лам болон эмс охид, мөргөлчид, лам нарын нийтээр мөрдөн дагах 13 зүйл бүхий дүрмийг батлан мөрдүүлж байж.¹⁷

Монгол Улсын хувьд суурин соёл иргэншилтэй улс орнуудтай харьцуулахад орчин цагийн “хот” гэх ангилалд хамаарах суурин, хүн ам төвлөрсөн газрыг үүсгэн байгуулж байсан туршлага бага боловч өнөөгийн нийслэл-хот нь улс төр, шашин, соёл, худалдаа арилжаа, үйлдвэрлэлийн төв болон хөгжсөн нь түүхийн нэлээд урт хугацааг туулж иржээ.

Энэхүү судалгаанд хотын засаглалын талаарх Монгол улсын нөхцөл байдлыг Үндсэн хууль ба хотын удирдлага, бүтэц зохион байгуулалтын эрх зүйн зохицуулалтын нийцлийг судлах хүрээгээр хязгаарлаж байгаа билээ. Иймд Монгол Улсын Үндсэн хуулиудын үечлэлээр энэ асуудлыг задлан авч үзье.

3.2. ХОТЫН ЗАСАГ, ЗАХИРГАА НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖИЙН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ТҮҮХЭН УЛАМЖЛАА, ОНЦЛОГ

Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн хотын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн зохион байгуулалтыг хэрхэн хуульчилж зохицуулж ирснийг Үндсэн хуулийн үечлэлээр харьцуулж харууллаа.

15 Л.Дүгэрсүрэн: Улаанбаатар хотын түүхээс: Нийслэл хүрээ, Улаанбаатар, 1956, х.15

16 Л.Дүгэрсүрэн: Улаанбаатар хотын түүхээс: Нийслэл хүрээ, Улаанбаатар, 1956, х. 23

17 С.Идшинноров: Улаанбаатар хотын түүхийн хураангуй, Улаанбаатар, 1994, х. 31

А. 1924 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлд хамаарах үе

1924 оны Үндсэн хуулийн “Нутгийн захиргааны тухай” хэмээх 3-р бүлгийн 30-33 дугаар зүйлд Нутгийн захиргааны тухай заалтуудыг тусгасан байна. Эдгээр нь дараах агуулга, онцлогтой байжээ.

- Нутгийн захиргааны хууль, дүрмийн ёсоор аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэр хүртэл олон хотын газар орон нутгийн хурал байгуулах.
- Нутгийн хурал нь өөрсдийн дундаас аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэрийн аливаа хэрэг явдлыг гүйцэтгэх захиргааны газрыг сонгох байгуулж албан хаагчдыг нэг жилийн хугацаагаар сонговол зохих.
- Аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэрийн хурал ба захиргааны газруудын эрх хэмжээ, харилцах зэрэг явдлыг нутгийн захиргааны дүрэмд заасан ёсоор гүйцэтгэн явуулбал зохино.

“Монгол Улсын нийслэл хотын түр захиргааны дүрэм” нь 1924 оны 03 дугаар сарын 07-нд батлагдсан ба “нийслэл хот, бусад олон хотын оршин суугчдыг тодорхойлон тусгай захиргаа байгуулах, хотыг сайжруулах хэргийг эрхлэх захиргаа байгуулахаар уг дүрэмд заажээ.

Дурдсан хоёр эрх зүйн актын агуулга, батлагдсан хугацааг харвал 1924 оны Үндсэн хууль нь Захиргааны дүрмээс хугацааны хувьд хойно батлагдсанаас гадна засаг захиргааны нэгжийн түвшин дэх аливаа харилцаа, захиргааны үйл хэргийг нутгийн захиргааны дүрэмд нарийвчлан зааснаар хэрэгжүүлэхийг баталгаажуулах байдлаар Үндсэн хуульд хуульчилсан байна. Үндсэн хуульд зааснаар засаг, захиргааны нэгжийн хувьд “аймаг, хошуу, сум, баг, арван гэр” гэсэн үндсэн нэгжүүдэд хуваагдахаар байгаа бөгөөд эдгээрт хамаарах аливаа хэрэг явдлыг гүйцэтгэх захиргааны газрыг сонгон байгуулах эрхийг Нутгийн хуралд олгосон байна.

Үндсэн хуульд “хот” нь засаг, захиргааны нэгжийн хувьд ямар статустай, бүтэц зохион байгуулалтын хувьд ямар байхыг тодорхой зааж тусгаагүй, харин Нийслэл хотын түр захиргааны дүрэмд Хотын түр захиргааны хэрэг эрхлэх газрын эрхэлбээс зохих хэргүүдийг заажээ. Түүнчлэн уг дүрэмд “Харьяат хотын доторх хороодын захирлыг батлах” гэсэн заалт байгаагаас үзвэл хот нь хороодод хуваагдах зохион байгуулалтын бүтэцтэй байхаар зохицуулсан байна.

Түр захиргааны дүрмийн заалтуудыг Үндсэн хуультай нийцүүлэн шинжилбэл дараах онцлог байна (Хүснэгтээр харуулав).

Хүснэгт 7. 1924 оны Үндсэн хууль ба Нийслэл хотын Түр захиргааны дүрэм хоорондын уялдаа, нийцэл

Засаглалын үндсэн асуудлууд	Түр захиргааны дүрэмд заасан зохицуулалт	Үндсэн хуультай нийцсэн байдал
Засаглал, бүтэц зохион байгуулалт	Түр захиргааны дүрэмд нийслэл нь Засаг захиргааны нэгжийн хувьд ямар зохион байгуулалттай байхыг тодорхой тусгаагүй гэхдээ агуулгаас үзвэл “хороо”-дод хуваагдахаар байна. Тавдугаар зүйлд “Харьяат хотын хурлаар хянан хэлэлцэж тус хотын дотор суугчдын хашаа гудамжийг хэсэг болгоноор ялган салгаж хороо байгуулан мөнхүү хорооны хурлаар захирлыг тус тус сонгон Түр захиргааны хэрэг эрхлэх газраа мэдүүлэн батлуулна гэж заасан байна.	1924 оны Үндсэн хуульд Засаг, захиргааны нэгжүүдийн эрх хэмжээ, харилцааг нарийвчлан нутгийн захиргааны дүрмээр тогтоохоор хуульчилсан учир зөрчилдөх агуулга байхгүй.
Хүн амын тоо, суурьшил	Дүрмийн нэгдүгээр заалтад “Тус улсын доторх нийслэл ба бусад олон хотын жинхэнэ бологчдыг тодорхойлон тусгай захиргаа байгуулахын....” гэсэн заалт нь хотод оршин суух харьяа иргэдийн хамаарах хэргийг энэхүү хотын дүрмээр зохицуулна гэсэн агуулга байна. Түүнчлэн хотын хурлын гишүүдийг сонгохуйд Захиргааны хэрэг эрхлэх газраас хотын доторх хороодын өрхийн тоог харгалзан тоо тогтоож, 6 сараас доошгүй суусан, тусгай албан ба аж үйлдвэрээр суугаа эрх бүхий хүмүүсийг зарлан хуралдуулж сонгуулахаар тогтоосон байна.	Ард түмний эрх чөлөөг бүрэн бүтнээр хамгаалахыг хуульчилж хуулийн 3 дугаар зүйлд улс төрийн бүх хэргийг ард түмнээс удирдан гүйцэтгэх явдлыг хүндэтгэхийг тунхаглаад 1-14 дүгээр зүйлд хүний эрх, эрх чөлөө, ард түмний эдлэх эрхийг заасан. Энэ нь хотын дүрэмд тусгагдсан хотын хурлын гишүүдийг сонгож төлөөлүүлэн удирдах зарчим хэрэгжих үндсийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байна.
Газар нутаг	Хотын хил зааг, газар нутгийн талаар тодорхой зохицуулалт тусгаагүй байна.	Үндсэн хуульд Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын хязгаарын доторх бүх газар ба уурхай хийгээд ой мод, ус ба мөн тэдгээрийн баялгууд бол эрт цагаас нааш ард нийтийн хөрөнгө байсаар ирсэн зан сургаал нь чухам одоогийн ёсонд нийлэлцэх тул...хэмээсэн нэг заалт байгаа нь газар нутгийн талаарх үндсэн заалт байна.

Санхүүжилт, эдийн засгийн бие даасан байдал	Харьяа хурлын эрхэлбэл зохих хэргүүдэд - Харьяат түр захиргааны газрын орлого, зарлагын дансыг хянан хэлэлцэж Дотоод болон Сангийн яамнаа мэдүүлэн батлуулж гүйцэтгүүлэх - Хотыг сайжруулах тухай зардлыг оршин суугчдаас гадаад, дотоод хэмээн ялгаварлахгүй, ашиг, хөрөнгийн байдлыг харгалзан зүй зохисоор татвар хураах Хотын хэрэг эрхлэх газрын эрхэлбээс зохих хэргүүдэд: - Хотыг сайжруулах тухай зардлыг хотын хурлын тогтоосон ёсоор айл бүхнээс буюу орон байшин, аж үйлдвэрийн зүйлсээс татвар хураахад тус хотын дотор суугчдын баялаг, орлогын байдалд нийцүүлэн шударгыг барьж нийгэмчлэн хуваан гаргуулах.	Улсын бүх орлого, зарлагыг бүх улсын төсөвлөсөн дансанд нэгтгэх, төсөвлөсөн дансыг Улсын Их Хурлаар батлахаар заасан. Үндсэн хуулийн Дөчин дөрөвдүгээр зүйлд орон нутгийн захиргааны газрууд нь төв засгийн газраас тогтоон зарласан дүрмийг баримталж харьяат ардаас татварын авч нутгийн зохих зүйлд таацуулан хэрэглэвэл зохино гэж заасан нь нутгийн захиргааны байгууллагад татвар хураах, зарцуулах эрх мэдлийг олгож хуульчилсан байна.
Хотын удирдлагын хэрэгжүүлэх гол чиг үүрэг	Түр захиргааны дүрэмд хотын тухайд зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай захиргааны чиг үүргийг 12 зүйлээр нарийвчлан тусгасан. Эдгээр нь дараах чиг үүргүүд байна. Үүнд: - Хотын хурал хуралдах газар бэлтгэх - Хороодын захирлыг батлах - Хотод суугаа гадаад, дотоод хүн иргэн, тэдний үндсэн харьяалал, орон байшин, хөрөнгийг оролцуулан жил бүр хүн амын бүртгэл тооллого хийх - Хотыг сайжруулах тухайд оршин суугчдаас татвар хураах - Гудамж зээлийг засаж сайжруулах - Хог, бүртгийг цэвэрлэж цэвэр ариун байлгахыг хичээх - Орчны тохижилт хийх - Нийгмийн халамжийн үйлчилгээ (Өвчин бэлэвсэн ядуу хүмүүсийг асран тэнхрүүлэх, хүмүүжүүлэх тусгай орон савыг байгуулах) - Галын аюулыг сэргийлэх тусгай газар байгуулах - Худаг ус малтаж гаргуулах - Ард олныг эмчлүүлэх ба сувилах тусгай газар байгуулах - Бие цэвэрлэх, угааж ариутгах газар байгуулах	Үндсэн хуулийн Хорин наймдугаар зүйлд Засгийн газар нь тус газрын эрхлэн шийтгэх зүйлүүдийн дүрэмд дурдсан аливаа хэргийг гүйцэтгэн явуулбал зохино гэж заасан. Үндсэн хуулийн дээрх заалт болон Нийслэл хотын Түр захиргааны дүрмийн заалтыг харьцуулж үзвэл засаг захиргааны шатлалд хамаарах чиг үүргийг тусгайлан дүрмээр тодорхойлж байжээ гэж дүгнэхээр байна.

Эх сурвалж: (Нийслэлийн ЗДТГ, Нийслэлийн Архивын газар, 2018)-д хэвлэгдсэн Монгол Улсын нийслэл хотын Түр захиргааны дүрэм-д үндэслэв.

1924 оны Үндсэн хууль батлагдсаны дараа байгуулагдсан анхдугаар Их Хурлын 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдрийн Арван дөрөвдүгээр тогтоолоор Нийслэл хотын нэрийг Улаанбаатар хэмээн тогтож нийтээр дагаж мөрдөхөөр тогтоожээ. Үндсэн хуулийг баталсны дараа “түр” дүрмийг өөрчлөн “Монгол Улсын хотын захиргааны дүрэм”-ийг баталж мөрдсөн. Энэхүү дүрмийн агуулгыг дээрхийн адил үзүүлэлтээр шинжилж товчлон дараах хүснэгтэд тусгав.

Хүснэгт 8. 1924 оны Үндсэн хууль ба Монгол Улсын хотын захиргааны дүрэм хоорондын уялдаа, нийцэл

Засаглалын үндсэн асуудлууд	Хотын захиргааны дүрэмд заасан зохицуулалт	Үндсэн хуультай нийцсэн байдал
Засаглал, бүтэц зохион байгуулалт	“Монгол Улс Ардын эрхтэй хэмжээт цаазат улсын засгийг байгуулсан тул улсын доторх нийслэл ба хөдөөгийн олон хошуу, шавийн газар бүхий хотын газруудад захиргаа байгуулж арван хаалганаас дээшийг нь баг, анги болгон ялган салгаж уг газраас төлөөлөгчийг сонгон гаргаж хурал байгуулан элдэв хэрэг зүйлийг нэгэн адил шүүмжлэн хэлэлцүүлж, олонхын саналаар таслан тогтоож ардын эрхийг хүндэтгэвээс зохимуй.” хэмээн нэгдүгээр зүйлдээ тусган хотын хэргийг шийдэх эрхийг хуралд олгож цааш засаглал, бүтэц зохион байгуулалтын талаар нарийвчлан 1-10 дутаар зүйлд тусгасан. Зургаадугаар зүйлд: “Нийслэлийн доторх анги, ба, арван хаалганы даргад хүртэл тус бүр хурлын төлөөлөгчдийг сонгохуйд цөм эрхбиш ард олны зовлон зүдгүүрийг нэвтэрхий мэдэх, олны тусыг бодох бөгөөд цэвэр шударга, бичиг үсэгт боловсронгуй, өөр, өөрийн оролдсон тушаалын хэргийг бүтээн чадах хүнийг хошуу ба шавь ялгаваргүй сонговоос зохимуй” гэж заасан нь өөрөө удирдах ёсны зарчмыг хэрэгжих гол нөхцөл буюу орчин цагийн “иргэн төвтэй” удирдлагыг хэрэгжүүлэх үндсийг зааж байжээ гэж дүгнэхээр байна.	1924 оны Үндсэн хуульд Засаг, захиргааны нэгжүүдийн эрх хэмжээ, харилцааг нарийвчлан нутгийн захиргааны дүрмээр тогтоохоор хуульчилсан учир зөрчилдөх агуулга байхгүй.

Хүн амын тоо, суурьшил	Дүрмийн хоёрдугаар бүлэгт “Арван хаалганы дүрэм”-ийг тусгасан байна. 18 дугаар зүйлд Арван хаалганы хурлын эрхэлбээс зохих хэрэг зүйл хэмээх 8 үйл ажиллагаанд “Арван хаалганы хүн амын тооны дансыг үйлдэж ...нэг жилд тус захирах хаалганы доторх хүний тоо хорогдсон, нэмэгдсэн ба өвчин эмгэг дутуу дээр өнчин бэлэвсэн зэргийг нэг нэгээр байцаан тэмдэглэж, онц ядуусыг яахан амьдруулах зэрэг явдлыг хэлэлцмүй” гэж тусгасан, мөн 14 дүгээр зүйлд “.. тэмдэгт бичиг бүхий аливаа гадаадын хүмүүсийг бүрнээ ялгаваргүй арван хаалганд нэгэн адил нийгэмчлэн багтааж захирмуй” гэснээс үзвэл “арван хаалга”-ны зохион байгуулалт нь хотын хүн ам, айл, өрх, суурьшлыг тодорхойлж хянах гол бүтэц байсныг илтгэнэ. Дүрмийн 38 дугаар зүйлд Харьат хотын доторх эл бүхий өрх амын тоо, уул нутаг, захиргаа, эр, эм, нас, овог, хөрөнгө зэргийг тодорхойлон гурван жилд нэг удаа хураангуйлан Дотоод яамнаа мэдүүлж хянан байцааваас зохимуй гэж тусгасан нь хүн амыг бүртгэх, суурьшлыг тогтоох чиг үүргийг мөн Хотын захиргаанд хариуцуулсан байна.	Ард түмний эрх чөлөөг бүрэн бүтнээр хамгаалахыг хуульчилж хуулийн 3 дугаар зүйлд улс төрийн бүх хэргийг ард түмнээс удирдан гүйцэтгэх явдлыг хүндэтгэхийг тунхаглаад 1-14 дүгээр зүйлд хүний эрх, эрх чөлөө, ард түмний эдлэх эрхийг заасан. Энэ нь хотын дүрэмд тусгагдсан хотын хурлын гишүүдийг сонгож төлөөлүүлэн удирдах зарчим хэрэгжих үндсийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан байна.
Газар нутаг	Дүрмийн 11 дүгээр зүйлд Хотын захиргааны газар болбоос уул хотын их багын байдлаар төсөвлөж, хотын газраас уудам их болбоос хотын захаас гадагш арван таван мод газар баг хот бөгөөд өчүүхэн болбол таван модны газрын доторх хотын харьяат газар хэмээвээс болмуй гэж заасан. Ийнхүү зохицуулсан нь өмнөх түр дүрэмтэй харьцуулахад хотыг тодорхойлох үндсэн үзүүлэлтийн нэг хотын газар нутгийн хил, заагийг тогтоож өгсөн ач холбогдолтой байна.	Үндсэн хуульд Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын хязгаарын доторх бүх газар ба уурхай хийгээд ой мод, ус ба мөн тэдгээрийн баялгууд бол эрт цагаас нааш ард нийтийн хөрөнгө байсаар ирсэн зан сургаал нь чухам одоогийн ёсонд нийлэлцэх тул... хэмээсэн нэг заалт байгаа нь газар нутгийн талаарх үндсэн заалт байна.

Санхүүжилт, эдийн засгийн бие даасан байдал	Хотын Хурлын тухай хэмээх 6 дугаар бүлгийн гучин гуравдугаар зүйлд тусгагдсан Хотын хурлын эрхэлбээс зохих хэргүүд гэсэн нийт 18 асуудлын дотор - Хотын доторх орлоо, зарлагыг хянан хэлэлцэж Дотоод, Сангийн явдлын яамнаа мэдүүлэн батлуулахад бэлтгэх - Харьяат хотод ногдох албан татвар ба аливаа газар орон дахь хашаа байшингийн зэрэг зүйлээс хураах гааль, түрээс баялаг, орлогын байдал чинээг нарийвчлан хянаж шударгыг барьж хуваамуй. Уг заалтууд байгаа нь хотын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэх, улсын сан хөмрөгт нэгтгэн төсөвлөх зарчмыг зааж өгсөн байна. Хотын хэрэг эрхлэх газрын эрхэлбээс зохих хэргүүдэд: - Хотын аливаа хэргийг сайжруулах тухай хотын доторх айл бүхнээс буюу орон байшин, мал зүйлээс хотын хурлын тогтоосон ёсоор татвар хураах ба мөн хураасан зүйлүүдийг хотыг сайжруулах зүйлд зарцуулмуй	Улсын бүх орлого, зарлагыг бүх улсын төсөвлөсөн дансанд нэгтгэх, төсөвлөсөн дансыг Улсын Их Хурлаар батлахаар заасан. Үндсэн хуулийн Дөчин дөрөвдүгээр зүйлд орон нутгийн захиргааны газрууд нь төв засгийн газраас тогтоон зарласан дүрмийг баримталж харьяат ардаас татварыг авч нутгийн зохих зүйлд таацуулан хэрэглэвэл зохино гэж заасан нь нутгийн захиргааны байгууллагад татвар хураах, зарцуулах эрх мэдлийг олгож хуульчилсан байна.
Хотын удирдлагын хэрэгжүүлэх гол чиг үүрэг	Хотын захиргааны дүрэмд хотын тухайд зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлагатай захиргааны чиг үүргийг 11 зүйлээр нарийвчлан тусгасан. Өмнөх Түр захиргааны дүрэмд тусгагдсантай ижил чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээр тусгаснаас гадна шинээр орж ирсэн агуулга нь “харьяат хотын доторх аливаа арилжаа худалдаа хийх зах зээлийн газарт тусгай газарт шилжүүлэн заан олгож засах зэргээр журамлан дагаж явуулах”, “хотын дотор харьяат хотын зургийг үйлдэж хадгалах ба дотоод гадаадын олон хүмүүсийн хашаа байшингийн газруудыг хянан хэмжээлж тус тус зураг үйлдүүлэн олгож өгөх” зэрэг хэргийг эрхэлмуй гэж заасан нь хот төлөвлөлт түүний дотор газар зохион байгуулалтын чиг үүргийг оноож зохицуулсан заалтууд байна.	Үндсэн хуулийн Хорин наймдугаар зүйлд Засгийн газар нь тус газрын эрхлэн шийтгэх зүйлүүдийн дүрэмд дурдсан аливаа хэргийг гүйцэтгэн явуулбал зохино гэж заасан. Үндсэн хуулийн дээрх заалт болон Хотын захиргааны дүрмийн заалтыг харьцуулж үзвэл засаг захиргааны шатлалд хамаарах чиг үүргийг тусгайлсан дүрмээр тодорхойлж байжээ гэж дүгнэхээр байна.

Эх сурвалж: (Нийслэлийн ЗДТГ, Нийслэлийн Архивын газар, 2018)-д хэвлэгдсэн Монгол Улсын Хотын захиргааны дүрэм-д үндэслэв.

1924 оны Үндсэн хууль, мөн онд батлагдаж мөрдөгдсөн Монгол Улсын нийслэл хотын түр захиргааны дүрэм, Монгол Улсын Хотын захиргааны дүрэм нь шашин, соёл, худалдааны төвөөс үүдэлтэй “хот”-ын хэлбэрт орсон Нийслэл хүрээг “хот” болж төлөвшиж хөгжихөд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн эрх зүйн актууд гэж дүгнэхээр байна. Хүн ам шилжин суурьшиж хотын хүн ам, иргэдийн тоо нэмэгдэх болсноор зохицуулах харилцааны цар хүрээ өргөжиж зайлшгүй хууль, цааз тогтоон мөрдүүлэх хэрэгцээ үүссэн ба Хотын захиргааны дүрмийн дагуу Улаанбаатар хотын түр захиргааг жинхэнэ захиргаа болгосноор хот нь улсын Засаг захиргааны хуваарь бие даасан нэгж болжээ (С.Идшинноров, 1994, хууд. 69).

Дүгнэвээс:

- Нийслэл хотын Түр захиргааны дүрэм, Монгол Улсын Хотын захиргааны дүрэм гэсэн баримт бичиг нь зөвхөн нийслэл хот төдийгүй бусад хязгаар орон нутгууд дахь хотуудын түр захиргаа ч мөрдөх дүрэм байжээ.
- Түр захиргааны дүрэм нь 1924 оны Үндсэн хуулиас өмнө батлагдсанаас үүдэлтэй юу, угаас нүүдлийн ахуйгаас эрс ялгаатай суурин амьдрал-хот түүнийг тойрсон асуудлыг тусгайлж нарийвчлан зохицуулах нь зохилтой гэж үзсэнтэй холбоотой юу Үндсэн хуульд “нутгийн захиргаа” гэсэн 4 зүйл бүхий товч бүлэгт засаг, захиргааны нэгжүүдийн эрхлэх асуудлыг нутгийн захиргааны дүрэмд зааснаар гүйцэтгэн явуулна гэсэн ерөнхий, малгай заалт оруулж хуульчилсан байна.
- Хотын хурал, захиргааг хэрхэн бүрдүүлэхийг дүрэмд нарийвчлан зааснаас гадна сонгогдсон хурал, захиргаа нь хотын амьдралыг зохицуулж хотын байдлыг сайжруулах үүрэгтэйг мөнхүү дүрэмд тусгасан.
- Хотын захиргааны дүрэмд хотыг тодорхойлж илэрхийлэх гол шалгуур үзүүлэлт болох засаг захиргаа, бүтэц зохион байгуулалт, хүн ам, суурьшил, газар нутаг, санхүүжилт, эрх хэмжээ, хотын захиргааны эрхлэх чиг үүргийг ямар нэг хэмжээгээр тусгаж зохицуулсан байна.
- Засаглалын гол элемент болох “нутгийн өөрийн удирдлага”-ын зарчим нэлээд сайн тусгагдаж байжээ. Тухайлбал, арван хаалганы зохион байгуулалт нь хүн ам зүйн бүхий л асуудлыг хэрхэн шийдэхийг хариуцахаас гадна нийгмийн халамж, үйлчилгээг ч хариуцахаар тусгасан байна.

Б. 1940 ба 1960 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлд хамаарах үе

Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль (1940)-ийн Нийгмийн байгууламж хэмээх нэгдүгээр бүлэгт үндсэндээ тус улсыг хөрөнгөтний бус замаар хөгжих засгийн бүх эрх хөдөлмөрчдийн депутатын хурлаар уламжлагдан хот, хөдөөгийн хөдөлмөрчдийн мэдэлд байна (хуулийн 1 ба 3 дугаар зүйл), улсын улс төрийн үндэс бол феодалын байгууллыг унагааж ... тэдний эзэрхлийг устгасны үрээр өсөж бэхэжсэн хөдөлмөрчдийн депутатын хурлууд мөн (хуулийн 2 дугаар зүйл) гэж зааснаар социалист систем тогтох хууль эрх зүйн орчин бүрэлджээ. Үндсэн хуульд 1957 онд өөрчлөн найруулж оруулснаар БНМАУ бол Төв, Хэнтий, Чойбалсан, Дорноговь, Өмнөговь, Өвөрхангай, Завхан, Ховд, Хөвсгөл, Булган, Увс, Говь-Алтай, Баян-өлгий, Сүхбаатар, Дундговь, Баянхонгор аймгууд ба Улаанбаатар хотоор бүрдэхээр хуульчилсан байна. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 12

дугаар зүйлд зааснаар аймаг, хотууд нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн талаар сум, баг, хороо, хорьдоос бүрэлдэхээр хуульчилжээ.

1940 оны Үндсэн хууль батлагдахаас өмнө 1930 он БНМАУ-ын Улаанбаатар хотын Захиргааны дүрэм, 1931 онд Хорооны хурал ба Хорооны Захиргааны дүрэм мөн Хорин хаалганы дүрмийг баталсан нь Үндсэн хуулийн үйлчлэлийн энэ хугацаанд хүчин төгөлдөр үйлчилж байжээ. Мөн Сайд нарын зөвлөлөөс баталсан “Улаанбаатар хотын хөдөлмөрчин ардын хурал ба Хотын захиргааны дүрэм” гэсэн баримт бичиг нь Иймд эдгээр дүрмүүдийн агуулга, түүнд туссан зохицуулалт нь Үндсэн хуультай хэрхэн нийцэж байсныг шинжилж товчлон дараах хүснэгтэд тусгав.

Хүснэгт 9. 1940 оны Үндсэн хууль ба Монгол Улсын хотын захиргааны дүрэм хоорондын уялдаа, нийцэл

Засаглалын үндсэн асуудлууд	Хотын захиргааны дүрэм, Хорооны хурал ба хорооны захиргааны дүрэмд заасан зохицуулалт	Үндсэн хуультай нийцсэн байдал
Засаглал, бүтэц зохион байгуулалт	Улаанбаатар хотын Захиргааны дүрэмд Улаанбаатар хот болбоос улсын төв нийслэл болох учир Үндсэн хуулийн ёсоор тус хотын ба зөвлөл товчоо, ангийн газруудад ус тус хурлыг байгуулна. Уг дүрмийн хоёр дугаар зүйлд хотын харьяалах олон хаалга бүхий өрхийг хаалга хашааны дэс дараа байгуулалтын байдлыг хянаж нэгэн анги болгох хаалга 100-г нэг анги болгон тогтоовоос зохино. Энэ заалтаас харахад хүн амын тооны өсөлтөөс шалтгаалан 10 хаалгаар зохион байгуулалтыг хийж байсан нь өргөжиж 100 хаалгаар анхан шатны нэгжийн зохион байгуулалтыг хийж эхэлсэн байна. Харин 1934 оноос үйлчилсэн Хорины тухай дүрэмд “Хорин болбоос тус хотын хорооны захиргааны доод бөгөөд анхны шууд захирах тушаах газар болмуй” гэж заасан байна. “Улаанбаатар хотын хөдөлмөрчин ардын хурал ба хотын захиргааны дүрэм”¹⁸-ийг 1941 оны 10 дугаар сарын 03-нд баталсан ба дүрмийн 4 дүгээр зүйлд Улаанбаатар хотын засаг захиргааны байгуулалтын талаар хороодод хуваагдах ба хороод нь хорьдод хуваагдана гэж заасан байна. Мөн хотын бага хурал/хотын захиргаа гэсэн томъёоллыг хэрэглэж байснаас агуулгаас үзэхэд өөрийн удирдлагын байгууллагын мөн чанар алдагдаж эхлэн босоо удирдлагатай захиргааны шинж чанар нь илүү давамгайлах болж эхэлжээ. Уг дүрмийн гуравдугаар бүлгийн 13 дугаар зүйлд Хотын бага хурлын тэргүүлэгчдийн дэргэд байгуулах хэлтсүүдийг дурдсан нь Хурлын тэргүүлэгчид нь үндсэндээ захиргааны ажлыг гүйцэтгэх гол чиг үүрэгтэй байхаар тогтоосныг илтгэж байна.	1940 оны Үндсэн хуулийн Арван нэгдүгээр зүйлд БНМАУ нь Төв, Хэнтий, Дорнод, Дорноговь, Өмнөговь, Өвөрхангай, Архангай, Завхан, Ховд, Хөвсгөл, Булган, Сэлэнгэ, Увс аймгууд, Улаанбаатар хотоор бүрдэл болж тогтоно гэж заасан. Иймээс Улаанбаатар хот нь улсын засаг захиргааны гол бүрдэл хэсгийн нэг болох нь хуульчлагдсан. Засаг, захиргааны нэгжийн талаар заахдаа хот нь засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн талаар хороо, хорьдоос бүрдэхээр тусгасан. Улсын байгуулалт хэмээх хоёрдугаар бүлгийн 10 дугаар зүйлд Засгийн эрх барих захиргааны дээд газруудын эрхлэх хэрэгт засаг захиргааны хуваарийг тогтоох эрхийг тусгасан байна. Үндсэн хуулийн 94 дүгээр зүйлд БНМАУ-ын төв нийслэл нь Улаанбаатар хот болно гэж тусгасан.

18 “Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэл: гуравдугаар боть”-ийн 47-51-р хуудас

Хүн амын тоо, суурьшил	“Улаанбаатар хотын хөдөлмөрчин ардын хурал ба Хотын захиргааны дүрэм”-д Хөдөлмөрчин ардын хурал нь хорьдын хурлаас сонгогдсон төлөөлөгчдөөр байгуулагдана хэмээгээд сонгуулийн эрх бүхий 200 хүн ам тутмаас нэжгээд төлөөлөгчийн сонгоно хэмээн заасан. Харин хүн амын тоо, суурьшлыг хэрхэн тогтоох талаар тодорхой заалтууд тусгаагүй байна.	Үндсэн хуулийн 3 дугаар зүйлд БНМАУ-ын Засгийн бүх эрх нь хөдөлмөрчдийн хурлаар уламжлагдан хот, хөдөөгийн хөдөлмөрчдийн мэдэлд байна гэж заасан. Үндсэн хуулийн 84 дүгээр зүйлд БНМАУ-ын ард иргэн хэн бүхэн Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын нутаг дэвсгэр дотор өөрийн биеэр чөлөөтэйгөөр шилжин явах ба оршин суух газраа шилэн сонгох эрхтэй гэж заасан.
Газар нутаг	Улаанбаатар хотын дүрэмд газар нутгийн хил заагийн талаар тодорхой тусгасан заалт байхгүй харин газар зохион байгуулалттай холбоотой чиг үүргийг хотын захиргааны тухайн асуудлыг хариуцсан нэгж, түүний үйл ажиллагааг зохицуулах эрх зүйн актаар зохицуулж байсан байна. Жишээлбэл, “Нийслэл Улаанбаатар хотын захиргааны Хот сайжруулах хэлтсийн мөрдөх дотоодын дүрэм”¹⁹-д “Газар хэмжигчийн үүрэг ба хэрхэн ажиллах тухай” хэсэгт хотын харьяа иргэдэд газар олгох, газрын шилжилт хөдөлгөөнийг бүртгэх, хашааны бичгийг олгох, бүртгэх гэх зэрэг үүргийг гүйцэтгэхээр тусгажээ.	Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлд бүх газар шороо ба түүний хөрсөн доорх зүйлүүд, ой мод, ус ба тэдгээрийн баялаг фабрик завод, төмөрлөгийн уурхай, алт боловсруулах явдал, төмөр, авто тээврийн зам, усан ба агаарын тээвэр, холбоо харилцааны хэрэгсэл, банк, машинаар өвс хадах станц, улсын аж ахуйнууд нь улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө мөн болно гэж заасан. Энэ нь газар нутгийн талаар тусгасан үндсэн заалт байна. 8 дугаар зүйлд газар бол улсын өмч буюу нийт ардын хөрөнгө болох тул ард иргэн ба хөдөлмөрчдийн сайн дурын нэгдлүүдэд бэлчээр буюу тариалангийн газрыг үнэ төлбөргүйгээр олгоно гэж заасан. Харин Үндсэн хуульд аймаг, нийслэлийн газрын хил заагийн талаар тодорхой заалт тусгаагүй.

19 “Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэл: гуравдугаар боть”-ийн 54-58-р хуудас

Санхүүжилт, эдийн засгийн бие даасан байдал	Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлд ... хороодын төсвийг Улаанбаатар хотын бага хурлаас буюу түүний тэргүүлэгчдээс, ... Улаанбаатар хотын төсвийг БНМАУ-ын Бага Хурлын Тэргүүлэгчдээс тус тус батална. “Улаанбаатар хотын хөдөлмөрчин ардын хурал ба Хотын захиргааны дүрэм”-ийн 6 дугаар бүлгийн 20.5-д Хотын бага хурал /хотын захиргааны/-ын тэргүүлэгчдийн даргын эрх үүрэгт “Хотын төсөвлөсөн зарлагыг Сангийн явдлын яамнаас баталсан хэмжээгээр зарцуулах эрхтэй хэмээн заасан байна.	Үндсэн хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 2-т Ардын аж ахуйн төлөвлөгөө ба улсын ба орон нутгийн орлого, зарлагын төсвийг биелүүлэх хийгээд албан татвар зээллэгийн явдлыг биелүүлэх тухай арга хэмжээнүүдийг гүйцэтгэх үүргийг БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлд хариуцуулан хуульчилсан байна. Мөн зүйлийн 6-д аймгуудын ба Улаанбаатар хотын захиргаа хийгээд орон нутгийн хөдөлмөрчин ардуудын хурлууд болон тэдгээрийн тэргүүлэгчдийг шууд удирдан жолоодно гэж заасан байна.
Хотын удирдлагын хэрэгжүүлэх гол чиг үүрэг	“Улаанбаатар хотын хөдөлмөрчин ардын хурал ба Хотын захиргааны дүрэм”-ийн 3 дугаар бүлгийн 11 дүгээр зүйлд Хотын бага хурал /хотын захиргааны/-ын тэргүүлэгчид нь: • Дагаж шийтгүүлэн байгаа хуулиудыг үндэс болгон хотын удирдан жолоодох • Олон нийтийн ёс журмыг хамгаалж хуулийг сахин ард иргэний эрхийг хамгаалах явдлыг хангах • Улаанбаатар хотын дэвсгэр дээр соёл боловсрол, улс төр ба ахуйн байгуулалтыг удирдах • Хороодын захиргааны ажил явуулахыг удирдах • Хотын орлого, зарлагыг зохиож түүний түүний гүйцэтгэлийн тайланг гаргаж Сангийн Явдлын Яам ба хотын бага хуралд оруулан тогтоолгох • Дагаж шийтгүүлэн байгаа хуулиуд ба Сангийн Явдлын Яамнаас гаргасан зааврын ёсоор албан татвар хураах явдлыг удирдах • Хотын бүх байдлыг хөгжүүлэх ба сайжруулах ажлыг удирдах гэх зэрэг нийт 20 зүйлийг тусгасан нь Улаанбаатар хотын захиргааны гүйцэтгэх чиг үүргийн ерөнхий хүрээ хязгаарыг тогтоожээ.	Үндсэн хуулийн 46 дугаар зүйлд Аймгууд, Улаанбаатар хотын бага хурлууд ба тэдгээрийн тэргүүлэгчид сум, хороо, баг, хорьдын захиргаанд нь БНМАУ-ын хуулиар олгогдсон өөрийн эрх хэмжээний дотор шийдвэр, тушаал гаргана гэж заасан. Мөн 47 дугаар зүйлд аймгууд, Улаанбаатар хотын бага хурлуудын тэргүүлэгчид хийгээд сум, хороо, баг, хорьдын захиргаанд нь өөрийн сонгогдсон хурал ба мөнхүү засаг захиргааны дээд байгууллагын өмнө шууд тайлангаа гаргаж хариуцна. 48 дугаар зүйлд аймгууд ба Улаанбаатар хотын бага хурлын тэргүүлэгчид нь хэлтсүүдтэй байх, үүнд Мал ах ахуй, газар тариалангийн хэлтэс, Санхүүгийн хэлтэс, Эрүүлийг хамгаалах хэлтэс, Ардын гэгээрлийн хэлтэс, Цэргийн хэлтэс болно гэж заасан. Дээрх заалтуудад үндэслэж, нийцэж Улаанбаатар хотын удирдлага, засаг захиргааны бүтэц, түүний хэрэгжүүлэх чиг үүрэг тодорхойлогдож байжээ.

Эх сурвалж: Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэлд²⁰ тусгагдсан эрх зүйн актууд, 1940 оны Үндсэн хуульд үндэслэв.

20 Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэл, Гуравдугаар боть 1931-1950, Улаанбаатар, Нийслэлийн ЗДТГ, Нийслэлийн архивын газар, 2018 он

1940 оны Үндсэн хуульд Улаанбаатар хотыг хороодод, хороог хорьдод хуваагдахаар хуульчилж энэхүү хуульд нийцүүлэн боловсруулсан дүрэм журмууд үйлчилж ирсэн байна. Энэхүү зарчим үндсэндээ хадгалагдаж харин 1959 оныг хүртэл хороо, хорин гэсэн засаг захиргааны нэгж хадгалагдаж 1959 онд хориныг татан буулгаж хороодыг байгуулжээ.²¹ Ийнхүү 1960 оны Үндсэн хуульд БНМАУ-ын нутаг дэвсгэр бол засаг, захиргааны талаар аймаг, хот болж хуваагдахаар, харин хот суурин нь хороодод хуваагдахаар хуульчилсан байна. Улаанбаатар хот өргөжин хотын аж ахуй, соёлын салбар олширч, хүн ам төвлөрч ирснийг харгалзан 1965 онд БНМАУ-ын Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчдийн зарлигаар хотын захиргааны зохион байгуулалтыг райончлох болж арван хороо байсныг татан буулгаж 4 район байгуулан, Налайх хотыг район эрхтэйгээр Улаанбаатар хотод харьяалуулжээ.²² Энэ үйл явцаас үзвэл хотын хүн ам, газар нутгийн тэлэлттэй холбоотойгоор өөрчлөлтийг оруулдаг ингэхдээ Үндсэн хуульдаа нийцүүлэн өөрчлөх зарчим барьж ирсэн туршлага байна. 1960 оны Үндсэн хуульд орон нутгийн эрх барих ба гүйцэтгэх захирамжлах байгууллагын систем, түүний бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны гол хэлбэр, эрх хэмжээ зэргийг хуульчлан тогтоож²³ түүнд нийцүүлэн тухайн нутаг дэвсгэрт мөрдөгдөх журам, заавруудыг боловсруулан мөрдүүлж ирсэн байна.

Орон нутгийн эрх барих, гүйцэтгэн захирамжлах байгууллагын анхны систем 1921-1924 онд бүрэлдэн тогтсоныг баталгаажуулж 1940 ба 1960 оны Үндсэн хуулиудад тухайн цаг үеийн онцлогтойгоо уялдуулан хуульчилж байжээ. Үүнийг “БНМАУ-ын засаг захиргаа-нутаг дэвсгэрийн байгууламж бол орон нутгийн эрх барих байгууллагын системийн бүтэц зохион байгуулалттай холбоотойгоор бие даасан тодорхой хэсэгт тус улсын нутаг дэвсгэрийг ангилсан хуваарилалт мөн” гэж дүгнэсэн байна.²⁴

Дүгнэвээс:

- Улаанбаатар хотын нийслэл хотын статустай болгож Үндсэн хуульд хуульчилсан ба 1940 оны Үндсэн хуулиас эхлэн улс орныг төвлөрсөн, дээрээс доош шаталсан байдлаар удирдах тогтолцоо хүчтэй хэрэгжих эхлэл тавигдаж энэ үүднээс хотын бүтэц зохион байгуулалт, үндсэн чиг үүрэгтэй холбоотой эрх зүйн актуудыг Сайд нарын зөвлөлөөс баталж мөрдүүлэх харин хотын захиргааны нэгжүүдэд мөрдөх эрх зүйн актуудыг хотын бага хурал, тэргүүлэгчид тогтоож байхаар хуульчилсан байна. Иймээс Үндсэн хууль ба хотын бүтэц, засаглалын талаарх эрх зүйн актууд хооронд зөрчилдөх зүйлгүй байна.
- Үндсэн хуульд нийцүүлэн “Улаанбаатар хотын хөдөлмөрчин ардын хурал ба Хотын захиргааны дүрэм” ба үүнийг орлох эрх зүйн актыг батлан мөрдүүлж байсан нь хотын засаг захиргаа, бүтэц зохион байгуулалт, эрхлэх үйл ажиллагааг зохицуулах гол баримт бичиг байсан ба үүнд нийцүүлэн нарийвчилсан дүрэм журмуудыг баталж мөрдүүлж байжээ.

21 Ред.Л.Рэнчин, И.Дашням: Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, Улс төр-эрх зүйн дэлгэрэнгүй тайлбар, 1988, х.263

22 Мөн тэнд. х.264

23 Ред.Л.Рэнчин, И.Дашням: Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, Улс төр-эрх зүйн дэлгэрэнгүй тайлбар, 1988, х.135

24 Мөн тэнд.

- Анхны Хотын дүрмийн нэгэн адил Хотын захиргааны дүрэм, бусад эрх зүйн актуудад хотын хурал, захиргааг хэрхэн бүрдүүлэхийг нарийвчлан зааснаас гадна сонгогдсон хурал, захиргаа нь хотын амьдралыг зохицуулж хотын байдлыг сайжруулах үүрэгтэйг тусгаж байжээ.
- Хотын захиргааны дүрэм, түүнтэй ижил төстэй баримт бичгүүд, түүнд нийцүүлэн гаргасан заавар журмуудад хотыг тодорхойлж илэрхийлэх гол шалгуур үзүүлэлт болох засаг захиргаа, бүтэц зохион байгуулалт, хүн ам, суурьшил, газар нутаг, санхүүжилт, эрх хэмжээ, хотын захиргааны эрхлэх чиг үүргийг ямар нэг хэмжээгээр тусгаж зохицуулсан байна. Харин удирдлагын босоо тогтолцооны зарчмыг баримталж дээд шатны удирдлагад тайлагнах, зөрчил хүлээлгэх хариуцлагыг тодорхой зааж байснаас гадна гүйцэтгэх үйл ажиллагааг нарийвчлан заадаг байжээ.
- 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлийн хугацаанд БНМАУ нь социалист дэг журмаар хөгжиж байсан тул зарчмын хувьд ижил засаг, захиргаа-нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд нь тэдгээрийн аж ахуй, нийгэм-соёл, улс төрийн бүхий л үйл ажиллагааг эрхлэн хэрэгжүүлэх эрх хэмжээтэй төрийн байгууллагын бүхэл бүтэн бие даасан системтэй байсан. Хугацааны энэ үечлэлд засаг-захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарийг өөрчлөх, шинээр байгуулах, тэдгээрийн хил хязгаарыг шинээр тогтоох, өөрчлөх, хооронд нэгтгэх, нэрлэх, шинээр буюу өөрчлөн нэрлэх зэрэг асуудлыг БНМАУ-ын Сайд нарын зөвлөлийн өргөн мэдүүлснээр Ардын Их Хурлын Тэргүүлэгчид хянан үзэж шийддэг байсан.

В. 1992 оны Үндсэн хуулийн үе

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хууль нь засаг захиргаа, нутгийн удирдлагын тогтолцооны шинэ үндэс, зарчмыг ардчилсан зарчимд нийцүүлэн шинээр зохион байгуулсан үндсэн гол эрх зүйн акт юм. Үүний хүрээнд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн түвшинд Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ), Засаг дарга зэрэг институцийн бүтэц бүхий удирдлагын тогтолцоог хуульчилсан. 1992 оны Үндсэн хуульд Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тогтолцоо нь үндсэндээ социализмын үеийн шинж чанарыг хадгалсан хөдөөд аймаг, сум, баг гэсэн үндсэн бүтэцтэй байхаар тогтоосон нь 1932 оноос хойш мөрдөж ирсэн бүтэц бөгөөд 1960 оны Үндсэн хуулиас ялгаатай нь нийслэлд районуудыг дүүрэг болгон нэршлийг өөрчилж хороодыг байгуулжээ.²⁵ Үндсэн хуулийн нутгийн удирдлага, хот, тосгоны асуудлыг зохицуулсан заалтуудын хэрэгжилтийг судалсан судлаачид дараах нийтлэг дүгнэлтийг хийж ялангуяа нийслэл хот, орон нутгийн хотуудын талаар өнөөгийн цаг үед нийцсэн, үүсэж хуримтлагдсан асуудлыг шийдэх нарийвчилсан зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай онцолсон байдаг. Хотын эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудлыг тодорхойлсон судалгаануудаас дараах нийтлэг дүгнэлтүүд гарсан байдаг. Үүнд:

- Үндсэн хуульд зөвхөн Улаанбаатарыг хотын статустайгаар тодорхойлж орон нутгийн хотын статусыг байхгүй болгоод аймгийн төвийн сум бий болгосон нь аймагт давхар захиргаа бий болж зарим талаар чиг үүргийн нь давхцал үүсгэсэн.²⁶
- Үндсэн хуулийн 57 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан засаг захиргааны

25 НҮБХХ: Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016, х.147

26 Мөн тэнд. х148

хуваарийг өөрчлөх заалтад байгаа харгалзах нөхцөл, үндсэн нөхцөл гэсэн 2 нөхцөлийг салбарын хууль, бусад эрх зүйн актаар зохицуулаагүй²⁷, нөгөө талаас засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг тухайн нутгийн Иргэдийн хурал, ард иргэдийн саналыг үндэслэн шийдвэрлэнэ гэсэн нь хэт хатуу заалт юм.

- Улаанбаатар хот, аймгийн төвийн зэргэлдээх сумдад газар нутгийн маргаан, асуудал хуримтлагдаж хүндрэл үүсгэх болсон. Хүн амын шилжилт хөдөлгөөн, суурьшил нэмэгдэхийн хэрээр газар нутгийн маргаан гарах, иргэний бүртгэлээс үүдэлтэйгээр төрийн үйлчилгээний тэгш хүртээмж буурах зэрэг үр дагавар гарч байна.²⁸
- Үндсэн хууль батлах үеийнхтэй харьцуулахад нийслэл Улаанбаатар хотын хүн амын тоо өсөж, энэ хэрээр хороодыг дахин хуваах хандлага бий болсон нь нутаг орны шилжилт хөдөлгөөн хийгдээгүй ч хаягийн өөрчлөлт хийж улмаар иргэн болон захиргааны байгууллагын зардлыг нэмэгдүүлж байна²⁹.
- Үндсэн хуулийн хавсралт хуулийн дөрөвдүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт “хот, тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоож түүний дагуу тэдгээрийн өөрийн удирдлагыг зохион байгуулах хүртэл Дархан, Чойр, Эрдэнэт хот одоогийн нутаг дэвсгэртээ аймагтай адилсах засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалттай байна” гэж заасан нь түр хугацаагаар буюу Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдаж улсын чанартай хотын статус, эрх зүйн зохицуулалтыг тодорхой болгох хүртэл аймгийн статустай байхаар тогтоосон. Гэтэл энэ заалт өнөөг хүртэл бодитойгоор хэрэгжээгүй.

Дээрх судалгааны дүгнэлтүүд нь 1992 оны Үндсэн хуулиас хойш батлагдсан хоттой холбогдох эрх зүйн актуудын үйлчлэлийг эргэн харж эрх зүйн орчныг сайжруулах бодит хэрэгцээ үүсээд байгааг нотолж байгаа юм.

4. ХОТЫН ЗАСАГ, ЗАХИРГАА НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖИЙН ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

4.1. ХОТ, ТОСГОНЫ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИНД ГАРЧ БАЙГАА ӨӨРЧЛӨЛТ, ТУЛГАМДСАН АСУУДАЛ

Монгол Улсад хотын эрх зүйн орчныг шинэчлэн тогтоох үйл явц сүүлийн жилүүдэд эрчимжиж, хотын статус, чиг үүрэг, удирдлагын бүтэц, татвар болон орлогын бүрдүүлэлт зэрэг олон асуудлыг багтаасан цогц хууль тогтоомжууд батлагдан хэрэгжиж эхэлж байна. Үүнд: Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2024), Хотын албан татварын тухай хууль (2024), мөн шинээр хэрэгжихээр төлөвлөгдөж буй Хотын тухай хуулийн төсөл зэрэг нь багтана. Эдгээр шинэ зохицуулалтууд нь Үндсэн хуулийн 4 дүгээр бүлэгт заасан нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим болон эрх мэдэл төвлөрлийг сааруулах бодлоготой хэрхэн нийцэх,

27 Д.Ганзориг, Нутгийн удирдлага: эрх зүйн зохицуулалт, цаашдын шийдэл, НҮБХХ: Нутгийн удирдлага сорилт ба шийдэл Үндэсний чуулганы өгүүллийн эмхэтгэл, хх.114-118

28 Г.Жаргал: Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлог, тулгамдсан асуудал, шийдэл, 2016, НҮБХХ: Нутгийн удирдлага сорилт ба шийдэл Үндэсний чуулганы өгүүллийн эмхэтгэл, хх.76-93

29 НҮБХХ: Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016, х.147

мөн хэрэгжилтийн явцад хууль хоорондын зөрчил үүсэх магадлалтай эсэхийг нягтлах нь онцгой ач холбогдолтойг өмнө дурдсан.

А. Шинэчлэгдсэн хууль тогтоомж ба тэдгээрийн суурь агуулга

- Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (2024): Шинэчилсэн найруулгаар батлагдсан энэхүү хуульд хотыг нийтийн эрх зүйн этгээд хэмээн тодорхойлж, хотын Зөвлөл, Захирагчийн бүтэц, чиг үүргийг тусгайлан тогтоосон. Мөн хотын эдэлбэр газар, дүрэм, санхүү, төлөвлөлтийн бүтэц тодорхойлогдсон нь түүхэн дэвшил боловч аймаг, нийслэлийн эрх мэдэл, чиг үүрэгтэй уялдах асуудал зохицуулалт хангалтгүй үлдэж байна.
- Хотын албан татварын тухай хууль (2024): Хотын орлого бүрдүүлэх механизмыг шинээр хуульчилж, бараа, үйлчилгээний төрөл дээр 0-2%-ийн татвар ногдуулах эрхийг Зөвлөлд шилжүүлсэн. Энэ нь орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдалд хувь нэмэр оруулах хэдий ч хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа татвар, хураамжийн нэр төрөл, Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар болон бусад хураамжтай давхцаж зөрчилдөх эрсдэлтэй байна.

1992 оны Үндсэн хууль ба Хотын эрх зүйн шинэтгэлийн уялдаа, нийцлийн талаар тодорхойлъя.

Хүснэгт 10. 1992 оны Үндсэн хууль ба хотын эрх зүйн шинэтгэлийн уялдаа, нийцэл

Засаглалын үндсэн асуудлууд	1992 оны Үндсэн хуульд туссан зохицуулалт	Хотын эрх зүйн шинэтгэлийн зохицуулалт
Засаглал, бүтэц зохион байгуулалт	ИТХ ба Засаг даргын шатлалтай тогтолцоог хуульчилсан.	Хотын Зөвлөл ба Захирагчийн бүтэц бий болгож, хосолсон зохицуулалт санал болгосон.
Хүн амын оролцоо, төлөөлөл	ИТХ-ыг сонгуулиар бүрдүүлж, иргэдийн төлөөллийг хангасан.	Хотын Зөвлөлийг төлөөллийн байгууллага гэж томъёолсон ч бүрдүүлэх хэлбэр тодорхойгүй.
Газар нутаг, зохион байгуулалт	Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг ангилж тогтоосон.	Хотын эдэлбэр газрыг тусгайлан зааж, дүрмээр зохицуулна гэж тусгасан.
Санхүүжилт, эдийн засгийн эрх мэдэл	Төсөв, татварын асуудлыг Төсвийн тухай хуулиар зохицуулсан.	Хотын татварын эрх олгосон ч хэрэгжилтийн зохицуулалт сул.
Гүйцэтгэх чиг үүрэг	Засаг дарга нь ИТХ-ын шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч гүйцэтгэх байгууллага.	Захирагч нь хотын Зөвлөлийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэгчээр заасан боловч ИТХ-тай чиг үүрэг давхцах эрсдэлтэй.

Эх сурвалж: Монгол Улсын Үндсэн хууль, хотын талаарх эрх зүйн актуудад үндэслэв.

Дээрх хүснэгтээс үзвэл 1992 оны Үндсэн хууль болон хотын эрх зүйн шинэтгэлийн зохицуулалт хооронд зарчмын зөрчил багатай боловч, тогтолцооны түвшинд тодорхой зөрүү байсаар байна. Тухайлбал, ИТХ нь ардчилсан зарчмаар бүрддэг бол, хотын Зөвлөл болон Захирагчийн бүтэц нь

хуучин төвлөрсөн удирдлагын хэв шинжийг хадгалсан шинжтэй байна. Санхүү, төлөвлөлтийн хувьд ч орон нутгийн төсвийн эрх мэдэлд хязгаарлалт байсаар байгаа нь Үндсэн хуулийн тухайн засаг захиргааны нэгж нь *хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор байх, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно гэсэн зарчмуудтай бүрэн нийцэхгүй байгааг харуулж байна.*

Б. Үндсэн хуульд нийцэх байдал, эрсдэл

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, нутгийн удирдлагын харилцааг тусгайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулах нь чухал боловч Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжтой нийцэж зөрчил, хийдэл үүсгэхгүй байх эхний шалгуур юм. Өмнөх хэсгүүдэд авч үзсэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн хуваарь, хот, орон нутгийн удирдлагыг зохицуулж ирсэн Монгол Улсын туршлага, онцлог, олон улсын туршлага, шинэчлэгдсэн эрх зүйн актуудыг судалж үзэн Үндсэн хуульд нийцэх байдал, үүсч болох эрсдэлийг хэдэн гол агуулгаар авч үзлээ.

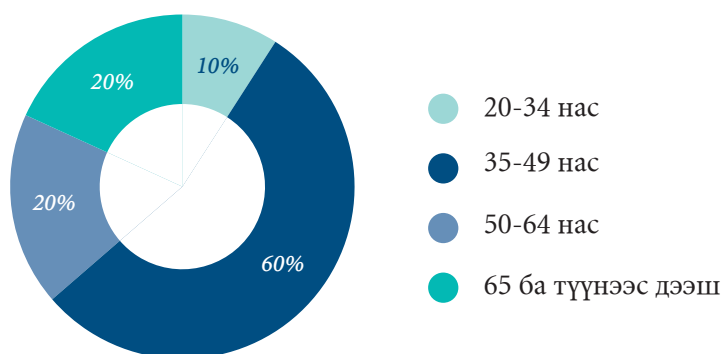
- *Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчимд нийцэх эсэх:* Үндсэн хуулийн 59 дүгээр зүйлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүргийг тодорхой заасан. Гэвч Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай шинэ хуулиар хотын Зөвлөл болон Захирагчийн бүрэн эрх нь ИТХ болон Засаг даргын бүтэцтэй зарим талаар давхцаж байгаа нь Үндсэн хуульд зөрчил үүсгэх нөхцөл болзошгүй.
- *Засаг захиргааны нэгжийн хуваарь, нэр томъёоны зөрчил:* Хотын шинэ эрх зүйн зохицуулалтын хүрээнд хот нь засаг захиргааны нэгж үзвэл хороолол гэх нэгж, хотын зөвлөл, захирагч зэрэг удирдлагын бүтэц гаргаж ирсэн нь зөрчил үүсгэж, эрх мэдэл, чиг үүргийн давхардал, хийдэл үүсэх нөхцөл болно. Түүнчлэн хотыг шинээр хуваах, байгуулахад үүсэж болзошгүй газар нутгийн ба засаг захиргааны харьяаллын асуудлыг хэрхэн шийдэх нь ч тодорхой биш байна.
- *Төсвийн эрх мэдэл, хяналтын хязгаарлалтууд:* Хотын орлого бүрдүүлэх эрхийг хуулиар өгсөн ч Үндэсний аудитын газрын хяналт, Төсвийн тухай хуульд нийцэх зохицуулалтууд нь бие даасан байдлыг хязгаарлаж болзошгүй. Энэ нь хотын санхүүгийн хараат бус байдал, төсвийн зарцуулалтын эрх мэдэлд нөлөөлөхөөр байна.
- *Хотын дүрэм ба Захиргааны ерөнхий хуультай нийцэх байдал:* Хотын дүрмийг баталж, захиргааны хэм хэмжээний акт гаргах боломжийг Зөвлөлд олгосон боловч эдгээр актыг Захиргааны ерөнхий хуультай нийцүүлэн бүртгэх, давхар хяналт тавих зохицуулалт тодорхойгүй байна.

Дээрх зөрчилтэй, шийдэл шаардсан агуулгууд, хотын шинэчилсэн эрх зүйн актууд, үүсч болох эрсдэлийн талаар экспертийн шинжилгээгээр тодруулж үзсэн.

4.2. ЭКСПЕРТИЙН АСУУЛГА, ЯРИЛЦЛАГЫН ҮР ДҮН

Хот, тосгоны эрх зүйн орчинд гарч байгаа өөрчлөлт түүний хууль зүйн үр дагаврын талаар Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаач, хуульчид, улс төрчид, ИТХ-ын ажлын алба, ЗДТГ-ын холбогдох албан хаагчид, хот төлөвлөлт, нутгийн захиргааны асуудлаар бодлого боловсруулагч, мэргэжилтнүүд, орон нутгийн асуудлаар мэргэшиж ажилладаг иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөл, орон нутгийн удирдлага, захиргааны асуудлаар судалдаг судлаачдын төлөөллийг хамруулсан экспертүүдээс асуумж-ярилцлагын аргаар бичил судалгаа авч үр дүнг нэгтгэн дүгнэлээ. Энэхүү судалгаанд оролцогчдын нас хүйс, ажилласан жилийн ба туршлагын дунджийг графикаар харуулбал дараах байдалтай байна.

Зураг 6. Судалгаанд оролцогч экспертүүдийн насны ангилал



Судалгаанд оролцогчдын тухай асуудлаар мэргэшиж ажилласан жилийн дундаж 16.3 жил ба 60 хувь нь эрэгтэй, 40 хувь нь эмэгтэй оролцогч байсан. Үндсэн хууль, орон нутгийн удирдлагын асуудлаар мэргэшиж ажилласан жил нь 16.3 хувь байгаа нь экспертийн судалгааны үр дүнгийн найдвартай байдлыг дээшлүүлсэн.

Бид хот, тосгоны эрх зүйн орчинд гарч байгаа өөрчлөлтийн талаар экспертүүдийн санаа бодол, үзэл баримтлалыг 5 чиглэлийн асуултаар тодруулахаар асуумж авч тэдний төлөөлөлтэй гүнзгийрүүлсэн ярилцлага хийж дүнг нэгтгэн боловсруулсныг доорх байдлаар толилуулж байна.

1. Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад тусгагдсан голлох өөрчлөлтүүд нь хот, суурин газруудын эрх зүйн байдал, статус удирдлагын талаар хэр оновчтой зохицуулалт болсон талаарх дүгнэлт

Монгол Улсад мөрдөгдөж ирсэн Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (1993) нь зах зээлийн шилжилтийн эхэн үеийн хууль бөгөөд хотжилттой холбоотой үүссэн олон хүндрэлүүдийг зохицуулах чадамж нь сул, хүний амын шилжилт хөдөлгөөн, суурьшлын өөрчлөлт, төрийн удирдлагын төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах зэрэг асуудлуудыг шийдэх боломж бага байгаа нь эрх зүйн орчны өөрчлөлтийг хийх урьдач нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Энэ нь тодорхой жишээ баримтаар нотлогдож байна.

Шигтгээ 1. Төв аймгийн Зуунмод сумын хүн ам нэмэгдэж, суурьшлын бүс хүрээгээ тэлэхэд Сэргэлэн сумын нутаг дэвсгэрт Зүүндэлгэр багийг (400 өрх, 1360 иргэн, багийн төв, сургууль, цэцэрлэг) байгуулснаар иргэд газар эзэмших, өмчлөхдөө Сэргэлэн суманд (нутаг дэвсгэрийн хувьд) харьяалагдах, эмнэлэг, сургууль болон бусад төрийн үйлчилгээ авахын тулд Зуунмод суманд (засаг захиргааны хувьд) харьяалагдах болсноор нэг гэр бүлийн гишүүд хоёр суманд бүртгүүлж байна. Энэ мэт нөхцөл нь зөвхөн Улаанбаатар хот биш 21 аймгийн сумын төв болон түүний зэргэлдээх сум баг, зарим тосгонд үүсч шийдэл шаардаж байна. (Эксперт 6-1)

Ийнхүү өмнөх хуулийн хуучирсан, хэт ерөнхий зохицуулалтыг шинэчлэн хот, суурин газрын эрх зүйн орчныг сайжруулж асуудлын гарц, шийдлийг олох нь цаг хугацааны хувьд зайлшгүй байсантай судлаачид санал нэгдэж байна.

Хүснэгт 11. Экспертүүдийн санал, дүгнэлтийн нэгтгэл-1

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга нь тулгамдсан асуудлыг шийдэхэд хэр зэрэг оновчтой зохицуулалт болсон бэ?

Дэмжиж, сайшаасан тал	Сул тал/эсрэг байр суурь
- Хотуудыг ангилж нийслэл, улсын зэрэглэлтэй хот, орон нутгийн зэрэглэлтэй хот гэж илүү тодорхой ангилсан, дагуул хот байгуулах боломжийг нээсэн нь цаашид хот, суурин газрын хөгжилд эерэг нөлөөтэй. - Хот, тосгоны чиг үүргийг тодорхой болгосон нь хот төлөвлөлт, дэд бүтцийн бодлогыг оновчтой хэрэгжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэх урьдач нөхцөл болсон. - Хот, тосгоныг тодорхойлж ангилахдаа баримтлах хүн амын тооны босгыг өндөрсгөж тогтоосон нь хүн амын нягтрал, эдийн засгийн үр ашгийг харгалзан үзсэн зохицуулалт болсон.	- Хот, тосгоны эрх зүйн зохицуулалтын талаарх судалгаа, түүний үр дүнг төдийлөн харгалзаагүй. - Төрийн байгууламжид хамаарах эрх зүйн зохицуулалт боловч Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, эрх зүйн зохицуулалттай зөрчилдөж байна. - Хот, тосгон нь засаг, захиргааны хувьд оршин байгаа тухайн аймаг, сум, нийслэл, дүүрэгт харьяалагдахаар хуульчилсан нь хот бие даасан эрх зүйн субъект байх боломжийг хааж зөрчил үүсгэнэ. - Хот, тосгоны статус шинэчлэгдэхтэй холбогдож хилийн зааг, бүтэц, төсвийн зохицуулалт зөрчилдөх магадлалтай ба хууль дагаж гарах бусад эрх зүйн актуудаар зохицуулах шаардлагатай асуудлууд бүрхэг байна. - Удирдлагын тогтолцооны хувьд чиг үүргийн давхардал, ойлгомжгүй байдал үүсэх үр дагавартай. Хот, тосгоны захирагч, Зөвлөл ба тухайн шатны Засаг дарга, ИТХ-ын хооронд эрх мэдэл, чиг үүргийн давхардал, үл итгэлцэх үүсэх, нутаг дэвсгэрийн удирдлагын давхардал, хийдэл үүсгэнэ. - Хот, тосгон, Засаг захиргааны нэгж хоорондын харилцаа, түүнийг зохицуулалт бүрхэг. ЗД, ИТХ, Захирагч, Зөвлөл, хот тосгоны нэгжүүдтэй хэрхэн хамтарч ажиллах нь тодорхой зохицуулалтгүй буюу “хамтарч ажиллана” гэсэн ерөнхий заалттай байгаа нь зөрчил, маргаан, тодорхойгүй байдал үүсгэнэ. - Хуулийн хувьд давуу талууд байгаа боловч хэрэгжүүлэх бэлтгэл хангагдаагүй. - Үзэл баримтлалын хувьд бүсчилсэн хөгжлийн бодлоготой уялдаагүй буюу эдийн засгийн дэд бүтэц, хөгжлийн хүчин зүйл үзүүлэлтүүдийг төдийлөн харгалзахгүйгээр хотын ангиллыг гаргасан байна.

Эх сурвалж: Экспертийн судалгаанд үндэслэн боловсруулав.

2. Хотыг хуваах, шинээр байгуулах, хот, тосгоны зэрэглэл тогтоох асуудал нь холбогдох бусад хууль тогтоомжид хэр зэрэг нийцтэй, өөр хоорондоо уялдаатай зохицуулагдсан талаарх дүгнэлт

Хот, тосгоны эрх зүйн орчинд гарсан нэг томоохон өөрчлөлт нь нийслэл хотоос гадна улсын ба орон нутгийн зэрэглэлтэй хот гэсэн ангиллыг гаргаж, мөн дагуул хот байгуулах боломжийг нээсэн гэхдээ энэ нь Үндсэн хууль болон бусад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа бусад эрх зүйн актуудтай хэр нийцэж байгааг тодруулах асуултыг экспертүүдэд тавьж хариулт авсан ба үр дүнг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт 12. Экспертүүдийн санал, дүгнэлтийн нэгтгэл-2

Хотыг хуваах, шинээр байгуулах, хот, тосгоны зэрэглэл тогтоох асуудал хууль тогтоомжуудад хэр уялдаатай зохицуулагдсан бэ?	
Дэмжиж, сайшаасан тал	Сул тал/эсрэг байр суурь
- Хот, тосгон байгуулах шийдвэрийг гаргах үндэслэл шалгуурыг нэлээд өргөн хүрээгээр буюу улсын, бүсийн, аймгийн эдийн засаг, нийгэмд үзүүлэх, нөлөө, хүн ам, дэд бүтцийн хөгжил, хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх нөлөө зэрэг хүчин зүйлсийг харгалзан шийдвэрлэхээр заасан. - Хот, тосгон байгуулах санаачилгыг хэд хэдэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн иргэд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаараа дамжуулан гаргаж болох боломжийг нээсэн. - Мэдээллийн технологийн шийдлийг хотын удирдлагад ашиглах зохицуулалтыг тусгайлан тусгасан.	- Хотын статус тогтоох асуудлыг олон хуульд давхар зохицуулсан байгаа нь УИХ, ЗГ-ын шийдвэрийн уялдаагүй байдал, эрх мэдлийн давхардал үүсгэж болзошгүй. - Хот, сууринг бие даасан нэгж болгон хөгжүүлэх боломж үүсгэж байгаа нь захиргааны шатлалыг нэмэх, төсөв, эрх мэдлийн давхар бүтэц үүсгэх эрсдэлтэй. - Хотын статус тогтоох шалгуур олон янзаар хууль тогтоомжуудад туссан байна. Түүнчлэн хүн амын тоо, эдийн засгийн чадавх, дэд бүтэц, хөгжлийн түвшин зэрэг үзүүлэлтүүдийг хууль тогтоомжид өөр, өөрөөр зааж тайлбарласан нь хэрэглээнд хүндрэл учруулна. - Шинээр байгуулах хот, тосгоны эдэлбэр газар нь хэд хэдэн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг дамнан байрлаж болохоор зохицуулсан ба хилийн цэст өөрчлөлт оруулах асуудал нь иргэд, нутгийн удирдлагын байгууллагын эсэргүүцэлтэй тулгарах, хэрхэн шийдэх шийдэл нь бүрхэг байна. - Хот хуваах, шинээр байгуулахтай холбоотой зарим нэр томьёо ойлголтыг хууль тогтоомжид нэр мөр тайлбарлаагүйгээс гадна шаардлагатай нарийвчилсан журам, стандартуудыг бүрэн боловсруулж гаргаагүй тул зөрчил, маргаан үүснэ. - Хот, суурин газрын ангилал, зэрэглэлийг улсынхаа онцлогт нийцүүлэн хэт жижиглэн хуваахгүй, байгаль-экологийн бүсчлэлд тулгуурлан хөгжүүлэх зарчимтай уялдуулж тогтоох талаар анхаараагүй. - Үндсэн хууль болон холбогдох хуультай нийцээгүй заалтууд байна, тухайлбал, хот, хороолол хэмээх засаг захиргааны нэгж байхгүй.

Эх сурвалж: Экспертийн судалгаанд үндэслэн боловсруулав.

3. Улаанбаатар хотыг хуваах, шинээр хот байгуулах талаар гаргасан шийдвэр (УИХ-ын 2024 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдрийн 72 дугаар тогтоол)-ийн талаарх дүгнэлт

Улаанбаатар хотын хүн амын өсөлт, төвлөрлөөс үүдэлтэй авто замын түгжрэл, агаарын бохирдол, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмжгүй байдал зэрэг нь оновчтой шийдэл шаардаж түүнээс улбаатайгаар нийслэл хотын бүтцийг өөрчлөх асуудал хөндөгдсөн. Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль батлагдсантай холбоотойгоор УИХ-аас улсын ба орон нутгийн зэрэглэлтэй, дагуул хотуудыг байгуулахаар гаргасан шийдвэрийн хууль зүйн үр дагаврын талаар экспертүүдийг гаргасан саналыг мөн дараах байдлаар нэгтгэв.

Хүснэгт 13. Экспертүүдийн санал, дүгнэлтийн нэгтгэл-3

Улаанбаатар хотыг хуваах, шинээр хот байгуулах тухай шийдвэрийн талаарх байр суурь	
Дэмжиж, сайшаасан тал	Сул тал/эсрэг байр суурь
- Хотын статус, зэрэглэлийг хуульчилсан нь дэвшил бөгөөд ялангуяа Улаанбаатар хотын дагуул хотуудыг хөгжүүлэх алхам хийж байгаа нь зөв. - Шинэ хот байгуулах, зэрэглэл тогтоох зэрэг шийдвэрүүд нь төвлөрлийг сааруулах, бүсчилсэн хөгжлийг дэмжихэд эерэг нөлөө үзүүлнэ.	- Улаанбаатар хотыг олон улсад байгаа “нийслэл хот”-ын жишигт хэрхэн хүргэхэд чиглэсэн өөрчлөлт болж чадаагүй. - Улаанбаатар хотыг хуваах асуудал нь хот төлөвлөлтийн асуудал уу, засаг захиргааны өөрчлөлт үү гэдэг нь тодорхойгүй. Дүүргүүдийг хот болгон салгаснаар асуудал шийдэгдэх биш харин эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй, төрийн зардал өсөх нөхцөл болж байна. - Улаанбаатар хотыг хувааж хот болгох тохиолдолд санхүүгийн эх үүсвэр, эрх мэдлийн хуваарилалт, удирдлагын бүтэц, төрийн үйлчилгээг хүргэх тогтолцоо зэргийг цогцоор шийдээгүй нөхцөлд дараагийн олон сөрөг үр дагаврыг дагуулна. - Хотын зөвлөл зэрэг удирдлагын бүтэц нь эрх мэдлийн давхардал, хийдлийг үүсгэнэ. - Хаягийн шинэчлэл, иргэний бүртгэлийн өөрчлөлтөөс эхлэн үр ашиггүй зардал нэмэгдэнэ. - Санхүүгийн чадавх бүрдээгүй, нийгэм-эдийн засгийн суурь тооцооллыг хийж үндэслэлтэйгээр шийдвэрлээгүй тохиолдолд шинээр байгуулах хотуудын хувьд нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд бие даасан, оновчтой бүтэцтэй байх Үндсэн хуулийн зарчим зөрчигдөх эрсдэлтэй. - Иргэдийн саналд тулгуурлаагүй, оролцоог хангаагүй гаргасан шийдвэр нь эсэргүүцэл дагуулахаас гадна Үндсэн хуулийн ардчилсан засаглалын зарчим гажуудах нөхцөл болно.

Эх сурвалж: Экспертийн судалгаанд үндэслэн боловсруулав.

4. Хот, тосгоны эрх зүйн орчинд гарч байгаа өөрчлөлт шийдвэр нь Үндсэн хуультай хэр нийцэлтэй эсэх талаарх дүгнэлт

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, түүнийг дагаж гарч байгаа шийдвэр нь Үндсэн хуулийн тодорхой заалтуудтай зөрчилдөж байгааг экспертүүд дүгнэсэн байна. Судалгаанд хамрагдсан экспертүүдээс нэг нь л уг хууль Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан “нутаг дэвсгэрийг засаг захиргааны нэгжид хуваах” зарчимтай үндсэн агуулгаараа зөрчилдөөгүй гэж дүгнэсэн бол бусад оролцогчид үүсч байгаа зөрчлийг дараах үндэслэлээр тайлбарлаж дүгнэсэн байна. Үүнд:

- Хот нь өмнө нь засаг захиргааны нэгжийн ангилалд тусгайлан багтаагүй байсан ч Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар засаг захиргааны нэгжийн статусыг авах боломж бүрдэж энэ нь Үндсэн хуулийн заалттай зөрчилдөж байна.
 - Үндсэн хуулиас гадна Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуульд “нэгж” гэж аймаг, сум, баг, нийслэл, дүүрэг, хороог гэж заасан бөгөөд нэгж тус бүрийн чиг үүргийг тусгайлан заасан. Гэтэл шинээр байгуулагдах хотууд нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж байх чадамжтай юу гэдэг асуудал нь бүрхэг байна.
5. *Хот, тосгоны эрх зүйн орчинд гарч байгаа өөрчлөлт шийдвэр нь Үндсэн хуульд заасан нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим, агуулга, зохион байгуулалттай хэр уялдах талаарх дүгнэлт*

Хотын зөвлөл, захирагчийг иргэдээс шууд сонгох зэрэг нь нутгийн өөрийн удирдлагын зарчимтай нийцэж байгаа мэт боловч нийслэлийг хотуудад хуваах, аймгийн төвийг хотын статустай болгосноор нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим хэрэгжихгүй. Түүнчлэн хотжих үзэгдлийг механикаар дэмжих нь Монголчуудын нүүдлийн соёл иргэншлийн давуу талыг хадгалахад ч сөргөөр нөлөөлж байна гэж экспертүүд дүгнэсэн.

Үндсэн хуулиар тодорхойлсон төлөөллийн ардчиллын зарчмаар сонгогдсон Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал болон Засаг даргатай зэрэгцэн Хотын Зөвлөл, хот Захирагчтай байхаар хуульчилсан нь иргэдийн сонгох, төлөөлөх эрхийн зөрчлийг үүсгэхээс гадна удирдлагын давхар бүтэц үүсгэж болох талтайг экспертүүд санал нэгтгэйгээр дүгнэжээ.

5. СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

5.1. НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ

Энэхүү судалгаанд хотын засаглал, эрх зүйн асуудлыг судлахдаа нэгдүгээрт, хотын засаглал, хот төлөвлөлт, хотын эрх зүйн зохицуулалтын орчин үеийн хандлага, олон улсын туршлагыг судлах, хоёрдугаарт, хотын эрх зүйн зохицуулалтын талаарх Монгол Улсын уламжлалт, туршлагыг судлах, гуравдугаарт, хотын эрх зүйн орчны шинэчлэлийн эргэн тойронд ямар асуудлууд хөндөгдөж байгааг тодруулж дүгнэхээр зорьж ажилласан бөгөөд судалгаанаас дараах дүгнэлтүүдийг хийж байна. Үүнд:

1. Хотын засаглал, эрх зүйн асуудал нь улс орон бүрийн Үндсэн хуульт ёс, зарчим, эрх зүйн систем, төрийн байгууламжийн онцлогтой уялдуулан харилцан адилгүй бөгөөд хот тойрсон аливаа асуудлыг улс орнууд өөрийн онцлогтой нийцүүлэн шийддэг. Түүний нэг илрэл нь тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг дэмжсэн илүү ухаалаг хотуудыг байгуулж төлөвлөх “15 минутын хот”, “ухаалаг хот” зэрэг үзэл баримтлал, арга аргачлалууд байна. Үүнийг хэрэгжүүлэхэд тогтвортой хөгжлийн зарчмуудаас гадна мэдээллийн технологийн шийдлүүд ч дэмжлэг болж байна.

2. Монгол Улсын хувьд хот байгуулж хот тойрсон асуудлыг зохицуулж ирсэн туршлага суурин соёл иргэншлийн урт хугацааны түүхтэй, том хотуудтай улс орнуудтай харьцуулахад бага боловч нүүдлийн соёл иргэншлээс шилжиж хот суурин үүсэх үзэгдэл явагдсан өөрийн онцлогтой юм. Хотын эрх зүйн зохицуулалтыг Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үечлэлээр авч үзэхэд ч энэхүү онцлог нь харагдаж байна. Тухайлбал, 1924 оны Үндсэн хууль, Хотын захиргааны дүрмийг авч үзвэл Монголчуудын удирдлагын уламжлалт зарчим болох “аравт”-ын систем нь хотын доторх засаг захиргааны нэгж, зохион байгуулалтад тусгалаа олж хадгалагдсан байна. Хотын захиргааны дүрэмд засаглалын гол элемент болох “нутгийн өөрийн удирдлага”-ын зарчим нэлээд сайн тусгагдаж байжээ. Тухайлбал, арван хаалганы зохион байгуулалт нь хүн ам зүйн бүхий л асуудлыг хэрхэн шийдэхийг хариуцахаас гадна нийгмийн халамж, үйлчилгээг ч хариуцахаар тусгасан байна. Харин 1940 ба 1960 оны Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан хотын эрх зүйн актуудыг судалж үзэхэд хотжих үзэгдлээ дагаж тухайн үеийн тулгамдсан асуудлаа шийдэж ирсэн дүр зургаас гадна төвлөрсөн удирдлагын зарчимд нийцсэн зохицуулалтууд давамгайлж иржээ.
3. 1992 оны Үндсэн хууль, түүнд нийцүүлэн гаргасан хот, суурин газрын засаг, захиргаа, бүтэц зохион байгуулалтыг зохицуулах хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн хүрээнд газрын зөрчил, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмжгүй байдлаас эхлэн тулгамдсан асуудлууд байсан нь зайлшгүй өөрчлөлт хийх нөхцөл болсон. Гэхдээ ул суурьтайгаар өөрчлөлтийг хийхгүй бол Үндсэн хуулийн түвшинд эрх зүйн зөрчил, хийдэг гарч болзошгүйг судалгааны үр дүн харуулж байна.
4. Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, түүнд нийцүүлэн гаргасан хот байгуулах тухай шийдвэр нь хот, суурин газрын түүний дотор Улаанбаатар хотын тулгамдсан асуудлыг шийдэх сайн хувилбар мөн үү, үүнийг хэрэгжүүлэх бэлтгэл хангагдсан уу, хэрэгжүүлснээр ямар үр дагавар гарах вэ, зөвхөн шинээр зохион байгуулагдах засаг захиргааны нэгжийн бүтэц, зохион байгуулалтыг хийхтэй холбоотой хүн амын бүртгэлээс эхлэн ямар хэмжээний зардал гарах вэ гэдэг нь тодорхойгүй, тооцоо судалгаагүй байна.
5. Улаанбаатар хотыг хуваах асуудал нь хот төлөвлөлтийн асуудал уу, засаг захиргааны өөрчлөлт үү гэдэг нь тодорхойгүй бөгөөд өнөөгийн дүүргүүдийг хот болгон өөрчилснөөр тулгамдсан асуудал шийдэгдэх биш харин эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй, төрийн зардал өсөх нөхцөл болж байгааг экспертүүд дүгнэж байна. Улаанбаатар хотыг хувааж хот болгох тохиолдолд санхүүгийн эх үүсвэр, эрх мэдлийн хуваарилалт, удирдлагын бүтэц, төрийн үйлчилгээг хүргэх тогтолцоо зэргийг цогцоор шийдээгүй нөхцөлд дараагийн олон сөрөг үр дагаврыг дагуулахаар байна.
6. Хотын статус, чиг үүргийг оновчтой тодорхойлох шаардлага байна. Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг засч сайжруулах замаар хотын бүтэц, эрх хэмжээ, чиг үүрэг, эрх мэдлийн хуваарилалт, Зөвлөл, Захирагч, төсөв, татвар, төлөвлөлт, хариуцлагын зохицуулалтыг нарийвчлан тусгах зайлгүй шаардлага байна.

7. Хотын санхүүгийн бие даасан байдлыг хуульчлан баталгаажуулж байдал ч одоогийн хууль тогтоомжийн хүрээнд бүрхэг байна, төсөв бүрдүүлэлт, татварын бодлогыг шийдвэрлэх эрхийг хэн хадгалах, тодорхой хяналт-шинжилгээний тогтолцоо бүхий механизм бүрдүүлэх шаардлагатай.
8. Хотын хууль тогтоомжид орсон өөрчлөлтөөр иргэд хотын зөвлөл, захирагчаа шууд сонгохоор тусгагдсан ч шийдвэр гаргах, хянах үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог эрх зүйн түвшинд баталгаажуулан, зөвлөлдөх санал асуулга, олон нийтийн хэлэлцүүлэг, цахим системд суурилсан санал өгөх, асуудал дэвшүүлэх болон хяналт, тайлагналын тогтолцоо хэрхэн бүрдсэн нь ч бүрхэг байна.

Хотын эрх зүйн шинэчлэлийг хийж хот тойрсон тулгамдсан асуудлаа шийдэх нь цаг хугацааны хувьд гарцаагүй боловч Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлого, газар нутаг, хүн амын амьдралын хэм маяг, соёл, уламжлалдаа нийцүүлэн ул суурьтайгаар асуудалд хандан ончтой шийдэл олохгүй хэт яарсан, алсын хараагүй шийдлүүд нь олон сөрөг үр дагавар дагуулах эрсдэлтэйг анхаарах шаардлага байна.

5.2. ЗӨВЛӨМЖ

1. Хотын эрх зүйн шинэчлэлийг хийхдээ Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцүүлэн олон нийтийн оролцоог хангасан, нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, хотын статус, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн удирдлагын тогтолцоо, тэдгээрийн эрх мэдэл, үүрэг хариуцлага, чиг үүргийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн тодорхой болгох салбарын эрдэмтэд, экспертүүдийн санал дүгнэлтийг тусган хийх нь зүйтэй.
2. Хууль хоорондын зөрчил, давхардлыг арилгах зорилгоор хууль тогтоомж болон эрх зүйн актуудад нийцлийн аудит хийж, эрх зүйн зохицуулалтыг нэгдсэн бодлогын хүрээнд хэрэгжүүлж, давхардах, зөрчилдөх зохицуулалт, нэр томьёоны зөрчлийг арилган салбар хуулиудад нэгэн зэрэг өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.
3. Хотын дүрмийн тогтолцоог нийслэл болон томоохон хотуудад нэвтрүүлж, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чадавхыг нэмэгдүүлэх, эрх зүйн үр дагавар, хэрэглээ, хяналтын механизмыг Захиргааны ерөнхий хуультай нийцүүлэн боловсронгуй болгох.
4. Үндсэн хуулийн зөрчил үүсгэх эрсдэлтэй заалтуудыг Үндсэн хуулийн цэцийн тайлбар урьдчилан гаргуулж, эрх зүйн зөрчлөөс сэргийлэх нь зөв хандлага болно.
5. Хотын санхүүгийн бие даасан байдлыг хангахуйц татварын тогтолцоог бүрдүүлж, Хотын албан татварын тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах;
6. Хот байгуулалт, дахин хөгжүүлэлтийн эрх зүйн зохицуулалтыг, бүсчилсэн хөгжил, орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулж, ИТХ болон иргэдийн оролцоог хангах эрх зүйн үндсийг бэхжүүлэх;

7. Шинээр байгуулагдаж буй хотуудын эрх зүйн байдлыг тогтоохдоо өмнөх хууль тогтоомжийн суурь, хэрэгжилтийн үнэлгээнд тулгуурлан, шат дараалсан төлөвлөлт хийх.
8. Хот төлөвлөлт, шинээр томоохон төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхдээ хууль эрх зүйн орчны, эдийн засгийн, нийгмийн болон бусад дүн шинжилгээ урьдчилан хийж хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид нийцүүлэх, шаардлагатай бол нэмэлт, өөрчлөлт хийх, хууль эрх зүйн шинэ зохицуулалтыг урьдчилан шийдвэрлэсний дараа улс төр, эдийн засгийн шийдвэр гаргах нь зүйтэй.

Эдгээр зөвлөмжийг хэрэгжүүлснээр Монгол Улсын хот, тосгоны засаглалын эрх зүйн суурь нь илүү цэгцтэй, тогтвортой, иргэдэд ээлтэй болох боломжтой гэж үзэж байна.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэл дээрх эх сурвалжийн жагсаалт

- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, 1940 он,
- Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, 1960 он, Улсын хэвлэлийн хэрэг эрхлэх хороо, Улаанбаатар
- Засаг, захиргаа нутаг дэвсгэр, түүний удирдлагын тухай хууль
- Монгол Улсын Үндсэн хууль
- Монгол Улсын Үндсэн хуулиуд, тэдгээрт орсон нэмэлт, өөрчлөлтүүд /1992-1997/, Улаанбаатар 1998
- Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын эрх зүйн байдлын хууль (2021)
- Монгол Улсын Их хурлын 2024 оны Хот байгуулах тухай 72 дугаар тогтоол
- Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (1993)
- Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (Шинэчилсэн найруулга)
- Хотын албан татварын тухай хууль (2024)
- Ред.Л.Рэнчин. И.Дашням: Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын Үндсэн хууль, Улс төр-эрх зүйн дэлгэрэнгүй тайлбар, 1988,
- Ч.Болдбаатар, Ю.Дуламрагчаа, Э.Нансалмаа нар: Монгол Улс Нийслэл Улаанбаатар хотын он дарааллын бичиг, 2014, Улаанбаатар, НЭПКО хэвлэлийн газар
- Д.Ганзориг. Нутгийн удирдлага: эрх зүйн зохицуулалт, цаашдын шийдэл, НҮБХХ: Нутгийн удирдлага сорилт ба шийдэл Үндэсний чуулганы өгүүллийн эмхэтгэл, хх.114-118
- Л.Дүгэрсүрэн. Улаанбаатар хотын түүхээс: Нийслэл хүрээ, Улаанбаатар 1956, Улсын хэвлэлийн газар.
- Ред.Л.Дугаржав. С.Пүрэв, Ш.Цэнд нар: Улаанбаатар хотын хөгжлийн түүхэн замнал, хэтийн төлөв, 1974, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар
- Ч.Жамбал. Орчин үеийн Улаанбаатар, 1984, Улаанбаатар, Улсын хэвлэлийн газар
- Г.Жаргал. Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн онцлог, тулгамдсан асуудал, шийдэл, 2016, НҮБХХ: Нутгийн удирдлага сорилт ба шийдэл Үндэсний чуулганы өгүүллийн эмхэтгэл, хх.76-93
- С.Идшинноров. (1994). Улаанбаатар хотын түүхийн хураангуй. Улаанбаатар: Нийслэлийн ЗДТГ, ШУА-ийн Түүхийн хүрээлэн, Уриа хэвлэх үйлдвэр.
- Д.Майдар. Монголын хот тосгоны гурван зураг (Эрт, дундад, XX зууны эх) III, 1970 он, Улаанбаатар

- Нийслэлийн ЗДТГ, Нийслэлийн Архивын газар. (2018). Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэл, Нэгдүгээр боть 1924 оноос өмнөх. Улаанбаатар хот: Мөнхийн үсэг ХХК-ийн Хэвлэх үйлдвэр.
- Нийслэлийн ЗДТГ, Нийслэлийн Архивын газар. (2018). Монгол Улсын нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэл, Хоёрдугаар боть 1924-1930. Улаанбаатар хот: Мөнхийн үсэг ХХК-ийн Хэвлэх үйлдвэр.
- Нийслэлийн ЗДТГ, Нийслэлийн Архивын газар Монгол Улсын Нийслэл Улаанбаатар хотын түүхэнд холбогдох баримтын эмхэтгэл, Гуравдугаар боть 1931-1950, Улаанбаатар, Нийслэлийн ЗДТГ, Нийслэлийн архивын газар, 2018 он
- Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар, Шинжлэх ухааны академи Түүхийн хүрээлэн: Нийслэл хүрээ 100 жил Эрдэм шинжилгээний хурлын эмхэтгэл, 2012, Улаанбаатар
- НҮБХХ: Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ, 2016,
- У.Эрдэнэбат. Монголын эртний нийслэл Хархорум, 2020, Улаанбаатар, МУИС Монгол судлалын хүрээлэн
- Нийслэлийн ЗДТГ. (2024). 20 минутын хот стратегийн хэрэгжилт. <https://ulaanbaatar.mn>
- Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх Хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний танилцуулга 2024 он
- Улаанбаатар хотын хөгжлийн газар. (2023). Дэд төвүүдийн хөгжлийн бодлого.

Англи хэл дээрх эх сурвалжийн жагсаалт

- Benevolo, L. The History of the City, 1980, MIT Press.
- City of Paris. (2022). 15-minute City Implementation Report., Seoul Metropolitan Government. (2023). Neighborhood Innovation Projects in Smart City Model.
- Cruz, N. F., Rode, P., & McQuarrie, M. (2019). New urban governance: A review of current themes and future priorities. Journal of Urban Affairs, 1-19.
- Frey William, Zachary Zimmer, Defining the city, in: Handbook of Urban cities, 2001, pp 14-36
- Frey, W. H., & Zachary Zimmer. (2001). Defining the city. In e. b. Radison, Handbook of Urban studies (pp. 14-35). Sage Publications.
- Fuller, L. L, The Morality of Law. Yale University Press, 1964
- Frug, G. E., & Barron, D. J. (2008). City Bound: How States Stifle Urban Innovation. Cornell University Press
- Joel Kotkin, What is City for, Lee Kuan Yew Centre for Innovative Cities, pp 1-5
- Moreno, C. (2021). The 15-minute city: A new urban model. Urban Planning Journal, 6(1), 1-12.
- New York City Charter. (2024). The City of New York.
- Raddison, E. b. (2001). Handbook of Urban Studies. SAGE Publishing.
- Raddisson, edited by Ronan, Handbook of Urban cities, 2001, pp 3-7
- Republic of the Philippines. (1991). Local Government Code of the Philippines
- Tiebout, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy, 1956, 64(5), 416-424
- Urban Redevelopment Authority. (2023). Singapore Master Plan.

ХАВСРАЛТУУД

ХАВСРАЛТ 1. ЭКСПЕРТИЙН АСУУМЖ, ЯРИЛЦЛАГЫН АСУУЛТУУД

ЭКСПЕРТИЙН АСУУЛГЫН ХУУДАС

СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО:

Монгол Улс дахь Конрад-Аденауэр-Сангаас хэрэгжүүлдэг Бодлогын цуврал судалгааны хүрээнд Удирдлагын академийн багш, докторантуудаас бүрдсэн баг “Хотын засаглал, эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал” сэдэвт бичил судалгааг хийж байна. Энэхүү судалгааны хүрээнд Үндсэн хууль, орон нутгийн удирдлагын асуудлаар мэргэшсэн экспертүүдээс Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын талаар асуулгад хариулт авч баримт бичгийн судалгааны үр дүнтэй нэгтгэн дүгнэх, судалгаанд үндэслэн зөвлөмж боловсруулахаар зорьж байна.

Мэдээллийн нууцлал болон сайн дурын оролцооны батламж:

- Таны хариултын нууцыг Монгол Улсын “Статистикийн тухай”, “Хувь хүний нууцын тухай”- хуулиудын дагуу бусдад задруулахгүйгээр чандлан хадгална.
- Энэхүү асуулгад өгсөн хариултыг зөвхөн судалгааны зорилгоор ашиглах бөгөөд судалгааны үр дүнд таны нэр болоод хувийн ямар нэг мэдээллийг дурдахгүй болно.
- Экспертүүдийн санаа бодол, судалгааны нэгдсэн үр дүн нь хот, тосгоны эрх зүйн зохицуулалтын талаарх зохистой бодлого шийдвэрийг гаргахад дэмжлэг болно.

Та энэхүү асуумжийг өөрөө, үнэн зөв, бүрэн гүйцэд, аль болох дэлгэрэнгүй хариулна гэж найдаж байна. Танд баярлалаа.

I. ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ

№	Асуулт	Хариулт
1	Таны нас (тохирох насны бүлгийг дугуйлна уу)	1. 20-34 2. 35-49 3. 50-64 4. 65 ба түүнээс дээш
2	Таны туршлага экспертийн бүлгийн аль ангилалд хамаарахыг дугуйлна уу.	1. Үндсэн хуулийн эрх зүйн судлаач, хуульчид 2. Улс төрч, УИХ-ын гишүүн, Аймаг, нийслэл, дүүргийн ИТХ-ын төлөөлөгч 3. ИТХ-ын ажлын алба, ЗДТГ-ын холбогдох албан хаагчид 4. Хот байгуулалт, дэд бүтэц, хот төлөвлөлт, шилжилт хөдөлгөөн, бүсчилсэн хөгжлийн болон нутгийн захиргааны бодлого боловсруулах мэргэжилтнүүд 5. Иргэний нийгмийн төлөөлөл (орон нутгийн оролцооны чиглэлээр ажилладаг) 6. Орон нутгийн удирдлага, захиргааны асуудлаар судалдаг судлаач
3	Тухайн асуудлаар мэргэшиж ажилласан туршлага	 жил
4	Таны хүйс	1. Эрэгтэй 2. Эмэгтэй

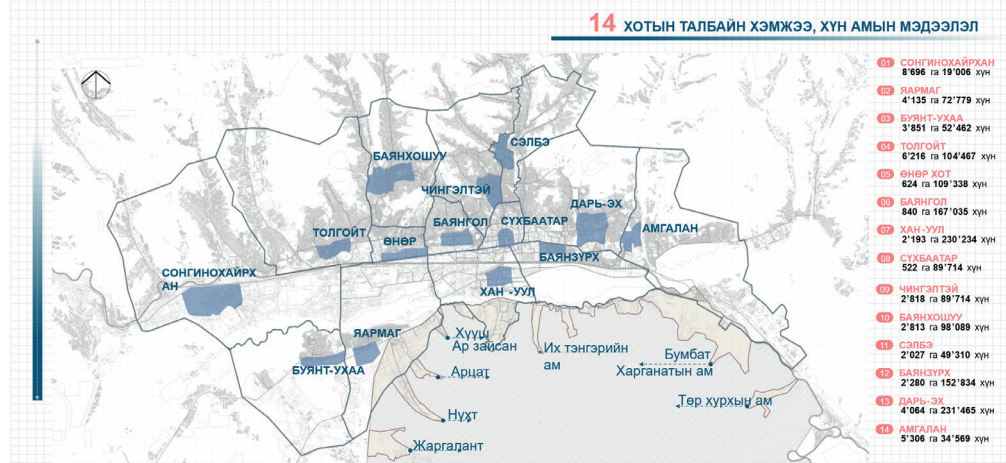
II. АСУУЛТУУД

1. Монгол Улсад одоо мөрдөж байгаа Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль болон 2025.06.01-ний өдрөөс мөрдөж эхлэх гэж байгаа уг хуулийн шинэчилсэн найруулга нь хот, суурин газруудын эрх зүйн байдал, статус, удирдлагын талаар хэр зэрэг оновчтой зохицуулалт болсон гэж Та үзэж байна вэ?
2. Шинээр хот байгуулах, хот болгон хуваах, хот, тосгоны зэрэглэл тогтоох асуудал нь Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Хот байгуулалтын тухай хууль, Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль (шинэчилсэн найруулга), Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид хэр зэрэг нийцтэй, өөр хоорондоо уялдаатай зохицуулагдсан гэж Та үздэг вэ?
3. Хотын статус, зэрэглэл, эрх хэмжээний талаарх хууль тогтоомжийн хүрээнд өнөөгийн хот, суурингууд, түүний дотор Улаанбаатар хотыг хуваах, шинээр хот байгуулах, зэрэглэл тогтоох талаар гаргасан шийдвэрүүдийн талаар Та ямар саналтай байна вэ? Тухайлбал, УИХ-ын 2024 оны 06 дугаар сарын 05-ны өдрийн 72 дугаар тогтоол
4. Эдгээр шийдвэр нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны нэгжид хуваагдана” гэдэгтэй хэр зэрэг нийцэж байгаа гэж Та үзэж байна вэ?
5. Түүнчлэн эдгээр шийдвэр нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан нутгийн өөрийн удирдлагын зарчим, агуулга, зохион байгуулалттай хэрхэн уялдах боломжтой гэж үзэж байна вэ?

ХАВСРАЛТ 2.

УИХ-ын 72 тогтоол Монгол Улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа “20 минутын хот” үзэл баримтлалын хүрээнд нийслэл Улаанбаатар хотыг 14 хотод хуваан зохион байгуулах төслийн танилцуулга

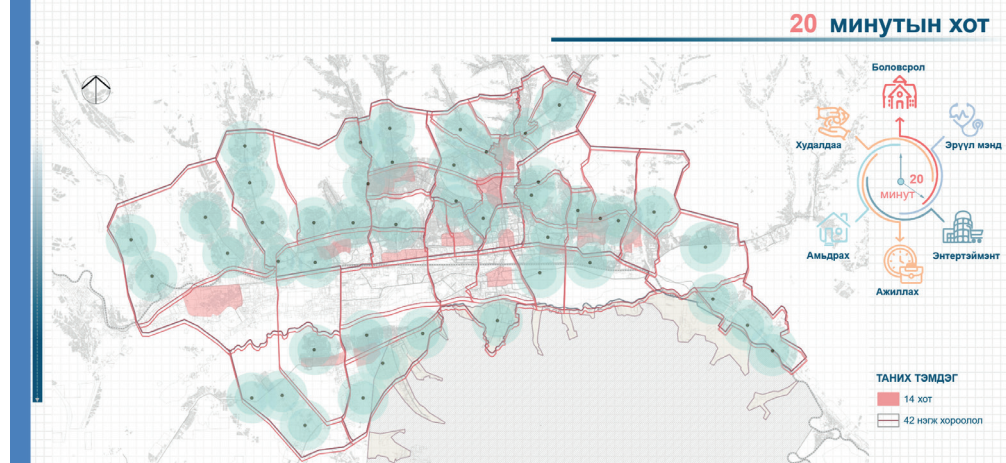
14 ХОТЫН ТӨВ



Эх сурвалж: Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх Хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний танилцуулга 2024 он

УИХ-ын 72 тогтоол Монгол Улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа “20 минутын хот” үзэл баримтлалын хүрээнд нийслэл Улаанбаатар хотыг 42 хороололд хуваан зохион байгуулах төслийн танилцуулга

42 НЭГЖ ХОРООЛОЛ



Эх сурвалж: Улаанбаатар хотын 2040 он хүртэлх Хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний танилцуулга 2024 он



МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭН АМЬД ЯВАХ, ЭРҮҮЛ АЮУЛГҮЙ ОРЧИНД АМЬДРАХ ЭРХТЭЙ БОЛОХ НЬ: АГААРЫН БОХИРДЛЫГ БУУРУУЛАХАД ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ОРЧНЫГ САЙЖРУУЛАХ ХЭРЭГЦЭЭ

Зөвлөх Ж.ТӨРТОГТОХ

*МУИС-ийн УТСОУХНУС-ийн Улс т р
судлалын тэнхимийн профессор, Ардчилал
судлалын т вийн захирал*

Б.ОЮУНТӨГС

Судлаач



АГУУЛАГА

ХУРААНГУЙ	56
1. УДИРТГАЛ	57
1.1. Судалгааны үндэслэл	57
1.2. Судлагдахуун, хамрах хүрээ	59
1.3. Судалгааны зорилго, зорилт	60
2. СУДАЛГАДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ	61
2.1. Агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын үр нөлөөг хэмждэг арга зүй судлагдсан байдал	61
2.2. Монгол Улсын өвлийн агаарын бохирдлын талаарх судалгааны тойм	65
2.2.1. Монгол Улсын өвлийн агаарын бохирдлын түвшингийн талаар өмнө хийгдсэн судалгаа, олон улсын эрдэм шинжилгээний өгүүлүүд	65
2.2.2. Монгол Улсын өвлийн агаарын бохирдлын түвшингийн талаар өмнө МУ-д хэрэгжүүлсэн төсөл, байгууллагуудын хийсэн судалгаа	68
2.2.3. Судалгааны цоорхой ба үнэлгээ	70
2.2.4. Судлагдсан байдлын дүгнэлт	70
3. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	71
3.1 Арга зүйн ерөнхий үндэслэл	71
3.2 Судалгааны стратеги	72
3.3 Судалгаанд ашигласан үндсэн аргачлалууд	72
3.3.1 Бодлогын үр нөлөөний шинжилгээ (Policy Performance Evaluation)	72
3.3.2 Олон улсын бенчмаркинг харьцуулалт (Benchmark-based Comparative Case Study)	72
3.3.3 Зөрүүний шинжилгээ (Policy–Legal Gap Analysis)	72
3.4 Судалгааны аргын баталгаа	74
3.5 Судалгааны хязгаарлалтууд	74
4. СУДАЛГААНЫ ХЭЛЦЭМЖ	75
4.1. Олон улсын бэнчмаркинг	75
4.1.1. Нийтлэг хуулийн системтэй орнууд	75
4.1.2. Иргэний хуулийн системтэй орнууд	77
4.1.3. Хөрш орон - БНХАУ	79
4.1.4. Олон улсын бэнчмаркийн нийт харьцуулсан үр дүн	80
4.1.5. Дүгнэлт	89

4.2. АНУ: Кэйс судалгаа	91
4.2.1. Гол аргачлал: Агаарын бохирдолтой тэмцэх Дизайны Аргачлал	91
4.2.2. Агаарын бохирдолтой тэмцэх хууль тогтоомж	93
4.2.3. Агаарын чанарын холбогдолтой дүрэм журам, стандартууд	102
4.2.4. Хууль, дүрэм журам, стандартын өөрчлөлтийн үр дүн	110
4.2.5. Хотын кэйс: Чикаго хот	116
4.3. АНУ ба МУ-н харьцуулалт, зөрүүний шинжилгээ	125
4.3.1. Хууль эрх зүйн систем, стандарт	125
4.3.2. Оролцогч талууд	128
4.3.3. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл	133
4.3.4. Байгаль орчны хохирлыг үнэлэх, нөхөн төлбөр тооцох тогтолцооны харьцуулалт	135
4.3.5. Зөрүүний шинжилгээний шалгах хуудас санал болгох нь	137
5. ДҮГНЭЛТ	141
5.1. Олон улсын туршлагын харьцуулалтаас хийсэн дүгнэлт	141
5.2. АНУ-н кэйс судалгаанаас хийсэн дүгнэлт	141
6. ЗӨВЛӨМЖ	143
НОМ ЗҮЙ	146
1. Монгол Улсын өвлийн агаарын бохирдлын түвшингийн судлагдсан байдалд ашигласан эх сурвалжууд	146
2. Монгол Улсын өвлийн агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын үр нөлөөний судлагдсан байдалд ашигласан эх сурвалжууд	149
3. Агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын үр нөлөөг хэмждэг арга зүй судлагдсан байдалд ашигласан эх сурвалжууд	150
4. Бодлогын шинжилгээний аргууд хэсгийн мэдээллийн эх сурвалж	151
5. Бусад мэдээллийн эх сурвалжууд	151

ХУРААНГҮЙ

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын агаарын бохирдлын эсрэг хууль эрх зүйн орчин, бодлого, менежментийн тогтолцоог олон улсын болон АНУ-ын сайн туршлага дээр үндэслэн цогцоор нь шинжилж, Монголын нөхцөлд тохируулан сайжруулах арга замыг тодорхойлоход чиглэгдсэн болно. Судалгаанд дэлхийн хөгжингүй орнуудын нүүрснээс татгалзах, цэвэр технологид шилжих, салбар хоорондын уялдаа холбоо бүхий интеграцчилсан бодлого хэрэгжүүлдэг туршлагыг харьцуулан судалж, АНУ-ын агаарын чанарын менежментийн шинжлэх ухаанд суурилсан системийн загварыг Монголд нэвтрүүлэх боломжийн тухай дүн шинжилгээ хийв.

Дүгнэлтээс үзэхэд, агаарын бохирдлыг бууруулахад зөвхөн байгаль орчны байгууллагууд бус хууль хяналт, эрүүл мэнд, боловсрол, мэдээлэл, орон нутгийн засаг захиргаа, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил зэрэг олон талт оролцогч талуудын уялдаа холбоо, хариуцлагын тогтолцоо хамгийн чухал болохыг онцолсон. Мөн шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, олон шат дамжлагатай төлөвлөлт, хэрэгжилт, хяналт-шалгалтын системийг бий болгосноор тогтвортой үр дүнд хүрдэг болохыг онцолж байна.

Монгол Улсын хувьд агаарын бохирдлыг бууруулах бодлого, эрх зүйн орчныг системийн түвшинд загварчилж, бодлогын хэрэгжилтийг PDCA (төлөвлө, хий, шалга, сайжруул) хяналтын тогтолцоонд суурилсан шинжлэх ухаанд тулгуурласан системээр сайжруулах шаардлагатай байна. Түүнчлэн хиймэл оюун, өгөгдлийн шинжилгээ, симуляцийн техникүүдийг ашиглан бодлогын үр нөлөөг нарийвчлан үнэлэх, төлөвлөх, хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлэх, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар ил тод, хүртээмжтэй, олон талын хамтын ажиллагаанд суурилсан загварыг хөгжүүлэх боломжтойг тодрууллаа. Бохирдуулалтын эх үүсвэрийг тоолж бүртгэх, ялгаруулалтыг хэмжих хянах, сайжруулалтыг бүртгэж мэдээлэх эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхой хуваарилж, байнгын хариуцагчтай болох, мэргэжлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлдэг байх талаар зөвлөсөн.

Төрийн худалдан авалтаас эхлээд бүх төрийн байгууллага, орон нутгийн байгууллага, аж ахуйн нэгж байгууллага болон айл өрхүүдэд ч тохирох шаардлага тавьж, гүйцэтгэлийг хэмжин баталгаажуулдаг байх нь хэрэгжүүлэлтэнд чухал нөлөөтэй байна. Технологийн шийдэл болон хөрөнгө оруулалтын хувьд төр, хувийн хэвшлийн загваруудаас зохистойг сонгон ашиглаж, эрчим хүчний салбарт хувийн байгууллагуудын цахилгаан, дулаан үйлдвэрлэх, дамжуулах, түгээх, хангах боломжийг бүрдүүлэх, зах зээлд суурилсан өрсөлдөөнт үйлчилгээ үзүүлэх дэд бүтэц бий болгох нь хүртээмжийг нэмэгдүүлнэ. Санхүүгийн шийдлийн хувьд бохирдуулагч байгууллагуудын нөхөн төлбөр, нөхөн сэргээлтийн зардлыг тооцдог стандарт, аргачлалыг илүү тодорхой болж, төлсөн төлбөрийг нь агаарын бохирдлыг бууруулах бодит ажилд зарцуулдаг механизмтай болгох хэрэгтэй. Олон улсын туршлагаас суралцан, бохирдуулагчийн эх үүсвэр, химийн бодисын ялгаруулалт, утаа ба тоосны хяналтын стандартуудыг барилга байгууламж, тоног төхөөрөмж, авто тээврийн хэрэгслээр ангилан гаргаж, тэдгээрийн биелэлтэнд нэг бүрчлэн хяналт тавихад орон нутгийн байгууллагын оролцоо, иргэний нийгмийн байгууллагын өргөн хүрээний оролцоо нөлөөлөл чухал үүрэгтэй ажээ.

1. УДИРТГАЛ

1.1. СУДАЛГААНЫ ҮНДЭСЛЭЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургадугаар зүйлийн “1-т”, Монгол Улсын иргэн амьд явах үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ; “2-т”, Монгол Улсын иргэн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах, орчны бохирдол, байгалийн тэнцэл алдагдахаас хамгаалуулах үндсэн эрх, эрх чөлөөг баталгаатай эдэлнэ” гэж заасан байдаг. Гэвч Улаанбаатар хотын хувьд агаарын чанар алдагдаж, өвлийн утаа нь Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагын тогтоосон хэвийн хэмжээнээс 27 дахин их бөгөөд Монгол Улсын хотуудын иргэд амьд явах, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхээ эдэлж чадахгүй байгаа юм.

2024 оны 1 сарын байдлаар Монгол Улс Байгаль орчны гүйцэтгэлийн индексээр 48.2 оноо авч, агаарын бохирдлоор дэлхийн улс орнуудаас 145-д эрэмбэлэгдэж байсан бол мөн оны 12 сарын 12-ны байдлаар өдрийн цагаар агаарын чанарын индексээр 78 оноо, гал түлдэг оргил цагаар 152 болох зэргээр өдрийн турш хэлбэлзэж байгаа нь агаарын бохирдол ихтэй хотуудын нэг болгоод байна. Тухайлбал, дэлхийн орнуудын агаарын чанарын индексээр 2024 оны 1-12 сарын бүртгэлийн дагуу эрэмбэлэхэд Монгол Улс нь хамгийн их бохирдолтой орнуудын 19-т жагссан байна¹.

Шалтгаануудыг тоймловол:

1. Нүүрс түлдэг гэр хороолол, уурын зуух, барилгын дулаан алдагдалд
2. Гол бохирдуулагчид: PM_{2.5}, PM₁₀, CO, NO₂, SO₂, O₃, дэгдэмхий органик нэгдлүүдд
3. НҮБХХ: Гэр хороололд 194,900 жижиг зуух, 320 том уурын зуух, 2830 дунд оврын зуух ажиллаж байна.

Доорх хүснэгтэд ДЭМБ-ын 2021 оны агаарын чанарын удирдамж үзүүлэлтүүдийг² Монгол Улсын 2025 оны 1 дүгээр сарын (Улаанбаатар хотын) агаарын чанарын түвшинтэй харьцуулсан байдлаар танилцуулж байна. Үүнд:

Хүснэгт 1. ДЭМБ-ын стандарт ба Монгол Улсын бодит түвшний харьцуулалт (2025.1 сар)

Үзүүлэлт (агаар бохирдуулагч)	Хэмжих хугацаа	ДЭМБ-ын зөвлөмж	Улаанбаатар (2025.01)	Хэтрэлт
PM _{2.5} (нарийн тоосонцор)	24 цагийн дундаж	15 µg/m ³	400+ µg/m ³	≈ 27 дахин их
	Жилийн дундаж	5 µg/m ³	~70–100 µg/m ³	14–20 дахин их
PM ₁₀ (бүдүүн тоосонцор)	24 цагийн дундаж	45 µg/m ³	~250–300 µg/m ³	5–7 дахин их
	Жилийн дундаж	15 µg/m ³	~100–150 µg/m ³	7–10 дахин их
NO ₂ (Азотын давхар исэл)	24 цагийн дундаж	25 µg/m ³	~90–120 µg/m ³	3–5 дахин их
	Жилийн дундаж	10 µg/m ³	~40–50 µg/m ³	4–5 дахин их

1 Air quality index, polluted countries, 2025. Link: <https://www.aqi.in/world-most-polluted-countries>

2 ДЭМБ, Агаарын чанарын удирдамж, 2021. Линк: <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/what-are-the-who-air-quality-guidelines>

SO ₂ (Хүхрийн давхар исэл)	24 цагийн дундаж	40 µg/m ³	~150–200 µg/m ³	4–5 дахин их
CO (Нүүрстөрөгчийн дутуу исэл)	24 цагийн дундаж	4 мг/м ³	~6–10 мг/м ³	1.5–2.5 дахин их
O ₃ (Озон)	8 цагийн дундаж (зуны улиралд)	60 µg/m ³	~20–40 µg/m ³ (өвөлд бага)	Хэтрээгүй (өвөлд)

Тайлбар: PM2.5 ДЭМБ-ын зөвшөөрсөн хэмжээнээс 27 дахин их байгаа нь гамшгийн хэмжээнд хүрснийг харуулж байна.

Доорх хүснэгтэд ДЭМБ-ын 2021 оны агаарын чанарын удирдамжид заасан дагуу, Агаарын чанарын индекс (AQI)-ийн түвшин ба эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөллийг харуулав.

Хүснэгт 2. ДЭМБ-ын стандарт ба Монгол Улсын бодит түвшний харьцуулалт (2025.1 сар)

AQI оноо	Агаарын чанарын индекс	Эрүүл мэндийн нөлөөлөл
0–50	Сайн (Good)	Эрүүл мэндэд аюулгүй
51–100	Хэвийн (Moderate)	Мэдрэмтгий бүлэгт бага зэргийн нөлөө үзүүлж болзошгүй
101–150	Эмзэг бүлэгт хортой (Unhealthy for Sensitive Groups)	Амьсгалын замын өвчтэй, хүүхэд, ахмад настанд хортой
151–200	Хортой (Unhealthy)	Бүх хүн эрүүл мэндийн хохирол амсах эрсдэлтэй; эмзэг бүлэгт ноцтой аюултай
201–300	Маш хортой (Very Unhealthy)	Иргэдэд ноцтой эрүүл мэндийн нөлөө үзүүлнэ; онцгой анхаарах шаардлагатай
301–500	Аюултай (Hazardous)	Гамшгийн түвшин – хүн бүрийн эрүүл мэнд ноцтойгоор хохирно

Монгол Улсын хувьд 2024 оны 1-12 сарын агаарын чанарын индексээр Дэлхийн Агаарын Чанарын Индекс байгууллагын вэб сайтад бүртгэгдсэн ба үүнд Улаанбаатар, Дархан, Даланзадгад, Чойбалсан, Өлөнтийн Дугана, Сүхбаатар гэсэн байршлуудаар бүртгэгдсэн байна. Эндээс харахад, Улаанбаатар хотын агаарын чанар жилийн турш 51-100 оноотой, өвлийн оргил үед 142-200 хүрч муудсан, Дархан зуны гурван сард цэвэр агаартай, хавар намартай 51-100 оноо бүхий дундаж бохирдолтой, өвөлдөө 100-200 хүрч байсан байна³. Энэ нь бүх хүн эрүүл мэндийн хохирол амсах эрсдэлтэй бөгөөд амьсгалын замын өвчтэй хүүхэд, ахмад настан ба эрүүл мэндийн хувьд эмзэг бүлэгт хортой түвшинд хүрсэнийг харуулна.

Доорх зурагт хотуудын түвшинг харуулав.

³ Агаарын чанарын индекс, 2024. Линк

Зураг 1-1. Монгол Улсын хотуудын агаарын чанарын индекс, дэлхийд бүртгэгдсэн байдал



Үр дагавар нь нийгмийн эрүүл мэндэд ноцтой хохирол учруулж байгаагаас дурдвал:

Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагын тогтоосон үзүүлэлтээр дэлхийн дундаж нь 100,000 хүн тутамд гадаах болон дотор агаарын чанараас хамаарч 92 нас баралттай байхад Монгол Улсад 100,000 хүн тутамд 132 үхэл бүртгэгдэж байна⁴. Европын Холбооны санхүүжилттэйгээр НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн хэрэгжүүлж буй "Бохирдлыг бууруулах замаар эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчны тогтвортой байдлыг сайжруулах нь" төслийн судалгаанд Монгол Улсад агаарын бохирдлын улмаас жил бүр 7139 хүн нас барж, 4.8 их наяд төгрөгийн алдагдал хүлээж байна⁵.

Хамгийн их бохирдолтой бүсэд 844,646 иргэн амьдарч байна. Энэ нь нийслэлийн нийт хүн амын 53 хувь юм. Бүх хүн амын эрүүл мэндэд хортой түвшинд хүрч буй өвлийн улиралд бүх хүн дээрх өвчлөлд өртөж байгааг энэ статистик харуулж байна гэж дүгнэж болно. Нэгэнт утаа ба тоосны харшил, астма, зүрх судасны болон тархины өвчлөл туссан хүн бол цаашид байнга “эрүүл мэндийн хувьд эмзэг бүлэг”-н төлөөлөл болж, агаарын чанар 51-с дээш түвшинд очиход л хууч өвчин хөдлөх, өвдөх эрсдэлтэй болж байгаа гэсэн үг юм. Иймд Монгол Улсын хот, хотхон, аймгийн төвүүдэд амьдарч буй бүх иргэд “эрүүл, аюулгүй орчинд амьд явах” эрхээ ноцтой зөрчүүлж байгаа юм.

1.2. СУДАЛГАХУУН, ХАМРАХ ХҮРЭЭ

Энэхүү судалгаагаар Монгол Улсын өвлийн улирлын агаарын бохирдлын асуудлыг олон улсын туршлагатай харьцуулан, хууль эрх зүйн зохицуулалтын үр нөлөөг үнэлэх зорилготой.

4 ДЭМБ, Монгол Улсын агаарын бохирдлын эрүүл мэндийн үр нөлөөг бууруулах зөвлөмж, 2018. Link

5 Б.Азбаяр, СУДАЛГАА: Манай улсад агаарын бохирдлын улмаас жил бүр 7139 хүн нас барж байна, 2024. Link

Хамрах хүрээний хувьд:

- Монгол Улстай ижил хүйтэн сэрүүн уур амьсгалтай, хойд болон өмнөд өргөрөгт орших, өвлийн улиралд дулааны хэрэглээ өндөртэй улсуудыг сонгон авсан. Эдгээр улс орнууд нь өмнө нь агаарын бохирдлын ноцтой асуудалтай байсан ч, хууль эрх зүйн шинэчлэл болон бодлогын үр дүнтэй хэрэгжилтээр түүнийг амжилттай даван туулсан туршлагатай байх шалгуур тавьсан.
- Харьцуулах улс орнуудыг сонгохдоо хүн ам, эдийн засгийн хөгжил, хууль зүйн системийн ялгааг гол шалгуур болгохгүй. Харин зөвхөн агаарын бохирдолтой тэмцсэн арга зам, түүний хууль тогтоомжийн өөрчлөлтөд суурилсан үр нөлөөг голлон авч үзнэ. Монгол Улсад туршлагаас нь суралцах, нэвтрүүлэх боломжийг судлахын тулд манай улс шиг өргөн уудам газар нутагтай, олон аймаг болон хэсгүүдэд хуваагддаж, тэр бүрт агаарын бохирдлыг шийдвэрлэсэн улсыг судална.
- Судалгаагаар эдгээр улсын бодлого, хууль эрх зүйн арга хэмжээнүүдийн үр дүнг Монгол Улсын өнөөгийн зохицуулалттай харьцуулан шинжилж, манай улсын хууль эрх зүйн орчны сул болон давуу талыг тодорхойлоход хэрэгтэй суурь мэдээллийг өгөхийг зорьсон.
- Энэхүү судалгааг цаашид гүнзгийрүүлэн манай улсын бодлогын үр нөлөөнд шинжилгээ хийх, бодлогын хувилбарууд боловсруулах, түүнд энэхүү судалгаанаас суралцаж болох бусад орны үр дүнд хүргэсэн туршлагаас ашиглах нь зүйтэй.

1.3. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ

Судалгааны үндсэн асуулт:

Хүйтэн уур амьсгалтай улс орнууд агаарын бохирдлыг бууруулахын тулд хууль эрх зүйн шинэчлэлтийг хэрхэн хийсэн, түүний үр нөлөө нь Монгол Улсын хэрэгжүүлж буй арга хэмжээнүүдээс юугаараа ялгаатай вэ?

Зорилго:

Монгол Улсын иргэдийн амьд явах, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах Үндсэн хуулиар баталгаажсан эрхийг хангахад шаардлагатай хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, ялангуяа өвлийн улиралд агаарын бохирдлыг бууруулахад чиглэсэн хууль тогтоомж, бодлогын үр нөлөөг сайжруулахад шаардлагатай санал, зөвлөмж боловсруулах.

Зорилтууд:

1. Өндөр түвшний буюу ерөнхий шүүлтүүр хийх:

Дэлхий дахинд өвлийн агаарын бохирдлыг амжилттай бууруулсан туршлагатай улс орнуудыг олж тодорхойлох, эдгээр орнуудын хууль эрх зүй, бодлогын өөрчлөлтийн талаарх мэдээллийг цуглуулах.

Хотын ногоон байгууламжууд агаар дахь тоосонцорыг бууруулахад үр дүнтэй болохыг харуулсан бөгөөд олон төрлийн хэмжилтийн аргачлалууд ашиглагдаж байна (Vigevani нар, 2023).

Машин тооцооллын алгоритмууд агаарын бохирдлыг нарийвчлан урьдчилан таамаглахад үр ашигтай болох нь батлагдсан (Mitreska Jovanovska нар, 2023).

Бодлогын шинжилгээний аргууд, ялангуяа тоон ба чанарын аргуудыг хослуулан хэрэглэх нь хот төлөвлөлт болон байгаль орчны асуудлуудыг шийдвэрлэхэд зайлшгүй чухал (Clark, 1986).

Хүснэгт 2-1. Бодлогын шинжилгээний аргуудын харьцуулалт

Судалгааны нэр	Хураангуй	Гол үр дүн	Арга зүй
Air Quality Strategies and Technologies: A Rapid Review Sarah Quarmby нар, 2019 Агаарын чанарыг сайжруулах стратеги ба технологи: Хурдан тойм	Хотын агаарын чанарыг сайжруулах бодлогын үр дүнтэй арга хэмжээнүүдийг тоймлон авч үзсэн.	- Идэвхтэй зорчих дэд бүтэц, зам дагуух саад, бага ялгаруулалттай бүс, хурдаа хязгаарласан бүс хамгийн үр дүнтэй. - Нийтийн тээвэр, унадаг дугуйн сүлжээ, цахилгаан тээврийн урамшуулал зэрэг арга хэмжээнүүд хамтад нь хэрэгжүүлбэл үр дүнтэй. - Их Британид SO2 ялгаруулалт 1970 оноос хойш 98%-иар буурсан.	Хурдан тойм (rapid review) аргаар, системчилсэн судалгааны зарчмыг дагаж гүйцэтгэсэн. Судалгаанд шинжлэх ухааны болон "саарал" бичиг баримтууд оролцсон.
Effect of Cleaner Residential Heating Policy Zhixiong Weng нар, 2022 Цэвэр халаалтын бодлогын нөлөөлөл	Хятад дахь цэвэр халаалтын бодлого өвлийн агаарын бохирдлыг бууруулсан жишээгээр судалсан.	- PM2.5 7.32%, PM10 2.62%, SO2 3.98%, NO2 4.67%-иар буурсан. - Хэрэгжилтийн түвшин, хотын төвөөс алслагдмал байдал үр дүнд нөлөөлсөн.	Байгалийн туршилтад суурилсан квази-туршилтын загвар; ялгаварт дүн шинжилгээ (Difference-in-Differences), үйл явдлын судалгаа.
Methods for Urban Air Pollution Measurement and Forecasting Elena Mitreska Jovanovska нар, 2023 Хотын агаарын бохирдлыг хэмжих ба урьдчилан таамаглах аргууд	Хотын агаарын бохирдлыг хэмжих, урьдчилан таамаглах арга зүйг машин сургалтын аргаар судалсан.	- Агаарын бохирдуулагчийг таамаглах үр дүнтэй ML загваруудыг тодорхойлсон. - ML технологи нь бодлого боловсруулагчдад шууд ашиглагдахуйц шийдэл санал болгож байгаа.	PRISMA аргачлалаар системчилсэн шүүлт хийж, 30 өгүүлийг сонгож ML алгоритмуудыг дүн шинжилгээ хийсэн.

Methods to Quantify Particle Air Pollution Removal by Urban Vegetation. Vigevani нар, 2023 Хотын ногоон байгууламж тоосонцрын бохирдлыг бууруулах хэмжээг тодорхойлох аргууд	Ногоон байгууламжийн РМ бууруулах чадавхийг хэмжих аргуудыг шүүмжилсэн.	- Хүндийн жингийн арга хамгийн өргөн хэрэглэгддэг (40%). - Стандартад нийцсэн хэмжих арга зүй дутмаг байна.	Хэмжилтийн аргууд: хүндийн арга, аэрозол монитор, салхины хонгил, SEM, SIRM.
Assessing the Impact of Local Policies on PM2.5 E. Pisoni нар, 2022 PM2.5 тоосонцорт орон нутгийн бодлогын үзүүлж буй нөлөөг үнэлэх нь	Европын 10 хотод орон нутгийн бодлогын PM2.5 бууруулах үр нөлөөг үнэлсэн.	- Зарим хотод бага түвшний PM2.5 бууруулахад, заримд нь өндөр түвшинд илүү үр дүнтэй. - Хотууд хоорондын хамтын ажиллагаа шаардлагатай.	Агаарын чанарын загварчлал, бодлогын дараах өгөгдөлд дүн шинжилгээ хийсэн.
Integration of Data and Predictive Models Jaime Govea нар, 2024 Өгөгдөл ба урьдчилан таамаглах загварын уялдаа	IoT ба ML ашиглан агаарын чанар, дуу чимээг үнэлж бодлогын шийдвэр гаргах арга санал болгосон.	- Аж үйлдвэрийн бүс болон зам тээврийн ойролцоо бохирдол өндөр. - CNN, шийдвэрийн мод ашиглан өндөр нарийвчлалтай таамаглал хийсэн.	CNN ба шийдвэрийн мод бүхий таамаглалын загвар, дулааны газрын зураг (heat map), IoT өгөгдөл.
Basic Methods of Policy Analysis and Planning Pat Clark, 1986 Бодлого шинжилгээ ба төлөвлөлтийн үндсэн аргууд	Бодлого шинжилгээ ба төлөвлөлтийн тоон ба чанарын аргуудын тойм.	Гол үр дүн дурдагдаагүй (онолын хичээл/гарын авлага).	Бодлого шинжилгээний 9 хурдан арга, 7 бодлогын кейс, тоон-чанарын хосолсон арга зүй.
Effects of Traffic Policies on Air Pollution and Health J. Boogaard, 2007 Замын хөдөлгөөний бодлогын агаарын чанар ба эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөө	Замын хөдөлгөөний бодлогын нөлөөллийг агаарын чанар ба эрүүл мэндэд үнэлсэн.	- LEZ бодлого өөрөө хангалтгүй байжээ. - Нэг гудамжинд тээврийн хөдөлгөөнийг эрс багасгаснаар NO2, сажиж, утаа буурч, уушгины үйл ажиллагаа 3–5% сайжирсан.	18 байршилд бохирдлын хэмжилт, 661 оршин суугчийн уушгины үйл ажиллагааны үзүүлэлт; бодлогоос өмнө ба дараа.
Assessing the Effectiveness of Local Transport Policies D. Nuvolone нар, 2009 Орон нутгийн тээврийн бодлогын үр нөлөөг үнэлэх нь	Орон нутгийн тээврийн бодлогын нөлөөг агаарын чанар, эрүүл мэндэд үнэлсэн аргуудын тойм.	- Үр нөлөөг үнэлэхэд олон хүчин зүйлс нөлөөлдөг тул нэг утгатай дүгнэлт хийхэд хүндрэлтэй. - Сайжруулсан хяналтын багаж хэрэгсэл шаардлагатай.	Уламжлалт ба нарийвчилсан хэмжилтийн аргуудыг ашигласан судалгаануудыг системчилсэн хэлбэрээр шүүж нэгтгэсэн.

Urban Air Pollution Control Policies and Strategies Ahmad Jonidi Jafari нар, 2021 <i>Хотын агаарын бохирдлыг бууруулах бодлого ба стратегиуд</i>	Хотын агаарын бохирдлыг бууруулах дэлхий дахины бодлого, стратегийн тойм.	- Тээврийн бодлого зонхилдог (дугуйн зам, цахилгаан тээвэр, түлшний хяналт). - Нүүрснээс татгалзах, сэргээгдэх эрчим хүч чухал.	2219 өгүүллийг шүүж, 114 нийтлэлийг системчилсэн тоймд хамруулсан.
Air Pollution Control Policies and Impacts Tong Feng нар, 2024 <i>Агаарын бохирдлыг бууруулах бодлого ба түүний нөлөөлөл</i>	Агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын судалгааны чиг хандлагыг тоймлосон.	- Судалгаа арга зүй, эрүүл мэндийн үр нөлөө хамарсан судалгааны талбар өргөжсөн. - Ex-post үнэлгээний арга, тооцоолол давамгайлж байна.	Библиометр шинжилгээ, түлхүүр үгүүдийн давтамж, тоон/доод талаас дээш загварууд.
Analyzing Effectiveness of Environmental Policies Leticia Abarca Velencoso, 2021 <i>Байгаль орчны бодлогын үр нөлөөг шинжлэх нь</i>	Ялгаруулалт бууруулах зорилготой бодлогын үр дүнг ОХУ загвараар шинжилсэн.	- Судалгааны үр дүнд татвар, лимит зэрэг бодлогууд үр дүнгүй байсан бол feed-in тарифаар сэргээгдэх эрчим хүч дэмжигдсэн.	OLS регресс загвар, дэлхийн банк, OECD өгөгдөл ашигласан.
Methods for Evaluating Environmental Health Impacts J. Benavides нар, 2022 <i>Байгаль орчны эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөг үнэлэх аргууд</i>	Хотын бодлогын эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөг үнэлэх аргуудыг шат шатанд авч үзсэн.	- Бодлогын хөгжүүлэлтийн үе шат бүрт дүн шинжилгээ хийх тусгай арга хэрэгтэй. - Хосолсон арга (simulation + observational) ирээдүйд илүү өргөн хэрэглэгдэх хандлагатай.	Simulation (диагност, дизайн), ажиглалт (хэрэгжилтийн дараах) аргууд.
Clean Air Action in Beijing T. Vu нар, 2019 <i>Бээжингийн цэвэр агаарын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө</i>	Бээжингийн цэвэр агаарын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний үр нөлөөг ML аргаар үнэлсэн.	- Уур амьсгалын нөхцөл байдал бодлогын үр дүнд хүчтэй нөлөөлсөн. - Гэхдээ бодлого PM2.5, PM10, NO2, SO2, CO бууруулсан нь тодорхой болсон.	Random Forest ML загвар, уур амьсгалын хүчин зүйлсийг тусгаарлаж үнэлсэн.
Diminishing Effects of Winter Heating Junfeng Wang нар, 2022 <i>Өвлийн халаалтын нөлөөллийг бууруулах нь</i>	Хятадын хүйтэн улирлын халаалтын бодлогын агаарын чанарт үзүүлсэн буурах нөлөөллийг судалсан.	- 2014–2017 онд PM2.5, PM10 бууралт илүү ажиглагдсан. - Том хотуудад бодлого илүү үр дүнтэй байсан.	RDD загвар (богино хугацаанд), динамик самбар өгөгдлийн загвар (урт хугацаанд).
Evaluating Air Quality Regulations Lucas Henneman нар, 2017 <i>Агаарын чанарын зохицуулалтыг үнэлэх нь</i>	Агаарын чанарын зохицуулалтын үр дүнг үнэлэх арга, хариуцлагын хүрээний тойм.	Гол үр дүн нарийвчлан дурдагдаагүй.	Хариуцлагын гинжин (accountability chain) болон шууд хариуцлагын аргуудыг шүүсэн.

2.2. МОНГОЛ УЛСЫН ӨВЛИЙН АГААРЫН БОХИРДЛЫН ТАЛААРХ СУДАЛГААНЫ ТОЙМ

2.2.1. МОНГОЛ УЛСЫН ӨВЛИЙН АГААРЫН БОХИРДЛЫН ТҮВШИНГИЙН ТАЛААР ӨМНӨ ХИЙГДСЭН СУДАЛГАА, ОЛОН УЛСЫН ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ӨГҮҮЛЛҮҮД

Монголын хотууд, тэр дундаа Улаанбаатар нь өвлийн улиралд хүйтэн уур амьсгалтай бүс нутгууд дундаас хамгийн их агаарын бохирдолтой хэвээр байна. PM_{2.5} нарийн ширхэгт тоосонцрын хэмжээ төвийн бүсэд 148 мкг/м³, гэр хорооллын бүсүүдэд 2000 мкг/м³-ээс дээш гарсан нь ДЭМБ-ын 2021 оны зөвлөмж болон бусад орны түвшнээс хэд дахин давсан үзүүлэлт юм. Улаанбаатарт төвийн хэмжилтийн цэгүүдэд PM_{2.5} хэмжээ 148 мкг/м³ байхад, түүхий нүүрс түлдэг гэр хороололд 2000 мкг/м³-ээс давж байгаа нь зөвлөмж түвшнээс 3–100 дахин өндөр үзүүлэлт юм.

Судалгааны он

Бодлогын хувьд 2019-2020 онд түр хугацаанд агаарын чанар тодорхой хэмжээгээр сайжирсан байна. Улаанбаатарт түүхий нүүрсний хэрэглээг хориглох болон зуух солих хөтөлбөрүүд PM_{2.5}-ийн түвшинг 30–44%-иар бууруулсан. Гэвч 2022 оноос хойших дата багтаагүй бөгөөд 2025 онд энэхүү судалгааны үндэслэл хэсэг дурдсан дагуу агаарын чанар муудсан хэвээр байна.

Аргачлал

Энэхүү судалгаанд Elicit, ResearchRabbit, ResearchGate гэсэн вэб сайтуудад байршсан эрдэм шинжилгээний ажлын тайлан, судалгааны өгүүлүүдээс хамааралтай 499 нийтлэлийг хамруулж, түүнээс 7 шалгуураар 39 өгүүлэл шүүж сонгон авсан. Үүнээс, БНХАУ-н Өвөр Монгол, Казакстаны зарим тайлан холилдон гарч ирж байсан тул хасч, судалгааны гол 5 үзүүлэлтээр үнэлэхэд доорх 9 өгүүлэл тунаж үлдсэн. Судалгаанд багтсан нийтлэлүүдийн үндсэн онцлогийг дараагийн хэсэгт танилцуулсан болно.

Үүнээс гадна цахим мэдээллийн сангаас 2 судлаачийн олон нийтэд мэдээлсэн судалгааг олж, нэгтгэн харьцуулсан.

Хүснэгт 2-2. Судалгаанд багтсан өгүүлүүд

№	Судалгаа	Байршил	Судалгааны хугацаа	Хэмжилтийн арга	Хэмжсэн гол бохирдуулагч бодисууд
1	Allen нар, 2011	Улаанбаатар, Монгол	2009 оны 6-р сарын 1 – 2010 оны 5-р сарын 31	Газар ашиглалтын регрессийн загварчлал, хөдөлгөөнт хяналт	PM _{2.5} , PM ₁₀ , NO ₂ , SO ₂

2	Kim нар, 2022	Улаанбаатар, Монгол; Бээжин, Хятад; Сосан ба Сөүл, Өмнөд Солонгос; Ното, Япон	2020 оны 12-р сарын 15 – 2021 оны 1-р сарын 15	Дурдаагүй	PM2.5, органик аэрозол, ни- трат, сульфат
3	Төвжаргал нар, 2022	Улаанбаатар, Монгол	2017 ба 2020 оны өвөл	Дурдаагүй	PM2.5, хар нүүрстөрөгч
4	Гүнчин нар, 2019	Улаанбаатар, Монгол	2014–2016	Рентген флуоресценцийн спектрометр, рефлектометр	PM2.5, PM2.5-10, хар нүүрстөрөгч
5	Dickin- son-Craig нар, 2025	Улаанбаатар, Монгол	2019 оны 5-р сараас хойш	Дурдаагүй	PM2.5, PM10, SO ₂ , CO
6	Батмөнх нар, 2015	Улаанбаатар, Монгол	2012 оны 1-р сарын 1 – 12-р сарын 31	Дурдаагүй	PM10, SO ₂ , NO ₂
7	Нэргүй, 2019	Улаанбаатар, Монгол	Өвөл ба хавар (он тодорхой- гүй)	Дурдаагүй	PM2.5
8	Гомбожав нар, 2014	Улаанбаатар, Монгол	2014 оны 1–3-р сар	Нефелометртэй хөдөлгөөнт хяналт	PM2.5
9	Балдож, Сато, 2017	Улаанбаатар, Монгол	2015 оны 10-р сар (2 долоо хоног)	Шүүлтүүрээр дээж авах	PM2.5
10	Sumiya, Erdenesukh нар, 2022	Улаанбаатар, Монгол	2022 он	Дурдаагүй	PM2.5, PM10, SO ₂ , NO ₂ , хар нүүрстөрөгч
11	Tseren- Ochir, Soyol- Erdene нар, 2021	Улаанбаатар, Монгол	2014–2021	Статистик шинжилгээ, уур амьсгалын заг- варчлал	PM2.5, PM10, SO ₂ , NO ₂ , O ₃ , хар нүүрстөрөгч

Дээрх 11 судалгаанд 2009-2022 оны хоорондох хугацааг хамарсан мэдээлэл багтжээ. Хамгийн түгээмэл хэмжсэн бохирдуулагч бодисууд: PM2.5, PM10, SO₂, NO₂, CO, O₃.

Олон улсад дараах бохирдуулагч бодисуудыг мөн хэмжиж тайлагнадаг ч манай улсын судалгаанд багтаагүй байна. Үүнд: Ул мөр элементүүд буюу анхдагч эх үүсвэрийн бохирдуулагчаас улбаалж хожим үүсдэг бохирдуулагчид болох Хар нүүрстөрөгч (Black carbon), Нитрат (NO₃), Сульфат (SO₄), Хлорид (Cl), Мышьяк

(As), Азотын ислийн нэгдлүүд (NOx), Органик ба органик бус нэгдлүүд, Янз бүрийн химийн нэгдлүүд хэмжигдэж, тайлагнагддаггүй байна.

Нарийн ширхэгт тоосонцор (PM) болон бусад гол бохирдуулагчдын түвшинг илрүүлсэн байдлаар нь ангилж, дараах хүснэгтэнд үзүүлэв. **Улаанбаатарт** өвлийн улиралд агаарын бохирдол хамгийн өндөртэй хот байсаар ирсэн. PM_{2.5} ихэвчлэн 100 µg/m³-ээс давсан. Зарим судалгаанд 1000 µg/m³-аас давсан хэмжээ бүртгэгдсэн.

Хүснэгт 2-3. Тоон үр дүн: Агаарын чанарын хэмжилтүүд

Судалгаа	Байршил	Өвлийн PM _{2.5} түвшин (мкг/м ³)	ДЭМБ-ын зааварт нийцэх байдал	Халаалтын төрөл
Allen нар, 2011	Улаанбаатар, Монгол	148 (төв хэсэг), 250 хүртэл (гэр хороолол)	Хэтэрсэн	Нүүрс, мод түлэх
Badarch нар, 2021	Улаанбаатар, Монгол	2000-аас дээш (хамгийн их үе)	Хэтэрсэн (80 дахин)	Гэр хорооллын нүүрс түлэлт
Warburton нар, 2018	Улаанбаатар, Монгол	Дурдаагүй	Хэтэрсэн (100 дахин)	Гэрт нүүрс шатаах
Suriya нар, 2022	Улаанбаатар, Монгол	Дурдаагүй	Дурдаагүй	Нүүрсэн халаалт
Bayart нар, 2024	Улаанбаатар, Монгол	Дурдаагүй	Хэтэрсэн	Нүүрсэн шахмал түлш
Nakao нар, 2017	Улаанбаатар, Монгол	86.4 (дунджаар)	Хэтэрсэн (3–5 дахин)	Хатуу түлш (нүүрс, мод)
Byambajav нар, 2021	Улаанбаатар, Монгол	161 (2019.01), 88 (2020.01)	Хэтэрсэн	Нүүрсэн шахмал түлш (2020)
Lodoyasamba ба Pember-ton-Pigott, 2011	Улаанбаатар, Монгол	300–620 (нүүрс түлдэг дүүргүүд)	Дурдаагүй	Нүүрс шатаах
Warburton нар, 2013	Улаанбаатар, Монгол	350 (цаг тутмын дээд хэмжээ)	Хэтэрсэн (>200 дахин)	Гэр хороололд нүүрс түлэх
Sumiya, Erdenesukh нар, 2022	Улаанбаатар	PM ₁₀ : дундаж 150–300 орчим№	Хэтэрсэн (~10–20 дахин)	Нүүрс, шахмал түлш
Tseren-Ochir, Soyol-Erdene нар, 2021	Улаанбаатар	PM _{2.5} : Өвөл >100 дундажаар ²	Хэтэрсэн (~10–15 дахин)	Нүүрсэн түлш, дулааны станц

2.2.2. МОНГОЛ УЛСЫН ӨВЛИЙН АГААРЫН БОХИРДЛЫН ТҮВШИНГИЙН ТАЛААР ӨМНӨ МУ-Д ХЭРЭГЖҮҮЛСЭН ТӨСӨЛ, БАЙГУУЛААГУУДЫН ХИЙСЭН СУДАЛГАА

Улаанбаатар хотын агаарын бохирдлын асуудлыг судалсан анхны системтэй ажиглалт 2000-аад оны эхэн үеэс эхэлсэн. Үндсэн судалгааны хугацааг дараах байдлаар ангилж болно.

Судалгааны он (түүхэн хугацаа)

- 2000–2010 он: Эхний үеийн мониторинг, стандартад нийцээгүй түүхий нүүрс түлшний хэрэглээ давамгайлж байв.
- 2010–2018 он: Цэвэр зуух, шахмал түлш зэрэг туршилтын арга хэмжээнүүдийг авч эхэлсэн.
- 2019–2023 он: Түүхий нүүрсийг хориглох шийдвэр гарч, PM2.5 бууралт ажиглагдсан.
- 2024–2025 он: Цахилгаан халаагуур, “утаагүй технологи” зэрэг шинэ бодлогын эхлэл.

Хэмжилтийн аргачлал

Агаарын бохирдлыг дараах үндсэн аргачлалуудын дагуу хэмжсэн:

- **Суурин станцууд:** Улаанбаатарт 12 суурин автомат станц ажиллаж байна. Эдгээр нь цаг тутамд PM2.5, PM10, NO₂, CO, SO₂, O₃ үзүүлэлтийг бүртгэдэг.
- **Зөөврийн хэмжигч:** Судалгааны багууд түр хугацаагаар газар дээр нь хэмжилт хийдэг.
- **Спектроскопи ба лазер мэдрэгч:** Нарийн тоосонцор, хий хэмжихэд сүүлийн жилүүдэд өргөн хэрэглэгдэж байна.
- **Мэдээллийн нээлттэй платформууд:** IQAir, AirVisual зэрэг олон улсын платформуос өгөгдөл авч ашигласан тохиолдол нэмэгдэж байгаа.

Үр дүн ба гол бохирдуулагчид (үсрэлттэй үзүүлэлтүүд)

Үндсэн бохирдуулагч бодисууд:

- **PM2.5:** Нягт сууц бүхий гэр хороололд өвөл 300–600 µg/m³ хүрдэг.
- **PM10:** Олон улсад зөвшөөрөгдөх дээд хязгаар (50 µg/m³)-аас 5–10 дахин их.
- **NO₂, SO₂, CO:** Нүүрсний шаталтаас үүдэлтэйгээр хотын төв болон зам дагуу өндөр.

Хүснэгт 2-4. Монгол Улсад Агаарын бохирдлыг бууруулах чиглэлээр хэрэгжсэн судалгаа, бодлого, төслүүдийн нэгдсэн хүснэгт

№	Байгууллага / Эх сурвалж	Он	Үндсэн агуулга / Сэдэв	Гол арга хэмжээ, дүгнэлт / Онцлох үр дүн
1.	ДЭМБ (WHO) ⁶	2020	Эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөг бууруулах стратеги	Түүхий нүүрс, хаягдал түлш хориглох; гэрийн дулаалгыг сайжруулах
2	UNDP	2021–2023	Олон төсөл, платформууд, технологи ашигласан	Haze Gazer, “Нүүрснээс наруу” төсөл, хөрөнгө оруулалтын судалгаа ⁷⁸
3	Дэлхийн Банк (World Bank)	2011	Агаарын бохирдол ба эрүүл мэнд	PM2.5 35 дахин хэтэрсэн; 1600 хүн жилд нас бардаг
4	CCAC – SNAP ⁹ төслийн судалгаа	2018–2022	SLCPs, GHG интеграцчилсан тооцоолол	GHG 22.7%, Black Carbon 12%, Methane 23% бууруулах стратеги
5	НҮБ, UNDP, EU, олон улсын консорциум	2023	Агаарын бохирдол, уур амьсгалын өөрчлөлтийн интеграци ¹⁰	Хам нөлөө бүхий бодлого боловсруулсан
6	IICA	2015	УБ хотын AQI судалгаа	Агаарын бохирдлын гол эх үүсвэр: гэр хорооллын түүхий нүүрс
7	Дэлхийн банк ¹¹ / Азийн хөгжлийн банк хамтарсан судалгаа	2018	Эрүүл мэндийн эрсдэл, эмзэг бүлэг	Жирэмсэн эх, хүүхэд илүү өртдөг; утааны хүний хөгжлийн индекс (HDI) бууруулах нөлөө
8	МУИС – Эрдэм шинжилгээний институт	2019	Шахмал түлшний нөлөөний судалгаа	Эрсдэл (хордлого) ба давуу тал (утаа бууралт) зэрэгцэн оршдог
9	UNEP (НҮБ-ын Байгаль орчны хөтөлбөр)	2021	Бодлогын уялдаа ба институцийн зохицуулалт	Агаарын чанарыг сайжруулахад салбар хоорондын бодлого шаардлагатай
10	СЭЗИС (Санхүү, эдийн засгийн их сургууль)	2023	Цахилгаан халаалт ба эдийн засгийн үр нөлөө	Тэг татаас үр дүнтэй ч хангалттай дэд бүтэц, хангамж дутмаг

6 ДЭМБ, 2018. Линк

7 UNDP, 2024. Агаарын бохирдлын нөлөөллийг ойлгох цахим платформ" (Haze Gazer) Линк

8 UNDP, 2024. Нүүрснээс нарны эрчим хүч рүү шилжих төсөл, Чингэлтэй дүүрэг. Линк

9 1.4. CCAC-SNAP санаачилгын хүрээнд Монгол Улсад хэрэгжсэн төслийн тойм буюу Монгол – богино хугацаанд агаарын бохирдуулагчдын үндэсний төлөвлөлт төсөл Линк

10 UNDP, 2024. МУ: Агаарын бохирдлын хөрөнгө оруулалтын жишиг судалгаа. Линк

11 Дэлхийн банк, 2011. Өвлийн цагаар дэлхийн хамгийн их агаарын бохирдолтой хот болох Улаанбаатарын агаарын чанарыг сайжруулах сонголтууд болон эрүүл мэндийн үр нөлөөг бууруулах судалгаа. Линк

2.2.3. СУДАЛГААНЫ ЦООРХОЙ БА ҮНЭЛГЭЭ

Монгол Улсад, тэр дундаа Улаанбаатар хотын өвлийн агаарын бохирдлын талаар олон судалгаа хийгдсэн ч, нэгдсэн, урт хугацааны, бодит мониторингтой, шинжлэх ухаанд суурилсан судалгааны тогтолцоо бүрдээгүй байна. 2018–2022 оны CCAC-SNAP төслийн хүрээнд шинэчлэл, дэвшил гарсан ч, 2020 оноос хойших тоон мэдээлэл, бодлогын хэрэгжилтийн хяналт, орон нутгийг хамарсан судалгаа хомс хэвээр. Шинэ аргачлал (LEAP-IBC), SLCPs (хар нүүрстөрөгч, метан зэрэг) нэгдлийг хамарсан ч, дотоод хяналт, тогтвортой хэрэгжилт, нэгдсэн мэдээллийн сан дутагдаж байна. 2024–2025 оны “Утааны сонсгол”-оор төрийн тогтолцооны алдаа, эзэн хариуцагчгүй байдал, үр дүнгийн тайлагналын асуудал онцлогджээ.

Хүснэгт 2-4. Судалгааны гол цоорхой ба ахиц дэвшлийн товч хүснэгт

Агуулга	Тайлбар
Судалгааны ахиц	CCAC-SNAP төсөл хэрэгжиж, урт хугацааны таамаглал, шинэ бохирдуулагч (SLCPs), LEAP-IBC загвар нэвтэрсэн.
Цоорхой 1	2020 оноос хойших агаарын чанарын тогтмол мониторинг хомс
Цоорхой 2	Ил тод, нэгдсэн мэдээллийн сан бүрдээгүй
Цоорхой 3	Орон нутгийн хэмжээнд хийсэн судалгаа бага
Цоорхой 4	Нарийн химийн бохирдуулагчийн урт хугацааны нөлөө судлагдаагүй
Цоорхой 5	Бодлогын хэрэгжилтийн үр дүн, хяналт-шинжилгээ сул
Цоорхой 6	Арга зүй, платформыг төр өөрийн болгоогүй, олон улсын төсөлд хамааралтай байдал давамгайлсан

2.2.4. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ДҮГНЭЛТ

Судалгаа болон бодлогын үр нөлөөг хэмжсэн олон улсын тайлан мэдээллүүдээс үзэхэд, манай улс бодлого тодорхойлсон хөтөлбөр, төлөвлөгөө, төсөл, бодлогын баримт бичгүүдэд шинжлэх ухааны үндэслэлтэй системтэй анализ хийсэн судалгаа дутмаг байна. Ялангуяа бусад орнуудын хууль эрх зүйн шинэчлэлтүүд болон тэдгээрийн үр дүнг судалсан тооцоолол, симуляци, болон гүйцэтгэлийн хэмжилт хийх шаардлага байгаа нь харагдаж байна. Агаар, орчны бохирдлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр (2017–2025) батлагдсан ч үр дүн тодорхойгүй байгаа нь судалгаа, тооцоололгүйгээр бодлого тодорхойлсны үр дүн юм.

Сүүлийн жилүүдэд хүйтэн уур амьсгалтай орнууд агаарын бохирдлыг бууруулах чиглэлээр үр дүнтэй хууль, бодлого хэрэгжүүлж, шинжлэх ухаанд суурилсан үнэлгээ хийж байна. Тэдгээрийн амжилтын үндэс нь шинжлэх ухааны

тооцоолол, шат дараалсан хэрэгжилт, олон нийтийн оролцоо, бодит шалгуур бүхий хяналтын тогтолцоо байв.

Монгол Улсад эдгээр механизм бүрэн бүрдээгүй, бодлогын хэрэгжилт ба үр нөлөөг шинжлэх ухаанаар үнэлсэн системтэй судалгаа хомс байна. Мөн ижил нөхцөлтэй орнуудын туршлагад тулгуурласан, харьцуулсан судалгаа дутмаг. Зарим хөгжиж буй орны туршлага ч бүрэн амжилттай хэрэгжээгүй тул шууд хуулбарлах боломжгүй.

Мөн олон улсын судалгаанд өвлийн улиралд утааны асуудалтай тулгарч байсан, хууль эрх зүйн орчноо шинэчилж, үр дүнтэй бодлого хэрэгжүүлсэн улс орнуудын туршлага, кейс судалгаа харьцангуй сайн задлан шинжилсэн боловч, Монгол Улстай ижил нөхцөл бүхий (жишээлбэл, хүйтэн уур амьсгал, төвлөрсөн дулааны хангамж, нүүрсэн түлшний хэрэглээ өндөр гэх мэт) орнуудын жишээн дээр тулгуурласан хууль эрх зүйн шинж чанартай харьцуулсан судалгаа маш ховор байна.

Иймд энэхүү судалгаагаар олон улсын туршлагыг "бодлогын амжилтын шалгуур"-аар шүүж, **бенчмаркинг** харьцуулалт хийх замаар хамгийн оновчтой, сургамж авбал зохих туршлагатай улс орныг гүнзгий судлан **кейс** стади хийх шаардлага гарч байна. Ингэснээр Монгол Улсад хэрэгжиж буй хууль тогтоомж, бодлогын арга хэмжээг тэдгээр сайн туршлагуудтай харьцуулан, **зөрүүний шинжилгээ** хийх боломж бүрдэнэ. Энэ нь цаашид Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан иргэдийн эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг хангахуйц хууль эрх зүйн шинэчлэлийн санал боловсруулах бодит үндэслэл болно гэж үзсэн.

3. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1 АРГА ЗҮЙН ЕРӨНХИЙ ҮНДЭСЛЭЛ

Энэхүү судалгааны гол зорилго нь Монгол Улсад агаарын бохирдлыг бууруулах эрх зүйн болон бодлогын үр нөлөөг сайжруулах олон улсын шилдэг туршлагыг нутагшуулах боломжийг тодорхойлох явдал юм. Судалгааны ерөнхий арга зүй нь чанарын судалгаанд суурилсан бөгөөд олон улсын жишиг загваруудыг бенчмарк болгон харьцуулж, түүнээс сонгогдсон улс орны нарийвчилсан кейс судалгааг хийсэн **холимог чанарын судалгааны дизайн (qualitative mixed-method design)**-аар гүйцэтгэсэн.

Судалгаанд дараах үндсэн гурван бүрэлдэхүүн арга зүйг ашигласан:

1. Бодлогын гүйцэтгэл ба үр нөлөөний шинжилгээ (Policy Outcome Evaluation)-ний аргачлалаар 2-р бүлэгт Монгол Улсын агаарын бохирдлын өнөөгийн түвшин, бодлогын үр нөлөөг шинжилсэн;
2. Олон улсын туршлага дээр суурилсан бенчмаркинг харьцуулалт (Benchmark-based Comparative Case Study)-ыг 4.1-р бүлэгт хийж, нийтлэг сайн туршлагуудыг дүгнэсэн, дэлгэрүүлэн судлах улс орныг үндэслэлтэйгээр сонгосон;
3. Бодлого–хууль эрх зүйн шилдэг туршлагыг 4.2-р бүлэгт АНУ-н кэйс судалгаанд суурилан илрүүлж,

4. 5-р бүлэгт Дүгнэлт, 6-р бүлэгт Монгол Улсад тусган авч болох туршлагыг харуулах үүднээс зарим үзүүлэлтээр АНУ ба Монгол Улсыг харьцуулан зөрүүг илрүүлж, цаашид судалгаа хийхдээ ашиглаж болох шалгах хуудсыг (Policy-Legal Gap Analysis) санал болгосон.

Эдгээр арга зүйг хослуулснаар Монгол Улсад агаарын чанартай холбоотой хууль, бодлогын баримт бичгүүдийн үр нөлөөг олон улсын стандарт, механизмуудтай харьцуулан дүгнэх боломж бүрдэж, нотолгоонд суурилсан санал боловсруулах нөхцөлийг бүрдсэн.

3.2 СУДАЛГААНЫ СТРАТЕГИ

Судалгаанд дараах чанарын стратегийг ашиглав.

Хүснэгт 0-1. Судалгааны стратеги

Арга зүйн стратеги	Тайлбар
Баримт бичгийн шинжилгээ	Монгол Улсын агаарын бохирдлын хууль, бодлогын баримт бичгийн бүтэц, уялдаа, хэрэгжилтийг шинжилсэн.
Тоон мэдээллийн хоёрдогч шинжилгээ	WHO, IQAir, EPI зэрэг байгууллагын тоон мэдээллийг хэрэглэж, бохирдлын хандлагыг судалсан.
Кейс судалгаа (case study)	АНУ, Япон, Өмнөд Солонгос, Польш зэрэг улс орны туршлагыг бодлогын хүрээнд харьцуулсан.
Зөрүүний шинжилгээ (gap analysis)	Монголын Үндсэн хууль ба бодлогын хэрэгжилтийн хоорондын зөрүүг илрүүлсэн. Мөн АНУ-н бодлогын системтэй Монгол Улсыг харьцуулж болох шалгах хуудасны асуултууд боловсруулсан.
Нөлөөллийн загварчлал (impact logic model)	Input → Process → Output → Outcome → Impact загварын дагуу бодлогын үр дүнт үнэлсэн. Цаашид Дизайны хандлага, Процессын Дизайн, Процессын зураглалын аргуудаар энэ аргачлалыг дэлгэрүүлэн бодлогын шинжилгээ хийх, бодлого боловсруулах, бодлогын хувилбаруудыг шинжлэх арга зүйг санал болгосон.

3.3 СУДАЛГААНД АШИГЛАСАН ҮНДСЭН АРГАЧЛАЛУУД

3.3.1 БОДЛОГЫН ҮР НӨЛӨӨНИЙ ШИНЖИЛГЭЭ (POLICY PERFORMANCE EVALUATION)

- Үндсэн баримт бичиг: “Агаар, орчны бохирдлыг бууруулах үндэсний хөтөлбөр (2017–2025)”
- Бусад баримт бичиг: Олон улсын байгууллагуудын гаргасан тайлан, өгсөн зөвлөмж ба бодлогын хэрэгжилтийг үнэлсэн судалгааны тайлангууд
- Үнэлгээний хүрээ:

- o *Input*: Санхүүжилт, бүтэц, зохион байгуулалт
- o *Process*: Хэрэгжилтийн шат дамжлага
- o *Output*: Шинэчлэгдсэн стандарт, техник хэрэгсэл
- o *Outcome*: PM2.5, PM10 бохирдуулагчийн бууралтын хандлага
- o *Impact*: Эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд, амьдрах орчны сайжралт

3.3.2 ОЛОН УЛСЫН БЕНЧМАРКИНГ ХАРЬЦУУЛАЛТ (BENCHMARK-BASED COMPARATIVE CASE STUDY)

- Сонгосон улсууд:
 - o Дэлхийн хойд өргөрөгт болон өмнөд өргөрөгт байрладаг, хүйтэн сэрүүн уур амьсгалтай, өвөлдөө хүйтэрдэг, дулааны хэрэгцээ үүсдэг, нүүрс түлсэний улмаас агаарын бохирдолд өртөж байсан улсуудыг сонгон авч, тэднийг утааг бууруулсан түвшингээр ангилан үнэлсэн. Үүнээс дараах улсуудын туршлагыг нарийвчлан авсан:
 - Нийтлэг хуулийн системтэй орнууд: Их Британи, АНУ, Канад, Шинэ Зеланд, Австрали
 - Иргэний хуулийн системтэй орнууд: ХБНГУ, Финлянд, Швед, Польш, Өмнөд Солонгос, Япон
 - Хөрш улсууд: ОХУ, БНХАУ
- Харьцуулалтын шалгуур үзүүлэлтүүд:
 - o Хууль эрх зүйн шинэчлэлийн бүтэц, суурь зарчим
 - o Агаарын чанарын стандарт, мониторингийн тогтолцоо, гарсан үр дүн
 - o Олон нийтийн оролцоо, тайлагнал, ил тод байдал
 - o Эдийн засаг, техник, институцийн зохицуулалтын уялдаа
 - o Бодлогын үр нөлөө нь иргэдийн эрүүл мэндээр хэмжигдсэн байдал

3.3.3 ЗӨРҮҮНИЙ ШИНЖИЛГЭЭ (POLICY-LEGAL GAP ANALYSIS)

- Ашигласан суурь баримт бичиг: Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992), 16-р зүйлийн 2 дахь хэсэг (“Эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрх”)
- Зорилго: Хуульд заасан эрх ба бодит хэрэгжилтийн зөрүүг тодорхойлох
- Үзүүлэлт: WHO болон EPI үзүүлэлтүүд дээр үндэслэн хяналт-шинжилгээ хийсэн
- Шалтгаан шинжилгээ:
 - o Бодлогын баримт бичгийн шинжлэх ухааны суурь дутмаг байдал
 - o Тогтмол мониторинг, шалгуур үзүүлэлтийн тодорхой бус байдал
 - o Хариуцлага, хэрэгжилтийн хяналт сул байдал

3.4 СУДАЛГААНЫ АРГЫН БАТАЛГАА

Холимог чанарын арга зүйг хэрэглэх нь судалгааны үр дүнг баталгаажуулах, давхар шалгах (triangulation) боломжийг олгосон. Үүнд:

- Тоон болон чанарын мэдээллийн уялдаа хангагдсан;
- Олон эх сурвалж, олон улсын мэдээллийг харьцуулан нягталсан;
- Бодлогын цикл дэх бүх үе шатыг үнэлсэн;
- Шинжилгээний шалгуур нь харьцуулж болохуйц, хэмжигдэхүйц байв.

3.5 СУДАЛГААНЫ ХЯЗГААРЛАЛТУУД

- Зөвхөн хүйтэн сэрүүн уур амьсгалтай, өвлийн агаарын бохирдолд өртөж байсан, сайжруулалт гарсан, хууль эрх зүйн орчны шинэчлэлт хийсэн улс орнуудаас түүвэрлэсэн;
- Агаарын чанарын мэдээлэл улирлын хэлбэлзэлтэй, нэг жилийн хүрээнд хязгаарлагдсан;
- Бодлогын хэрэгжилтийн гүн ярилцлагын мэдээлэл хомс байсан;
- Монгол Улсын бодлогын шинжилгээг хязгаарлагдмал гүнзгийрлийн түвшинд хийсэн буюу агаарын бохирдол буурсан эсэх үр дүнд суурилан гүйцэтгэсэн тул бүх баримт бичгийг нэг бүрчлэн шинжлээгүй;
- Зарим улсын кейсийн хувьд мониторингийн үр дүнг хоёрдогч эх сурвалжаар ашигласан.

4. СУДАЛГААНЫ ХЭЛЦЭМЖ

4.1. ОЛОН УЛСЫН БЭНЧМАРКИНГ

4.1.1. Нийтлэг хуулийн системтэй орнууд

Доорх хүснэгтэд нийтлэг хуулийн системтэй орнуудын (Их Британи, АНУ, Канад, Шинэ Зеланд, Австрали) өвлийн агаарын бохирдлыг бууруулах хууль эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжилтийн арга хэмжээ болон онцлог шинжүүдийг харьцуулан нэгтгэлээ.

Хүснэгт 4-1. Нийтлэг хуулийн системтэй орнуудын өвлийн агаарын бохирдлыг бууруулах эрх зүйн зохицуулалт – Харьцуулсан хүснэгт

Улс	Гол хууль эрх зүйн зохицуулалт	Хариуцсан байгууллагууд	Хэрэгжилтийн арга хэмжээ	Онцлог шинжүүд
Их Британи (UK)	- Цэвэр Агаарын Стратеги- Агаарын Чанарын Стандартын Дүрэм 2010- Гётеборгийн протокол- ЕС 2008/50/ ЕС директив- Цэвэр Агаарын Хууль (1956)	- Орон нутгийн засаг захиргаа- Байгаль орчны агентлагууд- Засгийн газар	- Clean Air Zones (CAZ)- Агаарын чанарын төлөвлөгөө (AQMA)- Мөнгөн торгууль- Татаас болон дэмжлэг	- Олон улсын болон ЕХ-ийн хуульд тулгуурладаг- Хэрэгжилтийн эрх хуваарилалт тодорхой- Урт хугацааны зорилтууд
АНУ	- Цэвэр Агаарын Хууль (CAA)- NAAQS (Агаарын чанарын үндэсний стандартууд)- SIPs (Мужийн хэрэгжилтийн төлөвлөгөө)	- EPA (Холбооны)- Муж, орон нутгийн засаг захиргаа	- Суурь болон хөдөлгөөнт эх үүсвэрийн хяналт- Түлшний стандарт- Тээврийн менежмент- Хог шатаах хязгаарлалт	- Муж, орон нутгийн үүрэг өндөр- Хатуу хэрэгжилтийн хяналттай- Өвлийн улиралд чиглэсэн дүрэм журмууд
Канад	- CEPA (1999)- CAAQS (Үндэсний агаарын чанарын стандарт)- Цэвэр түлшний дүрэм	- Байгаль орчны яам- Аймаг, мужийн захиргаа	- Үйлдвэрийн болон хөдөлгөөнт эх үүсвэрийн хязгаарлалт- Түлшний чанарын хяналт- Барилгын код шинэчлэлт	- Үндэсний болон мужийн уялдаа сайтай- АНУ-тай хамтын ажиллагаа- Хот төлөвлөлт, дулаалгын бодлоготой уялдсан
Шинэ Зеланд	- Resource Management Act (1991)- National Air Quality Standards (2004, 2011)	- Байгаль орчны яам- Орон нутгийн захиргаа- Хувийн хэвшлийн үйлчилгээ үзүүлэгчид	- PM10 хязгаарлалт- Түлш шатаах төхөөрөмжийг үе шаттай хязгаарлах- Санхүүгийн татаас, хөрөнгө оруулалт	- Маори уламжлалтай нийцсэн бодлого- Орон нутгийн төвлөрсөн хэрэгжилт- Гэр хорооллын дэмжлэг
Австрали	- National Clean Air Agreement (2015)- Муж бүрийн Environment Protection Acts- AS/NZS 4012, 4013 стандарт	- Холбооны болон мужийн EPA- Орон нутгийн захиргаа- Хувийн хэвшил	- Халаалтын төхөөрөмжийн стандартчилал- Хэрэглээг хязгаарлах журам- Татаас, буцалтгүй тусламж- “Burn Right Tonight” мэдээллийн аян	- Төв, мужийн хамтарсан бодлого- Төр, хувийн хэвшлийн уялдаа сайтай- Ногоон ажлын байр дэмжсэн эдийн засгийн бодлого

Хүснэгтээс харахад:

- АНУ хамгийн нарийвчилсан төв болон мужийн хамтын ажиллагааг бүхий хуулиар зохицуулж, хатуу хэрэгжилтийн механизмыг баримталдаг.
- Их Британи олон улсын болон Европын Холбооны хуульд түшиглэсэн уялдаатай стратеги баримталдаг.
- Канад хот төлөвлөлт, түлшний чанарын хяналт, мужийн уялдааг хослуулсан зохицуулалттай.
- Шинэ Зеланд уламжлалт соёл, нийгмийн оролцоог түлхүү ашигласан, орон нутгийн төвлөрсөн хэрэгжилттэй.
- Австрали мужийн уялдаатайгаар стандарт, хязгаарлалт, олон нийтийн мэдээлэл зэргийг хослуулсан.

Энэхүү хүснэгт нь тухайн улс орнуудын газар зүйн байршил, цаг агаарын нөхцөл, нүүрс түлшний хэрэглээ, байшин барилга халаалт, агаарын бохирдлын түүхийг харьцуулсан болно.

Хүснэгт 4-2. Агаарын бохирдлын түүхийн харьцуулалт, халаалтын эх үүсвэрээр

Улс	Газар зүйн байршил	Он цаг	Нүүрс хэрэглээ	Халаалтын арга	Агаарын бохирдлын түүх	Хэрэгжүүлсэн хууль, зохицуулалт
Их Британи	Европ, хүйтэн уур амьсгал	1952 он	Өвөлдөө өндөр	Нүүрс түлш, уурын зуух	Лондонгийн Их утаа (1952)	Clean Air Act (1956)
АНУ, Лос Анжелес	Хойд Америк, хүйтэн уур амьсгал	1970 он	Өвөлдөө өндөр	Нүүрс түлш, байгалийн хий	Лос-Анжелесийн утаа (1970)	Clean Air Act (1970)
АНУ, Чикаго	Төв Хойд АНУ	1940-1950-ээд он	Өвөлдөө өндөр	Нүүрс түлш, уурын зуух	Нүүрс түлшний утаа, аж үйлдвэрийн бохирдол	Air Pollution Control Act (1959)
АНУ, Синсиннати	Өмнөд Охайо	1900-1940-өөд он	Өвөлдөө өндөр	Нүүрс түлш, уурын зуух	Нүүрс түлшний утаа, аж үйлдвэрийн бохирдол	Smoke Abatement Ordinance (1907)
Канад	Хойд Америк, хүйтэн уур амьсгал	1970 он	Өвөлдөө өндөр	Нүүрс түлш, байгалийн хий	Торонто, Ванкуверийн утаа (1970)	Canadian Environmental Protection Act (1999)
Шинэ Зеланд	Номхон далайн өмнөд хэсэг, хүйтэн уур амьсгал	1990-ээд он	Өвөлдөө өндөр	Нүүрс түлш, байгалийн хий	Олон хотуудад утаа (1990-ээд он)	Resource Management Act (1991)
Австрали	Номхон далайн өмнөд хэсэг, дулаан уур амьсгал	2000-2010 он	Өвөлдөө өндөр	Нүүрс түлш, байгалийн хий	Мельбурн, Сиднейд утаа (2000-2010 он)	National Clean Air Agreement (2015)

4.1.2. Иргэний хуулийн системтэй орнууд

Доорх хүснэгтэд та хүссэн Иргэний хуулийн системтэй орнуудын өвлийн агаарын бохирдлыг бууруулах хууль, бодлогын харьцуулалт-ыг нэгтгэн дүгнэж, гол онцлог, хууль эрх зүйн арга хэмжээ, бодлогын чиглэл зэргээр харьцуулан үзүүлээ.

Хүснэгт 4-3. Иргэний хуулийн системтэй орнуудын өвлийн агаарын бохирдлыг бууруулах эрх зүйн ба бодлогын харьцуулалт

Улс	Гол хууль эрх зүйн акт	Төв бодлого	Онцлог арга хэмжээ	Дүгнэлт
Герман	BImSchG, Уур амьсгалын тухай хууль	Ялгарлын хяналт, агаарын чанарын стандарт	Үндэсний ETS, Уур амьсгалын стратеги, ялгарлын дээд хязгаар	Техник технологийн дэвшилд тулгуурласан, эрх зүйн хатуу хяналттай тогтолцоо
Финлянд	Уур амьсгалын тухай хууль, Нүүрсний хоригийн хууль	Сэргээгдэх эрчим хүч, мод түлшний зохицуулалт	2029 оноос нүүрс хориг, устөрөгчийн технологи	Нүүрснээс татгалзсан, зорилго тодорхой, цэвэр технологид суурилсан
Швед	Уур амьсгалын тухай хууль, EU ETS	Тэг ялгарлын зорилт (2045), олон нийтийн оролцоо	“Бохирдуулсан нь төлнө” зарчим, түлшний чанар	Хууль, олон улсын үүрэг ба иргэдийн оролцоог уялдуулсан
Польш	“Утааны эсрэг” хууль, EU BAT стандарт	Хатуу түлш хориглох, орон нутгийн шийдвэр	“Цэвэр агаар” хөтөлбөр, утааны анхааруулга	Төв болон орон нутгийн эрх мэдлийг хослуулсан, санхүүгийн дэмжлэгтэй
ОХУ	Агаар мандлыг хамгаалах хууль	Аж үйлдвэрийн хотоос ялгарах бохирдол бууруулах	“Цэвэр агаар” төсөл, квот, шүүхийн хяналт	Төвлөрсөн зохицуулалттай, дэд бүтцийн шинэчлэлд чиглэсэн
Өмнөд Солонгос	Цэвэр агаарын хамгааллын хууль	Дизель автомашин устгах, цахилгаан машин дэмжих	Ялгарлын худалдаа (Seoul NOx/SOx), нийтийн тээврийн дэмжлэг	Зохицуулалт ба эдийн засгийн урамшууллыг хослуулсан
Япон	Агаарын бохирдлын хяналтын хууль, PCA	NOx/PM хяналт, сайн дурын гэрээ	PCA, автомашины ялгарлын стандарт, флюорокарбон зохицуулалт	Хууль, бизнесийн хамтын ажиллагаа, уян хатан хяналт

Хүснэгтээс харахад,

- ЕХ-ны гишүүн орнууд (Герман, Финлянд, Швед, Польш) нь ЕХ-ны нийтлэг механизмууд (EU ETS, BAT, Ambient Air Quality Directive)-ыг дагаж мөрдөж, үндэсний хууль-аар баяжуулдаг.
- Зүүн Ази (Япон, Өмнөд Солонгос) нь уян хатан зохицуулалт (PCA, RIA), техник, эдийн засгийн арга хэмжээ (EV дэмжлэг, дизель устгал)-г илүүд үздэг.
- ОХУ, Польш зэрэг улс орнууд нь аж үйлдвэрийн бохирдолд анхаарсан төвлөрсөн бодлого баримталж байна.
- Швед, Герман нь тогтвортой хөгжил, хүний эрх, олон нийтийн оролцоо зэрэг үзэл баримтлалд тулгуурласан загварлаг тогтолцоотой.

Эдгээр орнууд хэдэн оны үед нүүрс түлдэг байсан, агаарын бохирдолтой байсныг хүснэгтээр үзүүлэв.

Хүснэгт 4-4. Улс орнуудын нүүрсний хэрэглээ ба халаалтын түүхэн өөрчлөлт

Улс	Хот	Газар зүйн байршил	Он цаг	Хэрэглээний байдал	Халаалтын арга	Агаарын бохирдлын түүх	Хэрэгжүүлсэн хууль, зохицуулалт	Олоогийн байдал (2020–2025)
Герман	Берлин	Төв Европ	1940–1980- ээд он	Нүүрс бол үндсэн эрчим хүч, цахилгаан, халаалтанд өргөн хэрэглэж байв	Нүүрс түлш, уурын зуух	✅ Агаарын бохирдол өндөр	BImSchG, Уур амьсгалын тухай хууль	Байгалийн хий, сэргээгдэх эх үүсвэр рүү шилжиж байгаа. Ruhr бүс нутаг угаа, хүхрийн давхар ислээр бохирдсон
Финлянд	Хелсинки	Скандинавийн хойг	1970–1985 он	Халаалтын системүүд нүүрсээр ажилладаг байсан	Нүүрс, цахилгаан	⚠️ Хязгаарлагдмал	Уур амьсгалын тухай хууль, Нүүрсний хоригийн хууль	2020 оноос нүүрсний бүр хориглож эхэлсэн
Швед	Стокгольм	Скандинавийн хойг	1940–1970- ээд он	Нүүрс бага хэмжээтэй хэрэглэгддэг байсан	Нүүрс, цахилгаан	❌ Харьцангуй бага	Уур амьсгалын тухай хууль, EU ETS	Өнөөдөр нүүрсний хэрэглээ үндсэндээ үгүй болсон
Польш	Варшав	Төв Европ	1980–2000 он	Нүүрс нь үндсэн түлш, байрны халаалтанд бараг 100% хэрэглэгддэг	Нүүрс, уурын зуух	✅ Маш өндөр	"Утааны эсрэг" хууль, EU VAT стандарт	2020 он хүртэл нүүрс давамгайлж байсан, одоо буурч байна. Варшав хотод өвлийн утаа гамшигтай байсан
ОХУ	Москва	Зүүн Европ, Ази	1950–1990- ээд он	Хойд бүсүүдэд нүүрс гол түлш байсан	Уурын зуух, нүүрс	✅ Хотуудад өндөр	Агаар мандлыг хамгаалах хууль	Хөдөө орон нутагт нүүрс хэвээр, хотуудад хий/цахилгаан нэмэгдсэн
Өмнөд Солонгос	Сеул	Хойд Азийн бүс	1980–2000- ээд он	Нүүрс, дизель түлш хослон хэрэглэгддэг байв	Дизель, нүүрс	✅ Агаарын утаа их	Цэвэр агаарын хамгааллын хууль	Одоо цахилгаан, хий рүү шилжсэн ч хуучин машины утаа асуудалтай
Япон	Токио	Зүүн Азийн бүс	1950–1980- ээд он	Үйлдвэр, цахилгаан станцуудад нүүрс хэрэглэж байв	Дизель, нүүрс	✅ Хотуудад өндөр	Агаарын бохирдлын хяналтын хууль, PCA	Байгалийн хий, цахилгаан хэрэглээ давамгайлж байна

Дүгнэлт: Нүүрс хамгийн их хэрэглэж байсан он нь ихэнхдээ 1960–2000 оны хооронд багтдаг. Энэ бол аж үйлдвэржилтийн оргил үе. Ихэнх улс орон уурын зуух, нүүрсээр ажилладаг халаалтын систем хэрэглэж байжээ. Агаарын бохирдол өндөр түвшинд хүрч байсан.

4.1.3. Хөрш орон - БНХАУ

Монгол Улсад хийсэн судалгаануудын ихэнхи нь Улаанбаатар хотод хийгдсэн гэж тэмдэглэгдсэн байна. 60% нь Улаанбаатар хотод, 40% нь Өвөр Монголын хотуудад, эсвэл БНХАУ-н бусад хотуудад хийсэн судалгаа байна.

Хүснэгт 4-5. БНХАУ ба МУ-н бодлогын харьцуулалт

Ангилал	Монгол Улс	БНХАУ (Хятад)	Зөрүү, дүгнэлт
Судалгааны газар	60% Улаанбаатар, 40% Өвөр Монгол, БНХАУ-ын бусад хотууд	Бүх улс даяар, томоохон хотуудын түвшинд хэрэгжүүлсэн	Монголд ихэнх судалгаа УБ-д хийгдсэн, харин Хятад бүх улс орон даяар хэрэгжүүлсэн
Бодлогын төрөл	Түлшийг өөрчлөх/хориглох (2), үндэсний хөтөлбөр дүгнэлт (2), бодлого тодорхойлсон/хэрэгжүүлсэн (6)	Үндэсний агаарын бохирдлоос сэргийлэх бодлого, хяналтын төлөвлөгөө, технологи, стандартууд зэрэг цогц	Монголд богино хугацааны, түр арга хэмжээ давамгай; Хятадад урт хугацааны, цогц төлөвлөгөө хэрэгжүүлдэг
Гол үр дүн	10 судалгаанаас 3 нь нийгмийн эрүүл мэндэд эерэг өөрчлөлт үзүүлсэн; утаа буурах, 2023-24 өвлийг хамруулаагүй	PM2.5 35% буурсан; нүүрсний хэрэглээ хязгаарласан; агаарын чанар дээшилсэн	Монголд үр дүн тодорхой бус, харин Хятадад тогтвортой сайжруулалт ажиглагдсан
Хууль эрх зүйн орчин	2011: шөнийн эрчим хүчний тариф бууруулах (хэнх түлшний хэрэглээг бүрэн хамраагүй) 2019: түүхий нүүрсийг хориглосон (хатуу зохицуулалт)	1987 оноос хууль батлагдсан, 2000, 2015, 2018, 2019 онд шинэчлэлтүүд гарсан Үйлдвэрлэл, тээвэр, орон нутгийг хянах тогтолцоо	Монголын хууль эрх зүйн орчин харьцангуй богино хугацаанд, Хятадынх урт хугацаанд илүү бүрэн, хатуу
Түлшний бодлого	Түүхий нүүрс хориглох, сайжруулсан түлш санал болгох	Цэвэр түлш, байгалийн хий, цахилгаан рүү шилжих дэд бүтэцтэй	Монголд түр хугацааны шийдэл давамгай, Хятадад урт хугацааны тогтвортой шийдэлтэй
Дулааны технологи	Гэрийн зуух солихыг дэмжсэн	Эрчим хүч хэмнэх, утаагүй технологи ашиглах бизнес дэмжсэн	Монголд уламжлалт зуух, Хятадад инноваци дэмжиж, утаагүй технологи нэвтрүүлсэн

4.1.4. Олон улсын бэнчмаркийн нийт харьцуулсан үр дүн

Хүснэгт 4-6. Агаарын бохирдлын эсрэг гаргасан бодлогын шинэчлэл, үр нөлөө гаргасан хугацаа

80

Герман	BImSchG, Уур амьсгалын хууль	Ялгарлын хяналт, агаарын чанарын стандарт	Үндэсний ETS, уур амьсгалын стратеги, ялгарлын дээд хязгаар	1990-ээд оноос агаарын бохирдол буурсан	Техник технологийн дэвшилд тулгуурласан, хатуу хяналттай агаарын бохирдол бууруулах
Финлянд	Уур амьсгалын хууль, Нүүрсний хоригийн хууль	Сэргээгдэх эрчим хүч, мод түлшний зохицуулалт	2029 оноос нүүрс хориг, устөрөгчийн технологи	2000-аад оны эхнээс агаарын бохирдол буурсан	Нүүрснээс татгалзсан, зорилго тодорхой, цэвэр технологид суурилсан
Швед	Уур амьсгалын хууль, EU ETS	Тэг ялгарлын зорилт (2045), олон нийтийн оролцоо	"Бохирдуулсан нь төлнө" зарчим, түлшний чанар	2000-аад оны дунд үеэс агаарын бохирдол буурсан	Хууль, олон улсын үүрэг ба иргэдийн оролцоог уялдуулсан
Польш	"Утааны эсрэг" хууль, EU BAT стандарт	Хатуу түлш хориглох, орон нутгийн шийдвэр	"Цэвэр агаар" хөтөлбөр, утааны анхааруулга	2010-2015 он хүртэл агаарын бохирдол буурсан	Төв болон орон нутгийн эрх мэдлийг хослуулсан, санхүүгийн дэмжлэгтэй
ОХУ	Агаар мандлыг хамгаалах хууль	Аж үйлдвэрийн бохирдлыг бууруулах	"Цэвэр агаар" төсөл, квот, шүүхийн хяналт	2000-аад оны сүүлчээс агаарын бохирдол буурсан	Төвлөрсөн зохицуулалттай, дэд бүтцийн шинэчлэлд чиглэсэн
Өмнөд Солонгос	Цэвэр агаарын хамгааллын хууль	Дизель автомашин устгах, цахилгаан машин дэмжих	Ялгарлын худалдаа (Seoul NOx/SOx), нийтийн тээврийн дэмжлэг	2000-аад оны эхээр агаарын бохирдол буурсан	Зохицуулалт ба эдийн засгийн урамшууллыг хослуулсан
Япон	Агаарын бохирдлын хяналтын хууль, PCA	NOx/PM хяналт, сайн дурын гэрээ	PCA, автомашины ялгарлын стандарт, флюорокарбон зохицуулалт	1980-1990-ээд оны үед агаарын бохирдол буурсан	Хууль, бизнесийн хамтын ажиллагаа, уян хатан хяналт

Улс орнуудын улсын бодлогын хамрах хүрээ, фокус, ялгаатай байдлыг харьцуулсан хүснэгт гаргавал дараах байдалтай байна.

Хүснэгт 4-7. Бодлогын хамрах хүрээ, фокусын ялгаа

Улс	Бодлогын хамрах хүрээ	Фокус	Ялгаатай байдал/Онцлог
АНУ	Дэлхий даяар, бүх салбар	Агаарын бохирдол, эрчим хүч, тээвэр, хог хаягдал	Цогц, олон талт хандлага, тусгай муж болон орон нутгийн зохицуулалт
ОХУ	Төв, бүс нутгийн	Аж үйлдвэрийн бохирдол, агаарын чанар	Төвлөрсөн эрх мэдэлтэй, нүүрс болон түлшний хэрэглээ өндөр
БНХАУ	Үндэсний, мужийн	Агаарын бохирдол, нүүрс, эрчим хүч, тээвэр	Хурдан хөгжил, нүүрсний өндөр хэрэглээ, эрчим хүчний шинэчлэл
Австрали	Улс даяар, муж бүр	Агаарын чанар, сэргээгдэх эрчим хүч	Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн бодлого, эрчим хүчний аюулгүй байдал
Канад	Үндэсний, мужийн	Агаарын бохирдол, сэргээгдэх эрчим хүч	Нүүрс, газрын тосны экспортын хамаарал, олон улсын хамтын ажиллагаа
Их Британи	Улс даяар, олон улсын	Агаарын чанар, нүүрснээс татгалзах бодлого	Тогтвортой хөгжлийн хөтөлбөрүүд, олон улсын гэрээнүүдийн хэрэгжилт
Шинэ Зеланд	Улс даяар, орон нутгийн	Агаарын бохирдол, эрчим хүч, усны хэрэглээ	Байгаль орчныг хамгаалах хууль, орон нутгийн хамтын ажиллагаа
Герман	Улс даяар, Европын холбоо	Агаарын бохирдол, эрчим хүч, нөхөн сэргээх	Европын холбооны нөхцөлтэй зохицуулалт, байгаль орчны технологиуд
Финланд	Улс даяар, Европын холбоо	Агаарын чанар, сэргээгдэх эрчим хүч	Түүхий эдийн хязгаарлалт, сэргээгдэх эрчим хүчний үүсвэрт төвлөрсөн
Швед	Улс даяар, Европын холбоо	Агаарын бохирдол, сэргээгдэх эрчим хүч.	Тэг ялгарлын зорилт, байгаль орчны дэвшилтэд чиглэсэн бодлого
Польш	Улс даяар, Европын холбоо	Агаарын бохирдол, нүүрс, эрчим хүч	Нүүрс түлшний хамааралтай, Европын холбооны стандартыг дагаж мөрддөг
Өмнөд Солонгос	Улс даяар	Агаарын бохирдол, цахилгаан машин, эрчим хүч	Шинэ технологийн хэрэглээ, эдийн засгийн урамшуулал
Япон	Улс даяар	Агаарын бохирдол, эрчим хүч, тээвэр	Технологийн дэвшилт, дэлхийн хэмжээнд агаарын чанарыг хянах

Хүснэгтээс үзэхэд, дараах зүйлсийг дүгнэж болохоор байна. Үүнд:

- **АНУ** нь өргөн хүрээтэй, олон салбарын хамрах хүрээтэй, төр, хувийн хэвшлийн түншлэл болон орон нутгийн шийдвэр гаргалтын хамтаар холимог бодлого баримталж байна.
- **ОХУ** нь төвлөрсөн тогтолцоо, нүүрс болон түлшний хэрэглээ өндөртэй, гадаад дотоодын хяналттай үйл ажиллагаа явуулж байна.
- **БНХАУ** нь эрчим хүч, нүүрс, агаарын бохирдол зэрэг асуудлыг хурдтай шийдэж, үүнд хувьсгал хийх шаардлагатай болсон. Хурдан хөгжил, олон улсын төслүүд нь тэдний онцлог юм.

- Австрали, Канад болон Их Британи нь экологийн шинэчлэлд илүү анхаарч, сэргээгдэх эрчим хүчийг хөгжүүлэхийг эрмэлзэж байна.
- Шинэ Зеланд бол байгаль орчны хамгаалалт, орон нутгийн хамтын ажиллагаанд анхаарах олон улсын жишигт нийцсэн.

Агаарын бохирдолтой тэмцэхийн тулд эрчим хүчний салбарт шинэчлэл хийж, зам тээвэр барилга болон үйлдвэрлэлийн салбаруудад давхар үүрэг оногдуулан, бүгд жигд сайжрах бодлогыг бүх улс орон баримталсан байна. Ялангуяа аль салбарт хөрөнгө оруулалт хийсэн, түүнд төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг ашигласан гэдэг нь тухайн улсуудын хамгийн их хүчин чармайлт гаргасан суурь үзүүлэлтийг харуулж байна. Дор харьцуулав.

Хүснэгт 4-8. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл ашигласан байдал

Улс	Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хэлбэр	Хамарсан хүрээ	Үр дүн болон онцлог
АНУ	Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл (PPP) болон хөрөнгө оруулалтын төсөл	Дэд бүтэц (зам, гүүр, эрчим хүчний сүлжээ), агаарын бохирдол хяналт	Төрийн төсвийг хэмнэх, хувийн хөрөнгө оруулагчдын оролцоотой бүтээн байгуулалт, олон нийтийн үйлчилгээг нэмэгдүүлэх
Герман	PPP төслүүд, цахим сүлжээ болон эрчим хүчний салбарт түншлэл	Энергийн хангамж, дэд бүтцийн төслүүд (зам, гүүр), байгалийн баялаг ашиглалтыг зохицуулах	Шинэ эрчим хүч, сэргээгдэх эх үүсвэрийг дэмжих, түншлэлд эрх зүйн хатуу зохицуулалт
Швед	Сэргээгдэх эрчим хүчний түншлэл, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах	Сэргээгдэх эрчим хүч, байгаль орчны бодлогын хэрэгжилт	Эко-бодлогын үр дүнд өндөр хөгжилтэй эрчим хүчний сүлжээ, экологийн боловсруулалт
Финлянд	Үйлдвэрлэл, эрчим хүчний хангамжийн салбарт PPP түншлэл	Энергийн хангамж, сэргээгдэх эрчим хүч, технологийн инноваци	Цэвэр энергийн төслүүдэд төвлөрсөн, экологийн шинэчлэлд түншлэл
Польш	Энергийн түншлэл, агаарын бохирдлын эсрэг зорилготой PPP	Энергийн салбар, агаарын бохирдлын бууруулах хөтөлбөр	Агаарын бохирдлын хяналт, цахилгаан эрчим хүчний эх үүсвэрийн шинэчлэл
Өмнөд Солонгос	Эрчим хүчний түншлэл, агаарын чанар сайжруулах төслүүд	Дэд бүтэц, агаарын бохирдол, эрчим хүчний хэрэглээ	Шинэ технологийн дэвшилт, агаарын бохирдол хяналтын төслүүд
Япон	Технологийн хөгжил, эрчим хүчний түншлэл, экологийн боловсруулалт	Энергийн хангамж, агаарын бохирдлын бууруулах стратеги	Цэвэр энергийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх, экологийн стандартууд

Хүснэгтээс үзэхэд, бүх орнууд нүүрсэн түлшнээс татгалзаж, байгалийн хийгээр болон цахилгаанаар халаах технологи руу, цаашлаад цэвэр технологи буюу сэргээгдэх эрчим хүч рүү зорих бодлогыг урт хугацаанд тавьсан байна. Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн (PPP) төслүүдийг санаачлан зарлаж, хөрөнгө оруулалт ихээр татсан.

Дараах хүснэгтэнд бодлогын үр нөлөөг харьцуулан харуулав.

84

Улс / Хот	Зургийн шийдэс, өөрчлөлт (%)	Амьсгалын замын өөрчлөлт (%)	Тархины өвчлөл, өөрчлөлт (%)	Харшлын түвшин, өөрчлөлт (%)	Жирэмсэн/ярай эндэгдэл (%)	Сэтгэцийн эрүүл мэнд (%)	Нийгмийн стрессийн үзүүлэлт	Гэр бүлийн заршлын бууралт (%)	Дата цуглуудаг байгууллага	Хэмжилтийн арга
Их Британи (Манчестер)	↓ 35%	↓ 50%	↓ 20%	↓ 30%	↓ 25%	↑ 15% (сайжирсан)	Стрессийн түвшин буурсан	↓ 25%	DEFRA, NHS, Орон нутгийн эрүүл мэндийн байгууллагууд	Эмнэлгийн бүртгэл, агаарын хяналт, судалгаа
АНУ (Олон хот)	↓ 30%	↓ 45%	↓ 15%	↓ 25%	↓ 20%	↑ 12%	Дунд зэрэг сайжрал	↓ 20%	EPA, CDC, Мужийн эрүүл мэндийн байгууллагууд	Эрүүл мэндийн бүртгэл, тархвар судлалын судалгаа
Канад (Ванкувер)	↓ 40%	↓ 55%	↓ 25%	↓ 35%	↓ 30%	↑ 20%	Ихээхэн сайжрал	↓ 30%	Канадын Байгаль орчин, Эрүүл мэндийн яам	Үндэсний судалгаа, эмнэлгийн дата, загварчлал
Финланд (Хельсинки)	↓ 50%	↓ 60%	↓ 30%	↓ 40%	↓ 35%	↑ 25%	Ихээхэн сайжрал	↓ 35%	Эрүүл мэндийн хэрэглээ, Эрүүл мэндийн яам	Улсын бүртгэл, шууд хяналтын систем
Швед	↓ 45%	↓ 55%	↓ 25%	↓ 35%	↓ 30%	↑ 22%	Эрчимтэй сайжрал	↓ 30%	Байгаль орчин, Эрүүл мэндийн агентлагууд	Тархвар судлал, эмнэлгийн тайлан
Герман	↓ 50%	↓ 60%	↓ 30%	↓ 40%	↓ 35%	↑ 25%	Тэсвэр тэвчээр сайжирсан	↓ 35%	Холбооны Эрүүл мэндийн газар, UBA	Улаан хутагааны судалгаа, хяналт
Польш (Краков)	↓ 25%	↓ 40%	↓ 10%	↓ 20%	↓ 15%	↑ 8%	Бага зэрэг сайжрал	↓ 10%	Краковын эрүүл мэнд, Байгаль орчны яам	Судалгаа, эрүүл мэндийн дата шинжилгээ
ОХУ (Москва)	↓ 20%	↓ 35%	↓ 8%	↓ 15%	↓ 10%	↑ 5%	Бага зэрэг сайжрал	↓ 8%	Холбооны Эрүүл мэндийн яам, Хотын захиргаа	Төвлөрсөн дата цуглуулалт, тайлангууд
Казахстан	↓ 15%	↓ 25%	↓ 5%	↓ 12%	↓ 8%	↑ 4%	Дунд зэрэг сайжрал	↓ 5%	Үндэсний Эрүүл мэндийн яам, НУБХХ түншлэл	Судалгаа, эмнэлгийн мэдээлэл
Узбекистан	↓ 12%	↓ 20%	↓ 4%	↓ 10%	↓ 6%	↑ 3%	Бага зэрэг сайжрал	↓ 5%	Эрүүл мэндийн яам, Олон улсын түншлэлүүд	Эрүүл мэндийн судалгаа, тархвар судлалын мэдээлэл

Хүснэгт 4-10. Улс орнуудын хуулийн систем, бодлогын үр нөлөө гарсан хугацааны харьцуулалт

Улс / Хот	Хууль эрх зүйн тогтолцоо	Бодлогын эхлэл он	Хорт утааны бууралт (%)	Үр дүн гарах хугацаа	Нийтийн эрүүл мэндийн сайжрал	Иргэдийн аз жаргалын индекс (2023)
Их Британи (Манчестер)	Нийтлэг хууль (Common Law)	1956 (Цэвэр агаарын тухай хууль)	~70% (2010 он хүртэл)	~50 жил	Амьсгалын замын өвчний тоо эрс буурсан	#17
АНУ (Олон хот)	Нийтлэг хууль	1970 (Цэвэр агаарын тухай хууль)	~60%	~30–40 жил	Хот суурин газарт дундаж наслалт сайжирсан	#15
Канад (Ванкувер)	Нийтлэг хууль	1999 (СЕРА – Байгаль орчны хамгааллын акт)	~65%	~20 жил	Астма, амьсгалын замын өвчин мэдэгдэхүйц буурсан	#13
Шинэ Зеланд	Нийтлэг хууль	2004 (Агаарын чанарын стандарт)	~50%	~15–20 жил	Дотоод орчны агаарын чанар, олон нийтийн эрүүл мэнд сайжирсан	#10
Австрали (Канберра, Хобарт, Балларат)	Нийтлэг хууль	2015 (Цэвэр агаарын хэлэлцээр)	~40%	~10–15 жил	Амьсгалын замын өвчлөлийн түвшин буурсан	#12
Финланд (Хельсинки)	Иргэний хууль (Civil Law)	2008 (Эрчим хүчний стратегийн)	~80%	~10–15 жил	Амьдралын чанар маш өндөр түвшинд хүрсэн	#2
Швед	Иргэний хууль	1999 (Байгаль орчны код)	~75%	~20 жил	Эрүүл мэндийн үзүүлэлт өндөр	#7
Польш (Краков)	Иргэний хууль	2016 (Утааны эсрэг тогтоол)	~55%	~7–10 жил	Сайжрал тодорхой хэмжээгээр гарсан	#39
ОХУ (Москва)	Иргэний хууль	2014 (Цэвэр агаарын хөтөлбөр)	~45%	~10 жил	Зарим эерэг үр дүн гарсан ч жилд бус	#70
БНСУ	Иргэний хууль	1990 (Цэвэр агаарын тухай хууль)	~60%	~20–30 жил	Хот суурин газарт эрүүл мэнд эрс сайжирсан	#57
Япон	Иргэний хууль	1968 (Агаарын бохирдлын хяналтын хууль)	~70%	~30–40 жил	Наслалт мэдэгдэхүйц нэмэгдсэн	#47
Герман	Иргэний хууль	1974 (Яндангийн хяналтын хууль)	~75%	~20–30 жил	Эрүүл мэндийн дүн өндөр	#16
Казахстан	Иргэний хууль	2007 (Байгаль орчны код)	~30%	~10–15 жил	Дунд зэргийн сайжрал, тулгамдсан асуудал хэвээр	#64
Узбекистан	Иргэний хууль	1996 (Агаар хамгаалах хууль)	~25%	~15 жил	Аажмаар сайжирсан ч нөөцийн хязгаарлалттай	#54
Украин, Гүрж, Армени	Иргэний хууль	2000-аад оноос эхэлсэн	~25–40%	~10–20 жил	Эрүүл мэнд аажим боловч тогтвортой сайжирч байна	#90+ (янз бүр)

Тайлбар: Аз жаргалын зэрэглэл — Дэлхийн аз жаргалын индексийн 2023 оны жагсаалтаас авсан.

Дараах хүснэгтэд 2020-2025 оны хоорондох мэдээлэлд үндэслэн дэлхийн улс орнуудын газар зүйн байршил, өвлийн улиралд дулаан хангамжийн хэрэглээ, агаарын бохирдлын түвшинг харьцуулсан мэдээллийг цаг хугацааны үүднээс ангилав.

Хүснэгт 4-11. Улс орнуудын дулаан хангамжийн шийдэл харьцуулалт

Улс орон	Хэрэглээний онцлог	Хамгийн их нүүрс хэрэглэсэн он / газар	Байшин халаалт	Агаарын бохирдол
Герман	Нүүрс, байгалийн хий, цахилгаан халаалт	1960-аад онд нүүрсний хэрэглээ оргилдоо хүрсэн. 1970-аад он: Нүүрсний хэрэглээ аажмаар буурч эхэлсэн. 1990-ээд он: Нүүрс түлштэй цахилгаан станцуудыг хааж, байгалийн хийн түлш болон сэргээгдэх эрчим хүчний эх үүсвэрүүдийг ашиглахыг дэмжсэн. 2023 он: Германы CO ₂ ялгаруулалт 1990 оноос хойш 46%-иар буурч, сэргээгдэх эрчим хүчний хувь 56%-д хүрсэн ¹² .	2022 оны хүн амын тооллогоор, Германы орон сууцны 75% нь халаалтын эх үүсвэрээр байгалийн хий (56%) болон нефть (19%) ашигладаг. Дүүргийн халаалт нь 15%-ийг эзэлдэг бол сэргээгдэх эрчим хүч, дулааны насос зэрэг нь 7%-д хүрдэг ¹³ .	2024 онд Германы нийт CO ₂ ялгаруулалтын 31%-ийг эрчим хүчний салбар эзэлж байсан нь хамгийн их хувьтай байв. Үүний дараа аж үйлдвэрийн салбар (25%) болон тээврийн салбар (17%) ордог ¹⁴ .
Их Британи	Нүүрс, байгалийн хий, мод түлш	1956 онд 221 сая тонн нүүрс хэрэглэж, оргилдоо хүрч байсан. 2024 онд 2.1 сая тонн болтлоо буурсан. 2012-2022 онд модны зуухны хэрэглээ 19%-иар нэмэгдсэн ¹⁵	Байгалийн хий, сэргээгдэх эрчим хүч, модны зуух	Модны зуухнаас гарч буй PM2.5 нь агаарын бохирдлыг нэмэгдүүлдэг. Нүүрсийг хориглож, байгалийн хий, сэргээгдэх эрчим хүчинд шилжсэн ¹⁶ .
АНУ	Нүүрс, байгалийн хий	2020 онд цахилгаан халаалтын хэрэглээ нэмэгдсэн. Цөмийн эрчим хүч, сэргээгдэх эрчим хүчний төслүүд хэрэгжиж байна.	Байгалийн хий, цахилгаан халаалт	2020 онд АНУ-ын 69 сая өрх цахилгаан халаалтыг үндсэн эх үүсвэр болгон ашиглаж байсан бол 58 сая өрх байгалийн хий ашиглаж байжээ ¹⁷ .

12 Ian Tiseo, Distribution of greenhouse gas (GHG) emissions in Germany in 2024, by sector and gas, 2025. Link

13 Statista, Heating structure of the housing stock in Germany from 1995 to 2023, 2025. Link

14 Julian Wettengel, Four in five residential buildings in Germany still heated with oil and gas – energy agency, 2025. Link

15 Air quality news, DEFRA, Domestic wood burning pollution increased 56% in ten years, 2021. Link

16 Molly Lempriere, Simon Evans, How the UK became the first G7 country to phase out coal power, 2024. Link

17 U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, Space heating consumed the most energy of any end use in homes, according to latest data, 2022. Link

Улс орон	Хэрэглээний онцлог	Хамгийн их нүүрс хэрэглэсэн он / газар	Байшин халаалт	Агаарын бохирдол
Канад	Нүүрс, байгалийн хий	XIX зуунаас 1980-аад он хүртэл нүүрс хэрэглэдэг байсан, 2000 оноос нүүрсний хэрэглээ эрчимтэй буурсан. Цахилгаан халаалтын хэрэглээ ихэссэн. Тээвэр, газрын тос, үйлдвэрт агаар бохирдуулагч ихтэй.	Байгалийн хий, цахилгаан халаалт	Цаашид сэргээгдэх эрчим хүч, байгалийн хий, цөмийн эрчим хүч, био эрчим хүчний эх үүсвэр төлөвлөж байгаа ¹⁸ .
Австрали	Байгалийн хий, цахилгаан халаалт	Австрали улс нь нүүрс олборлолт, хэрэглээний хувьд дэлхийд тэргүүлэгч орнуудын нэг байсан бөгөөд энэ чиг хандлага XXI зууны эхэн хүртэл үргэлжилсэн. Нүүрс ашиглалтыг бууруулсан үе 2000-аад оны эхэн: Нүүрсний хэрэглээ аажмаар буурч эхэлсэн. 2010-аад оны сүүлч: Нүүрс түлштэй цахилгаан станцуудыг хааж эхэлсэн. 2023 он: Нүүрсний хэрэглээ 92.4 сая тонн болж, 2022 оныхоос 5.1%-иар буурсан. ¹⁹ 2022 онд Австралийн нийт CO ₂ ялгаруулалтын 31%-ийг эрчим хүчний салбар эзэлж байсан нь хамгийн их хувьтай байв. Үүний дараа аж үйлдвэрийн салбар (25%) болон тээврийн салбар (18%) ордог.	Австралид орон сууцны халаалтын эх үүсвэрүүдийн дийлэнх нь байгалийн хий болон цахилгаан эрчим хүчийг ашигладаг. Гэхдээ сэргээгдэх эрчим хүчний эх үүсвэрүүдийн хэрэглээ нэмэгдэж байгаа ч, нийт эрчим хүчний хэрэглээний 9%-ийг л эзэлж байна ²⁰ .	Оршин суугчдын 39% нь байгалийн хийн халаалттай байсан
Япон	Байгалийн хий, цахилгаан халаалт	2020 онд цахилгаан халаалтын хэрэглээ нэмэгдсэн	Байгалийн хий, цахилгаан халаалт	Оршин суугчдын 39% нь байгалийн хийн халаалттай байсан
Солонгос	Байгалийн хий, цахилгаан	2020 онд цахилгаан халаалтын хэрэглээ нэмэгдсэн	Байгалийн хий, цахилгаан халаалт	Оршин суугчдын 39% нь байгалийн хийн халаалттай байсан

18 Canada Energy Regulator, Results, 2023. Link

19 Global Data, Coal mining in Australia: Outlook to 2030, 2024. Link

20 IPCC, Closing the ambition gap to align with 1.5°C, 2025. Link

Өнөөгийн хандлага (2020–2025):

- Европын орнууд нүүрсний хэрэглээг эрс багасгаж, сэргээгдэх болон байгалийн хий рүү бодлогоор шилжсэн.
- Азийн орнуудад дэвшил байгаа ч хөгжлийн ялгаанаас болж хуучин технологи хадгалагдсан хэвээр байна.
- Нүүрсний хэрэглээ ухаалаг, үе шаттай хасагдаж, ногоон эрчим хүч давамгайлах болжээ.

2021 оны байдлаар улс орнууд нүүрсний хэрэглээгээр цахилгаан дулаан үйлдвэрлэхээ больж, сэргээгдэх эрчим хүчний төслүүдэд ихээр хөрөнгө оруулалт хийж байна. Доорх зурагт хар өнгөөр нүүрсэн түлштэй цахилгаан дулаан үйлдвэрлэлд оруулж буй хөрөнгө оруулалт, улбар шараар сэргээгдэх эрчим хүчний төслийг харуулсан. Ялангуяа нар, салхины эрчим хүч болон сэргээсэн эрчим хүч буюу хог хаягдлыг шатаах зуухнаас эрчим үйлдвэрлэх, цөмийн эрчим хүч судлах хөгжүүлэх төслүүд эрчимтэй хөгжиж байна. Зарим оронд шинэ сэргээгдэх эрчим хүчний станц барихаас хурдан хугацаанд хуучин нүүрсээр ажилладаг станцууд муудаж ашиглалтаас гарч байгаа нь илүү хурдтайгаар хөрөнгө оруулалт хийхийг шаардаж байна. Мөн дэлхий даяар нүүрснээс татгалзах бодлого барьж байгаа нь агаарын бохирдлоос сэргийлэх, дэлхийн дулаарлын хурдыг сааруулах, тогтвортой хөгжих үзэл баримтлалаас шалтгаалж байна²¹.

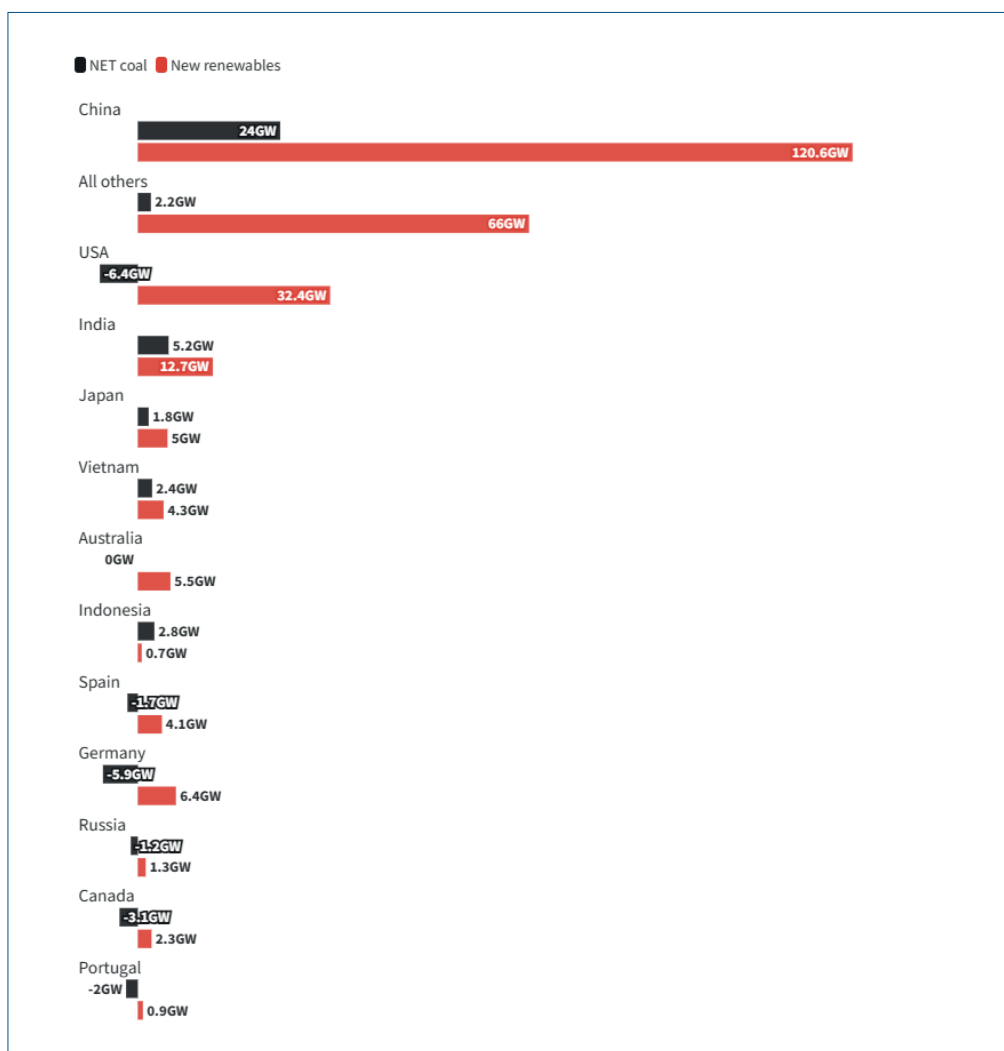
Амжилтанд хүрсэн орнууд агаарын бохирдлын эсрэг бодлогод цэвэр халаалтын системд шилжих бодлого (Weng нар, 2022), бага ялгаруулалттай бүс байгуулах, замын хөдөлгөөний зохицуулалт зэрэг арга хэмжээнүүд үр дүнтэй болох нь нотлогдсон. Хотын ногоон байгууламж агаар дахь тоосонцор бууруулахад чухал нөлөөтэй (Vigevani нар, 2023) бөгөөд үүнийг хэмжих арга зүйг сайжруулах шаардлага байсаар байгааг тодотгосон байна. Мөн бодлогын үр нөлөөг үнэлэхэд хосолсон арга зүй (Clark, 1986; Benavides нар, 2022), симуляци, ажиглалт, хиймэл оюунд суурилсан загварчлалууд хандлага болоод байна.

А. Blakers, Global coal use in 2022-д улс орнуудын эрчим хүчний салбарт оруулсан хөрөнгө оруулалтыг нүүрс болон хүрэн түлш, сэргээгдэх эрчим хүчний төсөлд оруулж буй хэмжээгээр ялган тайлагнасныг доорх зурагт харуулав. Гол хөрөнгө оруулсан салбарууд нь:

- Хашаа байшинд амьдардаг хорооллыг орон сууц руу шилжүүлэх бодлого байгаагүй, харин “Айл бүр байгаа байршилдаа хэрхэн цахилгаан, дулаан, ус, бохирын системд холбогдох вэ?” гэдэгт анхаарч, дэд бүтцийн төслүүдэд хөрөнгө оруулалт ихээр татсан. Ингэснээр дангаар амьдардаг хашаа байшинтэй айлууд гэртээ байгалийн хий, цахилгаан, сэргээгдэх эрчим хүчний эх үүсвэрээс тогтмол дулаанаар хангагдах боломж үүссэн.
- Эрчим хүчний салбарт реформ хийж, төвлөрсөн цахилгаан станцуудаа нүүрсэн түлштэй биш болгох, нүүрсээр ажиллах шаардлагатайд нь шүүлтүүр тавих, орон нутгийн орчимдоо жижиг хэмжээний дэд станцууд байгуулж, иргэдийг цахилгаан дулаанаар хангах, түүнийг болж өгвөл сэргээгдэх эрчим хүчний төслүүдээр хангах бодлого баримталжээ.

21 Andrew Blakers, Global coal use in 2022 is reaching an all-time high, but Australia is bucking the trend, 2022. Link

Зураг 4-1. Улс орнуудын сэргээгдэх (улбар шар) болон хүрэн эрчим хүчний төсөлд (хар) оруулсан хөрөнгө оруулалт (A.Blakers, Global coal use in 2022)



4.1.5. ДҮГНЭЛТ

Дээрх мэдээллээс дүгнэхэд, дэлхий даяар нүүрснээс татгалзах бодлого барьж байгаа нь агаарын бохирдлыг бууруулж байна. Бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд хууль эрх зүйн системд сайжруулалт хийж, багц хуулиудыг батлан, салбар бүрт мөрдүүлсэн байна. Ингэхдээ бохирдуулалтыг хамгийн ихээр гаргаж буй салбарт төвлөрсөн бодлогыг эрчимтэй хэрэгжүүлж, төлөвлөлт ба гүйцэтгэлийг тогтмол хэмждэг байна.

Хүснэгт 4-12. Улс орнуудын бодлогын бэнчмарк

Үндсэн бүлэг	Гол агуулга	Тайлбар/Жишээ
1. Гол бодлого	- Нүүрснээс татгалзах, цэвэр технологи, сэргээгдэх эрчим хүч, цөмийн эрчим хүч-Хууль, стандартын хэрэгжилтэд тогтмол хяналт - Хөндлөнгийн баталгаажуулалттай бүтээгдэхүүн ашиглах - Нүүрс түлдэг станц, зуухыг хориглох, шүүлтүүр тавих - Аж ахуйн нэгжид хатуу хяналт, зөрчилд арга хэмжээ	Хууль эрх зүйн шинэчлэл, салбар бүрт хэрэгжилт
2. Улс орнуудын ялгаа	- Скандинав, Герман: тууштай бодлого, эрүүл мэнд сайжирсан, нүүрс бага хэрэглэдэг - Канад, Япон: урт хугацааны үр дүнтэй, салбарын ялгаа - Пост-Зөвлөлт: дэд бүтэц, засаглалын хүндрэлтэй	Төрөл бүрийн тогтолцоо, онцлог, үр дүнгийн ялгаа
3. Хэмжилт ба үр дүн	- Агаарын бохирдлын хувийг тодорхой химийн бодисоор хэмжих - Эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд (өвчлөл, насжилт) - Иргэдийн сэтгэл ханамж, аз жаргалын индекс	Үр дүнг байнга мониторинг, тайлагнал
4. Хугацаа	- Хөгжингүй орнууд 15–30 жилд сайжруулсан - Пост-Зөвлөлтийн орнууд илүү удаан хугацаа шаардсан	Монголд хүртэл хугацаа урт байж болно
5. Кэйс судалгааны үндэслэл	- ОХУ: төвлөрсөн хуулийн систем, эрчим хүчний нөөц, хуучин технологийн саад - БНХАУ: төвлөрсөн төлөвлөгөө, хуулийн зохицуулалт, 40-50% бохирдол буурсан, хүний оролцоо хязгаарлагдмал - Европ (Герман, Финлянд, Швед): иргэний хууль, ЕХ-ны нэгдсэн бодлого, дулаан чийглэг уур амьсгал - АНУ: бие даасан хууль тогтоомж, олон үе шаттай хяналт, Монголтой төстэй уур амьсгал - Япон, Солонгос: Уур амьсгал өөр	Улс орнуудын хууль эрх зүйн систем, уур амьсгалын ялгаа, Монголд тохиромжтой жишээ: АНУ, ОХУ
6. Нийтлэг хуулийн системтэй орнуудын агаарын бохирдлын бууралтын жишээ	- Их Британи (~70%, 50 жил)- АНУ (~60%, 30-40 жил)- Канад (~65%, 20 жил)- Шинэ Зеланд (~50%, 15-20 жил)- Австрали (~40%, 10-15 жил)	Хууль батлагдсан жил, бууралтын хувь, хугацаа харьцуулсан

4.2. АНУ: КЭЙС СУДАЛГАА

Энэхүү судалгааны 0-т үзүүлсэн дагуу, нийтлэг хуулийн системтэй орнуудаас агаарын бохирдлыг хууль тогтоомжийн шинэчлэлт ба бодлогын хэрэгжүүлэлтийн үр дүнд сайжруулж чадсан улсуудаас дараах эрэмбээр жагсаагдсан:

- Их Британи 50 жилийн хугацаанд 70%-р агаарын бохирдлыг бууруулсан;
- Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ) 30-40 жилийн хугацаанд 60%-р;
- Канад 20 жилийн хугацаанд 65%-р;
- Шинэ Зеланд 15-20 жилийн дотор 50%-р;
- Австрали 10-15 жилийн дотор 40%-р тус тус агаарын бохирдлыг бууруулсан.

Аль улс нь түрүүлж бодлого гаргасан хугацаагаар нь ажиглахад, АНУ 1963 онд Цэвэр агаарын тухай хууль баталж, 1970, 1977, 1990 онд шинэчилж байсан. Их Британи 1952 оны Лондонгийн үхлийн хар утааны араас 1956 онд Цэвэр агаарын тухай хууль баталж, 1968, 1993 он тус бүрт шинэчилж байсан. Канад 1999 он, Шинэ Зеланд 2004 онд, Австрали 2015 онд цэвэр агаарын тухай хууль, стандартууд нэвтрүүлж эхэлжээ.

Эндээс Их Британи болон АНУ-н бодлого эрт хэрэгжиж эхэлсэн тул бусад оронд үлгэр жишээ болсон. Гэвч Их Британийн хувьд тухайн үед Европын Холбоонд элсч, хуулийн шаардлага Европын Холбоонд хуваалцаж байсан, тус холбооноос гарсаны дараа дахин хууль тогтоомжоо шинэчилсэн зэргээр нэмэлт шаардлагын нөлөөнд ихээр өртсөн улс байв. Монгол Улс шиг дангаар үйл ажиллагаагаа удирдаж байсан, мөн Их Британи шиг арлын улс гэхээс илүү их газрын уур амьсгалтай, дэлхийн хойд өргөрөгт байрладаг тул АНУ-г сонгон кэйст судлах нь зүйтэй гэж сонгон авав. АНУ-н хуулийн хэрэгжүүлэлтийг хангуулахаар олон тооны дүрэм журам, стандартын багцыг боловсруулсан нь сүүлд Их Британид мөн сайн туршлага болж хэрэглэгдсэн байдаг.

4.2.1. ГОЛ АРГАЧЛАЛ: АГААРЫН БОХИРДОЛТОЙ ТЭМЦЭХ ДИЗАЙНЫ АРГАЧЛАЛ

Бодлогын хувьд, АНУ нь “A design approach = Дизайны Аргачлал” гэх энэ аргачлалыг ашигласан. Хууль тогтоомж, стандартын шаардлага боловсруулахаас эхлээд хэрэгжүүлэлт, хяналт, сайжруулалт хүртэлх бүх үйл явцыг системтэйгээр төлөвлөж бий болгосон гэсэн үг юм. ‘Дизайны аргачлал’ гэхээс гадна ‘Загварчилсан хандлага’ ч гэж орчуулах боломжтой. Үндсэндээ шийдвэр гаргалтаа анхнаас нь системтэйгээр зураглаж харсан гэсэн утгатай.

Энэ аргыг олон улсын менежментийн тогтолцооны стандартууд PDCA цикл гэх нэрээр танилцуулдаг. ISO 9001, ISO 14001, ISO 45001 гэх зэрэг дэлхий даяар хэрэглэдэг менежментийн стандартууд нь ямар ч төрлийн үйл ажиллагаатай, хэлбэр хэмжээтэй байгууллага, институциуд ашиглах боломжтой байдаг. Төрийн, төрийн бус, хувийн байгууллагууд, түүн дотор хэдэн мянган ажилтантай том байгууллагаас эхлээд 1 хүнтэй өрхийн аж ахуй эрхлэгч ч хэрэглэх боломжтой.

Менежментийн тогтолцооны эдгээр олон улсын стандартуудад "Төлөвлөлт – Хэрэгжүүлэлт – Хяналт – Сайжруулалт" (Plan–Do–Check–Act буюу PDCA) мөчлөгийг нийтлэг ашигладаг. Энэ аргачлалыг ашиглаж, агаарын бохирдлыг бууруулах АНУ-ын туршлагыг задлан шинжлэх нь бодлого боловсруулагчдад чухал сургамж өгөх бүтэцтэй дүн шинжилгээ болох юм. Иймд, доорх хүснэгтэнд АНУ-ын агаарын чанарын тухай бодлого, хууль тогтоомжийг дээрх 4 мөчлөгт хуваан, тухайн үе шатанд юу хийсэн, хэн хариуцсан, юу тайлагнасан, ямар үр дүн гарсан зэргийг харуулсан болно. Үүнд:

Хүснэгт 4-13. АНУ-ын агаарын бохирдлыг шийдвэрлэх PDCA мөчлөгийн загвар

Үе шат	Хийсэн үйл ажиллагаа	Хариуцсан байгууллага	Тайлагнал, ил тод байдал	Гарсан үр дүн
1. Төлөвлөлт (Plan)	- Хууль, стандарт боловсруулах (1965, 1967, 1970 он) - NAAQS (агаарын чанарын стандарт) тогтоох - Муж бүрийн төлөвлөгөө боловсруулах шаардлага тавих	- EPA (1970 оноос) - HEW (1960-аад он) - Мужийн байгаль орчны агентлагууд	- Холбооны түвшний бодлого олон нийтэд нээлттэй - Нээлттэй хэлэлцүүлэг, шинжлэх ухааны үндэслэл	- Илүү тодорхой, хэмжигдэхүйц зорилтууд - Мужуудын оролцоотой төлөвлөлтийн тогтолцоо
2. Хэрэгжүүлэлт (Do)	- Утааны хяналтын төхөөрөмжүүд (каталитик хөрвүүлэгч, scrubbers) - Автомашин, үйлдвэрүүдийн утааны стандарт мөрдүүлэх - Хар тугалгагүй бензин нэвтрүүлэх - Муж бүр агаарын чанарын төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх	- EPA (улсын хэмжээний стандарт) - Мужууд (орны хэрэгжилт) - Үйлдвэрүүд, авто үйлдвэрлэгчид	- Хэрэгжүүлэгч үйлдвэрүүд EPA-д тайлан өгнө - Мужууд хэрэгжилтийн явцыг тайлагнана	- CO, SO ₂ , Pb зэрэг бохирдуулагч ~60–99% буурсан - Инновац хөгжсөн, зах зээлд нөлөөлсөн
3. Хяналт (Check)	- Агаарын чанарыг үндэсний хэмжээнд мониторинг хийх - Зөрчил илрүүлэх шалгалт, аудит - Автомашины утааны шалгалт хийх - Эрсдэлийн үнэлгээ, тайлан шинжилгээ	- EPA (агаарын чанарын хяналт) - Мужууд (орон нутгийн хяналт) - NAAQS-ын дагуу судалгааны төвүүд	- Хяналтын дата олон нийтэд ил тод - Жил бүрийн "Air Trends Report" нийтлэгдэнэ	- Ил тод байдлын өндөр түвшин - Бодлогын үнэлгээ хийх боломж нэмэгдсэн
4. Сайжруулалт (Act)	- 1977, 1990 онд хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах - Технологийн шинэчлэл шаардах - Бүс нутгийн онцлогт тохируулсан уян хатан хандлага - Зөрчилтэй байгууллагад арга хэмжээ авах	- EPA - Конгресс (хуульд нэмэлт оруулах) - Мужуудын санал тусгах	- Хуулийн хэрэгжилтийн дүгнэлт - Үр дүнгийн суурьтай шинэ бодлого боловсруулсан	- Утааг бууруулах шаардлагууд хатуу болсон - Бодлого улам нарийвчлагдсан - Технологийн дэвшил урамшуулсан

АНУ “Төв + Орон нутгийн хосолсон” хэрэгжилтийн загварыг (federal-state cooperative implementation model) ашигласан нь бодлогыг газар дээр нь тохируулан хэрэгжүүлэх, хариуцлагатай байлгах үндсэн нөхцөл болсон. Тайлагнал, ил тод байдал нь бодлого сайжруулахад ихээхэн тус болсон — иргэд, ШУ-ны байгууллагууд, төрийн бус байгууллагууд идэвхтэй оролцсон. Шинэ хууль бүрийн дараа байгаль орчны төлөв байдлын тайланг ашиглан сайжруулалт хийсэн нь PDCA мөчлөгийг бодитойгоор хэрэглэснийг харуулдаг.

Энэ загварын нэг чухал тулгуур нь **төр-хувийн хэвшлийн түншлэл** (PPP) байсан. Энэ загварын хүрээнд төр, орон нутгийн засаг захиргаа, хувийн хэвшил өөр өөрийн үүрэг хариуцлагаар хамтран ажилладаг.

Хүснэгт 4-13. АНУ-ын “Төв + Орон нутгийн хосолсон” хэрэгжилтийн загвар дахь ТӨР-ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ТҮНШЛЭЛ

Элемент	Төрийн байгууллагын үүрэг	Хувийн хэвшлийн оролцоо
1. Стандарт, хууль тогтоомж	- EPA (Environmental Protection Agency) нь үндэсний стандартыг тогтооно (ж: NAAQS)- Эрсдлийн үнэлгээ, хязгаар тогтоолт хийдэг	- Хувийн хэвшилд стандартын дагуу тоног төхөөрөмж үйлдвэрлэх, технологи нэвтрүүлэх үүрэг ирдэг
2. Хэрэгжилт (Орон нутгийн түвшинд)	- Муж улс, хот суурин газрын захиргаа нь хэрэгжилтийн төлөвлөгөө (SIP) боловсруулна- Хяналт, зөвшөөрөл олгоно	- Үйлдвэр, эрчим хүч, тээврийн компаниуд тухайн орон нутгийн захиргааны шаардлагад нийцүүлэн хөрөнгө оруулалт хийж, цэвэр эрчим хүчээр хангах, цэвэр түлш ашиглах зэргээр үйл ажиллагаагаа сайжруулан зохион байгуулна
3. Технологи ба хөрөнгө оруулалт	- Холбооны болон мужийн сангаас урамшуулал, татварын хөнгөлөлт олгоно- Ногоон технологи дэмжих хөтөлбөр хэрэгжүүлнэ	- Технологийн компаниуд ВАСТ, МАСТ зэрэг хяналтын технологи нийлүүлнэ- Агаарын бохирдлыг бууруулахад хөрөнгө оруулна
4. Судалгаа, инноваци	- EPA болон мужууд R&D төсөлд хөрөнгө гаргана- Мэдээлэл, бодлогын чиглэл өгнө	- Их дээд сургуулиуд, R&D (судалгаа, хөгжүүлэлтийн) байгууллагууд хамтарч технологи боловсруулна
5. Ил тод байдал, оролцоо	- Төрөөс олон нийтэд мэдээлэл нээлттэй хүргэнэ- Хяналт-шалгалтын тайлан нийтэлнэ	- Иргэний нийгэм, ААН-үүд тайлагналд оролцоно- Ил тод байдлыг хангасан системийг дэмжин ажиллана

4.2.2. АГААРЫН БОХИРДОЛТОЙ ТЭМЦЭХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖ

АНУ-д 1929 онд эхэлсэн эдийн засгийн их хямрал 1941 онд Дэлхийн 2-р дайнтай зэрэгцэн дууссан. Гэвч түүний дараагаар хүн ам ихэсч, үйлдвэрлэл болон тээврийн хэрэгслийн хэрэглээ ихэссэнтэй зэрэгцэн агаарын бохирдлын асуудал үүсч эхэлсэн. Улмаар 1970 он гэхэд агаарын бохирдол нь хамгийн өндөр цэгтээ хүрч, 1929 оны эдийн засгийн хямралаас гарсаны дараа улс орноо сэргээх гэсэн

эдийн засгийн бодлого нь хүрээлэн буй орчинд сөрөг нөлөө үзүүлж, бүх нийтээр мэдэгдэж эхэлсэн. Үүнээс шалтгаалж, АНУ хууль тогтоомжийн шаардлагаа өндөрсгөж, хатуу хяналт тогтоосон ба түүнээс эхлэн агаарын бохирдол огцом буурч эхэлсэн²².

1930-1950 онд үйлдвэрлэл ихээр хөгжсөн орнуудад нүүрс түлсэнээс үүдсэн агаарын бохирдол дээд цэгтээ хүрч байсан ба хамгийн гол нь хүрэн түлшнээс цэвэр түлш рүү шилжих бодлого баримталсанаар асуудлаа шийджээ. Тухайлбал, агаарын бохирдол бага ялгаруулдаг тос ба хий ашиглахаар шийдсэн нь чухал нөлөө үзүүлж, 1881 он гэхэд Чикаго болон Синсиннати хотууд утаа ялгаруулалтын хэмжээнд хяналт тавих журам гаргаснаар сайжирсан.

Калифорния мужийн Лос Анжелес хот 1940-өөд онд утаатай тэнгэрт бүрхэгдэж байсан нь агаар бохирдуулагч анхдагч эх үүсвэрээс гэхээсээ илүү хоёр дагч эх үүсвэр болох химийн бодисын хөрсөн дээрх үлдэгдэл нь нар, ус гэх мэт хүчин зүйлийн үйлчлэлд өртөж, өөр бохирдуулагч элемент ялгаруулсанаас үүдсэн байсныг профессор А.Ж.Нааген-Smit судалгаандаа дурдсан байдаг. Үүнийг шийдвэрлэх зорилгоор Лос Анжелес хотын захиргаанаас 1946 онд Агаарын Бохирдлыг Хянах Дүүрэг (Air Pollution Control District - APCD) байгууллагыг үүсгэн байгуулж, утаа ба агаар бохирдуулагч эх үүсвэрүүдэд хатуу хяналт тогтоож байсан.

Өөр нэгэн жишээ бол Пенсилван мужийн Донора хотод 1948 онд 4 өдрийн турш агаарт утаа тогтсоноос 7000 хүн өвчилж, 20 хүн нас барж байсан. Нас барсан хүмүүс бүгд бронхиттой, уушигны бөглөрөл (emphysema), зүрх судасны өвчлөлтэй хүмүүс байсан²³. Энэ нь эрүүл мэндийн хувьд анхаарах үзүүлэлттэй хүмүүс утаанд мэдрэг бөгөөд хамгийн эхний хохирогч болж өвчлөх, улмаар нас барах эрсдэлтэй байдгийг харуулсан.

Агаарын бохирдлыг шийдвэрлэх талаар хууль, дүрэм журам боловсруулан баталж, шийдвэрлэж эхэлсэн ажлыг он цагийн дарааллаар дор харуулав.

а) Муж улсууд ба хотууд хууль тогтоомжоо чангатгаж эхэлсэнээс хойш 1955 онд АНУ-н хэмжээнд Агаарын Бохирдлын Хяналтын тухай хууль баталсан бөгөөд холбооны улсын хэмжээний судалгаа, техникийн тусламж үйлчилгээнд хөрөнгө оруулалт хийх сан байгуулсан.

- Энэ нь агаарын бохирдлыг хянахад яарах бус, эрдэм шинжилгээний ажлуудыг олноор хийлгэж, чанартай судалгаанд суурилсан шийдэл олох үйл явцыг дэмжсэн шийдэл байв. Улс төрийн хувьд, улсын хэмжээнд энийг хүчлэх нь зөв үү, санхүүжилт зарцуулах нь зөв үү, гэх мэт шүүмжлэлүүд тасраагүй бөгөөд муж улс, хот бүр тус тусдаа шийдэх асуудал байсан гэх зэрэг зөрүүтэй саналууд гарч байсан.
- Гэвч Холбооны Засгийн газрын зүгээс агаарын бохирдол, агаарын урсгал гэдэг бол хот, муж, улсын хил хязгаарт захирагддаг зүйл биш болохыг онцлоод, нэгдсэн байдлаар үр дүнтэй “менежмент хийх” хэрэгтэй, зөвхөн улсын хэмжээнд биш, олон улсын хэмжээнд ч энэ асуудлыг анхаарах шаардлагатай гэж хатуу байр суурь баримталсан нь өнөөдрийн агаарын бохирдолгүй Америк улсыг бий болгожээ.

22 C.David Cooper, F.C.Alley: “Агаарын бохирдлын хяналт, Дизайны арга зам” ном, 2011.

23 Wark, et.al, 1998.

- Энэ хандлага нь цаашид тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал гаргаж, дэлхий даяар хүлэмжийн хий ялгаруулалт, агаарын бохирдлыг бууруулах, уур амьсгалын өөрчлөлтийн хурдыг сааруулах бодлогын эх үндэс болсон. Үүнд, АНУ өөрөө үлгэрлэн харуулах манлайлагчийн үүрэг гүйцэтгэх шаардлагатай гэдгийг эрдэмтэд, мэргэжилтнүүд хүчтэй санал болгож, улс төрчид болон төрийн бус, олон улсын байгууллагууд ихэд дэмжсэн.
 - АНУ агаарын бохирдлыг бууруулахад хамгийн чухал нөлөөг эрчим хүчний хортой хаягдлыг багасгах (energy conservation), үүний тулд газар нутгийн нарлаг байдлыг харгалзан нарны эрчим хүч үйлдвэрлэх, дамжуулах, түгээх салбарыг хувьчилж, арилжааны системд шилжүүлэн эрчимжүүлэх нь зүйтэй гэж үзсэн. Үүнийг үндэсний бодлогын тулгын чулуу хэмээн зарлаж, дулааны цахилгаан станцуудаа хүрэн түлш (нүүрс, байгалийн хий буюу газ, бензин түлш)-ээр ажилладаг бол агаар мандалд ялгаруулж буй хорт бодисын хэмжээг нь бууруулах, шүүх шаардлага тавьсан²⁴. Энэ нь амин (amine) гэх бодис ашиглан, ялгарч буй хийнээс нүүрстөрөгчийн давхар исэл (CO₂)-г шингээн аваад, халаахад ялгаж авах боломжтой болдог технологи бөгөөд ялгаж авсан нүүрстөрөгчийн давхар ислийг шахаж, үлээн авах, хадгалах, өөр зориулалтаар хэрэглэх боломжтой болгодог. Энэ технологи нь харьцангуй үнэтэй боловч агаарын бохирдлыг бууруулахад үр дүнтэй учир зориуд сонгох шаардлагатай арга зүй гэж үзэгдсэн.
- b) 1963 онд Цэвэр агаарын тухай хуулийг баталж, энэ нь 1955 оны агаарын бохирдлыг хянахад зориулсан хуулийг хүчингүй болгосон нь бодлогын шилжилт байсан. Өөрөөр хэлбэл, бохирдлыг хянах гэдэг нь асуудал үүссэний дараа хариу үзүүлэх реактив арга байсан бол цэвэр агаартай үйл ажиллагааг зөвшөөрдөг больё гэх хандлага нь проактив байдлаар урьдчилан сэргийлэх, анхнаасаа утаа ялгаруулдаггүй болоход анхаарсан юм.
- c) 1965 онд Моторт тээврийн хэрэгслээс үүдсэн агаарын бохирдлыг хянах тухай хууль баталсан.
- Тээврийн хэрэгслийн хорт ялгаруулалтыг хянах хууль гарсанаас хойш 1965 оны үед ашиглагдаж байсан машин үйлдвэрлэлийн технологид шалгуур сайжирч, цаашлаад 50 өөр төрлийн ялгаруулалтын хяналтын дүрэм журмууд батлагдан өргөжсөн. Анхандаа ‘1968 он хүртэлх технологийн дэвшлийг’ төсөөлж журамласан байсан ч техник технологи хөгжихийн хэрээр тухай бүрт шинэчлэлт хийж, хяналтыг чангаруулж явсан.
- d) 1967 онд Агаарын чанарын тухай хууль баталсан.
- Энэ хууль нь Холбооны Засгийн Газрын үүргийг судалгаа, хөгжүүлэлтийн ажилд нэмэгдүүлсэнээс гадна судалгаанд суурилсан менежментээс гадна **хяналтын технологийн хөгжил чухал үүрэгтэй болохыг батлан харуулж, зэрэгцүүлэн аль алийг нь дэмжиж чадсан.** Энэ хуулийн хүрээнд Эрүүл Мэнд, Боловсрол, Сайн Сайхан Байдлын Хэлтэс (Department of Health, Education, and Welfare - HEW) байгуулагдаж, бүс нутаг тус бүрийн төлөвлөлт, хэрэгжүүлэлт, хяналтын хөтөлбөрүүдийг хянан зохицуулах үүрэг хүлээсэн.

²⁴ Abelson, 2000.

- Түүнчлэн шинжлэх ухааны судалгаанд суурилсан агаарын чанарын шалгуур үзүүлэлт гаргаж, агаарын бохирдлын хүний эрүүл мэнд, хүнс ба ургамал тариалалт, материалын орчинд үүсгэж буй хорт үр нөлөөг тодорхой болгох, тэдгээрийг сайжруулахад гарах зардал, шийдлийн олдоц ба хүртээмж, бохирдуулалтыг хянахаас гадна сэргийлэх арга зүйг судалж тогтоох гол зорилготойгоор ажиллаж эхэлсэн байна²⁵.

е) 1970 онд Цэвэр агаарын тухай хуулийг өөрчлөн сайжруулж байсан. Энэ хуулийн мөрөөр Үндэсний Байгаль Орчны Бодлогын тухай Хуулийг баталж, түүний хэрэгжилтийг хариуцах Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг (Environmental Protection Agency), 1972 онд Байгаль Орчны Чанарын Зөвлөл (Council on Environmental Quality) байгуулж, муж бүрт хуулийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөнүүдийг (State Implementation Plans - SIPs) дэлгэрэнгүй боловсруулуулж, батлуулсан.

- Агаарын чанарын тухай хуулийн хэлэлцүүлгийн явцад АНУ-н Сенатаас шинэлэг арга зүйг сайшаан гаргаж ирж, дэмжсэн нь одоогийн технологийг өөрчлөх удирдамж бүхий стандартуудыг “заавал биелүүлэх үүрэгтэй” болгон журамласан явдал байв. Ингэснээр тодорхой хугацааны шаардлага тавьж, одоо байгаа технологийг өөрчлөн сайжруулах, ашигладаг түүхий эд материал болон технологийн урсгал, дизайныг өөрчлөх даалгавар өгсөн юм. Тиймээс энэ хуулийг “Технологийг хүчилсэн хууль” хэмээн хочилдог бөгөөд энэ концепци цаашлаад 1970 оны Цэвэр агаарын тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөнд албан ёсоор орж, батлагдсан.
- 1970 онд ийнхүү хууль тогтоомжийн шаардлага чангарсанаар авто машинаас үүдсэн агаар бохирдуулалт 90%-р бууруулна гэсэн зорилт тавьсан, үүнд 1970 оноос нүүрс төрөгч (CO) ба нүүрсустөрөгч (hydrocarbon), 1971 оноос Азотын ислийн нэгдлүүд (Nitrogen Oxides – NO₂) бууруулж, 1975 он гэхэд зорилтоо биелүүлнэ гэж төлөвлөсөн. Гэвч 5 жилийн дотор үр дүн гаргана гэсэн энэ зорилт биелэх боломжгүй нь амьдрал дээр батлагдаж, хууль нь сүүлд хэд хэд өөрчлөгдсөн юм.
- Байгаль Орчны Хамгаалах Агентлагаас хатуу стандартууд боловсруулах шаардлагатай болсон ба ялангуяа үйлдвэрлэлийн байгууллагуудын стандартыг чангатгасан. Шинэ Эх Үүсвэрийн Гүйцэтгэлийн Стандарт (New Source Performance Standards - NSPSs)-г үндэсний хэмжээнд баталж, түүнийг муж бүр хэрэгжүүлэх, хянаж шалгах үүрэг хүлээв.
- Ингэснээр агаарын бохирдлыг бууруулах стандартууд нь сулдаад байгаа нөхцөлд муж хоорондын гүйцэтгэлийн өрсөлдөөн бий болгож, аль улс төрч ба намын засаглал нь сайн гүйцэтгэл гаргаж байгаагаар уралдуулж, ил тод тайлагнах замаар хүчийг авахуулжээ. Ингэснээр мужийн захиргаа тус бүртээ сайн шинэлэг технологи бүхий үйлдвэрлэлийг дэмжих хөшүүрэгтэй болсон бөгөөд үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхэлдэг байгууллагууд өөрийн ялгаруулалтыг тогтмол хянаж, хэмжих үүрэг хүлээсэн. Тэд тайлангаа Байгаль Орчны Хамгаалах Агентлагт өгөх үүрэг хүлээсэн ба нийцлийн шаардлага хангаагүй бол өндөр торгууль шийтгэл оноож эхэлсэн. Тухайлбал, байгууллагыг нэг өдрийн хэтийдсэн ялгаруулалтын

25 Council on Environmental Quality, 1970

төлөө 25,000 ам.доллараар торгох, эсвэл 1 жил хорих ялаар шийтгэхээр хуульчилж, агаарын бохирдуулалт үүсгэх нь гэмт хэрэг гэж зарласан.

f) 1977 оны Цэвэр агаарын тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь 185 хуудас бүхий томхон баримт бичиг болсон.

- Өмнөх хуулийн философийг бүтнээр нь хадгалахын хамт, 1980 оны 1 сарын 1-с эхлэн Байгаль Орчны Хамгаалах Агентлагаас агаарын чанарын шалгуурыг 5 жил тутам тогтмол хянаж, шаардлагатай бол шинэчилж байх үүргийг нэмж оногдуулсан. Энэ нь уул уурхай, барилга, зам, тээвэр, үйлдвэрлэл гэх мэт бүхий л салбарт байгаль орчны гүйцэтгэлийг хэмжиж тайлагнаж байхыг шаардсан бөгөөд түүнд зориулсан нарийвчилсан стандарт боловсруулах шаардлагыг үүсгэжээ.
- Түүнчлэн 1977 оны нэмэлт өөрчлөлтийн нэг ололттой тал нь “хүрээлэн буй орчны чанарыг ноцтойгоор доройтуулж буй үзэгдлээс урьдчилан сэргийлэх” тусгай хэсэг нэмсэн нь аливаа хот суурин газрын газар нутгийг I, II, III ангиллын зонд хувааж, хүн ам амьдардаг I ба II бүс нутагт агаар бохирдуулагч эх үүсвэрийн хэрэглээг хориглох, III бүсийг аж үйлдвэржилтийн бүс болгон зарлах зэргээр шийдэл гаргасан. Ингэснээр I бүст цэвэр агаартай байлгах, II бүст зөвшөөрөгдсөн хэмжээний ялгаруулалтыг зөвшөөрөх, III бүст арай илүү ялгаруулалттай үйл ажиллагаануудыг төвлөрүүлэх зэргээр ангилсан нь хүн ам олноор суурьшсан бүс нутгийг агаарын бохирдол ба түүнээс шалтгаалсан эрүүл мэндийнн эрсдэлээс хамгаалсан.
- 1977 оны хуулийн өөрчлөлтөөр өөр нэгэн үр дүнтэй зохицуулалт хийсэн нь Үндэсний Хүрээлэн Буй Орчны Агаарын Чанарын Стандарт (National Ambient Air Quality Standards - NAAQS)-н нэг ба түүнээс дээших тооны шалгуурыг хангаагүй байгаа бүс нутгуудад зориулан “ялгаруулалтын оффсет худалдаа”-г зөвшөөрсөн юм. Хууль хэрэгжиж эхлэхээс өмнө үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн, тодорхой агаар бохирдуулалт ялгаруулдаг, хуулиас болж нүүх нь зардлын хувьд боломжгүй гэх мэт байгууллагуудад олгосон энэ боломж нь өөрийн ялгаруулж буй хорт бодисыг “шингээх” замаар ялгаруулалтаа тэглэх боломж олгосон. Өөрөөр хэлбэл, утаа, химийн бодис ялгаруулж буй үйлдвэр, барилга байгууламж, тоног төхөөрөмждөө шүүлтүүр болон бусад хяналтын хэрэгсэл суурилуулах замаар бохирдуулалтыг хянах, эсвэл бусад байгууллагад төлбөрийг нь төлж үйлчилгээ авах боломжтой болсон.

Тухайлбал, жилд 120 тонн угаарын хий буюу нүүрстөрөгчийн исэл ялгаруулдаг үйлдвэртэй бол тийм хэмжээний угаарын хийн ялгаруулалтыг бууруулсан тухай гэрчилгээг өөр байгууллагад төлбөр төлж худалдан авах, эсвэл өөр үйлдвэр эсвэл үйл ажиллагаанаас мөн тийм хэмжээний ялгаруулалтыг бууруулсанаа нотолж, ялгаруулсан болон ялгаруулахаа больсон хэмжээг тэнцүүлэх юм.

Ялгаруулалт бууруулсан байгууллага нь хөндлөнгийн баталгаажуулалт хийлгэсэн гэрчилгээгээ үнэт цаасны зах зээл шиг, карбон зах зээл дээр зарах бөгөөд авто тээврийн хэрэгслүүдээ цахилгаан болгох, үйлдвэртээ шүүлтүүр суурилуулах, шинэ цэвэр технологи нэвтрүүлж технологио өөрчлөх, үйлдвэрээ

АНУ-н хувьд Агаарын Агентлаг үүнийг хянаж баталгаажуулдаг ба энэ баримтанд үндэслэн тухайн байршилд үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгоно.

- Энэ хууль илүү цогц болохдоо, 11 салбар гарчигтай болсон ба 750 хуудас баримт бичиг боловсруулагдсан. Үүнд: Хотын агаарын бохирдол (ялангуяа озон, PM10 хэмжээтэй тоосонцор, угаарын хий буюу нүүрстөрөгчийн исэл), хөдөлгөөнт эх үүсвэрийн бохирдуулалт, агаар дахь хорт бодисын хэмжээ, хүчил ялгаруулагчдыг хянах болон дэлхийн агаар мандал дахь озоны давхаргыг хамгаалах заалтууд орсон.

- Дэлхий нийтийн агаарын бохирдлын асуудал буюу улс орнууд бие биендээ нөлөөлөх байдлыг анхааран түсгасан.

О АНУ даяарх хотуудыг озоны бохирдуулалтын зэргээр нь ‘нэмэгдэж байгаа’, ‘дунд түвшний аюултай’, ‘аюултай’, ‘ноцтой’, ‘хэт аюултай’ гэж 5 ангилсан түвшинд хуваасан. Энэ ангилалд нийцүүлэн бохирдлын хяналтын шатлалыг мөн дунд, аюултай, ноцтой аюултай, хэт аюултай хэмээн ангилж, 6 жилийн дотор бохирдуулагч дэгдэмхий органик нэгдлүүдийг 15%-р бууруулахаар зорьсон. Ноцтой болон түүнээс дээш түвшинтэй бүст жил бүр бохирдуулалтаа 3%-р бууруулах үүргийг бүх байгууллага, айл, бохирдуулагч үүсгэгчдэд үүрэг болгосон. Түүнээс гадна дизель түлш ашиглаж гар хөрөө ашигладаг хувь хүн, хийгээр ажилладаг өвс тэгшилдэг машин ажиллуулдаг айлууд, газ хэрэглэдэг айлууд, түүхий нүүрс түлдэг, газын плеткатай айлууд болон зуух пийшин суурилуулсан байшинтай айлуудыг ч бүрэн хамруулсан. Ингэж бүх талд ялгаруулалт бууруулах үүрэг өгч, түүнийг биелүүлсэн айл өрх, байгууллагыг тухайн бүст оршин байх эрх олгодог болсон. Энэ нь үл хөдлөх хөрөнгүүдийг яндангийн ялгаруулалтгүй болгох замаар ч өөрчлөлтүүд хийхэд хүргэсэн. Озоноос гадна угаарын хий ялгаруулагчид, бүх төрлийн агаар бохирдуулагч хий ялгаруулагчид ийнхүү нэгэн ижил шаардлагыг биелүүлсэн.

o Нүүрстөрөгчийн ислийн хувьд, 2 түвшинд хуваасан. Үүнд: дундаж ба ноцтой гэж ангилаад, угаарын хий буюу өвөл утаа ихтэй бүст хүчил төрөгжүүлсэн түлш хэрэглэхийг шаардаж, агаар дахь PM10-н хэмжээг хянасан. Үүнийг хэрэгжүүлж буй эсэхийг хянаж шалгах, техник хэрэгслүүдийн засвар үйлчилгээ хийж засч сэлбэж өгөх үйлчилгээг бий болгох замаар цогцоор нь шийдсэн. Технологи шаардсан өөрчлөлтийн

хувьд зөвхөн хий гэж шахах, хянахаас илүү мэдэхгүй хүмүүс очоод үйлчилгээ авах нөхцөлийг нь бүрдүүлэх нь чухал байдаг аж.

- II бүлэг нь хотын бүс нутаг дахь бохирдуулагчдын дотроос тусгайлан хөдөлгөөнт тээврийн хэрэгслүүдийг хянасан. Ялгаруулалтын стандартыг 2 түвшинд ангилан бий болгосон. I түвшин (Tier I)-д 1994-1996 онд метан бус нүүрс устөрөгчийг 0.25 гр/миль, угаарын хий 3.4 гр/миль, азотын ислүүдийн нэгдэлийн хувьд 0.4 гр/миль байх хязгаарлалт тогтоожээ. Хүйтэн хэмтэй цаг агаарын бүст цэвэр түлшийг хатуу шаардсан, тухайлбал газаар ажилладаг машин техникийн хувьд өвлийн цагаар уурших чадвар (volatility) өндөр байснаар хүйтэнд техник асахад сайн байдаг боловч агаарыг бохирдуулдаг. Тиймээс ууршилт ба дэгдэмхий чанар боломжит бага хэмжээнд байлгахыг шаардсан. Мөн дизель түлш 0.05% сульфур агуулсан байхыг шаардаж, 1996.01.01-с хар тугалгыг моторт тээврийн хэрэгслийн түлшинд ашиглахыг хориглосон.
- III бүлэг нь агаар дахь хорт бодисуудын шаардлагыг шинэчилсэн байна. Ингэхдээ агаарт тархаж болох 189 аюултай бохирдуулагч бодисыг жагсааж, тэдгээр нь ямар эх үүсвэрээс ялгардаг болох категорийг боловсруулсан. Мөн эдгээр эх үүсвэрийг ашигладаг байгууллага, айл өрх, хувь хүмүүс тус бүрийг хянах, шалгах, тайлан мэдээ авах нарийн цагийн хуваарь бүхий хяналтын график гаргажээ.
 - o ЕРА буюу Байгаль Орчныг Хамгаалаг Агентлаг нь 10 жилийн хөдөлмөр зарцуулж, Maximum achievable control technology (МАСТ) буюу хамгийн хэрэгжих боломжтой хяналтын технологи бүхий дүрэм журмын багцыг аюултай агаар бохирдуулагч бодисын томоохон эх үүсвэрүүдэд зориулан бий болгосон.
 - o Аюултай агаар дахь хорт бодисууд нь анхдагч эх үүсвэрээс биш, түүний дараа дам бүтээгдэхүүн болон гарч ирдэг тул бүхий л төрлийн шаталтын эх үүсвэрт их бага хэмжээгээр агуулагдаж байдаг. Түлшний дутуу шаталт, агаар дахь утааны үлдэц тортог, боловсруулж эсвэл шүүгээгүй химийн бодисын ууршилт гэх мэт бүгд хамаарна.
 - o Аль нэг төрлийн хорт химийн бодисыг жилд 10 тонн ба түүнээс дээш хэмжээгээр ялгаруулдаг байгууламжууд болон нэгээс дээш төрлийн химийн бодис нийтдээ 25 тонн ба түүнээс дээш хэмжээгээр ялгаруулдаг бүхий л эх үүсвэрүүдийг томоохон бохирдуулагч гэж үзнэ. Үүнд ихэвчлэн үйлдвэрлэлийн зориулалттай уурын зуух, буцалгагч, процессын зуух буюу Газрын тос боловсруулах үйлдвэр, Химийн үйлдвэр, Металлургийн үйлдвэр, Цементийн үйлдвэр багтдаг. Гангийн үйлдвэр, төмөрлөгийн үйлдвэр, петрохимийн үйлдвэр гэх зэрэг том байгууламжуудаас гадна хими цэвэрлэгээний газар, бүх төрлийн будаг азтон зэрэг химийн бодис ашигладаг үйлдвэрүүд, шатахуун ба шингэрүүлсэн хийн түгээх станцууд гэх зэрэг жижиг байгууламж, тэр бүү хэл хувь хүний хэрэглэдэг принтер гэх зэрэг тоног төхөөрөмж ч багтана.

- ё IV бүлэг нь хүчил ялгаруулалтыг шийдвэрлэсэн. Үндэсний хэмжээнд сульфурын давхар исэл (SO_2) 1980 оноос эхлэн жил тутам 10 сая тонн-р бууруулахаар зорилт тавьж, бүх нийтээр уриалга тараасан.
- о Гэр ахуйн цахилгаан бараанаас голдуу энэ нь ялгардаг тул электрон хог хаягдлын дахин боловсруулалт, дахин ашиглалт, мөн ялгаруулалтын хяналт чухалд тавигдсан. Мөн эрчим хүчний хэмнэлттэй цахилгаан бараа, цэвэр нүүрсний технологийг дэмжиж, зах зээлд нийлүүлэгдэх бүтээгдэхүүний дизайнд шаардлага тавьсан.
 - о Сульфурын давхар исэл бууруулсан технологи бүхий бүтээгдэхүүнд олговор олгох буюу татварын хөнгөлөлт үзүүлэх замаар зах зээлд суурилсан инновацилаг систем ашиглах бодлогыг сонгон хэрэгжүүлсэн.
 - о Ингэснээр ЕРА буюу Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлагаас ахуйн зориулалттай буцалгагч (boiler, бойлуур гэж нэршсэн), халаагуур, агаар сэрүүцүүлэгч, газ ба ус түгээх төхөөрөмж зэрэгт стандарт тусгайлан боловсруулах шаардлагатай болсон.
 - о Иймд, зорилтот бүтээгдэхүүний байгаль орчны шалгуур бүхий стандарт боловсруулж, бүтээгдэхүүнд эко гэдгийг нь нотолсон тэмдэг олгодог болсон. Үүнд бүх төрлийн цахилгааны утас, цахилгаан байгууламж, щит, залгуур, унтраагуур гэхчлэн бүх цахилгаан бараа хамрагдсан.
- V бүлэг нь муж улс бүр хэрэгжүүлэх үүрэгтэй Үйл Ажиллагаа Эрхлэх Зөвшөөрөл Олгох Хөтөлбөрийг Холбооны Улсын хэмжээнд хэрэгжүүлсэн. Муж бүр гурван жилийн дотор зөвшөөрлийн хөтөлбөрөө бий болгож, Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлагаар хянуулж батлуулах үүрэгтэй болсон ба 1998 он гэхэд бүх муж шаардлагыг биелүүлсэн.
- о Энэ хөтөлбөрт нь Цэвэр Агаарын тухай хуулиар шаардсан бүхий л бохирдуулагч бодисын эх үүсвэрийг хамруулсан байхыг шаардсан.
 - о Түүнчлэн хуулийн шаардлагын нийцлийг хангуулах хуваарь бүхий төлөвлөгөөг мужийн захиргаа гаргаж, түүнд ямар төрлийн бохирдуулагч эх үүсвэрийг хянах, тайлагнах, ямар хугацаанд шаардлага хангуулахыг урьдчилан төлөвлөж батлуулах, гүйцэтгэлдээ хүрч, түүнийг тайлагнах шаардлагатай болсон.
 - о Энд бүх салбарын үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, захиргааны байгууллагууд, барилга байгууламжууд, хөдөлгөөнт тээврийн хэрэгслийн үйл ажиллагаанууд, айл өрхүүдийн ялгаруулалт ч багтаж байна.
 - о Энэ шаардлагыг хангаагүй байгууллагын үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг цуцлах, үл хөдлөх хөрөнгийн гэрчилгээ өгөхгүй байх, худалдан борлуулах шилжүүлэх эрхийг бүртгэхгүй байх зэргээр бүх төрлийн зөвшөөрөлд нөлөөлнө гэсэн үг.
 - о Цаашлаад төрийн болон хувийн байгууллагын аливаа худалдан авалтанд оролцох, тэндэрт оролцох, ажил үйлчилгээ гүйцэтгэх болон бүтээгдэхүүн нийлүүлэх эрхгүй болсон учир шаардлагыг бүх нийтээр ягштал сайтар биелүүлж эхэлсэн.

- VI бүлэг нь агаар мандал дахь озоны давхаргын цоорлын асуудлыг зохицуулсан. Монреалын протоколд заасан дагуу озоны цооролд хүргэдэг хлор-фторт-нүүрстөрөгчид (Chlorofluorocarbons), гал унтраахад ашигладаг фтор, бром, нүүрстөрөгч агуулсан химийн нэгдэл (Halon), нүүрстөрөгчийн тетрахлорид (Carbon tetrachloride CCl₄) зэргийн хэрэглээг 2000-р арилгах үүргийг биелүүлэх хуваарьтай төлөвлөлт гаргасан. Хлор-фторт-нүүрс-төрөгчийг гидро-хлор-нүүрстөрөгчөөр сольсон нь агаар мандлын доод хэсэгт харьцангуй задардаг бодис учир агаар мандалд удаан хадгалагдаж, озоны давхарга цоолохооргүй болсон. Энэ ажил одоо 2030 он хүртэл шат дараатай хэрэгжиж байгаа ба Австрали Улс болон Өмнөд туйл 2-ын хооронд үүссэн Озоны цоорол нөхөгдөж байна. Хлор-фторт-нүүрстөрөгчийг агаар сэрүүцүүлэгч зөөврийн тоног төхөөрөмжүүдээс авч, дахин боловсруулахыг 1992 оноос шаардсан.
- VII бүлэг нь Цэвэр Агаарын тухай хуулийг илүү хялбар хэрэгжих боломжтой болгосон зохицуулалттай. Үүнд, иргэний ба эрүүгийн шийтгэл оноох механизмыг хууль зөрчигчдөд хатуу танилцуулсан. Захиргааны хэргийн шийтгэл нь 200,000 ам.долларын торгуулиас эхэлсэн ба Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг үнийн дүнг хянан тогтоодог. Цэвэр агаартай болох энэхүү бодлогын томоохон шилжилтийг дэмжих судалгааг дэмжиж, байгаль орчинд хортой үйл ажиллагаа эрхэлж буй байгууллагуудыг шахах, ажил хөдөлмөр эрхлэлтийг ногоон зах зээл, ногоон ажлын байр луу шилжүүлэх, энэ талаар бүх нийтийг сургаж, таниулах арга хэмжээнүүдийг цогцоор нь шийдвэрлэсэн.
- 1990 оны энэ цогц зохицуулалт одоог хүртэл хүчинтэй хэрэгжиж байгаа бөгөөд хэрэгжүүлэхэд хүчин чармайлт, тасралтгүй мөрдүүлэлт, зардал шаардаж байгаагаас гадна олон салбарын аж ахуйн нэгж байгууллагууд, бизнесүүдэд нэмэлт ачаалал үүсгэж байгаа. Иргэдийн өдөр тутмын амьдралд ч шаардлагууд тавигдаж эхэлсэн нь унаж яваа машиныхаа бензинийг авахад арай үнэтэй боловч цэвэр түлш авах, хувцсаа хими цэвэрлэгээнд өгөхөөс зайлсхийх, цахилгаан хэрэгслээ ногооныг сонгож авах, гадаа хоол хийх, мах шарахыг хориглох зэргээр хатуу шаардлагууд хэрэгжүүлсэн. Гэвч энэ бүгд нь хүндрэл гэхээс илүү зарчмын дэвшил, амьдрах аргын шаардлага байсан бөгөөд бүх нийтийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдал, сайн сайхан байдалд эерэг нөлөөтэй учир хүний амийг процессын хүндрэлээр сольж болохгүйн адил чухал ач холбогдолтой шийдэл хэвээр байна. “Ардчилсан нийгэмд миний эрх чухал боловч бусдын эрхээр хязгаардагдана” гэдэг зарчмыг бүгд зөвшөөрөн дагаж байгаа бөгөөд хамтдаа цэвэр агаараар амьсгалж чадаж байгааг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй.

4.2.3. АГААРЫН ЧАНАРЫН ХОЛБОГДОЛТОЙ ДҮРЭМ ЖУРАМ, СТАНДАРТУУД

АНУ-д хууль батлагдсаны дараа Засгийн газрын зохицуулагч агентлагууд (Government regulatory agencies) нь тэдгээр хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой нарийвчилсан судалгааг хийж, хэрэгжих боломжтой байхаар тооцоолж дүрэм, журам боловсруулдаг. Нийтлэг хуулийн системтэй орны хувьд Legislation & Law гэдэг нь хуулийн буюу хамгийн өндөр түвшний шаардлагыг хэлдэг ба энэ нь ихэвчлэн бүх салбарт хамааралтай, ерөнхий, зарчмын шаардлагыг танилцуулдаг. Харин тэдгээрт нийцүүлж, салбар бүрт зориулан нарийвчилсан шаардлагыг “дүрэм, журам” гэж орчуулсан, англи хэлэнд “Regulation” гэгддэг баримт бичгүүдийг боловсруулдаг. Энэ нь уул уурхайн салбарын хууль адил үйлчлэх бөгөөд аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэн, төрийн байгууллагууд хууль адил ягштал мөрддөг. Байгаль орчин, утаа, агаарын бохирдол ба цэвэр агаарт хамааралтай асуудлын хувьд EPA буюу Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг эдгээр дүрэм журмуудыг боловсруулах үүрэг хүлээж, Конгрессийн өмнө хуулийн хэрэгжүүлэлтийг хангуулдаг²⁶.

1) Хүрээлэн Буй Орчны Агаарын Чанарын Стандарт (NAAQS)

Стандартын хувьд, Үндэсний Хүрээлэн Буй Орчны Агаарын Чанарын Стандарт (National Ambient Air Quality Standards - NAAQS) гэх байгууллага хариуцдаг ба тэр нь EPA буюу Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлагийн дор ажилладаг. Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг тус байгууллагад стандарт боловсруулах захиалга өгөх, боловсруулсан стандартыг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй ба хэрэгжих боломжтой эсэхт хяналт тавьж баталдаг. Стандартчиллын энэ байгууллага нь дан агаарын чанарын стандартаар мэргэшин ажилладаг учир зөвхөн энэ асуудалд төвлөрдөг давуу талтай. Олон нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах нь анхдагч зорилго (гол стандартууд үүнд зорьдог) бол олон нийтийн сайн сайхан байдлыг хангах нь тус байгууллагын хоёр дагч зорилго (хоёр дагч стандартуудыг энэ зорилгоор боловсруулдаг) гэж мэдээлдэг.

Доорх хүснэгтэд АНУ-ын Байгаль орчныг хамгаалах агентлагаас (EPA) тогтоосон Үндэсний Хүрээлэн Буй Орчны Агаарын Чанарын Стандарт (NAAQS)-ын хянадаг 6 үндсэн бохирдуулагч бодисын зөвшөөрөгдөх түвшинг харуулав.

26 C.David Cooper, F.C.Alley, ‘Air pollution control: A design approach’, 2011

МОНГОЛ УЛСЫН ИРЭН АМЬД ЯВАХ, ЭРҮҮЛ
ЮУАЛГУЙ ОРЧИНД АМДАРАХ ЭРХТЭЙ БОЛОХ НЬ:
АГААРЫН БОХИРЛАЛЫГ БУУРУУЛАХД ХУУЛЬ ЭРХ
ЗҮЙН ОРЧНЫГ САЙЖРУУЛАХ Хэрэгтэй

Бохирдуулагч бодис	Стандартын төрөл	Дундаж хугацаа	Зөвшөөрөгдөх түвшин	Хэмжилтийн арга, нөхцөл
Нүүрстөрөгчийн дутуу исэл (CO)	Анхдагч (эрүүл мэндийн)	8 цаг	9 ppm	Жилд 1-с дээш удаа хэтрэхгүй байх
		1 цаг	35 ppm	
Хар тугалга (Pb)	Анхдагч ба хоёрдогч	3 сарын дунджаар	0.15 мкг/м³	Өдөр бүр хэтрэх ёсгүй
Азотын давхар исэл (NO₂)	Анхдагч	1 цаг	100 ppb	3 жилийн нийт дунджаар, өдөр бүрийн хэмжилтийн хамгийн их бохирдолтой оргил нэг цагийн агууламжийн заалтаас хамгийн их хэмжээний 98-дахь хувь
	Анхдагч ба хоёрдогч	Жилээр	53 ppb	Жилийн дундаж
Озон (O₃)	Анхдагч ба хоёрдогч	8 цаг	0.070 ppm	3 жилийн нийт дунджаар, өдөр бүрийн хэмжилтээр илэрсэн хамгийн их бохирдолтой 8 цагийн түвшинг авч үзэхэд тухайн жилийн 4 дэх хамгийн их бохирдолтой хэмжээ
Нарийн ширхэгт тоосонцор (PM₂.₅)	Анхдагч	Жилээр	9.0 мкг/м³	Жилийн дундаж, сүүлийн 3 жил
	Хоёрдогч	Жилээр	15.0 мкг/м³	Жилийн дундаж, сүүлийн 3 жил
	Анхдагч ба хоёрдогч	24 цаг	35 мкг/м³	Сүүлийн 3 жилийн 98 дахь хувийн дундаж
Том ширхэгт тоосонцор (PM₁₀)	Анхдагч ба хоёрдогч	24 цаг	150 мкг/м³	3 жилийн турш жилд 1-с дээш удаа хэтрэхгүй байх
Хүхрийн давхар исэл (SO₂)	Анхдагч	1 цаг	75 ppb	3 жилийн 99-р хувийн дундаж
	Хоёрдогч	3 цаг	0.5 ppm	Жилд 1-с дээш удаа хэтрэхгүй байх

- 3 жилийн нийт дунджаар, өдөр бүрийн хэмжилтийн хамгийн их бохирдолтой оргил нэг цагийн агууламжийн заалтаас хамгийн их хэмжээний 98-дахь хувь (98th percentile of 1-hour daily maximum concentrations, averaged over 3 years) –

103

Дурын нэг Даваа гарагт 22.00-23.00 цагт хамгийн их бохирдол хэмжигдсэн бол тэр нь тухайн өдрийн хамгийн их бохирдолтой нэг цагийн хугацаа юм. Үүний адилаар жилийн 365 хоног хэмжихэд өдөр бүр хамгийн их бохирдолтой цаг олддоно. Тэр цаг бүрт хамгийн дээд хэмжээ нь 100% байсан гэж үзвэл хамгийн дээд түвшний эхний 2%-г тооцолгүй орхиж, 98 дахь %-г авч хэмжинэ.

- 3 жилийн нийт дунджаар, өдөр бүрийн хэмжилтээр илэрсэн хамгийн их бохирдолтой 8 цагийн түвшинг авч үзэхэд тухайн жилийн 4 дэх хамгийн их бохирдолтой хэмжээ (Annual fourth-highest daily maximum 8-hour concentration, averaged over 3 years) – Өдөр бүрийн хамгийн их бохирдол агуулдаг 8 цагийг авч, тухайн үед агаар дахь озоны агууламж хэр их байсныг хэмжинэ. Ийм 8 цагийг 365 хоногт өдөр бүр олж хэмжинэ. Түүнийг жилийн төгсгөлд анализ хийж үзэхэд, хамгийн их бохирдол илэрсэн өдрүүдийн хэмжээг мэднэ. Тэндээс хамгийн их бохирдол илэрсэн эхний 3 өдрийг хасаад, 4 дэхийг авч үзнэ. Энэ мэтээр сүүлийн 3 жилийн дундаж 4 дэх хамгийн их бохирдолтой өдрийн бохирдлын хэмжээг авч үзнэ.

NAAQS-н эдгээр стандарт нь зөвхөн АНУ-д хамааралтай, өөрийн онцлог шаардлага бөгөөд Мексик, Бразил, Индонези зэрэг бусад орнууд, Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллага энэ шалгуураас илүү хатуу шалгуур хэрэглэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй.

2) Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагын Агаарын Чанарын Удирдамж (Air Quality Guidelines) 2021

2021 онд шинэчлэгдсэн Дэлхийн Эрүүл Мэндийн Байгууллагын Агаарын Чанарын Удирдамж (Air Quality Guidelines) гэх баримт бичиг нь дэлхийн жишиг баримт бичиг болдог бөгөөд хуулиар шаардаагүй, сайн дурын сонголт, зөвлөмж хэлбэртэй. Дор шаардлагыг нь үзүүлэв.

Хүснэгт 4-16. Дэлхийн эрүүл мэндийн байгууллагын Агаарын Чанарын Удирдамж, 2021

Агаарын бохирдуулагч	Шинжилгээний хугацаа	Зөвлөмж дээд хэмжээ ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	Тайлбар
PM _{2.5} (нарийн тоосонцор)	Жилийн дундаж	5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Хамгийн хортой тоосонцор
	24 цагийн дундаж	15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	3–4 хоногоос хэтрэхгүй
PM ₁₀ (том тоосонцор)	Жилийн дундаж	15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	
	24 цагийн дундаж	45 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	
Озон (O ₃)	8 цагийн дундаж	100 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	≈ 50 ppb
Азотын давхар исэл (NO ₂)	Жилийн дундаж	10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	≈ 5.3 ppb
	24 цагийн дундаж	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	
Хүхрийн давхар исэл (SO ₂)	24 цагийн дундаж	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	
Нүүрстөрөгчийн дутуу исэл (CO)	24 цагийн дундаж	4 мг/м ³ (4000 $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	

3) Шинэ эх үүсвэрт тавигдах гүйцэтгэлийн стандартууд (NSPSs), 2024

NSPS (New Source Performance Standards) буюу Шинэ эх үүсвэрт тавигдах гүйцэтгэлийн стандартууд нь анх 1971 онд АНУ-ын Цэвэр агаарын тухай хуулийн дагуу боловсруулагдаж батлагдсан. Энэ нь тухайн үед агаарын бохирдлыг бууруулахад шинээр баригдаж буй үйлдвэрүүдэд тавих анхны цогц шаардлага байв.

Хүснэгт 4-17. NSPS-ийн түүхэн тойм

Үйл явдал	Он, тайлбар
Хуулийн үндэслэл	Хууль зүйн үндэслэл: АНУ-ын Цэвэр агаарын тухай хууль (Clean Air Act)-ын 111-р зүйл. NSPS-ын үндсэн зорилго: Шинээр баригдаж буй, эсвэл их засвар, өөрчлөлтөд орсон үйлдвэр, эх үүсвэрүүдийн ялгаруулалтыг хамгийн үр дүнтэй, зардал багатай технологиор хязгаарлах.
Анхны баталсан нь	1971 он — EPA нь анхны NSPS-уудыг баталж, томоохон аж үйлдвэрийн эх үүсвэрүүдэд тавьсан.
Засвар, нэмэлт өөрчлөлтүүд	1970-аад оноос хойш тасралтгүй шинэчлэгдэж, шинэ эх үүсвэрийн ангилал, технологи нэмэгдсэн.
Сүүлд шинэчлэгдсэн	2023–2024 онуудад хэд хэдэн төрлийн эх үүсвэрүүдийн NSPS шинэчлэгдсэн, ялангуяа: · Цахилгаан станцуудад хамаарах CO₂-ийн ялгаруулалтын стандарт (Subpart TTTT) · Нефть, байгалийн хий олборлолт (Subpart OOOOb, OOOOc) зэрэгт I
Тэмдэглэх зүйлс:	Хэнд хамаарах вэ?: Цахилгаан станц, нефть боловсруулах үйлдвэр, цемент, шилний үйлдвэр зэрэг аж үйлдвэрийн эх үүсвэрүүд. Тухайн эх үүсвэрийн ангилал бүр 40 CFR Part 60 гэсэн хуулийн бичиг баримтад "Subpart"-аар ялгагддаг.
Шинэчлэлт	NSPS стандарт аж үйлдвэрийн төрлөөс хамаарч өөр өөр хугацаанд шинэчлэгддэг. Сүүлд нэмэгдсэн NSPS нь уур амьсгалын өөрчлөлт, метан хий, хүлэмжийн хий зэрэг шинэ тулгамдсан асуудлуудыг хамарсан.

Хүснэгт 4-18. NSPS-ийн онцлог

Шинж чанар	Тайлбар
Хамрах хүрээ	Зөвхөн шинээр баригдсан болон их өөрчлөлт орсон эх үүсвэрт хамаарна.
Стандарт тогтоох үндэс	Хамгийн сайн боломжит хязгаарлах систем (BSER)-д үндэслэнэ. Энэ нь техник, эдийн засгийн хувьд хэрэгжих боломжтой байх ёстой.
Хянаж буй бохирдуулагч	Тоосонцор (PM), Азотын исэл (NO _x), Хүхрийн давхар исэл (SO ₂), Нүүрстөрөгчийн давхар исэл (CO ₂), VOC зэрэг.
Салбар тус бүрт зориулсан	Ялгаруулалтын стандартуудыг үйлдвэрийн төрөл тус бүрээр тогтооно (жишээ нь: цахилгаан станцад зориулсан Subpart Da).
Хуулийн дагуу хэрэгждэг	Эдгээр нь АНУ-ын хуульд заасан заавал биелүүлэх шаардлага тул зөрчсөн тохиолдолд торгууль, арга хэмжээ авдаг.

Жишээ:

- Шинээр ашиглалтад орж буй байгалийн хийн цахилгаан станц нь CO₂-ийн ялгаруулалтыг NSPS стандартын дагуу хянах ёстой.
- Хуучин цементийн үйлдвэрийн шинэчилсэн зуух нь NSPS-д нийцсэн тоосны шүүлтүүртэй байх ёстой.

NSPS нь шинэ болон өөрчлөгдсөн үйлдвэрүүдийн ялгаруулалтыг орчин үеийн технологиор бууруулах зорилготой, хууль ёсны шаардлага бүхий стандарт юм. Агаарын чанарыг сайжруулах, хүний эрүүл мэндийг хамгаалахад чухал үүрэгтэй.

Монгол Улсын хувьд нүүрсэн цахилгаан станцууд ажилладаг учир тэдгээрт хамааралтай стандартаас танилцуулъя. Нүүрсээр ажилладаг дулааны цахилгаан станцын шүүлтүүр (тоос, хий, утаа ялгаруулалтын хяналтын систем)-д АНУ-ын EPA-аас тогтоосон NSPS (Шинэ эх үүсвэрт тавих гүйцэтгэлийн стандарт) нь маш тодорхой шаардлагууд тавьдаг. Нүүрсэн цахилгаан станцын NSPS стандартууд (Subpart Da) 40 CFR Part 60, Subpart Da гэх хуулийн шаардлагын нэг хэсэг байдаг бөгөөд 1978 оноос хэрэгжиж, дараа нь олон удаа шинэчлэгдсэн. Хамгийн сүүлд 2015, 2023 онд зарим шинэчлэл хийгдсэн. Доор шаардлагуудаас нь танилцуулав.

Хүснэгт 4-19. Үндсэн бохирдуулагч ба тэдгээрийн хязгаар

Бохирдуулагч	Стандартын хэмжээ	Хяналтын технологи
Тоосонцор (PM)	~0.015 lb/MMBtu (≈ 15 мг/м ³ орчим)	Цахилгаан шүүлтүүр (ESP), уутан шүүлтүүр (baghouse)
Хүхрийн давхар исэл (SO ₂)	~1.0 lb/MMBtu эсвэл >95% бууруулах	Шохойн чулууны шингээх систем (wet/dry scrubbers)
Азотын исэл (NO _x)	~0.11–0.15 lb/MMBtu	Low-NO _x шатаах технологи, селектив катализ хөнгөлөлт (SCR)
Нүүрстөрөгчийн давхар исэл (CO ₂)	1,400 lb/MWh (шинэ станцуудад, 2015 NSPS)	Carbon capture and storage (CCS) - (одоо заавал биш ч дэмжигддэг)

Хүснэгт 4-20. Хэрэглэгддэг үндсэн шүүлтүүрийн технологиуд

Технологи	Үүрэг
Цахилгаан шүүлтүүр (ESP)	Утаанд буй тоосонцорыг цахилгаан цэнэгээр татан ялгаж, агаар дахь PM-ийг бууруулна.
Baghouse (уутан шүүлтүүр)	Тоосыг нэхмэл уутанд шүүж барьдаг өндөр үр дүнтэй арга.
Scrubber (норгон эсвэл хуурай шингээгч)	SO ₂ , HCl зэрэг уусдаг хий-г шингээх зориулалттай.
Selective Catalytic Reduction (SCR)	NO _x -ийг азот ба усаар задалдаг катализатор систем.

Нэмэлт мэдээлэл:

- Шинээр ашиглалтад орох нүүрсээр ажилладаг станцууд NSPS-д заавал нийцсэн шүүлтүүр, хяналтын төхөөрөмжтэй байх ёстой.
- Эдгээр стандартуудыг зөрчвөл EPA-аас торгууль, үйл ажиллагаа зогсоох арга хэмжээ авч болдог.

4) Агаарын хортой бохирдуулагчдын үндэсний ялгаруулалтын стандартууд (NESHAPs)

NESHAPs (National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants) буюу Агаарын хортой бохирдуулагчдын үндэсний ялгаруулалтын стандартууд нь "Агаарын хортой бохирдуулагч (Hazardous Air Pollutants, HAPs)" -ын ялгарлыг хянах, бууруулах зорилготой АНУ-ын агаарын чанарын стандартуудын нэг төрөл юм. Эдгээр стандартуудыг АНУ-ын Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг (EPA) нь Цэвэр агаарын тухай хуулийн (Clean Air Act) 112-р зүйл-ийн дагуу баталсан байдаг.

Зорилго

- Эрүүл мэндэд хортой, хорт хавдар үүсгэгч, ургийн гажиг, дархлаа болон мэдрэлийн тогтолцоонд нөлөөлдөг 187 төрлийн химийн бодисын ялгарлыг хязгаарлах.
- Үүнд багтдаг бодисууд: Бензол, формальдегид, мөнгөн ус, хар тугалга, арсеник, диоксин, кадми, хром гэх мэт.

Хүснэгт 4-21. NESHAP-ын гол онцлог

Шинж чанар	Тайлбар
Хамрах хүрээ	Аж үйлдвэрийн эх үүсвэрүүд: газрын тос боловсруулах, химийн үйлдвэр, метал боловсруулалт, цахилгаан станц, авто засвар, эмнэлэг, барилга гэх мэт.
Түлхүү анхаардаг зүйлс	Агаарт маш бага хэмжээгээр ч хор нөлөө үзүүлэх хорт бодисууд.
Ялгаатай нь	NSPS нь нийтлэг бохирдуулагч (PM, NOx, CO ₂ гэх мэт)-д хамаардаг бол, NESHAP нь илүү хортой, химийн хортой бодист зориулагдсан.
Технологийн үндэслэл	"MACT" буюу Хамгийн сайн боломжит хяналтын технологи (Maximum Achievable Control Technology) дээр үндэслэн стандарт тогтоодог.
Хуулийн дагуу хэрэгждэг	Заавал мөрдөх бөгөөд зөрчсөн тохиолдолд торгууль, лицензийн цуцлалт хүртэл авч болдог.

Хүснэгт 4-22. Зарим эх үүсвэрийн NESHAP стандартууд

Эх үүсвэр	Хорт бодис	Шаардлага
Металл хайлуулах үйлдвэр	Хар тугалга, кадми	"МАСТ" буюу "Хамгийн сайн боломжит хяналтын технологи" суурилуулах, хяналт, хэмжилт хийх
Эмнэлгийн хог шатаах зуух	Диоксин, мөнгөн ус	Шүүлтүүр, температурын хяналт, мониторинг
Автомашин будаж засварлах газар	Толуол, ксилол зэрэг органик ууршигч бодисууд	Агаар шүүх систем, будаг шүршигчийн өрөө (Spray Booth / Paint Booth), Агаар шүүх систем (Air Filtration System), Агааржуулалтын систем (Ventilation System)

Эндээс Монгол Улсад уул уурхайн үйл ажиллагаа чухалд тооцогддог тул энэ салбарт хамааралтай NESHAP стандартын гол шаардлагуудыг танилцуулъя. Өмнө дурдсан дагуу эдгээр стандартууд нь химийн хорт бодисын ялгарлыг бууруулахад чиглэсэн, хатуу стандарттай агаарын чанарын менежментийн арга хэмжээ юм. Тиймээс бохирдуулалт ихтэй салбаруудад нарийвчилсан технологийн шаардлага тавьдаг ба урт хугацааны хүний эрүүл мэнд, хүрээлэн буй орчны сөрөг нөлөөллийг багасгах зорилготой. Монгол Улсад энэ төрлийн стандарт шууд хэрэгждэггүй учир эдгээр стандарт нь олон улсын жишигт нийцсэн аж үйлдвэрийн хяналт, шүүлтүүрийн системд хэрэгжүүлж болохуйц загвар болно.

Хүснэгт 4-23. Уул уурхайн эрдсүүдийн NESHAP-т хамаарах жишээ

Эрдэс баялгийн салбар (уул уурхай)	Боломжит хорт бодисууд (HAPs)	NESHAP стандарт / адилтгах хяналт	Хэрэгжих хяналтын арга
Алт	Мөнгөн ус (Hg), цианид уур, VOCs	Алт олборлох ба баяжуулах үйлдвэрт тавих хяналт 40 CFR Part 63, Subpart EEEEEEE (Gold Mine Processing)	Мөнгөн ус шүүлтүүр, битүү систем, агаарт дэгдэлтийг хязгаарлах
Мөнгө	Мөнгөн ус, хүхрийн хий (SO ₂)	Зэс, алтны стандартад ойролцоо	Ууршилт хязгаарлах, агаарт сорох систем
Зэс	Арсеник (As), хар тугалга (Pb), хүхрийн хий	Анхдагч зэс хайлах Subpart QQQ (Primary Copper Smelting)	Утаа шүүлтүүр, scrubber, утааны хүхрийн агууламж хязгаарлалт
Төмөр	Тоосонцор (PM), VOCs	Төмөрлөг ба гангийн үйлдвэр Subpart RRRRR (Iron and Steel Foundries)	Тоос баригч (bag-house), шүүлтүүр, ууршилт хязгаарлах

Эрдэс баялгийн салбар (уул уурхай)	Боломжит хорт бодисууд (HAPs)	HESHAP стандарт / адилтгах хяналт	Хэрэгжих хяналтын арга
Нүүрс	Тоос, VOCs, CO, NOx	Нүүрс бэлтгэл, боловсруулалтын үйлдвэрүүд Subpart Y (Coal Preparation and Processing Plants)	Тоос дарах систем, шингээгч, чийглэгжүүлэлт
Жонш (флюорит)	Фторын нэгдлүүд (HF), тоос	Уул уурхайн нийтлэг стандарт	Хаалттай тээвэрлэлт, тоос дарагч, PPE хамгаалалт
Гөлтгөнө (гипс)	Тоос (CaSO ₄), кварц (SiO ₂ – silicosis үүсгэгч)	OSHA ба NIOSH стандарттай уялддаг	Тоос дарах, агааржуулалт, шүүлтүүр, ажилчдын хамгаалах хэрэгсэл

Тайлбар: OSHA – АНУ-н Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн агентлаг, NIOSH – АНУ-н Үндэсний Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн институт, CFR – Code of Federal Regulations – Холбооны дүрэм журмуудын код.

Энэ мэт стандартыг уул уурхайн салбарт нарийвчлан тогтоож, олборлолт, тээвэрлэлт, хадгалалт, баяжуулалт, үйлдвэрлэл болон дараа дараагийн боловсруулалтын бүх үе шатыг стандартжуулсан байдаг. Жишээлбэл, алт олборлох үед мөнгөн ус ашиглахыг хориглох, эсвэл нүүрс тээвэрлэх үеийн тоосжилтыг ус шүршигчээр дарж бууруулах зэргийг бодитой арга хэмжээ болгон хэрэгжүүлдэг.

Хэрэгжилтийн ач холбогдол:

- Хөдөлмөрийн аюулгүй байдал, орон нутгийн оршин суугчдын эрүүл мэндийг хамгаална.
- Экспортын шаардлагад нийцэх чанарын шалгуурыг хангана.
- Олон улсын хөрөнгө оруулалт, Тогтвортой байдлын Байгаль орчин, нийгэм, засаглалын шалгуурт нийцнэ.
- Байгальд ээлгүй нүүрсний худалдан авалтаас улс орнууд татгалзаж байгаа үед сайжруулсан гүйцэтгэл тайлагнах боломжийг богино хугацаанд олгоно.

5) Идеал хийний хууль ба хийн агууламж хэмжих аргууд

Хэвийн нөхцөлд хуурай цэвэр агаар дахь хүчил төрөгч 20.94%, азот 78.08%, аргон хий 0.93%, нүүрстөрөгчийн давхар исэл 0.04%, бусад хий агуулж байх учиртай²⁸.

Идеал хийний хууль нь дараах тэгшитгэлээр илэрхийлэгдэнэ:

$$PV=nRT$$

Энд:

- P = даралт (атм буюу паскаль)
- V = эзлэхүүн (литр эсвэл м³)

²⁸ Lide, 2008

- n = хий дэх молийн тоо
- R = хийн тогтмол ($0.08206 \text{ L} \cdot \text{atm} / \text{mol} \cdot \text{K}$ эсвэл $8.314 \text{ J} / \text{mol} \cdot \text{K}$)
- T = температур (Кельвин)

Хийн агууламжийг дараах нэгжүүдээр хэмждэг:

- Молийн агууламж: mol / m^3 буюу mol / L
- Масс агууламж: mg / m^3 $\mu\text{g} / \text{m}^3$
- Эзэлхүүний харьцаа: ppm (parts per million), ppb (billion) гэх мэт.

Агаарт байж болох хийн төлөвт байдаг химийн бодисуудын дээд хязгаарыг бид 1)-р бүлэгт авч үзсэн.

4.2.4. ХУУЛЬ, ДҮРЭМ ЖУРАМ, СТАНДАРТЫН ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ҮР ДҮН

1) Хуулийн мөрөөр гарсан эерэг үр дүн

АНУ-д агаарын чанар хэрхэн сайжирсан болохыг харуулахын тулд дараах гол хууль тогтоомжуудын нөлөөг авч үзэж болно. Үүнд: 1965 оны “Автомашинны Агаарын Бохирдлыг Хянах тухай хууль”, 1967 оны “Агаарын Чанарын тухай хууль”, мөн 1970 оны “Цэвэр агаарын тухай хууль” (1977, 1990 онд үндсэн нэмэлт өөрчлөлт орсон) багтана. Эдгээр хуулиуд батлагдсаны дараах хүлэмжийн хийн ялгаруулалт болон агаар бохирдуулагч бодисын агууламжийн өөрчлөлтийн чиг хандлагыг авч үзэх боломжтой.

Доор эдгээр хуулиудын товч танилцуулга болон тоон мэдээлэлд үндэслэсэн нөлөөллийг үзүүлэв.

1. 1965 оны Моторт тээврийн хэрэгслээс үүдсэн агаарын бохирдлыг хянах тухай хууль

Зорилго:

- АНУ-ын түүхэнд моторт тээврийн хэрэгслийн яндангийн хийн ялгарлыг анх удаа холбооны түвшинд зохицуулсан хууль.
- 1968 оноос эхлэн автомашины утаан дахь нүүрстөрөгчийн дутуу исэл (CO), нүүрсустөрөгч (HC)-ийн хэмжээнд хязгаар тогтоосон.

Нөлөө:

- Шинэ автомашины утаан дахь CO, HC-ийн ялгарал аажмаар буурсан.
- Каталитик хөрвүүлэгч зэрэг технологиуд хөгжсөн.

Үр дүнгийн тойм:

- 1970-1980 оны хооронд автомашинаас ялгарах CO 40% орчим буурсан (замын хөдөлгөөний хэмжээ нэмэгдсэн ч).

Зорилго:

- Холбооны засгийн газрын агаарын бохирдлыг хянах, судлах чиг үүргийг өргөжүүлсэн.
- Муж бүрийг агаарын чанарын бүс болгон хувааж, тэдгээрийн удирдлагын төлөвлөгөө боловсруулахыг шаардсан.

Нөлөө:

- Агаарын чанарын хяналтын үндэсний сүлжээ бий болсон.
- Хотууд болон бүсүүдийн утааны судалгаа, зохицуулалт эхэлсэн.
- Цаашдын илүү хатуу арга хэмжээ авах үндэс болсон.

Үр дүн:

- Агаарын бохирдлын шалтгаан, тархалтыг системтэйгээр хянах боломжтой болсон. Лос Анжелес зэрэг хотуудын утааны судалгаагаар тээвэр, үйлдвэрүүдийн үүргийг тодорхойлсон.

Зорилго:

- Үндэсний орчны агаарын чанарын стандартыг (NAAQS) тогтоосон.
- АНУ-ын Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг (EPA)-т автомашин, үйлдвэр, цахилгаан станцын ялгарлыг зохицуулах эрх олгосон.
- 1990 оны нэмэлтээр хүүхрийн бороо, озоны давхаргын задрал, хорт бодисыг зохицуулсан.

Нөлөө:

- Бүх төрлийн эх үүсвэрээс ялгарч буй бохирдлыг бууруулсан.
- Утааг бууруулах технологийн дэвшлүүд (жишээлбэл: хар тугалгагүй бензин, яндангийн шүүлтүүр, цахилгаан станцын цэвэрлэх төхөөрөмжүүд).

Хүснэгт 4-24. Бохирдүүлэгч бүүрсан хувь (1970-2020 он)

Бохирдуулагч	Буурсан хувь (1970–2020)	Тайлбар
CO (нүүрстөрөгчийн дутуу исэл)	-85%	Ихэнх нь автомашины зохицуулалтын үр дүн
NO ₂ (азотын давхар исэл)	-61%	Тээвэр, үйлдвэрээс
SO ₂ (хүхрийн давхар исэл)	~91%	Нүүрсээр ажилладаг цахилгаан станцууд
PM2.5 (нарийн тоосонцор)	~40% (2000 оноос)	Үйлдвэр, дизель тээвэр
Хар тугалга (Pb)	~99%	Бензин дэх хар тугалга зогсоосон
Озон (O ₃)	~30%	Улирал, бүсээс хамааран өөрчлөгддөг

Дүгнэлт:

- 1965, 1967 оны хуулиуд бол бэлтгэл шатны зохицуулалтууд бөгөөд ажиглалт, судалгаа, стандарт тогтоох чиглэлд голчлон төвлөрсөн.
- 1970 оны Цэвэр агаарын тухай хууль-аар анх удаа хатуу зохицуулалт, биелэлт, ялгарлыг бодитоор бууруулах ажил эхэлсэн.
- Үүний үр дүнд АНУ-д агаарын чанар огцом сайжирсан бөгөөд иргэдийн тоо болон автомашины хэрэглээ өссөн ч бохирдол буурсан.

2) Стандартын мөрөөр гарсан эерэг үр дүн

Доорх хүснэгт нь АНУ-д хэрэгжсэн 3 гол стандартын зорилго, сайжруулсан зүйлс, үр дүн, хариуцсан байгууллага, хэрэгжүүлэгч салбаруудыг нэгтгэсэн болно:

Хүснэгт 4-25. Агаарын чанарын гол стандартуудын харьцуулсан хүснэгт

Стандарт	Зорилго / Хамрах хүрээ	Ямар бохирдлыг бууруулсан	Хэн боловсруулсан	Хэн хэрэгжүүлсэн	Гарсан бодит үр дүн
NAAQS (National Ambient Air Quality Standards) — Үндэсний орчны агаарын чанарын стандарт	- Олон нийтийн эрүүл мэндийг хамгаалах - Орчны агаар дахь 6 үндсэн бохирдуулагчид дээд хязгаар тогтоох	- CO, NO ₂ , SO ₂ , O ₃ , PM2.5, Pb	EPA (Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг) — ШУ-ны үндэслэлтэй тогтооно	Мужуудын Байгаль орчны агентлагууд Хот, бүсийн захиргаад Үйлдвэрүүд, автомашин үйлдвэрлэгчид	✓ NO ₂ ~60% буурсан ✓ Хар туталга ~99% буурсан ✓ PM2.5 буурснаар зүрх судасны өвчлөл багассан
PSD (Prevention of Significant Deterioration) — Томоохон эх үүсвэрүүдийн утааг нэмэгдүүлэхээс сэргийлэх стандарт	- Агаарын чанар сайтай бүсэд шинээр үйлдвэр барих, өргөтгөхөд хатуу шалгуур тавих - "Best Available Control Technology" (BACT) шаарддаг	- PM2.5, NO _x , SO ₂ , VOCs	EPA (федерал стандартыг боловсруулна)	Үйлдвэрүүд Инженерийн зөвлөх компаниуд Мужийн агентлагууд (барилга байгууламж зөвшөөрөл олгоход шалгана)	✓ Цэвэр бүсэд шинэ үйлдвэрээс ялгаралт хязгаарлагдсан ✓ Шинэ үйлдвэрүүд BACT суурилуулж эхэлсэн
NEHSA / NE-SHAP (National Emission Standards for Hazardous Air Pollutants) — Хорт бодисын стандарт	- 187 төрлийн хорт уур, химийн бодис (формальдегид, бензол гэх мэт) ялгарлыг хязгаарлах - Эрсдэлтэй салбаруудад тусгай стандарт тогтоох	- Benzene, Formaldehyde, Mercury, Chromium гэх мэт	EPA (Хорт бодисын үнэлгээ, тоон модель ашиглаж боловсруулсан)	Химийн үйлдвэрүүд Металл боловсруулах Эмнэлгийн хог хаягдлын шатаах зуух, Цахилгаан станцууд	✓ Хорт бодис ялгаруулалт ~90% буурсан ✓ Хорт хавдрын эрсдэлтэй бүсүүд буурсан ✓ Эмнэлгийн хог шатаах зуух 80% буурсан

Товч дүгнэлт:

- NAAQS – үндэсний түвшний агаарын чанарын зорилтот түвшин, бүх салбар дагаж мөрдөнө.
- PSD – шинэ төсөл, үйлдвэрүүдийн зохистой байршил, технологийн шаардлагыг тодорхойлно.
- NESHAP – хорт, хүнд нөлөөтэй бодис ялгаруулдаг онцгой салбаруудад тусгай стандарт тогтооно.

Энэ сайн туршлагыг Монголын хувьд хэрэглэхийг хүсвэл, эдгээр гурван стандартыг нутагшуулах загвар боловсруулан авч болох юм. Ижилтгэвэл:

- NAAQS → Орчны чанарын үндэсний стандарт (бүх нийтийн суурь);
- PSD → Хот байгуулалт, газар төлөвлөлттэй уялдсан хязгаарлалтууд;
- NESHAP → Хот суурин орчимд байгаа аюултай хог шатаах байгууламж ба байршил, уул уурхайн болон хүнд үйлдвэрлэлийн байгууллагуудад зориулсан хяналт.

АНУ-ын үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлдэг агаарын чанарын зохицуулалтын гол стандартууд болох Үндэсний орчны агаарын чанарын стандарт (NAAQS), Шинэ эх үүсвэрийн гүйцэтгэлийн стандартууд (NSPSs), болон Аюултай агаарын бохирдуулагчийн үндэсний ялгарлын стандартууд (NESHAPs) нь Лос Анжелес, Чикаго, Синсиннати хотуудын агаарын чанарыг сайжруулж, иргэдийн эрүүл мэндэд эерэг нөлөө үзүүлсэн.

Доорх хүснэгтүүдэд тус тусын хотуудад эдгээр стандартуудын нөлөөллийг харууллаа.

Хүснэгт 4-26. Стандартын мөрөөр нийгмийн эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд сайжирсан байдал, Лос Анжелес

Стандарт	Эрүүл мэндийн нөлөө	Тайлбар	Эх сурвалж
PM _{2.5} (NAAQS)	Зүрх судасны өвчлөл, уушгины эмгэг, нас баралт буурсан	2024 онд EPA стандартыг 12 µg/m ³ → 9 µg/m ³ болгон шинэчилж, бохирдлыг эрс багасгасан	EPA, 2024
NO ₂ (NAAQS)	Амьсгалын замын өвчлөлийг бууруулсан	2005–2021 оны хооронд NO ₂ 64%-иар буурсан	NASA Air-Quality

Хүснэгт 4-27. Стандартын мөрөөр нийгмийн эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд сайжирсан байдал, Чикаго

Стандарт	Эрүүл мэндийн нөлөө	Тайлбар	Эх сурвалж
PM _{2.5} (NAAQS)	Амьсгалын болон зүрх судасны өвчлөлийг бууруулах	Шинэ стандарттай нийцэхийн тулд арга хэмжээ авч эхэлсэн	EPA, 2024
O ₃ (NAAQS)	Озоны нөлөөгөөр үүсэх уушгины өвчлөл буурч эхэлж байна	Чикагогийн зарим дүүрэгт озоны бохирдлын түвшин өндөр хэвээр байна	Chicago.gov, 2024

Хүснэгт 4-28. Стандартын мөрөөр нийгмийн эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүд сайжирсан байдал, Синсиннати

Стандарт	Эрүүл мэндийн нөлөө	Тайлбар	Эх сурвалж
PM _{2.5} (NAAQS)	Зүрх судасны өвчин, даралт ихсэх, бөөрний гэмтэл буурсан	Агаарын чанар сайжирч, PM _{2.5} түвшин тогтвортой буурч байна	Cincinnati.gov, 2024

3) Өөрчлөлтийг бий болгох үүрэг хариуцлага хүлээсэн байгууллагууд

Хууль, стандарт гаргасан ч хэрэгжилт хангалтгүй байвал бодит үр дүнд хүрэхгүй. АНУ-д энэ асуудлыг шийдэхийн тулд тусгайлсан байгууллагууд, эрх зүйн хяналт, хариуцлагын системийг цогцоор нь бий болгосон байдаг.

Доорх хүснэгт нь хууль тус бүрийн хэрэгжилтийг хариуцсан байгууллагууд, тэдгээрийн үндсэн үүргийг харуулж байна:

Хүснэгт 4-29. АНУ-ын агаарын чанарын хуулиудын хэрэгжилтийг хариуцсан байгууллагууд

Хууль/Үе шат	Хэрэгжилтийг хариуцсан байгууллага	Үндсэн үүрэг
1965 он - Моторт тээврийн хэрэгслийн тухай хууль	АНУ-ын Авто тээврийн газрыг (NHTSA) болон тухайн үеийн Эрүүл мэндийн яам (HEW)	- Автомашины утааны стандарт тогтоох - Үйлдвэрлэгчдээс тайлан авч хяналт тавих
1967 он - Агаарын чанарын тухай хууль	АНУ-н Эрүүл мэнд, Боловсрол ба Нийгмийн Халамжийн яам (HEW) + Мужуудын Байгаль орчны агентлагууд	- Агаарын чанарын бүс тогтоох - Муж бүрийн хяналт-шинжилгээ, төлөвлөгөөг боловсруулах
1970 он - Цэвэр агаарын тухай хууль (Clean Air Act)	EPA – Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг (Environmental Protection Agency)	- Стандарт тогтоох (NAAQS, утаа, үйлдвэр, хөдөлгүүрийн стандарт) - Хяналт-шинжилгээ хийх (агаарын чанарын сүлжээ) - Зөрчил илрүүлж торгох, үйлдвэр зогсоох эрхтэй - Муж бүрийн хэрэгжилтийг хянах
Мужийн түвшин	State Environmental Agencies (Мужийн байгаль орчны агентлагууд)	- EPA-гийн бодлогыг орон нутагт хэрэгжүүлэх - Утааны шалгалт хийх, лиценз олгох - Орон нутгийн төлөвлөгөө гаргах
Шүүх ба Хууль сахиулах байгууллагууд	АНУ-ын Хууль зүйн яам (DOJ) болон Төрийн прокурорууд	- Хэрэгжилтийг албадан биелүүлэх - Шүүхээр ялгаруулалтын зөрчилд арга хэмжээ авах

Түлхүүр онцлогууд:

- ЕРА бол үндэсний төвшинд гол хэрэгжүүлэгч.
- Мужууд бие даасан төлөвлөгөө гаргаж, түүнийг ЕРА баталж, хянадаг.
- Шүүхийн шийдвэр, торгууль, албан шахалт их үр дүнтэй байсан (жишээлбэл, автомашин үйлдвэрлэгчдэд томоохон торгуулиуд оногдуулж байсан).
- Хэрэгжилтийн тайлан, хяналт-шинжилгээ жил бүр олон нийтэд ил тод тавигддаг тул ил тод байдал хэрэгжилтэд нөлөөлсөн.

Үндэсний хэмжээний эрх үүрэг хариуцлагын хуваарилалтаас гадна, муж улс тус бүр өөрийн гэсэн хууль, дүрэм журам хэрэгжүүлдэг учир энэхүү судалгаанд хамрагдсан 3 хотын хувьд ямар байгууллага үүрэг хариуцлага хүлээж байсныг судаллаа.

Хүснэгт 4-30. Холбогдох хууль, стандартууд

Он	Хууль/Стандарт
1965	Моторт тээврийн хэрэгслийн агаарын бохирдлын тухай хууль (<i>Motor Vehicle Air Pollution Control Act</i>)
1967	Агаарын чанарын тухай хууль (<i>Air Quality Act</i>)
1970	Цэвэр агаарын тухай хууль (CAA) + NAAQS, NSPS, NESHAP

Хүснэгт 4-31. Үүрэг бүхий байгууллагуудын ангилал (1965–1970 он)

Үүрэг	Хариуцсан байгууллага	Жич
1. Стандарт батлах, бодлого боловсруулах	U.S. Department of Health, Education, and Welfare (HEW) → дараа нь ЕРА (1970 оноос) хариуцсан	ЕРА нь 1970 онд шинээр байгуулагдсан
2. Стандартыг орон нутгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх	Төрийн орон нутгийн байгаль орчны агентлагууд (жишээ нь: California Air Resources Board, Illinois EPA, Ohio EPA)	Хот бүрт өөр байна
3. Сургалт, заавар, удирдамж боловсруулах	HEW (1965–1970), EPA Training Division, Public Health Service	Ном, сургалт, сургалтын хөтөлбөр боловсруулдаг
4. Хяналт, аудит хийх	EPA Regional Offices + GAO (Government Accountability Office)	Бүсийн ЕРА салбар нэгжүүд
5. Хэмжилт, хяналт шинжилгээ хийх	Local Air Monitoring Networks (орон нутгийн станцууд) + National Air Surveillance Network (NASN)	Техник, лаборатори ашигладаг

6. Мэдээлэл цуглуулах, тайлан гаргах	EPA, State Air Quality Management Agencies	Цугларсан өгөгдөл дээр суурилж бодлого боловсруулдаг
7. Танилцуулах, мэдээлэл түгээх	EPA Outreach Programs, Local Public Health Departments, Media	Сурталчилгаа, танилцуулга, олон нийтэд чиглэсэн үйл ажиллагаа

Хүснэгт 4-32. Хотуудын үүрэг хүлээсэн байгууллагууд

Хот	Орон нутгийн хэрэгжүүлэгч агентлагууд	Хэмжилт хийдэг байгууллага	Аудит, тайлан	Сургалт
Лос Анжелес	Калифорнийн Агаарын Нөөцийн Зөвлөл (CARB), Өмнөд Эргийн Агаарын Чанарын Удирдах Газар (South Coast AQMD)	Өмнөд Эргийн Агаарын Чанарын Хяналтын Станцууд	АНУ-ын Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг – Бүс 9 (EPA Region 9), CARB	Калифорнийн Их Сургууль (UCLA), CARB
Чикаго	Иллинойсын Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг (IEPA)	IEPA Хяналтын Станцууд	EPA – Бүс 5, IEPA	Иллинойсын Их Сургууль – Олон нийтийн эрүүл мэндийн сургууль (UIC School of Public Health)
Синсиннати	Охайо EPA, Синсиннатигийн Эрүүл Мэндийн Газрын газар	Хамилтон Хошууны Агаарын Чанарын Хэлтэс	EPA – Бүс 5, Охайо EPA	Синсиннатигийн Их Сургууль – Хөдөлмөрийн эрүүл мэнд, аюулгүй байдлын хэлтэс (University of Cincinnati EH&S)

4.2.5. ХОТЫН КЭЙС: ЧИКАГО ХОТ

1) Хотын агаарын бохирдлыг шийдвэрлэх бодлого, Дизайны Арга

1964–1984 оны хооронд Чикаго нь уламжлалт хяналтын аргуудаас эдийн засгийн зохицуулалтын стратегид шилжсэнээр агаарын чанарыг сайжруулж, хэрэгжилтийн зардлыг эрс бууруулсан байна. 1964–1978 онд О-Нилл судалгаандаа Чикагогийн бохирдлын хяналтын хууль тогтоомжууд нь нийт хөвмөл тоосонцрын (TSP) түвшинг бууруулж, тогтвортой болгосон хэмээн тайлагнасан ч, тодорхойгүй эх үүсвэрүүд үлдсэн²⁹. Харин 1975–1984 оныг хамарсан олон тойргийн судалгаанд Сэкин нар (1983) азотын давхар ислийг

29 W. D. O'Neill (1979). Time Series Modeling of Chicago Particulates.

бууруулахад команд ба хяналтын арга хэмжээ болон эдийн засгийн аргуудыг (ялгарлын төлбөр, зөвшөөрөл борлуулах гэх мэт) харьцуулсан³⁰. Тэдгээрийн дүнгээр, эдийн засгийн арга нь агаар дахь азотын давхар ислийн хэмжээг 18%-иар бууруулж, стандартыг хангаж, уламжлалт аргуудаас 10 дахин бага зардлаар хэрэгжсэн бөгөөд жилд 100 сая ам.долларын хэмнэлт үзүүлэх боломжтой байжээ.

Макс С.Петерс (1958) судалгаандаа “Онолын ойлголт, практик хэрэглээ болон эдийн засгийн хязгаарлалт, ерөнхий мэдрэмж (common sense), бодитой үр дүнтэй ажиллана – гэдэг нь дизайн инженерийн шаардлагууд бөгөөд хотын асуудлыг шийдвэрлэх арга зүйд эдгээрийг нэгтгэж системт сэтгэлгээгээр ажиллах ёстой” гэсэн байдаг. Энэ онолын үндэслэлийг Чикаго хот болон АНУ-н бүхий л хотууд бодлогоо тодорхойлохдоо ашигласан байна. Ялангуяа “Процессын загварчлал” буюу процессын дизайн гэх арга зүйг ашигласан нь улсын хэмжээнд Дизайны Хандлагаар Бодлогоо Системчилсэн стратегитэй яв цав нийцэж, хотын түвшинд тактикийн төлөвлөгөө боловсруулж, үйл ажиллагааны түвшинд газардуулахад үр нөлөө сайтай байжээ.

Эрдэмтдийн санал болгосон хамгийн чухал зөвлөмж нь “Бодлого боловсруулахдаа мэргэжлийн байгууллага, хүмүүсийг оролцуулж, бодлогын хувилбарууд гаргадаг байх”, тэдгээр хувилбар тус бүрээс нэмэлт шинэ асуудал үүсэх эрсдэлийг давхар тооцоолсоны үндсэн дээр техникийн болон эдийн засгийн хувьд хэрэгжүүлж болохуйц, нийгмийн болон орчны үр нөлөө өгөхүйц хувилбарыг сонгон хэрэгжүүлдэг байх”.

Үүнийг шийдвэрийг цэгийг олох гэж нэрлэдэг бөгөөд асуудал бүрийн бодит болон боломжит эрсдэлийг шүүн анализ хийж, программ хангамжаар симуляци тооцоолол хийж турших, туршигдаж батлагдсан үр дүнтэй арга зүйг нэвтрүүлэх нь олон нийтэд нөлөөлөхүйц, хүний амь нас, эрүүл мэндэд шууд нөлөөтэй чухал асуудлыг шийдвэрлэхэд баримтлах бодлогын “аксиом” байх хэрэгтэй гэжээ³¹.

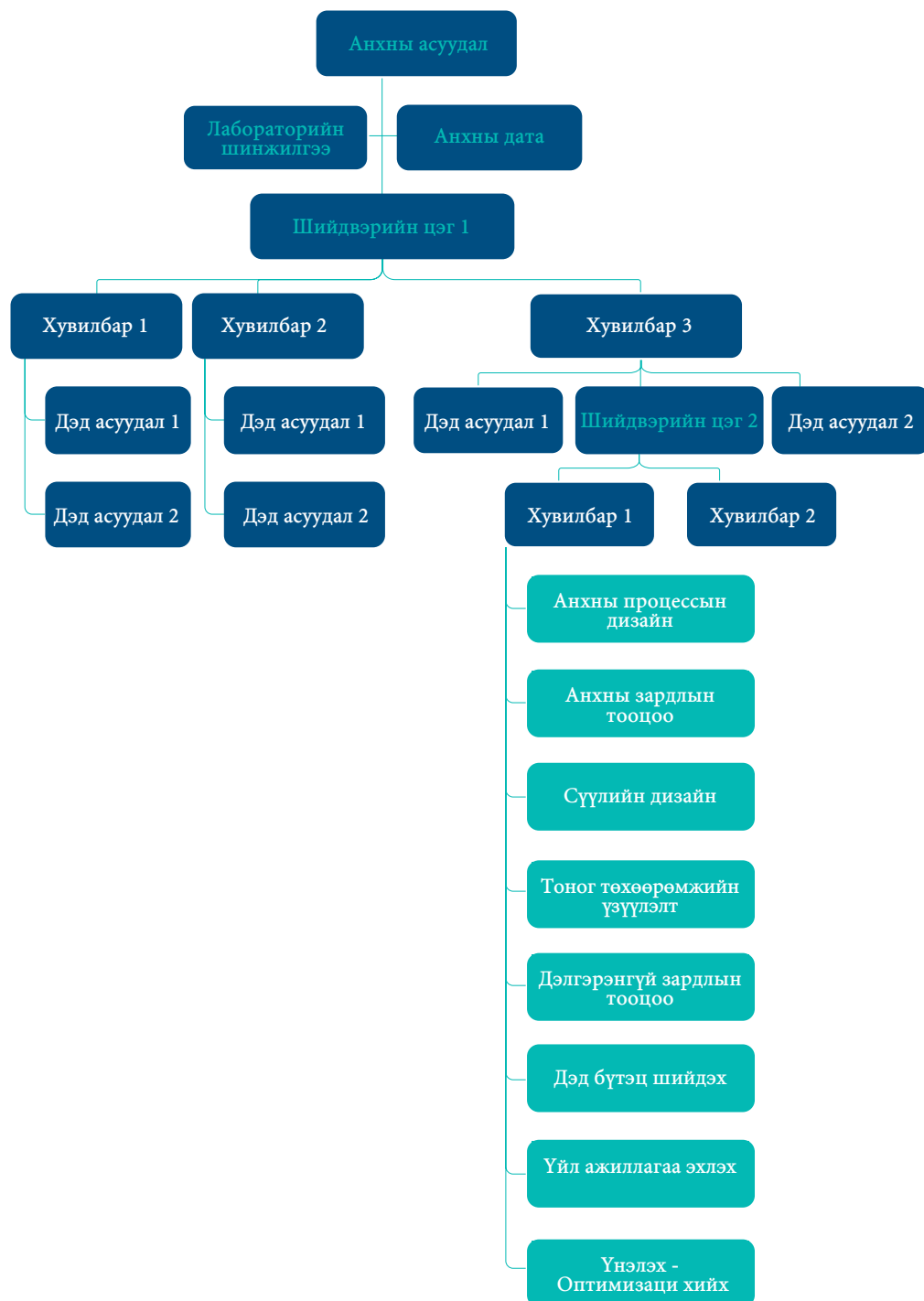
2) Хотын агаарын бохирдлыг шийдвэрлэх бодлого, Процесс менежмент

Процессын загварчлал гэдэг нь ISO 9001 гэх зэрэг менежментийн стандартад заадаг, нэг нүүрэнд үйлдвэрлэл, үйл ажиллагааны бүхий л гол алхмуудыг зураглан харуулж, тухайн үйл явцуудаар асуудлыг хэрхэн шийдэж байгааг харуулахыг хэлнэ. Дараах зурагт жишээ үзүүлэв. Өндөр түвшинд шийдвэр гаргалтын энэ загварыг бодлогын судалгаанд ашиглаж, асуудлын шийдэл мөн эсэхийг шалгахад ашиглаж болно. Бага түвшинд энэ аргыг нэг байгууллагын барилгын утаа ялгаруулдаг технологийг өөрчлөх, шинэ тоног төхөөрөмж суурилуулахад ч ашиглаж болно. Гол нь асуудал шийдэгдэж буй эсэхийг дахин дахин шалгаж, зөв шийдлийн цэгийг олох нь чухал аж.

30 E. Seskin, Robert J Anderson, Robert O Reid (1983). An empirical analysis of economic strategies for controlling air pollution. Link

31 C.David Cooper, F.C.Alley, Air pollution control: A design approach, p75, 2011.

Зураг 4-2. Шийдлийн цэг олох процессын зураглал



Зурагт үзүүлсэн тойм процессын дизайныг цаашлаад процессын урсгал диаграмм болгон, нэгж ажилбар тус бүрээр задлан, үе шат бүрт ашиглагдах нөөц, хүн хүч, тэднийг сургах хэрэгцээ, гадна талд байдаг сонирхогч талуудыг мэдээ тайлангаар хангах, мэдлэг мэдээлэл олгох хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, санхүүгийн болон хууль эрх зүйн хөшүүрэг бий болгох зэргийг хамтад нь тооцоолно. Энэ болон бусад төстэй аргын талаар энэхүү судалгаагаар судлахыг зориогүй тул дэлгэрэнгүй өгүүлэхгүй.

Хууль эрх зүйн орчин тодорхой болсоны дараа үйл ажиллагаа хэрэгжүүлэх арга зүй нь тусдаа бүлэг сэдэв бөгөөд зардал-үр ашгийн тооцоо хийх, нийгмийн эерэг үр нөлөө ба орчны үр нөлөөний хамаарал тодорхойлох, агаарын бохирдлыг хянах бодлогод эдийн засгийн моделиуд ашиглах аргачлал зэрэг олон янзаар сална. Гол нь шийдвэр гаргахын тулд бодлогын хувилбарууд гаргаж, тэдгээрийн үзүүлэх өгөөж болон сөрөг талуудыг хамтад нь тооцож, системийн аргаар шинжлэх санааг энд онцолж байна.

Чикаго хотын хувьд агаарын бохирдолтой тэмцэх, цэвэр агаараар амьсгалахын тулд хүн бүр, айл өрх бүр, байгууллага бүр хичээх шаардлагатайг онцолж, тэнд ажиллаж амьдрах бүхий л нөхцөлд шаардлага шингээсэн. Тухайлбал, үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл авах, компани байгуулах, үйл ажиллагаа эрхлэх, газар авах, үл хөдлөх хөрөнгө авах ба шилжүүлэх, айл өрхийн хувьд хоол хийж идэх, хогоо хаях, машин унах эсвэл дугуй унах гээд бүхий л зүйлд шаардлага тавигдсан. Эндээс байгууллагад хамааралтай шаардлагууд дор үзүүлэв, үүнд төрийн байгууллага, төрийн өмчит үйлдвэрийн газар, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрөөс зарлан хэрэгжүүлдэг бүхий л тэндэр, төсөвт ажил болон хувийн байгууллагуудын шинээр барих барилга, орон сууц, байгууламж, худалдан авах тоног төхөөрөмж, машин тээврийн хэрэгсэл, зам ашиглалт бүгд багтсаныг тодотгох хэрэгтэй.

3) Хотын агаарын бохирдлыг шийдвэрлэхэд үүрэг хариуцлагын хуваарилалт

Доорх хүснэгтэд АНУ-н шийдвэрийн хувьд шаардлага тавьсан оролцогч талууд болон Чикагогийн загвар дахь оролцогчдыг харуулав. Үүнд:

*Хүснэгт 4-33. Оролцогч талууд, Чикаго*³²

Байгууллага / Оролцогч тал		PDCA үүрэг	Тайлбар
EPA (Environmental Protection Agency)	(АНУ-ын Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг)	Plan / Check / Act	Бодлого боловсруулах, судалгаа хийх, стандарт тогтоох, хяналт тавих, сайжруулах зөвлөмж гаргах
IEPA (Illinois Environmental Protection Agency)	(Иллинойс Мужийн Байгаль Орчныг Хамгаалах Агентлаг)	Plan / Do / Check	Мужийн хэмжээнд агаарын чанарт хяналт тавих, зөвшөөрөл олгох, стандарт тогтоох
CDPH (Chicago Department of Public Health)	(Чикаго хотын олон нийтийн эрүүл мэндийн газар)	Do / Check	Хотын хэмжээнд зөвшөөрөл хянах, зөрчлийг шалгах, агаарын чанарт хяналт тавих

32 Illinois мужийн Байгаль Орчныг Хамгаалах Газар, 2025. Линк

Байгууллага / Оролцогч тал		PDCA үүрэг	Тайлбар
DPS (Chicago Department of Procurement Services)	(Чикаго хотын худалдан авалтын газар)	Plan / Check	Засгийн газрын худалдан авалтад байгаль орчны шалгуур тусгах, шаардлага тавих
Chicago Municipal Code – Environment Chapter	(Чикаго хотын хуулийн байгаль орчны бүлэг)	Plan	Агаарын чанарын стандарт, зөвшөөрлийн нөхцөлийг хуульчилдаг
City Councils, District Mayors	(Хотын зөвлөл, дүүргийн дарга нар)	Plan / Act	Хотын бодлого тодорхойлох, зөрчилд хариуцлага тооцох шийдвэр гаргах
Construction & Mining Companies	(Барилгын болон уурхайн компаниуд)	Do	Хууль, зөвшөөрлийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах, стандарт биелүүлэх
HOAs (Homeowners' Associations)	(Орон сууцны эзэмшигчдийн холбоо)	Do / Act	Агаарын чанарыг сайжруулахад оршин суугчдад чиглэсэн санаачилга хэрэгжүүлэх
Secretary of State (Business Registration)	(Байгууллагын бүртгэлийн газар)	Plan / Check	Үйл ажиллагааны чиглэл, байршлаас хамаарч шаардлага тавих
Energy Star Certification Bodies	(Эрчим хүчний хэмнэлт баталгаажуулах байгууллага)	Check	Эрчим хүчний үр ашигтай бүтээгдэхүүнд баталгаа олгох, шалгах
Renewable Energy Providers, Utilities	(Цэвэр эрчим хүчний нийлүүлэгчид, эрчим хүчний компаниуд)	Do	Цэвэр эрчим хүч үйлдвэрлэх, хүргэх
Private Sector Investors & Innovators	(Хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулагчид ба шинэ технологи хөгжүүлэгчид)	Do / Act	Технологийн дэвшил, уур амьсгалын зорилтыг хангах шинэчлэл хийх
Public Campaigns, Media, AQI Alerts	(Олон нийтийн сурталчилгаа, мэдээллийн байгууллагууд)	Do / Act	Агаарын чанарын мэдээлэл түгээх, иргэдийн оролцоог дэмжих
Universities (UIC, University of Chicago)	(Их сургуулиуд – UIC, Чикагогийн их сургууль гэх мэт)	Plan / Check / Act	Судалгаа хийх, бодлого боловсруулахад оролцох, үнэлгээ өгөх, шинэ шийдэл санал болгох
Attorney General, Courts, Law Enforcement	(Ерөнхий прокурор, шүүх, хууль сахиулах байгууллага)	Check / Act	Зөрчилд хуулийн хариуцлага тооцох, торгууль оногдуулах
NEPA (National Environmental Policy Act)	(Үндэсний Байгаль Орчны Бодлогын Хууль)	Plan / Check	Холбооны түвшинд томоохон төслийг байгаль орчинд нөлөөлөх эсэхээр үнэлэх, хянах

- **Plan (Төлөвлөх):** Стратеги, стандарт, хууль тогтоомж, бодлого боловсруулах
- **Do (Хэрэгжүүлэх):** Үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх, хэрэгжүүлэлтэд оролцох
- **Check (Хянах):** Хяналт тавих, үнэлгээ хийх, зөвшигөөрөл олгох
- **Act (Сайжруулах):** Алдааг засах, хууль зөрчсөн этгээдэд арга хэмжээ авах, системийн шинэчлэл хийх

Доорх хүснэгтэд Чикаго хотын цахилгаан, дулаан хангамжийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудын төрийн болон хувийн хэвшлийн хамаарал, үйлчилгээний өрсөлдөөн, зах зээлийн бүтэц зэргийг харууллаа.

Чикаго дахь байгууллага / Үйл ажиллагаа	Өмчлөлийн хэлбэр	Эрчим хүчний төрөл	Зохицуулалт / Шаардлага
ComEd (Commonwealth Edison) – Цахилгаан түгээх	Хувийн (Exelon корпораци)	Цөмийн (50%), байгалийн хий, салхи, нар	Illinois Commerce Commission зохицуулна
Peoples Gas – Дулаан түгээх	Хувийн (WEC Energy Group)	Байгалийн хий	Байгалийн хийн үнийг ICC зохицуулдаг, геотермаль шилжилтийн саналтай
Fisk Generating Station – Цахилгаан үйлдвэрлэх	Хувийн (Mid-west Generation)	Нүүрс	Агаарын бохирдлын улмаас 2012 онд хаагдсан
Crawford Generating Station – Цахилгаан үйлдвэрлэх	Хувийн (Mid-west Generation)	Нүүрс	Орчны бохирдлоос шалтгаалж 2012 онд хаагдсан
Prairie State Energy Campus – Цахилгаан үйлдвэрлэх	Төрийн (IMEA зэрэг 9 нийтийн эзэмшил)	Нүүрс	2035 онд CO ₂ -ийг 45%, 2045 онд 100% бууруулах хуультай
Double Black Diamond Solar Project – Нарны төсөл	Хувийн (Swift Current Energy)	Нарны эрчим хүч	593 МВт хүчин чадал; хотын барилгуудыг 100% сэргээгдэх эрчим хүчээр хангах зорилготой
Geothermal Heating Projects – Геотермаль халаалт	Хувийн болон төрийн хамтарсан	Геотермаль дулаан ³³	Байгальд ээлтэй, үр ашигтай, хэрэглэгчийн дэмжлэг нэмэгдэж байна
Illinois Municipal Electric Agency (IMEA) – Нийтийн цахилгаан нийлүүлэгч	Төрийн (ашигийн бус)	Нүүрс, бага зэрэг сэргээгдэх эх үүсвэр	2050 он гэхэд CO ₂ -гүй системд шилжих зорилт тавьсан

МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭН АМЬД ЯВАХ, ЭРҮҮЛ
ЮУЛГҮЙ ОРЧИНА АМЬДАХ ЭРХТЭЙ БОЛОХ НЬ;
ГААРЫН БОХИРАЛЫГ БҮҮРҮҮЛЭХЭД ХУУЛЬ ЭРХ
ЗҮЙН ОРЧНЫГ САЛЖРУУЛАХ ХЭРЭГШЭЭ

5) Чикаго хотын цахилгаан, дулаан хангамжийн үйлчилгээний бүтэц

Чикаго хотод цахилгаан, дулаан хангамжийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудын тоо:

- Цахилгаан үйлчилгээ: 1 үндсэн компани — ComEd (Exelon-ийн охин компани).
- Дулаан үйлчилгээ: 1 үндсэн компани — Peoples Gas (WEC Energy Group-ийн охин компани).

Эдгээр компаниуд нь тухайн бүс нутагт цахилгаан, дулаан хангамжийн үйлчилгээний гол нийлүүлэгчид бөгөөд өрсөлдөөнгүй зах зээлд үйл ажиллагаа явуулдаг.

Зах зээлийн өрсөлдөөн ба зохицуулалт

- ComEd болон Peoples Gas компаниуд нь Иллинойс мужийн Illinois Commerce Commission (ICC) байгууллагаар зохицуулагддаг. Энэ байгууллага нь хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах, үйлчилгээний чанар, үнийн зохицуулалтыг хангах үүрэгтэй.
- IMEA нь орон нутгийн цахилгаан системүүдийн хамтын ажиллагааг зохицуулдаг ашгийн бус байгууллага бөгөөд түүний гишүүд нь өөрсдийн хэрэглэгчдэд цахилгаан эрчим хүчийг нийлүүлдэг.
- Double Black Diamond Solar Project зэрэг сэргээгдэх эрчим хүчний төслүүд нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгждэг бөгөөд эдгээр төслүүдийн үр ашиг нь тухайн төслийн хэрэгжүүлэгч компаниуд болон орон нутгийн засаг захиргаанаас хамаарна.

Нүүрсийг орлуулах эх үүсвэрүүдэд одоогийн байдлаар энэ хот анхаарч байгаа. Тухайлбал,

- Цөмийн эрчим хүч: Иллинойс муж нь АНУ-ын хамгийн их цөмийн эрчим хүч үйлдвэрлэдэг муж бөгөөд нийт эрчим хүчний 53.3%-ийг бүрдүүлдэг.
- Сэргээгдэх эрчим хүч: Салхи (13.1%), нар (1.5%) зэрэг эх үүсвэрүүдийг ашиглаж байна.
- Геотермаль эрчим хүч: Газар доорх дулааныг ашиглан орон сууцыг халаах, авто замыг халаах төслүүд хэрэгжиж байна.
- Байгалийн хий: Дулаан хангамжийн үндсэн эх үүсвэр боловч, нүүрстөрөгчийн ялгарлыг бууруулах зорилгоор хэрэглээг багасгах чиглэл баримталж байна.

6) Хууль сахиулах байгууллагуудын оролцоо

Чикаго хот болон Иллинойс мужийн хүрээнд хуулийн хэрэгжилтийг хангах, шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх, зөрчлийг илрүүлэх, торгох, хорих, нөхөн төлбөр нэхэмжлэх зэрэг үйл ажиллагааг дараах төрийн болон орон нутгийн байгууллагууд хариуцан ажилладаг.

Хүснэгт 4-35. Чикагод ажилладаг хууль сахиулах, шүүхийн байгууллагууд ба тэдний агаарын бохирдолд хариу үзүүлэх үүрэг

Байгууллага	Үндсэн чиг үүрэг	Агаарын бохирдолтой холбоотой үүрэг
US Environmental Protection Agency (US EPA) АНУ-н Байгаль орчныг хамгаалах газар	Холбооны хүрээнд агаарын чанар, стандарт, хяналт	ААН-д лиценз, торгууль, шүүхэд шилжүүлэх санал хүргүүлдэг
Illinois Environmental Protection Agency (Illinois EPA) Иллинойс мужийн Байгаль орчныг хамгаалах газар	Мужийн хүрээнд байгаль орчны зохицуулалт	Иллинойсын ААН-үүдэд зөвшөөрөл, хэмжилт, эрх хасах, зөрчил нээх
Illinois Attorney General's Office (Мужийн ерөнхий прокурор)	Мужийн хууль сахиулах, хэрэг үүсгэх, иргэний болон эрүүгийн хэрэг	Байгаль орчны эсрэг зөрчлийг шүүхэд шилжүүлж, нөхөн төлбөр, үйл ажиллагааг зогсоох
Cook County State's Attorney's Office (Харьяаллын прокурор)	Чикаго хот болон Күүк Каунтид гэмт хэрэг мөрдөн шалгах, ял төлөвлөх	ААН-д эрүүгийн хэрэг үүсгэх (жишээ: санаатай хорт утаа гаргасан, мэдээ буруу өгсөн)
Chicago Department of Law (City Legal Dept.) Мужийн хуулийн хэлтэс	Хотын захиргааны хуульч, өмгөөлөгч	Хууль тогтоомж зөрчсөн ААН-д хотын нэрийн өмнөөс шүүхийн зарга үүсгэх
Illinois Pollution Control Board Мужийн бохирдлыг хянах зөвлөл	Зөрчил шийдвэрлэх тусгай шүүх маягийн байгууллага	Хор хохирол, шийтгэл, нөхөн сэргээлтийн хугацааг тогтоож шийдвэр гаргадаг
Circuit Court of Cook County Мужийн шүүх	Иргэний, эрүүгийн, захиргааны анхан шатны шүүх	Байгаль орчны нэхэмжлэл, торгуулийн хэрэг хянан шийдвэрлэнэ
Federal District Court (Northern District of Illinois) Холбооны бүсийн шүүх	Холбооны хэргүүдийг шийдвэрлэх	US EPA-гийн нэхэмжлэлийн дагуу торгууль, хориг тавих, үйлдвэр хаах шийдвэр гаргана
Defense Council & Public Defender's Office Хамгаалах зөвлөл, өмгөөлөгч	Яллагдагч этгээдийг өмгөөлөх	Байгаль орчны хэрэгт өмгөөлөгчөөр оролцоно
Chicago Police Department Цагдаагийн хэлтэс	Хууль сахиулалт, эргүүл хамгаалалт	Байгаль орчны хэрэгт шууд оролцдоггүй ч, мөрдөн шалгах дэмжлэг үзүүлдэг
Illinois State Police Мужийн цагдаа	Мужийн хурдны зам, байгаль хамгаалал, зохицуулалт	Хаягдал тээвэрлэлт, аюултай бодисын зөрчил дээр ажилладаг
Illinois National Guard Мужийн үндэсний батлан хамгааллын байгууллага	Цэргийн бэлэн байдал, гамшигт хариу	Агаарын чанарын онц ноцтой ослын үед тусгай үүрэг гүйцэтгэнэ (жишээ: үйлдвэр дэлбэрсэн, химийн асгаралт)

4.3.1. ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН СИСТЕМ, СТАНДАРТ

АНУ-н хууль эрх зүйн орчны зохицуулалтыг Монгол Улсын одоо байгаа хууль, стандарттай харьцуулбал манай улсын зохицуулалт бүрэн биш, ихэвчлэн хэмжилтийн шаардлага нь ерөнхий, зарим нарийвчилсан стандартууд байхгүй байна. Иймд хууль эрх зүйн хувьд шинэчлэлт хийж, асуудлыг цогцоор харах шаардлагатайг дараахаас хүснэгтэд харьцуулсан байдлаас үзнэ үү.

МОНГОЛ УЛСЫН ИРЭН АМЬД ЯВАХ, ЭРҮҮЛ
ЮУАЛГУЙ ОРЧИНД АМЬДАХ ЭРХТЭЙ БОЛОХ НЬ:
АГААРЫН БОХИРЛАЛЫГ БУУРУУЛАХД ХУУЛЬ ЭРХ
ЗҮЙН ОРЧНЫГ САЙЖРУУЛАХ Хэрэгтэй

№	АНУ-ын хууль/ стандарт	Үүрэг, функц	Монгол Улсын зохицуулалт	Байгаа эсэх	Тайлбар
5	Motor Vehicle Emission Standards Моторт тээврийн хэрэгслийн ялгаруулалт стандарт	- Тээврийн хэрэгслийн ялгаруулалтыг хязгаарлах- Түлшний стандарт тогтоох- Техникийн шаардлага	- MNS 4593:2016 Түлшний стандарт- Тээврийн хэрэгслийн техникийн хяналт (хууль эрх зүйн хүрээнд)	⚠ Байгаа (хуучин, хязгаарлагдмал)	Монголын стандарт нь хуучирсан, дэлхийн жишигт нийцүүлэх шаардлагатай
6	PDCA Менежментийн тогтолцооны Төлөвлө-Хий-Шалга-Сайжруул аргачлал	- Хууль, стандарт, хэрэгжилт, хяналт, сайжруулалтыг системтэйгээр төлөвлөх- Байгаль орчны менежмент, агаарын чанарын удирдлагад ашиглагддаг	- ISO 14001 стандартын нэвтрүүлэг зарим байгууллагад- Байгаль орчны менежментийн тогтолцоо хөгжиж буй шатандаа	⚠ Хязгаарлагдмал	Томоохон ААН, төрийн байгууллагууд дотоод менежментдээ хэрэгжүүлдэг, нийтээр тогтсон системгүй
7	State Implementation Plans (SIPs) Орон нутаг тус бүрт агаарын чанарын төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлдэг	- Муж улс, орон нутгийн төвшинд агаарын чанарын төлөвлөгөө боловсруулах- EPA-тай зөвшилцөж батлуулдаг	- Төрийн байгууллага орон нутгийн хэмжээнд төлөвлөгөө боловсруулдаг боловч стандартчилсан процессгүй	✗ Байхгүй	Монголд орон нутгийн агаарын чанарын төлөвлөгөө бий боловч SIP шиг системтэй биш
8	Title V Operating Permits 5-р түвшний үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл	- Үйлдвэр, эх үүсвэр бүрт агаар бохирдуулах үйл ажиллагааны зөвшөөрөл олгох, хяналт тавих	- Ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл олгох журам (хязгаарлагдмал)- Хяналт, шалгалтын тогтолцоо сул	✗ Байхгүй (хязгаарлагдмал)	Монголд зөвшөөрлийн систем хязгаарлагдмал, илүү боловсронгуй болгох шаардлагатай
9	Monitoring & Reporting Requirements Мониторинг, тайлагналын шаардлагууд	- Үйлдвэрүүд, эх үүсвэрүүд хяналт, мониторинг хийх, тайлан гаргах үүрэгтэй	- Байгаль орчны мониторинг хийх хуулийн шаардлага байдаг- Тайлан мэдээний тогтолцоо хөгжиж буй	⚠ Байгаа (хязгаарлагдмал)	Монголд мониторинг, тайлагналын тогтолцоо хөгжиж байгаа ч бүрэн автоматжсан биш
10	HAPs Control Technologies (BACT, MACT) Бохирдлыг хянах технологийг эдийн засаг, нийгмийн үр өгөөжөөр хамгийн боломжийн хувилбарыг сонгох арга зүйд суурилан сонгодог	- Хорт бодисын ялгаруулалтыг багасгах дэвшилтэт технологи шаарддаг	- Байхгүй	✗ Байхгүй	Монголд технологийн шаардлага тодорхой бус, хуучин тоног төхөөрөмж их

Тухайлан, NAAQS гэх АНУ-н агаарын чанарын стандартын үзүүлэлтүүдийг Монгол Улсын өнөөгийн стандартын агуулгатай харьцуулахад манай улс анхдагч эх үүсвэрийг хянаж бүртгэдэг боловч хоёр дагч эх үүсвэрийг хянаж бүртгэх зохицуулалтгүй байна. Мөн АНУ-н хэмжилт нь хүний логик аргаар датаг буруу үүсгэх боломжгүй, системийн аргаар болон технологийн аргаар үнэн зөв чанартай мэдээг авах, анализ хийх боломжтой байхаар зохицуулагдсан бол манай улсад жилийн дундажийг хянах зохицуулалтаас өөр нарийн хэмжилтийн давтамжийн ялгааг тогтоогоогүй, цаг хугацааны хувьд хяналтын шаардлага сул байна. Энэ нь аливаа хууль эрх зүйн баримт бичиг гарсан ч түүний хэрэгжилт үр дүн өгч байгаа эсэхт мониторинг хийх боломжгүй болгож байна. Дараах хүснэгтээс үзнэ үү.

Хүснэгт 6-2. АНУ-ын агаар бохирдуулагчдын стандарт болон Монгол Улсын одоогийн агаарын чанарын стандартын бүрэн харьцуулалт

Бохирдуулагч бодис	Стандартын төрөл	Дундаж хугацаа	АНУ-ын зөвшөөрөгдөх түвшин	Монгол Улсын стандарт (MNS 4585:2016)	Хэмжилтийн арга, нөхцөлийн ялгаа
Нүүрстөрөгчийн дутуу исэл (CO)	Анхдагч (эрүүл мэндийн)	8 цаг	9 ppm (жилийн 1-с дээш удаа хэтрэхгүй)	10 ppm (8 цагийн дундаж)	✗АНУ: Жилд 1 удаа хэтрэхгүй, Монгол: хугацааг нарийвчлан заагаагүй
		1 цаг	35 ppm	40 ppm (1 цагийн дундаж)	✗Байхгүй
Хар тугалга (Pb)	Анхдагч ба хоёрдогч	3 сарын дунджаар	0.15 мкг/м³ (өдөр бүр хэтрэхгүй)	0.5 мкг/м³ (жилийн дундаж)	⚠ АНУ: нарийн хугацаатай дундаж, Монгол: жилийн дундаж
Азотын давхар исэл (NO ₂)	Анхдагч	1 цаг	100 ppb (3 жилийн дунджаар, 98-р хувилбар)	200 мкг/м³ (~105 ppb), 1 цагийн дундаж	⚠ АНУ: 3 жилийн дунджаар, Монгол: нэг жилийн дундаж
	Анхдагч ба хоёрдогч	Жилээр	53 ppb	40 мкг/м³ (~21 ppb), жилийн дундаж	✗Байхгүй
Озон (O ₃)	Анхдагч ба хоёрдогч	8 цаг	0.070 ppm (3 жилийн дунджаар, 4 дэх хамгийн их хэтрэлт)	0.12 ppm (1 цагийн дундаж)	⚠ АНУ: жилд олон жилийн дунджаар хянах, Монгол: цаг хугацааны шаардлага сул
Нарийн ширхэгт тоосонцор (PM _{2.5})	Анхдагч	Жилээр	9.0 мкг/м³ (сүүлийн 3 жил)	25 мкг/м³ (жилийн дундаж)	⚠ АНУ: сүүлийн 3 жилийн дундаж авч үздэг
	Хоёрдогч	Жилээр	15.0 мкг/м³ (сүүлийн 3 жил)	-	✗Байхгүй
	Анхдагч ба хоёрдогч	24 цаг	35 мкг/м³ (сүүлийн 3 жилийн 98 дахь хувийн дундаж)	50 мкг/м³ (24 цагийн дундаж)	✗Байхгүй

Том ширхэгт тоосонцор (PM ₁₀)	Анхдагч ба хоёрдогч	24 цаг	150 мкг/м³ (жилд 1 удаа хэтрэхгүй)	150 мкг/м³ (24 цагийн дундаж)	✗ Байхгүй
Хүхрийн давхар исэл (SO ₂)	Анхдагч	1 цаг	75 ppb (3 жилийн 99-р хувийн дундаж)	250 мкг/м³ (~95 ppb), 1 цагийн дундаж	⚠ АНУ: 3 жилийн статистик, Монгол: нэг жилийн дундаж
	Хоёрдогч	3 цаг	0.5 ppm (жилд 1 удаа хэтрэхгүй)	-	✗ Байхгүй

4.3.2. ОРОЛЦОГЧ ТАЛУУД

Агаарын бохирдлыг шийдвэрлэхийн тулд нийгмийн бүхий л оролцогч талуудад шаардлага, шалгуур тавьж, бүх нийтийн мэдээлэл түгээх ажлуудыг сайтар хийдэг. Монгол Улсад одоогоор Чикаго хотын шийдэлд тусгагдсан байгууллагуудтай ижил чиг үүрэгтэй байгууллагууд агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогод оролцсон эсэхийг дүгнэснийг доорх хүснэгтээс үзнэ үү.

*Хүснэгт 6-3. Оролцогч талууд, Монгол Улсын байгууллагатай дүйцүүлэн харуулсан байдал*³⁴

Чикаго дахь шаардлага	Холбогдох байгууллага (Чикаго)	Монгол Улсад харьцуулж болох байгууллага
Агаарын бохирдлын хяналтын зөвшөөрөл авах Бүх шинэ болон өөрчлөгдсөн тоног төхөөрөмж, үйл ажиллагаанд агаарын бохирдлын хяналтын зөвшөөрөл шаардлагатай.	Чикаго хотын Нийтийн Эрүүл Мэндийн Хэлтэс (CDPH), Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг	Байгаль орчны яам, Нийслэлийн агаар, орчны бохирдолтой тэмцэх газар
Жил бүрийн үйл ажиллагааны гэрчилгээ Агаарын бохирдлын хяналтын зөвшөөрөлтэй байгууламжууд жил бүрийн үйл ажиллагааны гэрчилгээ авах ёстой.	Нийслэлийн агаар, орчны бохирдолтой тэмцэх газар (CDPH)	Байгаль орчны яам, Орчны бохирдлын хяналтын газар
Агаарын чанарын нөлөөллийн судалгаа Тодорхой салбарууд (жишээ нь, дахин боловсруулах, жижиг дунд үйлдвэрлэл, том үйлдвэрүүд) агаарын чанарын нөлөөллийн судалгаа хийх шаардлагатай.	Нийслэлийн агаар, орчны бохирдолтой тэмцэх газар (CDPH), Хотын Төлөвлөлт ба Хөгжлийн Хэлтэс (DPD),	Байгаль орчны яам, Хот байгуулалт, хөгжлийн газар, Зам тээврийн хөгжлийн яам
Замын хөдөлгөөний судалгаа Төслийн замын хөдөлгөөний нөлөөллийг үнэлэх судалгаа шаардлагатай.	Тээврийн Хэлтэс (CDOT)	Зам тээврийн хөгжлийн яам, Хот байгуулалт, хөгжлийн газар

34 Illinois мужийн Байгаль орчныг хамгаалах газар, 2025. Линк

Олон нийтийн оролцоо Төслийн талаар олон нийтийн уулзалт зохион байгуулах шаардлагатай.	Нийслэлийн агаар, орчны бохирдолтой тэмцэх газар (CDPH), Хотын Төлөвлөлт ба Хөгжлийн Хэлтэс (DPD)	Байгаль орчны яам, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Иргэний нийгмийн байгууллагууд
Төлөвлөлтийн хөгжлийн бүсийн зөвшөөрөл 10 акр-аас дээш талбайтай эсвэл орон сууцны бүсэд ойр байрлах төслүүд тусгай зөвшөөрөл авах шаардлагатай. Ногоон байгууламж, хүний алхах талбай, агаар бохирдуулах нөлөөлөл гэх зэргийг шалгуулна.	Хотын Төлөвлөлт ба Хөгжлийн Хэлтэс (DPD), Хотын Зөвлөл	Хот байгуулалт, хөгжлийн газар, Орон нутгийн захиргаа
Агаарын бохирдлын жил бүрийн тайлан Агаарын бохирдлын зөвшөөрөлтэй байгууламжууд жил бүрийн тайлан гаргах ёстой.	Иллинойс мужийн Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг (IEPA)	Байгаль орчны яам, Орчны бохирдлын хяналтын газар
Утааны хязгаарлалттай бүсүүд Зарим бүсүүдэд тодорхой утааны хязгаарлалттай тул үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл олгохгүй, зарим барилга байгууламж барих эрхийн гэрчилгээ, үл хөдлөхийн ба газрын гэрчилгээ олгохгүй.	Нийслэлийн агаар, орчны бохирдолтой тэмцэх газар (CDPH), Иллинойс мужийн Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг (IEPA)	Байгаль орчны яам, Орон нутгийн захиргаа, Улсын бүртгэлийн газар
Эрсдэлтэй бүсүүдэд тусгай шаардлага Сургууль, эмнэлэг зэрэг мэдрэмтгий бүсүүдэд ойр төслүүд тусгай шаардлага хангасан байх ёстой.	Нийслэлийн агаар, орчны бохирдолтой тэмцэх газар (CDPH), Хотын Төлөвлөлт ба Хөгжлийн Хэлтэс (DPD)	Байгаль орчны яам, Эрүүл мэндийн яам, Боловсрол, шинжлэх ухааны яам

Хүснэгт 6-4. АНУ ба Монгол Улс: Агаарын чанарын асуудал хариуцсан байгууллагуудын харьцуулалт

Үзүүлэлт / Түвшин	АНУ	Монгол Улс	Ялгаа / Тайлбар
1. Төв (үндэсний) түвшин	EPA (Environmental Protection Agency) – Холбооны төрийн захиргааны байгууллага. Агаарын чанарын үндэсний стандарт (NAAQS) тогтооно. Муж, орон нутгийн төлөвлөгөө батална.	Байгаль орчны яам – Төрийн захиргааны төв байгууллага. Агаарын чанарын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, стандарт батлах. Төлөвлөгөө, хяналт-шинжилгээ, мэдээллийн сангийн удирдлага.	АНУ-д EPA нь зөвхөн бодлого, стандарт тогтоож, орон нутгийн агентлагуудыг удирддаг (PDCA зарчмын P буюу бодлого боловсруулалт). Монголд Байгаль орчны яам нь бодлого гаргах, хэрэгжүүлэх, хяналт хийх зэрэг үүргийг хавсран гүйцэтгэдэг (PDCA зарчмын PDC).

2. Муж / аймаг түвшин	IEPA (Illinois EPA) – Мужийн төрийн захиргааны байгууллага.ЕРА-ийн зөвшөөрөлтэйгээр үйлдвэрт зөвшөөрөл олгох.Агаар бохирдуулагч хянах, хариуцлага тооцох.	Аймгийн Засаг дарга, Байгаль орчны газар (салбар нэгж) – Төрийн захиргааны байгууллага.Орон нутгийн хяналт, хэрэгжилтийг хангах. Хяналт-шалгалт, арга хэмжээ авах.	АНУ-д мужийн агентлаг нь үйлдвэрлэлийн зөвшөөрөл олголт, хариуцлагын арга хэмжээ авдаг.Монголд орон нутгийн байгууллага зөвшөөрөл олголт одоо орлохгүй, зөвхөн хяналт шалгалт хийдэг.Агаарын бохирдлын хариуцлага, бодлогын хэрэгжилт тайлагнах эрх үүрэг сул байна.
3. Хот / сум, дүүргийн түвшин	CDPH (Chicago Dept. of Public Health) – Хотын эрүүл мэндийн байгууллага.Агаарын чанарын мониторинг, олон нийтэд мэдээлэл өгөх.Хотын түвшинд санаачилга, төсөл хэрэгжүүлэх.	Сум, дүүргийн Засаг дарга – Орон нутгийн захиргааны байгууллага.Агаарын бохирдолтой тэмцэх орон нутгийн төлөвлөгөө хэрэгжүүлэх. Түлшний хяналт, зөвшөөрөл, торгууль.	АНУ-д хотын байгууллага нь агаарын чанарыг хэмжиж, хянаж, олон нийтэд мэдээлэл өгдөг, төсөл хариуцдаг.Монголд түлшний хяналт давамгайл, агаарын бохирдолтой тэмцэх бусад арга зам, төлөвлөгөөний хэрэгжилт хангалтгүй, зохицуулалт дутмаг.
4. Мэргэжлийн байгууллага	Үндэсний лаборатори / судалгааны төвүүд (NASA, NOAA, AIRNow г.м.) Техникийн дэмжлэг, мониторинг, судалгаа явуулдаг.Хувийн хэвшилтэй хамтардаг, хараат бус.	Цаг уур, орчны шинжилгээний газар (ЦУОШГ)Агаарын чанарын хяналт, мэдээлэл цуглуулах. Техникийн дэмжлэг, судалгаа хийдэг.	АНУ-д хувийн хэвшилтэй хамтран олон лаборатори, судалгааны төвүүд агаарын чанарыг шинжилдэг, бодлого чиглүүлдэг. Монголд ЦУОШГ нь мэдээлэл цуглуулдаг ч нарийвчилсан хяналт, зөвлөмж өгөх бүтэц бүрдээгүй.
5. Олон нийтийн оролцоо, ТББ	Байгаль орчныг хамгаалах сан (EDF), Байгалийн нөөцийг хамгаалах зөвлөл (NRDC) зэрэг ТББ-ууд санаачилга, мониторинг, нөлөөлөл үзүүлдэг.Хотын зөвлөл, орон нутгийн сонголд оролцох эрхтэй.	"Бид Утаагүй Улаанбаатар", "Breathe Air", "Хүрээлэн" гэх мэт ТББ-ууд.Иргэдийн санаачилга, зөвлөмж, орон нутгийн хэлэлцүүлэгт оролцдог.	АНУ-ын ТББ-ууд нь мэргэжлийн шинжилгээ хийж, шаардлага хүргүүлдэг, хууль зүйн нөлөөлөлтэй.Монголын ТББ-ууд санал хэлдэг ч нарийвчилсан судалгаа, бодлогын дүн шинжилгээ хийгддэггүй, үр нөлөөгүй.

Тухайлбал, Байгаль орчныг хамгаалах сан (EDF), Байгалийн нөөцийг хамгаалах зөвлөл (NRDC) зэрэг ТББ-уудын хийдэг ажлуудыг Монгол дахь ТББ-уудын оролцоотой харьцуулж, дор үзүүлэв. Үүнд:

Хүснэгт 6-5. АНУ ба Монгол Улсын ТББ-уудын агаарын чанарын бодлого дахь оролцоо, харьцуулалт

Чиглэл	NRDC, EDF (АНУ)	Монгол Улс (ТББ-ууд)	Тайлбар / Ялгаа
Бодлогын дүн шинжилгээ (Policy Analysis)	✓	✗ (хязгаарлагдмал)	АНУ-ын ТББ-ууд нь хууль, бодлогын хэрэгжилтийг гүнзгий судалж, дүн шинжилгээ хийдэг. Монголын ТББ-ууд энэ тал дээр хязгаарлагдмал, нягт судалгаа багатай.
Мониторинг (Monitoring)	✓	✗ (хязгаарлагдмал)	АНУ-д өөрийн багаж хэрэгсэл, судалгааны сүлжээтэйгээр агаарын чанар, уур амьсгал зэрэг асуудлыг хэмжиж хянадаг. Монголд мониторинг хийдэг ч багаж хэрэгсэл, цар хүрээ, байнгын хариуцан хийх эрх үүрэг хариуцлагын хуваарилалт хязгаарлагдмал.
Нөлөөлөл (Advocacy)	✓	✗ (хязгаарлагдмал)	АНУ-д шинжлэх ухаанд суурилсан шаардлага боловсруулж, төр засагт нөлөөлж, олон нийтийн анхаарлыг татдаг. Монголд санаачилга, оролцоо байдаг ч шинжлэх ухааны үндэслэл багатай.
Хууль зүйн арга хэмжээ (Litigation)	✓	✗	АНУ-ын ТББ-ууд хууль зөрчсөн байгууллагуудыг шүүхэд өгч чаддаг. Монголд энэ хэлбэрийн үйл ажиллагаа ховор, эрх зүйн нөлөөлөл сул.
Олон нийтийн оролцоог хангах (Public Engagement)	✓	✓	АНУ-д сургалт, кампанит ажил, гишүүнчлэлээр дамжуулан өргөн хүрээнд иргэдийг оролцуулдаг. Монголд оролцоо байгаа ч цар хүрээ, тогтвортой байдал сул.
Технологи ба инноваци (Technology & Innovation)	✓	✗	EDF нь зах зээлийн урамшуулал, инноваци ашиглан агаарын бохирдлыг бууруулах арга замуудыг санал болгодог. Монголд энэ чиглэлээр хязгаарлагдмал.
Шаардлага хүргүүлэх (Policy Demands)	✓	✗ (хязгаарлагдмал)	АНУ-ын ТББ-ууд албан шаардлага, бодлогын санал гаргадаг. Монголд санал хэлдэг ч төрийн байгууллагад албан ёсны шаардлага хүргүүлэх нь ховор, системгүй.

Хүснэгт 6-6. Чикаго болон Иллинойс мужийн эрчим хүч, дулаан үйлдвэрлэл, дамжуулалт, түгээлтийн байгууллагуудын байршил, өмчлөлийн хэлбэр, эрчим хүчний төрөл болон зохицуулалтыг Монгол Улсын ижил чиглэлийн байгууллагуудтай харьцуулсан хүснэгт.

Байгууллага / Үйл ажиллагаа	Байршил	Төрийн эсвэл хувийн хэвшил	Эрчим хүчний төрөл	Зохицуулалт / Шаардлага	Улаанбаатар хотын харьцуулах байгууллага
ComEd (Commonwealth Edison)	Чикаго болон хойд Иллинойс мужийн ихэнх хэсэг	Хувийн (Exelon корпораци)	Цөмийн, байгалийн хий, салхи, нар	Illinois Commerce Commission зохицуулдаг. 3.8 сая хэрэглэгчид үйлчилгээ үзүүлдэг.	Байгалийн хийн станц, сэргээгдэх эрчим хүчний станц байхгүй
Peoples Gas	Чикаго хотод бүх хэрэглэгчдэд үйлчилгээ үзүүлдэг	Хувийн (WEC Energy Group)	Байгалийн хий	Illinois Commerce Commission зохицуулдаг. 894,000 хэрэглэгчид үйлчилгээ үзүүлдэг.	
Fisk Generating Station	Чикаго хотын Pilsen дүүрэг	Хувийн (Midwest Generation)	Нүүрс	2012 онд агаарын бохирдлын улмаас хаагдсан.	Төрийн өмчит "ДЦС-3", "ДЦС-4", "ДЦС-2", "УБ Дулааны Сүлжээ", "Амгалан ДС" ХК - CO ₂ бууруулах шаардлага тавиагүй.
Crawford Generating Station	Чикаго хотын South Lawndale дүүрэг	Хувийн (Midwest Generation)	Нүүрс	2012 онд орчны бохирдлоос шалтгаалан хаагдсан.	
Prairie State Energy Campus	Иллинойс мужийн Marrison орчим, хөдөө орон нутаг	Төрийн өмчит (IMEA зэрэг 9 нийтийн эзэмшил)	Нүүрс	2035 онд CO ₂ -ийг 45%, 2045 онд 100% бууруулах хуулийн шаардлагатай.	Төв аймагт Баянжаргалан суманд нүүрсээр ажилладаг Бөөрөлжүүтийн дулааны цахилгаан станц баригдаж байгаа. Гэхдээ CO ₂ бууруулах шаардлага тавиагүй.
Double Black Diamond Solar Project	Иллинойс мужийн Morgan болон Sangamon	Хувийн (Swift Current Energy)	Нарны эрчим хүч	800 МВт хүчин чадалтай; Чикаго хотын бүх нийтийн барилга байгууламжийг сэргээгдэх эрчим хүчээр хангах зорилготой.	
Geothermal Heating Projects	Чикаго хот болон Иллинойс мужийн бусад хэсгүүд	Хувийн болон төрийн хамтарсан	Геотермаль дулаан	Байгальд ээлтэй, үр ашгитай, хэрэглэгчийн дэмжлэг нэмэгдэж байна.	Дэлхийн цөмөөс ирж буй байгалийн халууныг ашиглах шийдэл байхгүй.
Illinois Municipal Electric Agency (IMEA)	Иллинойс мужийн 32 хот	Төрийн (ашгийн бус)	Нүүрс, бага зэрэг сэргээгдэх эх үүсвэр	2050 он гэхэд CO ₂ -гүй системд шилжих зорилт тавьсан.	Төв аймаг болон Улаанбаатар хотыг тойрсон бусад суурин газруудад станц байхгүй.

Хүснэгтэд харьцуулсанаас үзвэл, зөвхөн нийслэл Улаанбаатар хотод гэлгүй Монгол Улсын аймаг бүрт хүн амьдардаг суурьшмал газруудад станцтай болох, түүнд төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг ашиглах хэрэгтэй нь харагдаж байна. Агаарын чанарыг сайжруулахын тулд нүүрсэн түлштэй станцуудад шаардлага тавьж, хугацаатай үүрэг даалгавар өгсөнөөр агаарын бохирдлын хэмжээгээ хянах, шүүлтүүр тавих технологи нэвтүүлэх хэрэгтэй. Мөн сэргээгдэх эрчим хүчний төслүүд, тухайлбал нар, салхи, геотермаль эрчим хүчний эх үүсвэрүүдийг судалж нэвтрүүлэх, хамгийн гол нь төр бүх үйл ажиллагааг өөртөө төвлөрүүлэх бус, хувийн хөрөнгө оруулалт татаж компаниуд ажиллах боломжийг бүрдүүлэх нь чухал.

4.3.3. ТӨР, ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ТҮНШЛЭЛ

Чикаго хотод цахилгаан, дулаан, усны хангамжийг хэд хэдэн хувийн болон орон нутгийн байгууллагууд салбар бүрээр хувааж, өрсөлдөөнт болон нарийвчилсан зохицуулалтын зарчмаар хэрэгжүүлдэг. Харин Монгол Улсад эдгээр салбарууд төрийн өмчид төвлөрсөн, төвлөрсөн системтэй, үйлчилгээний олон төрөл, өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн сонголт бараг үгүй юм. Иймд, энэ туршлагаас суралцаж хувийн салбарт зах зээлийг нээж өгөх, зохицуулалтаар хангахад анхаарвал эдийн засгийн хүндрэлийг шийдвэрлэх боломж үүснэ.

Хүснэгт 6-7. Чикаго ба Монголын инженерийн хангамжийн бүтэц, өмчлөлийн хэлбэр, өрсөлдөөнт байдал

Салбар	Чикаго хотод (Жишээ: нэг дүүрэгт)	Өмчлөлийн хэлбэр	Монгол Улсад (Жишээ: Улаанбаатар хот)	Өмчлөлийн хэлбэр
Цахилгаан хангамж	1. ComEd – цахилгаан дамжуулах, түгээх 2. Иллинойс мужийн 20 гаруй жижиг хэмжээний сэргээгдэх эрчим хүч нийлүүлэгч (нар, салхи гэх мэт) 3. Illinois Municipal Electric Agency (IMEA) – орон нутгийн нийтийн үйлчилгээ	Хувийн + Орон нутгийн нийтийн өмч	1. Төрийн өмчит “ДЦС-3, 4” ТӨХК 2. “Цахилгаан түгээх сүлжээ” ТӨХК 3. Хувийн сэргээгдэх эрчим хүчний компани хязгаарлагдмал	Төрийн өмч давамгайл

Салбар	Чикаго хотод (Жишээ: нэг дүүрэгт)	Өмчлөлийн хэлбэр	Монгол Улсад (Жишээ: Улаанбаатар хот)	Өмчлөлийн хэлбэр
Дулаан хангамж	1. Peoples Gas – байгалийн хий 2. Geothermal Services Inc., бусад хувийн геотермаль компаниуд 3. Дүүрэг, байршлаас шалтгаалж олон хувийн ханган нийлүүлэгч	Ихэнх нь хувийн хэвшил	1. УБ Дулааны сүлжээ ТӨХК 2. Амгалан дулааны станц ТӨХК 3. Баянхошуу, Шархадын хэсэгчилсэн халаалтын төвлөрсөн системүүд	100% төрийн өмч, зах зээл байхгүй
Усны хангамж, бохир ус	1. Chicago Department of Water Management – Ундны ус, бохир цэвэрлэгээ 2. Метрополитан усны цэвэрлэх газар (MWRD) – бүсчилсэн менежмент 3. Зарим дүүрэгт тусдаа гэрээт компани ажилладаг	Хотын өмч + Захиргааны бие даасан агентлагууд	1. Ус сувгийн удирдах газар ТӨҮГ – Улаанбаатар 2. Аймаг, сумдад орон нутгийн өмчит газрууд	100% төрийн өмч
Агаарын бохирдлын хяналт	1. Illinois EPA Иллинойс мужийн байгаль орчныг хамгаалах газар 2. US EPA – АНУ-н байгаль орчныг хамгаалах газрын хяналт, лиценз 3. Иргэний нийгэм, шүүхийн хяналт өндөр	Холимог: Төрийн зохицуулалт + шүүхийн оролцоо + хувийн мониторинг компани	1. БОУАӨЯ, МХГ, НИТХ зэрэг байгууллагууд 2. Хувийн мониторинг бараг байхгүй, иргэдийн оролцоо сул	Төрийн хэт төвлөрөл
Хог хаягдлын менежмент	1. Чикаго хот гэрээгээр олон хувийн компанид хариуцуулдаг 2. Хаягдлын ангилал, дахин боловсруулалт, биохий үйлдвэрлэл	Захиргааны төвтэй, гэрээт хувийн компаниуд	1. Хотын хог хаягдлын газар (ТӨҮГ) 2. Хувийн байгууллага цөөн, гэрээт хариуцах системгүй	Төрийн хэт төвлөрсөн, хувийн оролцоо багатай

Дүгнэвэл, төр ба хувийн хэвшлийн оролцоо дараах ялгаатай байна.

Хүснэгт 6-8. АНУ ба Монгол Улсын ялгаатай төр, хувийн хэвшлийн оролцоо

Үзүүлэлт	Чикаго	Монгол
Нэг бүсэд олон үйлчилгээ үзүүлэгчтэй юу?	✓ Тийм (өрсөлдөөн бий)	✗ Үгүй (дан ганц төрийн өмчит үйлчилгээ)
Хувийн хэвшлийн оролцоо	✓ Тулгуур оролцогч	✗ Хязгаарлагдмал
Өрсөлдөөнт зах зээл үүсэх боломж	✓ Бүрэн	✗ Бараг үгүй
Хэрэглэгчийн сонголт	✓ Сонголттой (хий, цахилгаан, геотермаль, сэргээгдэх гэх мэт)	✗ Үгүй
Төрөөс хамаарах байдал	Зохицуулалтын түвшинд л хамаарах ба хэрэгжүүлэлтийг хувийн хэвшил давамгайлдаг, зах зээлийн зарчмаар өрсөлдөөнтэй үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, хангалтууд хийгддэг	✗ Бүтцийн түвшинд, хэрэгжүүлэлтийн түвшинд оролцоо өндөр

4.3.4. БАЙГАЛЬ ОРЧНЫ ХОХИРЛЫГ ҮНЭЛЭХ, НӨХӨН ТӨЛБӨР ТООЦОХ ТОГТОЛЦООНЫ ХАРЬЦУУЛАЛТ

Доорх хүснэгтээр Монгол Улс ба АНУ-ын байгаль орчны хохирлын үнэлгээ болон нөхөн төлбөрийн тооцооны арга, зохицуулалтын харьцуулалтыг харуулав.

Хүснэгт 6-8. АНУ ба Монгол Улсын ялгаатай төр, хувийн хэвшлийн оролцоо

Үзүүлэлт	Монгол Улс	АНУ
Хууль эрх зүйн үндэс	- Байгаль орчныг хамгаалах тухай хууль (1995), Хүрээлэн байгаа орчны хохирлын үнэлгээ, шинжилгээ хийх журам (2023), Экологийн нөхөн төлбөрийн аргачлал (НҮБХХ, 2020 он)	- Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) - Clean Air Act (CAA), Clean Water Act (CWA) - National Environmental Policy Act (NEPA)
Хариуцлагын тогтолцоо	Төрийн захиргааны төв байгууллага, шүүх, хяналтын байгууллагууд хохирлыг үнэлж, нөхөн төлбөр ногдуулдаг	Холбогдох төрийн агентлаг (EPA, DOI) хариуцагч этгээдийг тогтоож, нөхөн төлбөр, нөхөн сэргээлт шаардана
Үнэлгээний аргачлал	Статик үнэлгээ (талбай, ургамал, мод гэх мэт нэгжээр) Эдийн засаг-экологийн олонлогийн аргаар нөхөн төлбөр тооцно	Natural Resource Damage Assessment (NRDA) буюу "Байгалийн баялгийн хохирлын үнэлгээ" Хохирол учирсан экосистемийн нөхөн сэргээлтэд суурилсан динамик загвар

Хохирлын төрөл	- Ургамал, хөрс, ой, усны нөөц - Уул уурхайн сөрөг нөлөө - Газар ашиглалт ба бохирдлын хохирол	- Газрын бохирдол, хорт бодисын алдагдал - Амьтан, ургамал, экосистемийн хохирол - Эрүүл мэнд, эдийн засгийн хохирол
Хэмжилт, үнэлгээний нэгж	- м², га, ширхэг, тн гэх мэт тоон нэгжээр - Гэмтэл/бохирдлын төрөл тус бүрээр тооцно	- Хохирлын мөнгөн дүн (USD) - Хохирлыг нөхөн сэргээх зардал (Restoration cost) - Алдагдсан үйлчилгээний өртөг (Lost use value)
Нөхөн төлбөрийн хэлбэр	- Шууд мөнгөн торгууль - Байгальд нөхөн сэргээлт хийх үүрэг	- Байгаль орчны нөхөн сэргээх хөрөнгө оруулалт (Restoration Trust Funds) - Тухайн хохирлыг арилгах шууд арга хэмжээ
Тогтолцооны онцлог	- Үнэлгээ харьцангуй ерөнхий, бүрэн эдийн засгийн тооцоо ховор - Иргэдийн оролцоо сул, иргэдийн итгэл үгүй учир эсэргүүцэл ихтэй	- Хохирол тооцох загвар нь шинжлэх ухаанд суурилсан, нарийвчилсан - Олон нийт, иргэний байгууллагын оролцоо өндөр
Хяналт ба ил тод байдал	- Хязгаарлагдмал ил тод байдал, олон нийтэд хүрэх мэдээлэл бага	- EPA, DOJ гэх мэт байгууллагаас тайлан, тооцоог ил тод болгодог. Хохирлын шийдвэр бүрийг олон нийтэд танилцуулдаг.

Энэ харьцуулалтаас харвал, манай улсын хүрээлэн байгаа орчны хохирлын үнэлгээ хийж, нөхөн төлбөр авдаг тогтолцоо нь нөхөн сэргээлтийг бүрэн хийлгэхгүй байх, хохирлын болон алдагдсан боломжийн, хүн амын эрүүл мэндийн болон эдийн засгийн хохирлын мөнгөн дүнд шударгаар дүйцэхүйц хэмжилт шаардлага тавих тал дээр сул талтай байна. Алдагдсан үйлчилгээний өртөг тооцох, байгаль орчныг нөхөн сэргээх хөрөнгө оруулалт хийх зардал, хохирлыг арилгах шууд арга хэмжээ ба цаашид экосистемийн нөхөн сэргээлтэнд зориулсан нарийвчилсан арга, динамик загвар ашигладаггүй байгааг анхаарах хэрэгтэй. Энэхүү тайлан тооцоо ба хохирлын шийдвэр, биелэлтийг олон нийтэд ил танилцуулдаггүй учир уул уурхай зэрэг нөлөөлөх байдал ихтэй үйл ажиллагаанд иргэд, олон нийтийн эсэргүүцэл ихтэй байна.

4.3.5. ЗӨРҮҮНИЙ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ШАЛГАХ ХУУДАС САНАЛ БОЛГОХ НЬ

АНУ-ын дизайны аргачлал (PDCA цикл), төв-орон нутгийн хосолсон хэрэгжилтийн загвар, төр-хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурласан агаарын бохирдлын бодлого нь Монгол Улсад тодорхой хэмжээнд загвар болох боломжтой. Үүнийг үндэслэн Монгол Улс АНУ-тай харьцуулан өөрийн бодлого, хэрэгжилт, институцын чадавхыг үнэлэх шалгах хуудас (evaluation checklist)-г боловсруулах боломжтой юм.

Энд АНУ-ын туршлагад суурилан Монгол Улс өөрийн агаарын бохирдлын бодлого, хууль тогтоомжийг үнэлэхэд ашиглаж болох шалгах хуудас (чеклист)-ийг PDCA мөчлөг болон Төр-Хувийн хэвшлийн түншлэлийн загварт тулгуурлан хүснэгтээр үзүүлэв. Цаашид бодлогын үр нөлөөний шинжилгээ хийх хэрэгтэй ба үүнд шалгах хуудсыг дэлгэрүүлэн боловсруулж ашиглахыг зөвлөж байна.

Хүснэгт 4-38. Шалгах хуудас: Монголын агаарын бохирдлын бодлогыг АНУ-тай харьцуулан үнэлэх шалгуур

Үе шат / Элемент	АНУ-ын туршлагаас гаргасан шалгуур	Монгол Улсад нөхцөл байдал / Үнэлгээ хийх асуултууд
1. Төлөвлөлт (Plan)	- NAAQS стандартууд бий юу? - Муж бүр төлөвлөгөө боловсруулсан уу? - ШУ үндэслэл, нээлттэй хэлэлцүүлэг орсон уу?	- Агаарын чанарын үндэсний стандарт бий юу? - Аймаг, хот тус бүр байгаль орчны төлөвлөгөөтэй юу? - Хууль батлахад ШУ-ны дүн шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл зэргийн мэдээллийг шүүн ашигласан уу? - Хуулийг улсын хэмжээнд, аймаг нийслэлийн хэмжээнд, сум дүүргийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх талаас бодож, бүрэн системчилсэн үү? - Аймаг, нийслэлийн түвшинд агаарын бохирдлыг бууруулах төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэх эрх зүйн орчин бүрэн бүрдсэн үү? - Агаарын чанартай холбоотой бодлого, төлөвлөлт нь судалгаа, эрдэмтдийн дүгнэлт болон олон нийтийн оролцоонд тулгуурлаж боловсруулагдаж байна уу?
2. Хэрэгжүүлэлт (Do)	- Хяналтын технологийг нэвтрүүлсэн үү? - Стандартыг мөрдүүлэх систем бий юу? - Орон нутаг бүр хэрэгжилтийг зохион байгуулсан уу?	- Утаа бууруулах технологи нэвтрүүлсэн үү? - Стандарт мөрдүүлэлт хэчнээн байгууллагад байна? - Орон нутаг бие даан хэрэгжүүлж чаддаг уу? - Агаар бохирдуулагч эх үүсвэрт (үйлдвэр, зуух, ТҮК г.м) зориулсан техникийн стандарт, технологийн шалгуур нь агаарыг бохирдуулахгүй байх талаас хуульчилсан, хэрэглээнд нэвтрүүлсэн байна уу? - Агаарын бохирдлыг бууруулахад чиглэсэн урамшуулал, шийтгэлийн механизмууд бодлого, төсөв, хэрэгжилтийн түвшинд тэнцвэртэй байна уу? - Аж ахуйн нэгжүүд, үйлдвэрүүд агаарын бохирдлыг бууруулах төлөвлөгөө боловсруулан хэрэгжүүлдэг, тайлагнадаг уу? - Бохирдлын төлбөр, татвар нь агаарын чанарыг дээшлүүлэх, байгаль орчныг хамгаалах бодит үйл ажиллагаанд шууд зарцуулагддаг уу? Тухайлбал, мод тарих, усан сан эсвэл далан байгуулах, хөв цөөрөм байгуулах.

3. Хяналт (Check)	- Агаарын чанарыг тогтмол мониторинг хийдэг үү? - Ил тод мэдээлэл, тайлан гаргадаг уу? - Шалгалт, үнэлгээ тогтмол хийдэг үү?	- Монгол Улсад орчны агаарын чанарыг олон цэгт тогтмол хэмжих үндэсний сүлжээ бүрдсэн үү? - Хэмжилтийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй, ойлгомжтой, ашиглагддаг уу? - Хот, дүүрэг, хороо, хэсэг болон Аймаг, сум, баг, хэсэг тус бүрээр хэмжилт хийдэг үү? Мэдээлдэг үү? - Үндэсний мониторингийн систем тогтмол ажилладаг уу? - Иргэдэд мэдээлэл нээлттэй юу? - Шалгалт, аудит тогтмол уу? - Төрийн байгууллагууд, ААН-үүд өөрсдийн агаарын чанарт нөлөөлөх үйл ажиллагаанд тогтмол дотоод хяналт, аудит хийдэг үү? - Агаарын бохирдуулалтанд хөндлөнгийн хяналт, үнэлгээ, аудит хийх хөндлөнгийн мэргэжлийн байгууллагууд ажилладаг систем байна уу? - Иргэд, ТББ, эрдэмтэн судлаачид агаарын чанарт хяналт тавих эрх зүйн боломж, орон зай, механизм хангалттай байна уу? - Хүрээлэн буй орчинд учруулсан хохиролдоо дүйцэх хэмжээний зардал төлж байгаа эсэхийг нарийн хэмжиж, тайлагнадаг уу?
4. Сайжруулалт (Act)	- Хууль, стандарт шинэчлэгдсэн үү? - Технологийн урамшуулал байгаа юу? - Зөрчилтэй ААН-д хариуцлага тооцдог уу? - Байгаль орчныг нөхөн сэргээх зардал, хор уршгийг шууд болон урт хугацаанд арилгах зардлыг бүрэн авч, шийдвэрлэдэг үү?	- Агаарын бохирдлын эсрэг хууль, бодлого, стандартуудын хэрэгжилт, үр нөлөөнд үндэслэн тогтмол шинэчлэлт хийдэг, үр дүнд суурилдаг уу? - Дүрэм, журам, стандартыг ДЭМБ-н шалгуурт нийцүүлэх байдлаар харьцуулж гаргадаг уу, үр дүнд суурилан шинэчилдэг үү? - Агаарын бохирдлын хүний эрүүл мэнд, байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө, эрсдэлийн талаарх судалгаа, үнэлгээ тогтмол хийгддэг үү? - Бодлогын хэрэгжилтийн үр нөлөөг хүн амын эрүүл мэндийн байдлын үзүүлэлт тус бүрээр хэмжиж, тайлагнадаг уу? - Цэвэр технологи, бохирдлыг бууруулах инновацад чиглэсэн хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг төрөөс дэмжих урамшууллын бодлого байгаа юу? - Зөрчилтэй байгууллагад арга хэмжээ авдаг уу? Тусгай зөвшөөрөл, үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрлийг цуцлах, хариуцлага хүлээлгэх механизм ажилладаг уу? - Шүүх шударга шүүж, буруутай этгээдээр нөхөн төлөлт хийлгэх, бүтээгдэхүүн үйлчилгээг өөрийн зардлаар буцаан татах, хохирлыг төлүүлэх хууль эрх зүйн зохицуулалт бий юу? - Бусдад саад болох, бусдын эрүүл аюулгүй амьдрах эрхийг зөрчсөн байгууллага, иргэн, иргэдэд утаа, дуу чимээ, үнэрийн ялгаруулалтаас үүдэн хэрэг үүсгэж шалгах хууль эрх зүйн тогтолцоо бий юу? - Иргэд хохирол учруулагч талаас агаарын бохирдлоос үүдэн эрүүл мэнд, амь насаар хохирсоны болон гэр бүлд нь гарсан зардалын нөхөн төлбөр нэхэмжлэх эрхтэй юу?

ЕҒЕЛДІК ҚАҒАЗДЫ
АЛДЫН ҚОЙЫП, БІЗ
АЛДЫН ҚОЙЫП, БІЗ
АЛДЫН ҚОЙЫП, БІЗ

АНУ-д агаарын бохирдлын эсрэг бодлогын болон хуулийн хэрэгжилтийн үр нөлөөг хүний эрүүл мэндийн үзүүлэлттэй уялдуулан үнэлэх систем нь шинжлэх ухаан, статистик, эдийн засгийн үнэлгээний нэгдсэн аргачлалд тулгуурладаг. Доорх хүснэгтэд энэ уялдаа холбоо, ашиглагддаг хэрэгсэл, жишээ тохиолдлыг харууллаа.

Хүснэгт 4-39. АНУ-ын жишээн дээрх агаарын бохирдлын бодлого–эрүүл мэндийн үр нөлөөний уялдаа

№	Үнэлгээний чиглэл	Ашигладаг үзүүлэлт, аргачлал	Мэдээллийн эх сурвалж	Бодит хэрэглээ / Жишээ	Монгол Улсад тавигдах шалгах асуулт
1	Эмнэлзүйн статистик ба нас баралтын мэдээлэл	- Амьсгалын замын өвчлөл- Нас баралтын түвшин (all-cause & cause-specific) - Архаг өвчлөлийн хандлага	CDCEPAState Health Depts	1990–2020 онд NAAQS шинэчлэлүүдийн дараа астма, уушгины өвчлөлийн бууралт тогтмол бүртгэгдсэн	Монгол Улсад агаарын чанар, амьсгалын замын өвчлөл хоёрын уялдааг тогтмол тайлагнадаг уу? Тархи, мэдрэл, зүрх судас зэрэг бусад нийтлэг өвчлөлдүүдийг харьцуулан тайлагнадаг уу?
2	Агаарын чанарын индекс (AQI) ба өртөлтийн түвшин	- PM2.5, O ₃ , NO ₂ гэх мэт- Хүн амын өртөлтийн дундаж түвшин	EPA – AirNow.gov NASA/ NOAA датаг ашигладаг	Шинэ стандартууд хэрэгжсэнээр өндөр AQI бүхий өдрийн тоо буурсан	AQI болон хүний өртөлтийн мэдээлэл олон нийтэд тогтмол, шууд хүртээмжтэй байдаг уу? Хиймэл дагуулаас бодит одоо цагийн мэдээлэл авдаг уу?
3	Эрүүл мэнд–эдийн засгийн үр ашиг	- Хөдөлмөрийн чадвараа алдсан өдрүүд-Эмнэлгийн зардлын хэмнэлт - Нас барсан хүний тоонд суурилсан VSL үнэлгээ	EPA Ben MAPOMB Regulatory Impact Analysis	1990 оны Цэвэр агаарын хуулийн нэмэлтүүд жилд \$2 триллион хүртэл хэмнэлт өгсөн	Агаарын бохирдлоос шалтгаалсан эдийн засгийн болон хөдөлмөрийн алдагдлыг тооцдог уу? Айл өрх, хувь хүний зардлыг тооцож, тайлагнадаг уу?
4	Орчны шударга ёсны үнэлгээ	- Утаанд илүү өртдөг ядуу, цөөнхийн бүлэг - Эрүүл мэндийн тэгш бус байдал газрын зурагт суурилсан	EPA EJScreen HIA tools	Хотын захын эмзэг бүлгийн өвчлөлийн түвшин 2-3 дахин өндөр болох нь тогтоогдсон	Орчны шударга ёсыг хангах үүднээс эрсдэлтэй бүс нутгийн үнэлгээ хийдэг үү? Эрүүл мэндийн хувьд эмзэг бүлгийн иргэдийн байршил, тархацыг газрын зургаар харуулдаг уу?
5	Хугацааны хандлага – бодлого шинэчлэл уялдаа	- Бодлого хэрэгжиж эхэлсэн хугацаа- Шалтгаант хамаарал тогтоох загварууд (e.g. Time-series, SCM)	Harvard Chan School CDC BRFSS	PM2.5 буурснаар хотуудын дундаж насалт 1.6 жилээр нэмэгдсэн (Pope et al., 2009)	Агаарын чанарын бодлого, эрүүл мэндийн үзүүлэлтийн хугацааны өөрчлөлтийг холбосон дүн шинжилгээ хийдэг үү? Дүн шинжилгээ хийхдээ, бодлогын үр нөлөөг тооцохдоо шинжлэх ухаанаар зөвшөөрөгдсөн тодорхой загвар, модель ашигладаг уу? Ил тод мэдээлдэг үү?

5.1. ОЛОН УЛСЫН ТҮРШЛАГЫН ХАРЬЦУУЛАЛТААС ХИЙСЭН ДҮГНЭЛТ

МОНГОЛ УЛСЫН ИРГЭН АМЬД ЯВАХ, ЭРҮҮЛ
ЮУЛГҮЙ ОРЧИНД АМЬДАХ ЭРХТЭЙ БОЛОХ НЬ;
ГААРЫН БОХИРДЛЫГ БУУРУУЛАХД ХҮҮЛЬ ЭРХ
ЗҮЙН ОРЧНЫГ САЙЖРУУЛАХ ХЭРГЭЭ

- Нүүрснээс татгалзах бодлого агаарын бохирдлыг бууруулах хамгийн үр дүнтэй алхам болж байна. Нүүрс, мод зэрэг уламжлалт түлшнээс цахилгаан, сэргээгдэх эрчим хүч, бага ялгаруулалттай технологи руу эрчимтэй шилжиж байгаа нь олон улсын нийтлэг чиг хандлага болжээ.
- Бодлогыг хэрэгжүүлэхийн тулд ихэнх орнууд хууль тогтоомжийн иж бүрэн шинэчлэл хийж, стандарт, хяналтын тогтолцоо, мэдээллийн систем-ийг хөгжүүлсэн байна. Үүнд: ялгаруулалтын хязгаар тогтоох, эрсдэлтэй эх үүсвэрүүдийг хуульчилж тусгах, бүтээгдэхүүний хөндлөнгийн баталгаажуулалтыг шаардах зэрэг орно.
- Агаар бохирдуулагч гол салбарууд (тээвэр, эрчим хүч, үйлдвэр, ахуйн хэрэглээ)-т чиглэсэн зорилтот хагуу бодлого (жишээ нь, бохир зуух, тээврийн хэрэгслийг хориглох, шүүлтүүр суурилуулах шаардлага тавих) хэрэгжүүлж, төлөвлөлт ба гүйцэтгэлийг хэмжих, нээлттэй тайлагнах, үр дүнг иргэдийн эрүүл мэнд, амьдралын чанараар хэмжих тогтолцоог бүрдүүлсэн байна.
- Хөгжингүй орнуудын туршлагаас харахад агаарын чанарыг мэдэгдэхүйц сайжруулахад 15–30 жилийн тогтвортой хэрэгжилт, өргөн цар хүрээтэй байгууллагын оролцоо, хууль, технологи, төлөвлөлтийн нэгдсэн ажиллагаа шаардагддаг байна.
- Үүнтэй уялдуулан, агаарын бохирдлыг бууруулахад зөвхөн байгаль орчны агентлаг бус, хууль хяналт (шүүх, прокурор, цагдаа), хяналтын байгууллагууд (МХЕГ, мэргэжлийн хяналт), бүртгэл, стандартын байгууллагууд (УБЕГ, СХЗГ, лиценз олгодог яамд), эрүүл мэнд, боловсрол, НӨАТ ба татварын тогтолцоо, орон нутгийн засаг захиргаа, иргэний нийгэм, хувийн хэвшил зэрэг олон талт институцийн уялдаа, хариуцлагын тогтолцоо чухал болох нь нотлогдож байна.

АНУ-ын агаарын чанарын удирдлагын туршлага, түүний дотор шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, олон нийтийн оролцоонд суурилсан систем нь хүний эрүүл мэндийн үзүүлэлттэй бодит уялдаа холбоо бүхий бодлого хэрэгжүүлж буйг харуулж байна.

Монгол Улсад агаарын бохирдлын эсрэг шинжлэх ухаанд суурилсан, олон оролцогчийг хамарсан, үнэлгээний нэгдсэн загвартай, ил тод тогтолцоо зайлшгүй хэрэгтэй байна. Олон улсын туршлагыг судалгааны түвшинд хүлээн авч, Монголын нөхцөлд тохируулсан бодлого боловсруулах, хэрэгжилтийг

шинжлэх ухааны үндэслэлтэй үнэлэх хандлага, чадавхыг бэхжүүлэх нь цаашдын бодлогын амжилтын үндэс байх болно.

Агаарын бохирдлын асуудал нь дан ганц технологийн биш, бодлого, хэрэгжилт, хариуцлага, оролцооны цогц системийн дутагдалтай холбоотой нийгэм-эдийн засаг-эрүүл мэндийн хямрал юм. АНУ зэрэг өндөр хөгжилтэй орнуудын туршлагаас харахад, эдгээр асуудлыг зөвхөн тус тусад нь бус, "төвлөрсөн төлөвлөлт + орон нутгийн хэрэгжилт", төр-хувийн хэвшлийн түншлэл, эрүүл мэндийн эрсдлийн үнэлгээ, хяналт-шинжилгээ-үнэлгээ-сайжруулалт (PDCA) гэсэн системийн хандлагаар шийдвэрлэснээр агаарын бохирдлыг бууруулах тогтвортой шийдэлд хүрч байсныг харуулж байна. Эдгээрийг Дизайны хандлагаар улс орны хэмжээний хууль эрх зүйн тогтолцоог бүхэлд нь загварчлах, муж ба хотын хэмжээнд Процессын дизайн гаргах, түүнийг процессын алхамчилсан дараалал, хариуцагч болон оролцогч байгууллагуудын эрх үүрэг хариуцлагын хуваарилалт, уялдаа холбооны хамт Процессын зураглалын диаграмм гаргах байдлаар дэлгэрүүлэн төлөвлөдөг байна.

АНУ-ын жишээ нь тогтолцооны хувьд дараах үндсэн зарчим дээр тогтож, бодит үр дүн өгсөн:

- Үндэсний стандарт (NAAQS), мужийн төлөвлөгөө (SIP), технологийн хяналт (BACT/MACT), шинэ цахилгаан дулаан үйлдвэрлэл болон агаарын бохирдлын эх үүсвэрт тавигдах гүйцэтгэлийн стандартууд (NSPS), Агаарын хортой бохирдуулагчдын стандартууд (NESHAP), нарийвчилсан химийн бодис, станц, үйлдвэр болон салбар бүрийн агаарын бохирдуулалтын хэмжилт, хяналтын системийг харилцан уялдуулсан макро-микро-мини түвшний хэрэгжилт бүхий PDCA (төлөвлө, хий, шалга, сайжруул) системтэй загвар;
- Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийг хуульчлан, стандарт хэрэгжүүлэгч төдийгүй инновац хөгжүүлэгч болгох хандлага, ялангуяа цахилгаан дулаан үйлдвэрлэл, дамжуулалт, түгээлтийн системийг хувийн хэвшилд шилжүүлж, хөрөнгө оруулалт хийх, инновацилаг технологи нэвтрүүлэх, зах зээлийн өрсөлдөөний зарчмаар хэрэглэгчид хүрэх боломжийг олгох;
- Нийгмийн эрүүл мэндэд үзүүлэх нөлөөллийг үндэслэн хууль, бодлогоо хөгжүүлсэн (жишээ нь, судалгаанд дурдсан Лос Анжелес, Чикаго, Синсиннати хотуудын кейс).

Агаарын бохирдлыг бууруулах цогц, тогтвортой шийдэлд зөвхөн байгаль орчны байгууллагууд төдийгүй олон чиг үүргийн, давхар хариуцлагатай байгууллагуудын хамтын ажиллагаа шаардлагатай байдаг. Үүнд дараах чиглэл, үүрэг бүхий байгууллагууд оролцох боломжтой ба үүгээр хязгаарлагдахгүй. Энэ жагсаалт нь олон улсын сайн туршлагад суурилан судлаачийн санал болгож буй урьдчилсан жагсаалт юм. Салбар бүрийн бодлого тодорхойлогчид нарийвчлан судалж, бүх оролцогч талуудыг бүрэн тогтоох шаардлагатайг дурдах хэрэгтэй.

6. ЗӨВЛӨМЖ

АНУ болон Чикаго хотын кейс судалгаанаас харахад агаарын бохирдлыг бууруулах нь зөвхөн технологийн шийдэл бус, төрийн бодлого, эрх зүйн зохицуулалт, олон талт оролцоо, хариуцлагын тогтолцоо, системийн интеграцчилалтай нягт уялдсан комплекс асуудал юм.

Бодлого боловсруулах, шалгуур тогтоох ба шинэчлэх зарчимд өгөх зөвлөмж

Дээрх зөвлөмжид үндэслэн бодлогын хувилбарыг нарийвчлан боловсруулахдаа хороо байгуулах зэрэг түр зуурын бодлогын механизм ашиглах бус, хууль гаргах, байнгын хариуцагч байгууллага томилох зэргээр урт хугацааны шийдвэр гаргах нь чухал. Ингэхдээ тусгайлан бодлогын судалгаа хийлгэж, энэхүү судалгаагаар санаа өгөх зорилгоор санал болгож буй эдгээр элементүүд тус бүрт дэлгэрэнгүй шинжилгээ хийх хэрэгтэй.

Бодлогын хувьд олон улсын туршлагатай харьцуулахад Монгол Улсын бодлого нь богино хугацааг харсан, түлш ба зуухны зохицуулалтанд төвлөрсөн нь бусад улсын 50-100 жилийн хугацаанд цогцоор нь харсан бодлогын шийдлээс дутагдалтай байсан. Мөн мега төслүүд хэрэгжүүлэх бодлого нь сайшаалтай боловч тэдгээрийн хэрэгжүүлэлтийн шийдвэр, төслийн менежментийг төрийн захиргааны хяналт зохицуулалтанд төвлөрүүлж байгаа нь чөлөөт зах зээлийн механизмыг ашиглахгүй, ялангуяа хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт, зах зээлд суурилсан өрсөлдөөнт систем бүрдэхэд саад болж байгаа нь харагдсан.

Иймд бодлогыг урт хугацаагаар харах, ингэхдээ 3 эсвэл 5 жил тутамд шаталсан зорилт, шалгуур тавьж биелэлтийг хангуулах, сайжирч буй түвшин эсвэл тооцоолоогүй шинэ хүндрэл гарч ирж буй явцаас хамааран бодлогын шийдлээ шинэчилдэг механизм ажиллуулах нь зүйтэй. Үүнд мэргэжлийн байгууллага, эрдэмтэд, их дээд сургуулиудын мэдлэгийн нөөцийг ашиглах, олон улсын болон төрийн бус байгууллагуудын хүчин чармайлтыг нэгтгэх шилэн тогтолцоо, байнгын ил тод мэдээллийн систем чухал.

Бодлогын хувилбарыг бодлогын шинжээчдээр гаргуулж, ингэхдээ бодлогыг хүчлэх арга, зөөлнөөр чиглүүлэх арга, эсвэл хосолсон аргуудаас сонголт хийж, бодлогын үр нөлөөнөөс хамааран уян хатан зохицуулалт хийж явахыг орон нутгийн байгууллагуудад даалгах, гүйцэтгэлийн хэмжилтийг хараат бус хөндлөнгийн байгууллагуудын аудитаар хийлгэж, баталгаажсан дата мэдээлэлд үндэслэн шийдвэр гаргадаг байхыг мартаж болохгүй.

Бодлогын агуулгад өгөх үндсэн зөвлөмж

Дэс дугаар	Зөвлөмж, тодорхойлолт
1	Хэрэгжүүлэх тогтолцоонд оролцогч талуудын эрх үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох. Мэргэжлийн байгууллагыг хариуцагч болгох, төр болон улс төрөөс хараат бус хөндлөнгийн хяналт бий болгох.
2	PDCA (төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах, сайжруулах) зарчимд суурилсан менежментийн систем бий болгох, оролцогч талуудын үүрэг, ажлын тайлангийн системийг тодорхойлох.

3	Системийн симуляци хийх: агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын нөлөөллийг технологийн хөрөнгө оруулалт, эрүүл мэндийн сайжралт, эрчим хүчний зардал, байгаль орчны хохирол зэрэг хүчин зүйлүүдээр тооцоолох.
4	Бодлогын хэрэгжилтийг процессын зураглал хэлбэрээр тодорхойлох: үе шат, хариуцагч байгууллага, хүний нөөц, эрх зүйн зохицуулалт, оролцогч талуудын механизм зэрэг.
5	Салбар бүрт хэрэгжих шалгах хуудас, үзүүлэлтийн хүрээ боловсруулах. Нийгэм-эдийн засаг-эрүүл мэнд-байгаль орчны хам нөлөөг үнэлэх загвар боловсруулах, Засгийн газар болон орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх.

Бодлогын хэрэгжүүлэлтэнд өгөх зөвлөмж

Дэс дугаар	Зөвлөмж, тодорхойлолт
1	Хэрэгжүүлэх тогтолцоонд оролцогч талуудын эрх үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох. Мэргэжлийн байгууллагыг хариуцагч болгох, төр болон улс төрөөс хараат бус хөндлөнгийн хяналт бий болгох.
2	PDCA (төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах, сайжруулах) зарчимд суурилсан менежментийн систем бий болгох, оролцогч талуудын үүрэг, ажлын тайлангийн системийг тодорхойлох.
3	Системийн симуляци хийх: агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын нөлөөллийг технологийн хөрөнгө оруулалт, эрүүл мэндийн сайжралт, эрчим хүчний зардал, байгаль орчны хохирол зэрэг хүчин зүйлүүдээр тооцоолох.
4	Бодлогын хэрэгжилтийг процессын зураглал хэлбэрээр тодорхойлох: үе шат, хариуцагч байгууллага, хүний нөөц, эрх зүйн зохицуулалт, оролцогч талуудын механизм зэрэг.
5	Салбар бүрт хэрэгжих шалгах хуудас, үзүүлэлтийн хүрээ боловсруулах. Нийгэм-эдийн засаг-эрүүл мэнд-байгаль орчны хам нөлөөг үнэлэх загвар боловсруулах, Засгийн газар болон орон нутгийн түвшинд хэрэгжүүлэх.

Урт хугацааны бодлого төлөвлөлтийн загвар, жишээ

Хэсэг	Товч агуулга
Хамрах хүрээ, хугацаа, зорилго	Улаанбаатар, бусад том хотууд; 2025–2100 (75 жил, 5 цикл); агаарын бохирдлыг эрс бууруулах
Асуудал	Өвлийн агаарын чанар ДЭМБ-ын зөвшөөрсөн хэмжээнээс 27 дахин муу; нүүрсний түлэлт, дулааны алдагдал, үйлдвэрлэл, тээврийн ялгаруулалт
Үр дагавар	Амьсгалын замын өвчлөл, нас баралт, сургалтын тасалдал, ажлын бүтээмж бууралт, эрүүл мэндийн зардал өсөлт
Зорилго	2040 он гэхэд агаарын бохирдлыг 50%, 2070 он гэхэд 100% бууруулах; гэр хорооллын дулаан, цахилгаан хүртээмж нэмэгдүүлэх; нүүрснээс татгалзах; хууль эрх зүй сайжруулах

Шийдэл ба хэрэгжүүлэх үе шат	Богино (2025–2030): нүүрс хориглох, цахилгаан, нарны эрчим хүч рүү шилжих, сургалт зохион байгуулах Дунд (2030–2045): төвлөрсөн системд холбох, нүүрсгүй хот байгуулах, ялгаруулалтыг хянах Урт (2045–2100): агаарын чанарыг сайжруулах, хэмжилт, эрх зүйн зохицуулалт хийх
Шалгуур үзүүлэлтүүд (15 жил тутам)	2025–2030: нүүрсний хэрэглээ 30% буурах 2030–2045: гэр хорооллын 50% төвлөрсөн халаалттай болох 2045–2060: 80% төвлөрсөн системд холбогдох 2060–2075: өвлийн утаа 90% буурах 2075–2100: жижиг хотуудын бохирдол 70% буурах
Зохион байгуулалт	Хууль батлах, олон эх үүсвэрээс санхүүжилт авах, нийгмийн оролцоо, хариуцлага, технологи ашиглах
АНУ-ын туршлагаас суралцах	Хууль, стандарт, PDCA менежмент, бохирдуулагчийн стандарт, технологийн шаардлага, зөвшөөрлийн систем, мониторинг, хяналтын технологи
Технологи, арга хэмжээ	Шүүлтүүр суурилуулах, дэд станц байгуулах, нүүрсгүй бүсчлэл хийх, симуляци ашиглах
Улаанбаатар хотод хэрэгжүүлэх үе шатууд	2025–2027: тооллого, бүсчлэл 2028–2030: нүүрс хориглох, дэд станц эхлүүлэх 2031–2035: гэр хорооллын 50%-ийг төвлөрсөн бус шийдлээр халаах 2036–2040: үйлдвэр шүүлтүүржүүлэх 2040 оноос: хотын 100% утаагүй, эрх зүйн зохицуулалт

НОМ ЗҮЙ

1. Монгол Улсын өвлийн агаарын бохирдлын түвшингийн судлагдсан байдалд ашигласан эх сурвалжууд

- 1) B. Baldorj, and Keiichi Sato. Chemical characterization of PM2.5 particles in Ulaanbaatar, Mongolia. 2017.
- 2) Chultem B., Sonomdagva Ch., Byambatseren Ch., and Y. Matsumi. Characterising seasonal variations and spatial distribution of ambient PM2.5 concentration based on short-term monitoring in Darkhan City. Proceedings of the Mongolian Academy of Sciences. 2018.
- 3) Collin Brehmer, Xiaoying Li, Talia Sternbach, Martha Lee, Xiang Zhang, J. Baumgartner, S. Harper, et al. The role of village spillover and stove use on wintertime outdoor PM2.5 in villages transitioning to clean heating in China. ISEE Conference Abstracts. 2021.
- 4) Congbo Song, Bowen Liu, Kai Cheng, M. Cole, Qili Dai, Robert J. R. Elliott, and Zongbo Shi. Attribution of air quality benefits to clean winter heating policies in China: Combining machine learning with causal inference. Environmental Science and Technology. 2023.
- 5) Congbo Song, Bowen Liu, Kai Cheng, Matthew A. Cole, Qili Dai, Robert J. R. Elliott, and Zongbo Shi. University of Birmingham attribution of air quality benefits to clean winter heating policies in China. 2023.
- 6) D. Vinnikov, V. Rapisarda, S. Babanov, E. Vitale, Leonid Strizhakov, Z. Romanova, and I. Mukatova. High levels of indoor fine particulate matter during the cold season in Almaty prompt urgent public health action. PLoS ONE. 2023.
- 7) D. Warburton, F. Gilliland, and B. Dashdendev. Environmental pollution in Mongolia: Effects across the lifespan. Environmental Research. 2013.
- 8) D. Warburton, Nicola Warburton, Clarence Wigfall, O. Chimedsuren, Delgerzul Lodoisamba, S. Lodoysamba, and Badarch Jargalsaikhan. Impact of seasonal winter air pollution on health across the lifespan in Mongolia and some putative solutions. Annals of the American Thoracic Society. 2018.
- 9) E. Gombojav, E. Sarangerel, Munkherdene Mendbayar, Jargalsaikhan Ganbold, Bilegerdene Ankhzul, A. Amar, Naransukh Damiran, and R. Allen. Mobile monitoring of PM2.5 spatial variation in Ulaanbaatar, Mongolia. 2014.
- 10) E. Nansalmaа. Evaluation on health impact of government support for GER (traditional dwelling) district's electricity night rates in Ulaanbaatar city. 2011.
- 11) Emma Dickinson-Craig, Terkhen Turbat, K. Hemming, Francis D. Pope, Suzanne E. Bartington, Suvdaа Anjaa, Sumiya Davaa, et al. Improving air quality and childhood respiratory health in Mongolia: The impact of the raw coal ban and COVID-19 restrictions—An interrupted time-series analysis. Atmosphere. 2025.

- 12) G. Byambajav, B. Batbaatar, A. Ariunsaikhan, and S. Chonokhuu. Particulate matter concentrations during winter seasons of 2016–2020 in Ulaanbaatar, Mongolia. 2021.
- 13) G. Ganbat, T. Soyol-Erdene, and B. Jadamba. Recent improvement in particulate matter (PM) pollution in Ulaanbaatar, Mongolia. 2020.
- 14) G. Stanojević, Slavica Malinović-Milićević, Eldin Brđanin, M. Milanović, Milan M. Radovanović, and Teodora Popović. Impact of domestic heating on air pollution—Extreme pollution events in Serbia. *Sustainability*. 2024.
- 15) Gerelmaa Gunchin, M. Manousakas, J. Osón, A. Karydas, K. Eleftheriadis, S. Lodoysamba, D. Shagijamba, et al. Three-year long source apportionment study of airborne particles in Ulaanbaatar using X-ray fluorescence and positive matrix factorization. *Aerosol and Air Quality Research*. 2019.
- 16) Haiping Luo, Qingyu Guan, Jinkuo Lin, Qingzheng Wang, Liqin Yang, Zhe Tan, and Ning Wang. Air pollution characteristics and human health risks in key cities of Northwest China. *Journal of Environmental Management*. 2020.
- 17) J. Badarch, James Harding, Emma Dickinson-Craig, C. Azen, H. Ong, Samantha Hunter, P. Pannaraj, et al. Winter air pollution from domestic coal fired heating in Ulaanbaatar, Mongolia, is strongly associated with a major seasonal cyclic decrease in successful fecundity. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2021.
- 18) Ji-In Park, Min Sung Kim, M. Yeo, Mira Choi, J. Lee, A. Natsagdorj, Changhyuk Kim, M. Song, and Kyoung-Soon Jang. Chemical and morphological characterization by SEM–EDS of PM_{2.5} collected during winter in Ulaanbaatar, Mongolia. *Atmospheric Environment*. 2023.
- 19) Jinsang Jung, B. Tsatsral, Y. J. Kim, and K. Kawamura. Organic and inorganic aerosol compositions in Ulaanbaatar, Mongolia, during the cold winter of 2007 to 2008: Dicarboxylic acids, ketocarboxylic acids, and dicarbonyls. 2010.
- 20) Lei Cao, Yanan Tao, Hao Zheng, Mei Wang, Shiyong Li, Yongjiang Xu, and Mei Li. Chemical composition and source of PM_{2.5} during winter heating period in Guanzhong Basin. *Atmosphere*. 2023.
- 21) Luyan He, Lingjian Duanmu, Xuwei Chen, Bo You, Gang Liu, Xin Wen, Li Guo, Qiuyang Bao, Jing Fu, and Weiwei Chen. Regulation of open straw burning and residential coal burning around urbanized areas could achieve urban air quality standards in the cold region of Northeastern China. *Sustainable Horizons*. 2024.
- 22) Mandukhai Ganbat, Nasantogtokh Erdenebileg, Chuluunbileg Batbold, Saruul Nergui, R. Anderson, A. Heikens, Moiltmaa Sarantuya, Clarence Wigfall, and David Warburton. Integrating quantitative and qualitative approaches to explore absenteeism attributed to air pollution and its attributed direct and indirect costs among private sector companies in Ulaanbaatar, Mongolia. 2020.

- 23) Minrui Wang, K. Kai, N. Sugimoto, and Sarangerel Enkhmaa. Meteorological factors affecting winter particulate air pollution in Ulaanbaatar from 2008 to 2016. *Asian Journal of Atmospheric Environment*. 2018.
- 24) Motoyuki Nakao, Keiko Yamauchi, Y. Ishihara, H. Omori, D. Ichinnorov, and B. Solongo. Effects of air pollution and seasons on health-related quality of life of Mongolian adults living in Ulaanbaatar: Cross-sectional studies. *BMC Public Health*. 2017.
- 25) N. Bayart, K. Rumchev, Christopher M. Reid, S. Nyadanu, and Gavin Pereira. Association between short-term exposure to ambient air pollution and mortality from cardiovascular diseases in Ulaanbaatar, Mongolia. *Atmosphere*. 2024.
- 26) N. Kim, Y. P. Kim, Y. Ghim, M. Song, C. H. Kim, K. Jang, K. Y. Lee, et al. Spatial distribution of PM_{2.5} chemical components during winter at five sites in Northeast Asia: High temporal resolution measurement study. *Atmospheric Environment*. 2022.
- 27) Odbaatar Enkhjargal, Munkhnasan Lamchin, J. Chambers, and Xue-Yi You. Linear and nonlinear land use regression approach for modelling PM_{2.5} concentration in Ulaanbaatar, Mongolia during peak hours. *Remote Sensing*. 2023.
- 28) P. Davy, Gerelmaa Gunchin, A. Markwitz, W. Trompetter, B. Barry, D. Shagjamba, and S. Lodoysamba. Air particulate matter pollution in Ulaanbaatar, Mongolia: Determination of composition, source contributions and source locations. 2011.
- 29) R. Allen, E. Gombojav, Baldorj Barkhasragchaa, Tsogtbaatar Byambaa, O. Lkhasuren, O. Amram, T. Takaro, and C. Janes. An assessment of air pollution and its attributable mortality in Ulaanbaatar, Mongolia. *Air Quality, Atmosphere and Health*. 2011.
- 30) S. Lodoyasamba, and C. Pemberton-Pigott. Mitigation of Ulaanbaatar city's air pollution – from source apportionment to ultra-low emission lignite burning stoves. 2011.
- 31) Shulin Wang, Yongtao Li, and M. Haque. Evidence on the impact of winter heating policy on air pollution and its dynamic changes in North China. *Sustainability*. 2019.
- 32) Suriya, Narantsogt Natsagdorj, Aorigele, Haijun Zhou, and Sachurila. Spatiotemporal variation in air pollution characteristics and influencing factors in Ulaanbaatar from 2016 to 2019. *Atmosphere*. 2022.
- 33) T. Batmunkh, K. Sato, and K. Park. Meteorological condition during highly polluted and clean days in Ulaanbaatar, Mongolia. 2015.
- 34) Yannan Gao, and San Sampattavanija. Air quality and winter heating: Some evidence from China. *International Journal of Energy Economics and Policy*. 2022.

- 35) Yusan Turap, Suwubinuer Rekefu, Guo Wang, Dilinuer Talifu, Bo Gao, Tuer Gong, et al. Chemical characteristics and source apportionment of PM_{2.5} during winter in South Urumqi, China. 2019.
- 36) Zhiyong Li, Jixiang Liu, Z. Zhai, Chen Liu, Zhuangzhuang Ren, Ziyuan Yue, Ding-Guor Yang, Yao Hu, Huang Zheng, and Shaofei Kong. Heterogeneous changes of chemical compositions, sources and health risks of PM_{2.5} with the “clean heating” policy at urban/suburban/industrial sites. *Science of the Total Environment*. 2022.
- 37) Zhiyong Li, Jixiang Liu, Z. Zhai, Chen Liu, Zhuangzhuang Ren, Ziyuan Yue, Yao Hu, Huang Zheng, and Shaofei Kong. Heterogeneous changes of chemical compositions, sources and health risks of PM_{2.5} with the “clean heating” policy at urban/suburban/industrial sites. *Social Science Research Network*. 2022.

2. Монгол Улсын өвлийн агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын үр нөлөөний судлагдсан байдалд ашигласан эх сурвалжууд

- 38) L. D. Hill, R. Edwards, J. Turner, Y. Argo, P. Olkhanud, and others. Health assessment of future PM_{2.5} exposures from indoor, outdoor, and secondhand tobacco smoke concentrations under alternative policy pathways in Ulaanbaatar, Mongolia. *PLoS ONE*. 2017.
- 39) B. Koo, Jong-il Na, T. Thorsteinsson, and A. M. Cruz. Participatory approach to gap analysis between policy and practice regarding air pollution in Ger areas of Ulaanbaatar, Mongolia. *Sustainability*. 2020.
- 40) D. Warburton, Nicola Warburton, Clarence Wigfall, O. Chimedsuren, Delgerzul Lodoisamba, and others. Impact of seasonal winter air pollution on health across the lifespan in Mongolia and some putative solutions. *Annals of the American Thoracic Society*. 2018.
- 41) G. Byambajav, B. Batbaatar, A. Ariunsaikhan, and S. Chonokhuu. Particulate matter concentrations during winter seasons of 2016–2020 in Ulaanbaatar, Mongolia. 2021.
- 42) Haimeng Liu, Chengxin Wang, M. Zhang, and Shaobin Wang. Evaluating the effects of air pollution control policies in China using a difference-in-differences approach. *Science of the Total Environment*. 2022.
- 43) Zhenhua Zhang, Yunzhou Shang, Guoxing Zhang, Shuai Shao, Jiayu Fang, and others. The pollution control effect of the atmospheric environmental policy in autumn and winter: Evidence from the daily data of Chinese cities. *Journal of Environmental Management*. 2023.
- 44) Yuanxu Wang, Yue Li, Zhi Qiao, and Yaling Lu. Inter-city air pollutant transport in the Beijing-Tianjin-Hebei urban agglomeration: Comparison between the winters of 2012 and 2016. *Journal of Environmental Management*. 2019.

- 45) Jun Liu, D. Mauzerall, Qi Chen, Qiang Zhang, Yu Song, and others. Air pollutant emissions from Chinese households: A major and underappreciated ambient pollution source. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. 2016.
- 46) Congbo Song, Bowen Liu, Kai Cheng, M. Cole, Qili Dai, and others. Attribution of air quality benefits to clean winter heating policies in China: Combining machine learning with causal inference. *Environmental Science and Technology*. 2023.
- 47) W. Meng, Q. Zhong, Yilin Chen, Huizhong Shen, X. Yun, and others. Energy and air pollution benefits of household fuel policies in northern China. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. 2019.

3. Агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын үр нөлөөг хэмждэг арга зүй судлагдсан байдалд ашигласан эх сурвалжууд

- 48) S. Quarmby, and others. Air quality strategies and technologies: A rapid review. 2019.
- 49) Z. Weng, and others. Effect of cleaner residential heating policy. 2022.
- 50) E. Pisoni, and others. Assessing the impact of local policies on PM2.5. 2022.
- 51) D. Vigevari, and others. Methods to quantify particle air pollution removal by urban vegetation. 2023.
- 52) E. Mitreska Jovanovska, and others. Methods for urban air pollution measurement and forecasting. 2023.
- 53) J. Govea, and others. Integration of data and predictive models. 2024.
- 54) J. Boogaard. Effects of traffic policies on air pollution and health. 2007.
- 55) P. Clark. Basic methods of policy analysis and planning. 1986.
- 56) J. Han, and others. Machine learning for urban air quality analytics: A survey. 2023.
- 57) I. Gryech, and others. Applications of machine learning and IoT for outdoor air pollution monitoring and prediction. 2024. Emma Dickinson-Craig, Terkhen Turbat, K. Hemming, Francis D. Pope, Suzanne E. Bartington, Suvdaa Anjaa, Sumiya Davaa, et al. "Improving Air Quality and Childhood Respiratory Health in Mongolia: The Impact of the Raw Coal Ban and COVID-19 Restrictions—An Interrupted Time-Series Analysis." *Atmosphere*, 2025.
- 58) G. Byambajav, B. Batbaatar, A. Ariunsaikhan, and S. Chonokhuu. "Particulate Matter Concentrations During Winter Seasons of 2016–2020 in Ulaanbaatar, Mongolia," 2021.
- 59) G. Ganbat, T. Soyol-Erdene, and B. Jadamba. "Recent Improvement in Particulate Matter (PM) Pollution in Ulaanbaatar, Mongolia," 2020.

- 60) G. Stanojević, Slavica Malinović-Milićević, Eldin Brđanin, M. Milanović, Milan M. Radovanović, and Teodora Popović. “Impact of Domestic Heating on Air Pollution—Extreme Pollution Events in Serbia.” *Sustainability*, 2024.

4. Бодлогын шинжилгээний аргууд хэсгийн мэдээллийн эх сурвалж

- 61) Sarah Quarmby нар. Air Quality Strategies and Technologies: A Rapid Review. 2019.
- 62) Zhixiong Weng нар. Effect of Cleaner Residential Heating Policy. 2022.
- 63) Elena Mitreska Jovanovska нар. Methods for Urban Air Pollution Measurement and Forecasting. 2023.
- 64) Vigevani нар. Methods to Quantify Particle Air Pollution Removal by Urban Vegetation. 2023.
- 65) E. Pisoni нар. Assessing the Impact of Local Policies on PM2.5. 2022.
- 66) Jaime Govea нар. Integration of Data and Predictive Models. 2024.
- 67) Pat Clark. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. 1986.
- 68) J. Boogaard. Effects of Traffic Policies on Air Pollution and Health. 2007.
- 69) D. Nuvolone нар. Assessing the Effectiveness of Local Transport Policies. 2009.
- 70) Ahmad Jonidi Jafari нар. Urban Air Pollution Control Policies and Strategies. 2021.
- 71) Tong Feng нар. Air Pollution Control Policies and Impacts. 2024.
- 72) Leticia Abarca Velencoso. Analyzing Effectiveness of Environmental Policies. 2021.
- 73) J. Benavides нар. Methods for Evaluating Environmental Health Impacts. 2022.
- 74) T. Vu нар. Clean Air Action in Beijing. 2019.
- 75) Junfeng Wang нар. Diminishing Effects of Winter Heating. 2022.
- 76) Lucas Henneman нар. Evaluating Air Quality Regulations. 2017.

5. Бусад мэдээллийн эх сурвалжууд

5.1. Ном, Эрдэм шинжилгээний нийтлэл

- 77) C. David Cooper, F. C. Alley. Air Pollution Control: A Design Approach. 2011.
- 78) C. David Cooper, F. C. Alley. Air Pollution Control: A Design Approach, p.75. 2011.
- 79) Wark, K., et al. Air Pollution: Its Origin and Control. 1998.
- 80) Abelson, P. H. Air Pollution and Health. 2000.
- 81) Council on Environmental Quality. Environmental Quality Report. 1970.

- 82) Lide, D. R. CRC Handbook of Chemistry and Physics. 2008.
- 83) O'Neill, W. D. Time Series Modeling of Chicago Particulates. 1979.
- 84) Seskin, E., Anderson, R. J., Reid, R. O. An Empirical Analysis of Economic Strategies for Controlling Air Pollution. 1983.
- 85) Wark, et al. Air Pollution: Its Origin and Control. 1998.
- 86) Abelson, P. H. Air Pollution and Health. 2000

5.2. Олон улсын болон үндэсний байгууллагуудын судалгаа, тайлан

- 87) WHO. Recommendations on Reducing Health Effects of Air Pollution in Mongolia. 2018.
- 88) WHO. Air Quality Guidelines. Link. 2021.
- 89) UNDP. Агаарын бохирдлын өнөөгийн байдал. 2017.
- 90) UNDP. МУ: Агаарын бохирдлын хөрөнгө оруулалтын жишиг судалгаа. 2024.
- 91) UNDP. “Haze Gazer” цахим платформ - Агаарын бохирдлын нөлөөллийг ойлгох цахим платформ. 2024.
- 92) UNDP. Нүүрснээс нарны эрчим хүч рүү шилжих төсөл, Чингэлтэй дүүрэг. 2024.
- 93) World Bank. Improving Air Quality in Ulaanbaatar During Winter and Reducing Health Effects. 2011.
- 94) CCAC-SNAP. Монгол Улс дахь богино хугацааны бохирдуулагчдын үндэсний төлөвлөлтийн төсөл. Он байхгүй.
- 95) Illinois Байгаль Орчныг Хамгаалах Газар. Агаарын чанар ба бодлогын мэдээлэл. 2025.
- 96) Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг, АНУ. EPA Mongolia Air Quality Data. 2024.

5.3. Судалгаа, дата ба шинжилгээ

- 97) Sumiya, Erdenesukh, et al. *Climate Patterns Affecting Cold Season Air Pollution of Ulaanbaatar City, Mongolia*, p.2. 2022.
- 98) Tseren-Ochir Soyol-Erdene, et al. *Urban Air Quality Studies in Mongolia: Pollution Characteristics and Future Research Needs*. 2021.
- 99) В. Azbayar. *Судалгаа: Манай улсад агаарын бохирдлын улмаас жил бүр 7139 хүн нас барж байна*. 2024.
- 100) Air Quality Index. *Most Polluted Cities*. 2024. [Link](#)

- 101) Air Quality Index. *Most Polluted Countries*. 2025. [Link](#)
- 102) U.S. Embassy in Mongolia. *AQI Data for Ulaanbaatar*. 2024.
- 103) U.S. Department of Energy. *Residential Renewable Energy*. 2025. [Link](#)

5.4. АНУ болон олон улсын эрчим хүч, уур амьсгалын бодлоготой холбоотой эх сурвалжууд

- 104) U.S. Department of Energy. *Residential Renewable Energy*, 2025.
- 105) U.S. Department of Energy, *Foundation for Energy Security and Innovation (FESI)*, 2025.
- 106) U.S. Department of Energy, *\$5 Million for Fusion Research via Public-Private Partnerships*, 2025.
- 107) Nannan Wang, et al., *Public Private Partnerships: A Value for Money Solution for Clean Coal District Heating Operations*, 2019.
- 108) Katie Livingston, *Major QLD Wind Farm Enters Construction Phase*, 2024.
- 109) Ian Tiseo, *Distribution of GHG Emissions in Germany by Sector and Gas*, 2025.
- 110) Statista. (2025). *Heating Structure of the Housing Stock in Germany (1995–2023)*.
- 111) Julian Wettengel, *Four in Five Residential Buildings in Germany Still Heated with Oil and Gas*, 2025.
- 112) Air Quality News & DEFRA, *Domestic Wood Burning Pollution Increased 56% in Ten Years*, 2021.
- 113) Molly Lempriere & Simon Evans, *How the UK Became the First G7 Country to Phase Out Coal Power*, 2024.
- 114) U.S. Energy Information Administration, *Space Heating Consumes the Most Energy in Homes*, 2022.
- 115) Canada Energy Regulator, *Results and Projections*, 2023.
- 116) Global Data, *Coal Mining in Australia: Outlook to 2030*, 2024.
- 117) IPCC, *Closing the Ambition Gap to Align with 1.5°C*, 2025.
- 118) Andrew Blakers, *Global Coal Use in 2022 Reaches Record High, But Australia Bucks the Trend*, 2022.
- 119) Байгаль орчныг хамгаалах агентлаг, АНУ. “National Ambient Air Quality Standards (NAAQS) Table,” 2024. [Линк](#)
- 120) Council on Environmental Quality. “Environmental Quality: The First Annual Report,” 1970.
- 121) Byambajav et.al., *Ban on raw coal burning and introduction of coal briquettes*, 2021.
- 122) Ganbat et.al., *Ban on raw coal consumption*, 2020.

- 123) Hill et.al., Modeled policy pathways (moderate emissions reductions and transition to cleaner fuels), 2017
- 124) Nansalma, 50% reduction in night-time electricity prices, 2011
- 125) Zhang et.al., Atmospheric Environmental Policy in Autumn and Winter (AEPAW), 2023
- 126) Qui et.al., National Air Pollution Prevention and Control Action Plan, 2017
- 127) Tsevegjav, Evaluation of sustainable energy options, 2013
- 128) Wang et.al., Action plan for the prevention and control of air pollution, 2019
- 129) Warburton et.al., Ger stove replacement project, 2018
- 130) Weng et.al., Cleaner heating transition policy, 2022



ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХ ХЯНАХ НЬ: ХЯНАЛТЫН ХҮРЭЭГ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛААД НИЙЦҮҮЛЭХ БОЛОМЖ, ЧИГ ХАНДЛАГА

Дэд профессор А.АЛТАНЗУЛ
Удирдлагын академийн эрх зүйн тэнхимийн багш

Т.БИНДЭРЪЯА
Судлаач



АГУУЛАГА

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. УДИРТГАА 158

1.1	Судалгааны үндэслэл	158
1.2	Судалгааны зорилго	160
1.3	Судалгааны зорилт	160
1.4	Судалгааны арга зүй	161
1.5	Судалгааны ач холбогдол	162
1.6	Судалгааны хязгаарлалт	162
1.7	Нэр томъёоны тодорхойлолт	163

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ҮНДСЭН ХЭСЭГ 165

2.1	Судлагдсан байдлын тойм	165
2.2	“Үндсэн хуульд нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт” (“ <i>Unconstitutional constitutional amendment</i> ”)-ийн түүхэн хөгжил	166
2.3	Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц хэлбэрийн болон агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлж байсан түүхэн тойм	167
2.4	Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаар тогтоолтой холбоотойгоор холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулсан шалтгаан, үр дагавар	170
2.5	Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтыг хязгаарлах Олон улсын загвар, чиг хандлага / <i>Transnational engagement and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment</i> /	171
	Загвар 1. Явцуу хандлага /Үндсэн бүтцийн номлолын хүрээнд хэрэгжүүлэх агуулгын хяналт/	171
	Загвар 2. Болзошгүй сөрөг нөлөөллийн стандарт /Хатуу хяналтын загвар/	176
	Загвар 3. Өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар:	178

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА 27

3.1	Явцуу хяналтыг хэрэгжүүлдэг улс орны эрх зүйн зохицуулалт, ҮХНӨ-ийн агуулгын хяналтыг талаарх Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, практик	180
3.2	Болзошгүй сөрөг нөлөөллийн стандарт буюу хатуу хяналтын загварыг хэрэгжүүлдэг улс орны эрх зүйн зохицуулалт.	189
3.3	Өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загварыг хэрэгжүүлдэг улс орны вэрх зүйн зохицуулалт, ҮХНӨ-ийн агуулгын хяналтыг талаарх Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр, практик	192

УНДСЭН ХАМГИЙН НӨЛӨХ ДӨРӨНДӨНТӨЙГ
УНДСЭН ХАМГИЙН НӨЛӨХ ДӨРӨНДӨНТӨЙГ
УНДСЭН ХАМГИЙН НӨЛӨХ ДӨРӨНДӨНТӨЙГ

НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ҮДИРТГАЛ

1.1 СУДАЛГААНЫ ҮНДЭСЛЭЛ

Манай улсын хувьд 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуулийг баталснаас хойш нийт дөрвөн удаа Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан байдаг. Сүүлийн жилүүдэд Үндсэн хуульд дахин нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хэлэлцүүлэг, улс төрийн санаачилга эрчимжихийн хэрээр, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах шаардлага мөн агуулгын хязгаарлалтын асуудал яригдах болсон.

Үндсэн бүтцийн онолын дагуу аливаа ардчилсан үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулахдаа тухайн улсын төрийн байгууллын тогтолцоо, эрх мэдэл хуваарилалтын суурь зарчмуудад хэт халдахгүй байх шаардлагыг “мөнхийн заалт” хэмээх ойлголтоор дамжуулан илэрхийлдэг. Харин манай улсын хувьд “мөнхийн заалт”-ыг Үндсэн хуульд өөрт нь бус, харин Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хууль (ҮХНӨОУЖТХ)-д тусгасан. Энэ нь парламентын олонхийн шийдвэрээр тус хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах боломжийг нээлттэй байлгаж, суурь зарчмуудыг ч өөрчлөх эрсдэлийг бий болгож буйг судлаачид онцолж энэ чиглэлээр судалгааг хийсэн байдаг.

Үл өөрчилж болох “мөнхийн” заалтыг Үндсэн хуулийн эх бичвэр эсвэл органик хуульд тусгасан эсэхээс үл хамааран тэдгээрт халдсан тохиолдолд хяналт тавих боломжтой байх нь ардчилсан үндсэн хуулийн хамгаалалтын салшгүй хэсэг юм. Иймд судалгааны багийн зүгээс зөвхөн үндсэн бүтцийн онолд тулгуурлах бус, харин Үндсэн хуульдаа нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын хүрээнд, асуудлыг шинжлэн судлах нь онолын болоод практик ач холбогдолтой гэж үзсэн. “Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт /-ийн талаар сургаал/” гэдэг нь зохих ёсоор буюу процессын дагуу батлагдсан Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь үндсэн хуулийн эх бичвэрт шууд хориглоогүй ч мөн чанарын хувьд (процессын бус) үндсэн хуулийн хэм хэмжээ, тулгуур үзэл баримтлал, зарчмуудтай зөрчилдсөн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтаар оруулах эсэх тухай асуудал юм.¹

“Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг (ҮХНӨ) хянах эрхтэй юу?” гэсэн асуудал зөвхөн процессын буюу маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны техникийн асуудал биш бөгөөд эрх мэдэл хуваарилалтын зарчим, хяналт-тэнцлийн тогтолцоо, ардчилсан тогтолцооны тухай өргөн хүрээний асуудал юм.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний өдөр өөрчлөлт оруулах хүртэл Үндсэн хуулийн цэц ҮХНӨ-ийг хянах эрх зүйн орчин нээлттэй байсаар ирсэн боловч бодит байдалд уг эрхээ бүрэн хэрэгжүүлж чадахгүй байсныг шүүмжлэх нь бий. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд халдаагүй өөрчлөлтөд ч улс төрийн захиалгаар хяналт тавьсан гэх шүүмжлэл гарч байсныг дурдаж болно. Үүний улмаас парламентын зүгээс Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын цар хүрээг хязгаарласан гэж үзэх үндэслэлтэй.

¹ Barak A. Unconstitutional Constitutional Amendments // Israel Law Review. Vol.44. 2011. No.3. P.321–341, 332–338.

Гэвч Үндсэн хуулийн цэцийн хараат бус, бие даасан байдалтай холбоотойгоор түүний хяналтын хүрээг хязгаарлах нь оновчтой арга зам биш юм. Эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцлийн тогтолцоонд зайлшгүй байх ёстой институцийн оршихуйн үндсийг ийнхүү сөргөөр нөлөөлөх нь Б.Чимид багшийн хэлсэнчлэн Үндсэн хуулийн шүүхийг "шүдгүй арслан" болгох аюултай. Иймд Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын цар хүрээг хязгаарлаж бус, харин ямар төрлийн нэмэлт, өөрчлөлтөд, юуг хэмжүүр болгож, ямар шалгуурын үндсэн дээр хяналт тавих асуудлыг тодорхой болгож, суурь зарчмуудын хүрээнд онолын үндэслэлтэйгээр нарийвчлан судлах шаардлагатай юм.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт (ҮХНӨ) нь хүчин төгөлдөр Үндсэн хуулийнхаа нэгэн адил үйлчлэхийн тулд эхлээд Үндсэн хуулийн *эх бичвэр, түүний үндсэн бүтэц, үзэл баримтлалд нийцсэн байх* шаардлагатай юм. Улсын Их Хурал, хууль санаачлагч нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл ажиллагааны үе шатанд ҮХНӨ-ийн төслийг Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцүүлээгүй тохиолдолд нэгэнт батлагдсан хуулийг² хянах эрх зүйн тогтолцоо шаардагдах бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц нь үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нийтлэг ололтод тулгуурлан хэм хэмжээг, түүний дотор нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлбэр болон агуулга талаас нь хянадаг дэвшилтэт хандлагад шилжих³ талаар эрдэмтэд судлаачид өөрсдийн байр суурийг илэрхийлсэн юм.

“Ардчилсан үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг ард түмний хяналтаас гадуур хамаа бусаар халдан өөрчлөх, гуйвуулах ахул нийгэм төрийн байгуулал, түүнд хүний ба иргэний, мөн иргэний хамтлагийн эзлэх эрх зүйн байдал ямар нэгэн байдлаар хөндөгдөн нийгэм сууриараа суларч ганхахад хүргэдэг ба тэр нь хурц огцом илрэх юм уу эсхүл “битүү гэмтэл” шиг алсдаа мэдрэгддэг.”⁴ ҮХНӨ болгон өмнөх зохицуулалтыг сайжруулах агуулгатай байдаггүй, зарим өөрчлөлт ардчиллын зарчмыг алдагдуулах, засаглалын хямралд хүргэж болзошгүй тул дэлхийн бусад улс орнуудад гол хуулийнхаа суурь үзэл баримтлалыг хамгаалах зорилготой Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онол, номлол яригдаж ирсэн нь манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны нэн шинэ чиглэлийн нэг хэмээн үзэхэд хүргэж байна.⁵

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

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 2022 оны 8

2 Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай (2010) хуулийн 5.2.4: Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлбэр нь зөвхөн хууль байна.

3 Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал” (2022), 10 дахь тал. Legaldata-аас унших боломжтой: <https://legaldata.mn/b/1387>

4 Б.Чимэд, “Үндсэн хуулийн мэдлэг”., 2008 он. 418 -р тал

5 Д.Одбаяр “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц” (2021), 1 дэх тал

дугаар сарын 24-ний өдрийн өөрчлөлтөөр Цэц дахин Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах эрхгүй болсон хэдий ч үндсэн хуулийн эрх зүйн цааш цаашдын хөгжлийн явцад *дэлхий нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн уг хяналтын хэлбэрийг Монгол Улс хууль тогтоомжийн хүрээнд сэргээх боломжийг үгүйсгэхгүй юм. Нөгөө талаар Цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг цаашид хянах эрхгүй болсон нь* Цэцийн 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаартай тогтоолоор хэрэгжүүлсэн хяналтын хүчин төгөлдөр байдалд нөлөөлөхгүй буюу түүний шийдвэрийн үр дагавар Монгол Улсын Үндсэн хуульд тусгалаа олж, үйлчилж байх тул агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх цар хүрээ, хэмжүүр, хүрээ хязгаарын талаарх асуудлыг орхигдуулж үл болно.⁶

1.2 СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

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

1.3 СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛТ

1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцын эрх зүйн үндэслэл, агуулгын хяналтын онолын суурь ойлголтыг тодорхойлох;
2. “Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын мөн чанар, ач холбогдлыг тодорхойлж, хязгаарлалтын зарчимд тулгуурласан боломжит загваруудыг судлах;
3. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаар тогтоолын агуулгын эрх зүйн үндэслэл, үндсэн бүтцийн онолын хэрэглээ, хязгаарлалт тогтоох шаардлагыг шинжилж үнэлэх;
4. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явц дахь агуулгын хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй сорилт, эрсдэл, сөрөг үр дагаврыг судлах;
5. Хагас бүтцэт ярилцлагаар экспертүүдийн байр суурийг нэгтгэн, шүүхийн хяналтын хүрээ, институцийн хараат бус байдлын талаарх бодит нөхцөл байдлыг тодорхойлох;
6. Гадаад улс орнуудын Үндсэн хуулийн шүүхийн Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг хянасан жишээ, эрх зүйн хандлагыг харьцуулан шинжлэх замаар Монгол Улсын Үндсэн хуулийн шүүх хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгох чиглэлээр бодлогын санал, эрх зүйн зөвлөмж боловсруулах.

⁶ Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах процедур хууль ёсны дагуу явагдсан эсэхт хяналт тавихад харьцангуй хялбар бөгөөд хяналтын хэмжүүр нь тухайн улсын Үндсэн хууль болоод органик хуулинд тодорхой тусгагдсан байдаг учир шүүхийн хэлбэрийн хяналтын легитм чанарыг баталгаажуулж өгдөг.

1.4 СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Уг судалгаагаар юмс үзэгдлийг тоон бус үзүүлэлтээр (утга санаа, үг, өгүүлбэр) илэрхийлж төсөөлөл, ойлгохуйг олж авах, эрх зүйн аливаа сөрөг үзэгдлийг судлан тогтоож тухайн асуудлыг зөв оношилж, шийдвэрлэх арга замыг эрэлхийлэх зорилготой тул чанарын тодорхойлох судалгааны аргыг ашигласан болно. Судалгаанд Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн шүүхийн хяналттай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, практик хэрэгжилт, тулгамдаж буй асуудлыг онол, практикийн үүднээс цогцоор нь судлах зорилгоор дараах арга зүйг ашигласан болно. Үүнд:

1. Баримт бичгийн аргаар судлах арга (Document Analysis):

Монгол Улсын Үндсэн хууль, Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль зэрэг холбогдох хууль, эрх зүйн актууд болон Үндсэн хуулийн цэцийн тогтоол, шийдвэрүүдэд дүн шинжилгээ хийж, бусад улс орны эрх зүйн зохицуулалт, шүүхийн практикийг харьцуулан авч үзсэн болно.

2. Кейс судалгааны арга (Case Study Method):

Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналттай холбоотой гарсан тодорхой шийдвэрүүдийг сонгон авч, маргааны эрх зүйн үндэслэл, шүүхийн тайлбар, үндэслэлийг нарийвчлан судалсан. Кейс судалгааны аргыг ашигласнаар Үндсэн хуулийн хяналтын бодит хэрэгжилт, зөрчилдөөн, хүндрэлтэй асуудлуудыг илрүүлж, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийх боломж нээгдсэн.

3. Экспертүүдтэй ярилцлага хийх арга (Expert Interview):

Судалгааны гол асуудлыг онол, практикийн түвшинд гүнзгийрүүлэн судлах зорилгоор Үндсэн хуулийн эрх зүй, төрийн онолын чиглэлээр мэргэшсэн судлаачид, хуульчид, практик мэргэжилтнүүдтэй хагас бүтцэт ярилцлага хийсэн. Энэхүү арга нь асуудлын олон талт өнцгийг тодруулах, бодлогын санал боловсруулахад дэмжлэг үзүүлсэн.

4. Контент анализын арга (Content Analysis):

Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр, холбогдох баримт бичгүүдэд агуулгын шинжилгээ хийж, тулгамдсан асуудал, асуудлын шалтгаан, үр дагавар, үзэл баримтлал, хандлагыг тогтоохыг зорьсон. Энэ нь Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ, эрх зүйн зохицуулалтын сул талыг тодорхойлоход бодитой үндэслэл болсон.

Эдгээр арга зүйг хослуулан ашигласнаар судалгааны үр дүнг бодит нөхцөл байдалтай уялдуулан үнэлэх, хууль зүйн үндэслэл бүхий санал дүгнэлт боловсруулах боломж бүрдсэн.

1.5 СУДАЛГААНЫ АЧ ХОЛБОГДОЛ

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулгын хувьд хянах эрхийг Үндсэн хуулийн цэцэд олгох эсэх нь зөвхөн онолын асуудал биш, харин ардчилсан засаглалын тогтвортой байдал, хууль дээдлэх ёсыг хангах чухал нөхцөл юм. Олон улсын туршлагаас үзвэл, Үндсэн хуулийн шүүхүүд Үндсэн хуулийн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх механизмтай байх нь ардчиллыг хамгаалах үр дүнтэй арга хэрэгсэл болохыг баталгаажуулдаг. Уг судалгаа нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтын тогтолцоог боловсронгуй болгох, ардчиллын үндсэн зарчмуудыг хамгаалах арга механизмыг тодорхойлох, эрх зүйн тогтвортой байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой.

Монгол Улсад Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын цар хүрээг зөв тодорхойлох замаар хууль дээдлэх ёсыг бэхжүүлэх,

- Ардчилсан засаглалын тогтвортой байдал, төрийн эрх мэдлийн тэнцвэрийг хадгалах арга замыг тодорхойлох,
- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь суурь зарчмуудтайгаа нийцэж байгаа эсэхийг нягтлан шалгах механизмыг бий болгох,
- Улс төрийн намын ашиг сонирхлоос ангид, хараат бус хяналтын тогтолцоог хөгжүүлэх боломжийг судлах,
- Эрх зүйн орчныг сайжруулах замаар хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн уялдаа холбоог бэхжүүлэхэд хувь нэмэр оруулах зэрэг өргөн хүрээний ач холбогдолтой.

1.6 СУДАЛГААНЫ ХЯЗГААРЛАЛТ

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийн дотоод шийдвэр гаргах үйл явц, хувь гишүүдийн байр суурь, бодит нөлөөллийн түвшнийг судлаагүй болно. Учир нь Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйлд “Цэцийн гишүүн Цэцээр хянан шийдвэрлэх маргаантай асуудал болон Цэцийн хянаж байгаа маргааны талаар Цэцийн шийдвэр гараагүй байхад өөрийн санал, дүгнэлтийг ямар нэгэн хэлбэрээр урьдчилан илэрхийлэхийг хориглоно.” гэж заасан. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэц хянах эсэх асуудлаар нэр бүхий иргэдийн мэдээллээр цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэсэн учраас Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүд энэ асуудлаар урьдчилан байр сууриа илэрхийлэх боломжгүй гэж үзсэн.

Энэхүү судалгаанд зөвхөн Үндсэн хуулийн байгууллагын үндсэн бүтцийн онолд тулгуурлах хандлагаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд судалгааны багийн зүгээс Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын хүрээнд асуудлыг онолын болон практикийн үүднээс шинжилж судалсан болно.

1.7 НЭР ТОМЬЁНЫ ТОДОРХОЙЛОЛТ

“Хяналтын хүрээ” гэдэг ойлголт бол эрх зүйн эх сурвалж дээр дурдагдсан нэр томьёо бөгөөд судалгааны нэр томьёоны хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн ойлголт юм. Хууль зүйн практикт, ялангуяа Үндсэн хуулийн шүүхийн үйл ажиллагааны зарчим, агуулгыг тайлбарлахад хэрэглэгддэг хууль зүйн ойлголт, нэр томьёо мөн гэдгийг дараах үндэслэлээр тайлбарлаж болно:

- “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль”-ийн 15 дугаар зүйлд “маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээ” гэсэн нэр томьёо тусгалаа олсон нь энэ ойлголт практикт хууль зүйн хүрээнд хэрэглэгддэгийг нотолж байна. “Хяналтын хүрээ” гэж томъёолсон нь legal interpretation болон судалгааны хэлний логик хэрэглээний асуудал бөгөөд нэр томьёог үгүйсгэх үндэслэл болохгүй.

“Маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны хүрээ” = “Үндсэн хуулийн шүүх ямар асуудалд хяналт тавьж, маргаан шийдвэрлэдэг вэ?” гэдэг утгатай. Тэгэхээр “хяналтын хүрээ” гэж нэрлэсэн нь утга, агуулгын хувьд зөв бөгөөд legal interpretation-ийн хүрээнд бүрэн үндэслэлтэй.

- Олон улсын эрх зүй, үндсэн хуулийн шүүхийн тухай судалгаанд “jurisdiction, scope of review, competence of constitutional court” гэх мэт нэр томьёо хэрэглэгддэг бөгөөд эдгээрийг монгол хэлэнд “хяналтын хүрээ”, “шүүхийн бүрэн эрхийн хүрээ” гэх хэлбэрээр орчуулж, хэрэглэдэг уламжлал тогтсон. Жишээ нь, Азийн хөгжлийн банкнаас гаргасан “Environmental Assessment and Review Framework” буюу “Байгаль орчны үнэлгээ ба хяналтын хүрээ” гэх судалгааны тайланд “хяналтын хүрээ” гэсэн ойлголт ашиглагдаж байгаа нь эрх зүйн болон бодлогын түвшинд уг нэр томьёо нийтлэг хэрэглэгдэж байгааг баталж байна. (Дараах холбоосоор үзнэ үү: https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/49169/49169-002--mn_1.pdf)

Хууль зүйн нэр томьёо гэдэг нь заавал хуулинд яг тэр хэлбэрээр орсон байхыг шаардахгүй. Эрх зүйн судалгаа, онол, практикт өргөн хэрэглэгдэж буй, тодорхой эрх зүйн үзэгдэл, харилцааг илэрхийлдэг ойлголтыг нэр томьёо гэж үздэг.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт (Constitutional Amendment)

Үндсэн хууль нь тухайн улсын эрх зүйн дээд хүчин чадал бүхий суурь баримт бичиг учраас түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явц нь онцгой ач холбогдолтой бөгөөд тусгай журам, нөхцөл, шалгуурын дагуу хэрэгждэг. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь тухайн улсын нийгэм, эдийн засаг, улс төр, эрх зүйн орчны шинэ шаардлагад нийцүүлэн эрх зүйн дээд баримт бичгийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг алдагдуулахгүйгээр шинэчлэх ажиллагаа юм⁷.

Нэмэлт, өөрчлөлт (Amendment)

Хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийсний үндсэн дээр тухайн хуульд нэмэлт оруулах, хуулийн зарим зүйл, заалтыг өөрчлөн найруулах, эсхүл тодорхой зүйл, заалтыг хүчингүй болсонд тооцохыг хэлнэ.⁸

7 Albert, R. (2019). Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions. Oxford University Press.

8 Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.1 (2015)

Үндсэн хуульдаа нийцээгүй Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт (Unconstitutional Constitutional Amendment)

Энэ нэр томъёо нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан боловч тухайн нэмэлт нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үнэт зүйлстэй зөрчилдөж буй нөхцөлийг илэрхийлдэг. Ийм өөрчлөлт нь процедурын хувьд хууль ёсны мэт боловч агуулгын хувьд Үндсэн хуулийг зөрчиж буй тул хүчингүйд тооцогддог⁹.

Хяналтын хэмжүүр (Standard of Review)

Хяналтын хэмжүүр гэдэг нь Үндсэн хуулийн шүүх эсвэл эрх бүхий байгууллага тухайн нэмэлт, өөрчлөлт эсвэл хууль тогтоомж Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг шалгахдаа ашигладаг онол, шалгуур үзүүлэлтүүдийн цогц юм. Жишээлбэл, үндсэн бүтцийг алдагдуулсан эсэх, үндсэн эрхийг хөндсөн эсэх гэх мэт хэмжүүрүүд орно¹⁰.

Агуулгын хяналт (Substantive Review)

Агуулгын хяналт нь нэмэлт, өөрчлөлтийн хэлбэр, процессоос гадна түүний утга агуулгыг буюу үнэт зүйл, суурь зарчмуудад нийцэж буй эсэхийг шүүн тунгаадаг хяналт юм. Энэ хяналт нь Үндсэн хуулийн “мөнхийн заалт”-ыг хамгаалахад чиглэдэг¹¹.

Үндсэн хуулийн зарчим (Constitutional Principles)

Үндсэн хуулийн зарчим гэдэг нь тухайн Үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлс, эрх зүйн философийг илтгэх бөгөөд бүх хууль тогтоомж, төрийн үйл ажиллагаа тэдгээрт нийцсэн байх шаардлагатай. Жишээ нь: хууль дээдлэх, эрх мэдлийн хуваарилалт, ардчилсан тогтолцоо, хүний эрхийн хамгаалалт зэрэг нь нийтлэг зарчмууд юм¹².

9 Roznai, Y. (2017). *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press.

10 Jackson, V. C. (2006). *Constitutional Engagement in a Transnational Era*. Oxford University Press.

11 Balkin, J. M. & Levinson, S. (2001). "Understanding Constitutional Amendments". *University of Pennsylvania Law Review*, 149(2), 419–466.

12 Barak, A. (2012). *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge University Press.

ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ. СУДАЛГААНЫ ҮНДСЭН ХЭСЭГ

2.1 СУДАЛГАДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

Үндсэн хуульдаа нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлалын хүрээнд бичигдсэн бүтээлүүдийг авч үзвэл, 2022 онд Доктор, Профессор Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал” өгүүлэлдээ Үндсэн хууль тогтоогч болон хууль тогтоогчийн эрх мэдлийн ялгааг онолын үүднээс тодорхойлж, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ажиллагаанд хяналт тавих боломжийн талаар судалсан байна. Тэрээр ҮХНӨ-ийн зөвхөн хэлбэрийн төдийгүй агуулгын хувьд ч шүүх хянах ёстой гэсэн байр суурийг илэрхийлсэн.

Европын зөвлөлийн Венецийн комисс Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцтэй хамтарсан “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн хууль тогтоомжийн шинэтгэл” сэдэвт семинарыг 2025 оны 5 дугаар сарын 05-ны өдөр зохион байгуулсан. Уг хэлэлцүүлгийн үеэр Венецийн комиссын гишүүн асан, шинжээч Филип Димитров энэхүү судалгааны сэдэвт хамаарч болох асуудлыг товч дурдсан бөгөөд эрдэм шинжилгээний илтгэл хэлбэрээр хэвлэгдэн гараагүй юм. Иймд уг хэлэлцүүлгээр энэ асуудлыг бүрэн судалсан, шинжлэх ухааны үндэслэлтэй бүтээл хэлэлцэгдсэн гэж дүгнэхэд учир дутагдалтай юм.

Энэхүү судалгааны үзэл баримтлал болох “Үндсэн хуульдаа нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үзэл баримтлал”-ын хүрээнд асуудлыг судалсан бүтээл цөөхөн байгаа нь нийгэм, цаг үеийн хэрэгцээ, шаардлагатай уялдуулан дэлгэрэнгүй судлах үндэслэл болсон юм. Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн агуулгыг хянах асуудлыг нарийвчлан судлах шаардлагатай, нээлттэй сэдэв хэвээр байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд болон Үндсэн бүтцийн онолын хүрээнд бичигдсэн бүтээл, судалгааны ажлууд нийтлэг байна. Эдгээр нь судалгааны үзэл баримтлалын хүрээнд хамаарахгүй тул судлагдсан байдлын тоймд дэлгэрүүлэн авч үзээгүй болно. Тухайлбал, доктор, профессор Х.Сэлэнгэ “Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийн төсөлд үндсэн хуулийн онол – практикийн үүднээс дүн шинжилгээ хийх нь” сэдэвт өгүүлэлдээ Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөлд Үндсэн хуулийн онол, арга зүйн үүднээс дүн шинжилгээ хийж, санал, дүгнэлтийг гаргасан байна. Магистр А.Бодьбилэг “Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн онолын чиг үүрэг” өгүүлийн хүрээнд Энэтхэг Улсын “Үндсэн бүтцийн онол”-ын чиг үүргийн Монгол Улсын “Үндсэн бүтцийн онол”-ын чиг үүрэгтэй харьцуулан авч үзжээ.

2.2 “ҮНДСЭН ХУУЛЬД НИЙЦЭЭГҮЙ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ” (“UNCONSTITUTIONAL CONSTITUTIONAL AMENDMENT”) - ИЙН ТҮҮХЭН ХӨГЖИЛ

Хууль тогтоомж нь зөвхөн хэлбэрийн хувьд хүчин төгөлдөр байх бус, агуулгын хувьд дээд эрэмбийн эрх зүйн хэм хэмжээнд нийцсэн байх ёстой гэх хууль дээдлэх зарчим нь орчин үеийн эрх зүйн системийн гол тулгуур зарчмын нэг болж төлөвшөөд байна. XVII зуунд Их Британийн хааны дэргэдэх Нууц зөвлөл (Privy Council) нь колонийн хууль тогтоох байгууллагуудаас баталсан хууль тогтоомжийг хянан үзэж, тэдгээр нь Английн парламентын баталсан хуулиуд болон нийтээр тогтсон “common law”-т нийцэж байгаа эсэхийг хянан үздэг байсан¹³. Хэрэв тухайн хууль Английн дээд эрэмбийн хэм хэмжээнд харшилж байна гэж үзвэл тус зөвлөл уг хуулийг хүчингүй болгох шийдвэр гаргах бүрэн эрхтэй байжээ. Энэ нь тухайн үеийн эрх зүйн практикт Үндсэн хуулинд ердийн хууль нийцэж байх, ердийн хуулинд бусад эрх зүйн актууд нийцэж байх, өөрөөр хэлбэл дээд эрэмбийн эрх зүйн актыг доод эрэмбийн эрх зүйн акт зөрчиж болохгүй гэсэн эрх зүйн нөлөөллийн хүчин чадлын дараалал бодитоор хэрэгжиж байсны тод жишээ юм.

Энэхүү тогтолцоо нь хожмын Үндсэн хуулийн хяналтын шүүхийн институцийн суурь ойлголт болох эрэмбэ бүхий эрх зүйн нийцлийн зарчим (doctrine of normative hierarchy)-ын анхны илэрхийлэл байсан гэж үзэх үндэслэлтэй. Энэ үзэл санаа XIX зууны эхээр АНУ-д *Marbury v. Madison* (1803) хэмээх түүхэн хэргээр баталгаажиж, анх удаа шүүх байгууллага Үндсэн хуульд нийцээгүй хууль тогтоомжийг хүчингүй болгосон нь үндсэн хуулийн хяналтын “америк загвар”-ын эхлэл болсон юм. Шүүгч Жон Маршал тухайн хэрэгт шийдвэр гаргахдаа “Үндсэн хууль бол дээд эрэмбийн хэм хэмжээ бөгөөд түүнтэй харш хууль хүчин төгөлдөр бус” хэмээн тунхаглаж, шүүх Үндсэн хуульдаа нийцээгүй эрх зүйн хэм хэмжээг хянах үүрэгтэй гэж үзсэн¹⁴.

Америк загварын онцлог нь аливаа шүүх (ердийн иргэний болон эрүүгийн хэргийн шүүх ч багтана) хэрэг маргаан шийдвэрлэх явцдаа тухайн хэрэгт хэрэглэгдэх гэж буй хууль Үндсэн хууль зөрчиж буй эсэхийг хянаж шийдвэр гаргах боломжтойд оршдог¹⁵.

Үндсэн хуульд ёсны онолын хүрээнд “Үндсэн хуульд нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт” (“*Unconstitutional constitutional amendment*”) гэх ойлголт нь XIX зууны сүүл үеэс эхтэй бөгөөд эрх зүйт төрийн хөгжлийн явцад онцгой анхаарал татах сэдвийн нэг болоод байна. Энэхүү үзэл санааг анх 1893 онд Мичиганы Дээд шүүхийн дарга асан Томас Кули дэвшүүлж, улмаар 1910 онд АНУ-ын хуульч Артур Мейчен мөн бататгасан байдаг. Тэд АНУ-ын Үндсэн хуулийн 15 дахь нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн суурь зарчимтай зөрчилдөж болзошгүй гэж шүүмжилснээр энэ ойлголт эрх зүйн онолын түвшинд анхаарлын төвд оржээ.

1776–1783 оны хооронд АНУ-ын зарим муж улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тодорхой журмууд бий болж, Үндсэн хууль нь эволюци

13 Jaffe, L. (1965). *Judicial Control of Administrative Action*. Boston: Little, Brown and Co.

14 *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

15 Tushnet, M. (2003). *The Supreme Court and the Idea of Constitutionalism*. In *Constitutional Dialogues*.

хэлбэрээр хөгжих боломжтой гэж үзсэн¹⁶. Гэсэн хэдий ч нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Үндсэн хууль зөрчиж болох эсэх талаар маргаантай асуудал XIX зуунаас эхлэн яригдаж иржээ. 1893 онд Мичиганы Дээд шүүхийн дарга асан Томас Кули, 1910 онд АНУ-ын профессор Артур Мейчен нар Үндсэн хуулийн 15 дахь нэмэлт, өөрчлөлтийн үндэслэл, хүчин төгөлдөр байдалд эргэлзэж, "Үндсэн хуультай нийцсэн нэмэлт өөрчлөлт байж чадахгүй" гэж шүүмжилсэн байдаг¹⁷.

Энэхүү үзэл санаа нь орчин үеийн Үндсэн хуулийн хяналтын онолын үзэл баримтлалд дараах байдлаар тодорхойлогддог: ҮХНӨ-ийг батлах процедурын шаардлагыг хангасан боловч агуулгын хувьд Үндсэн хуулийн суурь зарчим, хамгаалагдсан үнэт зүйлсийг хөндсөн учраас шүүхийн хяналтаар хүчин төгөлдөр бус гэж тооцогдох ҮХНӨ-ийг Үндсэн хуульдаа нийцээгүй үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт гэж үздэг. Тухайлбал, хүний эрх, эрх чөлөө, ардчилал, эрх мэдлийн хуваарилалт зэрэг Үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлсийг зөрчсөн аливаа нэмэлт, өөрчлөлт нь зөвшөөрөгдөхгүй юм.

Үндсэн хуулийн эх бичвэр нь нийгмийн хөгжлийн чиг хандлага, цаг үеийн шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэгдэж байх ёстой. Гэвч энэ шинэчлэл нь тухайн Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, үндсэн зарчим, тэргүүлэх үнэт зүйлсийг зөрчихгүй байх шаардлагатай. Иймд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт нь зөвхөн процедурын шаардлагыг хангахаас гадна агуулгын хувьд Үндсэн хуулийн суурь үзэл санаатай нийцсэн байх ёстой гэсэн онолын суурь зарчим болж төлөвшжээ.

Ардчилсан, эрх зүйт төр бүхий улс орнуудад Үндсэн хуулийн шүүх, эсхүл шүүх нь ҮХНӨ-ийг хянах асуудал нь нийтлэг хэрэгждэг зарчим бөгөөд Европын орнуудын Үндсэн хуулийн шүүхүүд ч мөн адил нэмэлт, өөрчлөлтийг агуулгын хувьд Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэхээр хянаж ирсэн. Жишээлбэл, ХБНГУ, Итали, Турк, Энэтхэг зэрэг улс оронд Үндсэн хуулийн *"basic structure doctrine"* хэмээх үзэл баримтлалын хүрээнд хяналтыг хэрэгжүүлдэг.

2.3 МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦ ХЭЛБЭРИЙН БОЛОН АГУУЛГЫН ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БАЙСАН ТҮҮХЭН ТОЙМ

Агуулгын хяналт гэдэг нь Үндсэн хууль болон түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн утга агуулга нь Үндсэн хуулийн эх бичвэрийн суурь үзэл баримтлалтай нийцэж байгаа эсэхийг хянан үзэж, дүгнэх эрх зүйн ажилагаа юм. Энэ нь зөвхөн техник болон процедурын шаардлагыг шалгадаг хэлбэрийн хяналтаас ялгаатай бөгөөд илүү гүнзгий, үндсэн зарчмыг харгалзан хянах агуулга төвтэй шинжилгээний аргачлалд тулгуурладаг.

Ийм төрлийн хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хүний эрх, эрх чөлөөг хангах үндсэн зарчим зэрэгт тулгуурласан системтэй арга зүй ашиглана. Энэ нь нэмэлт, өөрчлөлт тухайн хуулийн үндсэн зарчим бүхий агуулгыг зөрчиж байгаа эсэхийг тогтоох чухал суурь нөхцөл болдог¹⁸.

16 Tarr, G. Alan. *Understanding State Constitutions*. Princeton University Press, 1998.

17 Cooley, Thomas M. *Constitutional Limitations*, 1893; Machen, Arthur W. "Amendment of the Constitution in the United States." *Harvard Law Review*, Vol. 14, 1910.

18 Green, T.H. *Constitutional Amendments and Judicial Review: Substantive versus Procedural Limits*. *Journal of Comparative Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1, 2018, pp. 25–46.

Гэвч Монгол Улсад өнөөг хүртэл агуулгын хяналтыг тууштай, системтэй хэрэгжүүлдэг эрх зүйн тогтсон жишиг бий болоогүй бөгөөд практикт ийм хяналт бараг хэрэгжиж байгаагүйтэй дүйцэхүйц түвшинд байна. Үндсэн хуулийн цэц нэмэлт, өөрчлөлттэй холбоотой маргаан хянан шийдвэрлэхдээ гол төлөв хэлбэр буюу процедурын талаас нь үнэлэлт өгч ирсэн. Агуулгын хяналт нь үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдлийн хөгжлийн түвшинг илтгэх нэгэн үзүүлэлт болдог учир дэлхийн улс орнуудын туршлага болон үндсэн хуулийн онолын үүднээс харьцуулан судалж, шүүн тунгаах шаардлагатай байна.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа ҮХНӨ-ийг хэлэлцэн батлах журам зөрчигдсөн эсэхийг хянахыг хэлбэрийн буюу процедурын хяналт гэж нэрлэдэг¹⁹. Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хэлэлцэн баталсан журам зөрчигдсөн эсэх, ҮХНӨ-ийн агуулгыг хянасан эсэхийг тоймлон авч үзье.

1999 оны 12 дугаар сарын 24-ний өдөр Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд анхны нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан. Уг нэмэлт, өөрчлөлтийг батлах үед ҮХНӨОЖТХ болон уг харилцааг зохицуулсан өөр бусад хууль үйлчилж байгаагүй ч Хууль болон Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмын холбогдох зохицуулалтыг баримтлах боломжтой байсан. Гэвч Улсын Их Хурал холбогдох журмыг мөрдөлгүйгээр ҮХНӨ-ийг баталснаар эрх зүйн маргаан үүсэх нөхцөл бүрдсэн. Энэ шийдвэртэй холбогдуулан иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд хандан, уг нэмэлт, өөрчлөлт нь агуулгын хувьд Үндсэн хуулийг дордуулсан бөгөөд түүнийг батлахдаа ард нийтийн санал асуулга явуулаагүй, холбогдох байнгын хороо болон чуулганаар зохих ёсоор хэлэлцүүлээгүй гэх зэрэг үндэслэлээр процедурын зөрчил гаргасан тухай мэдээлэл гаргасан байдаг.

Үндсэн хуулийн цэц 2000 оны 3 дугаар сарын 15-ны өдөр дунд суудлын хуралдаанаараа хуралдаж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль, УИХ-ын хуралдааны дэгийн тухай хууль болон хууль тогтоомж боловсруулах, өргөн мэдүүлэх журмыг зөрчсөн гэж үзэн №3 дугаар дүгнэлтийг гаргасан юм. Үндсэн хуулийн цэц тухайн нэмэлт, өөрчлөлтийн талаар өөрийн байр сууриа илэрхийлэх нөхцөлийг бүрдүүлээгүй талаар ч мөн дурдаж, зөвхөн процедурын буюу хэлбэрийн зөрчлийг үндэслэн дүгнэлт гаргаж, ҮХНӨ-ийн агуулгыг буюу “дордуулсан долоон өөрчлөлт” хэмээн олны дунд нэрлэгдсэн асуудлыг огт авч хэлэлцээгүй юм.

2000 оны 7 дугаар сард Улсын Их Хурал Цэцийн дүгнэлтийг хэлэлцээд, ҮХНӨ нь Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг тогтоох бүрэн эрх Цэцэд байхгүй учраас тухайн дүгнэлтийг үндэслэн ямар нэгэн шийдвэр гаргах боломжгүй²⁰ гэж үзсэн юм. Гэсэн ч 2000 оны 12 дугаар сард болсон Цэцийн их суудлын хуралдаанаар өмнөх дүгнэлтээ бататгаж, нэмэлт өөрчлөлт хэлбэрийн хувьд Үндсэн хууль зөрчсөн тул бүхэлд нь хүчингүй болгох тухай тогтоол гаргасан.

Үндсэн хуулийн цэцэд ҮХНӨ-ийн агуулгад холбогдсон асуудлаар дахин хандсан тохиолдол бий. Тухайлбал, 2005 онд нэр бүхий иргэн ҮХНӨ-ийн агуулгыг хянуулахаар мэдээлэл гаргасан. 2005 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн Цэцийн гишүүн тогтоол гаргаж тухайн нэмэлт өөрчлөлт өөрөө Үндсэн

¹⁹ Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал” (2022), 6 дахь тал.

²⁰ <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=1120>

хуулийн бүрэлдэхүүн хэсэг болсон тул түүний агуулгыг хянах эрх байхгүй гэж үзэн маргаан үүсгэхээс татгалзсан.

Үүний дараа 2006 онд бага суудлын хуралдаанаар өмнөх татгалзсан шийдвэрийг хэвээр үлдээсэн бол 2007, 2009, 2015 онуудад Цэц ижил байр суурийг баримталж, нэмэлт өөрчлөлтийн агуулгыг хянах боломжгүй талаар албан бичгээр хариу өгсөн байдаг. Эдгээр үйл явдлыг нэгтгэн дүгнэхэд, 1999–2015 оны хооронд Үндсэн хуулийн цэц нэмэлт өөрчлөлтийн хэлбэр, буюу процедурын зөрчлийг хянах хандлагатай байсан ба агуулгыг огт авч хэлэлцээгүй байна. Үндсэн хуулийн цэц зөвхөн ҮХНӨ-ийг хэлэлцэн батлах хэлбэрийг хуульд нийцсэн эсэх талаас нь дүгнэж ирсэн бөгөөд Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал, үнэт зүйлсийг зөрчсөн эсэх асуудлыг огт авч үзээгүй юм.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн асан, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн цэц 2000 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын талаар 4 зүйл бүхий саналыг тус нэмэлт, өөрчлөлт батлагдахаас өмнө Улсын Их Хуралд урьдчилан илгээж байсан. Улсын Их Хурал Үндсэн хуульд оруулсан Нэмэлт өөрчлөлтөө 2000 онд сэргээн батлахдаа түүнийг нь харгалзан үзээгүй, нэмэлт өөрчлөлтдөө тусгаагүй. Харин 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн талаар холбогдох байгууллагуудаас санал авахад Цэц УИХ-д тусгайлсан санал өгөөгүй байна. Энэ нь Үндсэн хуульд оруулсан Нэмэлт, өөрчлөлтийн *агуулгыг* хожим буюу 2022 онд Цэц хянан хэлэлцэх боломжийг нээх нэг алхам болсон. Учир нь саналаа өөрсдөө урьдчилаад нэгэнт өгчихсөн шийдвэрийнх нь агуулга Үндсэн хуультай зөрчилдөж байгаа эсэх талаар Цэц хожим маргаан үүсгэж хянан хэлэлцэх нь логикт төдийлөн нийцэхгүй.” гэж үзжээ.

2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуульд хоёр дахь удаагаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. 2020 онд Үндсэн хуулийн цэц иргэдээс ирүүлсэн өргөдлийг агуулгын талаас нь анх удаа авч үзээд, маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагаа үүсгэх шаардлагагүй гэж үзэн 16, 22 дугаар магадлалыг тус тус гаргаж, тухайн асуудлыг хэлэлцэхээс татгалзсан нь агуулгын хяналтын талаарх анхны прецедент гэж үзэх боломжтой.

Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрийн хувьд цаг үеийн улс төр, нийгмийн хөгжлийн хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэн өмнөх шийдвэрүүдийнхээ чиг шугамыг өөрчлөх нь олон улсын практикт түгээмэл үзэгдэл юм. Үндсэн хуулийн шүүхүүд нь бусад төрийн байгууллагуудын адил өмнөх шийдвэрүүдээ өөрчлөхөөс зайлсхийдэггүй бөгөөд гагцхүү Үндсэн хуульд л захирагдана. Энэ утгаараа тэд зөвхөн хууль хэрэгжүүлдэг энгийн шүүх байгууллага биш, харин Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг нийгмийн хөгжлийн шаардлагад нийцүүлэн цогцлоон хөгжүүлж байх үүрэгтэй.

Энэ ч үүднээс 2022 онд Цэцийн их суудлын хуралдаанаар 2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт болох Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "... Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно." гэсэн заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэн хүчингүй болгох тогтоол гаргасан нь агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлж ҮХНӨ-ийг хүчингүй болгосон анхны тохиолдол юм. Уг шийдвэр нь 2006, 2015 онуудад агуулгын хяналт хэрэгжүүлэхээс татгалзсан магадлалуудтай зөрчилдөж байсныг засах зорилгоор 2006, 2015 оны магадлалуудыг хүчингүй болгож шийдвэрлэжээ.

2.4 МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЦЭЦИЙН 2022 ОНЫ 8 ДУГААР САРЫН 15-НЫ ӨДРИЙН 02 ДУГААР ТОГТООЛТОЙ ХОЛБООТОЙГООР ХОЛБОГДОХ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИД ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛСАН ШАЛТГААН, ҮР ДАГАВАР

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 8 дугаар сарын 15-ны өдрийн Их суудлын хуралдаанаар Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн зарим заалт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн зохих зүйл, хэсэгт нийцээгүй гэж үзэж, хүчингүй болгон эцэслэн шийдвэрлэсэн.

Монгол Улсын Их Хурал дахь намын бүлгүүдээс Үндсэн хуулийн цэцээс уг асуудлаар тайлбар, тодруулга авах хүсэлтийг уламжилсны дагуу Үндсэн хуулийн цэцээс "Монгол Улсын Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаа Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйл болон холбогдох хуульд заасан журмын дагуу Улсын Их Хурал шийдвэрлэх үндэслэлтэй болно. Тодруулбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорьдугаар зүйл, Хорин тавдугаар зүйлд зааснаар төрийн дотоод, гадаад бодлогын аль ч асуудлыг санаачлан хэлэлцэх онцгой бүрэн эрхийнхээ хүрээнд, Үндсэн хууль болон холбогдох хуульд заасан журмын дагуу тухайн асуудлыг хэлэлцэн шийдвэрлэх бүрэн эрх Монгол Улсын Их Хуралд хадгалагдана." гэсэн агуулга бүхий 2022 оны 1/374 тоот албан бичгийг Улсын Их Хуралд ирүүлсэн байна.

"Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийн талаар олон нийтийн байр суурь харилцан адилгүй, олон шүүмжийг дагуулж байгаа ч төрийн эрх барих, хууль тогтоох дээд байгууллага, Үндсэн хууль дээдлэн, үндэсний эв нэгдлийг хангах баталгаа болохынхоо хувьд Үндсэн хуулийн цэцээс гаргасан эцсийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөх, эс зөвшөөрөх, няцаах байр суурийг баримталж үл болох бөгөөд ардчилсан эрх зүйт төр ёсны дагуу Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт зааснаар Цэцийн эцсийн шийдвэрийг хүндэтгэн Үндсэн хуулийн дагуу зохицуулах, залруулах үүргийг хүлээж байгаа нь Үндсэн хуулийн өмнө хүлээсэн хариуцлага" гэж хууль тогтоох байгууллага үзжээ.

Дээрх асуудал нь эрх зүй, хуулийн хэрэглээний практикт өмнө нь гарч байгаагүй нөхцөл байдал үүсгэж байх тул Төрийн байгуулалтын байнгын хорооноос Улсын Их Хуралд суудал бүхий нам, эвслийн төлөөлөл болон Улсын Их Хурлын нэр бүхий хуульч гишүүдийг оролцуулан ажлын хэсгийг Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар байгуулах хүсэлт ирүүлсний дагуу Монгол Улсын Их Хурлын даргын 2022 оны 123 дугаар захирамжаар Улсын Их Хурлын гишүүн Н.Энхболдоор ахлуулан Улсын Их Хурлын гишүүн С.Бямбацогт, Т.Доржханд, Л.Мөнхбаатар, Ж.Мөнхбат, Ц.Мөнх-Оргил, С.Одонтуяа, Ш.Раднаасэд, Д.Тогтохсүрэн нарын бүрэлдэхүүнтэй ажлын хэсгийг байгуулсан.

Ажлын хэсгээс уг асуудлыг хууль зүйн талаас нь хянан үзэж, Үндсэн хуулийн цэцийн 2022 оны 02 дугаар тогтоол эрх зүй, хуулийн хэрэглээний практикт өмнө нь гарч байгаагүй нөхцөл байдал үүсэж Үндсэн хуульд оруулах өөрчлөлтийг хэлэлцэх, өөрчлөлтийн уг эхийг нотлон баталгаажуулах, Үндсэн хуульд кодификац хийх, албан ёсны эх болгон хадгалах, хэвлэн нийтлэхэд хууль, зарим зохицуулалт хийх шаардлага гарсан тул хууль санаачлагч бүрэн эрхийнхээ

хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай, Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай болон холбогдох хуулийн төслийг боловсруулах нь зүйтэй гэж үзэж, холбогдох хуулийн төслийг боловсруулан өргөн мэдүүлсэн.

Ажлын хэсэг 2022 оны 08 дугаар сарын 24-ний өдөр хуралдаж, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай болон Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нэмэлт оруулах тухай хуулийн төслүүдийг боловсруулж Улсын Их Хуралд 2022 оны 08 дугаар сарын 24-ний өдөр өргөн мэдүүлсэн. Улсын Их Хурал дээрх хуулийн төслүүдийг 2022 оны 08 дугаар сарын 24-ний өдөр Байнгын хороо болон нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэн эцэслэн баталсан.

2.5 ҮНДСЭН ХУУЛЬД НИЙЦЭЭГҮЙ НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТИЙН ХЯНАЛТЫГ ХЯЗГААРЛАХ ОЛОН УЛСЫН ЗАГВАР, ЧИГ ХАНДЛАГА / TRANSNATIONAL ENGAGEMENT AND A LIMITED DOCTRINE OF UNCONSTITUTIONAL CONSTITUTIONAL AMENDMENT/

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

Тиймээс энэ хэсэгт онолын хүрээнд дээрх үзэл баримтлалын ач холбогдлыг алдагдуулахгүйгээр агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын талаар авч үзнэ. Мэдээж хэрэг үндсэн хуулийн шүүхүүд үүссэн нөхцөл байдал, цаг хугацаа, үндэслэл зэргээс шалтгаалан дараах хувилбаруудаас тохирох хяналтын хэлбэрийг сонгож болох боловч “Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтын” тухай үзэл баримтлалыг тууштай хэрэгжүүлэх боломжийг хангах үүднээс шийдэл тус бүрийг тус тусад нь авч үзсэн болно.²¹

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

Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах хамгийн эхний арга нь явцуу хүрээний загвар юм. Энэхүү аргыг хэрэгжүүлэх механизм нь үндсэн

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

хуулийн эхийг зохиогчид нь үндсэн хуулийнхаа эх бичвэрт “*үүрдийн баталгаа*”²² буюу үл хөндөгдөх тулгуурыг зааж өгсөнтөй холбоотой юм²³. Үүнийг мөн “*Үндсэн хуулийн Үндсэн бүтэц*”-ийн онол ч гэж нэрлэдэг. Үндсэн бүтцийн номлолын хамрах хүрээ маш тодорхой бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндөж болохгүй гэж заасан Үндсэн хуулийн заалтууд юм.²⁴ Ийнхүү Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийнхаа эх бичвэрт тодорхойлсон мөнхийн заалтууд, ардчиллын үндэс болох Үндсэн хуулийн зарчмуудын хүрээнд үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхийг явцуу хүрээний хяналт хэмээн нэрлэдэг.

“Үндсэн бүтцийн онол” (basic structure doctrine) нь хууль тогтоох байгууллага Үндсэн хуулийн үндсэн зарчим, суурь үнэт зүйлсийг зөрчин эрх мэдлээ хэт өргөтгөхөөс сэргийлэх хамгаалалтын хэрэгсэл болдог. Тодруулбал, Үндсэн хуулийн шүүх нь нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг хянахдаа зөвхөн процессын хууль ёсны байдлыг шалгахдаа гадна тухайн өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, үнэт зүйлсийг хөндөж буй эсэхийг мөн авч үздэг. Хэрэв энэхүү суурь бүтэцтэй зөрчилдөж байвал нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцох буюу хязгаарлах эрхийг шүүх хэрэгжүүлдэг²⁵.

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

Хэдийгээр явцуу хандлага нь Үндсэн хуулийн шүүхийн тайлбарын субъектив байдлыг хязгаарлаж, эрх зүйн тогтвортой байдлыг хангах давуу талтай боловч, тухайн улсын нийгэм-улс төрийн орчинд тулгарч болзошгүй шинэ сорилтод уян хатан хариу өгөх боломжийг хязгаарлах сул талтай. Жишээлбэл, технологийн эрин зуунд хувийн мэдээлэл, хиймэл оюун ухаан, байгаль орчны эрх гэх мэт өмнө нь тусгагдаагүй асуудлууд Үндсэн хуулийн зарчимд нийцэх эсэхийг тунгаахад уламжлалт “мөнхийн заалтын” хүрээнд хандах нь хангалтгүй байж болзошгүй.

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

Түүхэн болон харьцуулсан судалгаанаас харахад “Үндсэн бүтэц”-ийн номлол нь анх Энэтхэгийн Дээд шүүхийн 1973 оны *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* хэмээх хэрэгт гарсан шийдвэрээр илэрч, үндсэн хуулийн нэмэлт,

22 Eternity clause - constitutional provisions or constitutional principles that are immune from amendment.

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

24 Д.Одбаяр “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц” (2021), 1 дэх тал

25 Dieter Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future* (Oxford University Press, 2016), p. 123.

өөрчлөлтийн хязгаарлалтын талаар дэлхий дахинд онолын шинэ хандлага бий болоход нөлөөлсөн²⁶. Энэхүү шүүхийн шийдвэрт, үндсэн хуулийн зарим элемент буюу “үндсэн бүтэц” нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн үйл явцаар ч өөрчлөгдөж үл болох тул тухайн өөрчлөлтийг үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шүүх шалгах бүрэн эрхтэй гэж үзсэн байдаг.

Гэсэн хэдий ч уг номлолыг олон улсын эрх зүйчид шүүмжлэлтэйгээр хүлээн авдаг. Жишээлбэл, зарим судлаачид энэ хандлага нь шүүхийн эрх мэдлийг хэт тэлж, ард түмний бүрэн эрх буюу “үндсэн хууль тогтоох эрх мэдэл”-ийг хязгаарлаж буй гэж үздэг²⁷. Түүнчлэн, “үндсэн бүтэц” гэх нэр томъёо нь өөрөө тодорхойгүй ойлголт тул шүүхийн зүгээс өөрсдийн эрх мэдлийг үндэслэл муутайгаар өргөтгөх эрсдэлтэй гэж үзэх байр суурь ч бий²⁸. Дийлэнх тохиолдолд үндсэн хуулийн шүүхүүд энэ аргыг хэрэглэснээр үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын хамгаалалт, ардчиллын суурь зарчмуудын аюулгүй байдал, эрх зүйн тогтвортой байдлыг хадгалахад бодитой хувь нэмэр оруулдаг²⁹.

Зарим ардчилсан улс оронд Үндсэн хуулийн шүүх нь “үндсэн бүтцийн” үзэл баримтлалд тулгуурлан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад хязгаарлалт тогтоох онцгой бүрэн эрхийн хүрээнд явцуу хандлагыг хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, ХБНГУ, Энэтхэг, Колумб, Тайвань зэрэг орнууд үндсэн хуулийнхаа хамгаалагдсан, өөрчлөгдөх боломжгүй зарим заалтыг (жишээ нь, ардчилсан төрийн хэлбэр, хүний эрхийн зарчим, шүүх эрх мэдлийн хараат бус байдал гэх мэт) “үл хөндөгдөх тулгуур” хэмээн томъёолсны үндсэн дээр явцуу хүрээний хяналтыг хууль ёсны гэж үздэг³⁰.

Үндсэн бүтцийн онолыг хэрэгжүүлж буй улс орнуудад уг онол хоёр төрлийн хяналтын хэлбэрээр илэрдэг. Эдгээр нь:

Нэгдүгээрт, хамгаалах хяналт (substantive control) – Энэ нь Үндсэн хуулийн суурь бүтэц, үнэт зүйлсийг “үүрдийн баталгаа” (eternal clauses) хэмээн үзэж, түүнийг зөрчсөн аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзэн хүчингүй болгох механизмыг хэлнэ. Энэ төрлийн хяналт нь Үндсэн хуулийг “түр зуурын улс төрийн нөлөөнөөс ангид” байлгах зорилготой бөгөөд төрийн байгууллын тогтвортой байдлыг хангаж, хүний эрхийн суурь зарчмуудыг хамгаалах нөхцөлийг бүрдүүлдэг³¹.

Хоёрдугаарт, хувиргах хяналт (transformative control) – Энэ нь парламент хууль тогтоох бүрэн эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгаа асуудалд чиглэдэг. Тодруулбал, хууль тогтоох байгууллага Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа эрх мэдлийн хүрээг давсан эсэхийг хянах ба ингэснээр төрийн эрх мэдэл хэт төвлөрөхөөс сэргийлдэг³².

Эдгээр хяналтын хэлбэрүүд нь Үндсэн хуулийг зөвхөн тунхаглал төдий баримт бичиг бус, харин “амьд” буюу “бүх цаг үеийн” баримт бичиг байлгах

26 Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461.

27 Roznai, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press, 2017.

28 Albert, Richard. “The Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment.” *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 22, No. 4, 2015.

29 Tushnet, Mark. *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar Publishing, 2021.

30 Yaniv Roznai. *Unconstitutional Constitutional Amendments*, OUP, 2017, pp. 87–120.

31 Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers* (Oxford University Press, 2017), pp. 91–94.

32 S. Krishnaswamy, “Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine,” Oxford India, 2009

чиг үүргийг агуулдаг. Учир нь Үндсэн хууль бол тухайн улсын эрх зүйн үнэт зүйлсийг тодорхойлж, төр, иргэдийн хоорондын үндсэн харилцааг зохицуулах суурь баримт бичиг юм. Иймд түүнийг хамгаалах механизмыг Үндсэн хуулийн дээд хяналт болгон тогтоосон нь ардчилсан тогтолцоонд аливаа дарангуйлах хандлагыг хязгаарлах, эрх мэдлийн хуваарилалтыг хадгалах, хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулахад чухал хувь нэмэр оруулдаг³³.

Аливаа улс үндсэн хуулийн суурь бүтцийг хамгаалах шаардлагатай болдог түүхэн нөхцөл, эрх зүйн уламжлалын хүрээнд энэ онолыг өөр өөр аргаар хөгжүүлж ирсэн байна. Үндсэн бүтцийн онол хоёр үндсэн чиглэлээр – хууль тогтоох үйл ажиллагаа болон шүүхийн жишиг тогтоох шийдвэрүүдээр дамжин илэрч байдаг.

Хууль тогтоох замаар үндсэн бүтцийг тогтоох арга бол тухайн улсын парламент Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндөх боломжгүй хэм хэмжээ, суурь зарчмуудыг тусгай хуулиар тогтоох явдал юм. Зарим улс оронд энэ нь Үндсэн хуульд шууд тусгалаа олсон байдаг. Жишээлбэл, Венесуэлийн Үндсэн хуульд “үндсэн бүтцийг өөрчлөхийг хориглоно” гэсэн заалт³⁴ орсон бол Португалийн Үндсэн хуульд Үндсэн хуулийн шүүхийн бие даасан байдлыг үндсэн бүтцэд хамруулан, хөндөж үл болох хэм хэмжээ гэж заасан байдаг³⁵.

Нөгөөтэйгүүр, үндсэн бүтцийн онолыг шүүхийн прецедентын хэлбэрээр хэрэгжүүлж байгаа тохиолдол ч түгээмэл. Энэ нь үндсэн хуулийн дагнасан шүүхийн тогтолцоотой улсуудад элбэг боловч, зарим тохиолдолд дээд шүүх нь үндсэн хуулийн шүүхийн үүрэг гүйцэтгэж, ҮХНӨ-ийн хяналтыг хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, Бангладешийн Дээд шүүх 1989 оноос эхлэн үндсэн бүтцийн үзэл баримтлалд суурилсан шийдвэрүүдийг гаргаж эхэлсэн бөгөөд үндсэн бүтцээ шүүхийн жишгээр тодорхойлсон³⁶. Пакистаны хувьд “онцлог шинжүүд” (basic features) хэмээх нэр томъёогоор дамжуулан парламентын эрх мэдэл хязгаартай бөгөөд ялангуяа исламын шашны болон парламентын тогтолцооны зарчмыг зөрчихгүй байх нөхцөл тавьдаг³⁷.

Энэхүү практик зөвхөн Англи-саксоны эрх зүйн бүлгээр хязгаарлагдахгүй бөгөөд Ром-Германы бүлгийн зарим оронд ч түгээмэл ажиглагддаг. Аргентины Дээд шүүх 1993 оны “Рио” хэргийг шийдэхдээ парламент нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа зөвхөн тухайн төсөлд заасан хүрээнд хэлэлцэх ёстой гэж тайлбарласан.

Монгол Улсын хувьд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн боломжит хязгаарыг нарийвчлан заасан “мөнхийн заалт” эсвэл “үндсэн бүтцийн” ойлголтыг Үндсэн хуулийн эх бичвэрт тусгаагүй боловч 2010 онд батлагдсан ҮХНӨЖТХ-иар Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн хүрээг хуульчлан тогтоосон. Тодруулбал, мөн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.2.1-т “Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд харшлахгүй байх”, 5.2.2-т “Үндсэн хуулийн Нэг, Хоёр, Гурав, Дөрөвдүгээр зүйл, Тавдугаар зүйлийн 1-3 дахь хэсэг, Зургадугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Наймдугаар

33 David Landau, “Abusive Constitutionalism,” UC Davis Law Review, Vol. 47, No. 1 (2013), pp. 189–194.

34 Bolivar Constitution of Venezuela (1999), Art. 345.

35 Constitution of Portugal (1976), Art. 288.

36 Anwar Hossain Chowdhury v. Bangladesh, 41 DLR (AD) 165 (1989).

37 Zia ur Rehman v. State, PLD 1973 SC 49; Pakistan Lawyers Forum v. Federation of Pakistan, PLD 2007 SC 642.

зүйлийн 1 дэх хэсэг, Есдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Аравдугаар зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Арван хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Арван дөрөв, Арван тав, Арван ес, Хорин хоёрдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Гучин наймдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг, Дөчин нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсэг, Дөчин долдугаар зүйл, Дөчин есдүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэг, Жаран найм, Жаран есдүгээр зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж үл болно.” гэж тус тус заасан байна. Иймд Монгол Улсын жишээ нь Үндсэн бүтцийн онолыг хууль тогтоох хэлбэрээр (legislative incorporation) хэрэгжүүлсэн тохиолдол гэж үзэх үндэслэлтэй. Манай улсын хувьд Үндсэн хуулийн суурь бүтцийг хуулиар тодорхойлох замаар хэрэгжүүлж байгаа нь олон улсын жишигтэй харьцуулахад харьцангуй өвөрмөц юм.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хууль тогтоох байгууллагын эрх
мэдлийн хязгаар ба шүүхийн хяналт

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явц нь өөрөө эрх зүйн дээд хүчин чадал бүхий Үндсэн хуулийг өөрчлөх онцгой шинжтэй учир хууль тогтоох эрх мэдлийн хязгаарыг тодорхойлох шаардлагатай болдог. Энэхүү хязгаарлалтыг тодорхой заасан байдал нь тухайн нэмэлт, өөрчлөлтөд шүүхийн хяналт тавих боломжийг бодитойгоор бүрдүүлдэг. Хэрэв Үндсэн хуульд аливаа материаллаг буюу агуулгын хязгаарлалт (substantive limits) тодорхой тусгагдаагүй бол, нэмэлт, өөрчлөлтийн утга агуулгыг шүүхээр хянах нь онолын хувьд маргаантай, зарим тохиолдолд боломжгүйд хүрдэг.

Эдгээр хязгаарлалт нь ихэвчлэн Үндсэн хуулийн өөрийнх нь бүтэц дотор шууд буюу шууд бус байдлаар тусгагдсан байдаг. Жишээлбэл, Үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйлс, засаглалын хэлбэр, хүний эрх, төрийн байгуулал зэрэг асуудлуудыг хөндөхийг хориглосон заалтуудтай улс орнууд бий. Тухайлбал, ХБНГУ-ын 1949 оны Үндсэн хуулийн (Grundgesetz) 79 дүгээр зүйлд “үндсэн зарчмуудад” нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хатуу хориглосон байдаг³⁸. Мөн Францын 1958 оны Үндсэн хуулийн 89 дүгээр зүйл, Италийн 1947 оны Үндсэн хуулийн 139 дүгээр зүйлд Бүгд найрамдах засаглалын хэлбэрийг өөрчлөхийг хориглосон нь шүүхийн хяналтыг онолын ба хууль зүйн хувьд хэрэгжүүлэх боломжийг олгодог³⁹.

Монгол Улсын хувьд 2010 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахтай холбоотой хязгаарлалтын зохицуулалтыг анх удаа хуульчилсан бөгөөд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын суурь зарчмуудыг тогтвортой хадгалах, хамгаалах зорилготой байв. Энэ хүрээнд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлбэр нь зөвхөн хууль байна гэж заасан нь парламентын хууль тогтоох бүрэн эрхтэй холбоотойгоор шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн гэж үзэх үндэслэлтэй.

Хэрэв эдгээр хязгаарлалтууд Үндсэн хуульд тодорхой тусгагдаагүй бол Үндсэн хуулийн шүүх нь хэт өргөн хүрээний хяналтыг хэрэгжүүлж болзошгүй бөгөөд шүүх эрх мэдлийн зохистой хэм хэмжээг алдагдуулах магадлалтай. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хязгаарлалт нь тодорхой, илэрхий байснаар Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт үр нөлөөтэй хэрэгжих үндсэн нөхцөл болдог.

38 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Artikel 79 (3).

39 Constitution of France (1958), Article 89; Constitution of Italy (1947), Article 139.

Иймд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг хянах шүүхийн боломж нь зөвхөн процедурын шалгуурын хүрээнд хязгаарлагдахгүй бөгөөд тухайн улс орон Үндсэн хуульдаа материаллаг хязгаарлалтыг хэрхэн тодорхой тусгаснаас хамаарч гүнзгийрэн хэрэгжих боломжтой болдог. Тодруулбал, шүүхүүд ҮХНӨ-ийн агуулгыг Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудтай нийцэж буй эсэх, батлах процедур нь хуульд нийцсэн эсэхийг шалгах замаар Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавьдаг ⁴⁰.

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

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

Шүүх ийм төрлийн загварыг хэрэгжүүлснээр явцуу сургаалийг хэт өргөжүүлж “Үндсэн хуульд нийцээгүй нэмэлт өөрчлөлт”-ийн үзэл баримтлалыг хэтрүүлэн ашиглах, тухайн улсын нийгэм, төрийн хөгжлийн явцад зайлшгүй шаардлагатай болсон нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг хязгаарлах эрсдэлтэй. Энэ төрлийн агуулгын хяналт нь урьдчилсан хяналтын механизмыг хуульчлан тогтоосон улс орнуудад илүү оновчтой хэрэгжих боломжтой байдаг. Учир нь хатуу хяналтын загварын дагуу шүүх Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай төслийг хянан үзэж, Үндсэн хуулийн үзэл санаа, үндсэн зарчимд нийцэх эсэхийг үнэлэхэд чиглэгддэг.

Урьдчилсан хяналт гэдэг нь Үндсэн хуулийн шүүх (эсвэл түүнтэй адилтгах байгууллага) хууль тогтоомж буюу Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг батлагдахаас нь өмнө буюу хүчин төгөлдөр болохоос өмнө Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах ажиллагаа юм. Энэ хүрээнд шүүх байгууллага, эсвэл Үндсэн хуулийн тусгай байгууллага тухайн өөрчлөлтийг хуульчлахаас урьтаж хянан үздэг.

Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Ц.Сарантуяа багш “хяналтын энэ хэлбэрийг олон улсын гэрээний хувьд хэрэгжүүлэх нь нэлээд давуу талтай” гэж үзсэн үндэслэлээ “гэрээг нэгэнт хүчин төгөлдөр болсон хойно нь үндсэн хуульд нийцээгүй хэмээн үзэж хүчингүй болгох нь олон улсын гэрээг заавал биелүүлэх ёстой гэсэн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн зарчмыг зөрчихөд хүргэнэ. Нөгөө талаас хүчин төгөлдөр болсон гэрээг үндсэн хууль зөрчиж байна гэж шийдвэрлэсэн ч энэ нь нэг улсаас нөгөө улсын өмнө гэрээгээр хүлээсэн үүргийг биелүүлэхийг болиулах үндэслэл болохгүй. Энэ бол олон улсын түгээмэл эрх зүйн зарчим. Үндсэн хуулиа зөрчсөн буюу дотооддоо хэрэгжүүлэх боломжгүй байгаа үүргийг олон улсын эрх зүйгээр хүлээх нь тухайн төрдөө ч дарамттай. Ийм тохиолдолд гэрээ байгуулагч тал (засгийн газар) түншлэгч галтай тохиролцон гэрээнд өөрчлөлт оруулах талаар хөөцөлдөх, эсхүл гэрээг

40 Albert, R. (2015). Constitutional Amendments: Making, Breaking, and Changing Constitutions. Oxford University Press.

цуцлах шаардлагатай болно. Энэ нь тухайн улсын нэр хүндэд муугаар нөлөөлөөд зогсохгүй түншлэгч талын хувьд түүний байр суурь, нэр хүнд буурахад хүргэж болзошгүй⁴¹” гэж тайлбарлажээ.

Зарим улс орнууд энэ үзэл баримтлалд тулгуурлан урьдчилсан хяналтыг хуульчилсан байдаг. Тухайлбал, Францын Үндсэн хуулийн зөвлөл, Итали, Испани, Португал, Австри зэрэг орнуудын Үндсэн хуулийн шүүхүүд урьдчилсан хяналтыг хэрэгжүүлдэг бөгөөд, энэхүү механизм нь зөвхөн олон улсын гэрээ, хууль тогтоомж төдийгүй Үндсэн хуульд нэмэлт оруулах ажиллагаанд ч мөн адил хамааралтай байж болно.

Оросын Холбооны Улсын Үндсэн хуулийн шүүхийн тухай хуулийн 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсгийн “г” дахь заалтад “Хүчин төгөлдөр болоогүй олон улсын гэрээг хянах” боломжийг Үндсэн хуулийн шүүхэд олгосон байна. Энэ нь олон улсын гэрээг батлахаас өмнө Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэхийг нягтлах боломжийг олгож буй тодорхой жишээ юм.

ХБНГУ-д урьдчилсан хяналтын тусгайлсан механизм байхгүй ч, Үндсэн хуулийнхаа 59 дүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн хүрээнд Холбооны Ерөнхийлөгч олон улсын гэрээг батламжлахаас өмнө гэрээний агуулгыг хууль зүйн талаас хянах боломжтой байдаг. Энэ нь шууд Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт биш боловч төрийн институцийн түвшинд урьдчилсан шинжтэй хяналтыг хэрэгжүүлэх замаар үндсэн хуулийн зөрчлийг таслан зогсоох боломжийг бүрдүүлдэг.

Эдгээр улс оронд урьдчилсан хяналт нь Үндсэн хуулийн дархлааг бэхжүүлэх, түүний суурь агуулга, үнэт зүйлсийг хэт улстөржсөн шийдвэрээс хамгаалах механизмаар ашиглагддаг. Үүний нэг хэлбэр нь “хатуу хяналтын загвар” бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн агуулгыг өөрчлөх, зөрчих магадлал бүхий ҮХНӨ-ийг илрүүлж, батлахгүй байх зорилготой юм. Тиймээс урьдчилсан хяналт бол хатуу хяналтын загварыг амжилттай хэрэгжүүлэх хууль зүйн болон институцийн урьдач нөхцөл гэж ойлгож болно. Хэрэв шүүх ҮХНӨ-ийг Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг урьдчилан хянах бүрэн эрхтэй байвал, хатуу хяналтын механизм илүү үр нөлөөтэй хэрэгжих боломжтой юм.

Монгол Улсын одоогийн Үндсэн хууль болон түүнийг дагалдан гарсан “Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль”, мөн “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль”-д Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг урьдчилан хянах зохицуулалт тусгагдаагүй байдаг. Иймээс уг төрлийн хяналт Монголын эрх зүйн тогтолцоонд бодитоор хэрэгждэггүй гэж үзэж болно.

Урьдчилсан хяналт нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмыг хамгаалах, улс төрийн аливаа ашиг сонирхлын үүднээс гарч болох хууль тогтоомжийн сөрөг үр дагавраас урьдчилан сэргийлэхэд чухал ач холбогдолтой. Хэдийгээр энэ төрлийн хяналт нь Үндсэн хуулийг хамгаалах чухал хэрэгсэл боловч шүүхийн эрх мэдлийн хэт төвлөрөл бий болох эрсдэлтэй. Учир нь шүүх нь аль нэг нэмэлт, өөрчлөлтийг зөвхөн суурь зарчимд үзүүлж болзошгүй нөлөөллийг урьдчилан төсөөлсөн үндэслэлээр хүчингүйд тооцох нь, ард түмний төлөөллийн байгууллага болох парламентаас гаргасан шийдвэрийг хэт хязгаарлаж болзошгүй.

41 Ц.Сарантуяа “Үндсэн хуулийн процессын эрх зүй: Суурь ойлголт, тулгамдсан асуудал” Уб., 2005, 114 дэх тал

Урьдчилсан хяналтад бүрэн найдахад хүндрэлтэй тал нь цаг хугацааны хязгаарлалт, нийгмийн нөхцөл байдалд хурдан нийцсэн шийдвэр гаргах шаардлага юм. Иймээс зөвхөн урьдчилсан хяналтад тулгуурлан эрх зүйн зөрчил бүрийг илрүүлнэ гэж үзэх нь онолын хувьд эргэлзээтэй. Нэгэнт хүчин төгөлдөр болсон эрх зүйн актыг хянах боломжийг хуулиар олгоогүй тохиолдолд дан ганц урьдчилсан хяналтаар бүх зөрчлийг илрүүлнэ гэдэг нь маргаантай учир урьдчилсан болон дараах хяналтын хосолсон, зохистой тогтолцоог бүрдүүлэх нь зүйтэй юм.

Иймээс болзошгүй сөрөг нөлөөллийн стандарт нь Үндсэн хуулийн тогтвортой байдлыг хамгаалах ба ардчилсан хууль тогтоох үйл явцын тэнцвэрийг хадгалах нарийн зааг дээр тулгуурлах ёстой бөгөөд энэ нь зөвхөн шүүхийн эрх мэдэлд бус, тухайн улсын эрх зүйн соёл, Үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийн тогтолцоонд ч шууд хамаарна.

Загвар 3. Өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар:

Шүүхэд эрх мэдэл хэт төвлөрсөн үед шүүх хязгаарлалтын зарчим бүхий хяналтыг хэрэгжүүлэх нь хяналтыг “сулруулах” сонгодог арга замуудын нэг юм.⁴² Эрх баригчдын зүгээс өөрсдийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх үүднээс ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд олон хэлбэрээр халдах боломжтой гэдгийг харгалзан үзэж ex ante институци, үнэт зүйлийн явцуу хүрээг тодорхойлох төдийд асуудлыг шийдэх бус гэсэн утгаар- *дээрх загвар нь өргөн*; тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд дангаараа болон бусад зохицуулалтын хамтаар ардчилсан төрийн дэг журамд бодитой нөлөө үзүүлэх тохиолдолд л хүчингүйд тооцох гэдэг утгаар- *харьцангуй сул загвар* юм.

“Үндсэн хуульдаа нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалын өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар нь явцуу хүрээг хамрах загвараас *дараах давуу талтай*: Өргөн хүрээний үзэл баримтлал нь хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй үндсэн хуулийн зүйл заалт бүрийн цаана орших үнэт зүйл, зарчмуудыг хамгаалахад чиглэдэг. Энэ нь үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд халдсан гэж шүүх үзсэн аливаа нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох үндэслэл болдог. Уг сургаалийн дагуу Үндсэн хууль тогтоогчийн Үндсэн хуульд тусгаж хамгаалсан үл хөндөгдөх заалтыг хэмжүүр болгох, Үндсэн хуулийн шүүгчдийн ардчилалд аюул учруулж болзошгүй гэж өмнө нь тогтоосон нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгох төдийгөөр хязгаарлагдахгүй. Харин шүүх тухайн нэмэлт, өөрчлөлт эх бичвэртэйгээ нийцэж буй эсэх, улс төрийн нөхцөл байдал, бодит байдал, түүнчлэн нөлөөлж болзошгүй өмнөх болон зэрэгцээ нэмэлт өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг. Иймд уг загварын дагуу Үндсэн хуулийг бодитоор урвуулан ашиглах зорилготой аливаа нэмэлт өөрчлөлт шүүхийн хяналтаас зайлсхийж чадахгүй юм.

Энэхүү үзэл баримтлал нь дараах хоёр үе шатаар хэрэгждэг: 1) *ямар зарчим, үнэт зүйлсийг Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал гэж үзэх тухай тодорхойлох үе шат* /юуг хэмжүүр болгох тухай/, 2) *тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэхийг тодорхойлох үе шат*.⁴³ Эдгээр үе шатуудын хэрэгжилтийг харьцуулсан судалгааны хэсэгт тодорхой жишээн дээр авч үзэх болно.

⁴² Yaniv Roznai, Unconstitutional Constitutional Amendments. The limits of Amendment Powers 180 (2017)

⁴³ Уг хоёр үе шатанд эх бичвэрийн уялдаа холбоог харгалзан үзэх шаардлагатай.

Энэхүү загварын харьцангуй сул утга нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн хязгаарлалтын зарчмаас ангид үзэл баримтлалын дутагдалтай талыг нөхөх чиг үүрэгтэй. Тодруулбал, уг загварын дагуу асуудлыг шийдвэрлэх арга зам дараахь асуултын хариултаар тодорхойлогдох юм: Нэмэлт, өөрчлөлтийн бодит утга агуулга, түүнчлэн түүнийг батлахаас өмнө эсвэл батлахтай зэрэгцэн болж буй үйл явдлууд дээр үндэслэн, тухайн улсад энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь ардчилсан ёс эсвэл ардчилсан Үндсэн хуульд ноцтой аюул заналхийлж байна уу? Өөрөөр хэлбэл, энд өгүүлж буй загвар бүхий хандлагын үүднээс аливаа оюун ухаант хүн “ардчилсан нийгэмд ноцтой аюул заналхийлж, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд үл нийцэж байна” гэсэн дүгнэлтэд хүрч чадах уу? гэсэн асуултыг тавьдаг.⁴⁴ Хэрэв хариулт нь тийм бол сургаал нь шүүх нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй болгох ёстой гэж үздэг. Харин рациональ үндэслэлээр асуултанд олон янзаар хариулж болохоор бол шүүх өөрийгөө хязгаарлах байр суурийг сонгож, сургаалийг хэрэгжүүлэхээс татгалзах зарчмыг агуулдаг. Энэ нь хэт ерөнхий нэр томъёог шүүх өөрийн эрх хэмжээгээр хийсвэр түвшинд тайлбарлаж хэрэглэхээс зайсхийж буй явдал юм

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

ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ. ХАРЬЦУУЛСАН СУДАЛГАА

3.1 ЯВЦУУ ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛДЭГ УЛС ОРНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ҮХНӨ-ИЙН АГУУЛГЫН ХЯНАЛТЫГ ТАЛААРХ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР, ПРАКТИК

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхдээ улс орнууд тодорхой хязгаарлалтуудыг тогтоож, эрх мэдлийн хүрээг хуульчилсан байх нь түгээмэл бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг хамгаалах зорилготой. Тухайлбал, зарим улс орон Үндсэн хуулийнхаа нэмэлт, өөрчлөлтийн журмыг тодорхой “материаллаг хязгаарлалт”-тай болгож, аливаа эрх мэдэл, тэр дундаа парламент ч өөрчилж үл болох суурь заалтуудыг тогтоосон байдаг.

Францын 1958 оны Бүгд найрамдах ёсны Үндсэн хуулийн 89 дүгээр зүйлд Францын бүгд найрамдах засаглалын хэлбэрийг өөрчлөх боломжгүй гэж заасан нь төрийн хэлбэрийг “өөрчлөшгүй” болгон хамгаалсан тод жишээ юм⁴⁵. Энэ заалтаар дамжуулан Франц улс төрийн тогтвортой байдлыг хангах, ардчиллын суурийг хамгаалах, төрийн залгамж халааг эрх зүйн хүрээнд баталгаажуулах хөшүүргийг бүрдүүлсэн байдаг.

Итали Улсын 1947 оны Үндсэн хуулийн 139 дүгээр зүйлд мөн адил Бүгд найрамдах засаглалын хэлбэрийг өөрчлөхийг хориглосон байдаг. Энэ нь улс төрийн тогтолцооны суурь зарчмыг нэмэлт, өөрчлөлтийн үйл явцаас ангид байлгах механизмыг бүрдүүлжээ⁴⁶.

Туркийн 1982 оны Үндсэн хуулийн 4 дүгээр зүйлд ардчилсан, эрх зүйт төрийн тогтолцоо, хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөг хүндэтгэх, улсын хэлбэр зэрэг зарим заалтыг өөрчлөхийг хориглосон⁴⁷. Энэ нь Үндсэн хуулийн тодорхой заалтуудыг өөрчлөх боломжгүй заалт болгож, төрийн оршин тогтнох хэлбэр, эрх зүйн суурь үнэт зүйлсийг хамгаалах хөдөлшгүй хязгаарлалт тогтоосон байна.

Ийм төрлийн зохицуулалт нь тухайн улсын түүхэн нөхцөл байдал, авторитар дэглэмээс зайлсхийх бодлого, ардчиллын үнэт зүйлсийг хамгаалах стратегийн хүрээнд Үндсэн хуульд тусгалаа олдог. Улмаар төрийн хэлбэр, хүний үндсэн эрх, ардчилсан тогтолцоо зэрэг үнэт зүйлс нь нийгмийн олонхийн хүсэл, парламентын шийдвэрээр бус зөвхөн Үндсэн хуулийн хүрээнд тогтвортой хадгалагдах баталгаа болдог.

Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс

Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улсын парламент нь 1976 оны 42 дахь нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуульдаа 368 дугаар зүйлийг нэмж, найруулсан байна. Тус зүйлийн 4 дэх хэсэгт "... Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхийнхээ хүрээнд парламентаас хууль хэлэлцэн батлах дэгийн дагуу Үндсэн хуулийн аливаа заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, эсвэл хүчингүй болгож болно" гэж заасан.

Дээд шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтүүд нь шүүхийн хяналтад үл хамаарна гэж үзэж байсан ч 42 дахь нэмэлт, өөрчлөлтийн дараагаас эхлэн парламентын санаачилсан өөрчлөлтүүд нь шүүхийн хяналтын хүрээнд багтах

45 Constitution of the French Republic (1958), Article 89, para. 5.

46 Constitution of the Italian Republic (1947), Article 139.

47 Constitution of the Republic of Turkey (1982), Article 4.

бөгөөд Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шүүх хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй хэмээн үзэж, жишиг тогтоосон билээ. Тодруулбал, 42 дугаар нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 368 дугаар зүйлийг шинэчлэн найруулж, парламентын эрх хэмжээг өргөтгөсөн ч Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг зөрчих хэмжээнд хүрч болохгүй гэсэн хязгаарлалт үйлчлэх болсон. Үндсэн хуулийн шүүхийн жишиг тогтоосон шийдвэрүүдийн дагуу “basic structure doctrine” буюу “үндсэн бүтэц”-ийн онолыг үндэслэн Дээд шүүх Үндсэн хуулийн суурь зарчимд халдсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянан хүчингүй болгож болно гэж үзсэн.

Энэтхэгийн Дээд шүүх Үндсэн хуулийн хяналт, хамгаалалтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүрээнд хэд хэдэн чухал жишиг тогтоосон шийдвэрийг гаргасан бөгөөд тэдгээр нь парламентын зүгээс Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрхэд тодорхой хязгаар тогтоосон байдаг. Эдгээр хязгаарлалтууд нь Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах эрх хэмжээ нь өөрөө Үндсэн хуулиар зохицуулагдсан, хязгаарлагдмал эрх мэдэл болохыг илтгэж байх бөгөөд суурь зарчим, үнэт зүйлсийг баталгаажуулах нэг хэлбэр юм.

Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн 137 дугаар зүйлийн дагуу парламентаас баталсан аливаа хууль болон дүрмийг 145 дугаар зүйлд зааснаар Улсын дээд шүүх хянах эрхтэй. 137 дугаар зүйлд “Дээд шүүх нь өөрийн өмнөх шийдвэрийг өөрчилж болно” хэмээн заасан бөгөөд 145 дугаар зүйл нь шүүхийн дотоод журмыг зохицуулдаг ч хууль тогтоомж Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянан шийдвэрлэх эрхийг Дээд шүүхэд олгосон байна.

Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улсад Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эсэх нь парламентын эрх хэмжээний асуудал байх боловч тодорхой хязгаарын хүрээнд хэрэгждэг. Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг хамгаалах үүднээс Дээд шүүх нэмэлт, өөрчлөлтийг хянан үзэх эрхтэй бөгөөд энэ нь эрх мэдэл хоорондын хяналт-тэнцлийг хангах, Үндсэн хуулийн хамгаалалт, тогтвортой байдлыг бүрдүүлэх үндсэн механизм болж өгдөг. Иймд энэхүү жишээ нь “хатуу хяналтын загвар”-ын төлөвшсөн хэлбэрийн нэгэн илэрхийлэл гэж үзэж болно.

- Энэтхэгийн Дээд шүүхийн 1967 оны 2 дугаар сарын 27-ны өдрийн 1967 AIR 1643, 1967 SCR (2) 762 дугаар шийдвэр

Golaknath v. State of Punjab⁴⁸

1953 онд Энэтхэгийн Пенжаб мужийн Засгийн газар “Газар эзэмших аюулгүй байдлын тухай хууль”-ийг баталж, иргэдийн газар эзэмших дээд хязгаарыг 30 стандарт акр буюу 60 энгийн акр байхаар тогтоосон байна. Харин Голакнат гэх иргэн энэ хязгаараас хэтэрсэн, нийт 500 акр газар эзэмшдэг байжээ. Иймээс тухайн хуульд үндэслэн түүний газрын тодорхой хэсгийг төрийн мэдэлд шилжүүлэхийг шаардсан байна.

Голакнат энэхүү хууль нь түүний үндсэн эрх болох өмчлөх эрх, эд хөрөнгө хамгаалуулах эрх зэрэгт халдаж байна гэж үзэж, 17 дахь нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуульд нэмэгдсэн 368 дугаар зүйлийг хүчингүй болгуулахаар Дээд шүүхэд гомдол гаргасан. Тэрээр уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр Парламентад иргэдийн үндсэн эрхийг хязгаарлах эрх олгосон нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, ардчиллын суурь зарчимд харшилж байна хэмээн маргажээ.

48 I.C. Golaknath v. State of Punjab, AIR 1967 SC 1643; (1967) 2 SCR 762.

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл:

Дээд шүүх энэ маргааныг шийдвэрлэхдээ анх удаа Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хязгаарлах талаарх “prospective overruling” буюу цаашид мөрдөх чиглэлээр хүчингүй болгох гэсэн хандлагыг хэрэглэсэн. Энэ нь тухайн асуудлаар өмнө нь гарсан шүүхийн шийдвэрүүдийг хүчингүй болгохгүйгээр, шинэ хууль зүйн байр суурийг ирээдүйд баримтлах гэсэн утгатай бөгөөд шүүхийн практик шинэ шатанд гарч ирсэн томоохон алхам байв.

Шүүхийн шийдвэрт:

- Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь “хууль” (law) гэх ерөнхий ойлголтод хамаарахгүй.
- Иймээс Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд эрх зүйн хяналт тавих боломж Дээд шүүхэд байхгүй.
- Парламент нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа иргэдийн үндсэн эрхэд халдаж болох ч, цаашид энэ нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн хамгаалалтын тогтолцоог сулруулж болзошгүй гэж үзсэн.

Уг шийдвэрийн онцлог нь Парламент Үндсэн хуулийг нэмэлт, өөрчлөлтөөр үндсэн эрхийг хязгаарлах эрхтэй эсэх тухай үндсэн асуудлыг анх удаа хөндсөнд оршино. Хэдийгээр шүүх тухайн нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцоогүй ч, “prospective overruling” хандлагыг нэвтрүүлснээр хууль тогтоогчдын эрх мэдэл, иргэдийн үндсэн эрхийн заагийг тодорхойлсон. Энэ шийдвэр нь хожмын Kesavananda Bharati хэргийг шийдвэрлэх үндсэн суурь болсон бөгөөд Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц (basic structure)-ийн үзэл баримтлалын эхлэл тавигдсан чухал алхам гэж хүлээн зөвшөөрөгддөг.

- Энэтхэгийн Дээд шүүхийн 1973 оны 4 дүгээр сарын 24-ний өдрийн 60350/1970 дугаар шийдвэр

Kesavananda Bharati v. State of Kerala⁴⁹

Энэхүү түүхэн шийдвэрээр Энэтхэгийн Дээд шүүх анх удаа “үндсэн бүтцийн онол”-ыг дэвшүүлж, Үндсэн хуулийн суурь зарчмууд болох ардчилсан төрийн хэлбэр, хүний эрх, шүүхийн хараат бус байдал, эрх мэдэл хуваарилах зарчим зэрэг нь Парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийн хүрээнээс дээгүүр орших бөгөөд парламент эдгээр зарчмыг ямар ч нөхцөлд зөрчих эрхгүй гэж тогтоосон юм. Уг шийдвэр нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээг тодорхойлон, суурь зарчмуудын дархлааг хамгаалсан бөгөөд Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн түүхэн дэх хамгийн чухал маргааны нэг гэж тооцогддог.

Маргааныг үүсгэгч нь Кесавананда Бхарати гэх хийдийн тэргүүн лам бөгөөд тэрээр Энэтхэгийн Керала мужийн Касарагод дүүрэгт байрлах Эднеер Мутт нэртэй шашны байгууллагыг тэргүүлж, тус хийдийн эзэмшлийн газрыг захиран зарцуулж байсан. Гэвч Керала мужийн Засгийн газар 1969 онд Газрын шинэчлэлийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, түүний эзэмшлийн газрыг улсын мэдэлд шилжүүлэх шийдвэр гаргасан нь Бхаратигийн үндсэн эрхэд халдсан хэмээн үзэж, тэрээр Дээд шүүхэд хандахаар болсон байна. Кесавананда

⁴⁹ Kesavananda Bharati v. State of Kerala, AIR 1973 SC 1461; (1973) 4 SCC 225.

сайд Индира Ганди Энэтхэгийн Үндэсний Конгресс (Indian National Congress) намаас нэр дэвшин оролцсон бол түүний өрсөлдөгч Раж Нарайн нь Самюкта Социалист (Samyukta Socialist) намын нэрийн өмнөөс өрсөлджээ. Сонгуулийн дүнгээр Индира Ганди ялалт байгуулсан ч Раж Нарайн уг дүнг хүлээн зөвшөөрөлгүй, Индира Гандиг сонгуульд хууль бусаар ялалт байгуулсан гэж үзэн Аллахабад хотын Дээд шүүхэд гомдол гаргасан байна. Шүүх түүний гомдлыг үндэслэлтэй гэж үзэн сонгуулийн дүнг хүчингүй болгосон юм.

Индира Ганди давж заалдах гомдолдоо: 1971 оны 39 дүгээр нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуульд 329 дүгээр зүйлийн А хэсгийн 4 дэх заалтыг оруулсан ба энэ заалт нь Ерөнхий сайд, Парламентын даргын сонгуулийн үр дүнг Энэтхэгийн аль ч шүүхэд гомдол гаргаж болохгүй" гэж заасан нь Дээд шүүхийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, Үндсэн хуультай харшилж байна гэж үзэж 39 дүгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүй болгуулахыг хүсжээ.

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл:

Энэтхэгийн Дээд шүүх энэхүү маргааныг шийдвэрлэхдээ парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн ч, уг бүрэн эрх нь Үндсэн хуулийн "үндсэн бүтэц"-ийг хөндөж болохгүй хэмээн онцолсон юм.

Шүүгчдийн олонхын саналаар (зөвлөлдөх бүрэлдэхүүний олонх) гаргасан шийдвэрт дараах үндэслэлүүдийг тодорхой дурдсан:

1. Үндсэн хуулийн үндсэн бүтцийн хязгаарлалт:

Төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт (Executive – Legislature – Judiciary), Шүүхийн хараат бус байдал, Ардчилсан сонгууль, Хүний үндсэн эрх, эрх чөлөө, Үндсэн хуулийн дээдлэх зарчмыг парламентын зүгээс өөрчлөх, хөндөх боломжгүй хэмээн үзсэн.

2. Шударгаар шүүлгэх эрх, хүн бүр хууль шүүхийн өмнө эрх тэгш байх зарчим зөрчигдсөн:

Үндсэн хуулийн 39 дүгээр нэмэлт, өөрчлөлтөөр Ерөнхий сайд болон Парламентын даргын сонгуулийн дүнг шүүхээр хянах боломжгүй болгосон нь шударгаар шүүлгэх эрх, маргааныг хянан шийдвэрлүүлэх боломжийг үгүйсгэж, шүүхийн хараат бус байдалд шууд халдсан гэж үзжээ. Хэрэв сонгууль будилаантай явагдсан тохиолдолд шүүх байгууллага шударга ёсны төлөө маргааныг эцэслэн шийдвэрлэх нь зүйтэй.

3. Үндсэн хуулийн 329-А зүйлийн 4 дэх хэсгийг хүчингүй болгох үндэслэл:

Уг заалт нь парламентын бүрэн эрхийн хүрээнээс хэтэрсэн гэж шүүх дүгнэсэн. Тодруулбал, парламент Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр шүүхийн эрх мэдлийг хязгаарлаж, эрх мэдлийг хуваарих эрх зүйт төрийн зарчимтай зөрчилдөж байгаа тул ийм нэмэлт өөрчлөлт нь хүчингүй болох үндэслэлтэй гэж үзжээ.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад (ХБНГУ) Үндсэн хуулийн шүүх нь Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг “хууль” гэж үзэн хянан хэлэлцэх бүрэн эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг энгийн хууль тогтоомжтой адилтган үзэж, түүний Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхийг хянан шалгах боломжтой байдаг.

Үндсэн хуулийн шүүхийн энэхүү бүрэн эрхийг 1949 оны Холбооны Үндсэн хуулийн 93 дугаар зүйл тодорхойлсон бөгөөд тус зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь заалтад:

“Холбооны болон мужийн хууль тогтоомж нь Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянан шийдвэрлэх эрх”-ийг Үндсэн хуулийн шүүхэд олгосон байна.

Хэдий 93 дугаар зүйлд “Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль” гэсэн нэр томъёо шууд заагдаагүй ч, Үндсэн хуулийн шүүхийн практикт уг нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг “холбооны хууль тогтоомж”-ийн нэг хэлбэрт хамааруулан авч үздэг. Ингэснээр Үндсэн хуулийн шүүх нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг хэм хэмжээний хийсвэр хяналтын (abstrakte Normenkontrolle) журмаар хянан хэлэлцэх бүрэн эрхтэй болсон.

1951 оноос хойш Үндсэн хуулийн шүүх хэд хэдэн тохиолдолд Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх талаас нь хянан үзсэн бөгөөд 1970 оноос хойш нийт дөрвөн удаа Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг үндсэн хуультай нийцэхгүй гэж үзэн хүчингүй болгосон байна. Эдгээр шийдвэрүүдэд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь “ердийн хууль” биш боловч, Үндсэн хуульд шууд нөлөөлж, түүний агуулгыг өөрчилж буй тохиолдолд Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтад хамаарах ёстой гэж тайлбарласан. Хэрэв тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн зарчим (үндсэн бүтэц, хүний эрхийн хамгаалалт, эрх мэдлийн хуваарилалт, хууль дээдлэх зарчим зэрэг)-ийг зөрчсөн бол, уг нэмэлт, өөрчлөлтийг анхнаасаа хүчин төгөлдөр бус гэж үзнэ.

Герман Улсад Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хязгаарлалтыг 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэг (“Ewigkeitsklausel” буюу “мөнхийн заалт”) тодорхойлдог. Уг заалтаар Холбооны байгууллын үндэс, холбооны бүтэц, хүний эрх, ардчиллын үндэс зэрэг зарчмуудыг хэзээ ч өөрчилж болохгүй хэмээн тусгасан нь Үндсэн хуулийн шүүх дээр дурдсан үндэслэлээр хянан үзэх боломжийг баталгаажуулдаг. ХБНГУ-д Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг шүүх хянах боломж нь хууль дээдлэх зарчим болон Үндсэн хуулийн дархлааг хамгаалах хүчтэй механизм болдог.

ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн 1978 оны 09 дүгээр сарын 06- ны өдрийн №5029/71 дүгнэлт⁵³

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсын Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Захидал харилцаа холбооны нууцлалыг халдашгүй” гэж заасан бөгөөд энэхүү эрхийг зөвхөн хуулийн дагуу хязгаарлаж болохыг дурдсан байдаг. Харин 1968 оны 6 дугаар сарын 24-ний өдрийн 17 дугаар нэмэлт, өөрчлөлтөөр тус зүйлийн 2 дахь хэсэгт “хязгаарлалт нь чөлөөт, ардчилсан үндсэн дэг журам болон Холбооны Улсын оршин тогтнох, аюулгүй байдлыг хангахад чиглэгдсэн бол”

⁵³ Federal Constitutional Court of Germany, Decision of 6 September 1978, Case No. 2 BvF 1/73 (BVerfGE 49, 89).

хэмээх заалтыг нэмж тусгасан байна. Ийнхүү уг нэмэлт, өөрчлөлтөөр үндэсний аюулгүй байдалтай холбоотой тодорхой нөхцөл байдалд иргэний харилцаа холбооны нууцлалыг хязгаарлах эрх зүйн үндсийг бүрдүүлжээ. Түүнчлэн ийм нөхцөлд үүссэн маргааныг шүүхээр шийдвэрлэхээс илүүтэйгээр Парламентын түвшинд хяналт тавьж, эцэслэн шийдвэрлэдэг зохицуулалтыг хуульчилсан нь онцлог юм.

Уг нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянуулан шийдвэрлүүлэхээр Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргасан байна. Гомдолд 1968 оны 6 дугаар сарын 24-ний өдрийн нэмэлт, өөрчлөлт нь хүний нэр төр, алдар хүнд, эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, мөн хууль дээдлэх зарчмыг зөрчиж байгаа бөгөөд Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасантай зөрчилдөж байна гэж үзжээ.

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл:

Харин Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх уг маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудад харшлахгүй гэж дүгнэсэн байна. Мөн шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хэрэгжилттэй холбоотой маргаанд Парламентын томилсон байгууллага хяналт тавихаар заасан зохицуулалт нь хууль зүйн үндэслэлтэй, Үндсэн хуульд нийцэж байна гэж үзжээ. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсгийг тайлбарлахдаа шүүх уг заалтыг өргөн хүрээнд бус, харин илүү явцуу хүрээнд ойлгох нь зохистой гэж үзэж уг зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн суурь зарчимд шууд хамаарахгүй хэмээн тайлбарласан байна. Улмаар Үндсэн хуулийн шүүх “хууль тогтоогч нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг ч тогтолцооны түвшинд өөрчлөх бүрэн эрхтэй” гэж үзжээ.

Тухайн үеийн Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлтөд тавигдах хязгаарлалтыг зөвхөн 1 болон 20 дугаар зүйлд тодорхой заасан байсан бөгөөд энэхүү хязгаарлалтын хүрээнд маргаан бүхий нэмэлт, өөрчлөлт хамаарахгүй гэж дүгнэсэн. Мөн “Үндсэн хуульд хууль дээдлэх зарчмыг шууд заагаагүй тул уг нэмэлт, өөрчлөлт энэ зарчимд нийцэхгүй гэж үзэх үндэслэлгүй” хэмээн шүүхийн тайлбарт дурджээ.

ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн 1991 оны 04 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 1170/90, 1174/90 1175/90 дугаар шийдвэр⁵⁴

Энэ хэрэг нь Баруун болон Зүүн Германы нэгтгэх үйл явцад гарсан эрх зүйн маргаан юм. 1990 оны 8 дугаар сарын 31-ний өдөр байгуулагдсан Германыг нэгтгэх гэрээний 41 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэг болон III хавсралтад 1945–1949 оны хооронд Зөвлөлт Холбоот Улсын эзлэн түрэмгийллийн бүс нутагт албадан чөлөөлөгдсөн газрыг хуучин өмчлөгчдөд нь буцаан олгохгүй байхаар заасан байв. Уг зохицуулалтыг 1990 оны 9 дүгээр сарын 23-ны өдрийн 36 дугаар Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр Үндсэн хуулийн 143 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт тусган оруулжээ. Энэ нэмэлт, өөрчлөлт Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан суурь зарчмыг зөрчсөн гэж үзсэн 14 иргэн Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргасан байна.

54 BVerfG, Judgment of 23 April 1991 – 1 BvR 1170/90, 1174/90, 1175/90.

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл:

Үндсэн хуулийн шүүх уг маргааныг шийдвэрлэхдээ эхлээд процессын шалгуурыг хангасан эсэхийг буюу Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ажиллагаа нь Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 1, 2 дахь хэсэгт нийцсэн эсэхийг шалгаж үзсэн. Үүний үр дүнд нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд нийцсэн үйл ажиллагааны үндсэн дээр баталсан гэж дүгнэжээ.

Дараагийн шатанд шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг буюу 143 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг нь Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан материаллаг хязгаарыг зөрчсөн эсэхийг хянан хэлэлцсэн. Уг зүйлд хүний үндсэн эрх, ардчилсан төрийн зарчим, эрх мэдлийн хуваарилалт, хууль дээдлэх зарчим зэрэг суурь зарчмуудыг зөрчихгүй байх тухай тусгасан байдаг.

Шүүхийн дүгнэлтээр, тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан суурь зарчмуудад харшлаагүй байна. Учир нь газрыг буцаан олгохгүй байх тухай заалт нь 1945–1949 оны хооронд явагдсан албадан чөлөөлөлттэй холбоотой бөгөөд тухайн үед Үндсэн хууль хүчин төгөлдөр үйлчилж эхлээгүй байсан. Иймээс эдгээр үйлдэл нь Үндсэн хуулийн хяналтанд багтахгүй гэж үзсэн бөгөөд тухайн албадан чөлөөлөлт нь Герман Улсын эрх бүхий байгууллагын шийдвэрээр бус, гадаад хүчин зүйлийн улмаас бий болсон нөхцөл байдал тул газрыг хуучин өмчлөгчдөд буцаан олгохгүй байх нь Үндсэн хуулийн суурь зарчимтай нийцэж байна гэж дүгнэжээ.

"Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан суурь зарчмууд нь Германы иргэдийг гадаад орны (тухайлбал, ЗХУ-ын) үйлдлээс хамгаалах зорилготой биш юм." гэж тодорхойлжээ. Энэхүү шийдвэр нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн суурь зарчимтай нийцэж буй эсэх талаас нь хянан шийдвэрлэсэн жишээ бөгөөд Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын цар хүрээ, суурь зарчмуудыг хамгаалах чиг үүргийг тодотгож өгч байна.

ХБНГУ-ын Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн 1996 оны 04 дүгээр сарын 18- ны өдрийн 1452/90, 1459/90 2031/94 дугаар шийдвэр⁵⁵

Энэхүү маргаан нь өмнөх “Газрын шинэчлэл I” хэрэгтэй төстэй нөхцөл байдал, үндэслэлтэйгээр үүссэн. Германыг нэгтгэх үйл явцтай холбоотойгоор 1945–1949 оны хооронд Зөвлөлтийн эзлэн түрэмгийллийн бүсэд албадан хураагдсан эд хөрөнгийн нөхөн төлбөрийн асуудал нэлээд маргаан дагуулсан байдаг. “Газрын шинэчлэл II” хэрэгт ч мөн энэ асуудал гол маргааны сэдэв болсон юм.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улсад 1949 оноос хойш өмчийг албадан чөлөөлсөн тохиолдолд тухайн өмчлөгчдөд нөхөн төлбөр олгохыг хуулиар зөвшөөрч байсан бол, 1945–1949 оны хооронд Зөвлөлтийн нөлөөнд байсан бүс нутагт хураагдсан өмчид хамаарах нөхөн төлбөрийг олгохгүй байхаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Тодруулбал, 1990 оны Германыг нэгтгэх гэрээний 41 дүгээр зүйл, III хавсралт болон Үндсэн хуулийн 143 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт энэ агуулга тусгагдсан юм. Уг зохицуулалтыг иргэд Үндсэн хуулийн тэгш байдлын зарчим буюу 3 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан “бүх хүн хуулийн өмнө тэгш эрхтэй” гэсэн суурь зарчимтай зөрчилдөж байна хэмээн үзэж, Үндсэн хуулийн шүүхэд гомдол гаргасан байна.

55 BVerfGE 94, 49 – Altschulden II (1996 оны 4 дүгээр сарын 18-ны шийдвэр, 2 BvR 1452/90, 1459/90, 2031/94)

Шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл:

Үндсэн хуулийн шүүх тухайн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгыг Үндсэн хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан “материаллаг хязгаарлалтууд” буюу Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудтай (жишээлбэл, ардчилсан төрийн байгууламж, хүний үндсэн эрх, холбооны тогтолцоо гэх мэт) харьцуулан дүгнэжээ. Шүүхийн үзэж байгаагаар, тэгш эрхийн зарчим нь Үндсэн хуулийн чухал агуулга боловч 79 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт шууд тусгагдаагүй, өөрөөр хэлбэл, “өөрчлөхийг хориглосон суурь зарчмуудын жагсаалтад” ордоггүй гэж дүгнэсэн байна.

Иймд тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь тэгш эрхийн зарчмыг зөрчсөн эсэх талаар маргах үндэслэл хангалтгүй бөгөөд Үндсэн хуулийн 143 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэг нь Үндсэн хуульд нийцэж байна гэж шийдвэрлэсэн. ҮХНӨ нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь зарчимд халдаагүй, харин улс төр-эрх зүйн нөхцөл байдалд үндэслэн хууль тогтоогчийн хийсэн тусгай зохицуулалт гэж үзсэн байна. Товчхондоо, шүүхээс өмнөх “Газрын шинэчлэл I” хэргийн адил байр суурь баримтлан, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуультай нийцсэн гэж үзэж, гомдол гаргагчдын үндэслэлийг эс зөвшөөрсөн юм.

3.2 БОЛЗОШГҮЙ СӨРӨГ НӨЛӨӨЛЛИЙН СТАНДАРТ БУЮУ ХАТУУ ХЯНАЛТЫН ЗАГВАРЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛДЭГ УЛС ОРНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ.

Хатуу хяналтын загварын хүрээнд урьдчилсан хяналтыг хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн хамгаалалтыг баталгаажуулах чухал механизмын нэг бөгөөд олон улс оронд эрх зүйн хувьд тодорхой зохицуулалттай байдаг. Тухайлбал, Азербайжан, Украин, Киргиз, Казакстан улсуудын Үндсэн хуульд тусгасан урьдчилсан хяналтын тогтолцоо нь үүний тод жишээ юм.

Бүгд Найрамдах Азербайжан Улс

Азербайжаны Үндсэн хуулийн 153 дугаар зүйл нь дараах байдлаар урьдчилсан хяналтын эрх зүйн үндсийг тогтоосон байдаг⁵⁶:

“Үндсэн хуулийн эх бичвэрт өөрчлөлт оруулах тухай саналыг Парламент (Milli Majlis) эсвэл Ерөнхийлөгч гаргасан бол Үндсэн хуулийн шүүх дүгнэлтээ урьдчилан гаргана.” (англи хэл дээр “The Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan shall be requested in advance to give its opinion with respect to the changes to the text of the Constitution that are proposed by the Milli Majlis or the President of the Republic of Azerbaijan.”)

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах саналыг батлах, хэлэлцэхээс өмнө Үндсэн хуулийн шүүхээс заавал урьдчилсан дүгнэлт гаргуулах шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн шүүх нэмэлт өөрчлөлт Үндсэн хуулийн үзэл санаа, суурь зарчимд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавьдаг. Энэ нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын аливаа “Үндсэн хуулийн бус” нэмэлт өөрчлөлтийг хязгаарлах, Үндсэн хуулийн “дархлааг” хадгалах гол арга зам болж байна.

56 Azerbaijan Constitution, Article 153: “If the proposal to amend the Constitution is initiated by the Milli Majlis or the President, the Constitutional Court shall provide a prior opinion.”

Украин Улс

Украины Үндсэн хуулийн 159 дүгээр зүйлд дараах агуулгыг тусгасан байдаг:

“Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Үндсэн хуулийн 157, 158 дугаар зүйлд заасан шаардлагад нийцэж байгаа эсэх талаар Үндсэн хуулийн шүүхийн дүгнэлт гарсны үндсэн дээр Украины Верховний Рада (дээд танхим) хэлэлцэнэ.” (англи хэл дээр “A draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine is considered by the Verkhovna Rada of Ukraine upon the availability of an opinion of the Constitutional Court of Ukraine on the conformity of the draft law with the requirements of Articles 157 and 158 of this Constitution.”)

Үүнээс үзвэл, Украины парламент нэмэлт, өөрчлөлтийн асуудлыг хэлэлцэж эхлэхээс өмнө Үндсэн хуулийн шүүх дараах хоёр үндсэн шалгуурыг хангасан эсэхийг хянаж урьдчилсан дүгнэлт гаргах үүрэгтэй байна:

157 дугаар зүйл⁵⁷

Украины Үндсэн хуульд дараах нөхцөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно:

- Хүний болон иргэний эрх, эрх чөлөөг устгах, хязгаарлах агуулгатай бол,
- Украины тусгаар тогтнолыг устгах, эсвэл нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдлыг зөрчих зорилготой бол.
- Украины Үндсэн хуульд дайн эсхүл онц байдлын нөхцөл байдалд оршин байгаа үед ямар ч нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно.

158 дугаар зүйл⁵⁸

Украины Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг Украины Верховная Рада (Парламент) хэлэлцээд батлаагүй бол тухайн хуулийн төслийг дахин хэлэлцүүлэхийн тулд шийдвэр гаргаснаас хойш наад зах нь нэг жил өнгөрсөн байх ёстой.

Украины Верховная Рада (Парламент) нэг бүрэн эрхийн хутагаандаа Үндсэн хуулийн нэг ижил заалтад хоёр удаа өөрчлөлт оруулж болохгүй.

Үндсэн хуулийн шүүх ҮХНӨ-ийн төслийг ерөнхий болон процедурын шалгуурт нийцэж буй эсэхийг урьдчилан хянасны үндсэн дээр парламент хэлэлцэх эрхтэй болдог. Иймээс Украины Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явц нь хүний эрх, тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал зэрэг Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцсэн байх ёстой бөгөөд энэхүү үйл явцад Үндсэн хуулийн шүүхийн урьдчилсан хяналтыг хэрэгжүүлснээр хууль тогтоох байгууллагын үйл ажиллагааг хязгаарлахгүйгээр Үндсэн хуулийн дархлааг хамгаалах чухал хэрэгсэл болж байна.

57 Ukraine Constitution, Article 157: “The Constitution of Ukraine shall not be amended if the amendments foresee the elimination or restriction of human and citizens’ rights and freedoms, or are aimed at eliminating the independence or violating the territorial integrity of Ukraine.”

58 Ukraine Constitution, Article 158: “A draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, which was considered by the Verkhovna Rada of Ukraine and failed to be adopted, may be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine not earlier than one year after the decision on this draft law was made.”

Бүгд Найрамдах Казахстан Улс

Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрх (72 дугаар зүйл)⁵⁹

Казахстан Улсын Үндсэн хуулийн 72 дугаар зүйлд зааснаар, Үндсэн хуулийн шүүх нь дараах этгээдүүдийн хүсэлтээр хуулийн төслийг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хэлэлцэх бүрэн эрхтэй:

- Бүгд Найрамдах улсын Ерөнхийлөгч
- Сенатын дарга
- Мажилисын дарга
- Парламентын нийт гишүүдийн тавны нэгээс доошгүй хэсэг
- Ерөнхий сайд

Эдгээр этгээдүүдийн хүсэлтээр Үндсэн хуулийн шүүх нь:

1. Парламентын баталсан хуулийг Ерөнхийлөгч ёсчлохоос өмнө Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянан хэлэлцэнэ.
2. Парламент болон түүний танхимуудаас гаргасан шийдвэрүүдийг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянаана.
3. Олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийг соёрхон батлахаас өмнө Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянаана.
4. Үндсэн хуулийн заалтуудыг албан ёсоор тайлбарлана.
5. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлаар дүгнэлт гаргана.

Энэхүү зохицуулалт нь Парламентын баталсан хуулиуд болон олон улсын гэрээ, хэлэлцээрүүдийг Ерөнхийлөгч ёсчлохоос өмнө Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах боломжийг олгож, Үндсэн хуулийн дээдлэх зарчмыг хангахад чиглэдэг.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах (91 дугаар зүйл)⁶⁰

Үндсэн хуулийн 91 дугаар зүйлд зааснаар, Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахын өмнө Үндсэн хуулийн шүүхээс дараах шаардлагуудыг хангасан эсэх талаар дүгнэлт гаргах ёстой:

- Казахстан Улсын тусгаар тогтнол, нэгдмэл байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, засаглалын хэлбэр, иргэний эрх, эрх чөлөө зэрэг Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг өөрчлөхгүй байх.
- Үндсэн хуулийн шүүхийн дүгнэлтийн үндсэн дээр бүх нийтийн санал асуулга эсвэл Парламентын хэлэлцүүлгээр нэмэлт, өөрчлөлтийг батална.

Энэхүү зохицуулалт нь Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг хамгаалах, улс төрийн богино хугацааны ашиг сонирхлоос ангид байлгах зорилготой.

59 Kazakhstan Constitution, Article 72: "The Constitutional Council shall consider the constitutionality of laws adopted by the Parliament before they are signed by the President."

60 Kazakhstan Constitution, Article 91: "Amendments to the Constitution shall be submitted to a republican referendum or to the Parliament only after the Constitutional Council concludes that the proposed amendments comply with the requirements set forth in part 2 of this article."

Бүгд Найрамдах Киргиз Улс

Үндсэн хуулийн шүүхийн бүрэн эрх (116 дугаар зүйл)⁶¹

Киргиз Улсын Үндсэн хуулийн 116 дугаар зүйлд зааснаар, Үндсэн хуулийн шүүх нь:

1. Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай асуудлаар дүгнэлт гаргана.
2. Хууль болон бусад норматив эрх зүйн актыг Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянана.
3. Хэрэв хууль, эрх зүйн акт нь Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзвэл, тэдгээрийг хүчингүй болгоно.
4. Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр нь эцсийн бөгөөд давж заалдах боломжгүй.

Казахстан болон Киргиз Улсын Үндсэн хуулиудад тусгагдсан урьдчилсан хяналтын зохицуулалтууд нь Үндсэн хуулийн дээдлэх зарчмыг хангах, хууль тогтоох үйл ажиллагаанд Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх чухал механизм болж байна. Эдгээр зохицуулалтууд нь:

- Хууль, олон улсын гэрээ, хэлэлцээрийг батлахаас өмнө Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах;
- Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах үйл явцад Үндсэн хуулийн шүүхийн дүгнэлтийг заавал харгалзан үзэх;
- Үндсэн хуулийн суурь зарчмуудыг хамгаалах, улс төрийн богино хугацааны ашиг сонирхлоос ангид байлгах зорилготой байна. Эдгээр улсуудын туршлага нь Үндсэн хуулийн шүүхийн урьдчилсан хяналтын ач холбогдлыг харуулж, бусад улс орнуудад жишиг болохуйц зохицуулалт гэж үзэж болно.

3.3 ӨРГӨН ХҮРЭЭГ ХАМРАХ ХАРЬЦАНГУЙ СУЛ ЗАГВАРЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛДЭГ УЛС ОРНЫ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ, ҮХНӨ-ИЙН АГУУЛГЫН ХЯНАЛТЫГ ТАЛААРХ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭР, ПРАКТИК

Бүгд Найрамдах Колумби Улс

Эрх зүйн судалгаа нь ганц ардчиллыг төгс хэрэгжүүлж буй улс орны туршлагаар хязгаарлагдах ёсгүй. Хэдийгээр улс төрийн шинжлэх ухааны агуулгаар авч үзвэл ардчиллын үнэт зүйлсийг дэмжих улс орнуудын жишээ илүү оновчтой мэт санагдаж болох ч, Үндсэн хуулийн хамгаалалтын тогтолцоог ойлгоход тогтолцооны ялгаатай хэлбэр, шалтгаан, үр дагаварыг харьцуулж судлах нь судалгааны үнэ цэнийг нэмэгдүүлдэг.

Колумби Улсыг ардчиллын бус дарангуйллын чиг баримжаатай улс төрийн тогтолцоотой мөн нэг хүний эсвэл нэг намын дарангуйлыг тогтооход чиглэсэн

61 Kyrgyz Republic Constitution, Article 116 (4): "The Constitutional Court shall give conclusions on draft laws concerning amendments to the Constitution."

боловч Үндсэн хуулийн цэц үүнийг хэвээр үлдээсэн.⁶³ Хожим нь түүний хоёр дахь бүрэн эрхийн хугацаа дуусч байхад Ерөнхийлөгч Урибег төрийн тэргүүнд гурван удаа дараалан ажиллах боломжийг олгосон шинэ нэмэлтийг шүүхээс Үндсэн хуульд нийцээгүй Үндсэн хуулийн өөрчлөлт гэж үзэн хүчингүй болгосон юм.

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

Харин “*Хоёр дахь удаагийн дахин сонгуулийн кейс*” гарах үед шүүх Үндсэн хуулийн тус нэмэлт, өөрчлөлт нь практикт ямар бодит үр дагаварт хүрэх талаар нэлээд нухайцтай авч үзсэн. Тухайлбал, ерөнхийлөгч парламентын сонгуульд де-факто нөлөөлөх чадвартай мөн парламентын сонгуулийг хоёр жил тутамд зохион байгуулдаг зэргээс үзвэл, 12 жилийн бүрэн эрхийн хугацаатай ерөнхийлөгч Конгресст ихээхэн хяналт тавих магадлалыг бий болгож байгааг шүүх онцолсон байна.⁶⁴ Шүүхийн зүгээс хяналтын байгууллагуудын бүрэлдэхүүний талаар ч мөн ижил төстэй аргуудыг гаргасан: “*Ерөнхийлөгч шүүх болон бусад байгууллагын гишүүдийг бүрдүүлэх асар их эрх мэдэлтэй байх тул арван хоёр жилийн эцэс гэхэд тэрээр эдгээр байгууллагуудын ихэнхийг хянах боломжтой болно*”. Үндсэн хуулийн шүүх ийнхүү хяналтаа өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар руу шилжүүлэн хянасан нь уг нэмэлт өөрчлөлтийг бусад хүчин зүйлүүдийн хамтаар Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд халдахаас сэргийлсэн юм.

Эхний шийдвэрийн харьцуулсан судалгаа нь “Колумбын үндсэн хуулийн эрх зүйн түүхэнд хэвийн бусад тооцогдох улиран сонгогдох үзэгдэл нь Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг зөрчөөгүй” гэх дүгнэлт гаргах бодит нөхцөл болсон бол хоёр дахь тохиолдолд харьцуулсан судалгаа нь “Нэг хүн хоёр удаа улиран сонгогдож ерөнхийлөгчийн албан тушаал хаших нь ардчилсан дэглэм, үндсэн хуулийн суурь зарчимд аюул учруулж болзошгүй” гэсэн дүгнэлт гаргахад нөлөөлсөн юм.

Сургаалийг хэтрүүлэн ашиглах эрсдэлээс сэргийлэхийн тулд олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн ардчилсан үндсэн хуульд тогтолцооны төрийн байгууллын бүтэц, шүүхийн практикийг харьцуулан авч үзэх нь чухал юм. Уг арга зүй нь *тухайн зарчим, үнэт зүйлс үнэхээр Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал мөн эсэхийг тодорхойлоход ач холбогдолтой*. Колумбын жишээн

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

64 Жишээлбэл, Колумбын шүүх хоёр дахь удаагаа дахин сонгуулийн хэргийг хянан шийдвэрлэхдээ Колумбын түүх соёл болон төрийн байгууллын бүтэц, удирдлагад нэмэлт өөрчлөлтийн үзүүлэх нөлөөллийг харгалзан үзсэн. Тус улсын Үндсэн хуулийн түүхийн үүднээс шүүх нэмэлт, өөрчлөлтөөр хөндсөн эрх мэдлийн хуваарилалтын зарчим нь үндсэн хуулийн дэг журмын үндсэн суурь болохыг онцлон тэмдэглэж, ялангуяа Ерөнхийлөгч хэт удаан хугацаанд Засгийн эрхэнд байх нь үндсэн хуульд ёсонд нийцэхгүй гэж үзсэн.

Бүгд Найрамдах Энэтхэг Улс

Жишээлбэл, Голакнатхын хэрэгт Энэтхэгийн шүүх аливаа эд хөрөнгийг хураах тохиолдолд зах зээлийн үнэд үндэслэсэн нөхөн олговор олгох нь өмчлөх эрхийн гол цөмийг бүрдүүлдэг тул Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, үзэл баримтлал мөн гэж үзсэн. Тус улс тусгаар тогтнолоо олж авахаас өмнө өмчийг Их Британийн хуулиар хамгаалдаг байсан бөгөөд зах зээлийн үнэд суурилсан нөхөн олговор нь Их Британийн үндсэн хуульт ёсны үзэл, хууль дээдлэх зарчмын нэг хэсэг байсаар ирсэн тул уг ойлголт нь Энэтхэгийн Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал байх ёстой гэж шүүгчид дүгнэсэн юм. Олон улсын туршлагаас үзвэл, ардчилсан дэглэм бүхий улс орнууд олон төрлийн тогтолцоонд тулгуурлан өмчийн эрхийг хамгаалдаг. Зөвхөн нөхөн олговрын асуудлыг хөндсөн Энэтхэгийн шүүхийн шийдвэр эргэлзээ дагуулахыг үгүйсгэхгүй юм.

Европын загварт тулгуурласан Үндсэн хуулийн шүүхийн тогтолцоонд Үндсэн хуулийн биелэлтэд хяналт тавих үүргийг тусгайлсан, бие даасан Үндсэн хуулийн шүүх хэрэгжүүлдэг. Гэвч энэ шүүх эрх мэдлийн хүрээ нь тухайн улсын Үндсэн хуульд хэрхэн зааснаас шууд хамаардаг. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг шүүхийн журмаар хянан шийдвэрлэхийг Үндсэн хуулиар шууд зөвшөөрөөгүй, эсвэл Үндсэн хуулийн шүүхэд ийм бүрэн эрхийг тодорхой заагаагүй тохиолдолд шүүх энэхүү хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжгүй байдаг. Иймд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд хяналт тавих бүрэн эрх нь зөвхөн Үндсэн хуулиар олгогдсон тохиолдолд л хэрэгжих боломжтой гэж үздэг.

Энэ хандлагын жишээ болгож Унгарын туршлагыг дурдаж болно.

Бүгд Найрамдах Унгар Улс

Унгар Улс 1949 онд анхны Үндсэн хуулиа баталж, 1989 онд Үндсэн хуулийн шүүхийн байгууллагыг бий болгожээ. Улмаар Үндсэн хуульдаа 32/А дугаар зүйлийг нэмэх замаар Үндсэн хуулийн шүүхийн бүтэц, чиг үүрэг, эрх хэмжээг хуульчлан тогтоосон. 1997 оны 10 дугаар сарын 14-нд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх асуудлыг Үндсэн хуулийн шүүх 1260/5/1997 дугаар хэргээр хянан хэлэлцжээ.

Гомдол гаргагчийн зүгээс нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн 2 дугаар зүйлээр хамгаалагдсан "бүрэн эрхт байдал, хуулийн зарчим"-ыг зөрчсөн хэмээн мэдүүлсэн боловч Үндсэн хуулийн шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуульд нийцэж буй эсэхэд хяналт тавих бүрэн эрх шүүхэд олгогдоогүй бөгөөд ердийн хууль тогтоомж Үндсэн хуультай нийцэж буй эсэхийг л хянах бүрэн эрхтэй гэж үзжээ.

Бүгд Найрамдах Ирланд Улс

Ирланд Улсад Үндсэн хуулийн тусгайлсан шүүх байгууллага байдаггүй бөгөөд Үндсэн хуулийн хяналтыг Дээд шүүх хэрэгжүүлдэг. 1935 онд Ирландын Дээд шүүх "State (Ryan) v. Lennon" хэргийг шийдвэрлэхдээ, парламент Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхтэй бөгөөд энэхүү эрхэд ямар нэгэн шүүхийн хяналт тогтоогоогүй гэж үзсэн байна. Иймээс тус улсын шүүх Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад хяналт тавихаас татгалзсан.

Малайз Улс

Малайз Улсын Холбооны шүүх 1963 онд "State of Kelantan v. Government of the Federation of Malaysia and Anor" хэргийг шийдвэрлэхдээ парламентын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрх нь ямар нэг "үндсэн бүтцийн онол"-оор хязгаарлагдахгүй гэж үзсэн. Шүүх уг шийдвэрээрээ парламентын бүрэн эрхэд агуулгын хязгаарлалт тогтоохоос татгалзаж, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд шүүх агуулгын хяналт хэрэгжүүлэх боломжгүй хэмээн дүгнэсэн байна.

Дээрх улс орнуудын жишээнээс үзвэл, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд шүүхийн хяналтыг хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцооны хэлбэрээс шууд хамааралтай. Тухайн улсын Үндсэн хуульд ийм эрх хэмжээг шүүхэд олгосон эсэхээс хамаарч, зарим улс оронд энэхүү хяналт огт хэрэгждэггүй.

Ирландын Дээд шүүхийн 1935 оны шийдвэр: State (Ryan) v. Lennon⁶⁵

(1935 оны 12 дугаар сарын 19-ний өдрийн Ir.R. 170: 69 Ir. L.T. 125)

Ирландын Дээд шүүхийн State (Ryan) v. Lennon хэргийг 1935 онд шийдвэрлэсэн нь Ирландын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах парламентын бүрэн эрхийн талаар гаргасан анхны шийдвэрт тооцогддог.

Ирландын 1922 оны Үндсэн хуулийн 2А зүйлд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуультай зөрчилдөж байна гэсэн үндэслэлээр гаргасан гомдлоос үүдэлтэй юм. Тодруулбал, 1935 оны 10 дугаар сарын 17-ны өдөр Ирландын парламент Үндсэн хуульд 17 дахь нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, үүгээр дамжуулан Үндсэн хуулийн 2А зүйлийг баталсан. Гомдол гаргагч энэ нэмэлт нь Ирландын Үндсэн хуулийн үндсэн үзэл баримтлал, зарчимд харшилж байна гэж үзэн шүүхэд ханджээ.

Гэвч Ирландын Дээд шүүх уг маргааныг шийдвэрлэхдээ дараах үндэслэлийг баримталсан:

Ирландын 1922 оны Үндсэн хууль нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тодорхой процедур, механизмыг агуулсан байдаг бөгөөд энэ эрхийг парламент (Oireachtas)-д олгосон;

⁶⁵ State (Ryan) v. Lennon, [1935] I.R. 170; 69 I.L.T. 125.

Тиймээс парламент нь Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхтэй бөгөөд хэрэв энэ процедурыг мөрдөж баталсан бол тухайн нэмэлт, өөрчлөлт хүчин төгөлдөр гэж тооцогдоно гэж үзсэн.

Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн “агуулга” буюу “мөн чанар” нь Үндсэн хуулийн бусад заалттай зөрчилдөж буй эсэхийг шүүх хянан үзэх эрхгүй гэж үзжээ.

Ингэснээр Ирландын Дээд шүүх дараах хоёр гол зарчмыг баталгаажуулсан:

Парламентын бүрэн эрхийн дээдлэн хүндэтгэх үзэл баримтлал – Үндсэн хууль өөрөө парламентын бүрэн эрхийг тодорхойлсон тохиолдолд шүүх энэ эрхэд хөндлөнгөөс оролцохгүй;

Агуулгын хяналт хийхээс татгалзсан – Шүүх нь Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтүүдийн “агуулга”-ыг хянахгүй бөгөөд зөвхөн процедурын хувьд хүчин төгөлдөр эсэхийг л авч үзнэ.

State (Ryan) v. Lennon хэрэг нь Ирландын Үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцооны хязгаарлагдмал байдал, тухайлбал Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад шүүх хөндлөнгөөс оролцохгүй байх зарчмыг тодорхойлсон байдаг. Энэ шийдвэр нь хожим иргэний болон Үндсэн хуулийн эрх зүйн маргаанд парламентын эрх мэдлийг хязгаарлахад шүүхийн хяналт хэрэгждэггүй болохыг нотолсон прецедент болсон.

Ирландын Дээд шүүхийн 1995 оны шийдвэр (S.C. No. 87)

1992 оны 11 дүгээр сард Ирландын ард иргэдийн бүх нийтийн санал асуулгаар Үндсэн хуульд 13 болон 14 дэх нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг тус тус оруулсан. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлт нь үр хөндөлтийн зохицуулалттай шууд холбоотой байв. Улмаар тухайн нэмэлтүүдийг баталсны дараа иргэн Родерик О’Ханлон Ирландын Дээд шүүхэд хандаж, төрөөгүй хүүхдийн “амьд явах эрх” нь байгалийн хуулийн үнэт зүйлсийн хүрээнд хамгаалагдах эрх бөгөөд ямар ч хууль болон нэмэлт өөрчлөлт түүнийг зөрчиж үл болно хэмээн маргаж, Үндсэн хуульд оруулсан 13, 14 дэх нэмэлт, өөрчлөлтийг хүчингүйд тооцуулахыг хүсжээ.

Гэсэн хэдий ч Ирландын Дээд шүүх энэхүү маргааныг хянан шийдвэрлэхдээ дараах дүгнэлтийг хийсэн. Шүүхийн үзэж байгаагаар Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах ажиллагаа нь Ирландын хууль тогтоох тогтолцооны нэг хэсэг бөгөөд хэрэв тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь процедурын хувьд хуульд нийцсэн бол агуулга нь Үндсэн хуультай зөрчилдөж байгаа эсэхийг шүүх хянах боломжгүй юм. Тиймээс Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь нэгэнт ард нийтийн санал асуулгаар батлагдаж, хууль ёсны хэлбэрээ хангасан бол энэ нь Дээд шүүхийн хянан шийдвэрлэх бүрэн эрхийн асуудал биш гэж үзжээ.

Шүүхийн энэхүү тайлбар нь Ирландын эрх зүйн тогтолцоонд Үндсэн хуулийн агуулгын хяналт хэрэгжих боломж хязгаарлагдмал болохыг дахин нотолсон бөгөөд парламентын баталсан нэмэлт, өөрчлөлт нь хуульд заасан процедурын дагуу хийгдсэн л бол тухайн нэмэлт, өөрчлөлтийн үндсэн хуультай нийцэж буй эсэхийг шүүх хянах боломжгүй гэж үзсэн байна.

ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ. ӨГӨГДӨЛ БОЛОВСРУУЛАЛТ, ШИНЖИЛГЭЭ

4.1 ҮХЦ АГУУЛГЫН ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЖ ҮХНӨ-ИЙГ ХҮЧИНГҮЙ БОЛГОЖ ШИЙДВЭРЛЭСЭН АНХНЫ ТОХИОЛДОЛ: ҮХЦ-ИЙН 2022 ОНЫ 08 ДУГААР САРЫН 15-НЫ ӨДРИЙН 02 ДУГААРТАЙ ТОГТООЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

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

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болохын хувьд, Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг үндэслэн Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга нь Үндсэн хуулийн суурь зарчим, үзэл баримтлал, үндсэн бүтэцтэй нийцэж байгаа эсэхийг хянах чиг үүрэгтэй гэж тайлбарласан байдаг. Тухайлбал, Үндсэн хуулийн цэц 2022 оны 08 дугаар сарын 15-ны өдрийн 02 дугаартай тогтоолд: "Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн агуулгаас харахад Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болохын хувьд, Үндсэн хуулийн удиртгалд тодорхойлсон эрхэм зорилгын хүрээнд, Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг хамгаалан Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ" хэмээн үзсэн байна.

Үндсэн хуулийн Жаран зургаадугаар зүйлийн 2 дах хэсэгт заасан хяналтын объектын хүрээгээр хязгаарлагдахгүйгээр Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийг үндэслэн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянасан нь ерөнхий заалтын зарчмыг ашигласан гэж үзэх үндэслэлтэй юм.

Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх нь Үндсэн хуулийн Далдугаар зүйлд заасан хууль дээдлэх зарчмын баталгаа юм.⁶⁶ Органик онолын дагуу хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийн аль ч байгууллагаас гаргасан шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэх ёстой болохыг маш тодорхой бөгөөд энгийнээр энэ зүйлд заасан.⁶⁷ Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсан 3 эрх мэдлийн байгууллагаас гаргасан аливаа шийдвэр Үндсэн хуульд нийцсэн байвал зохих юм. Тиймээс хууль тогтоох байгууллага процессын дагуу үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан ч цэцийн зүгээс Жаран дөрөвдүгээр зүйлд заасан үйл ажиллагааны үндсэн суурь зохицуулалт буюу дээд хяналтын хүрээнд Далдугаар зүйлийг хэмжүүр болгон хууль тогтоогчийн баталсан үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь МУ-ын Үндсэн хуульд бүрнээ нийцсэн эсэхэд хяналт тавих боломжтой хэмээн дүгнэж болно. Иймд Үндсэн хууль зөрчигдсөн

66 Үндсэн хуулийн Далдугаар зүйлийн 1 дэх хэсэг "Үндсэн хуульд хууль, зарлиг, төрийн байгууллагын бусад шийдвэр, нийт байгууллага, иргэний үйл ажиллагаа бүрнээ нийцсэн байвал зохино.

67 Ганзориг Д., "Үндсэн эрхийн маргаан – Цэц шийдвэрлэх боломж, хандлага" (2017)

эсэх тухай маргааныг шийдвэрлэхдээ хэлбэрийн болон агуулгын хяналтын аль алиныг үндсэн хуулийн шүүхүүд хослуулах нь үндсэн хуулийн зөрчилд ямар нэг орон зай үлдэхээс сэргийлэх эерэг талтай.⁶⁸

Гэсэн хэдий ч энэхүү бүрэн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй асуудал нь ардчилал, ардчилсан үндсэн хуульт ёсонд ноцтой сөрөг үр дагавар бүхий нэмэлт, өөрчлөлтийг бус харин үндсэн хуулийн өөрчлөлтийн ердийн тохиолдлыг саармагжуулах зорилгоор ашиглах явдал юм. “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хэрэгжүүлж буй улс орнуудын туршлагаас харахад уг асуудал нь бодит бөгөөд зөвхөн таамаг төдий асуудал биш юм.”⁶⁹ Өмнөх хэсэгт дурьдсанчлан “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн хязгаарлалтын зарчмаас ангид үзэл баримтлалын сул тал нь Үндсэн хуулийн өргөн хүрээтэй томъёолсон заалтуудын утга агуулгыг шүүх өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд тодорхойлдогт оршино. Улмаар шүүх эрх мэдлийн зүгээс тодорхой нэмэлт өөрчлөлтийн цаана байгаа аюул заналыг хэт үнэлж сөрөг нөлөөлөл бүхий эрх зүйн үр дагаврыг дөвийлгөх тохиолдолд асуудлын хүрээнээс хэтэрсэн шийдэл нь өөрөө асуудал болж хувирдаг.

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

Цэц тогтоолынхоо үндэслэх болоод тогтоох хэсэгт Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "... Засгийн газрын дөрвөөс илүүгүй гишүүн Улсын Их Хурлын гишүүний албан тушаалыг хавсарч болно." гэж заасан нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Удиртгал, Нэгдүгээр зүйлийн 2 дахь хэсгийн "Ардчилсан ёс, ... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн.", Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн "... Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй."...гэсэнтэй нийцэхгүй байна гэж дүгнэжээ.

Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад хяналт тавихдаа хэд хэдэн процессын болон материаллаг шинжтэй алдаа гаргасан гэж үзэх үндэслэлтэй байна.

Нэгдүгээрт, ҮХЦ нь маргааныг Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан дунд суудлын хуралдаанаар хэлэлцэх ёстой байсан боловч энэхүү заалтыг зөрчиж, шууд Их суудлын хуралдаанаар хэлэлцсэн нь процессын зөрчил юм. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцоо нь өөрийн онцлогтой бөгөөд иргэдийн өргөдөл, мэдээлэл болон эрх бүхий этгээдийн хүсэлтэд үндэслэн маргааныг анхлан хэлэлцэж, дүгнэлтээ УИХ-д

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

69 Rosalind Dixon & David Landau, *Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment*, 13(3) INT'L J. CONST. L. at 608.

уламжлах журмаар шийдвэр гаргадаг. ҮХЦ-ийн дүгнэлт нь өөрөө шууд эцсийн шийдвэр болдоггүй, парламентын оролцоотой шийдвэрлэгддэг гэдгээрээ бусад орнуудын Үндсэн хуулийн шүүхтэй харьцуулахад ялгаатай юм. Учир нь бусад улсын хувьд Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэр шууд хүчин төгөлдөр, эцсийн шийдвэр байдаг бол манай улсын хувьд ҮХЦ-ийн дунд суудлын хуралдаанаас гаргасан дүгнэлтийг УИХ-д уламжлан, шийдвэр гаргуулах журамтай.

Хоёрдугаарт, ҮХЦ нь Үндсэн хуулийн Жаран дөрөвдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт үндэслэн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгад хяналт тавьсан нь жагсаалтын бус, ерөнхий заалтын зарчмыг ашигласан боловч уг хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ олон улсын жишигт байдаг "judicial restraint" буюу шүүх өөрөө хууль тогтоогчийн бүрэн эрхэд хэт гүнзгий нөлөөлөхөөс түдгэлзэх зарчмыг баримтлаагүй нь шүүмжлэлтэй.

Үндсэн хуулийн цэц агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхэд тулгамдсан асуудлыг өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загварын дараахь хоёр шалгуурын хүрээнд тодорхойлж авч үзье:

1. Үндсэн хуулийн шүүх хэмжүүр болгосон тухайн зохицуулалтын үзэл баримтлал, зарчим нь Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал мөн эсэх

Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 39.1 дэх хэсгийн заалтыг хүчингүй болгож шийдвэрлэхдээ Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 1.2; Далдугаар зүйлийн 70.1; Хорин есдүгээр зүйлийн 29.1-дэх заалтыг хэмжүүр болгосон. Үндсэн хуулийн Нэгдүгээр зүйлийн 1.2 (ардчилсан ёс); далдугаар зүйлийн 70.1 (Үндсэн хууль дээдлэх ёс)-т заасан агуулга Үндсэн хуулийн суурь зарчим гэдгийг тодорхойлоход харьцангуй хялбар боловч Үндсэн хуулийн 29 дүгээр зүйлийн 29.1-т заасан агуулгыг задалж үзэх шаардлагатай.

1992 онд үндсэн хууль тогтоогчоос баталсан шинэ Үндсэн хуулийн эх бичвэрийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Улсын Их Хурлын гишүүн нь хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах бусад ажил албан тушаал хавсарч болохгүй” гэж тусгасан нь хүн хүчний хувьд төрийн эрх мэдлийг бүрэн тусгаарлах зарчимд тулгуурлаж байсны илрэл юм.

2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр “Улсын Их Хурлын гишүүн нь Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүнээс бусад, хуулиар тогтоосон үүрэгт нь үл хамаарах ажил, албан тушаал хавсарч болохгүй.” болгон өөрчлөн найруулсан. Б.Чимид багш үүнийг “Дордуулсан долоон өөрчлөлтийн нэг” гэж үзэж “Парламент, Засгийн газар хоёр бүрэлдэхүүнийг “үнээ, тугал” нийлүүлсний адил хольж хутгасан нь цөөн гишүүнтэй парламент, харьцангуй олон гишүүнтэй Засгийн газар хоёрын харилцан хяналт тавьж, сөрөн зогсож, тэнцвэржих зарчимд үнэхээр харшилжээ.⁷⁰ Эрх мэдэл хуваарилах зарчмыг алдагдуулж, парламентыг гүйцэтгэх эрх мэдэл нь давамгайлж байсан хуучин тогтолцоог сэргээсэн гэж үзсэн юм.⁷¹

Түүнчлэн Б.Чимид багш “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” номондоо: “Үндсэн хуулийн төслийн эхийг боловсруулагчид Улсын бага хуралд анх өргөн мэдүүлсэн хувилбартаа Үндсэн хуулийн гурав дугаар бүлгийг «Төрийн

70 Б. Чимид “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” Уб., 2006, 144 дөх тал

71 Б. Чимид “Төр, нам эрх зүйн шинэтгэлийн эгзэгтэй асуудал” Уб., 2008, 196 дахь тал

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

Иймд, 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Хорин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн эх бичвэрийн суурь зарчим, үзэл баримтлалд үл нийцэж байх бөгөөд цэцийн зүгээс Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 1 дэх хэсгийн 2 дахь өгүүлбэрийг Үндсэн хууль тогтоогчийн эх бичвэрт тусгасан үзэл баримтлалд нийцүүлэх бус, түүнд үл нийцэх нэмэлт өөрчлөлтөнд дүйцүүлж хянасан нь логикийн хувьд зөрчилдөөнтөй юм. Өөрөөр хэлбэл, тулгуур үзэл баримтлалд үл нийцэх 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлт нь өөрөө цэцийн хяналтын объект байх юм. Гэтэл тус нэмэлт, өөрчлөлт нь дараагийн буюу 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдрийн нэмэлт өөрчлөлтийг хянах хэмжүүр болсон нь “нөлөөлж болзошгүй өмнөх болон зэрэгцээ нэмэлт өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг”- өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загварын давуу талыг, уг загварын манай улс дахь хэрэгцээ шаардлагыг тодотгож байна.

2. Хоёрдугаарт, “Тухайн нэмэлт, өөрчлөлт нь ардчилсан Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд ноцтой аюул учруулах бодитой эсрдэл байна уу?” гэх шалгуурыг хангаж байж Үндсэн хуулийн цэц агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлж ҮХНӨ-ийг хүчингүй болгох эрхтэй юм.

Дэлхийн бусад улс орнуудын Үндсэн хуулийн шүүхүүд хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ уг шалгуурыг хангаж байгаа эсэхт олон улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйг харьцуулсан судалгааны түвшинд авч үздэг. Олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйг харьцуулан судлах нь Үндсэн хуулийн шүүхийн агуулгын хяналтыг хязгаарлах зарчим болох, хяналтыг хэт өргөн хүрээнд хэрэгжүүлэхээс сэргийлэх ач холбогдолтой.

Үндсэн хуулийн цэц Монгол Улсын Их Сургуулийн дэргэдэх Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэнг шинжээч хийх байгууллагаар томилж тус байгууллагын зүгээс үндэслэл бүхий судалгаа хийсэн байх боловч цэц шийдвэртээ харгалзаж үзээгүй, үндэслээгүй зэрэг асуудлууд үүсчээ. Иймд дээрх шалгуурыг хангахгүй байх тул Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуулийн Гучин есдүгээр зүйлийн 39.1-дэх хэсгийн нэмэлт өөрчлөлтөнд агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхээс татгалзах буюу “judicial restraint” зарчмыг баримтлах ёстой байсан.

Иймд дээр дурдсан шалтгаануудын улмаас Үндсэн хуулийн цэц нь Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ процессын болон материаллаг алдаа гаргасан гэж дүгнэж болох бөгөөд цаашид Үндсэн хуулийн хэм хэмжээний хяналтын оновчтой арга зүйг хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

УНАСЭН ХУАЛИЙН НЭМЭЛТ, ОРЖЧӨЛТИЙГ
УНАСЭН ХУАЛИЙН ШҮҮХ ХҮАНА НЬ: ХЯНАЛТЫН
ХҮРЭЭГ УНАСЭН ХУАЛИЙН ҮЗЭЭ БАРИНГААА
НИЙШҮҮХЭХ БОЛЖ, ЧИГ ХАМАЛГА

нэмэлт өөрчлөлтийн талаархи 2000 оны Цэцийн шийдвэрийг жишээ болгон татаж, тухайн үед Цэц нь зөвхөн нэмэлт өөрчлөлтийн процедурын зөрчил буюу Үндсэн хуулийн 68 дугаар зүйлийн 1-т заасан “Цэц УИХ-д өргөн мэдүүлж болно” гэснийг зөрчсөн эсэхийг авч хэлэлцсэн болохыг дурдсан. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн 69 дүгээр зүйлийн 4-д “Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн нэгэн адил хүчинтэй байна” хэмээн заасан нь Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын боломжийг хаасан гэж тайлбарлав. Тиймээс 2022 оны хуулийн өөрчлөлт нь үнэндээ хууль зүйн логик, Үндсэн хуулийн үзэл санаанд нийцэж байгаа гэж үзжээ.

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн Судалгааны төвийн дарга Р.Мухийт уг байр суурийг няцааж тайлбарласан. Тэрээр Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн суурь агуулга нь Үндсэн хуулийн “үндсэн бүтэц” болон “суурь үзэл баримтлал”-д нийцсэн байх шаардлагыг ҮХНӨОЖТХ-д тодорхой заасан болохыг онцолсон. Тодруулбал, мөн хуулийн 2 дугаар зүйлд Монгол Улсын Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцсэн байна.. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалыг өөрчлөх буюу нийт зүйлийн 35, түүнээс дээш хувийг өөрчлөх, эсхүл түүнтэй тэнцэх тоо хэмжээний нэмэлт оруулахаар байвал энэ нь Үндсэн хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх буюу хянан үзэхэд хамаарна” гэж заасан. Гэтэл ҮХЦМХШТХуулийн 13 дугаар зүйлд 1/Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийг Цэц хянана гэж заасан. Хуульд өөрчлөлт орсноор Үндсэн хуулийн цэц нь ҮХНӨ-д процедурын хяналт тавьдаг байсныг бүхэлд нь үгүйсгэж, хязгаарласан нь эрх мэдлийн тэнцвэрт байдал алдагдах эрсдэл дагуулж буйг дурджээ. Агуулгын хяналт хэрэгжүүлэх эсэх нь нийгмийн өргөн хүрээний зөвшилцлийг шаарддаг нарийн асуудал боловч, Цэцийн эрх хэмжээг бүхэлд нь үгүйсгэх нь зохисгүй хэмээн дүгнэжээ.
- Өмгөөлөгч Ө.Эрдэнэ-Очир ялгаатай байдлаар зохицуулах байр суурийг илэрхийлсэн. Тодруулбал, Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгаас шалтгаалан Үндсэн хуулийн цэц хяналтыг хэрэгжүүлэх эсэх асуудлыг явгаатай авч үзэх шаардлагатай гэдгийг тайлбарлав. Нэгдүгээр бүлэгт хамаарах улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, хүний эрх, эрх чөлөө, ардчилал зэрэг суурь зарчим зөрчигдөж болзошгүй тохиолдолд Цэц хяналт тавих нь зүй ёсны хэрэг. Харин “давхар дээл”, бүтэц зохион байгуулалтын мэт дотоод зохицуулалтын шинжтэй нэмэлтүүдийн хувьд Үндсэн хуулийн цэц хяналтыг хэрэгжүүлэх нь зохисгүй гэж үзжээ.
- ҮХЦ-ийн Хууль эрх зүйн газрын дарга Н.Болортунгалаг нь “Үндсэн хуулийн цэц нь хуулийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулдаг тул уг зохицуулалт хүчин төгөлдөр байгаа тохиолдолд ҮХНӨ хянах боломжгүй юм. Харин дээрх нэмэлт өөрчлөлтийг буюу Цэц ҮХНӨ хянахгүй гэсэн зохицуулалтыг өөрөө хянан үзэж, Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн, эсхүл Хууль тогтоогч хүчингүй болгосноор Үндсэн хуулийн цэц ҮХНӨ-г хянан шийдвэрлэх хууль зүйн үндэслэл бүрдэж, хууль ёсны процессоор уг хяналтыг хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ” гэж үзсэн юм.

Эрх зүйн зохицуулалт болон бодит хэрэгжилтийн зөрүү бий. Хуулиар Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын цар хүрээ хумигдсан ч, ҮХ-ийн үндсэн бүтцэд нийцэх шаардлага тавигдсан байгаа нь тодорхойгүй байдал үүсгэж байна. “Хянах шаардлага тавьсан мөртлөө хянагчгүй үлдээсэн” нь Үндсэн хуулийн хамгаалалтын механизм алдагдах эрсдэлтэй.

Суурь зарчим, хүний эрхийг хөндөж буй нэмэлтүүдийг хянах шаардлагатай гэж олон судлаач, хуульчид үзэж байна. Хэрвээ Үндсэн хуулийн цэц бүрэн эрхгүй бол энэ үүргийг хэн гүйцэтгэх вэ? гэх асуудал тодорхой бус байна.

Иймд процедурын хяналтыг сэргээх, агуулгын хяналтанд тодорхой хязгаар (суурь үзэл баримтлал, хүний эрх гэх мэт) тогтоож өгөх замаар ҮХНӨ-д тавих хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжийг нээж, хяналтын цар хүрээ, хэмжүүрийг тодорхой болгох нэмэлт өөрчлөлтийг хууль тогтоомжид оруулах шаардлагатай байна.

Хоёрдугаарт, “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх хянаснаар ардчиллын тогтвортой байдалд үзүүлэх нөлөө” асуудлын хүрээнд

Судалгаанд оролцсон мэргэжилтнүүдийн дийлэнх нь Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд хяналт тавих Үндсэн хуулийн цэцийн эрхийг сэргээх нь Монгол Улсад ардчиллыг хамгаалах нэгэн чухал баталгаа болох хэмээн үзэж байна. Гэхдээ энэхүү байр суурь нь бүх оролцогчдод ижил биш байсан бөгөөд дэвшүүлж буй үндэслэл нь илт ялгаатай байв.

- Судлаач В.Удвал Үндсэн хуулийн цэцийн ҮХНӨ-д хяналт тавих эрх хэмжээг сэргээх нь сөрөг нөлөө үзүүлнэ гэж дүгнэсэн. Тэрээр 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуулийн үндсэн үнэт зүйлс алдагдах эрсдэлтэй гэж үзжээ. Түүний тайлбарласнаар “ҮХНӨ гэдэг нь санамсаргүйгээр хийгддэг "тоглоом" биш бөгөөд судалгаа, шинжилгээнд суурилсан, бодлогын залгамж чанартай, онолын үндэслэлтэй байх ёстой. Хэрвээ Үндсэн хуулийн цэцээр хянуулах эрхийг нээчихвэл, улс төрчид өөрсдийн ашиг сонирхлын дагуу нэмэлт өөрчлөлтүүдийг тоймгүй ихээр маргаан үүсгэх замаар Үндсэн хуулийг холион бантан болгон хувиргах аюул бий” гэжээ. Түүнчлэн ҮХНӨОЖТХ-д заасан “нэгэнт өөрчлөлт орсон бол 8 жилийн хугацаанд дахин өөрчлөхгүй” гэх заалт нь зүгээр нэг санамсаргүй гаргасан зохицуулалт бус, Үндсэн хуулийн тогтвортой байдал, эрх зүйн логик дээр суурилсан зохицуулалт гэдгийг онцолсон.
- Нөгөө талаас, судлаач Р.Мухийт энэ асуудалд төвийг сахисан байр суурь илэрхийлсэн. Тэрээр ҮХЦ-ийн хяналтын тогтолцоог сэргээх нь шууд эерэг эсвэл сөрөг нөлөө үзүүлнэ гэж дүгнэх боломжгүй хэмээн болгоомжтой хандсан. Учир нь, тухайн өөрчлөлтийн хүрээ, нөхцөл байдал, эрх мэдлийн тэнцвэр, улс төрийн орчин зэрэг олон хүчин зүйлсээс шалтгаалан уг хяналтын механизм нь аль аль талын нөлөө үзүүлж болохыг анхааруулсан юм.
- Харин өмгөөлөгч Ө.Эрдэнэ-Очир энэ асуудалд эерэг хандлага илэрхийлсэн. Тэрээр Үндсэн хуулийн цэц ҮХНӨ-д хяналт тавих эрх олгосноор парламентыг дур зоргоороо авирлахаас сэргийлж Үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалах институцийн дархлаа бий болно гэж

үзжээ. Түүний тайлбарласнаар, улс төрийн олонх өөрсдийн эрх мэдлийг баталгаажуулах зорилгоор Үндсэн хуулийг өөрчилж болзошгүй тул ийм үед Цэц хяналт тавих нь ардчиллыг хамгаалах үндсэн механизм болох юм. УИХ хуульд заасан тодорхой шалгуур хангасан нэмэлт өөрчлөлтийг баталдаг боловч Үндсэн хуульд оруулсан аливаа нэмэлт өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэц хянахгүй гэвэл Үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг парламентаас хамгаалах дархлаагүй болно. Тэрээр үүнийгээ түүхэн жишээгээр буюу Нацист нам парламентад олонх болсны дараа бусад намуудыг хориглож, дарангуйллыг тогтоосон Герман улсын туршлагаар тайлбарласан.

- Судлаач Н.Болортунгалаг ч мөн адил эерэг нөлөө үзүүлнэ гэж дүгнэсэн. Тэрээр хэрвээ Үндсэн хуулийн цэц хяналт тавих эрхтэй байвал хууль тогтоогчид Үндсэн хуульд ҮХНӨ-ийг оруулахдаа бодлогын уялдаа, Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд нийцүүлэх тал дээр илүү анхаарч ажиллана хэмээн үзжээ. Мөн хяналт хэрэгжүүлэх эрх нь тухайн өөрчлөлт Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд нийцээгүй тохиолдолд хууль зүйн замаар засах, залруулах боломжийг нээлттэй байлгах давуу талтайг тайлбарласан юм.

Судалгаанд оролцогчдын байр суурь, тайлбар дүгнэлтээс үзвэл Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд Үндсэн хуулийн цэц хяналт тавих нь ардчилсан эрх зүйт төрийн үндсэн зарчмуудыг хамгаалахад чухал ач холбогдолтой. Учир нь парламентын шийдвэр, олонхын санал нэрийн дор Үндсэн хуулийн суурь үнэт зүйл, ардчиллын үндсэн зарчим алдагдаж болох тул Үндсэн хуулийн цэцийн хяналт нь энэ эрсдэлээс сэргийлэх агуулгатай. Гэхдээ уг хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ Үндсэн хуулийн шүүх улс төрийн нөлөөллөөс ангид, онолын болон эрх зүйн үндэслэлтэй, нийтийн эрх ашгийг хамгаалах чиглэлээр, ил тод, хариуцлагатай байдлаар ажиллах шаардлагатай. Үүний тулд хяналтын цар хүрээ, шалгуур, хэм хэмжээг тодорхой болгох нь зохистой.

Гуравдугаарт, “Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх асуудлыг жагсаалтын зарчмаас ерөнхийлөн томъёолох зарчимд шилжүүлэх асуудал”-ын хүрээнд

Монгол Улсад Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг жагсаалтын зарчмаас ерөнхийлөн томъёолох зарчимд шилжүүлэх нь хууль хэрэглээ, Үндсэн хуулийн үнэт зүйлсийг хамгаалах хяналтыг өргөжүүлэхэд зохистой алхам гэж судлаачид, мэргэжилтнүүдийн олонх нь үзэж байна. Хэрэв зөвхөн жагсаалтын зарчмаар тодорхойлж, маргааны төрөл, объект, харилцааны хүрээг хэт нарийсган заавал, жагсаалтад багтаагүй асуудал Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалалд хамаарахгүй болох аюултай. Үүний улмаас Үндсэн хууль ёсны зарчим, ардчиллын үндсэн үзэл санаанд нийцэхгүй нөхцөл байдал үүсэх эрсдэлтэйг В.Удвал, Ө.Эрдэнэ-Очир, Н.Болортунгалаг нар сануулж, ерөнхийлөн томъёолох зарчим нь Үндсэн хуулийн цэцэд аливаа зөрчлийг уян хатан, өргөн хүрээтэй, суурь зарчмаар дүгнэх боломж олгодог гэж дэмжиж байна. Харин Р.Мухийт мэргэжилтэн жагсаалтын зарчмыг илүү тодорхой, ойлгомжтой тогтолцоо гэж үзэн, ерөнхийлөн томъёолол нь маргаан үүсгэж, практикт хүндрэл учруулж болзошгүй гэж болгоомжилсон байна. Тиймээс харьяаллын

зохицуулалтыг хууль зүйн үндэслэл, үнэт зүйл дээр тулгуурлан боловсронгуй болгож, нэг талаас Үндсэн хуулийн цэцийн эрх хэмжээг хэт хязгаарлахгүй, нөгөө талаас дур зоргоор тайлбарлах боломжийг хаах тэнцвэртэй шийдэл шаардлагатай байна.

Судлаач В.Удвал Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг ерөнхийлөн томъёолох зарчимд шилжихийг зохистой гэж үзсэн. Тэрээр одоо мөрдөж буй хуулийн жагсаалт бүхий хэт хязгаарлагдмал зохицуулалт нь Үндсэн хуульт ёсны зарчимд сөргөөр нөлөөлж болох эрсдлийг дурдсан. Мөн Үндсэн хуулийн цэц өөрөө асуудлыг үнэт зүйл, суурь зарчмаар нь тайлбарлаж шийдвэрлэх боломжтой ч бодит байдал дээр үүнийг амжилттай хэрэгжүүлж чадахгүй байгаа учраас ерөнхий томъёололд шилжих шаардлагатай гэж үзсэн. Товчхондоо, В.Удвал судлаачийн хувьд “амьдралд нийцсэн уян хатан хяналт хэрэгтэй” гэсэн байр суурьтай байна.

Судлаач Р.Мухийт уг өөрчлөлтийг зохисгүй гэж дүгнэсэн. Тэрээр олон улсын жишигт Үндсэн хуулийн маргааныг бүлэглэх байдлаар ангилдаг тул энэ нь эцэстээ жагсаалт л болж таарна гэж тайлбарлажээ. Харин “Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавина” гэх томъёоллын агуулгыг нэгдмэл байдлаар нэг мөр ойлгож хэрэглэх нь илүү үр дүнтэй гэж үзэж хязгаарлалтын тодорхой байдлыг чухалчилсан байна.

Өмгөөлөгч Ө.Эрдэнэ-Очир Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалан шийдвэрлэх маргааныг ерөнхийлөн томъёолох зарчимд шилжихийг зохистой гэж үзэж хяналтын объектыг жагсаалт хэлбэрээр тоочих нь практикт гажуудал үүсгэж болохыг онцолсон. Тухайлбал, Захиргааны хэрэг хянан шийдвэрлэх хуульд зөвхөн захиргааны байгууллагыг жагсаасан нь тодорхойгүй нөхцөл үүсгэж байсан бөгөөд энэ алдааг ЗЕХ-иар ерөнхийлөн томъёолж зассан туршлагыг дурдсан. Тэрээр энэ жишээг Үндсэн хуулийн цэцийн харьяалалд адилтган тайлбарлаж, ерөнхий зарчим баримтлах нь илүү оновчтой гэж үзжээ.

Судлаач Н.Болортунгалаг мөн зохистой гэж үзсэн бөгөөд уг өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналт бүрэн төгс хэрэгжих эрх зүйн үндэс бүрдүүлэх ач холбогдолтой гэж онцолжээ. Түүний тайлбараас үзэхэд, жагсаалтын хязгаарлагдмал хүрээтэй тогтолцоо нь Цэц Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах баталгаа болох хувьдаа Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих, түүний заалтыг зөрчсөн тухай дүгнэлт гаргах, маргааныг магадлан шийдвэрлэх бүрэн эрхийг хязгаарлах бол ерөнхий томъёолол нь үүнийг засах гарц хэмээн үзжээ.

Дөрөвдүгээрт, “Үндсэн хуулийн шүүх “Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал”-ыг хяналтын хэмжүүр болгон хэрэглэх асуудал”-ын хүрээнд

- Судлаач В.Удвал “Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалаа ойлгохгүй байгаа тохиолдолд “суурь үзэл баримтлал”-ын талаар ярих ч хэрэггүй. Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухаан зохих түвшинд хөгжөөгүй энэ үед ийм хийсвэр ойлголтыг хэмжүүр болгон хэрэглэх нь зохимжгүй” гэж үзсэн. Түүний хувьд хяналтын хэмжүүр илүү онолын, тодорхой, батлагдсан хууль зүйн үзэл баримтлал дээр үндэслэгдэх ёстой гэсэн байр суурийг илэрхийлсэн.

- Өмгөөлөгч Ө.Эрдэнэ-Очир “суурь үзэл баримтлал”-ыг хэмжүүр болгон хэрэглэх нь эргэлзээтэй хэмээн үзэж, хяналтын хүрээ, хязгаарыг Үндсэн хуульд өөрт нь тодорхой зааж өгөх шаардлагатайг онцолсон. Цэц өөрөө хийсвэр ойлголтоор хэмжүүр тогтоох нь эрсдэлтэй бөгөөд хэт субъектив хандлагыг төрүүлж болзошгүй гэж үзжээ.
- Судлаач Р.Мухийт энэ асуудалд нээлттэй байр суурийг илэрхийлсэн. Тодруулбал, “суурь үзэл баримтлал” гэх ойлголтыг хэмжүүр болгох тухайд шууд дэмжээгүй. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах явдал дэлхий нийтэд тогтсон түгээмэл практик буюу универсал зарчим биш гэдгийг онцлон, харьцуулсан туршлага дутмаг, хязгаарлагдмал байгааг тэмдэглэсэн. Үндсэн хуулийн хяналт нь улс орон бүрийн тусгай нөхцөл, уламжлал, бүтэцтэй уялддаг учраас Монголд яг энэ хэмжүүр тохирно эсэхийг шууд хэлэх боломжгүй гэж үзжээ.
- Судлаач Н.Болортунгалаг “суурь үзэл баримтлал”-ыг Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын боломжит хэмжүүр гэж үзэх нь зохистой хэмээн үзсэн. Тэрээр ҮХНӨОЖТХ-ийн 5 дугаар зүйлийг иш татан, үүнд “Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд нийцсэн байх” шаардлага орсон нь ХБНГУ зэрэг орны үл өөрчлөх заалтын ерөнхий зарчимтай агуулгаараа дүйцэхүйц хэмээн тайлбарласан. Энэ нь Цэцэд тодорхой хэмжээгээр хяналтын шалгуур бий болгож өгч буй хэрэг гэж үзсэн байна.

Судалгаанд оролцогчид “Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлал”-ыг Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын хэмжүүр болгон хэрэглэх нь оновчтой эсэх талаар хуваагдмал байр суурьтай байна.

- Зөвшөөрсөн байр суурь нь ҮХНӨОЖТХ-д суурилж, хуулийн заалтыг үндэслэл болгож буй бол,
- Санал нийлэхгүй байр суурь нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн шинжлэх ухааны хөгжил зохих түвшинд хүрээгүй байгаатай холбоотойгоор хийсвэр хэмжүүрийг зохимжгүй гэж үзсэн.
- Нэг судлаач тодорхой байр суурь илэрхийлэхээс зайлсхийж, олон улсын туршлагыг харьцуулан дүгнэх шаардлага байгааг хөндсөн.

Тиймээс энэхүү маргаантай асуудалд нэгдсэн ойлголттой болж, хууль зүйн болон онолын судалгааг нэмэгдүүлэх шаардлага тулгамдаж байна. Цаашид “суурь үзэл баримтлал” гэх хийсвэр ойлголтыг Үндсэн хуулийн эрх зүйн түвшинд тодорхой болгохгүйгээр Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын хэмжүүр болгох нь эрсдэл дагуулсан, эрх мэдэл хэт төвлөрсөн практик руу хөтлөх магадлалтай юм.

Тавдугаарт, “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хяналтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд шаардагдах эрх зүйн өөрчлөлт, шинэчлэлийн асуудал”-ын хүрээнд

- Судлаач В.Удвал: “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн үнэт зүйлс, суурь үзэл баримтлалтай уялдуулан авч үзэх шаардлагатай. Хэрэв нэг нэмэлт, өөрчлөлт оруулаад тун удалгүй буюу 1–2 жилийн дараа “болохгүй боллоо” хэмээн дахин өөрчлөх, эсвэл хянах шаардлага үүсч байвал энэ нь Үндсэн хуулийн эрх зүйн зарчим, онолын ойлголтыг зөрчиж буйн илрэл юм.

Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа ул суурьтай, хууль зүйн үндэслэлтэй, шинжлэх ухаанч хандлагаар хийж чадвал, тэр өөрчлөлт дахин хянагдах, эсвэл богино хугацаанд цуцлагдах асуудал үүсэх ёсгүй. Гэтэл сүүлийн үед улс төрийн ашиг сонирхлыг гүйцэлдүүлэх хэрэгсэл болгон Үндсэн хуулийн шүүхийн тогтолцоог ашиглах тохиолдол ажиглагдаж байна.

Тухайлбал, нэгэн улс төрч өөрөө Улсын Их Хурлын гишүүн бөгөөд Засгийн газрын гишүүн болох сонирхлоо биелүүлэхийн тулд мэдээлэл гаргах замаар Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэрийг улс төрийн зорилгодоо нийцүүлэн ҮХНӨ-ийг хүчингүй болгуулсан нь хууль зүйн зарчимд нийцэхгүй явдал юм. Үндсэн хуулийн шүүхийн гол зорилго нь иймэрхүү дур зоргын үйлдлийг хязгаарлахад чиглэдэг байхаас биш, улс төрийн эрх ашигт үйлчилж болохгүй.

Ийм шалтгааны улмаас Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүдийг дахин томилдоггүй байх зохицуулалтыг эрх зүйн хүрээнд нэвтрүүлэх шаардлагатай. Дэлхийн олон улс оронд Үндсэн хуулийн шүүхийн шүүтчийг нэг удаа, урт хугацаагаар томилдог жишиг тогтсон нь ч үүнийг нотолж байна.

Эцэст нь Үндсэн хууль нь улс төрийн баримт бичиг бус, харин хууль зүйн дээд хүчин чадалтай баримт бичиг юм. Манай оронд Үндсэн хуулийн цэц шүүхийн журмаар асуудлыг хэлэлцдэг, Үндсэн хуулийн шүүхийн шинж чанартай байгууллага болсон тул цаашид хууль дээдлэх зарчмыг баталгаажуулсан, хараат бус, мэргэжлийн тогтолцоо бүрдүүлэх нь зүйтэй.

- Судлаач Р.Мухийт “Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих” гэсэн ойлголтын хүрээнд ҮХНӨ-ийн агуулгын хяналт хамаарах эсэхийг эхлээд онолын түвшинд тодорхой болгох шаардлагатай бөгөөд нэгдсэн ойлголтод хүрсний дараа хуульчлах асуудал яригдана гэж үзсэн. Өөрөөр хэлбэл, асуудал нь зөвхөн техникийн зохицуулалт бус, онолын тодорхой байдал шаарддаг байна.
- Өмгөөлөгч Ө.Эрдэнэ-Очир
 - ҮХНӨ-ийн агуулгын хяналт хэрэгжүүлэхийн тулд Үндсэн хуульд өөрөөр нь тодорхой хязгаар тогтоох шаардлагатай гэж үзсэн.
 - Аль төрлийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянаж болох, алиныг нь хянаж болохгүй гэдгийг Үндсэн хуулийн өөрийнх нь бүтэц, агуулгад тодорхой заах ёстой гэсэн байр суурьтай.
 - Энэ нь Үндсэн хуулийн цэц өөрийн эрх хэмжээгээр хийсвэр түвшинд тайлбарлах орон зай үлдээх эрсдэлийг багасгах зорилготой.
- Судлаач Н.Болортунгалаг
 - Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нарийвчилсан журам боловсруулах шаардлагатай гэж үзсэн.
 - ҮХНӨ-ийн талаарх маргаан нь заавал нийт гишүүдийн хуралдаанаар хэлэлцэгдэх ёстой.
 - Мөн ҮХНӨ-ийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд илүү өндөр саналын босго (квот) тогтоох,

- Агуулгын хязгаарлалтыг хуульчилж, нарийвчилсан зохицуулалт бий болгох нь зүйтэй гэсэн байр суурийг илэрхийлсэн.

Судлаачдын дийлэнх нь ҮХНӨ-ийн агуулгын хяналт бол цэвэр эрх зүйн хүрээний асуудал болохоос улс төрийн зорилгоор ашиглагдах ёсгүй хэмээн санал нэгдэж байна. Гэвч эрх зүйн орчныг сайжруулах арга замын хувьд хэд хэдэн өөр санал гарсан:

- Цэцийн гишүүдийг дахин сонгодоггүй байхаар хуульчлах;
- ҮХНӨ-д тавих хязгааруудыг Үндсэн хуульд өөрт нь тусгах;
- Онолын түвшинд "Дээд хяналт"-ын утгыг тодорхой болгох;
- Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд тусгай журам, саналын квот, хуралдааны бүрэлдэхүүн гэх мэт нарийвчилсан зохицуулалт тусгах.
- Эдгээр нь Үндсэн хуулийн шүүхийн хяналтын тогтолцоог улс төрөөс ангид, хууль зүйн өндөр түвшинд байлгаж, ҮХНӨ-ийн чанар, үр нөлөөг сайжруулах үндэс суурь болох юм.

Зургаадугаарт, “Үндсэн хуулийн цэцийн шийдвэр гаргах үйл явц улс төрийн нөлөөллөөс ангид байх механизмыг бүрдүүлэх шаардлага”-ын хүрээнд

- Судлаач В.Удвал “хууль мөрддөг механизм” болон “улс төрчдийн эрх мэдлийн төлөөх ашиг сонирхлоос ангид байлгах” систем шаардлагатайг онцолсон. Өөрөөр хэлбэл, зөвхөн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль бус, өргөн хүрээний эрх зүйн болон улс төрийн соёлын шинэчлэл шаардагдана гэж үзэж байна. Энэ нь ҮХЦ-ийн хараат бус байдлыг хамгаалахын тулд зөвхөн байгууллагын дотоод бүтэц биш, нийгмийн тогтолцоо бүхэлдээ эрүүл байх шаардлагатай гэсэн байр суурь юм.
- Судлаач Р. Мухийт хууль эрх зүйн хүрээнд тогтсон зохицуулалтыг хангалттай гэж үзэж, харин “Үндсэн хуульд үнэнч байх зарчмыг шат шатандаа хэрэгжүүлэх” нь чухал гэж онцолжээ. Энэ нь ёс суртахууны хариуцлагын тогтолцоо, институцийн соёл чухал гэсэн үзэл юм. Түүний хувьд хууль зүйн механизмаас илүүтэй итгэлцэл, ёс зүйн зарчим нийгмийн институциудад хэвшсэн байхыг ярилцлагын үеэр хэлсэн.
- Өмгөөлөгч Ө.Эрдэнэ-Очир Үндсэн хуулийн цэцийн хараат бус байдлыг хангах конкрет институцийн өөрчлөлтийг санал болгожээ. Тухайлбал:
 - Гишүүнийг улираан томилохгүй байх – улс төрийн ашиг сонирхолд автах эрсдэлийг багасгана.
 - “Улс төрийн өндөр мэргэшилтэй” гэх заалтыг хасах – энэ нь улс төрийн оролцоог “мэргэшлийн” нэрийн дор хууль ёсны болгодог зохицуулалт тул хасах ёстой гэж үзжээ.

Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүний томилгооны бодлого, нөхцөлийг шинэчлэх замаар улс төрийн нөлөөг саармагжуулах тодорхой алхмуудыг зөвлөсөн.

- Судлаач Н.Болортунгалаг тогтолцооны хүрээнд өргөн хүрээтэй, нарийн механизм санал болгосон. Үүнд:
 - Цэцийн гишүүний болзол, шаардлагыг өндөрсгөх;
 - Олон нийтээс санал авах замаар ил тод байдал нэмэгдүүлэх;
 - Тамгын газрын чадавхыг нэмэгдүүлэх;
 - Цэцийн тухай хууль тогтоомжийг шинэчлэх, энэ хүрээнд процессыг илүү тодорхой нарийвчлан хуульчлах.

Тэрээр ҮХЦ-ийн хараат бус байдлыг зөвхөн томилгооны төвшинд бус, бүхэл бүтэн институцийн чадавх, ил тод байдал, оролцооны зарчмаар хамгаалах ёстой гэж үзэж байна. Энэ бол системийн шинэчлэлийн үзэл баримтлал юм.

Судлаачид Үндсэн хуулийн цэцийг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгах талаар ялгаатай түвшний санаа бодол илэрхийлсэн боловч бүгд хараат бус байдал нь ардчилсан нийгмийн тулгуур гэдэгт санал нэгдэж байна. ҮХЦ-ийн хараат бус байдлыг улс төрийн нөлөөллөөс ангид байлгахын тулд хууль тогтоомжийн шинэчлэл, гишүүдийн шалгуур, томилгооны ил тод байдал, институцийн соёл, олон нийтийн оролцоо, ёс зүйн хариуцлагыг цогцоор нь хослуулсан шинэчлэл шаардлагатай байна. Энэ нь Үндсэн хуулийн шүүхийг жинхэнэ утгаар нь ардчиллын баталгаа болгож төлөвшүүлэх нөхцөл болно.

4.3 2024 ОНД ӨРГӨН МЭДҮҮЛСЭН ХУУЛИЙН ТӨСӨЛ ДЭХ ҮХНӨ-ИЙН АГУУЛГЫН ХЯНАЛТЫН ТАЛААРХ ЗОХИЦУУЛАЛТ

Монгол Улс 1992 онд анхны ардчилсан Үндсэн хуулиа баталж, Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах, иргэний үндсэн эрх, эрх чөлөөг хамгаалах, түүний хэрэгжилтэд дээд хяналт тавих чиг үүрэг бүхий Үндсэн хуулийн шүүх болох Үндсэн хуулийн цэцийг байгуулсан. Үүний үндсэн дээр 1992 онд “Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль”, 1997 онд “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хууль”-ийг баталснаар Цэцийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндэс бүрдсэн.

Хэдийгээр эдгээр хуульд үе шаттайгаар нэмэлт, өөрчлөлт орж байсан ч, Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, суурь зарчим, нийгмийн хөгжлийн чиг хандлага, эрх зүйн шинэтгэлийн үйл явцтай уялдсан гүнзгий, дорвитой шинэчлэл хийгдээгүйгээр өнөөг хүрсэн билээ. Үүний улмаас хууль хэрэгжүүлэх явцад тодорхой хүндрэл, хийдэл, зөрчил байсаар ирсэн бөгөөд эдгээрийг арилгах, зохистой шийдэл тодорхойлох зорилгоор Эрх зүйн шинэтгэлийн хөтөлбөр, Хүний эрхийг хангах үндэсний хөтөлбөр зэрэг бодлогын баримт бичигт Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, үр нөлөөг нэмэгдүүлэх зорилт, арга хэмжээг тусган хэрэгжүүлж иржээ.

Түүнчлэн Монгол Улсын Ерөнхийлөгч болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох үндсэн чиглэлд ч Үндсэн хуулийн Цэцийн тухай хуулийг шинэчлэн найруулах асуудлыг тусгаж, тодорхой алхмуудыг шат дараатайгаар хэрэгжүүлсэн.

Үүнээс гадна, Монгол Улсын Их Хурлын 2020 оны 52 дугаар тогтоолоор баталсан “Алсын хараа–2050” Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн бодлогын 7.4 дэх хэсэгт “Хууль сахиулах салбарын хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулан, бүтээн байгуулалтыг дэмжиж, ажиллах нөхцөлийг дээшлүүлж, мэргэшсэн чадварлаг хүний нөөцийг бэлтгэн өрсөлдөх чадварыг хөгжүүлэх” зорилтыг тодорхойлсон байдаг. Тус зорилтын I үе шатанд “Эрх зүйн шинэтгэлийг гүнзгийрүүлэх”, II үе шатанд “Салбарын инновацын үйл ажиллагааг дэмжих хууль, эрх зүйн орчин бүрдсэн байна” гэсэн чиглэлүүдийг тусгасан нь Цэцийн эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэх шаардлагатайг дахин баталж байна.

Ийнхүү дээр дурдсан бодлогын баримт бичгүүд, хөгжлийн зорилтуудыг үндэслэн “Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн үзэл баримтлал”-ыг боловсруулж, батлуулсан. Уг үзэл баримтлалд Монгол Улсын Үндсэн хууль зөрчсөн талаарх иргэдийн өргөдөл, мэдээлэл, эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтны хүсэлтийг хүлээн авах, түүнтэй холбогдсон маргааныг хянан шийдвэрлэхтэй холбоотой харилцааг илүү нарийвчлан, оновчтойгоор зохицуулах шинэ хууль тогтоомжийн шаардлагыг тодорхойлсон билээ.

Иймд Үндсэн хуулийг чандлан сахиулах болон хүний үндсэн эрхийг хамгаалах чиг үүрэгт нь нийцүүлэн Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааг улам бүр нарийвчлан, шударга, үр нөлөөтэй явагдахаар зохицуулах хэрэгцээ, шаардлагад үндэслэн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл, Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн мэдүүлжээ.

· Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд Үндсэн хуулийн биелэлтэд тавих дээд хяналтын тухай зохицуулсан бөгөөд 8.2-т:

“2/ Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн тухай дараах маргаантай асуудлыг хянан үзэж, дүгнэлт гарган Улсын Их Хуралд оруулах бөгөөд хэрэв дүгнэлтийг нь Улсын Их Хурал хүлээн зөвшөөрөөгүй бол Цэц дахин хянан үзэж Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасныг баримтлан эцсийн шийдвэр гаргана:

“1/ Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг...” гэж,

· Мөн Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 13 дугаар зүйлээр маргааны харьяалалыг зохицуулсан бөгөөд 13.1-д:

“Цэц Үндсэн хуулийг зөрчсөн эсэх тухай дор дурдсан маргааныг хянаж дүгнэлт гаргах бөгөөд шаардлагатай бол дахин хянаж, эцэслэн шийдвэрлэнэ. Үүнд:

1/ Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр” гэж тус тус зааснаар Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах боломжийг хязгаарласан байв.

Эдгээр зохицуулалт шинэчилсэн найруулгаар өөрчлөгдөж байгаа бөгөөд Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн:

- 4 дүгээр зүйл – Маргаан хянан шийдвэрлэх хүрээ:

“4.2. Цэц хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль, бусад шийдвэр, эсхүл албан тушаалтны акттай холбоотой, Цэцийн харьяалалд хамаарах маргааныг хянан шийдвэрлэнэ.”

- Мөн 3 дугаар зүйлд заасан нэр томъёоны тодорхойлолтын 3.1.5-д:

“Маргаантай асуудал” гэж Үндсэн хуулийн Жаран зургадугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасан Цэцийн харьяалан шийдвэрлэх асуудлыг ойлгоно.”

- Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн:

“4.2. Цэц дараах маргааныг хянан шийдвэрлэж дүгнэлт гаргах замаар энэ хуулийн 4.1-д заасан бүрэн эрхээ хэрэгжүүлнэ:

4.2.1. хууль, зарлиг, Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгчийн бусад шийдвэр, Засгийн газрын шийдвэр, Монгол Улсын олон улсын гэрээ Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэх.” гэж тусгажээ.

Үүнээс гадна Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах журмын тухай хуулийн 5.2.4-т:

“Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэлбэр нь зөвхөн хууль байна” гэж заасан тул дээр дурдсан зохицуулалтуудыг харьцуулан үзвэл, Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах боломжийг хууль зүйн хувьд нээсэн болох нь харагдаж байна. Ингэснээр 2022 оны 8 дугаар сарын 24-ний нэмэлтээс өмнөхтэй адил Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн цэц хянан шийдвэрлэх эрх зүйн боломж дахин нээгдэж байна.

ДҮГНЭЛТ, САНАА

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 66 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт зааснаар Үндсэн хуулийн цэц нь хууль, болон Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр Үндсэн хуульд нийцэж байгаа эсэхийг хянах үүрэгтэй. ҮХНӨӨЖТХ-д заасны дагуу Үндсэн хуульд хуулиар оруулсан ҮХНӨ-ийг хянах эрх хэмжээтэй гэсэн логик дүгнэлтэд хүрч болно. Гэвч Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын Үндсэн хууль, түүнд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөс бусад хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр”-ийг хянана гэж зааснаар Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг хяналтаас гадуур үлдээж, Үндсэн хуулийн цэцийн үндсэн чиг үүргийг явцууруулсан зохицуулалт болсон байна.

Хууль хоорондын зөрчил нь Үндсэн хуулийн маргаан үүсэх нөхцөлийг бий болгож, хууль дээдлэх ёсны зарчим алдагдах эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна. Түүнчлэн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх эсэх нь нийгмийн өргөн хүрээний зөвшилцлийг шаарддаг нарийн асуудал боловч, Цэцийн эрх хэмжээг бүхэлд нь үгүйсгэх нь зохисгүй юм. Иймд хууль тогтоомжийн уялдаа, нийцлийг хангах, Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтын цар хүрээг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын дагуу тодорхой болгох шаардлагатай байна.

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

Онолын хүрээнд авч үзсэн агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэх хязгаарлалтын зарчим бүхий гурван боломжит загварын *өргөн хүрээг хамрах харьцангуй сул загвар* нь манай улсын эрх зүйн тогтолцооны онцлогт нийцэх бөгөөд дараах чухал асуудалд эргэлзээгүй хариултыг эрэлхийлж, эргэлзээтэй тохиолдолд шүүх өөрийн эрх хэмжээг хязгаарлан хяналтыг хэрэгжүүлэхээс түдгэлздэг: Үндсэн хуулийн тухайн зохицуулалтын үзэл баримтлал, зарчим нь үнэхээр суурь үзэл баримтлал мөн эсэх, эсвэл тухайн институцийн өөрчлөлт нь ардчиллын үнэт зүйлсэд ноцтой аюул учруулж болзошгүй гэдэгт *бүрэн итгэлтэй* байх нөхцөлд л Үндсэн хуулийн шүүх хөндлөнгөөс оролцох буюу хянах, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаандаа олон улсын үндсэн хуулийн тогтолцоонд байдаг зарчмуудыг харгалзан үзэх ёстой.

Олон улсын үндсэн хуулийн эрх зүйн туршлагыг харгалзаж үзэх нь “Үндсэн хуульд нийцээгүй, үндсэн хуулийн нэмэлт”-ийн үзэл баримтлалыг хязгаарлах зарчим болж аливаа асуудалд бодитоор хандаж, Үндсэн хуулийн шүүх эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглах, ямар нэг бодит сөрөг нөлөөлөл үгүй тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн эрх зүйн үр дагаварт хэт өндөр ач холбогдол өгөхөөс сэргийлэх ач холбогдолтой гэдгийг дурьдах нь зүйтэй.

Үндсэн хууль нь улс төрийн баримт бичиг бус, хууль зүйн дээд хүчин чадалтай баримт бичиг тул Үндсэн хуулийн цэц нь эрх зүйн хяналтын дээд байгууллагын хувиар өөрийн хараат бус, мэргэжлийн байр сууриа баталгаажуулах шаардлагатай байна. Цэцийн хараат бус байдлыг хамгаалах нь зөвхөн байгууллагын дотоод зохион байгуулалтаар хязгаарлагдахгүй бөгөөд улс төрийн соёл, нийгмийн

итгэлцэл, институцийн үнэт зүйлсийн тогтолцоо бүхэлдээ эрүүл байх ёстой.

Иймд Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хяналтыг хууль зүйн өндөр түвшинд, улс төрөөс ангид, итгэлцэл, хариуцлагад суурилсан байдлаар хэрэгжүүлэхийн тулд эрх зүйн, институцийн болон ёс зүйн шинэчлэлүүдийг цогц байдлаар хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж дүгнэж байна.

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хяналтын тогтолцоог оновчтой болгох, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг арилгах, Үндсэн хуулийн цэцийн хараат бус, мэргэжлийн үйл ажиллагааг баталгаажуулах үүднээс дараах чиглэлүүдээр эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Үүнд:

1. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиар цэцийн “дээд хяналт” буюу агуулгын болоод хэлбэрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хууль зүйн боломжийг нээх;
 - **Процедурын хяналтыг сэргээх** – нэмэлт, өөрчлөлтийн хэлэлцэх, батлах үйл явц Үндсэн хуулийн дагуу явагдаж буй эсэхийг хянах боломжийг Үндсэн хуулийн цэцэд олгох;
 - **Агуулгын хяналтад хязгаар тогтоох** – зөвхөн суурь үзэл баримтлал, хүний эрх, төрийн байгууллын үндсэн тогтолцоонд нөлөөлж буй өөрчлөлтүүдийг хянах эрх зүйн хүрээг тодорхойлох.
2. Хууль хоорондын зөрчлийг арилгах хүрээнд Үндсэн хууль болон Цэцийн тухай, Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль хоорондын зөрчилтэй заалтыг нийцүүлэх;
3. Үндсэн хуулийн цэц агуулгын хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ ҮХНӨ-ийн ердийн тохиолдлыг саармагжуулах, ерөнхий нэр томъёог өөрийн эрх хэмжээгээр тайлбарлаж хэрэглэхээс зайлсхийх; улс төрийн нөхцөл байдал, түүнчлэн нөлөөлж болзошгүй өмнөх / Монгол Улсын хувьд 2019 оны 11 дүгээр сарын 14-ний өдөр баталсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хянах нөхцөлд 2000 оны 12 дугаар сарын 14-ний өдөр баталсан нэмэлт өөрчлөлтийг/ болон зэрэгцээ нэмэлт өөрчлөлтүүдтэй уялдуулан дүгнэсний эцэст тухайн ҮХНӨ-ийг хүчингүй болгох эсэхийг шийдвэрлэдэг хязгаарлалтын зарчим бүхий хяналтын загварыг хэрэгжүүлэх;
4. Үндсэн хуулийн цэц Үндсэн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулга Монгол Улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцэж буй эсэхийг хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ хэмжүүр болгох зарчим, үнэт зүйлсийг тодорхойлох хүрээнд тухайн нэмэлт өөрчлөлт нь Үндсэн хуулийн үндсэн бүтэц, суурь үзэл баримтлалд бодит аюул заналхийлж байгаа эсэх асуудалд дэлхийн улс орнуудын үндсэн хуулийн эрх зүйн сайн туршлагыг харгалзах, шийдвэртээ үндэслэх;
5. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хяналтын тогтолцоог оновчтой болгох, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг арилгах, Үндсэн хуулийн цэцийн хараат бус, мэргэжлийн ажиллагааг баталгаажуулах үүднээс дараах чиглэлүүдээр эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. Үүнд:

6. Судлаачдын онцолсончлон, ҮХНӨ-ийн хяналт бол зөвхөн техникийн биш, онолын асуудал тул “Үндсэн хуулийн биелэлтэд дээд хяналт тавих” хэмээх ойлголтыг эрх зүйн шинжлэх ухааны түвшинд нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай. Энэ нь Үндсэн хуулийн цэц өөрийн эрх хэмжээгээр хийсвэр түвшинд тайлбарлах орон зай үлдээх эрсдэлийг багасгах зорилготой.
7. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн агуулгын хяналтыг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэхийн тулд:
 - ҮХНӨ-ийн маргааныг нийт гишүүдийн хуралдаанаар шийдвэрлэх;
 - ҮХНӨ-ийн хяналтыг хэрэгжүүлэхэд илүү өндөр саналын босго (квот) тогтоох;
 - Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуульд нарийвчилсан журам боловсруулах шаардлагатай гэж үзсэн.
8. ҮХНӨ-д тавих хяналтын үр нөлөөтэй, хараат бус байдал, хууль ёсны бөгөөд үндэслэл бүхий байх нөхцөлийг хангахын тулд зөвхөн Үндсэн хуулийн цэцийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах бус, өргөн хүрээтэй институцийн шинэчлэл, эрх зүйн болон улс төрийн соёлын шинэчлэл шаардлагатай байна. Үүнд дараах санал, арга хэмжээг дэвшүүлж байна:
 - Улс төрийн нөлөөллөөс ангид байх нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс ҮХЦ-ийн гишүүдийг нэг удаа томилогддог, дахин нэр дэвшихгүй байх эрх зүйн үндсийг бий болгох;
 - Гишүүний болзол, шалгуурыг өндөрсгөж, мэргэшлийн болон ёс зүйн шаардлагыг илүү тодорхой заах;
 - Ил тод байдал нэмэгдүүлэх зорилгоор олон нийтээс санал авах, сонсгол зохион байгуулах практикийг хөгжүүлэх.
9. Судлаачдын онцолсноор нийгмийн институцийн соёл, ёс зүйн тогтолцоог бэхжүүлэх хүрээнд хууль зүйн зохицуулалтаас гадна ёс суртахууны хариуцлага, Үндсэн хуулиа дээдлэн хүндэтгэж, сахин биелүүлэх үүргийг төрийн бүх шатны байгууллагад төлөвшүүлэх;
10. Цэцийн дотоод бүтэц, институцийн чадавхыг нэмэгдүүлэх хүрээнд Үндсэн хуулийн цэцийн тамгын газрын мэргэшлийн болон хүний нөөцийн чадавхыг сайжруулах шаардлагатай.

- Roznai, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, 2017.

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ӨГҮҮЛЭЛ, НИЙТЛЭЛ

- Ц.Сарантуяа, “Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуулийн шүүх (Цэц) хянах эсэх асуудал”, 2022 он. Legaldata.mn: <https://legaldata.mn/b/1387>
- Ганзориг Д., “Үндсэн эрхийн маргаан – Цэц шийдвэрлэх боломж, хандлага”, 2017.
- Green, T.H. “Constitutional Amendments and Judicial Review: Substantive versus Procedural Limits”. *Journal of Comparative Constitutional Law*, Vol. 12, No. 1, 2018.
- Tushnet, M. “The Supreme Court and the Idea of Constitutionalism”. In *Constitutional Dialogues*, 2003.
- Tushnet, M. “From Judicial Restraint to Judicial Engagement: A Short Intellectual History”. *George Mason Law Review*, Vol. 19, No. 4, 2012.
- Barak A. “Unconstitutional Constitutional Amendments”. *Israel Law Review*, Vol. 44, No. 3, 2011.
- Rosalind Dixon & David Landau. “Transnational Constitutionalism and a Limited Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment”. *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 13, Issue 3, July 2015.
- David Landau, “Abusive Constitutionalism”. *UC Davis Law Review*, Vol. 47, No. 1 (2013).
- Ackerman B. “The New Separation of Powers”. *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, 2000.
- Machen, Arthur W. “Amendment of the Constitution in the United States.” *Harvard Law Review*, Vol. 14, 1910.
- Tarr, G. Alan. *Understanding State Constitutions*. Princeton University Press, 1998.
- Dieter Grimm. *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford University Press, 2016.

ГАДААДЫН ШҮҮХИЙН ШИЙДВЭРҮҮД

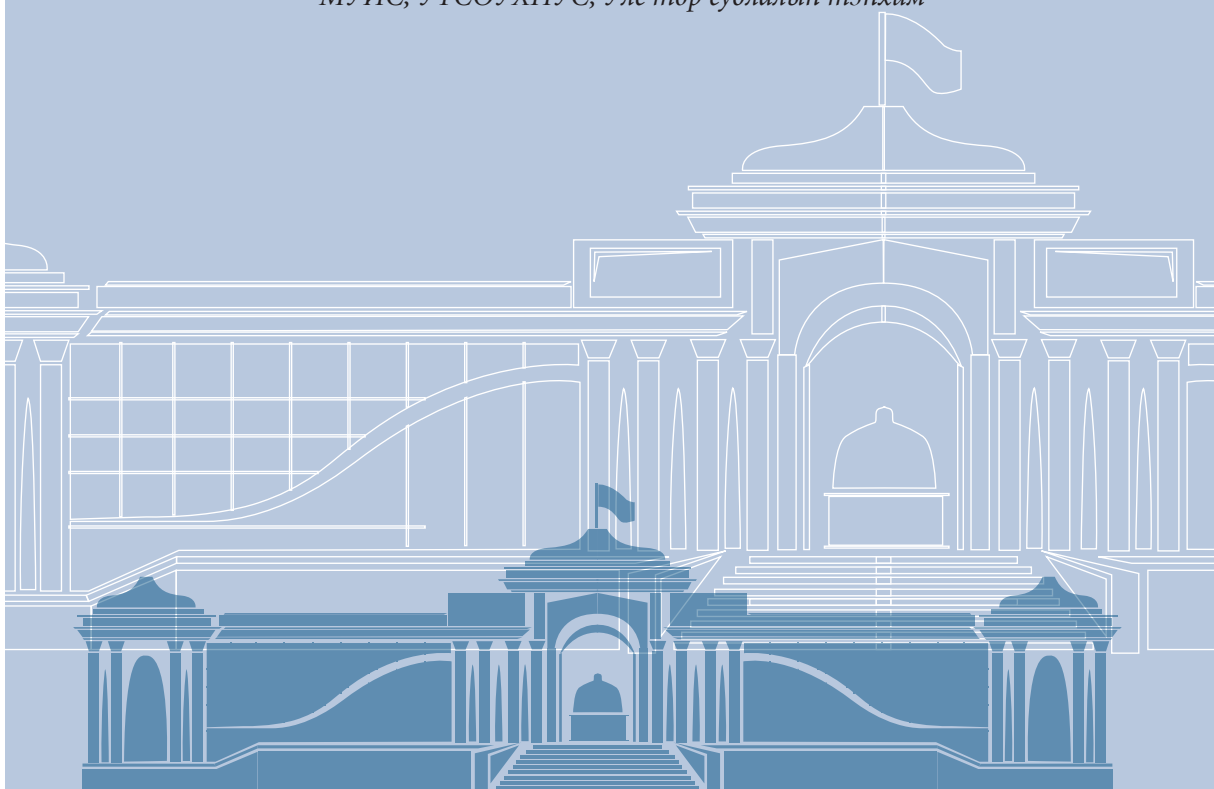
- *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).
- *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461.
- *I.C. Golaknath v. State of Punjab*, AIR 1967 SC 1643.
- *Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain*, AIR 1975 SC 1590.
- *Anwar Hossain Chowdhury v. Bangladesh*, 41 DLR (AD) 165 (1989).
- *Zia ur Rehman v. State*, PLD 1973 SC 49.
- *Pakistan Lawyers Forum v. Federation of Pakistan*, PLD 2007 SC 642.
- Interpretation No. 499, Judicial Yuan, Taiwan, 2000.
- Federal Constitutional Court of Germany, Decision of 6 September 1978, Case No. 2 BvF 1/73 (BVerfGE 49, 89).
- BVerfG, Judgment of 23 April 1991 – 1 BvR 1170/90, 1174/90, 1175/90.
- BVerfGE 94, 49 – Altschulden II, 1996 оны 4 дүгээр сарын 18-ны шийдвэр (2 BvR 1452/90, 1459/90, 2031/94).



ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛ БА ҮЛС ТӨРИЙН НАМ

Профессор. Ж.ТӨРТӨГТОХ
*МУИС-ийн УТСОУХНУС-ийн Улс төр судлалын тэнхимийн
профессор, Ардчилал судлалын төвийн захирал*

Доктор, дэд профессор Г.ТУЯАГЭРЭЛ
МУИС, УТСОУХНУС, Улс төр судлалын тэнхим



УДИРТГАЛ

Улс төрийн нам болон Засгийн газар хоорондын харилцаа улс төрийн шинжлэх ухааны чухал судлагдахуунуудын нэг болсоор байна. Улс төрийн нам нь иргэдийн улс төрийн хүсэл зоригийг илэрхийлэх, төрийн бодлогыг төлөвлөх, Засгийн газрыг бүрдүүлэх замаар төрийн засаглалын эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд нөлөөлдөг улс төрийн голлох институцуудын нэг юм. Харин Засгийн газар нь тухайн үеийн хууль тогтоох институцийн сонгуулийн үр дүнгээр бүрдсэн улс төрийн намын төлөөллүүдээс бүрдсэн бүтэцтэйгээр төрийн гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж, хууль тогтоомжийг хэрэгжилтийг хангадаг төрийн үндсэн институцийн нэг юм. Иймд эдгээр хоёр институцийн хоорондын уялдаа, харилцан нөлөөлөл нь ардчиллын мөн чанар, төрийн бодлогын залгамж, улс төрийн тогтолцооны тогтвортой байдалд шууд болон шууд бус байдлаар нөлөөлдөг болохыг олон судалгааны ажлын үр дүнгээс харж болох юм.

Өнөөдөр Монголд улс төрийн намуудын үүрэг, бүтэц зохион байгуулалт, дотоод ардчилал болон намын доторх фракц бүлэглэлүүдийн нөлөөлөл нь Засгийн газрын шийдвэр гаргалт, бодлого боловсруулалтад хэрхэн нөлөөлж буйг судлан шинжлэх зайлшгүй шаардлагатай болоод байгааг нийгэм улс төрийн амьдралд өрнөөд байгаа улс төрийн үйл явцууд харуулсаар байна. Тухайлбал, хамтарсан засгийн газрын олонхыг бүрдүүлсэн намын бүлэглэлүүд, дотоод зохион байгуулалт, намын дотоод ардчиллын түвшин зэрэг нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны ил тод байдал, бодлогын хэрэгжилтийн үр нөлөөнд хэрхэн нөлөөлж байгааг улс төрийн практик харуулсаар байна. Мөн сөрөг хүчний үүрэг буурч, төрийн дээд эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч институцүүд хоорондын эрх мэдлийн тэнцвэрт байдал алдагдаж, хууль тогтоох байгууллагын гишүүдийн төлөөллийн чиг үүргийн хэрэгжилт алдагдаж байгаа зэрэгт улс төрийн намын хөгжил төлөвшлөөс хамааралтай олон хүчин зүйл байгаа гэдэгтэй эрдэмтэн судлаачид ч санал нэгтэй байна. Иймд гүйцэтгэх засаглал, улс төрийн нам хоорондын энэхүү харилцааг илүү нарийвчлан судлах шаардлагатай байгаа юм.

Ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойших 30 гаруй жилийн түүхээс харахад, Монголд улс төрийн нам, Засгийн газар хоорондын хамаарал нь төрийн институцийн төлөвшил, ардчиллын хөгжлийн түвшинтэй шууд холбоотойгоор хувьсан өөрчлөгдөж ирсэн болох нь ажиглагддаг. Анхны ардчилсан сонгуулиас хойших өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд сонгуулийн бүрийн дараагаар бүрдсэн төрийн тогтолцоо бүрд нам ба төрийн харилцаа өөр өөрийн өнгө аястайгаар илэрч, зарим үед эрх мэдлийн төвлөрөл, зарим үед нам доторх фракцийн зөрчилдөөн нь төрийн тогтвортой үйл ажиллагаанд саад болж ирсэн нь улс төрийн олон жишээгээр батлагддаг. Иймээс энэхүү судалгааны ажлаар Монголын улс төрийн намууд болон Засгийн газрын хоорондын хамаарлын мөн чанар, бүтэц, чиг хандлагыг онолын болон эмпирик үндэслэлтэйгээр шинжлэн судлахыг зорьж байна. Үүнд хамаарах онолын хүрээ, институцийн шинжилгээний аргууд, кейс судалгаа болон баримт бичгийн шинжилгээний аргыг хослуулан ашиглахыг зорьсон болно.

СУДАЛГААНЫ ҮНДЭСЛЭЛ

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойших өнөөдрийг хүртэлх хугацаанд хууль тогтоох байгууллагыг сонгох сонгууль 8 удаа зохион байгуулагдаж, энэхүү сонгуулийн үр дүнд 18 удаагийн Засгийн газрыг эмхлэн байгуулсан ба ингэхдээ 12 удаагийн эвслийн засгийн газар, 6 удаагийн олонхын засгийн газрыг байгуулсан байна. Олонхын засгийн газрын хувьд дундаж хугацаа 2.2 жил, эвслийн засгийн газрын хувьд 1.6 жил байна. Үүнээс үзэхэд Монгол Улсын хувьд олонхын хийгээд эвслийн засгийн газрын хувьд дундаж наслалт нь бүрэн эрхийн хугацааны 50 хувиас хэтрэхгүй байгаа явдал нь улс төрийн тогтворгүй байдал, төрийн бодлого шийдвэрийн залгамж чанар алдагдах, улмаар иргэдийн зүгээс төрийн хийгээд улс төрийн институцид итгэх итгэл улам бүр буурахад нөлөөлсөөр байна. Иймд манай улсын хувьд гүйцэтгэх засаглалын институцийн үйл ажиллагааны үр ашигтай байдлыг нэмэгдүүлэх, гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх институцид дэх улс төрийн намуудын харилцан ойлголцол, үр дүнтэй хамтын ажиллагаа, эрх мэдлийн рациональ хуваарилалтыг хийх боломжийг бүрдүүлэхэд улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглал хоёрын хоорондын хамаарлыг онолын үндэслэлтэй судалж, Монголын улс төрийн кейсийг шинжлэхдээ салбарын экспертүүдтэй ярилцах замаар судлан шинжлэх нь илүү үр дүнтэй гэж бодлогын судалгааны баг үзсэн болно. Энэхүү судалгааг зайлшгүй хийх үндэслэлийг дараах байдлаар авч үзэж байна. Үүнд:

Үндэслэл 1. Институцийн суурь хөгжил

Монгол Улс 1992 онд анх ардчилсан Үндсэн хуулиа баталснаар улс төрийн олон намын тогтолцоо, парламентийн засаглал бүхий ардчилсан улс төрийн тогтолцоог эрх зүйн хүрээнд хуульчлан баталгаажуулсан байна. Үүнээс хойш өнөөдрийн хүртэлх 34 жилийн хугацаанд улс төрийн намууд нь засгийн эрх барих, бодлого тодорхойлох, төлөөллийн үүргийг гүйцэтгэх чухал институци болох чиглэлд олон алхмууд хийсээр ирсэн хэдий ч, сүүлийн жилүүдэд улс төрийн нам ба Засгийн газрын хоорондын институцийн хамаарал, эрх мэдлийн зааг, хяналт–тэнцэл алдагдах хэв шинж ажиглагдсаар байна. Үүнийг дараах үзүүлэлтүүдээр илэрхийлж болно.

- **Засгийн газрын дундаж насжилт 1.6 жил (1992–2024)** байгаа нь институцийн тогтворгүй байдал, нам доторх зөрчил их, засгийн эрхийг барьж буй улс төрийн намын бодлого Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрөөр дамжин хэрэгждэг тогтолцоог бий болгосон нь төрийн бодлогын залгамж халаа алдагдах бодлогын цикл сонгуулийн жилээр тодорхойлогддог болсныг харуулж байна.
- Засгийн газар болон нам хоорондын хэт хамаарал, УИХ-ын гишүүн ЗГ-ын гишүүний үүргийг хавсран гүйцэтгэх боломж нэмэгдэн эрх мэдлийн давхардал үүссэн, намын дотоод фракцын түвшин дэх зөрчил төрийн тогтолцоонд халдварласан гэх мэт шалтгаанууд байна.

Үндэслэл 2. Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын хамаарлыг судлан шинжлэхэд зайлшгүй шаардлагатай онолын үндэслэлийг судлан Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын харилцан хамаарлыг судлах чиглэлд бодлогын судалгааг хийх шаардлага

Улс төрийн нам ба Засгийн газрын харилцааг шинжлэхдээ тогтолцооны онол, Principal-Agent (агент-үүргийн) онол, Хариуцлагатай намын загвар (Responsible Party Model) зэргээр онолын үндэслэлүүдийг тусгайлан судлан шинжилж судалгаа шинжилгээний эргэлтэд оруулах шаардлагатай байна. Нөгөөтэйгүүр улс төрийн шинжлэх ухааны үндсэн судлагдахуунуудын нэг болох улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын талаарх асуудлыг салангид биш нэгдмэл байдлаар судлах онолын суурь үндэслэлийг тодруулан авч үзэх боломжийг энэ удаагийн бодлогын судалгаа олгож байна гэж судалгааны багийн хувьд үзсэн. Улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын институцийн хамаарлыг системтэй судалснаар дараах эерэг үр дагавар гарна гэж үзэж байна. Үүнд:

- Засгийн газрын хариуцлагын механизмд улс төрийн намын хөгжил нөлөөлдөг болохыг батлах
- Намын бодлого тодорхойлох чадвар нь сонгуульд хөгжлийн бодлогоор өрсөлдөх улмаар төрийн түвшинд бодлого боловсруулах чадварыг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ
- Хамтын хяналт, хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх боломж бий болно
- Тогтвортой засаглалын индекс (PGII) гэх гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны гүйцэтгэл, чанарыг тодорхойлох арга зүйд тулгуурлан Монгол Улсын Засгийн газруудын үйл ажиллагааг үнэлэхийн зэрэгцээ Монголын улс төрийн шинэчлэлд шинжлэх ухаанд суурилан, өгөгдөлд үндэслэсэн бодлого боловсруулахад чухал хандлагыг төлөвшүүлэхэд чухлаар нөлөөлнө.

Үндэслэл 3. Өнөөгийн Монголын улс төрийн тогтолцоонд тулгарч буй сорилт, бэрхшээлийг судлан шинжлэх

- Популизм, фракцийн тэмцэл, нэг хүний хэт төвлөрөлтэй шийдвэр гаргалт нь намуудын бодлогын институцийн үүргийг бүдгэрүүлж, Засгийн газар нь “эрх баригч намын дотоодод хэн нь, аль фракц нь давамгайлах эрхтэй вэ” гэсэн намын дотоодын өрсөлдөөний талбар болж хувирсан.
- Улс төрийн намын дотоод ардчилал сул, бодлогын нэгдмэл төлөвлөлтгүй, хариуцлагын нэгдсэн тогтолцоогүй болсон. Энэ нь эрх баригч улс төрийн хүчнийг сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх чадваргүй байдалд хүргэж байна.
- Төрийн албаны мэргэшсэн байдал алдагдаж улс төрийн намын томилгооны хамааралтай төрийн алба болж байна.

3.2. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Судалгааны зорилго нь Монгол Улсад улс төрийн нам ба Засгийн газрын хоорондын харилцааны одоогийн загвар ямар байгааг цаашид энэхүү загварыг оновчтой, ардчилсан загвартай болгоход юун дээр хэрхэн анхаарах шаардлагатай байгааг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр судалж бодлогын зөвлөмж боловсруулахад оршино.

3.3. СУДАЛГААНЫ АСУУДАЛ

- Улс төрийн намууд Засгийн газрын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явцад хэрхэн оролцдог вэ?
- Засгийн газар намуудын дотоод бүтэц, шийдвэр гаргалтаас хэр хамааралтай байдаг вэ?
- Нам, Засгийн газрын хоорондын харилцаа эрх мэдлийн төвлөрөл/төвлөрөлгүй байдалд хэрхэн нөлөөлдөг вэ?
- Энэ хамаарал улс орон, засаглалын хэлбэр (ерөнхийлөгчийн, парламентын), намуудын төрөл (олон, хоёр намт систем), болон цаг хугацааны өөрчлөлтөд хэрхэн хэлбэлздэг вэ?

3.4 СУДАЛГААНЫ ТААМАГЛАЛ

- Н1: Намын бүтэц төвлөрсөн байх тусам Засгийн газрын шийдвэр гаргалтад үзүүлэх нөлөө өндөр байна.
- Н2: Парламентын тогтолцоонд намын нөлөө илүү хүчтэй байдаг.
- Н3: Намын дотоод ардчилал өндөр байх тусам Засгийн газрын бие даасан байдал нэмэгдэнэ.

3.5. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Сэдвийн судлагдсан байдал.

Улс төрийн нам Засгийн газрын хамаарлыг судалсан олон төрлийн судалгааны бүтээлүүд байдаг. Иймд энэ чиглэлд эдгээр хоёр ойлголтуудыг өөр хооронд нь харилцан хамааралтай байдлаар судалсан 16 эрдэм шинжилгээ, судалгааны бүтээлүүдийг судлаачид, голлох бүтээлийн нэр, тухайн бүтээлийн гол үзэл санаа гэсэн байдлаар авч үзлээ.

Хүснэгт 1. Судлагдсан байдлын судалгааны тойм

№	Судлаачид	Голлох бүтээл	Үндсэн санаа
1	Shugart and Carey (1992)	Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press.	Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын хоорондын хамаарлыг судлахад институцийн онол, төлөөллийн онол, гүйцэтгэх засаглалын төвлөрөл ба эрх мэдэл хувиарлах онолуудыг түгээмэл хэрэглэдэг. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай улс орнуудад нам улс төрийн нэг институци болохынхоо хувьд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын хяналт, тэнцлийг хангахад чухал үүрэгтэйгээр оролцдог гэж үзэх хандлага дуур суурилдаг

2	Mainwaring & Scully (1995)	Mainwaring, S., & Scully, T. R. (Eds.). (1995). Building democratic institutions: Party systems in Latin America. Stanford University Press.	Латин Америкийн улс орнуудын жишээн дээр улс төрийн намын институтжилтын түвшин сул байх үед гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдал алдагдаж, эрх мэдлийн төвлөрөл аажимдаа нэмэгддэг гэж үзсэн байдаг. Тус судалгаанд намуудын институтжилтын түвшин нь тухайн байгууллагын чадавхыг илэрхийлэхийн сацуу гүйцэтгэх засаглалын хариуцлага, үр нөлөөг дээшлүүлэхэд чухал нөлөөтэй хүчин зүйл болохыг харуулсан байдаг.
3	Lijphart (1999)	Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. Yale University Press.	Парламентын засаглалтай улс орнуудын хувьд нам нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг шууд хянах боломжтой байдаг бөгөөд зөвшилцлийн ардчиллын хөгжилд намын гүйцэтгэх эрх мэдэлд үзүүлэх нөлөө их тул олон намаас бүрдсэн эвслийн Засгийн газар бүхий парламентын засаглал нь гүйцэтгэх засаглалын хариуцлагатай байдлыг нэмэгдүүлдэг гэж үзсэн байдаг.
4	Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992).	Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge University Press.	Хүчтэй ерөнхийлөгчийн болон хагас ерөнхийлөгчийн засаглалын тогтолцоонд улс төрийн намын зохион байгуулалт, дотоод ардчилал хэрхэн гүйцэтгэх засаглалд нөлөөлдийг онцлон судалсан байдаг.
5	Samuels, D. J., & Shugart, M. S. (2010)	Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior. Cambridge University Press.	Засгийн эрхийг барьж буй улс төрийн намаас нэр дэвшиж ялалт байгуулсан ерөнхийлөгчийн үйл ажиллагаанд Засгийн газраас тавих хяналт, дэмжлэг нь тухайн улс орны улс төрийн тогтолцооны загвараас ихээхэн хамааралтай болохыг бүтээлээрээ харуулсан.
6	Elgie, R. (2011).	Semi-presidentialism: Subtypes and democratic performance. Oxford University Press.	Ерөнхийлөгчийн засаглалд намын дотоод зохион байгуулалт, институтжилт сул байвал гүйцэтгэх засаглалын хариуцлага суларч, авторитаржих хандлагатай болдог. Намуудын дотоод ардчилал, хяналт шалгалтын тогтолцооны төлөвшил нь гүйцэтгэх эрх мэдэлд нөлөө үзүүлдэг болохыг судалсан байдаг.
7	March, J. G., & Olsen, J. P. (1984).	The new institutionalism: Organizational factors in political life. American Political Science Review, 78(3)	Улс төрийн намуудын гүйцэтгэх засаглалд үзүүлэх нөлөө нь институцийн онолын үүднээс судалсан байдаг.
8	Pitkin, H. F. (1967)	The concept of representation. University of California Press.	Төлөөллийн онол

9	Strøm, K. (2000)	Delegation and accountability in parliamentary democracies. <i>European Journal of Political Research</i> , 37(3)	Агент-үйлчлүүлэгчийн онол
10	Randall, V., & Svesand, L. (2002).	Party institutionalization in new democracies. <i>Party Politics</i> , 8(1), 5–29.	Сайн институтижсан нам нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдлыг хангахад чухал үүрэгтэй болохыг судалсан байдаг
11	Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018).	How democracies die. Crown Publishing Group.	Институтжилтийн түвшин султай улс төрийн нам бүхий улс оронд популизм, нэг хүний ноёрхол, гүйцэтгэх засаглалын институцийн чадавх аажмаар сулрах нь ажиглагддаг талаар бүтээлдээ тусгасан байдаг.
12	Tsebelis, G. (2002).	Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.	Парламентын засаглалтай улс орнуудад олонх болсон улс төрийн намын төлөвшил нь гүйцэтгэх засаглалын бүрдэх механизм, хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоонд нөлөөлөх гол хүчин зүйл болдог
13	Scarrow, S. E. (2005).	Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: Implementing intra-party democracy. National Democratic Institute.	Улс төрийн намын дотоод ардчилал, ил тод байдал нь тэдний гүйцэтгэх засаглалд үзүүлэх хяналтын чадварт шууд нөлөөлж дотоод ардчилалтай нам засгийн газрын хариуцлагыг нэмэгдүүлдэг нь болох нь судалгааны явцад батлагдсан байдаг.
14	Mainwaring & Scully (1995)	Building democratic institutions: Party systems in Latin America. Stanford University Press.	Латин Америкийн улс орнуудын улс төрийн практик нь намын институтжилт ба гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдал хооронд ямар хамааралтай болохыг харуулдаг.
15	Lewis, P. G. (2000).	Political parties in post-communist Eastern Europe. Routledge.	Төв ба Дорнод Европод намын тогтолцоо, институтжилт сул байдал нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдалд эрсдэл учруулсан байгааг бүс нутгийн түвшинд судалсан байдаг.
16	Croissant & Völkel (2012)	Party system types and party system institutionalization: Comparing new democracies in East and Southeast Asia. <i>Party Politics</i> , 18(2)	Зүүн Өмнөд Азийн орнуудад намын институтжилтийн сул байдал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн төвлөрөл, автократизмын эрсдлийг нэмэгдүүлдэг гэж дүгнэсэн байдаг

Эх сурвалж: Албан ёсны баримтыг үндэслэн судлаачид боловсруулав

Улс төрийн нам гүйцэтгэх засаглал хоорондын хамаарлыг судлахад зайлшгүй авч үзэх шаардлагатай индикаторууд байдаг бөгөөд тэрхүү индикаторуудыг 3 бүлэг 10 дэд хэсэгт хуваан авч үзэж болохоор байна.

Хүснэгт 2. Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалыг хэмжих үзүүлэлтүүд

№	Дата харах	Индикаторууд	Индикаторын агуулга
1	V-DEM	Улс төрийн намын сонгогчидтойгоо холбоо тогтоох байдал	Party linkages
2		Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хууль санаачлах чадвар	v2ex_legpro):
3		Төрийн тэргүүний хориг тавих эрх	v2ex_legvet)
4		Намын институцлалын индекс	(v2xps_party)
5		Намын системийн ардчиллын индекс	v2ex_legpro)
6		Ардчиллын бусад үзүүлэлтүүд	"Electoral Democracy Index", "Liberal Democracy Index" зэрэг үзүүлэлтүүдээр ардчиллын чанарыг үнэлдэг.
7	IDEA	Сонгуульт албан тушаалтнуудын индекс(Elected Officials Index):	Гүйцэтгэх болон хууль тогтоох байгууллагуудын албан тушаалтнууд ардчилсан сонгуулиар сонгогдсон эсэхийг үнэлдэг.
8		Гүйцэтгэх эрх мэдлийн сонгон шалгаруулалтын өрсөлдөөнт байдал (Competitiveness of Executive Recruitment)	Төрийн албаны сонгон шалгаруулалт, өрсөлдөөнт байдлыг хэмжих үзүүлэлт
9		Засгийн газрын үйл ажиллагааны үр нөлөө (Functioning of Government):	Сонгогдсон гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх албан тушаалтнууд бодлого тодорхойлох үйл ажиллагаанд хэрхэн оролцож байгааг хэмждэг.
10	Freedom House	Улс төрийн олон ургальч байдал ба оролцоо (Political Pluralism and Participation):	Иргэд өөрсдийн үзэл бодлоороо эвлэлдэн нэгдэж улс төрийн нам байгуулах, улс төрийн үйл ажиллагаа эрхлэн явуулах эрх чөлөөтэй эсэхийг үнэлдэг

Эх сурвалж: Албан ёсны баримтыг үндэслэн судлаачид боловсруулав

СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Судалгааны үндсэн зорилгын хүрээнд дараах үндсэн аргуудыг ашиглан улс төрийн нам, гүйцэтгэх засаглалын институцийг судлахдаа тоон болон чанарын судалгааны аргаар улс төрийн нам, гүйцэтгэх засаглалын институцийн үйл ажиллагаатай шууд холбогдон ажилладаг байгууллага, улс төрийн байгууллагууд, иргэний нийгмийн болон энэ чиглэлээр судалдаг, тус хүрээнд ажиллаж байсан өндөр албан тушаал хашиж байсан төлөөллүүдээс суурь мэдээллийг цуглуулав.

Тоон судалгааны мэдээллийг анкет-сурвалжлагын аргаар өндөр түвшний эксперт (32)-ийн гүнзгийрүүлсэн ярилцлагын аргаар тус тус цуглуулж, мэдээлэлд шинжилгээ хийв. Мөн бичиг баримтын судалгаа, ярилцлага, оролцооны зураглал болон бусад арга зүйд тулгуурлан улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын хамааралд холбогдох эмпирик материал цуглуулж, шинжлэв.

Мэдээллийн эх сурвалж

- Албан ёсны баримт бичиг (хууль тогтоомж, намын дүрэм, бодлогын баримт бичгүүд)
- Парламент, засгийн газрын тогтоол, шийдвэр
- Судалгааны байгууллагын өгөгдөл (e.g. V-Dem, IDEA, ParlGov)
- Экспертийн ярилцлага
- Контент шинжилгээ

Хүснэгт 3. Судалгаанд хамааруулан авч үзэх боломжтой хувьсагчид, түүний тодорхойлолт

Ангилал	Хувьсагч	Тайлбар
Хамааралтай хувьсагч	Засгийн газрын бие даасан шийдвэр гаргах чадвар	Тухайн шийдвэр нь улс төрийн намаас зүгээс шууд хамааралтай эсэх
Хамааралгүй хувьсагч	Намын дотоод ардчилал, бүтэц	Намын шийдвэр гаргах механизм, төвлөрсөн эсэх

Мэдээлэл боловсруулалтад хэрэглэсэн программ хангамж

- Кейс тус бүрийн институцийн нөхцөл байдал, намын бүтэц, бодлого боловсруулах аргачлалыг гүнзгийрүүлэн ойлгоход судалгааны өгөгдөлд чанарын судалгааны MAXQDA програм
- Авч үзэж байгаа хүчин зүйлүүдийн ерөнхий статистик шинжилгээ, хүчин зүйлүүд хоорондын хамаарал, судалгааны найдварт байдлыг судлахад статистикийн SPSS программыг тус тус хэрэглэсэн болно.

Судалгааны ажлын хязгаарлалт

- Мэдээллийн хүртээмж, олдоц
- Намын дотоод үйл явцтай холбоотой баримт бичгийн нууцлал, олон нийтэд нээлттэй ил тод мэдээллийн хүртээмж хязгаарлагдмал байдал.

Судалгааны мэдээлэл боловсруулалт

Чанарын судалгааны мэдээллийг судалгааны зорилго, хэрэглэх аргачлалаас хамаарч баримтын агуулга, утга санаа дахь уялдаа холбоо, зүй тогтлыг илрүүлэхэд илүүтэй анхаарах зорилгоор улс төрийн нам, гүйцэтгэх засаглалын институцийн хамаарлыг тодорхойлохыг зорьсон. Анхдагч эх сурвалж буюу экспертийн ярилцлагын мэдээллийг логик матрицын аргыг ашиглан шинжилсэн.

Чанарын мэдээлэл боловсруулах аргыг ашигласнаар нэгдүгээрт, текстийн утгыг тоон хэлбэрээр илэрхийлэх, хоёрдугаарт судалгаанд оролцогчдын илэрхийлж буй санаа, тэдгээрийн хоорондох уялдаа холбоо, зүй тогтлыг илрүүлэх гэсэн давуу талыг олгодог.

Судалгаанд оролцогчдын ерөнхий мэдээлэл

Улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын хамаарлыг судлах судалгаанд оролцсон шинжээчдийг насны бүлгээр нь авч үзвэл: 29.1 хувь нь 35-45 хүртэлх насныхан, 35.5 хувь нь 46-55, 35.5 хувь нь 56-аас дээш насныхан байв. Хүйсийн хувьд 54.8 хувь нь эрэгтэй, 45.2 хувь эмэгтэйчүүд хамрагдав.

Шинжээчдийг боловсролын түвшинээр ангилавал: дээд боловсролтой бакалаврын зэрэгтэй 12.9 хувь, магистрын зэрэгтэй 35.5 хувь, доктор болон түүнээс дээш зэрэгтэй 51.6 хувь байна. Ажиллаж буй салбараар нь авч үзвэл, 58.1 хувь нь төрийн байгууллагад, 22.6 хувь нь төрийн бус байгууллагад, 3.2 хувь нь улс төрийн байгууллагад, 3.2 хувь нь хувийн хэвшилд, 12.9 хувь нь бусад буюу зөвлөх үйлчилгээ, олон улсын байгууллагад ажилладаг шинжээчид тус тус хамрагдсан байна.

Ажил эрхлэлтийн хувьд 51.6 хувь нь удирдах албан тушаалтан, 25.8 хувь нь гүйцэтгэх албан тушаалтан, 22.8 хувь нь зөвлөх үйлчилгээ эрхэлдэг шинжээчид судалгаанд хамрагдав.

1. УЛС ТӨРИЙН НАМ БА ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ХАМААРЛЫГ ЗӨВШИЛЦЛИЙН АРЧИЛЛЫН ОНОЛООР ТАЙЛБАРЛАХ НЬ

Зохицлын аргаар ардчилсан нийгмийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд А.Лейпхартын үзсэнээр улс төрийн намууд өргөн эвслийн Засгийн газар бүрдүүлж, олон нийтийн гол бүлгүүдийн оролцоог хангах замаар засаглалын тогтвортой байдлыг баталгаажуулах үүрэг гүйцэтгэнэ¹. Монгол Улсад, ялангуяа 2008, 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн дараагаар олонх болсон улс төрийн намын дангаараа байгуулсан Засгийн газрууд бүрэн эрхийн хугацаанд улс төрийн зөвшилцөл хийх шаардлага бага байсан учраас зарим тохиолдолд нийгмийн гишүүдэд тулгамдсан бодлогын шинэчлэлүүдийг хийх шаардлага байгааг хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалын институцийн түвшинд хүргэж мэдрүүлэх нөхцөл байдал хязгаарлагдмал байсан гэж үзэж болохоор байна.

Олонхын ардчиллаас ялгаатай нь зөвшилцлийн ардчилал нь улс төрийн намуудын хамтарсан, эрх мэдэл хуваалцаж эвссэн засгийн газрын бүтэц дээр суурилдаг². Монгол Улсын хувьд 2004 оны "Эвслийн Засгийн газар" үүний тод жишээ болж болох бөгөөд тухайн үед хоёр гол нам (МАХН, АН) хамтран ажиллаж байсан хэдий ч институцийн тогтолцоо сул байсны улмаас Засгийн газар тогтворгүй, эвслийн Засгийн газрын гэрээ тодорхой бус байсны улмаас гэрээгээр хүлээсэн үүрэг хариуцлагын намууд хэрхэн биелүүлснийг тодорхойлох боломжгүй байсан. Улс төрийн нам нь зөвхөн сонгуулийн өрсөлдөөнд оролцогч бус, бодлого тодорхойлох, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн уялдаа холбоог хангах үүрэгтэй системийн гол институци³ юм гэж А.Лейпхарт тодорхойлсон байдаг. Монголын нөхцөлд, намуудын бодлого боловсруулах чадавх сул байгааг намуудын хоорондын зөвшилцөл хамтын ажиллагаа муу

1 Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press. p. 33-35.

2 Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press. p. 34.

3 Lijphart, A. (1984). Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. Yale University Press. p. 25.

байгаагаас шалтгаалан төрийн бодлогын залгамж халаа алдагдаж Засгийн газрын бүрэлдэхүүн солигдох бүрд өөрчлөгдөж байсан зэргээс харж болохоор байдаг.

Олон ургалч үзэл баримтлалтай, ялгаатай ашиг сонирхол бүхий нийгмийн бүлэглэлтэй нийгэмд ардчиллын хууль ёсны хийгээд тогтвортой байдлыг улс төрийн намуудын лидерүүдийн зөвшилцөл, хамтын ажиллагаа хэрхэн хангагдаж байгаагаар хэмжих боломжтой⁴. Монгол дах улс төрийн намын хөгжил сул байгаа нь институтжилт нь лидерээс хамааралтай, дарга төвтэй, нам хоорондын зөвшилцөл сул, дотоод зөрчилтэй ихтэй байдаг зэргээс шалтгаалж байгаа бөгөөд энэ байдал нь улс төрийн хүрээний шинэчлэл удааширч, гүйцэтгэх засаглалын үр ашгийг бууруулсаар байна. Монголын улс төрийн намууд удирдлагын төвшинд (намын дарга, Удирдах зөвлөл гэх мэт) хүчтэй төвлөрсөн бүтэцтэй байгаа нь дотоод ардчиллыг сулруулж, намын гишүүдийн үзэл бодол, оролцоог хангах боломжийг хязгаарладаг. А.Лейпхартын зөвшилцлийн ардчиллын онолоор улс төрийн намууд нь нийгмийн бүлгүүдийн хооронд зуучлагч, хэлэлцээрийн субъект болох ёстой. Гэтэл Монголд намууд дарга төвтэй, харилцан зөвшилцөл гэхээсээ илүү фракцийн өрсөлдөөн давамгайлсан бүтэц болж байгаа нь судалгааны ярилцлагаас ажиглагдаж байсан. “Намууд зөвшилцлийн механизмд оролцогч байх ёстой боловч дотоод ардчилал сул байвал тэд зөвшилцөл биш эрх мэдлийн төвлөрөл рүү тэмүүлдэг.”⁵

- Эрх мэдлийн төвлөрөл ба парламентын хяналтын механизмын сул байдал нь улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын хамаарлыг улам бүр нэмэгдүүлж байна.

Монгол Улсын Үндсэн хуулиар парламент (УИХ) нь хууль тогтоох дээд байгууллага боловч, 2019 оны нэмэлт, өөрчлөлтөөс (2019 оны 11 сарын 14 өдөр МУҮХ-д нэмэлтээр орсон Арван ес¹ дүгээр зүйл) өмнө Ерөнхий сайд гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүрэн хяналтдаа байлгаж, сайд нарын бүрэлдэхүүнийг тогтооход бүрэн эрхтэй болсон. Энэхүү нэмэлт, өөрчлөлтөөр парламент дахь хяналт суларч, олонх болсон улс төрийн нам сайд нарт хариуцлага хүлээлгэх бус, хамгаалах хандлага улам бүр нэмэгдсэн байдаг. Энэ нь зөвшилцлийн ардчиллын онолын гол амин сүнс болох “харилцан хяналт, эрх мэдлийн тэнцвэр”-ийн зарчимд харшилж, эрх мэдэл хэт төвлөрсөн, хууль тогтоох болон гүйцэтгэх институцийн хяналт тэнцвэр алдагдаж ардчилал улмаар олонхын дарангуйлал болж хувирах эрсдэл⁶-ийг дагуулж байж болох юм. Нам хоорондын зөвшилцөл, төрийн бодлогын залгамж чанарт эерэгээр нөлөөлдөг. Хууль боловсруулах, бодлого тодорхойлох үйл явц нь намуудын харилцан зөвшилцөл дээр бус, сонгуулийн үр дүнд олонх болсон улс төрийн намын байгуулсан Засгийн газрын хөтөлбөр дээр суурилдаг тохиолдолд тогтвортой, залгамж шинж чанартай байх боломжгүй юм. Энэ нь А.Лейпхартын онолын дагуу тогтвортой зөвшилцлийн систем нь “бодлогын урт хугацааны тасралтгүй байдал”-ыг хангадаг⁷ гэдэгт үзэл санаанаас үүдэлтэй юм. Иймээс улс төрийн намууд зөвхөн сонгуулийн өрсөлдөгч биш, харин институцийн бодлого боловсруулах түншүүд байх ёстой юм.

4 Lijphart, A. (1977). Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. Yale University Press. p. 80

5 Lijphart, A. (1977). Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. Yale University Press. p. 80

6 Lijphart, A. (1977). Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. Yale University Press. p. 74)

7 Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press. p. 33–35.

Эвслийн Засгийн газар байгуулагдахтай холбоотойгоор намуудын хэлэлцээр хийх дундаж хугацаа улс орон бүрд харилцан адилгүй байдаг. Гэсэн хэдий ч олон улсын туршлага болон судлаачдын хийсэн судалгааны үр дүнгээс харахад дундаж хэлэлцээрийн хугацаа нь Барууны Европын парламентын засаглалтай улсад 27–35 хоног⁸ийн хооронд, Герман 45-60 хоног, Нидерландад дунджаар 90 хоног орчим, Бельгид заримдаа 180-аас ч илүү хоног (2010 онд 541 хоног) байдаг. Судлаач Мартин, Ванберг нарын бүтээлд (2004) эвслийн хэлэлцээрт оролцогч намуудын тоо нэмэгдэх тусам хэлэлцээр хийх хугацаа статистикийн хувьд уртасч байдаг гэж дүгнэсэн байдаг. Засгийн газрын тогтвортой байдал болон хэлэлцээрийн хугацаа нь хоорондоо хамааралтай бөгөөд удаан хугацаанд хэлэлцэх нь тогтвортой байх хандлагатай⁹. Улс төрийн намууд хэлэлцээр хийх дундаж хугацаа урт байгаа нь дараах хүчин зүйлс нөлөөлдөг гэж үздэг. Үүнд:

- ✓ Олон намын тогтолцоотой, засгийн газрын бүрэлдэхүүнд 2-оос олон нам оролцож байгаа учраас хэлэлцээр удааширдаг.
- ✓ Улс төрийн намуудын хувьд үзэл баримтлалын ялгаа их байх тусам богино хугацаанд тохиролцоонд хүрэхэд бэрхшээлтэй болдог.
- ✓ Эдгээр улс орнуудын хувьд эдийн засгийн болоод улс төрийн хямралын үед хэлэлцээрийн дундаж хугацаа богино байх нь элбэг.
- ✓ Хэлэлцээрийн уламжлал, соёл тогтсон институци болж хөгжсөн байдаг

Монгол дахь эвслийн Засгийн газрын хэлэлцээр хийх хугацааг тоймлон авч үзвэл:

1. 2004 оны Улс төрийн эвсэл (МАХН – АН)-ийн хэлэлцээрийн хугацаа ойролцоогоор 30-45 хоног үргэлжилсэн ба хэлэлцээрийн үр дүнд “Их эвсэл” байгуулагдаж, УИХ-ын даргыг нэг намаас, Ерөнхий сайдыг нөгөө намаас тавих хэлбэрээр тохиролцсон байдаг.

2. 2008 оны сонгуулийн үр дүнд МАН ялалт байгуулсан ч, АН-тай хамтарсан Засгийн газар байгуулж хэлэлцээрийг богино хугацаанд буюу 2-3 долоо хоногийн дотор хийсэн байдаг.

3. 2012 оны “Шинэчлэлийн Засгийн газар” байгуулагдаж ойролцоогоор 1 сарын хугацаанд хэлэлцээр хийсэн байдаг. Нэг яаманд олон намын төлөөлөл оруулах хэлбэрээр харьцангуй төвөгтэй бүтэцтэй Засгийн газрыг бий болгосон байдаг.

Монгол Улсын хувьд эвслийн Засгийн газар байгуулах хэлэлцээр дундаж хугацаа ойролцоогоор 2–6 долоо хоногийн хооронд үргэлжилж ирсэн байдаг. Энэ хугацааг Европын улс орнуудынхтай харьцуулахад богино байгаа нь намууд хоорондын итгэлцэл, хамтын ажиллагааны түвшин сул, эвсэл байгуулах хэлбэр, бүтэц нь ихэвчлэн тодорхойгүй, тогтворгүй байсаар ирсэн¹⁰. Эвслийн Засгийн газар нь парламентад олонхийн суудал эзлээгүй

8 Ström, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (2008). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press.

9 Diermeier, D., & van Roozendaal, P. (1998). The duration of cabinet formation processes in Western multi-party democracies. *British Journal of Political Science*, 28(4), 609–626. <https://doi.org/10.1017/S0007123498000279>

10 Fish, M. S. (2001). Mongolia: Democracy without prerequisites. *Journal of Democracy*, 12(2), 127–141.

нам эсвэл намууд хамтран Засгийн эрхийг хэрэгжүүлэх зохион байгуулалт бөгөөд хэлэлцээр хийх үйл явц нь улс төрийн тогтвортой байдалд чухал нөлөө үзүүлдэг¹¹. Хэлэлцээр хийх хугацаа нь тухайн үеийн улс төрийн нөхцөл байдал, намуудын харилцаа, иргэдийн хүлээлт зэрэг олон хүчин зүйлээс шалтгаалдаг¹².

- Иргэдийн улс төрийн итгэл буурч, оролцоо хязгаарлах нь улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын үр дүнтэй хамаарлыг бууруулдаг

Орчин үеийн ардчилсан тогтолцоонд улс төрийн намууд нь төлөөллийн ардчиллын гол институци болж ард түмний хүсэл зоригийг төрийн бодлого болгон боловсруулах үйл явцад оролцогч гол оролцогч бас ард түмний санаа бодлыг илэрхийлэх гол суваг байсаар ирсэн. Гэвч сүүлийн жилүүдэд дэлхийн олон улс оронд намыг үгүйсгэх түүнээс **хүнийсэх хандлага** эрчимтэй нэмэгдсээр байна. Энэ хандлага нь улс төрийн намын гишүүдийн ухамсаргүй, ёс суртахуунгүй, нийгмийн тогтсон дэг журмаас өөрөөр улс төрийн үйл ажиллагаа эрхэлж эхэлсэнтэй холбоотой юм¹³. Улс төрийн намуудад итгэх итгэл алдагдаж, сонгогчдын улс төрийн оролцоо багасаж байгаа нь намуудын төлөвшил сул, иргэдийн дуу хоолой бодлогод нөлөөлж, тусгагдаж чадахгүй байгаатай холбоотой юм. Зөвшилцлийн ардчилал нь нийгмийн бүлэг бүрийн оролцоо, төлөөллийг хангахыг шаарддаг.

АНУ-д ардчилсан нам ба бүгд найрамдахчуудын хоорондын үзэл баримтлалын туйлшрал 1990 оноос хойш тогтвортой нэмэгдсээр байгаа бөгөөд улмаар энэ нь эсрэг намын гишүүдийг ердийн хүн бус мэт хүлээн авах хандлага улам бүр нэмэгдсэн¹⁴. "Америкчуудын 30% нь эсрэг намын гишүүдийг амьтантай адилтган зүйрлэж байсан"¹⁵ гэж тэмдэглэсэн нь ч байдаг. Европын орнуудад намуудад итгэх итгэл буурч, популист үзэл бодол нэмэгдэхийн хэрээр иргэдийн улс Төрөөс хүнийсэх хандлага, намын гишүүдийг "ард түмнээс тасарсан элит"¹⁶ хэмээн үзэх явдал улам бүр ихэсч байна.

11 Laver, M., & Schofield, N. (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford University Press.

12 Diermeier, D., & van Roozendaal, P. (1998). The duration of cabinet formation processes in Western multi-party democracies. *British Journal of Political Science*, 28(4), 609–626. <https://doi.org/10.1017/S0007123498000279>

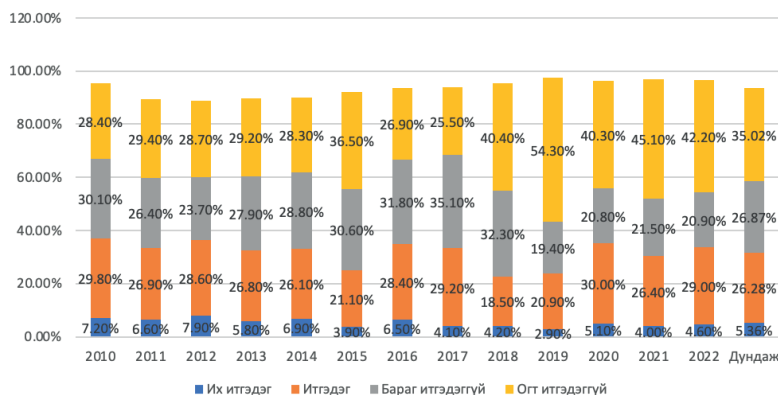
13 Haslam, N. (2006). Dehumanization: An integrative review. *Personality and Social Psychology Review*, 10(3), 252–264. https://doi.org/10.1207/s15327957pspr1003_4

14 Cassese, E. C. (2021). Partisan dehumanization in American politics. *Political Behavior*, 43(1), 29–50. <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09545-w>

15 Cassese, E. C., & Holman, M. R. (2018). Party animals? Extreme partisan identity, dehumanization, and partisan violence. *Political Behavior*, 41, 667–690.

16 European Social Survey. (2022). *Round 10: European Social Survey Data*. <https://www.europeansocialsurvey.org>

Зураг 1. Улс төрийн намд итгэх итгэл



Эх сурвалж: Сант марал сангийн 2010 оноос 2022 оныг хүртэл тогтмол хийсэн “Улс төрийн барометр” судалгааны дүн

Монгол Улсын хувьд Сант марал сангийн 2010 оноос 2022 оныг хүртэл тогтмол хийсэн “Улс төрийн барометр” судалгаанд улс төрийн намуудад итгэх итгэл тогтмол буурсаар намуудад итгэдэггүй байдал улам нэмэгдэж байгаа нь харагдаж байна. Улс төрийн намуудыг эсэргүүцэх, үл итгэх хандлага нь ардчилсан тогтолцооны үндэс суурь болох төрийн институцүүдэд үл итгэх итгэл буурахад маш ихээр нөлөөлөх хүчин зүйл болоод байна. Ардчиллыг шинээр тогтоосон улс орнуудад төрийн институцуудад итгэх итгэл буурах, үл итгэх байдал өсөх нь системийн тогтвортой байдлыг хангахад маш том эрсдэл бий болгож байна гэсэн үг юм. Нийгмийн гишүүдийн улс төрийн тогтолцоогоо үнэлэх үнэлэмж нь улс төрийн институтуудад итгэх итгэл илэрч байдаг. Монголд залуус, орон нутгийн иргэд, эмэгтэйчүүд улс төрийн идэвхтэй биет оролцоо бага хэвээр л байна. “Улс төрийн оролцоог хангаж чадахгүй ардчилал нь зөвшилцөл бус гадуурхал дээр суурилсан тогтолцоо болно”¹⁷. Монголын улс төрийн тогтолцоо нь зөвшилцлийн ардчиллын онолын суурь зарчмуудтай зөрчилдөж байгаа шинж ажиглагддаг. Үүнд:

- Намын дотоод ардчиллын сул хөгжил
- Эрх мэдлийн төвлөрөл, парламентын хяналтын механизм сул байх
- Тууштай бодлого хэрэгжүүлэх чадамж сул байх
- Иргэдийн улс төрөөс хөндийрөн хүнийсэх хандлага давамгайлж байна.

Энэ бүхний шалтгаан нь хууль тогтоох болон, гүйцэтгэх засаглалын институцийн тогтвортой үр ашигтай байдлыг хангахад хамгийн чухал нөлөөтэй улс төрийн намуудын дотоод ардчилал сул, хариуцлагын тогтолцооны институтжилт байхгүй байгаатай шууд холбоотой юм.

- Улс төрийн намаас хэт хамааралтай гүйцэтгэх засаглал

Ардчилсан тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглал нь хууль тогтоох байгууллагын өмнө хариуцлага хүлээж, хяналт тэнцлийг хангаж ажиллах ёстой. Гэвч зарим

17 Lijphart, A. (1969). Consociational democracy. World Politics, 21(2), p. 217

улс оронд, ялангуяа сул институцийн хөгжил сул, нам төвтэй (party-centered) улс төрийн тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглал нь улс төрийн намын шууд эсвэл хэт нөлөөлөлд орж, тэнцвэргүй бүтэцтэй болох хандлагатай байдаг¹⁸. Улс төрийн тогтолцоондох намын хэт давамгайлал нь гүйцэтгэх засаглалыг намын дарга эсвэл парламент дахь намын бүлгийн шахалт, тэндээс өгч бодлогын чиглэлийн нөлөөнд орох нөхцлийг бүрдүүлдэг. Энэ тохиолдолд Ерөнхий сайд, Ерөнхийлөгч аль нь ч бай төрийн тогтолцоонд “намын төлөөлөгч” үүрэг гүйцэтгэж бодлого, томилгоо, төсвийн шийдвэрүүд бүхэлдээ нь намын дотоод бодлого, ашиг сонирхолд тулгуурладаг¹⁹.

Парламентын засаглалтай орнуудад гүйцэтгэх засаглал нь намын олонхын дэмжлэгтэйгээр байгуулагддаг. Энэ нь засгийн газрыг тогтвортой байлгах давуу талтай боловч, олонхыг бүрдүүлж буй нам улс төрийн тогтолцоонд хэт давамгайлсан тохиолдолд хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн ялгаа бүдгэрч, парламент нь “улс төрийн намын бодлогыг албажуулах тамганы үүрэг” гүйцэтгэгч болон хувирдаг²⁰. Ерөнхийлөгчийн засаглалтай орнуудад төрийн тогтолцоо нь улс төрийн намаас хэт хамааралтай тохиолдолд ерөнхийлөгч нь хууль тогтоох байгууллагаас хараат бус байж төрийн бусад институцуудын эрх мэдлийг тэнцвэржүүлэгч байхын оронд сонгогдсон улс төрийн намынхаа бодлогыг хүчээр хэрэгжүүлэгч болдог²¹. Үүнийг “намын удирдлагын дарангуйлал” (party leadership authoritarianism) хэмээн тодорхойлох тохиолдол ч байдаг. Улс төрийн намаас хэт хамааралтай гүйцэтгэх засаглал дараах сөрөг үр дагавартай байдаг. Үүнд:

- Хяналт тэнцэл алдагдаж, авлига, хариуцлагагүй байдал нэмэгдэнэ;
- Томилгоо, бодлого нь намын ашиг сонирхолд хэт төвлөрнө;
- Улс төрийн олон ургалч үзэл, ардчилсан төлөөллийн чанар суларна;
- Институт хоорондын тэнцвэргүй харилцаа тогтворгүй байдлыг бий болгоно.²²

Монгол Улсад улс төрийн намууд, ялангуяа эрх баригч нам (МАН, АН) нь намын дотоод зохион байгуулалт хэт төвлөрсөн төвлөрсөн, дарга төвтэй байдгаас шалтгаалан Ерөнхий сайд, Засгийн газрын гишүүд нь намын Удирдах зөвлөл, Бага хурлын шийдвэрээс шууд хамааралтай ажилладаг. Монголын гүйцэтгэх засаглал нь намын дотоод бодлого, фракцын зохион байгуулалт, намын даргаас хамаарсан байдалтай хэвээр байгаа нь гүйцэтгэх засаглалын бие даасан байдал, төрийн бодлого хэрэгжүүлэх орон зайг улам бүр хязгаарлаж байгаа нь ажиглагдаж байна. Монгол Улс парламентын засаглалтай боловч намын олонх бүрдүүлдэг хууль тогтоох байгууллага нь Засгийн газрын эсрэг бодит хяналт тавьж чаддаггүй. Жишээлбэл, 2020 оноос хойш МАН-ын үнэмлэхүй олонхын үед Ерөнхий сайд намын Удирдах зөвлөлтэй шууд харилцаж, УИХ-ын зүгээс бодлогын шүүмжлэл, тэнцвэртэй хяналт бараг байхгүй болсон. Засгийн газар нь намын төв байгууллагын хараат бүтэц болон хувирч, парламентад хяналтгүй

18 Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.

19 Samuels, D., & Shugart, M. S. (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge University Press.

20 Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. Yale University Press. p.38

21 Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198–228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>

22 O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.

ажиллах нөхцөл бүрдсэн. Төрийн өндөр албан тушаалтны томилгоо нь шалгуур, мерит зарчмаас илүүтэй намын харьяалал, фракцын тохиролцоонд үндэслэх хандлага түгээмэл. Ингэснээр төрийн байгууллагын хараат бус байдал алдагдаж, гүйцэтгэх засаглал улс төрийн намын “үндсэн” байгууллага мэт ажиллах эрсдлийг дагуулдаг. Улс төрийн намаас хэт хамааралтай гүйцэтгэх засаглалын үр дагавар нь:

- Бодлогын үр ашиг, тогтвортой байдал алдагддаг
- Мерит зарчим бүдгэрч, авлигын суурь нөхцөл бүрддэг
- Хууль тогтоох, гүйцэтгэх институцийн зааг бүдгэрдэг
- Иргэдийн итгэл буурч, улс төрийн нам, фракцын эрх ашигаас үл хамаарах хяналтын тогтолцоо алдагдаж эхэлдэг.

Монгол дах гүйцэтгэх засаглал институци, ялангуяа Ерөнхий сайд улс төрийн намын дотоод бодлого, шийдвэрээс хэт хамааралтай болсон нь төрийн бодлогын тууштай байдал, мэргэжлийн хариуцлагыг алдагдуулах гол шалтгаан болж байна. МУ-ын Үндсэн хуулийн 39.2-т зааснаар “Улсын Их Хуралд олонхи суудал авсан нам, эвслээс нэр дэвшүүлсэн хүнийг; аль ч нам, эвсэл олонхийн суудал аваагүй бол хамгийн олон суудал авсан нам, эвсэл бусад нам, эвсэлтэй зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг; бусад тохиолдолд Улсын Их Хуралд суудал авсан нам, эвсэл зөвшилцөн олонхийг бүрдүүлж нэр дэвшүүлсэн хүнийг Ерөнхий сайдаар томилох саналыг Ерөнхийлөгч тав хоногийн дотор Улсын Их Хуралд оруулна” гэж заасан байдаг хэдий ч улс төрийн практик УИХ-д олон болсон улс төрийн намын дарга болдог. Тэгэхээр МУ-ын Ерөнхий сайдын хувьд 1) Улс төрийн намын даргын хувьд нам бүлгийн эрх ашгийг хамгаалах үүрэгтэй улс төрийн албан тушаалтан 2) Засгийн газрын тэргүүний хувьд нийгмийн гишүүдийн ашиг сонирхлыг хамгаалах ёстой төрийн албан хаагч гэсэн үндсэн 2 чиг үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэж байгаа гэсэн үг юм. А.Лейпхартын зөвшилцлийн ардчиллын онолд дурдсан “гуравдагч этгээдээс үл хамаарал” зарчимтай зөрчилдөж байна. А.Лейпхартын хувьд, гүйцэтгэх засаглал нь зөвхөн намын ашиг сонирхолд үйлчилдэг бус, төрийн институц хоорондын зохицуулалт, урт хугацааны нийгмийн хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх зөвшилцөлд чиглэх ёстой²³ гэж үздэг. Үүнээс шалтгаалан гүйцэтгэх засаглалын институци нь намын шийдвэрт автамтгай болж сонгуулийн дараа томилогдох сайд нарын сонголт мэргэжлийн шалгуураар бус, тухайн намын фракц хоорондын тохироо, ашиг сонирхлын тэнцвэр дээр үндэслэдэг. Үүний улмаас мэргэжлийн бус сайд нар томилогдох, бодлогын тогтворгүй байдал, ЗГ-ын огцролт солигдох давтамж нэмэгддэг.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийн институцийг улс төрийн намын ашиг сонирхлыг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх боломж мэтээр харж энэ чиглэлд үйл ажиллагаа явуулж эхэлбэл олон нийтийн зүгээс Засгийн газар, улс төрийн намд итгэл алдагдаж, төрийн институцийн бие даасан байдал нурж эхэлдэг²⁴.

- Төрийн бодлого нь фракцийн эрх ашгийн хэлбэрт ордог байдал

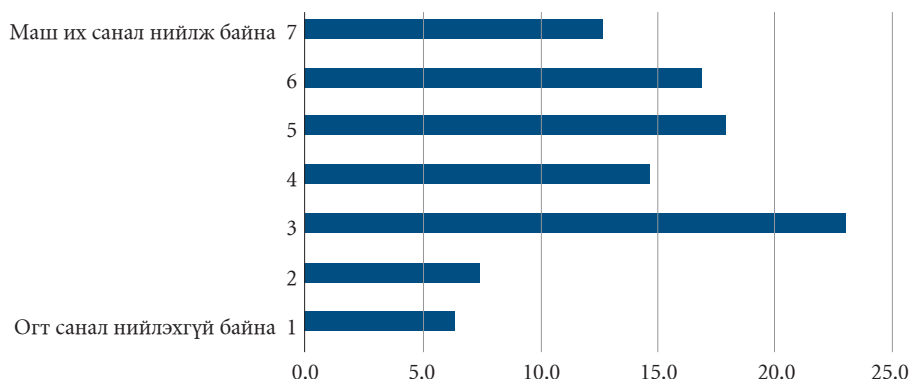
Монголд тодорхой нэг нам эрх барьж байгаа тохиолдолд, бодлого нь тухайн намын фракц эсвэл бүлгийн эрх ашгийг түрүүлэн хангах чиглэлд үйлчилдэг.

23 Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press. p. 33–35.

24 Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press. p. 34.

Ингэснээр нийгмийн олон талт ашиг сонирхол тусгагдахгүй, бодлого нь хэсэг бүлгийн эрх ашгийг хамгаалах хэрэгсэл болох эрсдэл үүсдэг.

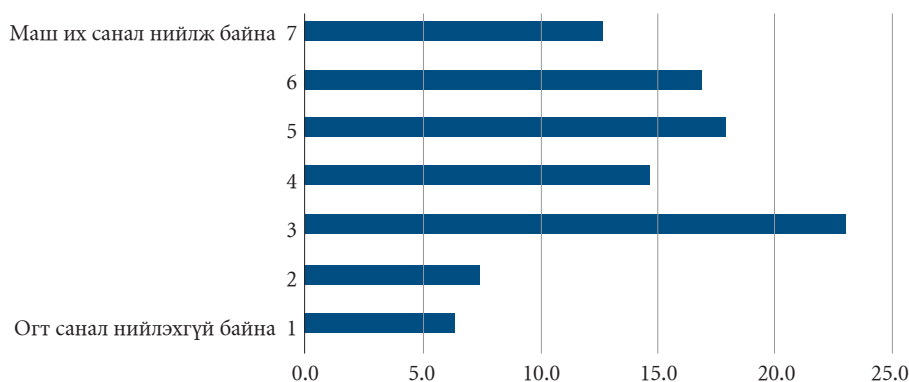
Зураг 4. Монголын улс төрийн намууд дахь фракц, жигүүрүүд нь нийгэм дэх ашиг сонирхлын олон янз байдлын илэрхийлэл мөн эсэх



Эх сурвалж: Монголын улс төрийн хөгжил 1990 оноос хойш: үйл явц, харилцаа, хандлага сэдэвт төслийн хүрээнд хийсэн експертийн судалгаа. МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Ардчилал судлалын төв. 2022 он

Экспертийн судалгааны дүнгээс харахад, Монголын улс төрийн намууд дахь фракц, жигүүрүүд нь нийгэм дэх ашиг сонирхлын олон янз байдлыг илэрхийдэг гэдэгтэй дунд зэрэг санал нийлсэн байгаа нь харагдаж байна. Уг нь олон ургалч байдлыг нэмэгдүүлэх ёстой, гэхдээ зарим намууд дахь фракц жигүүрүүд энэ үүргээ төдийлөн сайн гүйцэтгэж чадахгүй байгаа. Экспертүүдийн үнэлгээнд намууд дахь фракцууд олон ургалч байдлыг нэмэгдүүлж чаддаггүй, харин ч фракцууд үзэл бодлын хувьд улс төрийн намынхаа үзэл баримтлалыг дагадаггүй, төрд гарах эсвэл албан тушаал хуваах боломж л гэж хардаг гэж дүгнэсэн байна.

Зураг 5. Намын фракц, жигүүр парламентад суудалтай том намуудад байгаа эсэх



Эх сурвалж: Монголын улс төрийн хөгжил 1990 оноос хойш: үйл явц, харилцаа, хандлага сэдэвт төслийн хүрээнд хийсэн експертийн судалгаа. МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Ардчилал судлалын төв. 2022 он

А.Лейпхартэнэүзэгдлийг “олонхындарангуйллынэрсдэл” гэж тодорхойлсон ба зөвшилцлийн ардчилал үүнийг сөрөх механизмыг санал болгодог²⁵ байна. Аль нэг улс төрийн намын эрх мэдэл гүйцэтгэх засаглалыг бүрэн хянадаг бол ЗГ-ийг ард түмнийх биш, намын хувийн институт болгож хувиргана²⁶. А.Лейпхарт шилжилтийн нийгэмд, ялангуяа олон намын тогтолцоотой, парламентын ардчиллыг шинээр төлөвшүүлж буй улс орнуудад гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдал нь олон нийтийн эрх ашгийг төрийн бодлогод тусгуулах боломжийг олгодог байна. Монгол Улсын хувьд, Ерөнхий сайд болон Засгийн газрын оршин байх дундаж хугацаа 1.5–2 жилээр хэмжигдэж байгаа нь гүйцэтгэх засаглалын институцийн тогтвортой байдал, үйл ажиллагааны гүйцэтгэлд сөргөөр нөлөөлж байна. Тогтвортой, зөвшилцсон гүйцэтгэх засаглал нь шинэ ардчиллыг шинэ тутам хөгжүүлж байгаа улс орнуудад төрийн институцид итгэх ард түмний итгэлийг бий болгоход шийдвэрлэх үүргийг гүйцэтгэдэг²⁷. Монголын гүйцэтгэх засаглал улс төрийн намд хэт хамааралтай болсон нь:

- Мэргэжлийн бус томилгоо
- Фракцийн тохироо давамгайлах
- Бодлого тогтворгүй байх
- Иргэдийн итгэл буурах
- Төрийн институцийн нэр хүнд унах гэсэн сөрөг үр дагаварт хүргэж байна.

А.Лейпхартын зөвшилцлийн ардчиллын онолд тулгуурлан харвал Монгол дахь гүйцэтгэх эрх мэдлийн институцид итгэх олон түмний итгэлийг нэмэгдүүлэх, төрийн институцүүдийн хараат бус бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэхэд хууль тогтоох, боловсруулах, хэрэгжүүлэх гэх мэт бодлогын бүхий л шатанд олон талт зөвшилцлийн соёлыг нэвтрүүлэх шаардлагатай болох нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байсан.

2. УЛС ТӨРИЙН НАМ БА ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ХАРИЛЦААГ ИНСТИТУЦИОНАЛЬ ОНОЛЫН ХАНДЛАГААР ТАЙЛБАРЛАХ НЬ.

Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын харилцааг судлахад институциональ онол чухал байр суурийг эзэлдэг. Институци гэдэг нь тогтсон дүрэм, хэм хэмжээ, байгууллагын тогтолцоо, зан үйлийн хэв загварыг илэрхийлдэг. Улс төрийн институциуд нь улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явцад оролцогчдын үйл ажиллагааг чиглүүлж, тогтвортой байдал, хариуцлагыг тогтолцоог бий болгодог. Институционализмын дагуу улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглал нь зөвхөн эрх мэдлийн хуваарилалт биш, харин ч институцийн зохион байгуулалт, үүрэг хариуцлагын нэгдмэл тогтолцоо гэсэн агуулгаар тайлбарлагддаг. Судлаачид энэ онолын хүрээнд дараах асуудлуудыг онцлон авч үзсэн байдаг. Үүнд:

25 Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press. p. 23-24

26 Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press. p. 25.

27 Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press. p. 42

- ✓ Намуудын институцийн төлөвшил нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдалд хэрхэн нөлөөлж байгаа талаар
- ✓ Сонгуулийн систем, намын тогтолцоо, парламентын бүтэц зэрэг нь гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр гаргах үйл явцад хэрхэн нөлөөлдөг талаар
- ✓ Ерөнхийлөгчийн болон парламентын засаглалын үед институцүүдийн алгаа, эрх мэдлийн төвлөрөл болон хяналт-тэнцлийн асуудал

Институциональ онол нь улс төрийн тогтолцооны бүтцийг дэд институциуд тэдгээр хоорондын харилцааг зохицуулдаг дүрэм журам, эрх мэдлийн тэнцвэртэй хуваарилалт гэж үзэн, эдгээр ойлголтуудаар дамжуулан улс төрийн үйл явц, улс төрийн нам, засаглалыг хэрэгжүүлэгч институцуудын хоорондын харилцааг тодорхойлох боломжтой гэж үздэг²⁸. Улс төрийн системийг бүрдүүлэгч институциуд нь улс төрийн тогтвортой байдал, улс төрийн хариуцлага, эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт болон нам, төр засгийн байгууллага хоорондын харилцан хамаарлыг зохицуулах үндсэн механизм болдог²⁹.

Судлаач Дуглас Норт институционал хөгжлийн онолоор институциуд нь улс төрийн тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах, улс төрийн хямралыг бууруулах, оролцогчдын харилцааны түвшинг тодорхойлоход чухал үүрэгтэй гэж үзсэн байдаг. Монгол Улсын хувьд улс төрийн намууд болон гүйцэтгэх засаглалын харилцаа нь институциудын сул тал, эрх мэдлийн төвлөрөл, шударга өрсөлдөөний хомсдол, хариуцлагын тогтолцооны дутмаг байдлаас үүдэн хүнд сорилтуудтай тулгараад³⁰ байна.

Жеймс Марч болон Жонн Олсен нар институционал онолоор улс төрийн системийг бүрдүүлэгч дэд институциуд нь зөвхөн дүрэм журам төдийгүй тухайн улс орны соёл, түүх, эрх мэдлийн харилцаа, оролцогчдын итгэлцэл дээр суурилсан комплекс шинжтэй бүтэц хэмээн тайлбарласан³¹ байдаг. Тиймээс Монголд улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглал хоорондын харилцаа нь зөвхөн хууль эрх зүйн хүрээнд бус харин уламжлал, эрх мэдлийн төвлөрөл, улс төрийн намын дотоод фракцын нөлөөлөл зэрэг институционал бус олон хүчин зүйлсээр тодорхойлогдсон хэвээр байгаа гэж дүгнэж болох юм.

Ларри Дайманд ардчиллыг институционал онолын хүрээнд авч үзэн тайлбарлахдаа улс төрийн намыг ардчиллыг гол институци гэж үзэхийн сацуу сонгуульд оролцох, эрх мэдлийг хуваарилах, төрийн бодлогыг тодорхойлох гол институци хэмээн тайлбарласан байдаг. Гэвч намын санхүүжилт, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо зэрэг нь алдагдаж эхэлбэл төрийн засаглалд нөлөөлөх хамгийн сөрөг хүчин зүйл болдог³² гэж бүтээлдээ тэмдэглэсэн байна. Эндээс үзвэл Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод бус байдал, хариуцлагын түвшин муу байгаа зэрэг нь гүйцэтгэх засаглалд улс төрийн намын нөлөөлөл улам бүр нэмэгдэх шалтгаан болж байна гэж дүгнэж болохоор байгаа юм.

28 Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

29 Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 1990.

30 “Монгол Улсын улс төрийн намууд ба засаглал,” *Үндэсний Шударга Байдлын Тогтолцоо*, Тайлан, 2023.

31 James G. March, John P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984, pp. 734–749.

32 Larry Diamond, “Institutions and Democracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 45–59.

Судлаач Мэтью Шугарт ба Жонн Кэри нар “Presidents and Assemblies” бүтээлдээ гүйцэтгэх ба хууль тогтоох эрх мэдлийн харилцааг институционал онолтой холбон тайлбарлахдаа парламентын болон ерөнхийлөгчийн тогтолцоо дахь улс төрийн намуудын үүрэг, хариуцлагын механизмын ялгааг нарийвчлан судалсан байдаг³³. Институционал онолын хандлагаар улс төрийн нам болон Засгийн газар хоорондын хамаарлыг судалсан голлох судлаачид бол:

- ✓ Дуглас Норт – институтын онол, хөгжлийн институционал онол
- ✓ Элиноор Дженкинс – институци ба төрийн удирдлага
- ✓ Джеймс Г. Марч, Жон П. Олс – институционал засаглал, оновчтой сонголт
- ✓ Ларри Даймонд – ардчиллын институционал загвар
- ✓ Шугарт ба Кэри – Үндсэн хуулийн институци, гүйцэтгэх ба хууль тогтоох эрх мэдэл
- ✓ Линда Уайт – институционал онол ба улс төрийн намын чиг үүрэг
- ✓ Питер Мансбридж – улс төрийн нам ба институционал хөгжил
- ✓ Карл Поппер – нээлттэй нийгэм ба институциудын үүрэг

Иймд институциональ онолоор улс төрийн нам, гүйцэтгэх засаглал хоорондын харилцааг зөвхөн дүрэм журмын хүрээнд бус, институцийн бүтэц, дотоод харилцаа, ёс зүй, улс төрийн зан төлөвтэй хамт авч үзэх шаардлагатайг онцолдог бөгөөд өнөөгийн нөхцөлд Монгол Улсын хувьд улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын хоорондын үр дүнтэй хамаарлыг судлахад, мөн бодлого боловсруулахад институциональ онолыг дээрх үзэл санааг ч орхигдуулж болохгүй юм.

Мэтью Шугарт болон Жонн Кэри нарын “Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics” бүтээлд гүйцэтгэх засаглал ба парламентын харилцааны хэлбэрийг онцлон авч үзэхийн сацуу улс төрийн намуудын гүйцэтгэх засаглал дахь үүрэг, хамаарлыг онцолсон байдаг. Тэдний үзэж байгаагаар ерөнхийлөгчийн засаглалд намын тогтолцоо нь гүйцэтгэх засаглалтай илүү ойрхон холбогддог ч парламентын засаглалтай улсад гүйцэтгэх эрх мэдэлд улс төрийн намын нөлөө бага байхын хэрээр гүйцэтгэх засаглалын институци ба улс төрийн нам хоорондын хамаарал харьцангуй сул байдаг гэж үзсэн байдаг.

Улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын үр ашигтай харилцаа нь орчин үеийн ардчилсан төрт тогтолцооны гол тулгуур бөгөөд энэхүү харилцан хамаарлыг зохистой түвшинд авч явах нь улс төрийн тогтвортой байдлыг хангахад гол үүрэг гүйцэтгэдэг. Институционализмын онолоор улс төрийн институтууд нь зөвхөн бүтэц, дүрэм журмаас гадна тэдгээрийн дотоод харилцаа, ёс суртахуун, хүлээлт зэргээр дамжуулан улс төрийн үйл явцыг тодорхойлдог болохыг онцолдог³⁴.

Улс төрийн нам нь гүйцэтгэх засаглалын гол институци ч гэлээ энэ хоёр институцийн хамаарал зохистой түвшнээс хэтэрсэн тохиолдолд гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа улс төрийн намуудын нөлөөнд автаж, тэдний бодлого,

33 Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

34 Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44(5), 936–957.

чиглэлийн хүрээгээр төрийн бодлогын хүрээ хязгаарлагдах гээд байдаг сөрөг тал бий. Энэ байдал Монгол Улсын хувьд ч мөн адил ажиглагдаж байгаа бөгөөд сүүлийн жилүүдэд Засгийн газарт улс төрийн намаас хамааралтай шийдвэр гаргалт, бодлогын хэрэгжилт гэх үйл явц өрнөсөн хэвээр байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжсэн 1990 оноос хойш намын нөлөө гүйцэтгэх засаглалын бүх шатанд буураагүй харин ч эрс нэмэгдсэн гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал, 1996 онд Ардчилсан нам анх удаа төрийн эрхийг барьж эхэлснээс хойш улс төрийн намын дотоод механизм, гүйцэтгэх засаглалын харилцаа тогтворжиж эхэлсэн боловч намын дотоод эв нэгдэл алдагдах, фракцын дотоод зөрчил зэрэг асуудал нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой ажиллагааг сааруулсаар ирсэн байна.

Шугарт ба Кэри нарын онолд дурдсанаар, ерөнхийлөгчийн болон парламентын засаглалын харилцаа нь улс төрийн намуудын гүйцэтгэх засаглалд үзүүлэх нөлөөллийг тодорхойлдог³⁵ бөгөөд Монгол Улсын хувьд парламентын засаглалтай тул улс төрийн намуудын парламент дахь байр суурь, эвслийн бүтэц нь гүйцэтгэх засаглалын бодлого шийдвэрт шууд нөлөөтэй байдаг. Монголын өнөөгийн улс төрийн нөхцөлд намуудын хоорондох эвсэл, бүлэглэлүүдийн тогтворгүй байдал, зарим тохиолдолд засгийн эрхийг авахын тулд үүсдэг бүлэг тохиролцоо зэрэг нь гүйцэтгэх засаглалыг үр дүнтэй ажиллахад саад болж байна. Үүний зэрэгцээ, засгийн эрхийг хэрэгжүүлэх явцад нам дотроо болон намууд хоорондын зөрчил, эрх мэдлийн хуваарилалттай холбоотой асуудлууд нь засгийн газрын үйл ажиллагааны ил тод байдал, хариуцлагыг бууруулж, ардчиллын зарчмуудыг сулруулдаг³⁶. Монгол Улс 1992 оны Үндсэн хуулиар парламентын засаглалыг сонгож авсан ч сүүлийн үед ерөнхийлөгч болон гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдэл төвлөрөх хандлага ажиглагдаж байна. Энэ нь институцийн зохицуулалт хангалтгүй, намын системийн төлөвшил сул, хууль тогтоох байгууллагын хяналтын механизм суларч байгаа зэрэгтэй холбоотой байж болох юм. Мөн улс төрийн намуудын институцийн чадамж сул, удирдлагын төвлөрсөн бүтэцтэй, дотоод ардчилал сул байгаа нь гүйцэтгэх засаглалын шийдвэр гаргалтад ч сөргөөр нөлөөлдөг байна. Намуудын албан ёсны институциас гаднах хувийн, албан бус харилцаа давамгайлсаар байгаа нь институционал зарчмаар ажиллах ёстой улс төрийн тогтолцооны үр нөлөөг улам бүр багасгасаар байна. Монгол Улсын хувьд 1992 оноос хойш парламентын засаглалыг хөгжүүлж байгаа боловч намын дотоод ардчилал сул, хяналтын тогтолцоо тодорхойгүй байгаа зэргээс шалтгаалан гүйцэтгэх засаглалд иргэд болон парламентаас тавих хяналт багасахад нөлөөлж байна. Тухайлбал, Засгийн газрын бүтцэд багтаж буй сайд нар нь тухайн намын дээд байгууллагын даалгавраар бус харин хувь улстөрчдийн тохиролцоогоор томилогддог хандлага давамгайлсаар байгаа нь “principal-agent” харилцааны институцийн чадавх сул байгааг харуулж байна.

35 Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

36 March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.

3. УЛС ТӨРИЙН НАМ ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ХАМААРЛЫГ ТӨЛӨӨЛЛИЙН АРДЧИЛЛЫН ОНОЛЫН ХҮРЭЭНД ХАРИУЦЛАГАТАЙ НАМЫН ЗАГВАР (RESPONSIBLE PARTY MODEL)-ААР ТАЙЛБАРЛАХ НЬ

Хариуцлагатай намын загвар нь орчин үеийн төлөөллийн ардчиллын гол онолуудын нэг бөгөөд улс төрийн намуудын сонгогчдод амласан амлалтаа биелүүлж, сонгогчдын хүлээлтэд тохирсон байх, сонгуулийн үеийн мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх чиглэлд үйл ажиллагаа явуулахыг зорьж хариуцлагатай байх талаар авч үздэг төлөөллийн ардчиллын онолын нэг хандлага юм. Энэхүү онолыг 1960-аад оноос эхлэн боловсруулж ирсэн бөгөөд Ханс Дальберг, Дэвид Рюгер, Ханна Питкин нарын судалгааны бүтээлүүдэд тусгагдсан байдаг³⁷. Хариуцлагатай нам нь дараах үндсэн шалгуурт нийцсэн байх ёстой гэж үздэг:

- Намууд нь тодорхой бодлого, мөрийн хөтөлбөртэй байх;
- Сонгуульд нэр дэвшигчид нь амлалтаа хэрэгжүүлэх хичээл зүтгэлтэй байх;
- Сонгуулийн дараа хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавих механизм бүрдсэн байх;
- Иргэд сонгуульд оролцож саналаа өгөхөд намын дэвшүүлж буй мөрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үнэлэгдэн дүгнэхүйц боломжтой эсэх нь нөлөөлдөг байх³⁸.

Төлөөллийн ардчилал нь ард түмний эрх мэдэл шууд бус байдлаар, сонгогдсон төлөөлөгчдөөр дамжуулан хэрэгжих институцийн зохион байгуулалт бөгөөд энэ тогтолцооны гол ачааллыг улс төрийн намууд болон гүйцэтгэх засаглал үүрдэг. Гэвч Монголын ардчилсан шилжилтийн нөхцөлд төлөөллийн ардчилал улс төрийн намын хэт төвлөрөл, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хямралтай холбоотой сорилттой алхам тутамдаа тулгарсаар байна.

• Сонгогчдын итгэлийн хямрал

Монголын улс төрийн намууд төлөөлөх үүргээ гүйцэтгэхийн оронд, эрх мэдэл хуваарилах, албан тушаалын тохироо хийх “хаалттай элитийн бүлэг”-ийн шинж рүү шилжиж, сонгогчдын сонгуулийн оролцоо бууран төрийн институцуудад итгэх олон түмний итгэлийг алдагдуулах шалтгаан болсоор байна. А.Лейпхартын үзэж байгаагаар төлөөллийн ардчилал амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд улс төрийн намууд нийгмийн олон талт байдлыг тусгаж, зохистой зөвшилцөлд хүрэх чадвартай байх ёстой юм. Зөвшилцлийн ардчилал нь олон талт нийгэмд төлөөллийн механизмыг гүнзгийрүүлж, бүх бүлгийн дуу хоолойг төрийн бодлогод тусгах боломж олгодог.

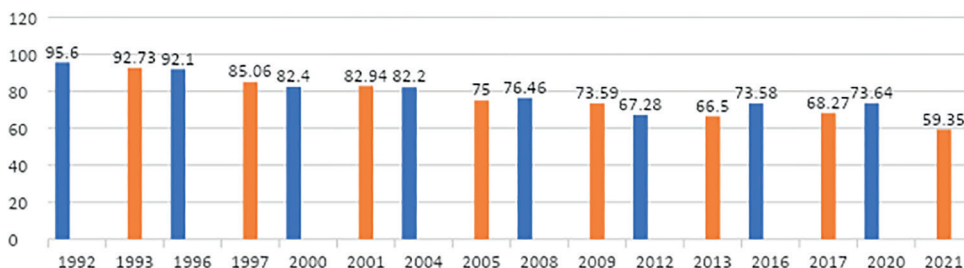
Монгол Улсын хувьд Ерөнхийлөгч, УИХ, Орон нутгийн сонгуульд оролцох сонгогчдын ирц сүүлийн гучин жил буурсаар байна. 1990 оны ардчилсан хувьсгалын үр дүнд Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжин улс төр, эдийн засаг, эрх зүйн гээд нийгмийн бүхий л тогтолцоо үндсэндээ өөрчлөгдсөн. Монголчууд шууд болон төлөөллийн байгууллагаараа дамжуулан төрийг

37 Daalder, H. (1988). Political Representation and the Responsible Party Model. In Representation and Democracy. Cambridge University Press. Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. University of California Press.

38 Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. American Political Science Review, 97(4), 515-528.

удирдах хэрэгт оролцох боломж бүрдэж, чөлөөт ардчилсан сонгуулиар өөрсдийн төлөөллийг сонгодог болсоноос хойш төрийн эрх барих дээд байгууллага болох УИХ – ын 8 удаагийн, Ерөнхийлөгчийн 8 удаагийн, ИТХ -ын 7 удаагийн нийт 23 сонгуульд оролцсон байна.

Зураг 6. УИХ, Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн ирц (1992 - 2021)



Эх сурвалж: Албан ёсны баримтыг үндэслэн суддаачид боловсруулав

Сонгогчид 1992 оноос парламентын 8 удаагийн сонгуульд оролцохдоо 1992 – 2012 оны хооронд ирц 28,32% - иар буурсан бол 2016 оноос нэмэгдэн 73.58% болж, 2020 онд тогтворжин 73,64% болсон. 2020 оны сонгуулийг 1992 онтой харьцуулахад 21,96% - иар буурсан байна. Энэ нь Латви, Украин, Молдав зэрэг посткоммунист орнуудтай ижил үзүүлэлт юм. Ерөнхийлөгчийн 8 удаагийн сонгуульд 2017 оны 2% - ийн өсөлтийг эс тооцвол 2021 оны сонгуулийн ирцийг 1993 оны сонгогчдын ирцтэй харьцуулахад 33,38% - иар буурсан байдаг. Энэ нь Словани, Болгар, Румын зэрэг посткоммунист орнуудын сонгогчдын ирцийн бууралттай ижил үзүүлэлт юм. *Гүйцэтгэх засаглалын бодлогын тогтворгүй байдал*

Бодлогын тогтворгүй байдал гэдэг нь төрийн байгууллага, ялангуяа гүйцэтгэх засаглалын зүгээс боловсруулсан хууль, журам, хөтөлбөрүүд богино хугацаанд байнга өөрчлөгдөх, зогсох, тасалдах эсвэл үргэлжлүүлэх тодорхой чиглэлгүй байхыг хэлдэг. Энэхүү нөхцөл байдал нь институцийн үл тохироц буюу төрийн байгууллагуудын чиг үүрэг, бүтэц, зохицуулалт, зорилго хоорондоо уялдахгүй, давхардсан, эсвэл зөрчилтэй байх, намуудын дэмжлэг хэт их савлагаатай байх, эвслийн бүрэлдэхүүн богино хугацаанд өөрчлөгдөх, бодлогын чиг баримжаа тогтворгүй байх, эрх баригчид байнга солигдох зэргээр улс төрийн орчин байнга хэлбэлзэлтэй байх, бодлогын залгамж халаагүй алдагдах төрийн захиргааны байгууллагад удирдлагууд ойр ойрхон солигдож, өмнөх бодлого, хөтөлбөрүүд тасалдах³⁹ зэрэг сөрөг үр дагаврыг бий болгодог байна. Судлаач Баумгартер болон Жоннс (1993) нарын бүтээлд гүйцэтгэх засаглалын тогтолцоо нь нэгэн хэвийн бүтэцтэй байж байсанаа гэнэт, богино хугацаанд эрс өөрчлөгдөх нь бодлогын тасалдал, шинэчлэлийн тогтворгүй циклийг бий болгодог гэж үзсэн байдаг.

Монгол Улсад гүйцэтгэх засаглалын бодлого нь ихэвчлэн сонгуулийн мөчлөгөөс хэт хамааралтай, шинэ эрх баригчид бүрэн эрхийн хугацаандаа өмнөх Засгийн газрын бодлогыг хүчингүй болгох, эсвэл төсвийг царцаах,

39 Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press. p 128

зарим тохиолдолд хөгжлийн бодлогын хэрэгжиж дуусан үр дүнг харах хугацаа дуусаагүй байхад дахин шинээр боловсруулах гэх мэт үйлдлүүдийг түгээмэл шинжтэй болсоор байна. Тухайлбал:

- Яамдын бүтэц, чиг үүрэг 4 жилийн давтамжаар өөрчлөгдөж, бодлогын тасдал бий болдог.
- Төрийн албаны тогтворгүй байдал: Монгол Улсын төрийн албаны тухай хуульд мэргэжлийн тогтвортой байдлыг баталгаажуулах зохицуулалт байдаг ч улс төрийн нөлөөтэй томилгоо давамгайлсан хэвээр байна.
- Бодит бус хэрэгжих боломжгүй уриалгын шинжтэй стратеги төлөвлөлт: Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрүүд нь ихэвчлэн урт хугацааны биш, популист шинжтэй байдаг⁴⁰.

Мөн 2020 оноос хойш л гэхэд Засгийн газрын бүтцэд 3 удаа томоохон өөрчлөлт орж, 10 гаруй агентлаг нэгтгэгдсэн эсвэл татан буугдсан байдсаг. Энэ нь бодлогын хэрэгжилтэд системийн тогтворгүй байдлыг үүсгэж байгаа юм. Төрийн захиргааны төв байгууллагуудын бүтэц, зохион байгуулалт Засгийн газар солигдохтой хамт өөрчлөгдөж ирсэн. Яамдыг салгах, нийлүүлэх, шинээр байгуулах, татан буулгах, нэршлийг нь солих, агентлагийн харьяаллыг өөрчлөх нь аль ч Засгийн газрын үед түгээмэл байсаар байна. Засгийн газрын үндсэн бүтцийн өөрчлөлтийг хүснэгтээр харуулбал:

Хүснэгт 4. Засгийн газрын үндсэн бүтцийн өөрчлөлт, оноор

Жил	Яамдын тоо	Агентлагуудын тоо	Нийт (яам+агентлаг)
1996	9	59	68
2000	11	41	52
2004	10	48	58
2008	11	31	42
2012	16	28	44
2016	13	27	40
2020	14	38	52
2024	16	40	56

Эх сурвалж: Албан ёсны баримтад үндэслэн судлаачид боловсруулав

Дээрх хүснэгтээс харахад:

- 1996–2016: Яам агентлагийн тоо эрс хэлбэлзэлтэй байсан боловч 2016 онд хамгийн дээд хэмжээнд буюу нийтдээ 40 хүрсэн.
- 2012 онд яамны тоо хамгийн өндөр (16) байхад агентлагийн тоо харьцангуй багассаныг харуулж байна.
- 2020 онд Засгийн газрын бүтцийг 14 яаманд тогтвортойгоор барьж байсан боловч агентлагийн тоо өссөн.

40 Asian Development Bank. (2020). *Mongolia Public Sector Management Assessment*. ADB Publications. p. 34

- 2024 онд яамны тоог 16 болгож нэмэгдүүлсэн нь “Цахим хөгжил” болон “Эдийн засаг, хөгжлийн яам”-ыг шинээр үүсгэлсэнтэй холбоотой. Мөн өмнөхийн адил агентлагийн тоо нэмэгдсэн байна.

Анхны Засгийн газар зөвхөн яамдаас бүрдэж байсан бол 1996 онд анхлан агентлаг хэмээх бүтцийг шинээр бий болгосон ба энэ байдал өнөөдрийг хүртэлх бүхий л Засгийн газрын бүтцэд агуулагдсаар ирсэн байна. 1996 онд агентлагийн зохион байгуулалтад шилжихдээ бодлого боловсруулах чиг үүргийг бодлогыг хэрэгжүүлэх чиг үүргээс тусгаарлан яамдыг бодлогод төвлөрсөн цомхон бүтэцтэй ажиллуулах, агентлагууд нь бодлого хэрэгжүүлэх, төрийн зохицуулалт хийхийн сацуу заримыг нь аж ахуйн тооцоонд шилжүүлнэ хэмээн төсөөлж байсан ч одоо яамд, агентлагууд нь тус тусын бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, зохицуулах үүргээ хэрхэн гүйцэтгэж байгаа, бүтэц нь хэр оновчтой байгааг одоо хэр нь дүгнэж үзээгүй, гүйцэтгэх засаглалын институцийн үр дүнтэй загварыг шинжлэх ухааны үндэстэй оновчлох оролдлогыг одоо хүртэл хийгээгүй л байна байна. Энэ мэтчилэн гүйцэтгэх засаглалын бодлогын тогтворгүй байдал нь дараах сөрөг үр дагаврыг дагуулсаар байна.

- Институцийн санах ой тасалддаг
- Хөрөнгө оруулалтын эрсдэл нэмэгддэг
- Олон улсын түншлэл, төсөл, хөтөлбөрүүдийн үр дүн буурдаг
- Иргэдийн итгэл буурдаг⁴¹

Монгол Улсын гүйцэтгэх засаглал дахь бодлогын тогтвортой байдлыг бий болгохун тулд улс төрийн намуудын нөлөөг багасгах, институцийн хараат бус бие даасан байдлыг хангах, төрийн албаны мэргэшсэн тогтолцоог бүрдүүлэх, бодлогын шилжилтийн давтамжийг бууруулах зэрэг арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх ёстой бөгөөд ингэснээр Монгол Улсын хөгжлийн урт хугацааны зорилтуудыг тасалдуулахгүйгээр төрийн үйл ажиллагааны үр ашигт байдлыг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэх юм.

Гэтэл Монголын одоогийн улс төрийн практикт Ерөнхий сайд, сайд нар нь ихэвчлэн улс төрийн намын тохироо, дотоод фракцийн нөлөөгөөр томилогддог учраас бодлого тогтвортой хэрэгжих нөхцөл бүрдэхгүй байна. Энэ нь төлөөллийн ардчиллыг “төлөөллийн ардчилал” болгон хувиргаж, ард түмний оролцоо, хяналт бодит бус болгоход хүргэж байна. Төлөөллийн ардчиллын хэрэгжилт нь зөвхөн хууль ёсны ардчилсан сонгуульд бус, гүйцэтгэх эрх мэдэл нь иргэдийн хүлээлт, оролцоонд зохистой хариу үзүүлдэг байдлаар хэмжигддэг байх учиртай юм.

- *Нам ба төрийн ялгаа алдагдах асуудал*

Улс төрийн нам нь төрийн бодлогыг тодорхойлох институц биш, ард иргэдийн ашиг сонирхлыг төлөөлөн төрд дамжуулах механизм байх ёстой. Гэвч Монголын нөхцөлд нам нь “төрийн бүтэц” мэт үйлдэл хийж, төрийн албыг улс төрийн намын бүтэц болгон хувиргах хандлага ажиглагдсаар байна. Энэ нь А.Лейпхартын “харилцан тэнцвэртэй институцийн” зарчимд харшилж байгаа юм. Улс төрийн нам нь төрийн бүтэцтэй нэгдэн нийлэх үед ардчиллын гол шинж болох тэнцвэрт байдал алдагдаж, зөвшилцөл боломжгүй болдог талаар төлөөллийн ардчиллын талаарх судлаачдын бүтээлд тусгагдсан байдаг. Монгол

41 Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548.

Улсад төлөөллийн ардчилалд тулгарч буй гол бэрхшээлүүд:

- Ард түмний оролцоо, итгэлийн бууралт
- Бодлогын тогтворгүй, нам төвтэй шийдвэр гаргалт
- Төр ба намын зааг алдагдах
- Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлагын механизм сулрах

Эдгээр нь А.Лейпхартын зөвшилцлийн ардчиллын үндсэн зарчмуудтай зөрчилдөж байгаа бөгөөд Монголд төлөөллийн ардчиллыг бэхжүүлэхийн тулд институци хоорондын эрх мэдлийн тэнцвэр, намын дотоод ардчилал, иргэдийн оролцоог бодитоор хангах шаардлагатай болохыг харуулж байгаа юм.

Хариуцлагатай намын загварын хувьд төлөөллийн ардчиллын тогтолцоонд улс төрийн намуудын үүрэг, хариуцлагыг онцгойлон авч үзсэн байдаг бөгөөд энэхүү загварыг анх Ханс Далдэр 1980-аад онд боловсруулж, дараа нь Мервил Фишер, Дэвид Рюшмейр, Габриел Алмонд, бусад судлаачид цаашид хөгжүүлсэн байдаг⁴².

Хариуцлагатай намын гол зарчим нь намууд сонгогчдын өмнө тодорхой бодлого, мөрийн хөтөлбөртэй гарч ирж, сонгуулийн дараа уг амлалтаа биелүүлэхэд хяналт тавихыг зорьдогт орших⁴³ ёстой. Намуудын энэ хариуцлагын механизм нь ардчиллын тогтвортой байдлыг хангаж, иргэдийн улс төрийн итгэлийг бэхжүүлэхэд чухал үүрэгтэй гэж үздэг⁴⁴. Монгол Улсын улс төрийн тогтолцоонд хариуцлагатай намын загварыг хэрэгжүүлэхэд олон бэрхшээл тулгарч байна. Үүнд:

- Намуудын дотоод удирдлага тогтворгүй байх,
- Санхүүжилтийн ил тод бус байдал,
- Сонгуулийн дараах амлалтаа хэрэгжүүлдэггүй, хариуцлагагүй байдал,
- Иргэдийн улс төрийн боловсрол, идэвх сул зэрэг нь гол саад бэрхшээл болж байна.

Монгол Улс төрийн тогтолцоонд хариуцлагатай улс төрийн намын загварыг хэрэгжүүлэхэд хэд хэдэн саад бэрхшээл тулгардаг. Тухайлбал, улс төрийн намын дотоод удирдлагын тогтворгүй байдал, санхүүгийн ил тод бус байдал, намуудын амлалт хэрэгжүүлэх чадамж сул байгаа зэрэг асуудлууд бий. Монгол улсад байгуулагдсан эвслийн Засгийн газрын тоо цөөн биш хэдий ч харагдах байдлын хувьд олон нам оролцсон байдаг намууд хоорондын эв нэгдэл, бодлогын уялдаа сул байснаас ард иргэдийн итгэл суларч, намын хариуцлагын загварыг бүрэн хэрэгжүүлэх боломж бүрдээгүй гэж дүгнэж байна. Иймд Монголд улс төрийн намын тогтвортой байдлыг сайжруулахын тулд ил тод байдал, хариуцлагыг бэхжүүлэх, иргэдийн улс төрийн боловсролыг дээшлүүлэх шаардлагатай байна. Улс төрийн намуудын хариуцлагатай байдал нэмэгдэх нь Монголд гүйцэтгэх засаглалын төлөвшилд ч сайнаар нөлөөлнө гэсэн үг юм. Монгол Улсын өнөөгийн улс төрийн нөхцөлд улс төрийн намуудын идэвхтэй оролцоо, гүйцэтгэх засаглал дахь хариуцлага, ил тод байдлыг сайжруулахын тулд улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын институцийн зохистой хамаарлыг хангахад институционал онолыг илүү гүнзгий судалж, хууль эрх зүйн болон соёлын хүчин зүйлсийг хамтад нь авч үзэх шаардлагатай юм.

42 Daalder, H. (1988). Political Representation and the Responsible Party Model. In Representation and Democracy. New York: Cambridge University Press.

43 Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. American Political Science Review, 97(4), 515-528.

44 Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. Berkeley: University of California Press.

4. УЛС ТӨРИЙН НАМ ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ХАМААРЛЫГ ТӨЛӨӨЛЛИЙН АРДЧИЛЛЫН ОНОЛЫН ХҮРЭЭНД АГЕНТ-ҮҮРГИЙН ОНОЛООР ТАЙЛБАРЛАХ НЬ.

Орчин үеийн төлөөллийн ардчиллын онолоор ялангуяа парламентын засаглалтай улс орнуудын төрийн тогтолцоонд улс төрийн намууд гүйцэтгэх засаглалын салшгүй нэг бүрэлдэхүүн болж бодлого тодорхойлогч гол институциудын нэг болсоор байгаа юм. Агент–Үүргийн онолын (Principal–Agent Theory) үүднээс авч үзвэл, сонгогчид (principal) нь сонгуульд улс төрийн намаас нэр дэвшүүлсэн төлөөлөгчийг сонгох замаар гүйцэтгэх засаглалын гишүүдэд (agent) ч төлөөллийн эрхээ шилжүүлэн өгч байна гэсэн үг юм. Ингэж төлөөллийн эрхээ шилжүүлэхдээ "Сонгуулийн үеийн итгэлцэл" дээр суурилдаг⁴⁵. Гэсэн хэдий ч энэ итгэлцлийн үр дүн харилцан адилгүй байдаг нь мэдлэг, мэдээллийн тэгш бус байдал, хяналт тавих боломжийн хязгаарлагдмал байдал, ашиг сонирхлын зөрчил зэргээс ихээхэн шалтгаалдаг⁴⁶. Иймд гүйцэтгэх засаглалын хувьд сонгогчдыг төлөөлөх үүргийн хэрэгжилтэд мэдээллийн хүртээмжтэй байдал, хяналтын тогтолцоо чухал байдаг байна.

Мэттью Шугарт, Жон Кэри нарын үзэж байгаагаар парламентын засаглалтай улс оронд гүйцэтгэх засаглал нь парламентад олонх болсон улс төрийн намын дотоодын шийдвэр гаргалтаас харьцангуй хамааралтай бөгөөд ерөнхий сайд болон сайдын албан тушаалд очих эсэх тухайн намын дотоод зохион байгуулалтад нөлөөтэй "агент" мөн эсэхээс ихээхэн шалтгаалдаг⁴⁷. Тиймээс намын зохион байгуулалт, эрх мэдлийн төвлөрөл, фракцын бүтэц, эрэмбэлэл зэрэг нь тухайн агентын үйл ажиллагааг хянах боломжтой эсэхийг шууд тодорхойлдог⁴⁸ байна.

5. УЛС ТӨРИЙН НАМ БА ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛЫН ИНСТИТУЦИЙН ХАМААРЛЫН ҮР АШГИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

Улс төрийн намууд болон гүйцэтгэх засаглалын хоорондын харилцаа нь ардчилсан засаглалын тогтвортой байдал, төлөөллийн чанар, хариуцлага болон бодлогын үр нөлөө зэрэг олон хүчин зүйлд нөлөөлдөг. Иймд эдгээр институцийн хамаарлын үр ашгийг тодорхойлох дараах шалгуур үзүүлэлтүүдийг байдаг.

- Хяналт ба хариуцлагын бүтэц

Principal–Agent буюу Агент–үүргийн онолд улс төрийн намыг "principal" буюу ажил үүрэг даалгасан тал, харин гүйцэтгэх засаглалыг "agent" буюу хэрэгжүүлэгч тал гэж авч үздэг. Иймд засгийн газар эрх баригч эсвэл олонх болсон намын бодлогыг хэрэгжүүлэх чадавхтай байхаас гадна, нам дотооддоо түүнийг хянах механизмыг бүрдүүлсэн байх шаардлагатай байдаг.

45 Strom, K. (2000). "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies." *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.

46 Lupia, A. (2003). "Delegation and its Perils." In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjørn Bergman. Oxford University Press.

47 Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, p. 25–46.

48 Müller, W. C., & Strøm, K. (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press.

Principal-Agent буюу Агент-үүргийн онолын хүрээнд:

- ✓ Terry Moe (1984, 2005) – Улс төрийн нам нь гүйцэтгэх засаглалыг төлөөлөхийн зэрэгцээ түүнийг хянах институцийн механизм шаардлагатай. Нам нь "principal", засгийн газар "agent" гэж үзвэл бодлого хэрэгжүүлэх явцад "agent drift" буюу засгийн газар намын зорилгоос хазайх шаардлага заавал үүсдэг.
- ✓ Shugart & Carey (1992) – Парламент болон ерөнхийлөгчийн тогтолцоонд гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлага, хяналт ямар түвшинд байна вэ гэдгийг хууль тогтоох байгууллагын хяналт, намуудын дотоод зохион байгуулалт, засгийн газрын тогтвортой байдлаар хэмжих боломжтой гэж үздэг⁴⁹.

Монголд олонтоо тохиолддог сайд нарын огцролт, эвслийн зөрчил нь хяналтын механизм муу байгааг илтгэдэг. Жишээлбэл, 2004, 2024 оны эвслийн хийгээд хамтарсан Засгийн газрын богино настай ажиллагаа нь институцийн үл тохирлын нэг жишээ гэж үзэж болохоор байна.

- Бодлогын уялдаа ба хэрэгжилт

Намын мөрийн хөтөлбөр болон Засгийн газрын бодлого хоорондын уялдаа өндөр байвал хамааруулан авч үзэж байгаа хоёр институцийн үр ашиг нэмэгдэх боломжтой юм. Энэ уялдааг улс төрийн намын хувьд тогтвортой институтжилт, дотоод ардчиллын төлөвшил, шийдвэр гаргах түвшинд намын гишүүдийн оролцоог хангах замаар бий болгодог байна. А.Лийпхарт(1999) нь зөвшилцлийн ардчиллын загварын хүрээнд намын бүтэц, зохион байгуулалт нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн харилцаа бодлогын уялдаанд ихээр нөлөөлнө гэж үзээд ялангуяа олон намын эвслийн үед бодлогын зөрчил үүсэх эрсдэлтэй боловч сайн тохируулсан институци нь бодлогын үр нөлөөг нэмэгдүүлдэг⁵⁰ гэж үзсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл тохируулга институцийг бий болгох ёстой гэсэн санааг авч үзсэн байдаг. Монгол Улсад Ерөнхий сайд болон сайд нарын томилгоо намын эрх ашигт нийцэх байдлаар хийгддэг тул бодлогын тогтвортой байдал алдагдах хандлагатай байгаа учраас энд улс төрийн нам бол гүйцэтгэх засаглалын институцийн зохистой хамаарлыг ямар тохируулга институциэр дамжуулан бий болгох боломжтой болохыг судлах шаардлага үүсээд байгаа юм.

- Засгийн газрын тогтвортой байдал

Намын бүтэц, хууль тогтоох байгууллагын хяналт, эвслийн хэлбэрүүд нь Засгийн газрын үргэлжлэх хугацаанд шууд нөлөөлдөг. Тогтвортой Засгийн газар нь үр ашигтай институцийн илэрхийлэл юм. Kaare Strøm (2000) намуудын институцийн зохион байгуулалт, дотоод ардчилал, эвслийн хэлбэр, хууль тогтоох байгууллагын эрх мэдлийн зохицуулалтууд нь засгийн газрын үргэлжлэх хугацаанд шууд нөлөөлдөг гэж үзсэн байдаг. Иймд

- ✓ Нэг парламентын хугацаанд дунджаар хэдэн засгийн газар солигддог вэ?
- ✓ Намын тогтолцооны тогтворгүй байдал юунд хүргэж байгааг тооцох ёстой юм.

49 Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press

50 Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press

Монгол Улсад 1996–2000 онд нийт 5 Ерөнхий сайд солигдсон нь институцийн тогтворгүй байдалтай холбоотой.

- **Нийгмийн гишүүдийг төлөөлөх төлөөллийн чанар**

Намууд төлөөллийн чиг үүргийн гүйцэтгэлээ алдах үед институцийн үр ашигт сөргөөр нөлөөлдөг. Катц, Мэйр нар(1995) энэ үзэгдлийг "картель намын загвар" хэмээн тодорхойлсон байдаг. Юун түрүүнд Монголд намын гишүүдийн дотоод сонгууль, нэр дэвшүүлэх үйл явц ил тод биш байгаа нь төлөөллийн механизмыг сулруулдаг. Судлаачид(1995) "Картель намын загвар"-ын талаарх онолд намууд төрийн санхүүжилт, институцийн орчноор дамжин бие даасан гүйцэтгэлийн чанараа алдаж, төлөөллийнх чанар мууддаг. Энэ нь институцийн үр ашигт сөргөөр нөлөөлнө⁵¹ гэж үзсэн байдаг.

- **Албан ёсны институцийн ажиллах механизм ба институцийн гүйцэтгэл**

Хелмке, Левицки(2006) нар нь хуульчилсан албан ёсны болон албан бус институцийн зөрүү нь бидний энэ удаагийн судалгаанд авч үзэж байгаа улс төрийн нам гүйцэтгэх засаглалын институцийн хамаарлын үр нөлөөг сулруулдаг гэж дүгнэсэн байдаг. Монголын нөхцөлд томилгооны процесс албан бус тохиролцоогоор явагддаг нь энэхүү онолын гол үзэл санааг судлан шалтгаан, үр дагаврыг тогтооход ач холбогдолтой юм. Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын институцийн харилцааг ойлгохын тулд институцийн хяналт, бодлогын уялдаа, тогтвортой байдал, төлөөллийн чанар болон албан ёсны болон албан ёсны бус институцийн гүйцэтгэлийн зөрүүг зэрэгцүүлэн шинжлэх шаардлагатай юм. Монгол Улсад эдгээр шалгуур үзүүлэлтүүдийг ашиглан институцийн үр ашгийг сайжруулах бодлогын суурь үндэслэл бүрдүүлэх ч боломжтой юм.

Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын хоорондын институцийн хамаарлын үр ашигтай байдлыг хэмжих шалгуур үзүүлэлтүүд улс төрийн шинжлэх ухааны хүрээнд тодорхой хэмжээгээр судлагдсан байдаг. Эдгээр үзүүлэлтүүд нь гол төлөв институцийн гүйцэтгэл, хариуцлага, тогтвортой байдал, төлөөллийн чанар, бодлогын уялдаа зэрэг хэмжүүрээр илэрдэг байна

Хелмке, Левицкий (2006) нар Формал (хуульчилсан) ба хуульчлагдаагүй (нийгэмд дадал хэвшил болон тогтсон дадал) институцуудын зөрүүтээс шалтгаалан гүйцэтгэлийн зөрүү үүсдэг. Нам ба засгийн газрын хоорондын албан бус харилцаа нь институцийн үр ашгийг улам бүр бууруулах нэг шалтгаан болдог. Иймд Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын институцийн хамаарлыг шинжлэхдээ дараах үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүдийг авч үзэх нь оновчтой:

1. Хяналт ба хариуцлагын бүтэц
2. Бодлогын уялдаа, хэрэгжилт
3. Институцийн тогтвортой байдал
4. Төлөөллийн чанар
5. Информал механизм ба институцийн алдагдал

Албан ёсны ба албан ёсны бус институцийн гүйцэтгэлийн зөрүү. Хелмке ба Левицкий(2006) нарын тайлбарласнаар, аливаа улс орны институци нь зөвхөн хуульчилсан дүрэм, тогтолцоонд бус, мөн түүний сацуу хуульчлагдаагүй буюу

51 Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. Party Politics, 1(1), 5–28.

албан бус институт (жишээ нь: зан үйл, соёлын хүлээлт, нам хоорондын түүхэн харилцаа) дээр үндэслэгддэг⁵² гэж үзсэн байдаг. Хэрвээ албан ёсны болон албан ёсны бус институциудын хооронд гүйцэтгэлийн зөрүүтэй байдал үүсэж, үйл ажиллагааны зорилго, үйлдлийн механизмд албан болон албан бус институцийн ялгаа багасвал тухайн улс орны хувьд улс төрийн институцийн бодит гүйцэтгэл буурч, бодлого хэрэгжилт алдагдаж, намуудын болон гүйцэтгэх засаглалын харилцаа нь албан бус тохироо, рациональ бус хуваарилалт дээр тулгуурлах эрсдэлтэй болдог.

Монголын нөхцөлд, улс төрийн намуудын зүгээс сайд, агентлагийн дарга томилгоог хувийн харилцаа, улс төрийн "итгэлцэл", эсвэл шагналын механизм дээр үндэслэн хийдэг нь албан ёсны хуульчлагдсан институциудыг (төрийн албаны хууль, салбарын хариуцлагын тогтолцоо) үл тоон албан бус институциудийн давамгайлал бий болж байгааг илтгэж байгаа юм. Энэ нөхцөл байдал нь улс төрийн нам Засгийн газрын хоорондын албан бус тохироо нь төрийн байгууллагын үр ашиг, бодлого хэрэгжилт, хариуцлагын тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлдөг байна. Монголын улс төрийн тогтолцооны хувьд УИХ-д олонх болсон нам гүйцэтгэх эрх мэдлийг бүрэн хянах замаар төрийн албыг улс төржүүлж, агентлаг, салбарын удирдлагыг албан бус тохиролцоогоор томилох үзэгдэл тархмал шинжтэй байгаа нь албан ёсны хуулийг тогтолцоох, хэрэгжүүлэх институцуудын чадамжийг бууруулж буйн тод жишээ юм. (Жишээлбэл: Төрийн албаны тухай хууль зөрчсөн томилгоо, бодлогын залгамж халаагүй байдал гэх мэт).

Монголын улс төрд бүлгийн соёл нь улс төрийн шийдвэр гаргалт, намуудын дотоод зохион байгуулалт, шударга ёсны тогтолцоонд нөлөөлдөг бөгөөд энэ нь хариуцлагыг сулруулж, авлига, эрх мэдлийн хэт төвлөрөл үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлдэг.

Нам доторх фракцийн зөрчил, гүйцэтгэх засаглалын бодлогын хэрэгжилтэд үзүүлж буй сөрөг нөлөө

Монголын улс төрийн намууд дотор фракцийн зөрчил давамгайлсан нь намын нэгдмэл байдал, удирдлагын тогтвортой байдлыг алдагдуулж, улмаар гүйцэтгэх засаглалын бодлогын уялдаа холбоог сулруулдаг. Фракцийн тэмцэл нь бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явцыг хүндрүүлж, хариуцлагыг бууруулдаг бөгөөд олон талт эрх мэдлийн хуваарилалт, шийдвэр гаргалтын уялдаа алдагдахад хүргэдэг. Энэхүү зөрчил нь засгийн газарт тодорхой бодлогыг тууштай хэрэгжүүлэх боломжийг бууруулж, эдийн засгийн хөгжлийн саатал, нийгмийн эмзэг байдлын хурцадмал байдлыг үүсгэдэг. Монгол Улсын ардчиллын институцийн тогтвортой байдал нь намуудын дотоод зохион байгуулалт, гүйцэтгэх засаглалын хариуцлага, сонгуулийн тогтолцоо зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаардаг. Институцийн тогтвортой байдал нь ардчиллын хөгжлийн үндэс бөгөөд Засгийн газарт шударга ёсны тогтолцоог бий болгоход чухал үүрэгтэй байдаг байна.

Тогтвортой байдлыг хангахын тулд нам доторхи фракцийн тэмцлийг зохицуулах, эвслийн засгийн газрын тогтвортой байдлыг дэмжих, формал

52 Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. p 5–6

болон информал институцуудыг уялдуулан сайжруулах шаардлага тулгарч байна. Түүнчлэн иргэдийн хяналт, сонгогчдын идэвхтэй оролцоо, сонгуулийн системийн үр дүнтэй зохион байгуулалт нь хариуцлагыг бэхжүүлэх гол механизмууд юм.

Улс төрийн нам ба гүйцэтгэх засаглалын институцийн үр ашиг, үр нөлөөг хариуцлага, тогтвортой байдал, бодлого хэрэгжүүлэх чадамж зэргээр хэмждэг нийтлэг жишиг дэлхийн улс орнуудад байдаг. Судлаачид энэхүү үзүүлэлтийг тооцоход хэд хэдэн аргачлал, шалгуур үзүүлэлтүүдийг хэрэглэсэн байдаг. Үүнд:

Хүснэгт 5. Шалгуур үзүүлэлтүүд:

№	Үзүүлэлт	Тайлбар
1	Бодлогыг хэрэгжилтэд шаардлагатай чадавхи, нөөц	Засгийн газар, намуудын бодлогыг хэрэгжүүлэх чадамж, үр нөлөө
2	Хариуцлага	Сонгогчдын өмнө болон институц хоорондын хариуцлагын механизм (нам - засгийн газар, парламент - гүйцэтгэх засаг)
3	Тогтвортой байдал	Институцийн тогтвортой байдал (давтамжтай солигдохгүй байх, урт хугацааны үр нөлөөтэй байх)
4	Хариу үйлдэл үзүүлэх байдал	Ард түмний хүсэл эрмэлзлийг хүлээн авч, бодлого боловсруулах чадвар
5	Үр ашигтай байдал	Нөөц, эрх мэдлээ зөв ашиглаж үр дүнтэй ажиллах чадамж
6	Нээлттэй, ил тод байдал	Шийдвэр гаргах үйл явц ил тод, хяналттай байх зэрэг үзүүлэлтүүд ордог.

Эх сурвалж: Албан ёсны баримтад үндэслэн судлаачид боловсруулав

Төрийн институциуд бодлого хэрэгжүүлэх чадавхитай байхын тулд нөөц, мэргэшсэн боловсон хүчин, институц хоорондын уялдаа, санхүүгийн тогтвортой эх үүсвэр зэрэг шаардлагыг хангасан байх ёстой⁵³ гэж үздэг. Монголд төрийн байгууллагуудын чадавх тэгш биш, ялангуяа орон нутгийн түвшинд бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь төрийн институцийн дифференциалчлагдах чадварыг бууруулдаг байна. Монгол Улсын гүйцэтгэх засаглал нь бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх институцийн бүтэц, боловсон хүчин, санхүүгийн нөөцийн хувьд тодорхой түвшний чадавхтай боловч хэт төвлөрсөн төлөвлөлт, салбар хоорондын уялдаа муу, хөдөө орон нутгийн засаг захиргаанд хүрэлцэхүйц чадавх бүрдээгүй байна. “Төрийн байгууллагуудын гүйцэтгэл харилцан адилгүй бөгөөд чадавх, нөөц нь төв болон орон нутгийн түвшинд ихээхэн зөрүүтэй байдаг.”⁵⁴

Гүйцэтгэх засаглалын хариуцлага нь институц хоорондын хяналт ба тэнцвэрээс хамаарах бөгөөд, хууль тогтоох байгууллагын хяналт, шүүхийн хараат бус байдал, иргэдийн хяналт зэрэг хяналтын тогтолцоотой нягт холбоотой байх ёстой⁵⁵. Хэрэв төрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих дотоод

53 Fukuyama, F. (2013). What Is Governance?. Governance, 26(3), 347–368.

54 United Nations Development Programme (UNDP). (2023). Institutional Capacity Assessment for Policy Implementation in Mongolia.

55 O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. Journal of Democracy, 9(3), 112–126.

болон гадаад механизм сул бол, хариуцлага алдагдаж, авлигын эрсдэл нэмэгддэг. Монголын нөхцөлд хариуцлагын механизмууд хуульд заасан ч хэрэгжих боломж нь сул бөгөөд улс төрийн намуудын сонирхлын зөрчил хяналтын бүтцэд дээр сөргөөр нөлөөлдөг. Засгийн газрын хариуцлагын тогтолцоо сул, ил тод байдал хангалтгүй, иргэдийн хяналт болон хууль тогтоох байгууллагын хяналт сул. Улс төрийн томилгоо давамгайлсан нөхцөлд институцийн хариуцлага нь хувь хүнээс хамааралтай байх магадлалтай байдаг. “Хууль тогтоох байгууллагаас гүйцэтгэх эрх мэдэлд тавих хяналт бодит үр дүнгүй байсаар байгаа нь төрийн хариуцлагын механизм сул байгааг харуулдаг.”⁵⁶

Засгийн газрын бодлогын тогтвортой байдал нь бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх институцийн үргэлжлэл, өөрчлөгдөх давтамж, институцийн чадавх зэргээр үнэлэгддэг⁵⁷. Хэт тогтворгүй нөхцөлд гадаадын хөрөнгө оруулалт, хөгжлийн стратегиудын хэрэгжилт тасалддаг. Монголд сонгуулийн мөчлөг бүрд яамдын бүтэц өөрчлөгдөж, албан тушаалтнууд богино хугацаанд солигддог нь институцийн тогтвортой байдлыг алдагдуулж, үйл ажиллагааны үр ашгийг бууруулдаг байна. Сонгуулийн цикл бүрийн дараа бодлогын чиглэл, бүтцийн өөрчлөлтүүд хэт ойр давтамжтай явагддаг нь тогтворгүй байдлыг үүсгэдэг. “Засгийн газрын бүтэц, бодлогын чиглэл 2–4 жил тутам өөрчлөгдөж, төрийн бодлогын залгамж, үргэлжлэл алдагдаж байна.”⁵⁸ Гүйцэтгэх засаглалын институцийн үр ашигтай байдал нь зохион байгуулалтын уялдаа, зардлын хэмнэлт, үйлчилгээний чанараар хэмжигддэг⁵⁹. Төрийн шийдвэрүүд нь иргэдийн санал бодол, хэрэгцээнд нийцсэн байх ёстой. Хэт төвлөрсөн төрийн тогтолцоонд иргэдийн дуу хоолой шийдвэр гаргах төвшинд хүрч чаддаггүй⁶⁰

Монгол Улсад төрийн үйлчилгээний хүртээмж нь бүс нутгийн ялгаа, цахим дэд бүтцийн тэгш бус байдлаас шалтгаалан иргэдийн хэрэгцээнд үр дүнтэй хариу өгч чадахгүй тохиолдол байсаар байна. Төрөөс гарч буй хариу үйлдэл нь иргэдийн бодит хэрэгцээ, шүүмжлэлд тийм ч хурдан хариу үйлдэл үзүүлдэггүй. Төрийн үйлчилгээний хүртээмж, шуурхай байдал нь бүс нутаг, нийгмийн бүлгээр ялгаатай байдаг. “Төрийн үйлчилгээнд хандах иргэдийн итгэл буурсан нь төрийн хариу үйлдэл удааширч, хүртээмжгүй байдалтай холбоотой.”⁶¹ Төсвийн зардлын төлөвлөлт, төсөл хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн уялдаа сул, давхардал ихтэй, гүйцэтгэлийн хяналт муу, үр ашиггүй зардал, төслийн буруу сонголт нийтлэг байдаг. “Төсөв, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт нь өгөөжийн шинжилгээ багатай, хөрөнгө оруулалтын удирдлага сул байгаагаас төсвийн үр ашиг алдагдаж байна.”⁶²

Сайн засаглалын суурь үзүүлэлт бөгөөд ил тод мэдээлэл, нийтийн оролцоо, шилэн төсөв, нээлттэй өгөгдөл зэрэг институцийн бүрдэл хэсгүүдээр тодорхойлогддог⁶³. Монгол Улс хэдийгээр ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн эрх зүйн орчин сайжирч байгаа хэдий ч бодлого боловсруулах үе шатанд

56 Asian Development Bank (ADB). (2020). Mongolia: Governance Assessment Report.

57 Pierson, P. (2004). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton University Press.

58 World Bank. (2021). Mongolia Country Governance Assessment.

59 Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley.

60 Dahl, R. A. (1971). Polyarchy: Participation and Opposition. Yale University Press.

61 Sant Maral Foundation. (2022). Public Opinion Poll, Political Barometer – Fall.

62 International Monetary Fund (IMF). (2021). Mongolia Public Financial Management Report.

63 Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. World Bank Policy Research.

иргэдийн оролцоо сул, тендер, томилгооны ил тод байдал хангалтгүй хэвээр байна. Мэдээллийн ил тод байдал ахицтай хэдий ч бодлого боловсруулах үе шат, томилгоо, тендер зэрэгт ил тод байдал асуудал дагуулсан хэвээр байна. Иргэдийн оролцоог хангах механизм сул байна. “Монгол Улс Олон улсын ил тод байдлын үзүүлэлтээр 2023 онд 116-д жагсаж, авлигын индекс бууралттай гарсан нь засгийн газрын нээлттэй байдал ямар байгааг харуулж байна”⁶⁴ Монгол Улсын гүйцэтгэх засаглал нь институцийн хувьд тодорхой хэмжээний чадавхтай хэдий ч:

- Төвлөрсөн намын бүтэц
- Институт хоорондын хяналтын механизмын сул байдал
- Улс төрийн намаас хамааралтай томилгоо
- Залгамж халаагүй, тогтворгүй бодлого

Иргэдийн оролцоо, хяналтын тогтолцооны сул байдал сорилтуудын улмаас дээрх зургаан үзүүлэлтээр дунд буюу сул түвшинд үнэлэгдэж байдаг.

СУДАЛГААНЫ ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. ЭКСПЕРТИЙН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ҮР ДҮН (УЛС ТӨРИЙН НАМ)

Улс төрийн намын хувьд институцийн хувьд бодитоор хариуцлагатай улс төрийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа эсэхийг судлан үзэхэд хамгийн бага дундаж утга буюу 3.2 найдварт байдал нь 0.39 гэсэн утгыг харуулсан. Энэ нь уг судалгааны хүрээнд авч үзсэн 12 хүчин зүйлийн хүрээнд улс төрийн намыг институцийн хүрээнд бүрэн судалсан судалгаа болохыг илтгэж байна.

Улс төрийн нам, бусад институт хоорондын хараат бус байдлын утгыг авч үзэхэд дундаж утга 4.0, тухайн үзүүлэлтийн найдварт байдлын индекс 0.73 байгаа нь авч үзсэн доорх таван үзүүлэлтүүд дундаас хамгийн өндөр утгыг илэрхийлж байна. Судалгааны хүрээнд авч үзсэн хүчин зүйлийн хүрээнд төрийн институцууд улс төрийн намаас хараат байх нөхцөлийг харьцангуй өндөр буюу 73 хувиар бүрдүүлсэн гэж үзэж болохоор байна.

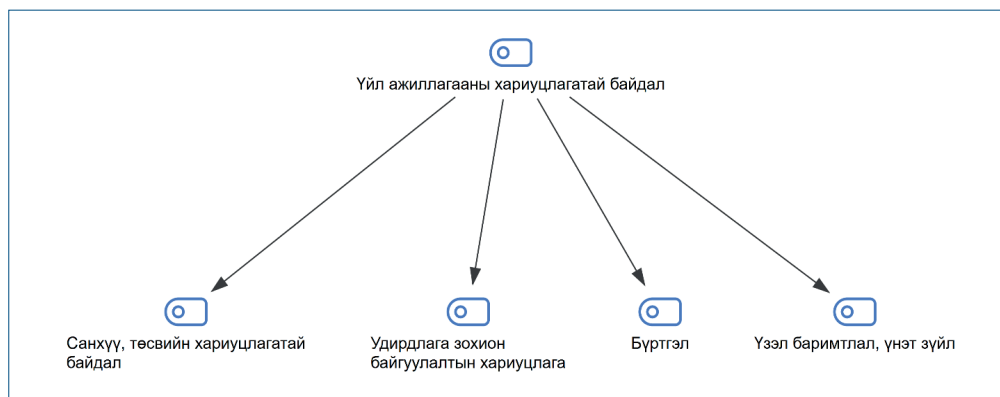
Хүснэгт 6. УТН, гүйцэтгэх засаглалын институцийн хамааралд хийсэн шинжилгээ

№	Үзүүлэлт	Дундаж утга	Авч үзсэн хүчин зүйл
1	Гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналт	3.9	0.72
2	Бодлого боловсруулах үйл явцад оролцох боломж	3.2	0.40
3	Үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдал	3.2	0.39
4	Ил тод байдал	3.8	0.58
5	Хараат бус байдал	4.0	0.73

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

64 Transparency International. (2023). Corruption Perceptions Index 2023.

Зураг 7. УТН-ын үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлын зураглал



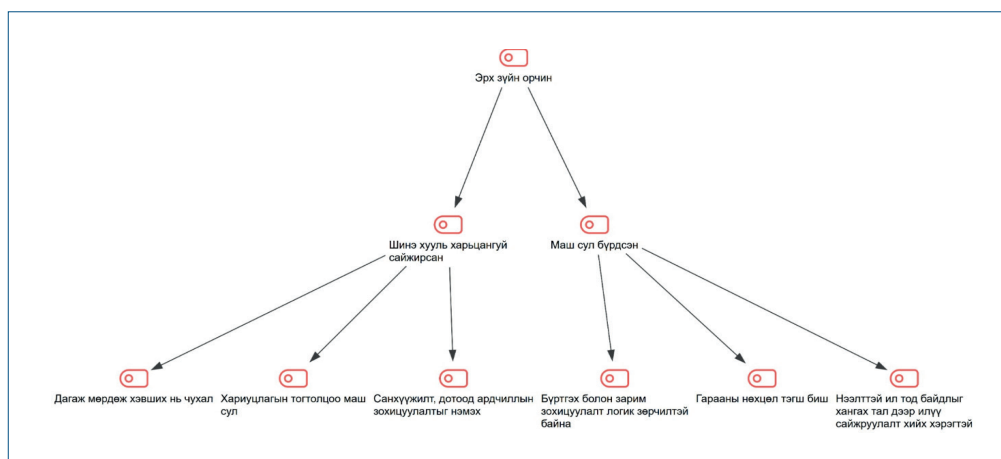
Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашигласан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын тухай хуулийг 2023 оны 07 дугаар сарын 07-ны өдөр баталсан бөгөөд энэхүү хууль нь 2024 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс эхлэн хэрэгжсэн. Энэ хуулийн 5 дугаар зүйлийн 5.1 дэх хэсэгт “Монгол Улсын сонгуулийн эрх бүхий иргэн сайн дурын үндсэн дээр эвлэлдэн нэгдэх, нам байгуулах, намд элсэх, намаас гарах, хууль тогтоомж болон тухайн намын дүрэм, намын хөтөлбөрт нийцүүлэн түүний үйл ажиллагаанд оролцох, намыг дэмжих, эс дэмжих эрхтэй.”

Улс төрийн намын эрх зүйн орчин нь шинэчилсэн найруулгаар харьцангуй сайжирсан гэж үзэх боломжтой ч зарим талаараа “сул бүрдсэн” хэмээн ихэнх экспертүүд хариулсан байна. Тухайлбал, улс төрийн намын шинэчилсэн найруулгыг улс төрийн намууд даган мөрдөж хэвших нь чухал хэдий ч зарим талаараа “хариуцлагын тогтолцоо маш сул” бүрдсэн гэж нь нэг талаас улс төрийн намын санхүүжилт, дотоод ардчиллын зохицуулалтын асуудлыг илүү тодорхоы зааж өгөх, хуулийн бусад хуулийн зүйл, заалттай уялдаа хамааралтай байгааг тодруулах шаардлагатай болох нарийвчилсан шинжилгээгээр илэрсэн. Нөгөө талаас Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад “маш сул бүрдсэн” нэг зүйл бол бүртгэх болон зарим зохицуулалт логик зөрчилтөйгөөс гадна намуудын гарааны нөхцөл тэгш бус, нээлттэй, ил тод байдлыг хангах тал дээр илүү сайжруулалт хийх явдал зайлшгүй чухал болхыг шинжилгээний үр дүн харуулсан.

Энэ нь улс төрийн нам бүрэлдэх, үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн таатай орчин хууль тогтоомжийн хүрээнд харьцангуй боломжийн төвшинд бүрдсэн хэдий ч өнөөгийн цаг үе, нийгмийн хөгжлийн үйл явц иргэдийн улс төрийн боловсрол, мэдлэгтэй илүү уялдуулах шаардлагатайг илэрхийлж байна.

Зураг 8. УТН бүрэлдэх, үйл ажилагаа явуулах эрх зүйн таатай орчны хууль тогтоомжийн нөөц бүрдсэн эсэх талаарх хариултын зураглал



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашигласан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Сонгуульд аль нэг мөнгөтэй нэр дэвшигч намын санхүүгийн нөөцийг бүрдүүлж, ардчиллын үндсэн зарчим болох чөлөөт өрсөлдөөнийг хааж, давуу байдлыг бий болгоход хүргэж байна. Энэ нь улс төрийн намуудын шударга өрсөлдөөнд нөлөөлөхөөс гадна тухайн улс төрийн намын үйл ажиллагаа сонгуулийн болон сонгуулийн бус цагт олон нийтэд танигдах боломж засгийн эрхийг барьж буй намтай өрсөлдөхүйц байх хэмжээнд хүргэж чадахгүй байна.

Улс төрийн нам өөрийн гишүүдийн татвар, хуульд заасан хандив, улс төрийн сургалт, судалгааны сангаар (ашгийн бус) дамжуулж бүрдүүлсэн санхүүгийн нөөцтэй байхыг чухалчилж байгаа нь улс төрийн намын дотоод ардчиллыг бий болгоход нэн чухал хүчин зүйлс болж буйг үнэлгээнээс харагдаж байна.

Хүснэгт 7. Улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудал талаарх үнэлгээ

№	Хариулт	Дундаж утга
1	Сөрөг хүчин, жижиг, шинэ намуудын санхүүгийн тогтвортой байдал	2.0
2	УТН-ын санхүүжилтийн эх үүсвэрийн олон талт байдал	2.6
3	УТН-ын өөрийн хөрөнгө болон төрийн санхүүжилтийн зохистой харьцаа	2.5

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын тогтвортой үйл ажиллагаанд зайлшгүй шаардлагатай санхүүгийн эх үүсвэр нөөцийн талаарх асуудал нь улс төрийн намуудыг бодлогын хариуцлагатай институци болон төлөвшихөд хамгийн чухал хүчин зүйл болох нь судалгааны үр дүнгээс харагддаг. Улс төрийн намуудын хувьд иргэдээс дэмжлэг авахын тулд өрсөлдөгч намууд өөр хоорондоо ялгаатай хөгжлийн бодлогын

хувилбарыг дэвшүүлэхээс гадна намын үзэл баримтлал үнэт зүйл бодлого хийгээд мөрийн хөтөлбөрт нь агуулагдаж байх нь намыг бэхжүүлэх хамгийн чухал хүчин зүйл болдог. Улс төрийн намын бодлого нь ихэнхдээ улс нийтийг хамарсан томоохон зорилттой уялдаатай байдаг бөгөөд сонгуульд тухайн намыг дэмжсэн эсэхээс үл хамаарч бүх нийтэд ашиг тус өгөх зорилттой байх нь элбэг.⁶⁵ Бодлогын намын шалгуур үзүүлэлтүүдэд⁶⁶ дараах зүйлс багтдаг.

Ийнхүү бодлогын нам болон төлөвшин хөгжихийн тулд улс төрийн намын санхүүжилтийн зөв зохистой төлөвшлийг хангах, цаашлаад улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэрийн тогтвортой, олон талт байдлыг бүрдүүлэх явдал чухлаар тавигдана. Уг асуудлыг зохистой шийдвэрлэх нь улс төрийн төдийгүй эдийн засгийн маш их ач холбогдолтой юм. Өнөө үед эдийн засгийн хямрал доройтлыг бууруулах, нам дахь авлигын сүлжээг саармагжуулах үйл явц намуудын санхүүжилтийн асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэснээс ихээхэн хамаарч байна. Улс төрийн нам өнөөдөр улс орны улс төрийн амьдрал, үйл явцад онцгой үүрэг нөлөөтэй оролцож байгаа нь бодитой зүйл юм.

Улс төрийн намын санхүүжилтийг аливаа улс төрийн намын оршихуйн суурь нөхцөл гэж үзвэл бид түүнийг хэрхэн ил тод, нээлттэй шударга зарчимд тулгуурлан гүйцэтгэх сорилттой тулгарна. Нам өөрийн санхүүжилтийн асуудлаа зүй зохистой шийдвэрлэсэн байдлаас хамаарч улс орны улс төрийн амьдрал, тогтолцоо, улмаар эдийн засгийн өнөөгийн байдал төлөв тогтворжин зүгшрэхэд чухал нөлөөтэй. Улс төрийн намын санхүүжилтийг үр нөлөөтэй, зохистой шийдвэрлэхийг судлан шинжлэх асуудал нь манайх шиг улс төрийн намаас хамааралтай Засгийн газрын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангахад маш чухалаар тавигдах асуудлуудын нэг болоод байна

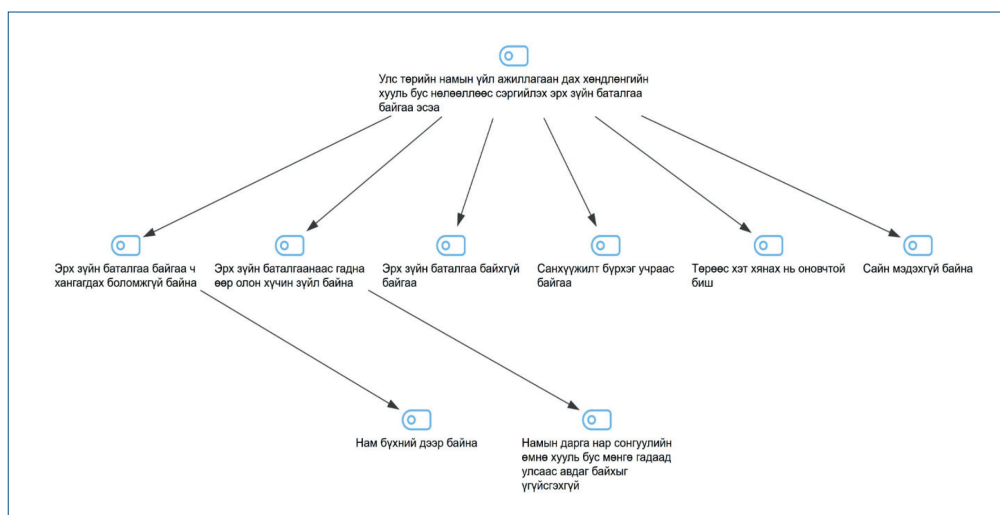
Улс төрийн намын хараат бус байдлаар хөндлөнгийн ямар нэгэн нөлөөллөөс ангид байж чадаж байгаа эсэх талаар тодруулах экспертүүдийн хариултын дундаж утга нь 2.30 оноо байна үнэлэгдэв. Ийнхүү үнэлэгдсэн шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAXQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд: судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн илэрхийлэмжийн намын үйл ажиллагаан дахь хөндлөнгийн нөлөөлөл тодорхой хэмжээгээр байгаа гэдэгт дараах учир шалтгаан буюу “эрх зүйн баталгаа байгаа ч хангагдах боломжгүй байна”, “эрх зүйн баталгаанаас гадна өөр олон хүчин зүйл байна”, “эрх зүйн баталгаа байхгүй”, “санхүүжилт бүрхэг учраас байгаа”, “төрөөс хэт хянах нь оновчтой биш”, “сайн мэдэхгүй байна” зэргийг хамгийн нийтлэг байсаар буй нь ийнхүү улс төрийн намын үйл ажиллагаан дахь хөндлөнгийн хууль бус нөлөөллөөс сэргийлэх эрх зүйн баталгаа харьцангуй сул байгааг харуулж байна.

Тухайлбал, эрх зүйн баталгаа байгаа ч хангагдах боломжгүй байгаа нь “нам бүхний дээр байгаа” нь улс төрийн намыг бодит байдалд нийгмийн харилцаа болон иргэдийн улс төрийн итгэл үнэмшилд сөргөөр нөлөөлөх үндсэн шалтгаан болж байна. Эрх зүйн баталгаанаас гадна өөр олон хүчин зүйл байгаа нь “намын дарга нар сонгуулийн өмнө хууль бус мөнгө гадаад улсаас авдаг байхыг үгүйсгэхгүй” байгаа зэрэг нь улс төрийн намын үйл ажиллагаан дахь хөндлөнгийн хууль бус нөлөөллөөс сэргийлэх эрх зүйн баталгааны гол шинжээр тодорхойлогдож байгааг харуулж байна.

65 Төгөлдөр Я, ба бусад. Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал. ННФ, ШУТИС. УБ., 2021. 101-102 дахь тал

66 Herbert Kitschelt, Steven I. Wilkinson. Patrons Clients and Policies. Cambridge University Press. 2007. p.110

Зураг 9 . УТН-ын үйл ажиллагаан дахь хөндлөнгийн хууль бус нөлөөллөөс сэргийлэх эрх зүйн баталгааны талаарх шинжилгээ



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашигласан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын хараат бус байдалд нөлөөлж байгаа хүчин зүйлүүдийг үнэлүүлэхэд дундаж үнэлгээ 1.6-2.5 оноо байна.

Хүснэгт 8 . УТН-ын хараат бус байдлын үнэлгээ

№	Хариулт	Дундаж оноо
1	Сонгуулийн үеэрх УТН-ын үйл ажиллагаан дахь төрийн хяналт	2.3
2	Төрийн эрх баригчид улс төрийн намыг шинээр байгуулах боломжийг хязгаарлах байдал	2.5
3	Эрх баригч улс төрийн хүчнээс хамааралтай бусад УТН-д тавих хяналт тавих	2.3
4	Нийгмийн гишүүдийн хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах нэрийдлээр үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эвлэлдэн нэгдэх эрхэд нь халдах байдал	2.5
5	УТН-ын хуралд төрийн төлөөллийг заавал оролцуулах зохицуулалт	1.7
6	Төрийн эрх баригчид улс төрийн тодорхой намыг хориглох шийдвэр гаргах боломж	2.4

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Монгол дахь улс төрийн намуудын үйл ажиллагаанд төрийн зүгээс хяналт тавих, мөрдөн шалгах, татан буулгахтай холбоотой хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, улс төрийн намын хуралд төрийн төлөөллийг заавал оролцуулах зохицуулалт сул байгаа нь улс төрийн намын үйл ажиллагаан дахь хөндлөнгийн

хууль бус нөлөөллөөс сэргийлэх эрх зүйн баталгаа байхгүй байгааг харуулж байна.

Монгол Улс дахь улс төрийн намын үйл ажиллагаа бодит байдалд гаднын хууль бус нөлөөллөөс ангид байдаг эсэхийг тодруулахад экспертүүд 2.1-2.5 оноогоор үнэлсэн байдаг. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн намын үйл ажиллагаанд төр эсвэл бусад ямар нэгэн нөлөө байдаг гэдгийг экспертүүд онцлон хариулсан байдаг. Эрх баригчид бүх улс төрийн намд тэгш ханддаг нь харьцангуй ойлголт бөгөөд угаасаа тийм ч байх боломж байхгүй юм. Улс төрийн намын гишүүд зарим тохиолдолд эрхэлж буй үйл ажиллагааны улмаас саатуулагдах болон баривчлагдах явдал нийтлэг биш ч гэлээ байдаг үзэгдэл болсон гэж үзсэн нь энэ удаагийн судалгааны үр дүнгээр илэрсэн болно.

Үүнийг улс төрийн намын үйл ажиллагааны хараат бус байдлын хүрээ тус бүрээр ангилан тооцож дундаж үнэлгээг тооцон гаргавал:

Хүснэгт 9 УТН-ын хараат бус байдал

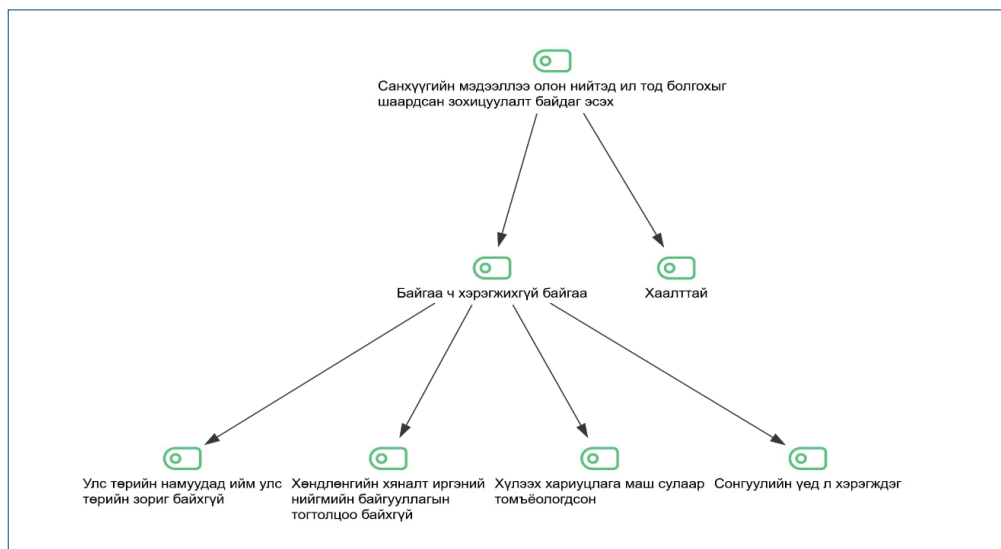
№	Асуулт	Дундаж оноо
1	Төрийн эрх баригчид сөрөг хүчний намыг дарамтлах байдал	2.5
2	Эрх баригчид бүх улс төрийн намд тэгш ханддаг	2.1
3	Улс төрийн намын гишүүдийг үйл ажиллагааных нь улмаас саатуулах, баривчлах байдал	2.4

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын дотоод ардчилал, ил тод байдалд нам санхүүгийн мэдээллээ олон нийтэд ил тод болгох, улс төрийн намын нээлттэй санхүүгийн бүртгэл, сонгуулийн сурталчилгааны мөнгө, төрийн татаасын ил тод байдал маш чухлаар нөлөөлдөг байна.

Ийнхүү экспертүүдийн хариултыг чанарын шинжилгээний МАХQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд: “санхүүгийн мэдээллийн ил тод болгох явдал байгаа ч хэрэгжихгүй байна”, “хаалттай” байгаа учраас улс төрийн нам санхүүгийн мэдээллээ олон нийтэд ил тод болгохыг шаардсан зохицуулалт хангалттай хэмжээнд үйлчлэхгүй байгааг илтгэсэн. Ялангуяа санхүүгийн мэдээллийг ил тод болгох явдал байгаа ч хэрэгжихгүй байгаа нь “улс төрийн намуудад ийм улс төрийн зориг байхгүй”, “хөндлөнгийн хяналт иргэний нийгмийн байгууллагын тогтолцоо байхгүй”, “хүлээх хариуцлага маш сулаар томъёологдсон”, “сонгуулийн үед л хэрэгждэг” зэрэг суурь шалтгаанууд сөргөөр нөлөөлж байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагддаг.

Зураг 10. Санхүүгийн ил тод байдал



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашигласан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Монгол дахь улс төрийн намууд санхүүгийн мэдээллээ ил тод болгох, тэр дундаа намын санхүүгийн бүртгэлийн ил тод байдлын үнэлгээ нь (2.7) байгааг чанарын судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Улс төрийн намууд сонгуулийн сурталчилгааны мөнгө, төрийн татаас зэргийг ил тод болгодог эсэх талаарх үнэлгээний дундаж 3.0 байна. Ийнхүү “дунджаар” үнэлэгдсэн байгаа нь тодорхой хуулиуд тухайлбал, Улс төрийн намын тухай, Сонгуулийн тухай, Төрийн Аудитын тухай, Авлигын эсрэг хууль, Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай, Татварын багц хуулиудад заасан зохицуулалтууд их, бага хэмжээгээр нөлөөлсөн хэдий ч тэдгээр нь улс төрийн намын үйл ажиллагааг ил тод байлгахтай холбоотой асуудлыг бүрэн тусгагдаагүй байх талтай болох нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

Хүснэгт 10 .Нам санхүүгийн мэдээллээ олон нийтэд ил тод байдаг эсэх талаарх шинжээчдийн үнэлгээ

№	Асуулга	Дундаж утга
1	Улс төрийн намын санхүүгийн бүртгэлийг ил тод байдал	2.7
2	Сонгуулийн сурталчилгааны мөнгө, төрийн татаас зэргийн ил тод байдал	3.0

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намуудын санхүү бүртгэлд тавигдах шаардлагыг нэмэгдүүлж илүү цогц, харилцан нийцэмжтэй хуулийн зохицуулалтыг хийх шаардлага байсаар байна. Улс төрийн намын тухай хуульд заасан цаг хугацааны цаглаврын дагуу намуудын санхүүгийн тайлангийн хяналтын ажлууд нь үргэлжилсээр байгаа. Хараат бус аудитын хуулийн этгээдээр дүгнэлт гаргуулсан 27 намын

санхүүгийн тайлан сонгуулийн ерөнхий хорооны www.m-election.mn цахим сайтад нээлттэй байршсан байна.

Улс төрийн намыг бодлогын институт болгон төлөвшүүлэх, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, дотоод ардчиллыг нь дэмжих, намын санхүүжилтийн ил тод байдал, хяналтыг нэмэгдүүлэх нь Улс төрийн намын тухай хуулийн гол үзэл баримтлал мөн. Тиймээс бүх улс төрийн намууд хуулиар олгогдсон үүргийнхээ хүрээнд санхүүгийн тайлангаа гаргаж өгөх ёстой. Хэрэв үйл ажиллагаа явуулаагүй, орлого зарлага хийгээгүй ч Х тайлангаа гаргаж өгөх үүрэгтэй бөгөөд хоёр жил дараалсан санхүүгийн тайлангаа ирүүлээгүй намыг идэвхгүйд тооцохоор хуульд заасан.

Хараат бус аудитын хуулийн этгээдэд хяналт хийж байхад анхан шатны баримтууд гаргаж өгөхөд удаан хойрго хандах явдал гол тулгарч буй асуудал болж байна. Улс төрийн намын санхүүгийн тайлан Улс төрийн намын тухай хууль, Улс төрийн намын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль, Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль болон Нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт, “Улс төрийн намын санхүүгийн тайлангийн бүтэц, тайлагнах журам”, “Намд төрийн санхүүжилт олгох, шууд бус дэмжлэгийг шийдвэрлэх, намын санхүү болон үйл ажиллагааг тайлагнах, мэдээлэх, хяналт тавих журам”-ын хэрэгжилтийг хангасан эсэхийг 3 үе шаттай хянадаг. Улс төрийн намын тайланг Санхүүгийн тайлагналын олон улсын стандартын дагуу гаргасан эсэх, алдаа, зөрчлийн улмаас үүсч болох материалыг буруу илэрхийлэлгүй санхүүгийн тайлан бэлтгэсэн эсэх, үнэн зөв толилуулсан эсэх зэрэгт үе шат бүрд намуудад нэг бүрчлэн дүгнэлт гаргаж, зөвлөмж өгнө. Үүнийг дээр дурдсан журамл заасан маягтуудын дагуу тайлангаа гараагүй зэрэг асуудал гарсан зарим нэгэн жишээ байдаг ч улс төрийн намууд СЕХ хамтран ажиллаж алдаа дутагдлыг засаж сайжруулахаар ажиллаж байна.

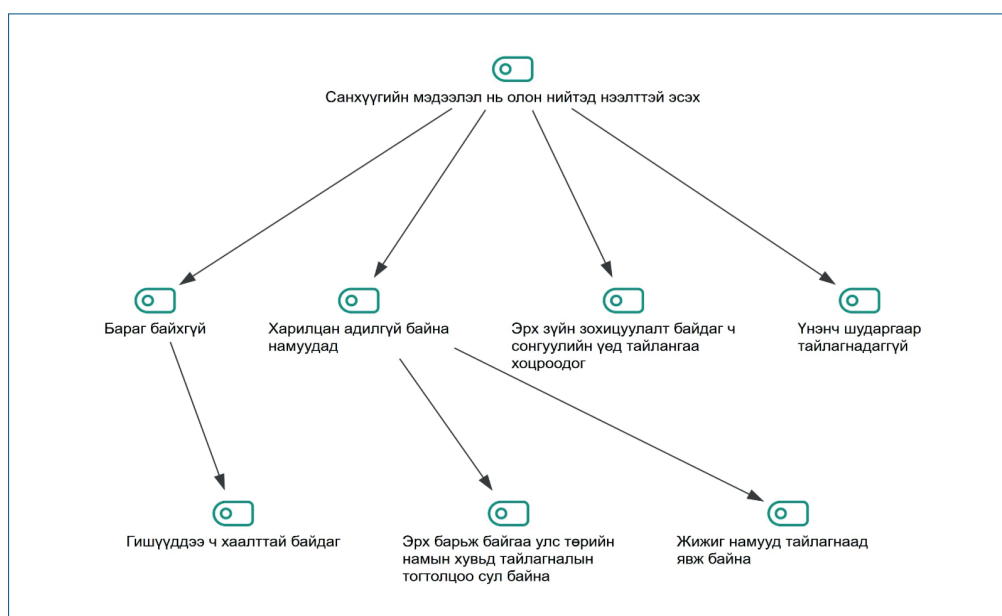
Улс төрийн нам нь өөрт хуримтлуулсан нөөц боломжоо улс төрийн институцийн суурь бүтцийг бэхжүүлэх, иргэдтэй харилцах, тэдний улс төрийн оролцоог дээшлүүлэх, нийгмийг нийгэмшүүлэх үйл хэрэгт зохистой ашиглах, өөрийн хүртээмж нөлөөг өргөн хүрээнд түгээн дэлгэрүүлэх нь намуудын нэн тэргүүнд анхаарах зүйл болно. Үүний тулд улс төрийн намууд элитийг татан оролцуулах байдлаар зарчмын байр суурь, чиг үүргийг баримтлах нь зайлшгүй чухал.

Улс төрийн намын ил тод байдлын үйл ажиллагааны гол үзүүлэлт бол санхүүгийн мэдээллээ олон нийтэд нээлттэй байх явдал юм. Улс төрийн намын санхүүгийн ил тод байдлыг 1-5 оноогоор үнэлэхэд экспертүүдийн хариултыг дундаж үнэлгээ нь 1.8 оноо байсан. Энэ нь олон нийтэд санхүүгийн мэдээллээ ил тод болгох тал дээр улс төрийн намуудын хувьд харьцангуй хаалттай, хязгаарлагдмал байгаа нь харагдаж байна.

Улс төрийн намууд бол төлөөллийн ардчилалд онцгой үүрэгтэй оролцогч институт болохын хувьд үзэл суртлын болон төрийн бодлого зохицуулалтын үйл хэрэгт чухал нөлөөтэй учир улс төр дэх шударга өрсөлдөөнийг дэмжигч байх үүрэгтэй юм. Намууд гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээ, мэдээллийг олон нийтэд түгээн дамжуулах, бас гүйцэтгэгчийн үүргийг өөртөө хүлээдэг. Нэг үгээр засгийн газрын шийдвэр, бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог хангах үр нөлөөтэй суваг, чухал механизм нь улс төрийн

намууд юм. Улс төрийн намууд өөрт хамаарах үүргээ ардчилсан, үр өгөөжтэй байдлаар бүрэн дүүрэн хэрэгжүүлэхийн тулд санхүүгийн болон бусад бодит эх үүсвэр, эдийн засгийн нөөц хүчтэй байж, түүний дэмжлэгт дулдуйдах нь тэдний оршин тогтнох хийгээд улс төрийн намуудын байнгын, тасралтгүй үйл ажиллагааг хангах суурь нөхцөл нь болно. Ингэхдээ тухайн хуримтлуулсан нөөц боломжийг өөрийн улс төрийн институцийн суурь бүтцийг бэхжүүлэх, иргэдтэй харилцах, тэдний улс төрийн оролцоог дээшлүүлэх, нийгмийг нийгэмшүүлэх үйл хэрэгт зохистой ашиглах, түүний хүртээмж нөлөөг өргөн түвшинд түгээн дэлгэрүүлэх нь намуудын эн тэргүүнд анхаарах ёстой.

Зураг 11 .УТН-ын санхүүгийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй эсэхэд хийсэн шинжилгээ



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улсын дээд шүүхэд бүртгүүлэн хэвийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа улс төрийн намуудын хувьд намын дүрэм, журмаа Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад нийцүүлэх, цаашлаад хуулиар тогтоосон эрх, үүргээ дагаж мөрдөх нь зайлшгүй шаардлага болсон. Гэвч улс төрийн намууд өөрсдийн санхүүгийн мэдээллээ олон нийтэд ил тод нээлттэй болгох асуудалд “хойрго” хандсан хэвээр байна. Энэ нь нэг талаас улс төрийн намуудын санхүүгийн бүртгэл мэдээлэл бодиттой, үнэн зөв, шударга явагдаж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлэх суурь нөхцлийг бүрдүүлсээр байна.

Хүснэгт 11 .УТН санхүүгийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй эсэхэд өгсөн үнэлгээний дундаж

№	Асуулга	Дундаж утга
1	Олон нийт улс төрийн намын санхүүгийн холбогдох мэдээллийг нээлттэйгээр хүссэн үедээ авч чаддаг	1.8

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Монгол Улс Ази тивээс анх удаа Нээлттэй Засгийн түншлэл (Open Government Partnership)-ийн улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах сорилтод нэгдэж 2013 онд гишүүнээр элсэн орж, нээлттэй засаглал, мэдээллийн ил тод байдлыг хангах чиглэлээр тодорхой үйл ажиллагааг эхлүүлэн ажиллаж буй. Тус санаачилга 2021 онд улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах сорилт нь улс орнуудын улс төрийн нам, сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгыг дэвшүүлж авлигыг бууруулах, иргэдийн итгэлийг нэмэгдүүлэх, ардчиллыг бэхжүүлэхэд чиглэгддэг.

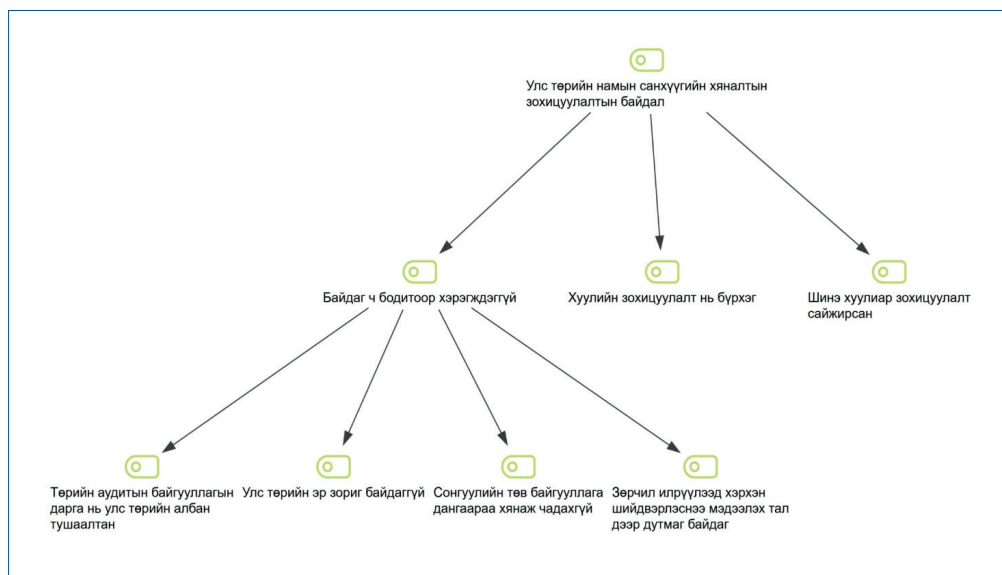
Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдал нь улс төр дэх мөнгөний нөлөөллийг багасгах, иргэний улс төрийн эрхийг чөлөөтэй эдлүүлэхэд улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод, хяналттай байдлыг нэмэгдүүлэх нь хамгийн чухал зүйл. Манай улсын хувьд улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод, хяналттай байдлыг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн өөрчлөлтөд хүчин чармайлт гарган ажиллах⁶⁷ шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Манайд улс төрийн намын хариуцлагатай байдал түүний дотор хууль тогтоомжийн бодит зохицуулалт байгаа хэдий ч хангалттай бус байгаа нь шинжилгээгээр илэрсэн. Тухайлбал энэ чиглэлийн үйл ажиллагаанд өгсөн шинжээчдийн үнэлгээ дунджаас доогуур буюу 2.70 баллаар үнэлэгдсэн. Энэ нь улс төрийн намуудад санхүүгийн бүртгэл хөтөлж, олон нийтэд мэдээлэхийг үүрэг болгосон зохицуулалт байхгүйг илтгэж байна.

Улс төрийн намын хариуцлагатай байдлын хууль тогтоомжийн үнэлгээ (2.70)-оор үнэлэгдсэн шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAXQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд: “улс төрийн намын санхүүгийн хяналтын зохицуулалтын байдал”, “хуулийн тодорхой байдаг ч бодитоор хэрэгждэггүй”, “хуулийн зохицуулалт нь бүрхэг”, “шинэ хуулиар зохицуулалт сайжирсан” гэж үзэх боломжтой. Ингэхдээ улс төрийн намын санхүүгийн хяналтын зохицуулалтын байдаг ч бодитоор хэрэгждэггүй шалтгааныг “төрийн аудитын байгууллагын дарга нь улс төрийн албан тушаалтан”, “улс төрийн эр зориг байдаггүй”, “сонгуулийн төв байгууллага дангаараа хянаж чадахгүй”, “зөрчил илрүүлээд хэрхэн шийдвэрлэснээ мэдээлэх тал дээр дутмаг байдаг” зэргээр тайлбарлаж болох бөгөөд улс төрийн намын хариуцлагатай байдлын хууль тогтоомж хангалттай хэмжээнд хэрэгжихэд сөргөөр нөлөөлж буй хэмээн үзэхэд хүргэж байна.

67 ЦЕХ. Сонгуулийн боловсрол, онол арга зүйн сэтгүүл. №2 (11), 20258 У6., 19-20 дахь тал

Зураг 11 .УТН-ын хариуцлагатай байдлын хууль тогтоомжид хийсэн шинжилгээ



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын ил тод байдлын үйл ажиллагааны гол чухал хэлбэр болох санхүүгийн хяналт, сонгууль болон сонгуулийн үеийн бүртгэл тооцооны хууль тогтоомжийн зохицуулалт хангалтгүй байгааг шинжээчид 2.70 оноогоор үнэлэх суурь нөхцөл болж байна. Энэ нь улс төрийн намууд сонгуулийн жилд зориулсан Сонгуулийн тухай хуулийн дагуу сонгуульд өрсөлдөхдөө тодорхой байдлаар энэ төрлийн мэдээллийг холбогдох материалд хавсаргаж өгөхийн зэрэгцээ УАГ-аас аудит хийлгэсэн баримтын хамт хүргүүлдэг. Үүнээс өмнө тухайн улс төрийн намуудад санхүүгийн хяналтын зохицуулалт хэрхэн явагддаг болон бодит байдалд энэ төрлийн үйл ажиллагаа хэрхэн хангагдаж байгаа нь тодорхойгүй байдаг гэж болно.

Хүснэгт 12 .УТН-ын хариуцлагатай байдлын илэрхийлэл болох санхүүгийн хяналтын зохицуулалтын дундаж үнэлгээ

№	Асуулга	Дундаж утга
1	Сонгууль болон сонгуулийн үеийн улс төрийн намын санхүүжилт, түүний бүртгэлийн ил тод байдал	2.7

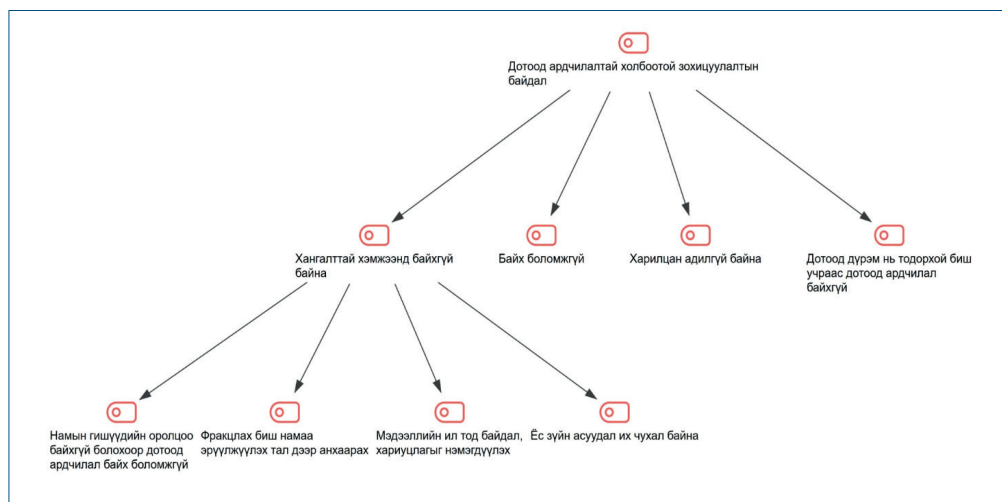
Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын санхүүгийн хяналтын зохицуулалтыг хангах өөр нэгэн зүйл бол санхүүгийн бүртгэл, тооцоо хөтлөхийг шаарддаг, түүнийг хэрэгжүүлэхэд хууль, эрх зүйн ямар алдаа дутагдал байгааг чанарын судалгаанд хамрагдсан шинжээчдээс тодруулахад: Улс төрийн намын хариуцлагатай байдлын үйл ажиллагааны үнэлгээ 2.33 оноогоор үнэлэгдсэн нь бодит байдалд

улс төрийн намын санхүүгийн хяналт хангалттай хэмжээнд үр дүнтэй байж чадахгүй байгааг илтгэнэ. Хуулиар энэ төрлийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрх үүргийг холбогдох байгууллагуудад үүрэг болгосон ч улс төрийн намууд тэрхүү үүргийг гүйцэтгэх, хуулийг дагаж мөрдөх асуудалд хангалттай ажиллахгүй байгаа нь харагдаж байна

Улс төрийн намын шударга байдлын механизмын хууль тогтоомжийн үнэлгээг MAXQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд 2.27 оноогоор үнэлэгдсэн. Ийнхүү үнэлэгдсэн нь дараах тодорхой шалтгаантай холбогдож байна. Тухайлбал, намын дотоод ардчилалтай холбоотой зарцуулалтыг “хангалттай хэмжээнд байхгүй”, “байх боломжгүй”, “харилцан адилгүй байна”, “дотоод дүрэм нь тодорхой биш учраас дотоод ардчилал байхгүй”-тэй холбон тайлбарлаж болохоор байна. Ялангуяа улс төрийн намын шударга байдлын механизмыг бүрдүүлэхэд намын дотоод ардчилалтай холбоотой хууль тогтоомжийн хэрэгжилт хангалттай хэмжээнд байхгүй байгааг “намын гишүүдийн оролцоо байхгүй тул дотоод ардчилал байх боломжгүй”, “фракцлах биш намаа эрүүлжүүлэх тал дээр анхаарах”, “мэдээллийн ил тод байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх”, “ёс зүйн асуудал их чухал” байгааг зэрэг зарчмын асуудлууд энэхүү экспертийн ярилцлагын үр дүнгээс харагдаж байсан.

Зураг 12. Улс төрийн намын дотоод ардчиллын байдал



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын дотоод ардчилалтай холбоотой зохион байгуулалтын зохицуулалт тухайлбал, намын удирдлагыг сонгох зохицуулалт үнэн зөв, найдвартай явагддаг (2.3), нэр дэвшигчдийн сонгон шалгаруулалттай холбоотой шударга зохицуулалт (2.2)-ын үнэлгээ дунджаас доогуур үнэлэгдсэн байдаг.

Хүснэгт 13. УТН-ын дотоод ардчиллын илрэх хэмжүүрүүдийн үнэлгээний дундаж

№	Асуулга	Дундаж утга
1	Намын удирдлагыг сонгох шалгаруулах тогтолцооны ардчилсан байдал	2.32
2	Нэр дэвшигчдийн сонгон шалгаруулах тогтолцооны нээлттэй ил тод байдал	2.22

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намуудад дээрх хүснэгт харуулсан намын удирдлагыг сонгох зохицуулалт үнэн зөв, найдвартай явагддаг эсэх нь төдийлөн хангалттай биш буйг үнэлгээний дундаж харуулж байна. Энэ нь намууд дахь фракц-бүлэглэлийн харьцаа, тэдгээрийн хоорондын үл ойлголцол, эрх мэдэл, хөрөнгө мөнгөний хамаарал, хувийн ашиг сонирхол зэргээс хамаарч намын удирдлагыг сонгох, нэр дэвшигчдийг тодруулах, сонгон шалгаруулалтай холбоотой үйл ажиллагаа намын доторх шударга байдлын механизмыг бүрдүүлэхэд хүндрэл учруулж, улмаар намын дотоод ардчилалд сөргөөр нөлөөлж буйтай холбоотой байна.

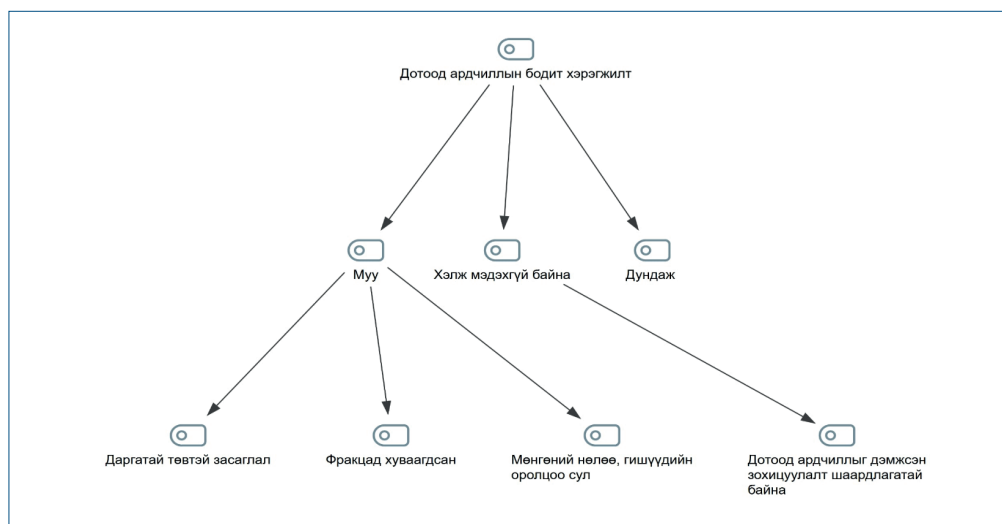
Дээрх үндэслэлийг тодруулах зорилгоор чанарын судалгаагаар улс төрийн намын дотоод ардчилсан байдал, нэр дэвшигчдийн сонгон шалгаруулалттай өндөр төвшний шинжээчдийн дунд явуулсан тоон судалгааны үр дүн болон бусад эмпирик судалгаанд хийсэн чанарын шинжилгээгээр улс төрийн намын шударга байдлын механизм болох намын дотоод ардчилал (засаглал)-д нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодруулах замаар намын мөрийн хөтөлбөртэй холбоотой шийдвэр гаргах үйл явцын талаар авч хэрэгжүүлж буй зохицуулалтыг тодруулав. Ингэхлээр дараах суурь өөрчлөлтийн асуудлуудыг заавал авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа нь чанарын судалгааны үр дүн харуулж байна.

Улс төрийн намыг хариуцлагатай бодлогын нам болж төлөвших үйл ажиллагаа нь намын дотоод ардчиллыг сайжруулахаас эхлэх учиртай юм. Бодит байдалд улс төрийн нөхцөл байдалд аль аймгийн хүн төрийн тэргүүн болсноос шалтгаалаад түүний хамаарал бүхий этгээтүүд бүхий л салбар нэгжүүдэд очиж томилогдоод байхаар хяналт, шударга үйл ажиллагаа гэдэг зүйл байхгүй гэдгийг чанарын судалгааны үр дүнд цөөнгүй дурдагдсан. Энэ асуудал томоохон улс төрийн намуудад намын удирдлагыг сонгох, нэр дэвшигчдийн сонгон шалгаруулалтай холбоотой шударга байдлын зохицуулалт хангалтгүй байгаа зэрэг нь намын дотоод ардчиллыг сулруулж, тухайн намыг нээлттэй, ил тод, хариуцлагатай болгоход сөргөөр нөлөөлж буйн бодит жишээ гэж үзсэний илэрхийлэл хэмээн үзэж болох юм. Энэ асуудлыг чанарын шинжилгээний МАХ-QDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд: улс төрийн намын дотоод ардчиллыг бүрдүүлж буй намын шударга байдлын механизмын үйл ажиллагаан дахь намын дотоод ардчиллын бодит хэрэгжилт чухал үүрэгтэй болох нь илэрсэн.

Тухайлбал, улс төрийн намын дотоод ардчиллын бодит хэрэгжилт амьдрал дээр “муу”, “хэлж мэдэхгүй байна”, “дундаж” төвшинд хэрэгжиж байгаа нь шинжилгээгээр илэрсэн нь нэг талаас намын “дотоод ардчиллыг дэмжсэн зохицуулалт шаардлагатай” байгааг шууд холбоотой байна. Харин хэрэгжилт муу байгаагийн шалтгаан нь улс төрийн намуудад “дарга төвтэй засаглал”-д

төвлөрч, улмаар “фракцад хуваагдсан” байдал нь тухайн улс төрийн намыг “мөнгөний нөлөөнд хэт автсан гишүүдийн оролцоо” хэт өндөр байгаа нь улс төрийн намын дотоод ардчиллыг сулруулж, улмаар улс төрийн намын шударга байдлын механизмын үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөх суурь шалтгаан болж байна.

Зураг 12. УТН-ын дотоод ардчиллын хэрэгжилт



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Дээрх шинжилгээний үр дүнд тулгуурлан улс төрийн намыг хариуцлагатай бодлогын нам болж төлөвших үйл явц ямар түвшинд байгаагаа үнэлүүлэхэд 2.2 оноо авсан байдаг.

Хүснэгт 14. УТН-ын сонгон шалгаруулалтын тогтолцооны дундаж үнэлгээ

№	Асуулга	Дундаж утга
1	Намын удирдлага, нэр дэвшигчдийн сонгон шалгаруулалтын тогтолцоо болон намууд бодлого, дүрмээ нээлттэй тодорхойлдог байдал	2.1

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн дотоод ардчилал түүнийг хангах механизмын үйл ажиллагаа тэр дундаа намын бодлогоо бодит байдалд хэрхэн тодорхойлдог талаар шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмжийн дийлэнх нь дунджаар үнэлсэн нь дараах учир шалтгаантай холбоотой байж болох юм.

Хүснэгт 15. Экспертүүдийн хариултын шалтгаан

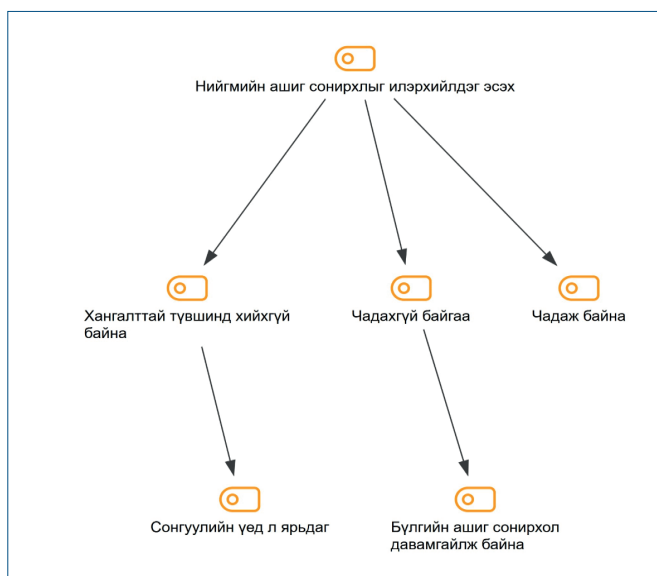
1	УТН-ын дотоод ардчилал гэхээсээ илүүтэй фракцад хуваагдсан байна
2	УТН-ын хувьд нийгмийн эрх ашиг гэхээсээ илүүтэй хэсэг бүлгийн сонирхол, эрх ашиг дээр илүүтэй нэгдсэн байна.
3	Хангалтгүй гэж үнэлж байгаа нь төвлөрсөн болон тодорхой бүлгийн эсхүл мөнгөний нөлөө хэт их байгаатай холбоотой
4	Хараат бус шийдвэр гаргах тогтолцоо байхгүй
5	Улс төрийн намын дотоод ардчилал нь олон нийтийн санал бодолд үндэслэсэн хэт тунхагын шинжтэй байна.
6	Улс төрийн намын дотоод ардчилал нь ямартаа ч тодорхой хэмжээнд ажиллаж байна
7	Төрийн албыг хөгжүүлэхийн тулд шударга байдал, ёс зүй, чухал байна
8	Зөвхөн сонгуульд ялалт байгуулах зорилготой байдаг УТН-ын үзэл баримтлал, урт хугацааны шийдвэр болж чадахгүй гэдгийг хаа хаанаа ойлгох хэрэгтэй байна

Дээрх хариултуудаас харвал улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод бус байдал, санхүүгийн мэдээллийн бүртгэл, тооцоо, хариуцлага тооцох механизм сул байгаагаас дотоод ардчилал бодитоор оршин тогтнож, төлөвшинө гэдэг нь өөрөө эргэлзээтэй хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Улс төрийн намын үүрэг оролцоо түүний дотор нийгмийн сонирхлыг нэгтгэж, төлөөлөх нь угтаа нийгмийн хөгжлийн олон асуудлыг тодорхойлох, цаашлаад нийгэм-улс төрийн нөхцөл байдалд шууд тусгалаа олдоггүй ч, түүний хэв шинжийг бүрдүүлэхэд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэхийг шаарддаг. Үүнийг ч судалгааны дараах үр дүнгүүд бодитой харуулахын сацуу түүний үр нөлөө нь чадамжийн болон нөөцийн хувьд хязгаарлагдмал байгааг баталснаараа онцлогтой.

Улс төрийн нам нийгмийн сонирхлыг нэгтгэх, төлөөлөх үйл ажиллагаа 2.33 оноогоор үнэлэгдсэн шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAXQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд дараах нөхцөл байдал илэрсэн юм. Улс төрийн нам нийгмийн ашиг сонирхлыг *хангалттай түвшинд хийхгүй байна*, зарим талаараа “чадахгүй байна” хэмээн үзсэн. Дээрх тодорхой илэрхийлэмжээс харахад улс төрийн нам нийгмийн ашиг сонирхлыг зарим талаараа илэрхийлж “чадаж байна” гэж үзэх нь улс төрийн нам нийгмийн ашиг сонирхлыг хангалттай түвшинд хийхгүй байгааг “сонгуулийн үед л ярьдаг” тунхагын шинжтэй зүйл хэмээн шалтгааныг тодорхойлсон. Улс төрийн намууд нийгмийн ашиг сонирхлыг илэрхийлж “чадахгүй” байгааг зөвхөн улс төрийн намын доторх бүлгийн ашиг сонирхол давамгайлж байгаа нь үүнийг үлэмж сулруулж байна хэмээн үзэхэд хүргэж байна. Улс төрийн намын нийгмийн ашиг сонирхлыг нэгтгэх, төлөөлөх үйл ажиллагаа төдийлөн хангагдахгүй байгаа нь тус шинжилгээгээр тодорхой гарсан болно.

Зураг 13. УТН-ын нийгмийн сонирхлыг нэгтгэх, төлөөлөх үйл ажиллагааны шинжилгээ



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намууд нийгмийн ашиг сонирхлыг зөвхөн намын мөрийн хөтөлбөрөөрөө баримжаалан тодорхойлж байгаа нь учир дутагдалтай болохыг харуулж байна.

Хүснэгт 16. УТН-ын үүрэг, оролцоон дахь үйл ажиллагааны дундаж үнэлгээ

№	Асуулга	Дундаж утга
1	Улс төрийн намууд дотор ашиг сонирхлын тодорхой бүлэг фракц байдаг.	2.1
2	УТН-уудын легитим шинж сонгогчдын дунд муу байга	2.6
3	УТН, иргэний нийгмийн хоорондын уялдаа холбоо маш сайн байна	2.1

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Дээрх үнэлгээнээс харахад иргэдийн хандлагыг улс төрийн намын талаарх хандлага үзэл бодлынх нь хүрээнд авч үзвэл намын легитим байдал маш муу байгаа нь харагддаг бол, харин санал өгсөн байдлаар нь авч үзвэл бие даагч нэр дэвшигчдийг огт сонгодоггүй зэргээс харахад иргэд улс төрийн намаас өөр итгэл хүлээлгэх этгээдийг олж хардаггүйтэй холбоотой байж болох юм. Энэ төрлийн хандлага бий болоход улс төрийн сонголтод нөлөөлөх, санал худалдан авах, өрсөлдөгчөө гүтгэн доромжлох зэрэг нийгмийн гишүүдийн дунд улс төрийн коммуникацийн хууль бус арга, үйлдлүүд нөлөөлсөөр байгаа нь улс төрийн намын легитим харьцангуй сул байгааг харуулж байна. Улс төрийн нам

нь өөрийгөө иргэний нийгмийн институци биш зөвхөн улс төрийн эрх мэдлийн төлөөх ямар нэгэн улс төрийн байгууллага хэмээн ухамсарладаг нь тэдний хоорондын харилцааг бат бөх байх боломжийг хязгаарлаж байгаагийн илрэл хэмээн харж болох юм.

Үндсэн хуулийн дээрх зарчимд нийцсэн улс төрийн намыг төлөвшүүлэхийн тулд өнөөгийн монголын улс төрийн намууд нэн тэргүүнд бодлогын нам болон төлөвших цаг үеийн шаардлага урган гарах боллоо. Ингэхийн тулд мэдээж тодорхой шалгууруудыг давах нь зүйн. Бодлогын намын тухай ойлголт 1950-иад оноос хойшхи үеийн АНУ-ын улс төр судлалаас үүсэлтэй гэж судлаачид үздэг. Уг ойлголт нь улс төрийн процессыг иргэд, сонгогчдын хүсэл эрмэлзэл, ашиг сонирхлыг төлөөлөх, биелүүлэх үүрэг бүхий улс төрч, нам хоёрын хоорондын харилцаа холбооны үр дүнд бий болдог. Энэхүү «*principle - agent*» онолын суурь агуулга нь дараах таван зарчмаас бүрдэнэ.

Хүснэгт 17. УТН-ын бодлого хөтөлбөрт нийгмийн сайн сайхан байдлыг хангах, тэгш байдал, шударга ёсыг тогтоох үйл ажиллагаа тусгагддаг эсэх

№	Асуулга	Дундаж утга
1	Намын мөрийн хөтөлбөр, сонгуулийн амлалтад л тусгагддаг	3.1
2	Намын дарга нар үг хэлэхдээ л дурдсан асуудалд ач холбогдол	3.1

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Улс төрийн намын дээрх чиглэлээр хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаа нь улс төрийн намын ил тод байдал, хариуцлага, шударга байдлын болон хууль тогтоомж, үйл ажиллагааны хувьд тодорхой хэмжээгээр ач холбогдол өгөх оролдлого байгааг илтгэж байна. Жишээ нь: Авлигын асуудал бол тухайн намаас бүх шатны сонгуульд нэр дэвшигч, улс төрийн албан тушаалтнуудтай хариуцлага тооцох чиглэлд авч хэрэгжүүлэх чухал алхам хэмээн үзэж нэгэн төрлийн авлигаас ангид байлгах суурь нөхцөл гэдгийг ямагт ухамсарлах ёстойг илэрхийлж буй хэрэг.

Улс төрийн намууд нийгмийн шударга ёсны төлөөх шинэчлэл энэ төрлийн санаачилгын талаар бусад оролцогч талуудтай хамтран ажилладаг боловч оролцогч талуудын үүрэг, оролцоо ерөнхийдөө тохиолдлын шинжтэй, эсхүл удирдлагын зүгээс энэ үйл явцад төдийлөн ач холбогдол, санаачилга гаргахыг урьтал болгодоггүй, басхүү дэмжихгүй байдал байсаар байна. Хамаарлын шинжилгээний үр дүнг хавсралтаар 1-ээс харна уу.

Монгол дах улс төрийн намын талаарх экспертийн ярилцлагын үр дүнг тусгайлан кодлож хүчин зүйл хоорондын хамаарлыг шинжилгээг хийхэд дараах үр дүн ажиглагдаж байна.

1. Улс төрийн намын хувьд хараат бус байдал нь хөндлөнгөөс нөлөөлөх нөлөөллөөс 86.7 хувиар, бие даасан байдлаас 51.2 хувиар шууд хамаарч байгаа үр дүн ажиглагдаж байна. Энэ нь улс төрийн намын хувьд хараат бус байдал, хөндлөнгийн нөлөөлөл, бие даасан байдлыг хангах гэсэн үндсэн гурван үйл явц харилцан бие биеэсээ шууд хамаарч байдаг гэдгийг илэрхийлж байна. Хөндлөнгөөс нөлөөлөх нөлөөллийн хувьд гүйцэтгэх засаглалд тавих

хяналтаас 71.2 хувиар, бие даасан байдлыг хангасан байдлаас 72.0 хувиар шууд хамаарч байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн намын хувьд хараат бус бие даасан байдлыг хангахын тулд хамгийн түрүүнд гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналтын тогтолцоонд илүү анхаарах шаардлагатай бөгөөд энэ хяналтын тогтолцоонд нэг нэгж өөрчлөлт гарахад улс төрийн намд нөлөөлөх хөндлөнгийн нөлөөллийг бууруулахад 71.2 хувиар эерэг өөрчлөлт гарах боломжтой гэсэн үг юм.

2. Санхүүгийн тайлангийн хөндлөнгийн аудит буюу улс төрийн намын санхүүгийн ил тод байдлыг хангах нь олон нийтэд ил тод байгаа байдлаас 53.6 хувиар, улс төрийн намын үзэл баримтлал, үнэт зүйлийн тогтолцооноос 67.4 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 55.4 хувиар тус тус хамгийн ихээр шууд хамаарч байгаа болох нь шинжилгээний үр дүнгээс харагдаж байна. Иймд улс төрийн намын үзэл баримтлал, үнэт зүйлийн бодлогын хүрээнд санхүүгийн хариуцлагатай тайлагналын тогтолцоог бий болгох чиглэлд, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, улс төрийн намын үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод болгох чиглэлд тус тус нэг нэгжийн өөрчлөлтийг хийж чадвал эерэг үр дүн бий болох боломжтой гэдгийг судалгааны үр дүн харуулж байна.
3. Ил тод байдал нь улс төрийн намын олон нийтэд нээлттэй байдлаас 81.7 хувиар, үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлаас 70.9 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 0.758 нэгжээр, шударга байдлын тогтолцооноос 76.9 хувиар, өрсөлдөөний зарчмаас 79.4 хувиар шууд хамаарч байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Иймд улс төрийн намын хувьд ил тод байдлын тогтолцоог бий болгохын тулд үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлын чиглэлд, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлын чиглэлд, шударга байдлын тогтолцооны чиглэлд, өрсөлдөөнийг хангах чиглэлд тус тус нэг нэгжийн өөрчлөлтийг хийж чадах юм бол эерэг үр дүн бий болгох боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.
4. Улс төрийн намын хувьд дотоод ардчилсан механизм нь талуудын оролцооноос 83.7 хувиар, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлаас 83.0 хувиар хамгийн ихээр хамаарч байгааг судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Иймд улс төрийн намын үйл ажиллагаанд оролцогч талуудын оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлд нэг нэгжийн өөрчлөлтийг хийхэд дотоод ардчилалд 83.7 хувийн эерэг үр дүн, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангах чиглэлд хийсэн нэг нэгжийн өөрчлөлт улс төрийн намын дотоод ардчиллыг хангахад 83.0 хувийн эерэг үр дүн гаргахад боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.
5. Улс төрийн намын хувьд оролцоо нь санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 67.2 хувиар, шударга байдлын тогтолцооноос 64.9 хувиар, өрсөлдөөний зарчмаас 82.1 хувиар, дотоод журам хяналтын тогтолцооноос 62.5 хувиар тус тус шууд хамаарч байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Иймд санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, шударга байдлын тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлд, дотоод журам хяналтын тогтолцооны биелэлтийг хангах чиглэлд тус тус нэг нэгжийн өөрчлөлт хийж чадвал улс төрийн намын хувьд талуудын оролцоог хангах чиглэлд эерэг үр дүн гарах боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.

6. Улс төрийн намын хувьд үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангахад ардчилсан зарчмын хэрэгжилтийг хангахаас 83.0 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 89.4 хувиар, шударга байдлын тогтолцооноос 78.9 хувиар, өрсөлдөөний зарчмаас 82.4 хувиар, дотоод журам хяналтын тогтолцооноос 95.3 хувиар тус тус шууд хамаарч байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Иймд арчилсан зарчмын хэрэгжилтийг хангах чиглэлд, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, шударга байдлын тогтолцоог хангах чиглэлд, өрсөлдөөний зарчмыг хангах чиглэлд, дотоод журам хяналтын тогтолцооны хэрэгжилтийг хангах чиглэлд нэг нэгжийн өөрчлөлтийн тус тус хийж чадвал улс төрийн намын үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангахад эерэг үр дүн бий болгох боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.
7. Улс төрийн намын хувьд олон нийтэд нээлттэй байдал нь үйл ажиллагааны ил тод байдлаас 81.7 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 93.3 хувиар, шударга байдлын тогтолцооноос 88.5 хувиар, өрсөлдөөний зарчмын хэрэгжилтээс 84.9 хувиар, дотоод журам хяналтын тогтолцооноос 88.6 хувиар, удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагатай байдлаас 85.9 хувиар тус тус шууд хамаарч байгааг судалгааны үр дүн харуулсан. Иймд үйл ажиллагааны ил тод байдлыг хангах чиглэлд, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, шударга байдлын тогтолцоог хангах, өрсөлдөөнийг бий болгох, дотоод журам хяналтын тогтолцоог хэрэгжүүлэх, удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд нэг нэгжийн өөрчлөлтийг тус тус хийж чадвал улс төрийн намын хувьд олон нийтэд нээлттэй байдлыг хангахад эерэг үр дүн гаргах боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулав.
8. Үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдал нь удирдлага зохин байгуулалтын хариуцлагатай байдлаас 84.5 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 73.9, шударга байдлын тогтолцооноос 91.4 хувиар, өрсөлдөөний зарчмын хэрэгжилтээс 88.6 хувиар тус тус шууд хамаарч байна. Иймд удирдлага зохин байгуулалтын хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, шударга байдлын тогтолцоог хангах чиглэлд, өрсөлдөөний зарчмын хэрэгжилтийг хангах чиглэлд тус тусын нэг нэгжийн өөрчлөлтийг хийж чадвал улс төрийн намын үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд эерэг үр дүн гаргах боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулсан.
9. Улс төрийн намын үзэл баримтлал үнэт зүйлийн тогтолцоо нь санхүүгийн тайлангийн хөндлөнгийн аудитаас 67.4 хувиар, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлаас 58.0 хувиар, дотоод журам хяналтын тогтолцооноос 57.5 хувиар тус тус шууд хамаарч байгааг судалгааны үр дүн харуулсан. Иймд санхүүгийн тайлангийн хөндлөнгийн аудитын тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэлд, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангах чиглэлд, дотоод журам хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлд нэг нэгжийн өөрчлөлтийг хийж чадвал улс төрийн намын үзэл баримтлал үнэт зүйлийн тогтолцоонд эерэг үр дүн гаргах боломжтой болохыг судалгааны үр дүнгээс илэрсэн байна.

10. Улс төрийн намын удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагатай байдал нь ил тод байдлаас 69.4 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 82.9 хувиар, өрсөлдөөнийг зарчмаас 82.7 хувиар, шударга байдлын тогтолцооноос 94.0 хувиар, дотоод журам хяналтын тогтолцооноос 79.9 хувиар, олон нийтэд нээлттэй байдлаас 85.9 хувиар, үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлаас 84.5 хувиар тус тус шууд хамаарч байна. Иймд ил тод байдлыг хангах, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах, шударга байдлын тогтолцоог хангах, олон нийтэд нээлттэй байдлыг хангах, үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд тус тус нэг нэгжийн өөрчлөлтийг хийж чадвал улс төрийн намын удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагатай байдлыг хангахад эерэг үр дүн бий болгох боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.
11. Улс төрийн намын санхүү төсвийн хариуцлагатай байдал нь үйл ажиллагааны нээлттэй байдлаас 89.4 хувиар, олон нийтэд нээлттэй байдлаас 93.3 хувиар, үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлаас 73.9 хувиар, удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагатай байдлаас 82.9 хувиар, шударга байдлын тогтолцооноос 87.5 хувиар, өрсөлдөөний зарчмаас 90.0 хувиар, дотоод журам хяналтын тогтолцооноос 93.7 хувиар тус тус хамаарч байна. Иймд үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангах, олон нийтэд нээлттэй байдлыг хангах, үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлыг хангах, удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагатай байдлыг хангах, шударга байдлын тогтолцоог хангах, өрсөлдөөний зарчмыг хангах чиглэлд, дотоод журам хяналтын тогтолцооны хэрэгжилтийг хангах чиглэлд нэг нэгжийн өөрчлөлтийг хийж чадвал улс төрийн намын санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангахад эерэг үр дүн бий болгох боломжтой болохыг судалгааны үр дүн харуулж байна.
12. Улс төрийн намын хувьд өрсөлдөөний зарчим нь ил од байдлаас 79.4 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдал 90.0 хувиар, дотоод журам хяналтын тогтолцооноос 78.5 хувиар, оролцооноос 82.1 хувиар, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлаас 82.4 хувиар, олон нийтэд нээлттэй байдлаас 84.9 хувиар, үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлаас 88.6 хувиар тус тус хамаарч байгаа болохыг судалгааны үр пүн харуулж байна. Иймд ил од байдлыг хангах чиглэлд, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, дотоод журам хяналтын тогтолцоог хангах чиглэлд, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангах чиглэлд, олон нийтэд нээлттэй байдлыг хангах чиглэлд, үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд нэг нэгжийн өөрчлөлт хийхэд улс төрийн намын хувьд өрсөлдөөний зарчмыг бий болгоход эерэг үр дүн гаргах боломжтой болохыг эрх зүйн орчинд хийсэн судалгааны үр дүн харуулсан.
13. Улс төрийн намын дотоод журам хяналтын тогтолцоо нь үйл ажиллагааны нээлттэй байдлаас 95.3 хувиар, олон нийтэд нээлттэй байдлаас 88.6 хувиар, удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагаас 79.9 хувиар, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлаас 93.7 хувиар, өрсөлдөөний зарчмаас 78.5 хувиар тус тус шууд хамаарч байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна. Иймд үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг хангах чиглэлд, олон нийтэд нээлттэй байдлыг хангах чиглэлд, удирдлага зохион байгуулалтын хариуцлагатай

байдлыг хангах чиглэлд, санхүү төсвийн хариуцлагатай байдлыг хангах чиглэлд, өрсөлдөөний зарчмыг хангах чиглэлд нэг нэгжийн өөрчлөлтийг тус тус хийж чадвал улс төрийн намын дотоод журмын хяналтын тогтолцоог сайжруулахад эерэг үр дүн гаргах боломжтой болохыг эрх зүйн орчинд хийсэн судалгааны үр дүн харуулж байна.

Улс төрийн намын хувьд хараат бус байдал нь хөндлөнгөөс нөлөөлөх нөлөөллөөс 86.7 хувиар, бие даасан байдлаас 51.2 хувиар шууд хамаарч байгаа үр дүн ажиглагдаж байна. Энэ нь улс төрийн намын хувьд хараат бус байдал, хөндлөнгийн нөлөөлөл, бие даасан байдлыг хангах гэсэн үндсэн гурван үйл явц харилцан бие биеэсээ шууд хамаарч байдаг гэдгийг илэрхийлж байгаа юм. Гэхдээ хөндлөнгөөс нөлөөлөх нөлөөллийн хувьд гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналтаас 71.2 хувиар, бие даасан байдлыг хангасан байдлаас 72.0 хувиар шууд хамаарч байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн намын хувьд хараат бус бие даасан байдлыг хангахын тулд хамгийн түрүүнд гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналтын тогтолцоонд илүү анхаарах шаардлагатай бөгөөд энэ хяналтын тогтолцоонд нэг нэгж өөрчлөлт гарахад улс төрийн намд нөлөөлөх хөндлөнгийн нөлөөллийг бууруулахад 71.2 хувиар эерэг өөрчлөлт гарах боломжтой гэсэн үг юм.

Зураг 18. Улс төрийн намын төлөвшилд нөлөөлөх ерөнхий зүйлсийн замын шинжилгээ(path analysis)



Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

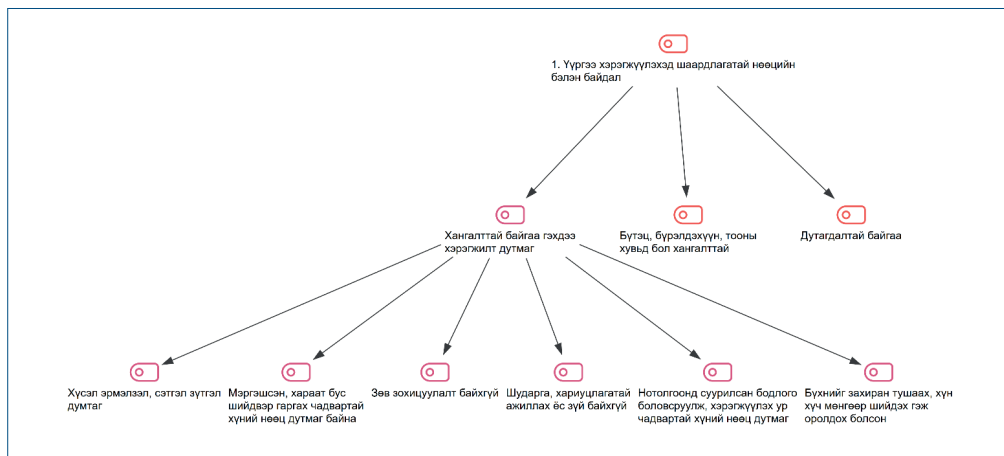
2. ЭКСПЕРТИЙН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ҮР ДҮН (ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАА)

Монгол Улс ардчилсан тогтолцоонд шилжсэнээс хойших хугацаанд үзэл баримтлалын ялгарал, хэт улс төржилт, ардчиллын хөгжилд, ардчиллын үндсэн зарчмуудыг хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл учруулж байна. Мөн түүнчлэн төрийн эрх мэдэл хуваарилах зарчмын хүрээнд ардчилсан тогтолцоог бүрдүүлсэн ч хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хуваарилсан Үндсэн хуулийн зүйл, заалтууд бодит амьдралд хэрэгжүүлсэн туршлагын хооронд зөрүүтэй, зөрчилтэй байдлыг үүсгээд байна. Парламент, Засгийн газар, Ерөнхийлөгч зэрэг төрийн эрх барих дээд байгууллагуудын хоорондын уялдаа, харилцаанд ойлгомжгүй тодорхойгүй асуудлууд байсаар байна. Монгол Улс ардчиллын замд шилжсэнээр дэвшилттэй тал байгаа ч Монгол Улсад ардчилал төлөвших болоогүй, бүрэн хэрэгжиж чадаагүй байна. Монгол Улсын Засгийн газрын танхимын бүрдэл, бүрэн эрх дуусгавар болох үйл явц, Үндсэн хуулийн цэцийн маргаан нь дээр дурдсан бэрхшээлтэй байдлыг харуулж байна. Мөн Засгийн газар олон солигдож, төрийн залгамж чанар алдагдаж байгаа нь ардчиллын хөгжилд ноцтой саад учруулж байна. Монгол Улсад болсон өмнөх сонгуулиудын жилүүдэд сонгож байгуулсан Засгийн газрын олон удаа тогтворгүй, солигдож ажилласан зэрэг нь ардчиллыг бэхжүүлэх, ардчилсан сонгуулийн үндсэн зарчмуудыг хэрэгжүүлэхэд сөрөг нөлөөлөл үзүүлэх үндэс суурийг бий болгож байна.

Монгол Улсын Засгийн газарт хүний, техникийн, санхүүгийн зохистой нөөцийн эрх зүйн таатай орчин харьцангуй сайн бүрдсэнийг судалгаанд хамрагдсан шинжээчид онцлон тэмдэглэсэн байдаг. Ийнхүү үнэлэгдэхэд улс төрийн сонгуулиар бүрэлдсэн Засгийн газрын хувьд хүний нөөцийн асуудал тодорхой хэмжээнд хязгаарлагдмал явагдаж буйтай холбоотой. Учир нь сонгуулийн дараа гүйцэтгэх засаг болон түүний харьяа байгууллагуудад ажиллаж байгаа төрийн захиргааны албан тушаалд намын үзэмж, үзэл бодлын хандлага, улс төрийн итгэл үнэмшил, улс төрийн байр сууриар ялгаварлах, ялсан намын гишүүн бус гэх үндэслэлээр үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх, халах, цомхтгох асуудлууд явагдсаар байна. Хэдийгээр Үндсэн хууль болон бусад хууль тогтоомжоор энэ асуудлыг хязгаарласан боловч тодорхой зарим шалтгаан үндэслэлээр ажлаас халах, эргээд нөхөн олговор өгөх байдлаар чөлөөлөх хандлага түгээмэл байгаатай холбоотой. Техникийн нөөцийн хувьд шилжилтийн үеийг бодвол харьцангуй сайжирсан гэж үзэх шинжээчдийн илэрхийлэмж нийтлэг байна. Харин санхүүгийн хувьд эдийн засгийн болон уул уурхайн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн нөөц, түүнээс олж буй ашиг орлогоос хамаарч харилцан адилгүй байгааг шинжээчид онцолсон болно.

Ийнхүү үнэлэгдсэн шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAXQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмжүүдэдийг дараах байдлаар ангилан харуулж болохоор байна.

Зураг 15. Гүйцэтгэх засаглалын нөөц



Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Гүйцэтгэх засаглал үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэх тодорхой хэмжээний нөөц бий хэдий ч нөөцийн ихээхэн хомсдол нь үүргээ гүйцэтгэхэд тодорхой хэмжээний үр ашиггүй байдалд хүргэдэг хэмээн үзэх бүрэн боломжтой. Үүнийг ч судалгаанд хамрагдсан шинжээчид үнэлэхдээ дараах тодорхой шаардлагуудыг анхаарч үзэх хэрэгтэйг онцлон хариулсан байдаг.

1	Нөөцийн хувьд боломж хангалттай байгаа ч улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, шударга, хариуцлагатай ажиллах ёс зүй, ёс суртахуун ихээхэн дутагдалтай байна
2	Санхүүгийн болон нөөц хангалттай, хүний нөөцийн чадамжгүй байх асуудал их бага хэмжээгээр бий болсон хэдий ч намчирхал хэрээс хэтэрсээр байна.
3	Зөв зохицуулж зарцуулбал санхүүгийн болон улс төр, зохион байгууллагын хангалттай нөөц байгаа хэдий ч зөв менежмент байхгүй байна
4	Манайд энэ чиглэлийн хангалттай нөөц байдаг боловч УТН, намын томоохон бүлэглүүд үүнийг удаашруулдаг гэж үзэх явдал байсаар байна.
5	Бүтэц, бүрэлдэхүүний тооноос байгаа юм шиг мөртлөө, чанар талаас нь үзвэл мэргэшсэн албан хаагчид болон бодлогын түвшинд судалж, шийдвэр гаргах чадвартай хүний нөөц хангалтгүй байна.
6	Судалгаанд суурилсан бодлого боловсруулж, хэрэгжилтийг хангах үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хүний нөөц байхгүй байна
7	Гүйцэтгэх засаглал бол өөрөө төрийн шийдвэр гаргах дээр хууль хэрэгжүүлэх утгаараа Ерөнхий сайд, ЗГ-ын бусад сайдаар дамжуулж түүний танхим зэргийг болбол багтааж хэлж байгаа. Ер нь гүйцэтгэх засаглал өөрийнхөө үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд хүрэлцээтэй хүний нөөц, техникийн нөхцөл, салбарын нөөц энэ зохистой харьцаанд байж чадахгүй байгаа нь Үндсэн хуультай л холбоотой.

Хүснэгт. Шинжээчдийн хариултын эзлэх хувийн жин

Хариултын томъёолол	Эзлэх хувь
Хангалттай байгаа гэхдээ хэрэгжилт дутмаг	66.70
Хүсэл эрмэлзэл, сэтгэл зүтгэл дутмаг	23.30
Мэргэшсэн хараат бус шийдвэр гаргах чадвартай хүний нөөц дутмаг байна	16.70
Зөв зохицуулалт байхгүй	13.30
Шударга, хариуцлагатай ажиллах ёс зүй байхгүй	10.00
Бүхнийг захиран тушаах, хүн хүч мөнгөөр шийдэх гэж оролдох болсон	3.30
Нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх ур чадвартай хүний нөөц дутмаг	3.30
Бүтэц бүрэлдэхүүн тооны хувьд бол хангалттай	43.30
Дутагдалтай байгаа	16.70

Дээрх шинжилгээний үр дүнгээс үзэхэд гүйцэтгэх засаглал үүргээ үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөц хангалттай байгаа хэдий ч нөөцийн үр ашигтай ашиглалт, хэрэгжилт дутмаг байна гэдэг хариулт шинжээчдийн хариултуудын 66.7 хувийг эзэлж байна. Шинжээчид энэхүү нөхцөл байдалд нөлөөлж байгаа доорх 5 шалтгааныг дурдсан байдаг. Үүнд:

- 1) Шинжээчдийн 23.3 хувь нь гүйцэтгэх засаглалыг хэрэгжүүлж байгаа бүх шатны байгууллагуудад ажиллаж байгаа албан хаагчдын хүсэл эрмэлзэл, сэтгэл зүтгэл дутсантай холбоотой гэдэг хариултын эзлэх хувийн жин 23.3;
- 2) Мэргэшсэн хараат бус шийдвэр гаргах чадвартай хүний нөөц дутмаг байгаатай холбоотой гэж үзэх хариултын эзлэх хувийн жин 16.7 хувь;
- 3) Нөөцийг зөв зохистой зарцуулах зохицуулалт байхгүй гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 13.3 хувь;
- 4) Шударга, хариуцлагатай ажиллах ёс зүй байхгүй гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 3.3 хувь;
- 5) Бүхнийг захиран тушаах, хүн хүч мөнгөөр шийдэх гэж оролдох, нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх ур чадвартай хүний нөөц дутмаг байгаатай холбоотой гэж үзэх хариултын эзлэх хувийн жин тус бүр 3.3 хувь байгаа нь дээрх шинжилгээний үр дүнгээс харагдаж байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай бүх нөөц хангалттай байгаа хэдий ч тодорхой бэрхшээл байгаа энэ байдалд ямар хүчин зүйл нөлөөлж байгааг доорх хамаарлын шинжилгээг хийж үзэхэд дараах үр дүн ажиглагдаж байсан.

Хүснэгт 19. Нөөц ба бусад хүчин зүйлийн хамаарлын шинжилгээ

Нөөц		Үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөцийн дутагдал, тулгарч буй бэрхшээл					
Хамаарч буй үзүүлэлт	Дэд хамаарах үзүүлэлт	Хүсэл эрмэлзэл, сэтгэл зүтгэл думтаг	Шударга, хариуцлагатай ажиллах ёс зүй байхгүй	Зөв зохицуулалт байхгүй	Мэргэшсэн, хараат бус шийдвэр гаргах чадвартай хүний нөөц дутмаг байна	Ноголгоонд суурилсан бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх үр чадвартай хүний нөөц дутмаг	Дутагдалтай байгаа
Үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөц	Хүсэл эрмэлзэл, сэтгэл зүтгэл думтаг						
	Шударга, хариуцлагатай ажиллах ёс зүй байхгүй	0.769		0.551			
	Зөв зохицуулалт байхгүй		0.551				
	Мэргэшсэн, хараат бус шийдвэр гаргах чадвартай хүний нөөц дутмаг байна					0.662	
Харат бус байдал	Бизнесийн бүлэглэлийн давамгайлал үүсчихсэн	0.600		0.751			
Ил тод байдлыг зохицуулах	ЗГ-ын үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл олон нийтэд ил тод бай ёстой				0.539		
	Нээлттэй байдлыг харуулах тогтоцоо байдаг						0.520

Ил тог байдал ба гэрээ	Ямар ч тохиолдолд өөрсдийгөө зөвтгөдөг	0.535			
ГЗ-ын хяналтын үр өгөөж	Гэнэтийн шалгалт байдаггүй, товлосон хугацаанд шалгадаг нь алдаа дутагдлаа залруулах боломж олгодог		0.662		
	Шалгалтын хугацаа удаан, шийдвэр гаргах хурд дутмаг		0.662		
	Одоогоор сөрөг хүчин гэж үзэх улс төрийн хүчин байхгүй байна	0.505			
Шударга байдал, механизм	Ажилтан албан хаагчдын ёс зүй, хариуцлага маш сул	0.569			
ГЗ-ын албан хаагчдын шударга байдал	ЗГ-ын гол албан тушаалтнууд УИХ-ын гишүүн байгаа тохиолдолд УИХ-ын гишүүний ёс зүйн дүрэмд захирагдах ёстой	0.535			
	Тогтолцоо байхгүй		0.511		
	Улс төрийн соёл ухамсар байхгүй				0.640
	Итгэл үнэмшил байхгүй				0.671

Сайн засаглал, төрийн албаны гэгжлэх	Хүний нөөцийг халах, солихдоо намын харьяаллыг харгалздаг	0.507					
	Хуулийн тогтвортой байдал алдагдсан		0.662				
Хариуцлагатай байдал, авлигатай тэмцэх асуудал	Тогтолцооны нээлттэй байдал байхгүй байна		0.625	0.671			0.520
	Зарим санаал, санаачлагууд нь зарим нэг хувь хүн, албан тушаалтанд эсрэгээрээ кобра эффект үзүүлж байна				0.740	0.557	
	Хяналт, хариуцлагын хүлээлгэх асуудал дутмаг	0.765			0.511		0.520
	Улсын төсвөөр үр ашиггүй зүйл хийх				0.662		

Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Хуулиар хүлээсэн үүргээ шударга, хариуцлагатай, ёс зүйтэйгээр гүйцэтгэхэд тухайн төрийн албан хаагчдын дотоод итгэл үнэмшил, хүсэл эрмэлзэлээс 0.769 нэгжээр шууд хамаарч байгаа учраас хууль эрх зүйн зохицуулалтыг зөв хийж байж энэ чиглэлд эерэг үр дүн гаргах боломжтой болох нь харагдаж байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд мэргэшсэн хараат бус шийдвэр гаргах чадвартай хүний нөөц чухал бөгөөд төрийн албаны хүний нөөцийн энэхүү үр чадвар нь нотолгоонд суурилсан бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх үр чадвартай хүний нөөц бэлтгэх тогтолцооноос 0.662 нэгжээр шууд хамаарч байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх хүний нөөцийн шударга хариуцлагатай ажиллах ёс зүй байхгүй байгаа байдал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн хараат бус байдлын бодит хэрэгжилтийг хангахад сөргөөр нөлөөлж байгаа бизнесийн бүлэглэлийн давамгайлал төрийн албанд үүсэхэд 0.751 нэгжээр нөлөөлж байгаа болох нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд зайшгүй шаардлагатай хууль эрх зүйн зохицуулалт тодорхойгүй байгаа энэхүү байдал нь гүйцэтгэх эрх мэдлийн ил тод байдлын зохицуулалтад чухал нөлөөлтэй ЗГ-ын үйл ажиллагааны олон нийтэд ил тод байх нөхцөл байдлыг 0.539 нэгжээр шууд нөлөөлж байгаа нь харагдаж байна. Гэвч нөөцийн зохистой хуваарилалт, зохистой ашиглалттай холбоотой хууль эрх зүйн зохицуулалт тодорхой бус байгаагаас шалтгаалан ЗГ-ын үйл ажиллагааны нээлттэй байдлыг харуулах тогтолцоонд сөргөөр нөлөөлдөг болох нь хамаарлын шинжилгээний үр дүнгээс харагдаж байна.

Зөв зохицуулалт байхгүй байгаа нь гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа бүх шатны байгууллагууд ямар ч тохиолдолд өөрсдийгөө зөвтгөдөг, зохиомол хүлээн зөвшөөрөгдөл олон нийтийн дунд үүсгэхэд 0.535 нэгжээр шууд нөлөөлж байгаа нь харагдаж байна.

Мэргэшсэн, хараат бус шийдвэр гаргах чадвартай хүний нөөц дутмаг байгаа байдал нь ГЗ-ын хяналтын үр өгөөжийг бууруулж байгаа гэнэтийн шалгалт байдаггүй, товлосон хугацаанд шалгадаг нь алдаа дутагдлаа залруулах боломж олгодоггүй, шалгалтын хугацаа удаан, шийдвэр гаргах хурд дутмаг гэх сөрөг үр дагавар үүсэхэд 0.662 нэгжээр шууд нөлөөлж байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

Гүйцэтгэх эрх мэдлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд сөргөөр нөлөөлж байгаа хүний нөөцийн шударга, хариуцлагатай ажиллах ёс зүй дутмаг байдал нь Гүйцэтгэх эрх мэдлийн шударга байдлыг хангах механизмд 0.569 нэгжээр шууд нөлөөлж байгаа нь судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна.

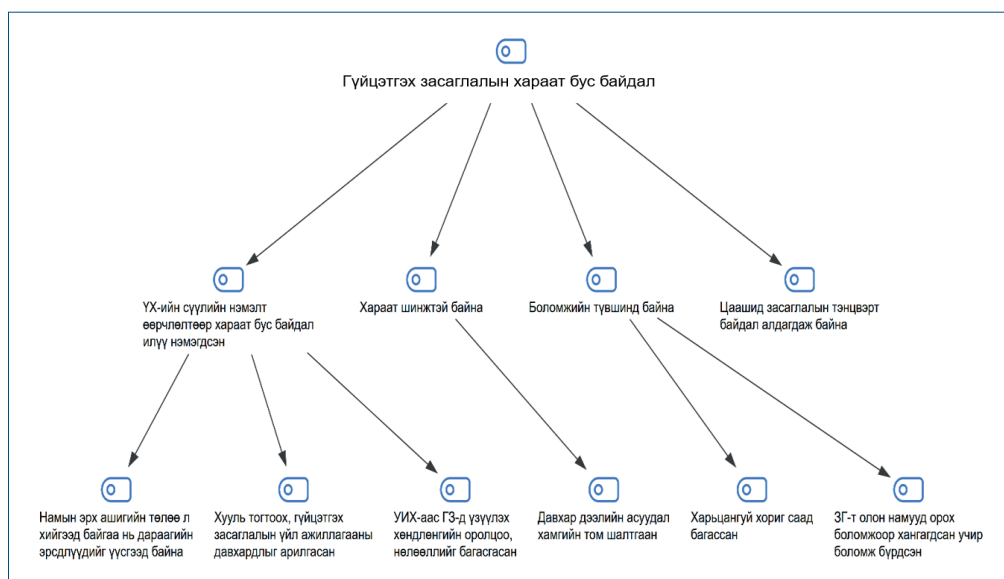
Дээрх нийтлэг илэрхийлэмжээс харахад өнөөдрийн Монголын тогтолцоонд хамгийн хэцүү зүйл бол гүйцэтгэх тогтолцоог хянах, засгийн газрын амьдралд аливаа шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хянадаг хариуцлагын тогтолцоо хангалтгүй байна. Хуулинд энэ талаар хангалттай хэмжээний заалтууд байдаг ч хангалттай хэрэгжихгүй байна. ЗГ-ын хуралдааны тэмдэглэлийг олон нийтэд ил болгох шаардлагатай хэмээн ярьдаг ч энэ нь хэрэгтэй зүйл мөн эсэх нь тухайн хуралдаанаар хэлэлцэгдэж буй асуудлаас шалтгаална. Ерөнхийдөө өнөөгийн хүчин төгөлдөр үйлчилж хуулийн зохицуулалт нь ардчиллын оролцооны

зарчимд нийцэхгүй байгаа бөгөөд уг зохицуулалтууд газар зүйн улс төрөөс үүдэлтэй үндэсний аюлгүй байдлын онцлогуудыг харгалзах, намын чанар чансааг сайжруулах шаардлагуудыг хангаж чадах эсэх нь төрийн хэвшил, сонгуулийн процесс дэх авлигын түвшин өндөр байгаа нөхцөл байдал туйлын эргэлзээтэй байгааг шинжээчдийн өгсөн дээрх илэрхийлэмжүүд илтгэсэн юм.

Судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн зүгээс онцолсон дараагийн чухал санаа бол гүйцэтгэх засаглал бол өөрөө төрийн шийдвэр гаргах дээр хууль хэрэгжүүлэх утгаараа Ерөнхий сайд, ЗГ-ын бусад сайдаар дамжуулж түүний танхим зэргийг багтаан ойлгох учиртай. Энэ утгаараа гүйцэтгэх засаглал өөрийнхөө үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд хүрэлцээтэй хүний нөөц, техникийн нөхцөл, салбарын нөөц энэ зохистой харьцаанд байж чадахгүй байгаа нь Үндсэн хуультай ч их бага хэмжээгээр холбоотой байж болохыг судалгаанд хамрагдсан шинжээчид нэг бус удаа онцолсон болно.

Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хязгаарласан, төрийн бусад салбараас нөлөөлөх боломж олгосон заалтыг судалгаанд хамрагдсан шинжээчид 2.5 оноогоор буюу дунджаас доогуур үнэлэгдсэн. Энэ нь тодорхой хууль болон түүний зохицуулалт байгаа хэдий ч тэдгээр нь гүйцэтгэх засаглалын хараат бус байдлын талаарх асуудлыг бүрэн хамарч чаддаггүй, цаашлаад зарим зохицуулалт нь алдаа дутагдалтай байгааг илтгэж буй хэрэг. Ийнхүү үнэлэгдсэн шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAXQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд: судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмжүүдэд:

Зураг 16 . Гүйцэтгэх засаглалын хараат бус байдал



Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмжүүдийн эзлэх хувийн жинг харьцуулан авч үзвэл:

Хариултын томъёолол	Давталт	Эзлэх хувь
Хараат шинжтэй байна	13	43.30
Давхар дээлний асуудал хамгийн том шалтгаан	1	3.30
ҮХ-ийн сүүлийн нэмэлт өөрчлөлтөөр хараат бус байдал илүү нэмэгдсэн	9	30.00
Намын эрх ашигийн төлөө л хийгээд байгаа нь дараагийн эрсдлүүдийг үүсгээд байна	5.00	16.70
Хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны давхардлыг арилгасан	2	6.70
УИХ-аас ГЗ-д үзүүлэх хөндлөнгийн оролцоо, нөлөөллийг багасгасан	1	3.30
Боломжийн түвшинд байна	9	30.00
ЗГ-т олон намууд орох боломжоор хангагдсан учир боломж бүрдсэн	1	3.30
Харьцангуй хориг саад багассан	2	6.70
Цаашид засаглалын тэнцвэрт байдал алдагдана	2	6.70

ЗГ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны хараат бус байдал алдагдсан буюу хараат шинж байна гэж үзсэн шинжээчдийн хариултын эзлэх хувийн жин хамгийн их буюу 43.3 хувь байгааг харьцуулсан шинжилгээний үр дүн илтгэж байна. Хараат шинжтэй байгаагийн хамгийн гол шалтгааны давхар дээлний асуудал хэмээн шинжээчид үзсэн байна. ҮХ-ийн нэмэлт өөрчлөлтөөр гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын хараат бус байдал илүү баталгаажсан гэж үзсэн шинжээчдийн хариултын эзлэх хувийн жин 30 хувь байна. Ингэж хариулах болсон шалтгаан нь: 1) хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн үйл ажиллагааны давхардлыг арилгасан учраас гэдэг хариултын эзлэх хувийн жин 6.7 хувь; 2) УИХ-аас ЗГ-д үзүүлэх хөндлөнгийн оролцоо, нөлөөллийг багасгасан гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 3.3 хувь байна.

Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны хараат бус байдал боломжийн түвшинд байна гэсэн шинжээчдийн хариултын эзлэх хувийн жин 30 хувь байна. Үүний шалтгаан нь энэ удаагийн хамтарсан ЗГ-т олон намууд орох боломжоор хангагдсан учир гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 3.3 хувь; харьцангуй хориг саад багассаар байна гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 6.7 хувь байна.

Экспертүүдийн өгсөн дээрх илэрхийлэмжүүдээс харахад, гүйцэтгэх засаглал нь Үндсэн хуулийн сүүлийн үед хийгдсэн хэд хэдэн удаагийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр эрх зүйн хувьд харьцангуй бие даасан байдалтай болж чадсан. Гэхдээ гүйцэтгэх засаглалын хууль, эрх зүйн хараат бус байдал гэхээсээ илүүтэй улс төрийн намын удирдлага, улс төрийн намын дарга түүний дагалдагчид, намын дотоод фракц, бүлэглэлээс илүүтэй хараат болох хандлага түгээмэл болсон. Засаглал хуваах

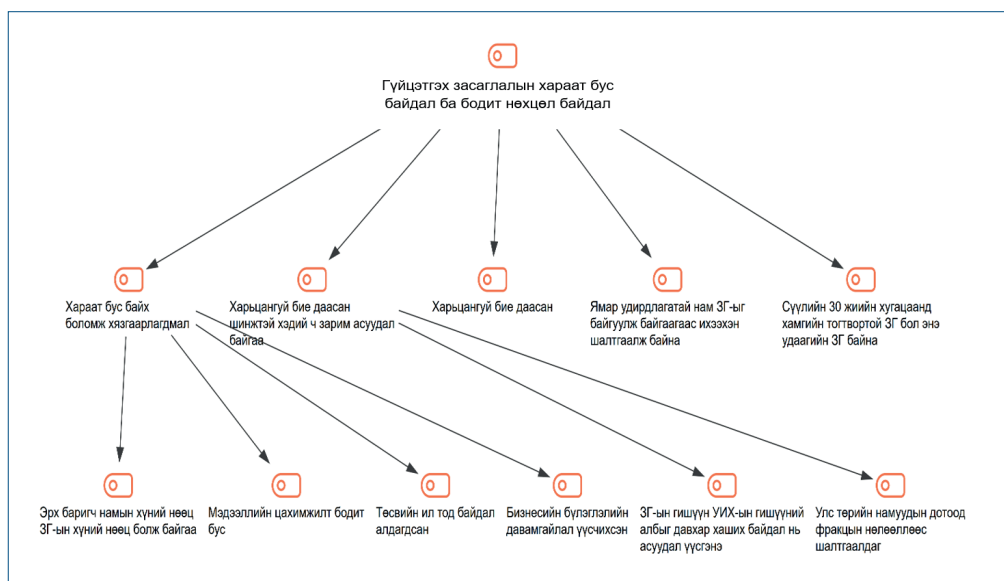
онолоор гүйцэтгэх, хууль тогтоох болон шүүх засаглал нь бие биенээсээ хараат бус, биенийхээ үйл ажиллагаанд хальж ордоггүй, гэхдээ бие биедээ хяналт тавьж байхаар зохион байгуулагдсан байх ёстой. Энэ утгаараа гүйцэтгэх засаглал нь хууль тогтоох засаглалаас хараат байж, тодорхой хяналтын доор байгаа гэж бодож байна. Засаглалын онолын үүднээс авч үзвэл “Улсын Их Хурлын гишүүн Засгийн газрын гишүүн байх нь” гүйцэтгэх эрх мэдэл хууль тогтоох эрх мэдлээс хараат байх боломжийг бүрдүүлж байгаа гэж үздэг. УИХ хяналт тавих ёстой, Ерөнхий сайд УИХ-ын өмнө ажлаа хариуцдаг зэрэг нь Үндсэн хуулийн зохицуулалт практик дээр энэ хяналт, тэнцлийн механизм алдагдаж байгаа талаар судалгаанд хамрагдсан экспертүүдийн илэрхийлэмжүүдээс ажиглагддаг.

Бодит байдал дээр гүйцэтгэх засаглалын хараат бус байх боломж хязгаарлагдмал гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин хамгийн их буюу 43.3 хувь байгаа нь дээрх харьцуулсан шинжилгээний үр дүнгээс харагдаж байна. Үүний шалтгааныг дараах 4 хүчин зүйлтэй холбон авч үзсэн байна.

- 1) Гүйцэтгэх засаглалын хүний нөөц нь эрх баригч намын хүний нөөц байгаа учраас гэдэг хариултын эзлэх хувийн жин 23.3 хувь;
- 2) Засгийн газрын үйл ажиллагааны цахимжилт бол бодит бус байгаатай холбоотой гэх хариултын эзлэх хувийн жин 16.5 хувь;
- 3) төсвийн ил тод байдал алдагдсан гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 6.7 хувь,

ЗГ-ын бүтцэд бизнесийн бүлэглэлийн давамгайлал үүсчихсэнээс болж байгаа гэх хариултын эзлэх хувийн жин 3.3 хувь байна.

Зураг 17. Гүйцэтгэх засаглалын хараат бус байдлын бодит түвшин



Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Бодит байдал дээр гүйцэтгэх засаглал харьцангуй бие даасан шинжтэй хэдий ч зарим асуудал байна гэж хариулсан шинжээчдийн хариултын эзлэх хувийн жин 36.7 хувь байна. Үүнийг дараах 2 шалтгаантай холбон авч үзсэн байна. Үүнд:

- 1) ЗГ-ын гишүүн УИХ-ын гишүүний албыг давхар хаших байдал нь асуудал үүсгээд байна гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 13.30 хувь
- 2) Улс төрийн намуудын дотоод фракцын нөлөөллөөс шалтгаалж байна гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 10 хувь байна

Харьцангуй бие даасан шинжтэй гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 13.30 хувь; Гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагыг ямар удирдлагатай нам тэргүүлж ЗГ-ыг байгуулж байгаагаас ихээхэн шалтгаалж байна гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 3.30 хувь байгаа нь харьцуулсан шинжилгээний үр дүнгээс харж болохоор байна.

Гүйцэтгэх засаглалын хараат бус ба байдал бусад хамаарах хүчин зүйлүүдийн шинжилгээнээс дараах үр дүн харагдаж байна.

3. Гүйцэтгэх засаглалын хараат бус байдал нь шударга, хариуцлагтай, ёс зүйтэй ажиллах төрийн албаны тогтолцоог бүрдүүлж чадахаас 0.751 нэгжээр буюу хамгийн их хамааралтай байна.
4. Шилэн дансны тухайн хуулийн хэрэгжилтийг бүх салбарт хангуулан ажиллуулахаас 0.802 нэгжээр буюу хамгийн ихээр хамааралтай байна.
5. Ямагт өөрийгөө зөвтгөж хүлээн зөвшөөрүүлэх гэж хичээдэг төрийн коммуникацийг өөрчилж олон нийтэд бодит, үнэн зөв мэдээллийг хүргэдэг байдлаас 0.695 нэгжээр шууд хамаарч байна.
6. Хяналтын чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг төрийн албан хаагчдын мэргэшсэн байдлыг сайжруулахаас 0.655 нэгжээр хамаарч байна.

Хүснэгт 20. Гүйцэтгэх засаглалын хараат бус ба хамаарах бусад хүчин зүйлийн шинжилгээ

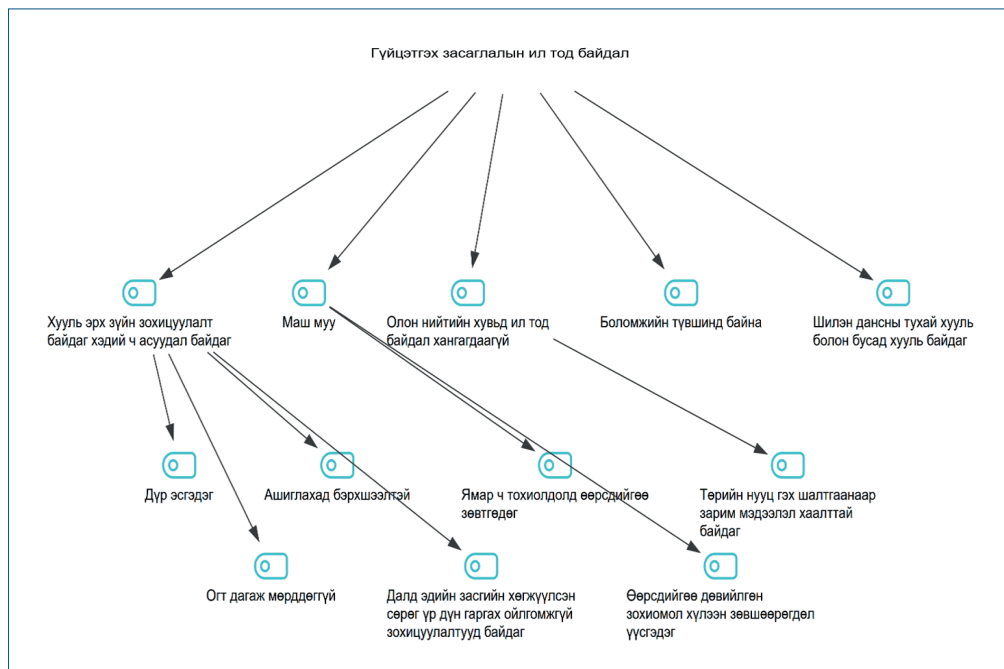
Хараат бус байдал									
Хамаарч буй утууд	Дэд хамаарах утууд	Улс төрийн намуудын дотоод фракцын нөлөөлөөс шалтгаалдаг	ЗГ-ын гишүүн УИХ-ын гишүүний албыг давхар хаших байдал нь асуудал үүсгэнэ	Ямар удирдлагатай нам ЗГ-ыг байгуулж байгаагаас ихээхэн шалтгаалж байна	Хараат бус байх боломж хязгаарлагдмал	Эрх баригч намын хүний нөөц ЗГ-ын хүний нөөц болж байгаа	Мэдээллийн цахимжилт бодит бус	Төсвийн ил тод байдлыг алдагдсан	Бизнесийн бүтэцлэлийн давамгайлал үүсчихсэн
Нөөцийн бэлэн байдал	Хүсэл өрмөлзэл, сэтгэл зүтгэл думтаг								0.6
	Шуларга, харилцаагаар ажиллах ёс зүй байхгүй								0.751
	Давхар дээлийн асуудал хамгийн том шалтгаан							0.695	
Ил тод байдлыг хангах зохицуулалт	Хуулийн хоорхойг ашигласан зарим нэг сөрөг зохицуулалт байна	0.557							
	Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа УИХ шиг ил тод байх боломжгүй							0.695	
Ил тод байдлын бодит хэрэгжилт	Шилэн дансны тухай хууль болон бусад хууль байдаг	0.802							
	Ямар ч тохиолдолд өөрсдийгөө зөвтгөдөг			0.695					

Тайлагнал хариуцлагын зохицуулалт	Сөрөг үйл ажиллагааг хянах, хариуцлага тооцох тогтолцоо маш сул					0.613	
	Хяналт тавих үүрэг УИХ- ын бүрэн эрхэд хамаарах ёстой учраас энэ гал дээр УИХ сайн ажиллах ёстой						0.681
	Хариуцлагын тогтолцоо хэрхэн ажиллаж байгаа талаарх мэдээлэл маш дутмаг					0.505	
	Сонгуулийн дараа ТА намын харъяалаас шалтгаалан ажлаас чөлөөлөгдөх нь хариуцлагын тогтолцоо ажиллаж байгаа гэсэн үг биш	0.681					
Хяналтын үр өгөөж	Хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан хаагчид мэргэшсэн бус	0.557					
	Одоогоор сөрөг хүчин гэж үзэх улс төрийн хүчин байхгүй байна					0.505	
	УИХ-ын гишүүн ЗГ гишүүний үүргийг гүйцэтгэж байгаа тул хянах боломж байхгүй						0.695
	Улс төрийн намын хүний нөөц маш сул. Намын жагсаалтаар орж ирэх тогтолцоо сөргөөр нөлөөлж байна						0.695

Шударга байдлыг хангах тогтолцоо	Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоонд танил тал, ах дүүсийн холбоо хамаарал их байна	0.557						
	ЗГ-ын гол албан тушаалтнууд УИХ- ын гишүүн байгаа тохиолдолд УИХ-ын гишүүний ёс зүйн дүрэмд захирагдах ёстой							
Албан хаагчдын шударга байдал	Тогтолцоо байгаа хэдий ч яаж шийдэж хэрхэн хариуцлага тооцсон талаарх мэдээлэл маш тодорхойгүй байдаг							0.557
Сайн засаглал, төрийн албаны хөгжил	Төрийн албанд итгэх итгэл маш сул байна							0.507
Хариуцлагатай байдал, авилгатай тэмцэх үйл ажиллагаа	Дэвшүүлсэн зорилтуулыг хэрэгжүүлэхийг ЕС болон ЗГ-ын гишүүдээс хүлээсээр байна							
	Зарим санаал, санаачлагууд нь зарим нэг хувь хүн, албан тушаалтанд эсрэгээрээ кобра эффект үзүүлж байна							0.557
	Хяналт, хариуцлагын хүлээлтгэх асуудал дутмаг					0.511		

Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Зураг 18 . Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдал



Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Экспертүүдийн хариултаас үзбэл гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалт байдаг хэдий ч тодорхой асуудал байдаг гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 53.3 хувь байна. Үүссэн тодорхой асуудлыг дараах шалтгаануудтай холбон авч үзсэн байдаг. Үүнд:

- 1) Хууль эрх зүйн зохицуулалт байгаа хэдий ч огт дагаж мөрддөггүй гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 13.3 хувь
- 2) Ашиглахад бэрхшээлтэй гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 10 хувь
- 3) Ил тод байдал бодитоор хэрэгжиж байна гэсэн дүр эсгэдэг гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 23.3 хувь
- 4) Далд эдийн засгийг хөгжүүлсэн сөрөг үр дүн гаргахад чиглэсэн ойлгомжгүй зохицуулалтууд байдаг гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 6.7 хувь байна

Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлын бодит хэрэгжилт маш муу гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 50 хувь байна. Үүний шалтгааныг дараах 2 хүчин зүйлтэй холбон авч үзсэн байна. Үүнд:

- 1) Өөрсдийгөө хэт дөвийлгөсөн зохиомол хүлээн зөвшөөрөгдөл үүсгэснээс гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 3.3 хувь

- 2) Ямар ч тохиолдолд өөрсдийгөө зөвтгөдгөөс шалтгаалдаг гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 6.7 хувь

Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлын бодит хэрэгжилтийг хангахад олон нийтийн хувьд ил тод байх нөхцлийг хангагдсан байх ёстой гэдгийг экспертүүд чухалчилсан байдаг бөгөөд харин одоо бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байгаа Засгийн газрын хувьд ил тод байдал бүрэн хангагдаж чадахгүй байгаа гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 40 хувь байсан. Үүний шалтгааныг төрийн нууц гэх шалтгаанаар зарим мэдээлэл хаалттай байдаг гэж экспертүүд хариулсан байна. Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдалд хамаарах бусад хүчин зүйлийн шинжилгээг хийж үзэхэд:

1. Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангахын тулд бүхнийг захиран тушаах, хүч мөнгөөр шийдэх гэж оролддог албан бус тогтолцоог өөрчлөх шаардлагатай бөгөөд энэ чиглэлд өөрчлөлт хийж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангахад 0.695 нэгжээр эерэг өөрчлөлт бий болгох боломжтой.
2. Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангахын тулд улс төрийн намуудын үүрэг оролцоо чухал бөгөөд Засгийн газрыг бүрдүүлэхэд олон нам оролцох, Парламентад бодит сөрөг хүчин ажиллаж ёстой бөгөөд энэ чиглэлд эрс шинэчлэл хийж чадвар гүйцэтгэх засаглалын бие даасан байдлыг хангахад 0.557 нэгж эерэг үр дүн гаргах боломжтой.
3. Гүйцэтгэх засаглал дах улс төрийн намуудын дотоод фракцын нөлөөллийг хязгаарлаж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.802 нэгж эерэг өөрчлөлт бий болгох боломжтой
4. Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангахад олон нийтийн үүрэг оролцоо чухал бөгөөд Засгийн газар бол Парламенттэй нэгэн адил иргэдийг төрийн түвшинд төлөөлөн ажиллаж байгаа институци учраас тухайн институттай хариуцлага тооцох эрхтэй гэдгээ сонгогчид ухамсарлан ил тод байхыг шаарддаг соёлыг бий болгож чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.95 нэгж эерэг өөрчлөлт бий болгох боломжтой
5. Хариуцлагыг хэрхэн тооцсон, учирсан хохирлыг хэрхэн нөхөн төлүүлсэн тухай мэдээллийг байнга нийгэмд мэдээлдэг тогтолцоог бүрдүүлж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.802 нэгж эерэг өөрчлөлт хийх боломжтой.
6. Эрхмэдлийн давхардлыг арилгаж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.695 нэгж эерэг өөрчлөлтийг бий болгох боломжтой.
7. Хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан хаагчид мэргэшсэн байдлыг хангаж тогтолцооны бие даасан байдлыг хангаж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.695 нэгж эерэг өөрчлөлт бий болгох боломжтой.
8. Төрийн албаны ёс зүй, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулбал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.535 нэгж эерэг өөрчлөлтийг хийх боломжтой.

9. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоонд танил тал, ах дүүсийн холбоо хамааралтайгаар албан тушаал авч өгдөг, албан тушаал дэвшдэг байдлыг хязгаарлаж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.695 нэгж эерэг өөрчлөлтийг хийх боломжтой.
10. Хяналт тавих ёстой шүүгчээ бэлдэж байгаа тогтолцоо нь маш хуучинсаг байгаа учраас мэргэжилтэн бэлтгэх тогтолцоог нийгмийн эрэлт хэрэгцээнд нийцүүлэн шинэчилж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.695 нэгж эерэг өөрчлөлт хийх боломжтой.
11. Тогтолцооны захиран тушаах арга барилыг өөрчилж тогтолцооны нээлттэй байдлыг бүрдүүлж чадвал гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдлыг хангах чиглэлд 0.599-0.695 нэгж эерэг өөрчлөлт хийх боломжтой болох нь хамаарлын шинжилгээний үр дүнгээс харагдаж байна.

Хүснэгт 19. Гүйцэтгэх засаглалын ил тод байдал ба хамаарах бусад хүчин зүйлийн шинжилгээ

Хамаарч буй утгууд	Дэд хамаарах утгууд	Шилэн дансны тухай хууль болон бусад хууль байдаг	Ил тод байдлыг хангах				
			Далд эдийн засгийн хөгжүүлсэн сөрөг үр дүн гаргах ойлгомжгүй зохицуулалтууд байдаг	Дүр эсгэдэг	Ашиглахад бэрхшээлтэй	Төрийн нууц гэх шалтгаанаар зарим мэдээлэл хаалттай байдаг	Ямар ч тохиолдолд өөрсдийгөө зөвтгөдөг
Нөөцийн бэлэн байдал	Бүхнийг захиран тушаах, хүн хүч мөнгөөр шийдэх гэж оролдох болсон						0.695
Эрх зүйн хувьд хараат бус байдал хангагдсан эсэх	ЗГ-т олон намууд орох боломжоор хангагдсан учир боломж бүрдсэн				0.557		
Хараат бус байдал ба боциг хэрэгжилт	Улс төрийн намуудын дотоод фракцын нөлөөллөөс шалтгаалдаг	0.802					
Ил тод байдлыг хангах зохицуулалт	Хуулийн цоорхойг ашигласан зарим нэг сөрөг зохицуулалт байна	0.695	0.695				
	Олон түмний ухамсар бэлэн болоогүй байна						0.695

Ин тод байдлын бодит хэрэгжилт	Өөрсдийгөө дөвийлгөн зохиомол хүлээн зөвшөөрөгдөл үүсгэдэг						0.695
Үйл ажиллагааны тайлагнал, хариуцлагын зохицуулалт	Хариуцлагыг хэрхэн тооцсон, нөхөн төлүүлсэн тухай мэдээлэл байдаггүй					0.802	
	Эрх мэдлийн давхардал хяналтыг байхгүй болгодог					0.695	
	Хэрэгждэг эсэх мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй биш						0.535
Үйл ажиллагааны хяналтын ү өгөөж	Хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан хаагчид мэргэшсэн бус	0.695	0.695				
Хяналтын тогтолцоо	Ажилтан албан хаагчдын ёс зүй, хариуцлага маш сул			0.535			
	Гүйцэтгэх эрх мэдлийн тогтолцоонд танил тал, ах дүүсийн холбоо хамаарал их байна	0.695					
Албан хаагчдын шударга байдал	Хяналт тавих ёстой шүүгчээ бэлдэж байгаа тогтолцоо нь маш хуучинсаг шинэлэг зүйл байхгүй						0.695
Сайн засаглал, төрийн албыг хөгжүүлэх оролцоо	Захиран тушаах арга барил байсаар байна						0.695
Хариуцлагатай байдал, авилгатай тэмцэх үйл ажиллагаа	Тогтолцооны нээлттэй байдал байхгүй байна			0.599			

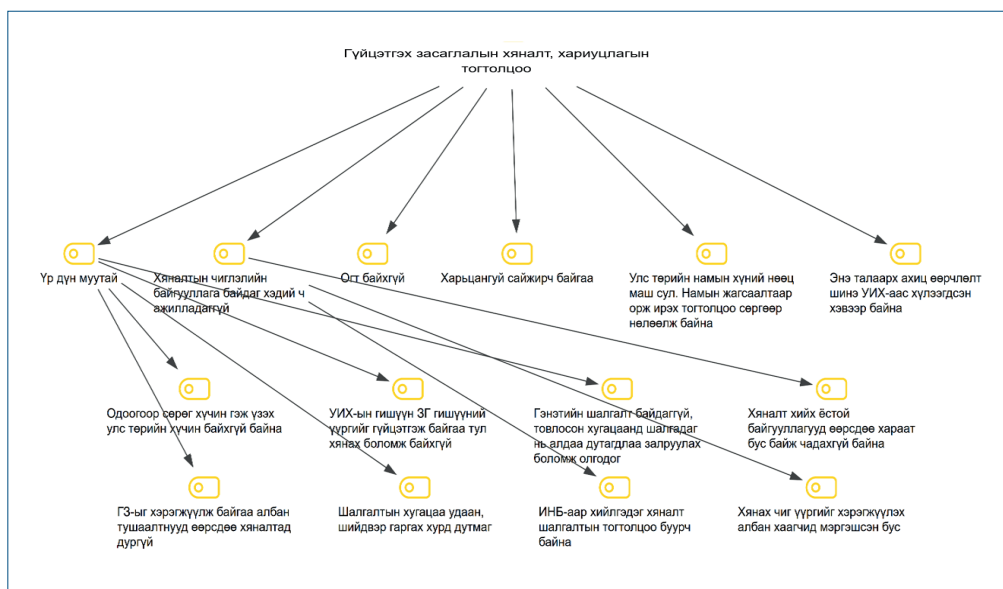
Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Экспертүүдийн ярилцлагын үр дүнд шинжилгээ хийж үзэхэд гүйцэтгэх засаглалын улс төрийн намаас хамаарах байдлыг хязгаарлахын тулд гүйцэтгэх хэрэгжүүлж буй институцийн үйл ажиллагааны тайлагнал, хариуцлагын тогтолцоо маш сайн анхаарч үзэх ёстой бөгөөд үйл ажиллагааны тайлагнал, хариуцлагын тогтолцоог бодит утгаар нь ажиллуулахын тулд манай улсын хувьд дараах 2 хүчин зүйлийг маш сайн анхаарах ёстой байна. Үүнд:

- 1) Хариуцлагын тогтолцоо хэрхэн ажиллаж байгаа талаарх ойлголт иргэдийн дунд дутмаг байдаг
- 2) Сөрөг үйл ажиллагааг хянах, хариуцлага тооцох тогтолцоо маш сул байдаг.

Экспертүүдийн өгсөн хариултуудаас харахад гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнууд үйл ажиллагааныхаа талаар тайлагнаж, хариуцлага хүлээх хууль эрх зүйн зохицуулалт тодорхой байгаа хэдий ч Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын ажилтан албан хаагчдын үйл ажиллагааны тайлагнал, хариуцлагын зохицуулалтад хяналт тавих үүрэг УИХ-ын бүрэн эрхэд хамаарах учраас энэ тал дээр УИХ илүү сайн анхаарах ажиллах ёстой байна.

Зураг 19. Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаан дах хяналтын үр өгөөж



Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагаа дах хяналтын үр өгөөжийг үр дүн муутай гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 83.3 хувь байна. Үүний шалтгааны дараах 5 хүчин зүйлтэй холбон авч үзсэн байна. Үүнд:

- 1) УИХ-ын гишүүн ЗГ гишүүний үүргийг давхар гүйцэтгэж байгаа тохиолдолд хянах боломжгүй гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 6.7 хувь

- 2) Одоогоор сөрөг хүчин байхгүй тул үр өгөөж байхгүй гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 13.3 хувь
- 3) ЗГ-ын үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоо байхгүй бас үе үеийн ЗГ-уудын мөрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг бодитоор үнэлсэн тайлан байдаггүй хувийн жин 6.6 хувь
- 4) Гүйцэтгэх засаглалын чиг үүргийг бүхий л шатанд хэрэгжүүлж байгаа төрийн албан хаагчид өөрсдөө хяналтын тогтолцоогоо хүлээн зөвшөөрдөггүй, хяналтад дургүй гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 13.3 хувь тус
- 5) Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг хянах чиг үүрэгтэй байгууллага байдаг ч ажилладаггүй гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 20.0 хувь тус тус эзэлж байна.

Шинжээчдийн хариултын эзлэх хувийн жинг харьцуулан дэлгэрэнгүй байдлаар авч үзбэл:

Хариултын томъёолол	Эзлэх хувь
Үндсэн хариулт 1. Үр дүн муу	83.3
Шалтгаан 1. УИХ-ын гишүүн ЗГ гишүүний үүргийг давхар гүйцэтгэж байгаа хуулийн зохицуулалт байгаа тохиолдолд хянах ямар ч боломж байхгүй	6.7
Шалтгаан 2. Одоогоор сөрөг хүчин гэж үзэх улс төрийн хүчин байхгүй байна	13.3
Шалтгаан 3. ЗГ-ын үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг үнэлэх тогтолцоо байхгүй бас үе үеийн ЗГ-уудын мөрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг бодитоор үнэлсэн тайлан байдаггүй	6.6
Шалтгаан 4. ГЗ-ын чиг үүргийг бүхий л шатанд хэрэгжүүлж байгаа төрийн албан хаагчид өөрсдөө хяналтын тогтолцоогоо хүлээн зөвшөөрдөггүй, хяналтад дургүй	13.3
Үндсэн хариулт 2. ГЗ-ыг үйл ажиллагааг хянах чиг үүрэгтэй байгууллага байдаг ч ажилладаггүй	20.0
Шалтгаан 1. ИНБ-ууд л бодитоор ГЗ-ын үйл ажиллагааг бодитоор хянаж чадна. Гэсэн хэдий ч манайд ийм хяналтын тогтолцоо байдаггүй гэж хэлэхэд болно	10.0
Шалтгаан 2. ГЗ-аа хянах ёстой байгууллагууд өөрсдөө хараат бус байх ёстой байтал манайд тэр бүх байгууллага УИХ-аас томилогддог, төрийн байгууллагуудаасаа шууд хамаарч зохион байгуулагддаг тул бодит хяналтын тогтолцоо байж чаддаггүй	3.3
Шалтгаан 3. Хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төрийн албан хаагчид нь ажилдаа сэтгэлгүй ханддаг, бас мэргэшсэн биш байдаг	3.3
Үндсэн хариулт 3. Огт байхгүй	6.7
Үндсэн хариулт 4. Энэ чиглэлд хийх өөрчлөлтийг Үндсэн хуулинд өөрчлөлт оруулах замаар хийх ёстой	3.3
Үндсэн хариулт 5. Улс төрийн намын лидерээ бэлтгэх тогтолцоо маш сул учраас УИХ-д намын жагсаалтаар орж ирж байгаа гишүүд ч сөргөөр нөлөөлж байна	3.3

Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоог сайжруулахын тулд

1. Мэргэшсэн, хараат бус шийдвэр гаргах чадвартай төрийн албыг бий болгох чиглэлд ажиллаж чадвал 0.662 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд бий болгох боломжтой.
2. Хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны давхардлыг арилгаж чадвал 0.695 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд бий болгох боломжтой.
3. Үндсэн хуулинд тусгагдсан засаглалын тэнцвэрт байдал алдагдаж байгаа учраас эрх мэдлийн тэнцвэрийг хадгалах чиглэлд хийсэн эерэг өөрчлөлтүүд нь гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.681 нэгж эерэг үр дүн бий болгох боломжтой.
4. Давхар дээлийн асуудал хамгийн том шалтгаан болж байгаа учраас энэ чиглэлд хийсэн өөрчлөлт нь гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.695 нэгж эерэг өөрчлөлтийг бий болгох боломжтой.
5. Гүйцэтгэх засаглал дах улс төрийн намуудын дотоод фракцын нөлөөллийг хязгаарлаж чадвал гүйцэтгэх засаглалын хариуцлага хяналтын тогтолцоонд 0.557 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг хийх боломжтой.
6. Мэдээллийн цахимжилтийн тэгш байдлыг улс орон даяар хангах чиглэлд жигд өөрчлөлтийг хийвэл гүйцэтгэх засаглалын хяналт, хариуцлагын тогтолцоонд 0.575 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг болгох боломжтой.
7. Төсвийн ил тод байдлыг хангах чиглэлд өөрчлөлт хийвэл гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.695 нэгжийн эерэг үр дүн бий болгох боломжтой.
8. Төрд бий болсон бизнесийн бүлэглэлийн давамгайллыг арилгах чиглэлд өөрчлөлт хийж чадвал гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.695 нэгжийн эерэг өөрчлөлт бий болгох боломжтой.
9. Хуулийн зохицуулалтын хийдэл давхардлыг арилгах чиглэлд шинэчлэл хийж чадвал гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.695 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг хийх боломжтой.
10. Хариуцлага алдсан албан тушаалтан өөр албан тушаалд ажиллуулдаг байдлыг шийдэж чадвал гүйцэтгэх засаглалын хяналт, хариуцлагын тогтолцоонд 0.557 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг хийх боломжтой
11. Намын болоод хувийн эрх ашгийг нэгдүгээрт эрэмбэлдэг байдлыг бууруулах чиглэлд шинэчлэл хийж чадвал гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.557 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг бий болгох боломжтой
12. Төрийн албан дах ураг төрлийн томилгоог хязгаарлаж чадвал гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.523 нэгжийн эерэг өөрчлөлтийг бий болгох боломжтой.
13. Сайд нар өөрсдийн намын гишүүдийг төрийн удирдах, шийдвэр гаргах түвшний албан тушаалд томилох байдлыг хязгаарлаж чадвал гүйцэтгэх засаглалын хяналт хариуцлагын тогтолцоонд 0.523 нэгжээр эерэг өөрчлөлт бий болгох боломжтой болох нь шинжилгээний үр дүнгээс харагдаж байна.

Хүснэгт 19. ГЭ дах хяналтын үр өгөөж бусад хүчин зүйл хоорондын хамаарлын шинжилгээ

ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛ ДАХ ХЯНАЛТЫН ҮР ӨГӨӨЖ												
		Хянах чиг үүргийг хэрэгжүүлэх албан хаагчид мэргэшсэн бус	Хяналт хийх ёстой байгууллагууд өөрсдөө хараат бус байж чалахгүй байна	ИНБ-аар хийгдэлг хяналт шалгалтын тогтолцоо буурч байна	ГЭ-ыг хэрэгжүүлж байгаа албан тушаалтнууд өөрсдөө хяналтад дургүй	Гэнэтийн шалгалт товлосон хугацаанд шалгалтаг нь алдаа дутагдлаа залруулах боломж олгодог	Шалгалтын хугацаа удаан, шийдвэр гаргах хурд дутмаг	Одоогоор сөрөг хүчин гэж үзэх улс төрийн хүчин байхгүй байна	УИХ-ын гишүүн ЗГ гишүүний үүргийг гүйцэтгэж байгаа тул хянах боломж байхгүй	Энэ талаарх ахиц өөрчлөлт шинэ УИХ-аас хүлээгдсэн хэвээр байна	Улс төрийн намын хүний нөөц маш сул. Намын жагсаалтаар орж ирэх тогтолцоо сөргөөр нөлөөлж байна	Харьяангүй сайжирч байгаа
Хамаарч буй утуул	Дэл хамаарах утуул							0.505				
						0.662	0.662					
Шалгарга, харууллаатай ажиллах ёс зүй байхгүй	Мэргэшсэн, хараат бус шийдвэр гаргах чалвартай хүний нөөц дутмаг байна											
	Хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны давхардлыг арилгасан									0.695		
Эрх зүйн хувьд хараат бус байдал хангагдсан эсэх	Паанид засаглалын тэнцвэрт байдал алдагдаж байна				0.681							
	Давхар дээлийн асуулал хамгийн том шалтгаан								0.695			

294

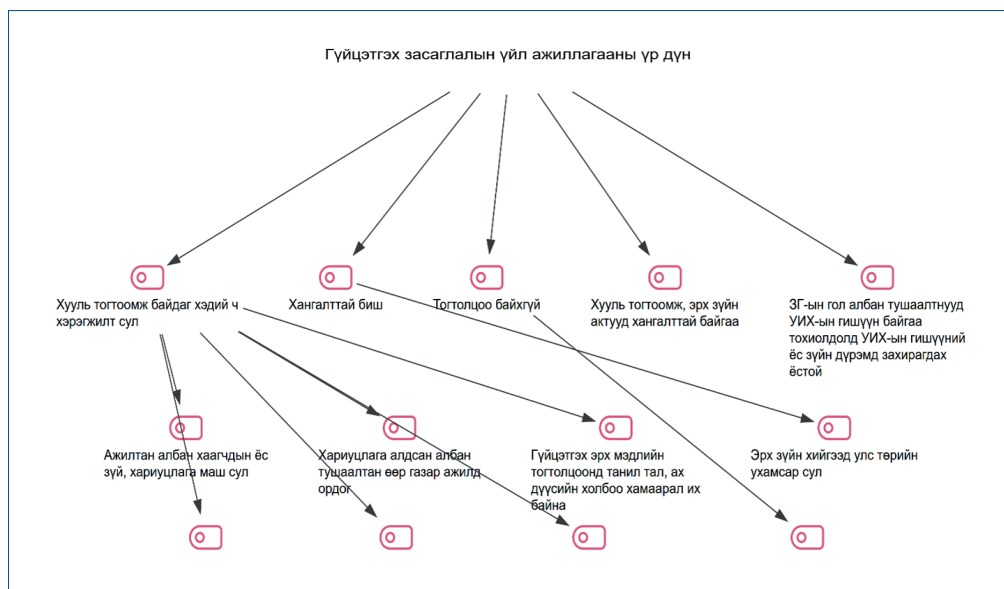
ГҮЙЦЭГТЭХ ЗАСАГЛАА БА
УЛС ТӨРИЙН НАМ

Дэвшүүлсэн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийг ИС болон ЗГ-ын гишүүдээс хүлээсээр байна							0.695			
Зөвхөн ярьж бичихээс хэтрэхгүй байна			0.516							
Зарим санаад, санаачлагууд нь зарим төг хувь хүн, албан тушаалтанд эсрэгээрээ ноцроо эффект үзүүлж байна						0.557	0.557			

Эх сурвалж: МАХQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Гүйцэтгэх засаглалын шударга байдлын механизмын үйл ажиллагааг судалгаанд хамрагдсан шинжээчид 2.16 баллаар үнэлсэн. Ийнхүү үнэлэхэд дараах тодорхой нөхцөл байдал нөлөөлсөн гэж болно. Үүний шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAXQDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд: судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн өгсөн илэрхийлэмжүүдэд:

Зураг 20. Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны үр дүн



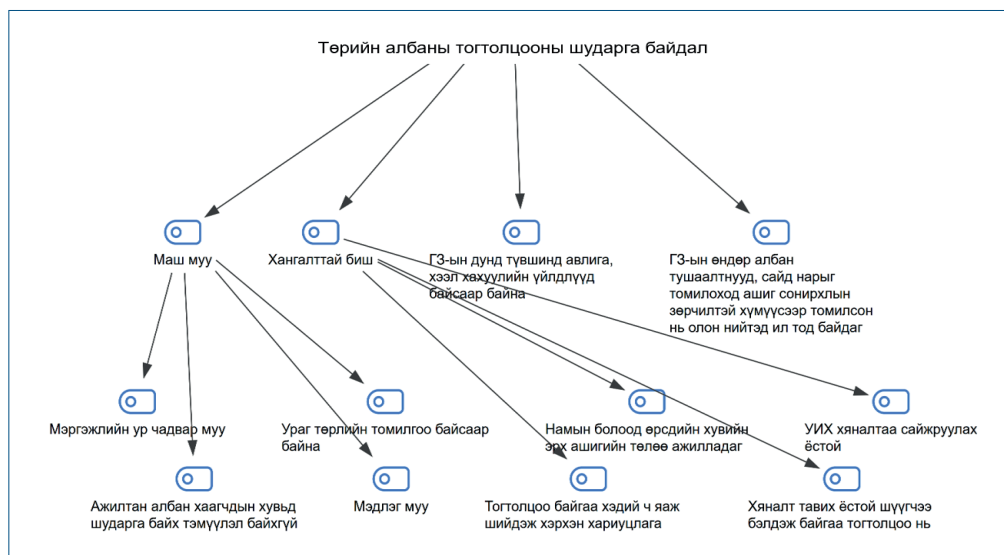
Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааг үр дүнтэй байлгах чиглэлд хууль тогтоомж хангалттай байдаг хэдий ч бодит байдал дээр үйл ажиллагааны үр дүн нь хийсвэр шинжтэй байдаг гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 73.3 хувь байна. Үүний шалтгааныг дараах 5 хүчин зүйлтэй холбон авч үзсэн байдаг. Үүнд:

- 1) Гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагуудад танил тал, ах дүүсийн холбоо хамаарах их байгаатай холбоотой гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 3.3 хувь
- 2) Асуудлыг улс төрийн үнэлэмжээр шийддэг гэсэн хариултын эзлэх хувийн жин 3.3 хувь
- 3) Хариуцлага алдсан албан тушаалтан өөр газар ажил хийгээд л явж байдаг гэж үзсэн хариултыг эзлэх хувийн жин 3.3 хувь
- 4) Ажилтан албан хаагчдын ёс зүй хариуцлага маш сул байгаатай холбоотой гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 16.7 хувь
- 5) Шударга байдлын шалгуур үзүүлэлт тодорхой бустай холбоотой гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 6.7 хувь байна.

Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны үр дүн хангалттай биш гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 30 хувь байна. Үүний шалтгааны гүйцэтгэх эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа байгууллагын ажилтан албан хаагчдын эрх зүйн хийгээд улс төрийн ухамсар сул байгаатай холбоотой гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 13.3 хувь байсан. Гүйцэтгэх засаглалын үр дүнтэй ажиллах тогтолцоо угаасаа байхгүй гэж үзсэн хариултын эзлэх хувийн жин 16.7 хувь байна. Үүний шалтгаан нь тогтолцооны цөм болсон төрийн албан хаагчдын ёс зүй, хүсэл тэмүүлэл байхгүйтэй холбон авч үзсэн байдаг.

Зураг 21. Төрийн албаны тогтолцооны шударга байдал

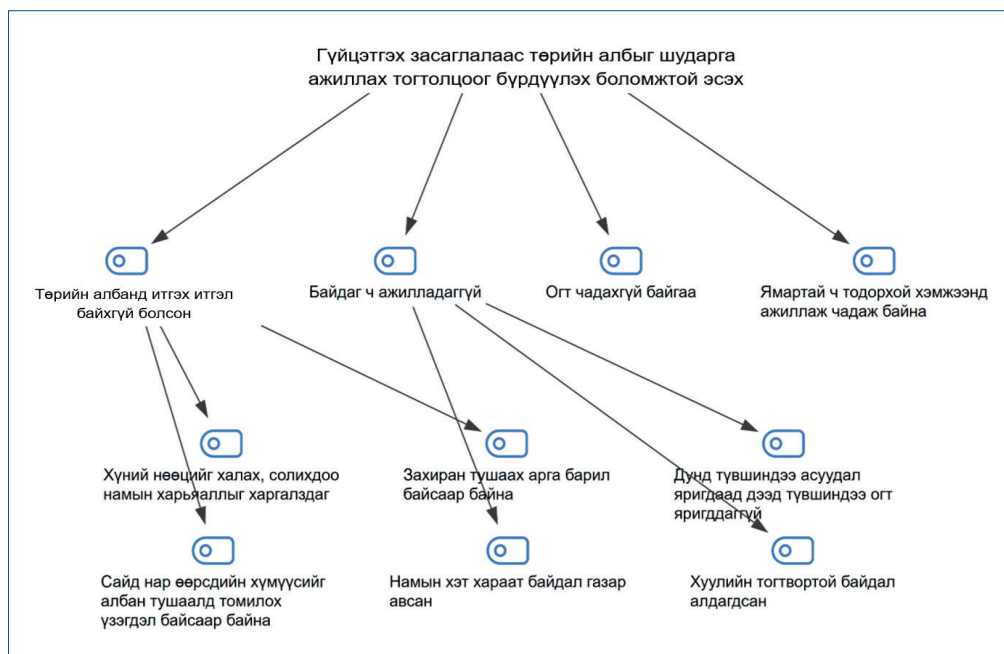


Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Гүйцэтгэх засаглалын үүрэг оролцоо түүний дотор төрийн албаны ажлыг үр дүнтэй хянах, удирдах зохих механизм, байгууллага, Сайд, дарга нар ажилтнууддаа үр дүнтэй хяналт тавих, түүнчлэн гүйцэтгэх засаглал нь ил тод байдлын болон санхүүгийн урамшуулал, хяналтын тогтолцоо зэргээр дамжуулан төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг ил тод, хариуцлагатай, хүртээмжтэй байдлаар хэмжигддэг төрийн албаны тогтолцооны шударга байдлыг экспертүүд дунджаар 2.5 оноогоор үнэлсэн байдаг. Үүний шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAX-QDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд: судалгаанд хамрагдсан шинжээчдийн өгсөн хариултуудад:

1. Төрийн албаны мэргэшсэн байдал алдагдсан.
2. Төрийн албанд ураг төрлийн, улс төрийн намын томилгоо бий болсон.
3. Ашиг сонихлын зөрчилтэй томилгоо байна гэдгийг олон нийт илэрхийлээд эсэргүүцэж байхад ч томилсоор байдаг тогтолцоо огт өөрчлөгдөхгүй байна.
4. Төрийн албан хаагчдын хувьд тогтолцоог шударга байлгах хүсэл тэмүүлэлгүй болсон гэсэн хариултуудыг өгсөн байна.

Зураг 22 . Гүйцэтгэх засаглалаас төрийн албыг шударга ажиллах тогтолцоог бүрдүүлэх боломжтой эсэх



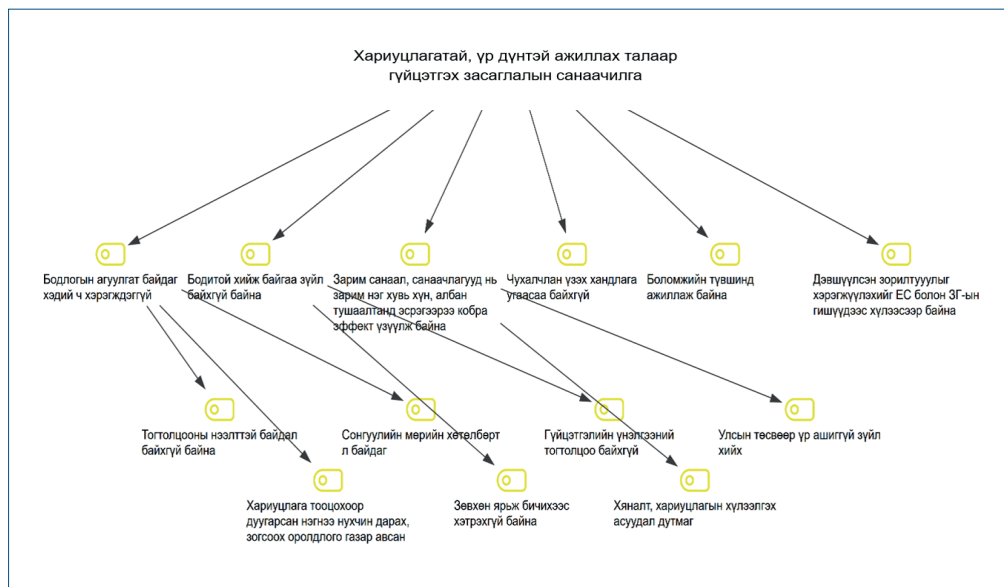
Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Экспертүүдийн өгсөн хариултаас үзэхэд гүйцэтгэх засаглалаас төрийн албыг шударга ажиллах боломжийг 2.2 оноогоор буюу хамгийн багаар үнэлсэн байна.

Судалгаанд хамрагдсан экспертүүдийн өгсөн хариултуудаас үзэхэд гүйцэтгэх засаглалын зүгээс төрийн албыг шударга ажиллах тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлд олон тооны шинэчлэл хийж байгаа ч зорилгодоо хүрэхэд үр дүн муутай байгаа нь харагдаж байна. Ийнхүү үнэлсэн шалтгааныг чанарын шинжилгээний MAX-QDA программаар шаталсан болон дэд кодлолын загвараар шинжилгээ хийхэд:

1. Намын хэт хараат байдал үүссэн нь гүйцэтгэх засаглалын зүгээс төрийн албыг шударга ажиллах боломжийг хязгаарлаж байна.
2. Хуулийн хэрэгжилт бүрэн хангагдах боломжгүй байдаг нь хуулийн тогтвортой байдал алдагдсантай холбоотой байна
3. Төрийн албанд ажиллахад улс төрийн намын хамаарал маш их нөлөөлдөг болсон учраас шударга ажиллах боломж бүрдэхгүй байна.

Зураг 23. Хариуцлагатай, үр дүнтэй ажиллах талаарх гүйцэтгэх засаглалын санаачилга



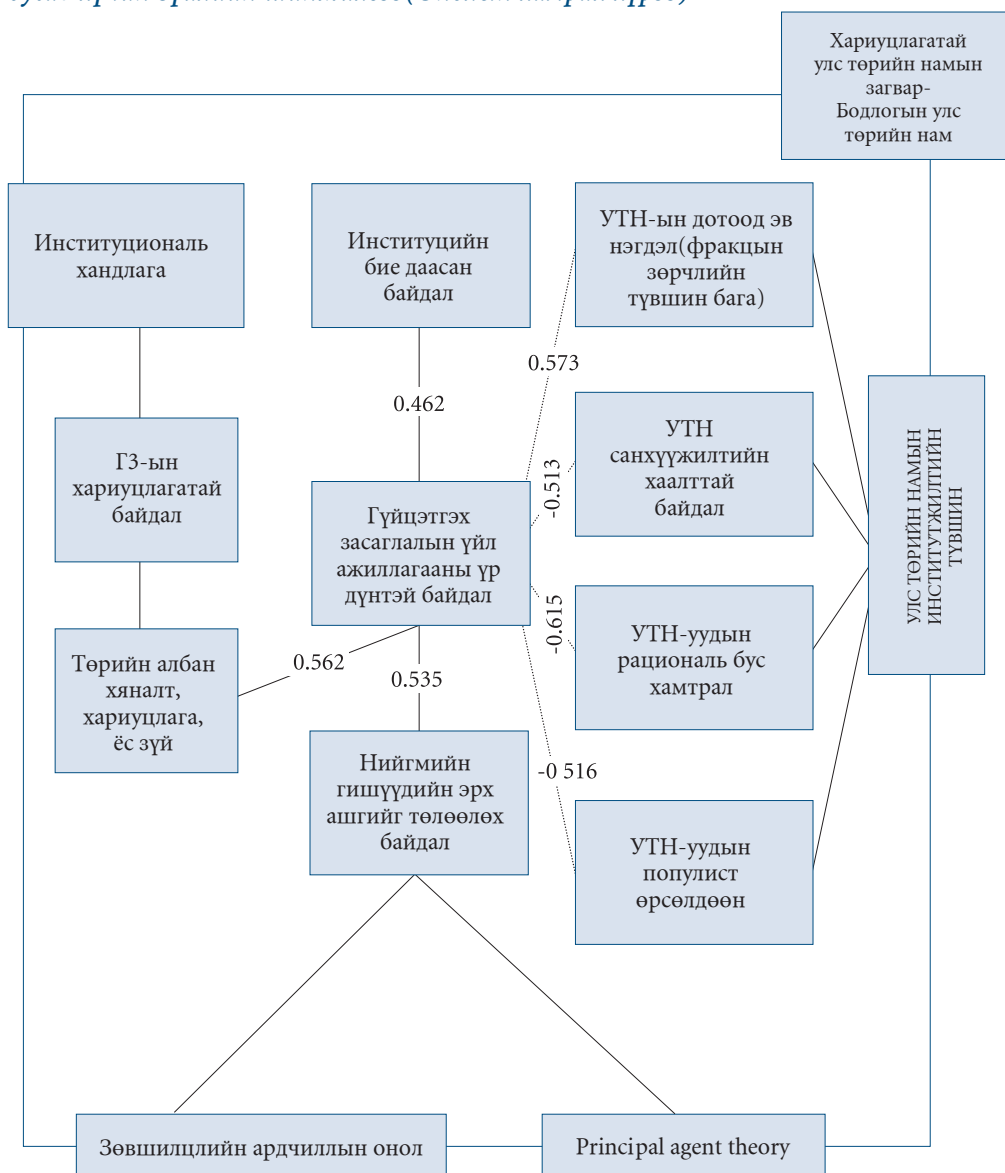
Эх сурвалж: Эх сурвалж: MAXQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Засгийн газрын гишүүд, сайд, дарга нар болон төрийн албаны холбогдох албан тушаалтнууд бүгд хариуцлагатай үр дүнтэй ажиллах чиглэлээр олон санаачилга гаргадаг хэдий ч бодит ажил хэрэг болгох тал дээр дутагдалтай байна. Үүний шалтгаан нь:

1. Гүйцэтгэх засаглалын институцийн нээлттэй байдал хязгаарлагдмал байгаатай холбоотой юм.
2. Үйл ажиллагааны хариуцлага алдагдсан болон төлөвлөгөө хөтөлбөр биелээгүй байгаад хариуцлага тооцох тогтолцоо байхгүй байгаатай холбож үзсэн байдаг.
3. Улс төрийн намууд сонгуульд оролцохдоо л зөвхөн мөрийн хөтөлбөртөө уриа байдлаар тусгасан байдаг.
4. Монгол Улсын Засгийн газарт гүйцэтгэлийн үнэлгээний нэгдсэн тогтолцоо байдаггүй гэж судалгаанд орсон экспертүүд хариулсан байдаг.
5. Улс төрийн намаар дамжуулан төрийн албанд ажиллаж байгаа тохиолдолд хариуцлагатай байх, санаачилгатай байх боломж хязгаарлагдмал байна.
6. Өнөөгийн гүйцэтгэх засаглал маань нийгэмд шударга ёсыг тогтоох, ил тод байлгах, хяналтын төгс механизмыг бүрдүүлэх тэр боломжоо нээлттэй, ил тод, хариуцлагатайгаар хийж чадахгүй л байна

7. Гүйцэтгэх засаглалын институциас төрийн албаны үр дүнтэй, шударга ажиллах чиглэлийн санаачилгуудаас харахад бодлогыг хэрэгжүүлэхэд оролцох ёстой талуудтай хамтран ажиллахдаа ихэвчлэн тохиолдлын шинжтэй байх нь нийтлэг байгааг экспертүүд онцлон тэмдэглэсэн юм.

Зураг 25. Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны үр дүнтэй байдал хамаарах бусад хүчин зүйлийн шинжилгээ (Онолын хамрах хүрээ)



Эх сурвалж: Судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

Хүснэгт 21 .Гүйцэтгэх засаглалын үйл ажиллагааны үр дүнтэй байдал нөлөөлөх хүчин зүйл хоорондын хамаарлын шинжилгээ

	Бие даасан байдал	УТН-ын санхүүжилтийн ил тод байдал	Намын нийт гишүүдийн оролцоо	Үйл ажиллагааны нээлттэй байдал	Олон нийтэд нээлттэй байдал	УТН-ын ажиллагааны хариуцлагатай байдал	УТН-ын үзэл баримтлал, үнэг зүйлийн тогтоцоо	ГЗ-ын удирдлагын хариуцлагатай байдал	ГЗ-ын санхүү, төсвийн хариуцлагатай байдал	Нийгмийн гишүүдийн эрх ашгийг төлөөлөх байдал	УТН шударга өрсөлдөөн
Бие даасан байдал		0.472			0.133		0.234	0.252	0.107		
Улс төрийн намын нөлөө	0.867	0.076						0.238			
Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдал	0.472			0.391	0.536		0.674	0.204	0.554	0.151	0.322
Намын дотоод ардчилал				0.830	0.438	0.545	0.423	0.489	0.579	0.597	0.595
ГЗ-ын үйл ажиллагааны нээлттэй байдал		0.391	0.83		0.783	0.673	0.58	0.721	0.894	0.789	0.824
УТН-ын олон нийтэд нээлттэй байдал	0.133	0.536	0.438	0.783		0.756	0.284	0.859	0.933	0.885	0.849
УТН-ын үйл ажиллагааны хариуцлагатай байдал			0.545	0.673	0.756		-0.169	0.845	0.739	0.914	0.886
УТН-ын үзэл баримтлал, үнэг зүйлийн тогтоцоо	0.234	0.674	0.423	0.58	0.284			0.043	0.411	0.022	0.12
Гүйцэтгэх засаглалын удирдлагын хариуцлагатай байдал	0.252	0.204	0.489	0.721	0.859	0.845			0.829	0.94	0.827
ГЗ-ын санхүү, төсвийн хариуцлагатай байдал	0.107	0.554	0.579	0.894	0.933	0.739	0.411	0.829		0.875	0.9
Нийгмийн гишүүдийн эрх ашгийг төлөөлөх байдал		0.151	0.597	0.789	0.885	0.914	0.022	0.94	0.875		0.911
УТН шударга өрсөлдөөн	0.096	0.498	0.705	0.953	0.886	0.637	0.575	0.799	0.937	0.828	0.785

Эх сурвалж: Эх сурвалж: МАХQDA чанарын шинжилгээний програм ашиглан судлаачдын хийсэн шинжилгээний үр дүн

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсад улс төрийн нам болон гүйцэтгэх засаглалын институт хоорондын харилцаа нь тогтворгүй олон намт системээс төвлөрсөн намын систем рүү шилжиж буй хандлагатай байна. Намын дотоод зохион байгуулалт, фракцийн төлөвшил, намын дарга ба Ерөнхий сайд давхцах үзэгдэл нь институцийн төвлөрөл, намын хяналт нэмэгдэж, парламентын хяналтын үүрэг буурч байгааг харуулж байна. Харин намын хэт төвлөрөл нь нээлттэй бодлого боловсруулах орчныг хязгаарлаж, төрийн бодлого нэг хүний удирдлагад орж болзошгүй эрсдэлийг дагуулж байна. Институцийн загвар гэдэг нь эрх мэдэл, шийдвэр гаргалт, бодлого боловсруулах болон хэрэгжүүлэх процессыг хэрхэн зохион байгуулах, зохицуулах талаар тодорхой дүрэм, бүтцийг илэрхийлдэг. Олон Улсад улс төрийн намууд ба Засгийн газрын хоорондын харилцаанд дараах онолын хэв загварууд зонхилдог. Үүнд:

1. Парламент давамгай загвар (Party-Dominant Model): Намын дарга болон намын бүлгийн хяналт доорх Ерөнхий сайд, гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдэл илүү төвлөрсөн шинжтэй байдаг.
2. Гүйцэтгэх эрх мэдэл давамгай загвар (Executive-Dominant Model): Ерөнхий сайд бодлого тодорхойлогч бөгөөд нам нь дэмжигч механизм болж ажилладаг.
3. Хоёр институцийн тэнцвэрт загвар (Balanced Institutional Model): Нам ба Засгийн газар харилцан хяналттай, зөвшилцөлд тулгуурласан тогтолцоо.

Эмпирик дүн шинжилгээний үр дүнгээс харахад Монгол Улсад эдгээр загваруудын аль нэг нь дангаараа төлөвшин бүрэлдээгүй, харин дээрх хоёр туйлын хооронд хэлбэлздэг тогтолцоо бүрэлдэн бий болсон байгаа нь судалгааны явцад ажиглагдаж байв.

№	Үзүүлэлт	Парламент давамгай загвар	Гүйцэтгэх эрх мэдэл давамгай	Монголын нөхцөл
1	Намын төвлөрөл	Өндөр	Дунд	Өсөх хандлагатай
2	Ерөнхий сайдын тогтвортой байдал	Дунд	Өндөр	Бага
3	Засгийн газрын бодлогын уялдаа	Өндөр	Өндөр	Дунд
4	Фракцийн зөрчлийг зохицуулах чадвар	Сул	Дунд	Маш сул
5	Парламентын хяналтын үр нөлөө	Өндөр	Сул	Хязгаарлагдмал
6	Эрх мэдлийн төвлөрөл ба хариуцлагын тэнцвэр	Тэнцвэртэй	Алдагдсан	Алдагдсан
7	Иргэдийн итгэлцэл	Өндөр	Сул	Сул

Улс төрийн тогтолцоон дах хяналт-хариуцлагын тэнцвэртгүй байдал, фракцийн өрсөлдөөнд суурилсан гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалт, төрийн бодлогын залгамжлагдахгүй байдал, Засгийн газрын насжилт богино байгаа зэрэг эдгээр нөхцөл байдлуудаас харахад Монгол Улсад улс төрийн намаас хэт хамааралтай гүйцэтгэх засаглал бүхий парламентын загвар руу хэлбийж байна гэж үзэж байна. Тус судалгаааас дараах шаардлагуудыг хангасан гүйцэтгэх засаглалын институцийн загвар Монгол Улсад илүү үр нөлөөтэй, тогтвортой байх магадлалтай гэж үзэж байна:

1. Намын дотоод ардчиллыг хуулиар зохицуулах
 - Фракц бүрэлдэх, өрсөлдөх эрх зүйн орчныг тодорхой болгох
 - Шийдвэр гаргалтад улс төрийн намын гишүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх
2. Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнд парламентын хяналтыг бэхжүүлэх
 - Сайд нарын томилгоонд УИХ-ын ил тод хяналтын тогтолцоог бодитоор хэрэгжүүлэх
 - Парламентын байнгын хорооны эрх мэдлийг өргөтгөх
3. Ерөнхий сайд болон намын даргын давхар албан тушаалд хязгаар тогтоох
 - Институт хоорондын хяналт-хариуцлагын харилцааг тэнцвэржүүлэх
4. Сонгуулийн тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглалын институцийн тогтвортой байдал, улс төрийн намаас хэт хамааралтай байдлыг бууруулахад чиглэсэн эерэг нөлөө үзүүлэх өөрчлөлт оруулах
5. Гүйцэтгэх засаглалд хамтран оролцох улс төрийн намууд зөвхөн эрх мэдлийн хуваарилалтад суурилсан хамтын ажиллагааны гэрээ биш хамтын ажиллагааны үр дүнд бий болох боломжтой рациональ сонголтод суурилсан эвслийн гэрээг боловсруулж, хэрэгжүүлэх, дагаж мөрдөх, хариуцлага хүлээх механизмыг институцлэх шаардлагатай байна
6. "Тэнцвэртэй хяналттай нээлттэй намын загвар"-ыг хөгжүүлсэнээр парламент, нам, Засгийн газар хооронд харилцан хяналт, хариуцлагын тогтолцоо бүрэлдэнэ гэж үзэж байна. Ингэхийн тулд улс төрийн намын түвшинд:
 - Намын фракцийн далд биш ил тод тогтолцоо бий болгох, Намын дотоод бүтэц, эвслийн бодлогыг институцлэх
 - Ерөнхий сайд ба намын даргын эрх мэдлийг салгах
 - Парламентын хяналтын институцүүдийг бэхжүүлэх
7. Намын дотоод ардчиллыг бэхжүүлэх
 - Намын дүрэм, тогтолцоог шинэчлэн боловсронгуй болгох
 - Фракцийн өрсөлдөөн, эрх мэдлийн төвлөрлийг хууль, дүрмийн хүрээнд зохицуулах
 - Гишүүдийн оролцоо, төлөөллийг нэмэгдүүлэх
8. Парламентын хяналтын механизмыг сайжруулах
 - Байнгын хороодын эрх мэдлийг өргөтгөж, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд илүү нээлттэй, ил тод хяналт тавих

9. Ерөнхий сайд болон намын даргын албан тушаалыг тусгаарлах
 - Институт хоорондын хяналт, эрх мэдлийн тэнцвэрийг хангахын тулд давхар албан тушаалтай байхыг хуульчилж хориглох
10. Хууль эрхзүйн орчны шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх
 - Улс төрийн намын тухай хуулиа дагаж мөрдөх, намын дотоод ардчилал, санхүүжилтийн ил тод байдлын зохицуулалтыг дагаж мөрдөх
 - Сонгуулийн хуульд эвслийн тогтвортой байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлийн зохицуулалтуудыг оруулах.
11. Парламентын засаглалын чадавхийг бэхжүүлэх: Засгийн газрын үйл ажиллагааг ил тод болгож хууль тогтоох үйл явцыг боловсронгуй болгох.
12. Институт хоорондын тэнцвэрт байдлыг хангах: Эрх мэдэл төвлөрөхөөс сэргийлэх тогтолцоог хэрэгжүүлэх.
13. Улс төрийн боловсрол, иргэний оролцоог нэмэгдүүлэх: Иргэдийн нам, Засгийн газар, парламентын талаарх ойлголт, оролцоог сайжруулах, итгэлцлийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн олон нийтэд чиглэсэн хөтөлбөр, арга хэмжээг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх.
14. Олон улсын туршлагаас суралцах:
 - Олон орны парламент, улс төрийн нам, Засгийн газрын институт хоорондын харилцааны онол, практикийг судлан Монголын нөхцөлд тохируулан хэрэгжүүлэх.

ЦААШДЫН СУДАЛГАА

Энэхүү судалгаа нь 1992 оноос хойшхи Монгол дах улс төрийн үйл явцын шинжилгээ тэр тусмаа улс төрийн нам гүйцэтгэх засаглалын институци хоорондын хамаарлыг тоон болон чанарын судалгаанд суурилан судлахыг хичээсэн. Гэхдээ улс төрийн системийн чухал хоёр институцийн хоорондын харилцааг бүрэн гүйцэт судлахад ганц удаагийн судалгаа хангалтгүй юм. Иймд цаашид:

- Монгол дах улс төрийн намуудын дотоод бүтцийн нарийвчилсан судалгаа хийх
- Иргэдийн улс төрийн хандлага, итгэлцэл, шийдвэр гаргалтад нөлөөлөх олон хүчин зүйлийн шинжилгээ хийх
- Институт хоорондын харилцааны динамик загварыг судлах, цаашдын чиг хандлагыг урьдчилан судлах гэх мэт сэдвүүдийн хүрээнд илүү өргөн агуулгатайгаар судлах шаардлагатай байна.

НОМ ЗҮЙ

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

Монгол хэлээр

1. Төгөлдөр Я, ба бусад. ННФ. ШУТИС. Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал. Санал зөвлөмж. Уб., 2021. 123 дахь тал
2. Төгөлдөр Я, Одмаа Б, Мягмарсүрэн Д, ба бусад. Улс төрийн намын тухай хуулийн шинэчлэлийн зарим асуудал. Санал, зөвлөмж. ННФ. ШУТИС. Уб., 2021. 98 дахь тал
3. Болдбаатар Ж, Цанжид А. Улс төрийн намаас нийгмийн амьдралд гүйцэтгэх үүрэг. Бодрол, бясалгал. 1991, № 8, 35-36 дахь тал
4. Монгол Улсын Дээд шүүх.
<https://www.supremecourt.mn/mn/home?page=law&id=85&pr=127&tp=list&h=0>
(2025.02.05)
5. Сонгуулийн ерөнхий хороо. Сонгуулийн боловсрол. Онол арга зүйн сэтгүүл. №2, 2025, Уб, 16-19 дэх тал
6. Улс төрийн намуудын санхүүжилт: Харьцуулсан судалгааны тойм. //National Democratic Institute for International Affairs (NDI). The Public Funding of Political Parties: An International Comparative Study. National Endowment for Democracy (NED). Jet liner Visual Communications, Johannesburg, South Africa. 1999//. Орчуулсан. О.Хатанболд. Философи эрхийн судлал-XXXI, Fasc. 1-33. ШУА., ФХ. Уб., 2016. 354-362 дахь тал
7. Баабар.
http://baabar.mn/article/constitution-and-national-security?fbclid=IwAR3XywrMnZijnqaMSYqALeXT-gOOpYUFsM0nmZa_w1GAb0U18-im4zIImO8
8. Философийн хүрээлэн., ШУА. Монгол дахь улс төрийн соёл: уламжлал, орчин үе. Хамтын бүтээл. Ред. Баасансүрэн Д., Хатанболд О. «Соёмбо принтинг» ХХК. Уб., 2020. 248 дахь тал
9. Хатанболд О, Хишигдаваа А, Жаргал Ц, Баянмөнх Ц. Өнөөгийн Монголын улс төрийн соёл: төлөв байдал, чиг хандлага. ОНСБС-ны тайлан. Улс төр, эрх зүйн салбар. Философийн хүрээлэн., ШУА. Уб., 2019. 67 дахь тал
10. Цэрэннадмид А. Хүн ёс, хүн төрх, зан суртахуун (Хүн ёсны онол, практикийн асуудал). ФСЭХ, ШУА. Уб, 2001, «Бэмби сан» ХХК. 63, 68 дахь тал
11. Энхсайхан М. Социализмаас капитализм руу (Эдийн засгийн реформ). Ред. Цэнддоо Б. «Нэпко паблишн» ХХК. Уб, 2020, 278-279 дэх тал
12. Хатанболд О. Монгол дахь ардчиллын мөн чанар, төлөвших үйл явцын онцлог. Эрдмийн бүтээлийн эмхэтгэл-I. «Соёмбо принтинг» ХХК. Уб, 2019, 123 дахь тал

Гадаад хэлээр

1. Asian Development Bank (ADB). (2020). Mongolia: Governance Assessment Report.
2. Asian Development Bank. (2020). *Mongolia Public Sector Management Assessment*. ADB Publications. p. 34
3. Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*.

- University of Chicago Press.p 128
4. Cassese, E. C. (2021). Partisan dehumanization in American politics. *Political Behavior*, 43(1), 29–50. <https://doi.org/10.1007/s11109-019-09545-w>
 5. Cassese, E. C., & Holman, M. R. (2018). Party animals? Extreme partisan identity, dehumanization, and partisan violence. *Political Behavior*, 41, 667–690.
 6. Daalder, H. (1988). Political Representation and the Responsible Party Model. In Representation and Democracy. Cambridge University Press.Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. University of California Press.
 7. Dahl, R. A. (1971). Polyarchy: Participation and Opposition. Yale University Press.
Diermeier, D., & van Roozendaal, P. (1998). The duration of cabinet formation processes in Western multi-party democracies. *British Journal of Political Science*, 28(4), 609–626. <https://doi.org/10.1017/S0007123498000279>
Douglas C. North, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.
 8. Elinor Ostrom, Governing the Commons, Cambridge University Press, 1990.
European Social Survey. (2022). Round 10: European Social Survey Data. <https://www.europeansocialsurvey.org>
 9. Fukuyama, F. (2013). What Is Governance?. *Governance*, 26(3), 347–368.
 10. Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
 11. Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548.
 12. Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
 13. Haslam, N. (2006). Dehumanization: An integrative review. *Personality and Social Psychology Review*, 10(3), 252–264. https://doi.org/10.1207/s15327957pspr1003_4
 14. Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press. p 5–6
 15. Herbert Kitschelt, Steven I. Wilkinson. Patrons Clients and Policies. Cambridge University Press. 2007. p.110
 16. International Monetary Fund (IMF). (2021). Mongolia Public Financial Management Report.
 17. James G. March, John P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984, pp. 734–749.
 18. Katz, R. S., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5–28.
 19. Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008. World Bank Policy Research.
 20. Larry Diamond, “Institutions and Democracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, 1994, pp. 45–59.
 21. Lijphart, A. (1969). Consociational democracy. *World Politics*, 21(2).p. 217
 22. Lijphart, A. (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press. p. 80

23. Lupia, A. (2003). "Delegation and its Perils." In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjørn Bergman. Oxford University Press.
24. Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198–228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>
25. Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528.
26. March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
27. Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
28. Müller, W. C., & Strøm, K. (1999). *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press.
29. O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
30. O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
31. Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
32. Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
33. Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
34. Samuels, D., & Shugart, M. S. (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge University Press.
35. Sant Maral Foundation. (2022). Public Opinion Poll, Political Barometer – Fall.
36. Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, p. 25–46.
37. Strom, K. (2000). "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies." *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.
38. Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (2008). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford University Press.
39. Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*.
40. United Nations Development Programme (UNDP). (2023). *Institutional Capacity Assessment for Policy Implementation in Mongolia*.
41. World Bank. (2021). *Mongolia Country Governance Assessment*.



“ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛ”(2025)-ИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Профессор Х.СЭЛЭНГЭ
*МУИС-ийн Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны
хүрээлэнгийн захирал*

Э.ТУУЛАЙХҮҮ
МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш



АГУУЛАГА

I.	УДИРТГАЛ	311
II.	ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛ	316
2.1	Хуулийн төслийн зохицуулалт	316
2.2	Хуулийн төслийн зохицуулах харилцаа, хэрэгжүүлэх болон хариуцлага хүлээлгэх механизм, дагалдах хууль	320
2.3	Экспертийн ярилцлагын шинжилгээ	326
III.	ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ	335
3.1	Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны Ерөнхий тайлбар	335
3.2	Хүний эрхийн Европын конвенц, Хүний эрхийн Европын шүүхийн практик	338
IV.	ЗАРИМ ГАДААД УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ	343
V.	ДҮГНЭЛТ	351
VI.	НОМ ЗҮЙ	355

I. УДИРТГАЛ

1. СУДАЛГААНЫ ҮНДЭСЛЭЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн удиртгал хэсэгт дэвшүүлсэн иргэний, ардчилсан нийгмийг цогцлуулан хөгжүүлэх эрхэм зорилгыг хэрэгжүүлэхэд хэвлэл мэдээллийн гүйцэтгэх үүрэг нэн чухал гэдгийг харгалзан Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулийг Улсын Их Хурал (УИХ) 1998 онд батласан. Тус хууль нь шилжилтийн он жилүүдэд Үндсэн хууль, олон улсын гэрээнд заасан үзэл бодлоо илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх хүний эрх, эрх чөлөөг баталгаажуулж төрөөс хэвлэл мэдээллийн салбарт баримтлах бодлогын эрх зүйн үндэс болж ирсэн билээ. 1998 оны хуулийн үзэл санаа нь төрөөс хэвлэл мэдээллийг чөлөөлөхөд чиглэсэн зарчмын шинжтэй 4 зүйл (хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хангах, мэдээлэлд хяналт тавихыг хориглох, төрийн байгууллагын мэдээллийн хэрэгслийг хориглох)-ээс бүрдэх ба батлагдсан цагаас хойш огт нэмэлт, өөрчлөлт ороогүй. Хууль санаачлагч, судлаачид, хэвлэл мэдээллийн салбарын мэргэжилтнүүд, экспертүүд уг хуулийг “түүхэн үүрэг”-ээ гүйцэтгэсэн гэж үздэг бөгөөд цаг үеийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэх тухайд үндсэндээ санал нийлдэг.

Ингэхдээ хэрхэн зохицуулах тухайд ихээхэн анхаарал, болгоомж, маргаан, мэтгэлцээн байдаг нь өмнө хэдэнтээ шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулан өргөн мэдүүлж, улмаар эргүүлэн татаж байснаас харагдана. Тодруулбал, анх 2011 онд Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Засгийн газраас тус тусдаа хуулийн төсөл боловсруулж УИХ-д өргөн барьсан. Улмаар хоёр төслийг нэгтгэсэн бөгөөд 2013 оны 01 дүгээр 24-ний өдөр хууль санаачлагч төслөө өөрөө татаж авсан байна.¹ Үүний дараагаар УИХ-ын гишүүн М.Батчимэг нарын 7 гишүүн 2014 оны 07 дугаар сарын 07-ны хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг холбогдох зарим хуулийн төслийн хамтаар өргөн мэдүүлсэн ч 2016 онд “хууль санаачлагч нь өөрчлөгдсөн, төслийн талаар шинээр байгуулагдсан Засгийн газрын санал, дүгнэлтийг авах шаардлагатай” гэж үзэж буцаасан.²

2024 онд Монгол Улсын Засгийн газраас Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны дэргэд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (цаашид “хуулийн төсөл” гэх) -ийг боловсруулах ажлын хэсгийг байгуулсан ба тус ажлын хэсэг хуулийн эхний төслийг 2024 оны 10 сард олон нийтэд танилцуулсан.³ Улмаар хуулийн төслийг 2025 оны 1 дүгээр сарын 24-ны өдөр УИХ-д өргөн мэдүүлсэн.⁴ 2025 оны 04 дүгээр сарын 23-ны өдрийн УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны хуралдаанаар хуулийн төсөл болон хамт өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслүүдийн хэлэлцэх эсэх асуудлыг хэлэлцэж дэмжсэн ба 2025 оны 04 дүгээр сарын 25-ны өдрийн УИХ-ын нэгдсэн хуралдаанаар хуулийн төслийг хэлэлцэх нь зүйтэй гэж үзсэнээр одоогоор хуулийн төслийг нэгдсэн хэлэлцүүлэгт бэлтгэх ажлын хэсэг байгуулахаар болсон⁵ төлөвтэй байна.

1 Л.Галбаатар, Н.Зулзаа, Л.Жаргалмаа, З.Энхбаяр: Монгол Улс дахь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний өнөөгийн байдал ба түүнийг олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх нь (судалгааны хураангуй тайлан), Улаанбаатар 2022, х.9

2 Мөн тэнд, х.10

3 <https://www.parliament.mn/nn/73976/> Сүүлд нэвтэрсэн 2025.05.30

4 Мөн тэнд.

5 Мөн тэнд.

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (ХЗҮХ)-ийн “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн орчин: Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал” (2014) судалгаанд онцолсончлон “хэвлэл мэдээллийн салбар нь эмзэг”⁶, учир нь олон нийтийн ашиг сонирхлыг хамгаалах, хэвлэл мэдээллийн стандартыг дэмжин хөгжүүлэх, эрх чөлөө болон хариуцлагын тэнцвэрийг хангах гэсэн нарийн, ээдрээ төвөгтэй асуудлуудын уулзвар дээр оршдог. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө нь чөлөөт, ардчилсан нийгмийн тулгын чулуу болохын хувьд үүнийг эрх зүйгээр зохицуулах, хамгаалах хэрэгцээ зайлшгүй. “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга”-ын төслийг боловсруулан УИХ-д өргөн мэдүүлж, улмаар хэлэлцэх бэлтгэл ажил хийгдэж буй энэ үед уг төслийг судлах нь дээрх шаардлагаас үүдэлтэй.

2. СЭДВИЙН СУДААГДСАН БАЙДАА

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний онолын үндсийн талаар судлаач Дамиан Тамбини (Damian Tambini) нь “A theory of Media Freedom” бүтээлдээ дэлхий дахинд хэвлэл мэдээллийн эрх зүйг өөр өөрийн онцлогтойгоор хэлбэржүүлж буй негатив болон позитив эрхийн талаар шинжилжээ. Төрийн оролцоог аль болох бага байлгахыг эрмэлздэг негатив эрхийн онолыг төлөөлүүлэн АНУ, хэвлэл мэдээллийн олон ургальч, олон янз байдлыг хөхиүлэн дэмждэг позитив онолыг төлөөлүүлэн Европын холбоо, хэвлэлийн хараат бус байдал ба зохицуулалт-хяналтыг тэнцвэржүүлэхийг эрмэлздэг гибрид буюу холимог онолыг төлөөлүүлэн Их Британи зэрэг улс, бүсийн хэвлэл мэдээллийн салбарын зохицуулалтын онцлогийг судалсан ба хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө нь зохицуулалтын орчин болон нийгмийн хэрэгцээнээс улбаалан өөрийн төрхөө олдог хэмээн үзсэн байна.⁷

Весна Попоска (Vesna Poposka) нь “Fundamentals of Media Law” бүтээлдээ үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, өөрийн зохицуулалт, интернетийн эрх зүй, хэвлэлийн зохицуулалтын талаар авч үзэн, глобал сорилтын хариуд хэвлэл мэдээллийн эрх зүй хэрхэн хувьсан өөрчлөгдөж буйг онцолсон байна.⁸

Рия Мухопадхьяй (Riya Mukhopadhyay) “Legal and Regulatory Frameworks of Mass Communication in Different Countries: A Comparative Analysis” бүтээлдээ хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн зохицуулалт нь улс орнуудын соёлын хэм хэмжээ, улс төрийн тогтолцоо, эдийн засгийн ашиг сонирхлын үүднээс хэрхэн өөр хоорондоо ялгаатай байдгийг шинжлэн, хэвлэл мэдээллийн либерал болон хязгаарлагдмал орчныг харьцуулсан байна.⁹

Хэвлэл нийтлэх эрх нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд баталгаажсан үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн нэг хэсэг бөгөөд энэ эрхийн талаар Монгол Улсад холбогдох өргөн хүрээний судалгаа байна. Тухайлбал, М.Батсуурь, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө бө олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл” (Шинэ толь сэтгүүл, 2005/52); Б.Болд-Эрдэнэ, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх, үзэл бодолтой байх эрх чөлөөний өнөөгийн байдал” (Сэтгүүл зүй, 2015/16 (438), 151-159); Ч.Энхбаатар

6 ХЗҮХ: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн орчин: Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал, Улаанбаатар 2014, х.259

7 Damian Tambini: A theory of media freedom, Journal of Media Law (2021), 13:2, 135-152, DOI: 10.1080/17577632.2021.1992128

8 Vesna Poposka: Fundamentals of Media Law, North Macedonia – Gostivar, 2023, xx.10-11

9 Riya Mukhopadhyay: Legal and Regulatory Frameworks of Mass Communication in Different Countries: A Comparative Analysis (2023), <https://www.jetir.org/papers/JETIR2302320.pdf?citationMarker=43dcd9a7-70db-4a1f-b0ae-981daa162054>

нар, Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ (УБ: 2016, 44-71 дэх тал); О.Мөнхсайхан, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нийцүүлэн гүтгэлгийг зохицуулах нь” (Эрх зүй сэтгүүл 2017/2 (38), 1-38); О.Мөнхсайхан, Р.Очирбал, Монгол Улс дахь Хүний эрхийн төлөв байдал: Тулгамдсан асуудал, шийдэл (УБ: 2021, 101-118 дахь тал); МУИС-ын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хүрээлэн, Үндсэн хууль манай сургуульд (УБ: 2022, 136-157 дахь тал); Oyunbileg, U., Sangroula, Y., & Kranrattanasuit, N. (2023), “Right to Freedom of Expression in Mongolia: Liberal Media Theory and Political Reporting” (Proceeding of Multidisciplinary Research, 1(3); Н.Мөнхзул, “Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний хил хязгаар” (Эрх зүй сэтгүүл 2024/2 (67), 41-78) зэрэг бүтээлийг дурдаж болох юм.

Гэхдээ энэ судалгаа нь Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл (2015)-ийг шинжлэхэд чиглэж буйн хувьд энэ чиглэлээрх тусгайлсан судалгааг авч үзэх нь илүү тохиромжтой. Тухайлбал:

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэн (ХЗҮХ)-ийн хийсэн “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн орчин: Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал” (2013) бодлогын судалгаанд хэвлэл мэдээллийн салбар дахь бүртгэл, эзэмшил, тусгай зөвшөөрөл, татаасын Монгол болон зарим гадаад улсын жишээн дээр харьцуулан судалсан. Энэ судалгааг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг боловсруулах хүрээнд захиалсан байна. Судалгааны үр дүнд Монгол улсад хэвлэл мэдээллийн бүртгэлийн зохицуулалт тодорхойгүй, тусгай зөвшөөрлийн зохицуулалт хэт ерөнхий, эзэмшил, өрсөлдөөний бодлого байхгүй, татаасын асуудал ил тод биш байгаа тул хэвлэл мэдээллийн салбарыг хөгжүүлэх цогц бодлого, үзэл баримтлал боловсруулах шаардлагатайг тэмдэглэжээ.¹⁰

Судлаач Э.Туулайхүү “Гадаад орнуудын хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн зохицуулалт: Хэвлэлийн зөвлөлийн жишээн дээр” эрдэм шинжилгээ өгүүлэл (2013)-д Хэвлэлийн Зөвлөлийн талаарх Швед, Дани, Норвеги, Герман, Финланд зэрэг улсын хууль тогтоомжийг судалсан ба судалгааны хоёрдугаар хэсэгт Монгол Улс дахь хэвлэлийн мэдээллийн салбарын өнөөгийн нөхцөл байдал, бие даасан удирдлагын асуудлыг эдгээртэй харьцуулан судласан байна. Судалгаанд хэвлэл мэдээллийн салбарыг зохицуулахад төр оролцох ёстой, оролцох ёсгүй хэмээн маргахын оронд ямар хүрээнд байж болох талаар уян хатан бодлого баримтлавал зохихыг онцолсон байна.¹¹

Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Швейцарийн хөгжлийн агентлагийн хамтарсан “Иргэдийн оролцоо” төслийн хүрээнд хийсэн “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа” (2020)-нд хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах хэрэгцээ, шаардлага бий эсэх, ямар асуудлыг зохицуулах шаардлага үүссэн, түүнийг хэрхэн шийдвэрлэж болох үүднээс зохицуулалтын хувилбаруудыг харьцуулан боломжит хувилбарыг дэвшүүлсэн байна.¹² Судалгаанд хэвлэл мэдээллийн салбарт үүссэн асуудлыг шийдвэрлэх хамгийн

10 Мөн тэнд, х.325

11 Э.Туулайхүү: Гадаад орнуудын хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн зохицуулалт: Хэвлэлийн зөвлөлийн жишээн дээр, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл (2013/4(44)), Улаанбаатар 2013, хх.79-85

12 Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Швейцарийн хөгжлийн агентлаг: Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа, Улаанбаатар 2020, хх.46-47

үр дүнтэй арга замыг Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг боловсруулах явдал гэж үзэж тус хуулийн төсөлд салбарын өөрийн удирдлагын байгууллагыг БНСУ, Ирланд, Дани, Люксембург улсуудын жишгээр Хэвлэлийн Зөвлөлийн хэлбэрээр тусгах нь Монгол Улсад илүү тохиромжтой хувилбар гэж тодорхойлсон байна. Ингэхдээ салбарын өөрийн зохицуулалтад хамаарах анхан шатны зохицуулалтыг хуульд зааж, үлдсэн асуудлыг Хэвлэлийн зөвлөл өөрөө шийдвэрлэдэг байхаар зохицуулах, мөн Хэвлэлийн зөвлөлийн гишүүнчлэлийг сайн дурын байдлаар томъёолохыг тус тус зөвлөсөн байна.

Судлаач Л.Галбаатар, Н.Зулзаяа, Л.Жаргалмаа, З.Энхбаяр нарын “Монгол Улс дахь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний өнөөгийн байдал ба түүнийг олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх нь (2022)” судалгаанд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (1998)-ийн хэрэгжилтийг дүгнэх, хэвлэлийн эрх чөлөөнд саад болж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох, олон улсын хэм хэмжээ, зөвлөмж, гадаадын сайн туршлагыг тодорхойлж, хуулийн төслийн шинэчилсэн найруулгын болон дагалдах хуулийн төслийн загвар боловсруулахыг зорьсон. Тус судалгаанд Үндсэн хууль, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулиас бусад дотоодын хууль тогтоомжид үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний зөвшөөрөгдсөн хязгаарлалтыг зөрчиж хэвлэлийн эрх чөлөөг хумих зохицуулалт тусгасныг анхааруулж, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг мэргэжлийн дүн шинжилгээ, зөвлөмжийн дагуу хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг цогцоор харж боловсруулан батлахыг чухлыг мөн тэмдэглэсэн байна.¹³

Глоб интернэшнл төвөөс боловсруулсан “Хэвлэлийн эрх чөлөөний тайлан 2022-2023”¹⁴ -д сэтгүүлчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа, сэтгүүлчийн нууц эх сурвалж, нэр төр гутаахтай холбоотой зохицуулалт, сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн эсрэг иргэний болон эрүүгийн хэрэг үүсгэн шийдвэрлэсэн байдал зэргийг тусгайлан авч үзсэн. Тайланд хэвлэлийн эрх чөлөөний орчин Монгол Улсад таагүй хэвээр, тэр дундаа сэтгүүлчийн нууц эх сурвалжаа хамгаалах эрх өнөө хэр хуулиар баталгаажаагүйн дээр 2023 онд Эрүүгийн хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлт нь сэтгэлзүйн үйл ажиллагааг хэтрүүлэн хязгаарлах, хэвлэлийн эрх чөлөөг хатуу хязгаарлах эрсдэлтэй гэж дүгнэсэн байна.

ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Centre for Law and Democracy)-өөс хамтран УИХ-д өргөн мэдүүлсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд санал, зөвлөмж¹⁵ өгсөн. Уг санал, зөвлөмжид хуулийн төслийн зорилго нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалахад чиглэсэн боловч зарим зүйл, заалтад өөрчлөлт оруулах шалтгаан, үндэслэл буйг тайлбарласан байна.

Хүний эрхийн үндэсний комиссоос боловсруулсан “Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 24 дэх илтгэл” (2025)-д “Хүний эрх хамгаалагч өмгөөлөгч, сэтгүүлчийн өнөөгийн нөхцөл байдал” сэдэвт тусдаа бүлэг багтсан

13 Л.Галбаатар, Н.Зулзаяа, Л.Жаргалмаа, З.Энхбаяр: Монгол Улс дахь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний өнөөгийн байдал ба түүнийг олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх нь (судалгааны хураангуй тайлан), Улаанбаатар 2022, хх.130-131

14 Тайланг Нээлттэй Нийгмийн Форум болон Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг дэмжин хамгаалах олон улсын сүлжээний дэмжлэгтэйгээр Л.Галбаатар бэлтгэж, Б.Онон хянан тохиолдуулсан. Файлаар https://www.gic.mn/public/docs/freedom_report/media_freedom_report_2022_2023_mn.pdf-аас үз.

15 ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Centre for Law and Democracy): Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд өгсөн дүгнэлт, зөвлөмж (2025.03). Файлаар <https://www.unesco.mn/files/editor/source/%D0%A5%D1%83%D1%83%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B4%D2%AF%D0%B3%D0%B-D%D1%8D%D0%BB%D1%82.pdf>-аас үз.

бөгөөд уг бүлэгт УИХ-д өргөн мэдүүлээд буй Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл дэх холбогдох зохицуулалтын ач холбогдлыг үнэлсэн.¹⁶

3. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, ЗОРИЛТ

Энэ судалгаа нь Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд дүн шинжилгээ хийж, төслийн давуу болон сул талыг тодорхойлох зорилготой. Энэ хүрээнд эхлээд дараах зорилтыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- хуулийн төсөлд тусгагдсан зохицуулах харилцаа, түүнийг хэрэгжүүлэх механизм, хариуцлагын тогтолцоог судлах;
- хуулийн төслийн бусад хуультай хэрхэн холбогдох байдлыг шинжлэх;
- хуулийн төслийн талаарх салбарын экспертүүдийн байр суурийг ярилцлагын асуумжийн аргаар тодруулах;
- хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний талаарх олон улсын эрх зүйн болон гадаадын сайн туршлага, стандартыг судлан харьцуулах.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө нь ардчилсан нийгмийн нэг суурь элемент болохын хувьд ардчилсан улсуудад үүнийг хэрхэн зохицуулдгийг авч үзэв. Ингэхдээ хэвлэл мэдээллийн индекстээр тогтмол хамгийн өндөр оноо авдаг Скандинавын орнууд, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө, бие даасан байдлын хамгаалах эрх зүйн бат бэх орчин бүрдүүлсэн ХБНГУ, ардчилсан улсууд дотроос хэвлэл мэдээллийн салбарт хатуу хууль тогтоомжтой ч хүчтэй хамгаалалтыг бүрдүүлж чадсан БНСУ, пост-социалист улсуудаас чөлөөт хэвлэлийн орчныг амжилттай цогцлоосон Эстони улсуудыг судлав.

4. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

Энэ судалгаанд баримт бичигт дүн шинжилгээ хийх, задлан шинжлэх, харьцуулах, нэгтгэн дүгнэх аргуудыг голлон хэрэглэнэ. Үүнээс гадна Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь дан ганц иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх нийтлэг эрх, эрх чөлөөнд гэхээсээ хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүл зүйн салбарын үйл ажиллагаанд хамаарахын хувьд салбарын мэргэжилтнүүдийн байр суурийг тодруулах үүднээс хэвлэл мэдээллийн салбарын практикт болон бодлого боловсруулах чиглэлд 10-аас дээш жил ажилласан тодорхой тооны экспертүүдээс ярилцлагын аргаар асуумж авна.

16 ХЭҮК: Монгол Улс дахь хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 24 дэх илтгэл” (2025), <https://d.parliament.mn/tu-sul/6910f213-5cfc-4464-8189-ec1d42554c89>

II. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛ

II.1 ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Хуулийн төсөл нь 6 бүлэг, 16 зүйлтэй.¹⁷ Нэгдүгээр бүлэгт нийтлэг үндэслэл (1-5 дугаар зүйл), хоёрдугаар бүлэгт хэвлэл мэдээллийн хараат бус, бие даасан байдлын баталгаа (6-8 дугаар зүйл), гуравдугаар бүлэгт хэвлэл мэдээллийн байгууллага, түүний ил тод байдал (9-12 дугаар зүйл), дөрөвдүгээр бүлэгт мэдээллийн эх сурвалж нууцлах эрхийг хамгаалах (13 дугаар зүйл), тавдугаар бүлэгт хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалт (14 дүгээр зүйл), зургадугаар бүлэгт бусад зүйл (хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлага, хууль хүчин төгөлдөр болох) тус тус зохицуулсан.

Нийтлэг үндэслэл хэсэгт хуулийн зорилт, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хууль тогтоомж, хуулийн үйлчлэх хүрээ, хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт хамаарна. Хуулийн төсөлд зааснаар хуулийн зорилт нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг баталгаажуулах, хэвлэл мэдээллийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах, олон ургальч, чөлөөт хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэх зорилготой. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (1998)-д тус хуулийн зорилтыг Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг баталгаажуулна хэмээн тодорхойлж, хуулийн төсөлд “хэвлэл мэдээллийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах, олон ургальч, чөлөөт хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэх” зорилтуудыг нэмсэн байна.

Хуулийн төслийн 2 дугаар зүйлд тодорхойлсноор хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль, Зар сурталчилгааны тухай хууль, Зохиогчийн эрхийн тухай хууль болон энэ хууль, эдгээр хуультай нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжийн актаас бүрдэнэ.

Хуулийн төсөлд хоёр бүлэг харилцааг зохицуулахаар заасны эхнийх нь сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулсны үндсэн дээр олон нийтийн эрх, ашиг сонирхлын төлөө мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан хараат бус, ил тодоор хэвлэн нийтлэхтэй холбоотой харилцаа бол удаах нь бие даан сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээдийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэгдсэн бүтээл, түүнтэй холбоотой харилцаа байна. Олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай холбоотой харилцааг Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулиар зохицуулахаар заасан.

Хуулийн төсөл дараах нэр томъёоны тодорхойлолтыг агуулсан. Үүнд:

¹⁷ Хуулийн төслийг 2025 оны 1 дүгээр сарын 24-ны өдөр УИХ-д өргөн мэдүүлсэн хувилбарын энд шинжилж буй болно.

БЕЗУМНИШНИН-5202, ХОДОЛ
НПЛУВАЊИ НА НЕЗНАЈЕНИШНИН-АУ ИМАЛ
ВИНОВИОН ЗА НЕПРИЈЕЗЕМ ВЕРЕЉА.

"ЭВЭЛ ХАМГААНЫ ЭРЧЛӨӨНИЙ
ТУХАЙ ХҮҮЛИЙН ШИНЖИЛСЭН НАЙРУУЛЫН
ТӨСӨЛ" 2023-НИЙ ШИНЖИЛЭЭ

Үндэс, угсаа, хэл, арьсны өнгө, нас, хүйс, нийгмийн гарал, байдал, хөрөнгө чинээ, эрхэлсэн ажил, албан тушаал, шашин шүтлэг, үзэл бодол, боловсрол, бэлгийн чиг баримжаа, ял шийтгүүлсэн байдлыг үл харгалзан үзэл бодлоо хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр чөлөөтэй илэрхийлэх иргэний эрх, хуульд заасан журмын дагуу хэвлэл мэдээллийн байгууллага байгуулах, эрхлэх эрхийг хуулийн төслийн 7 дугаар зүйлд тус тус баталгаажуулсан. Үүнтэй холбоотойгоор хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн хараат бус, бие даасан байдлыг хангахтай холбоотой хоёр төрлийн баталгааг тусгасан байна. Эдгээр нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг төрөөс хангах баталгаа болон редакцын хараат бус байдлын баталгаа юм.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг төрөөс хангах баталгааны хүрээнд төрд дараахыг хориглоно.

	Хориглох зүйлс
Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг төрөөс хангах баталгаа	Хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт батлах
	Хэвлэн нийтлэх эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулсны төлөө сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагад төрөөс аливаа хэлбэрээр дарамт, шахалт үзүүлэх, хэвлэн нийтлэх бүтээлд агуулгын хяналт тогтоох
	Төрөөс хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нийтлэх, нэвтрүүлэх мэдээлэлд агуулгын хяналт тавих байгууллага, албан тушаал бий болгохгүй бөгөөд ийм үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх
	Монгол Улсын тухай албан ёсны мэдээллийг олон улсад түгээх, сурталчлахаас бусад зорилгоор төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд нь дэргэдээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ажиллуулах
	Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг үйл ажиллагаагаа бие даасан, хараат бусаар эрхлэхэд саад учруулах, үйл ажиллагааг нь хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр албадан зогсоох, татан буулгах, энэ хуульд зааснаас бусад үндэслэлээр мэдээллийн эх сурвалжаа илчлэхийг шаардах

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь олон нийтэд түгээх мэдээллийн агуулга, бодлогыг тодорхойлох, бүтээх, нягтлах үйл ажиллагааг зохион байгуулах редакциятай байх бөгөөд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц нь төрийн байгууллага, албан тушаалтан, өмчлөгч, ивээн тэтгэгч, улс төрийн байгууллага, хуулийн этгээд, хувь хүний хөндлөнгийн оролцоогүйгээр сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг бие даан явуулна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакц нийтэлж, нэвтрүүлж буй бүтээлийн бодит байдлыг хариуцна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн нийтэд түгээсэн мэдээллийг “ташаа”, “илт худал” мэдээлэл байсан гэж үзвэл эрх нь хөндөгдсөн этгээд гомдлоо редакцияд гаргаж болно.

Хуулийн төслийн Гуравдугаар бүлэгт хэвлэл мэдээллийн байгууллага, түүний ил тод байдлыг зохицуулжээ. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь ашгийн төлөө болон ашгийн төлөө бус зорилготой, олон нийтийн, арилжааны, хамтын үйл ажиллагааны төрөлтэй байх бөгөөд олон нийтийн болон хамтын

хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд байх бол бусад хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь ашгийн төлөө зорилготой, компани хэлбэрээр зохион байгуулагдана. Хамтын хэвлэл мэдээллийн байгууллага гэж олон ургальч байдлыг дэмжих, иргэний үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах зорилгоор тодорхой нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд, хязгаарлагдмал байдлаар үйл ажиллагаа явуулдаг, соёл, зан заншил, сонирхол, үнэт зүйл, онцлог байдлаар нэгдсэн иргэдийн үүсгэн байгуулж, эзэмшдэг, улс төр, эдийн засгийн ашиг сонирхлоос ангид байгууллага бөгөөд хязгаарлагдмал хүрээнд мэдээ, мэдээлэл түгээж, иргэдийн оролцоонд тулгуурлан үйл ажиллагаагаа хараат бусаар явуулна.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэмшлийн талаарх холбогдох мэдээллийг олон нийтэд зарлана. Ийм мэдээлэлд хуулийн этгээдийн нэр, таван хувиас дээш хувийн хувьцаа эзэмшигчийн нэр, иргэншил, эзэмшиж байган хувьцааны тоо; хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан, эцсийн өмчлөгчийн талаарх мэдээлэл; хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үүсгэн байгуулагч болон хувьцаа эзэмшигчийн редакциятай байгуулсан хараат бус байдлыг хангах, талуудын эрх, үүргийг тодохойлох гэрээ хамаарна. Хуулийн этгээд, таван хувиас дээш хувийн хувьцаа эзэмшигч хэвлэл мэдээллийн байгууллага дахь хувь эзэмшлээ нуун дарагдуулах, бусдын нэрийг ашиглан улсын бүртгэлд хуурамчаар бүртгүүлэхийг хориглоно. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь төрийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээдийн үйл ажиллагааг сонгон шалгаруулалтын үндсэн дээр гэрээ байгуулан тусгайлан сурталчилж болох бөгөөд ийм нийтлэл, нэвтрүүлэг хүргэхдээ захиалгат, эсхүл төлбөртэй болохыг тодорхой илэрхийлэх тэмдэглэгээ хэрэглэж, захиалагчийн, эсхүл төлбөр төлсөн этгээдийн нэрийг дурдана.

Хэвлэл мэдээллийн хэт төвлөрөл үүсэхээс сэргийлэх, хязгаарлалт тогтоох, үнэлгээ дүгнэлт гаргах, бүртгэхтэй холбогдсон харилцааг Өрсөлдөөний тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулиар зохицуулна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, түүний өмчлөгч нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг алдагдуулсан, редакцын хараат бус байдалд халдсан, хэвлэл мэдээллийн салбарт өрсөлдөөнийг хязгаарласан аливаа үйлдэл гаргахаас урьдчилан сэргийлнэ.

Дөрөвдүгээр бүлэгт хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчийн мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг тусгайлан авч үзсэн байна. Тухайн мэдээллийн нууцалсан эх сурвалжийг өөр арга замаар олж мэдэх боломжгүй бөгөөд хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой, бодит хохирол учруулахуйц гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэслэлтэй гэж үзвэл эх сурвалжаа илчлэх эсэхээ сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрөө шийдвэрлэнэ. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан, бусад этгээд сэтгүүлчийн хуульд нийцсэн үйл ажиллагаанд саад учруулах, мэдээллийн эх сурвалжаа илчлэхийг албадах, тулган шаардахыг хориглоно.

Хуулийн 6 дугаар бүлэгт хууль зөрчигчид хүлээлгэх хариуцлагыг зохицуулсан. Албан тушаалтан хууль зөрчсөн нь гэмт хэргийн шинжтэй бол Эрүүгийн хууль, гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хууль болон Захиргааны ерөнхий хуульд заасан, хувь хүн, хуулийн этгээд зөрчсөн бол Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болохоор заасан байна.

II.2 ХУУЛИЙН ТӨСЛИЙН ЗОХИЦУУЛАХ ХАРИЛЦАА, ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ БОЛОН ХАРИУЦЛАГА ХҮЛЭЭЛГЭХ МЕХАНИЗМ, ДАГАЛДАХ ХУУЛЬ

1. ЗОХИЦУУЛАХ ХАРИЛЦАА

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлд зааснаар сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулсны үндсэн дээр олон нийтийн эрх, ашиг сонирхлын төлөө мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан хэвлэн нийтлэхтэй холбоотой харилцаа болон бие даан сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээдийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэгдсэн бүтээл, түүнтэй холбоотой харилцаа гэсэн үндсэн хоёр бүлэг харилцааг зохицуулна.

Эхлээд “сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа” гэдэгт юуг ойлгохыг тодруулах шаардлагатай. Хуулийн төсөл энэ нэр томъёоны тодорхойлолтыг агуулсан. “Сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа” гэдгийг олон нийтэд мэдээлэл хүргэх зорилгоор мэдээ, мэдээлэл хайх, эрэн сурвалжлах, олж авах, цуглуулах, боловсруулах, нягтлах, агуулга бүтээх ажиллагаа явуулсны үндсэн дээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нийтлэх, нэвтрүүлэх, түгээх мэргэжлийн үйл ажиллагаа гэж тодорхойлсон бөгөөд энэ тодорхойлолт нь мөн хуулийн төсөл дэх “сэтгүүлч”-ийн тодорхойлолттой холбогдож байна. “Сэтгүүлч” гэж сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакцид хамааран орон тооны болон орон тооны бус байдлаар, эсхүл бие даан чөлөөт байдлаар гүйцэтгэж байгаа хүнийг хэлнэ. Эндээс хуулиар зохицуулах гэж буй харилцаа илүү тодорхой ойлгогдохоор болж байна. Редакцтай хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд хамаарах этгээдийн болон үүнд үл хамааран бие даан эрхлэх этгээдийн хэвлэн нийтлэх ажиллагаа нь энэ хуулийн үйлчлэлд багтаж байна.

Өмнөх хэсэгт дурдсанчлан олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай холбоотой харилцааг зохицуулахаар заагаагүй нь анхаарал татна. Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)-д олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль тогтоомж нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, тус хууль болон тэдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаас бүрдэнэ гэж заасан.¹⁸ Уг хуульд олон нийтийн радио, телевизийг энэ хуулийн дагуу байгуулагдаж, гагцхүү олон нийтийн эрх ашигт үйлчилдэг, тэдний өмнө хариуцлага хүлээж, хяналт дор нь үйл ажиллагаагаа явуулдаг ашгийн төлөө бус хуулийн этгээд¹⁹ гэж тодорхойлсон.

Хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлийн 3.3 дахь хэсгийн зохицуулалт нь олон нийтийн радио, телевиз зэрэг олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай холбоотой харилцаа хэвлэл мэдээллийн салбарын суурь хуулийн үйлчлэлээс ангид байх мэтээр ойлгогдож байна. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг баталгаажуулах, хэвлэл мэдээллийн бие даасан, хараат бус байдлыг хангах, олон ургальч, чөлөөт хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэх зорилготой нь хувьд эдгээр зорилго нь олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд мөн хамаарна. Хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь ашгийн төлөө, ашгийн төлөө бус зорилготойгоос гадна олон нийтийн, арилжааны, хамтын гэсэн үйл ажиллагааны төрөлтэй байж болно. Үйл ажиллагааны зорилго, төрлөөс үл хамааран энэ суурь хуулийн үйлчлэлээс ангид биш байна.

18 Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005), 2 дугаар зүйл

19 Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005), 3 дугаар зүйлийн 3.1

Хуулийн төсөлд сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаанд баримтлах үндсэн зарчмыг тусгайлан тогтоосон. Үүнд хараат бус, бие даасан байдлаар тэнцвэртэй мэдээлэх; хүнлэг, шударга ёсыг баримтлах; үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх; баримтад тулгуурлах; хуулиар хамгаалагдсан нууцад хүндэтгэлтэй хандах хамаарч байна. ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Law and Democracy Center)-тэй хамтран Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд 2025 оны 3 дугаар сард дүгнэлт, зөвлөмж өгсөн.²⁰ Энд эдгээр зарчим нь мэргэжлийн зохицуулалтын шинжтэй, “хуулиар хамгаалагдсан нууцад хүндэтгэлтэй хандах”-аас бусдыг хуульд дагаж мөрдөхөөр заах нь зохимжгүй гэж дүгнэсэн байна.²¹ Өөрөөр хэлбэл, хуулийн төсөлд тусгасан дээрх зарчмуудыг мэргэжлийн зохицуулалтын дүрэм, журамд нэгтгэх нь зүйтэй бөгөөд хуулийн төслөөс хасах хэрэгтэй гэж үзсэн. Салбарын экспертүүдтэй хийсэн ярилцлагын үеэр “Үндэсний аюулгүй байдлыг дээдлэх”-ээс бусад зарчим нь ёс зүйн дүрмээр зохицуулагддаг тул хуульд эдгээрийг үндсэн зарчим болгон тусгах нь оновчтой эсэхэд эргэлзэж байсан бол “үндэсний аюулгүй байдлыг дээдлэх” зарчмыг хуульд оруулах нь буруугаар ашиглагдах эрсдэлтэйг онцолж байсан.

Хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллага “бодит” мэдээлэл, баримтад тулгуурласан мэдээллийг түгээнэ гэсэн нь мөн мэргэжлийн зохицуулалтын шинжтэй. Нэгэнт хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрийн нийтлэж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээхээр хуулийн төсөлд тусгасан байх тул “бодит” мэдээлэл, баримтад тулгуурласан байхаар дурдах нь илүүц байж болох юм.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлч мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг хуулийн төсөлд оруулсан байна. Энэ хүрээнд төрийн байгууллага, албан тушаалтан, бусад этгээд сэтгүүлчийн хуульд нийцсэн үйл ажиллагаанд саад учруулах, мэдээллийн эх сурвалжаа илчлэхийг албадах, тулган шаардахыг хориглосон. Харин мэдээллийн нууцалсан эх сурвалжийг өөр арга замаар олж мэдэх боломжгүй бөгөөд хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой, бодит хохирол учруулахуйц гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэслэлтэй гэж үзвэл эх сурвалжаа илчлэх эсэхээ сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрөө шийдвэрлэнэ. Одоогоор хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Монгол Улсын хууль тогтоомжид энэ талаар нийтлэг зохицуулалт байхгүй. Зөвхөн Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)-д дараах байдлаар зохицуулсан.

Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)

34 дүгээр зүйл. Мэдээлэл олж авах, мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах

34.1. Олон нийтийн радио, телевизийн ажилтан төрийн болон албаны нууц, байгууллагын нууц, хүний эмзэг мэдээлэлтэй холбоотойгоос бусад мэдээллийг олж авах, нийтийн хүртээл болгох эрхтэй.

34.2. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэж шүүх үзэж ил болгосноос бусад тохиолдолд олон нийтийн радио, телевизийн ажилтан мэдээллийн эрх сурвалжийг нууцлах эрхтэй.

20 ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Law and Democracy Center): Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд өгсөн дүгнэлт, зөвлөмж, <https://www.unesco.mn/files/editor/source/%D0%A5%D1%83%D1%83%D0%B-%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B4%D2%AF%D0%B3%D0%BD%D1%8D%D0%BB%D1%82.pdf>

21 Мөн тэнд.

Ийнхүү олон нийтийн радио, телевизийн ажилтанд хязгаарлагдмал байдлаар хамаарахаас бусдаар Монгол Улсад сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах талаар хуульчлаагүйгээс сэтгүүлчид дарамт, шахалт, заналхийлэлд өртөх явдал багагүй гардаг.²² Иймээс “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах эрх зүйн зохицуулалтыг олон улсын стандартад нийцүүлэн тусгах” шаардлагатайг “Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 24 дэх илтгэл”-д онцолсон байна.²³

Хэвлэл мэдээллийн эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг хуулийн төсөлд зохицуулсан байх ба ил тод байдлыг хангахын тулд хэвлэл мэдээллийн байгууллага хуулийн этгээдийн нэр, таван хувиас дээш хувийн хувьцаа эзэмшигчийн нэр, иргэншил, эзэмшиж байгаа хувьцааны тоо; хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эрх бүхий албан тушаалтан, эцсийн өмчлөгчийн талаарх мэдээлэл; хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үүсгэн байгуулагч болон хувьцаа эзэмшигчийн редакцтай байгуулсан гэрээг олон нийтэд нээлттэй болгож, холбогдох мэдээлэлд өөрчлөлт орсон тухай бүр мэдээллийг шинэчилнэ. Энд эзэмшлийн мэдээллийг нээлттэй болгож буй боловч нэг этгээд хэд хэдэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хувьцаа эзэмшихэд ямар нэгэн хязгаарлалт тогтоогоогүй.

Хэвлэл мэдээллийн хэт төвлөрөл үүсэхээс сэргийлэх, хязгаарлалт тогтоох, үнэлгээ, дүгнэлт гаргах, бүртгэхтэй холбогдсон харилцааг Өрсөлдөөний тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулиар зохицуулахаар шилжүүлсэн байна. Дурдсан хоёр хуулийн холбогдох зохицуулалтыг нарийвчлан авч үзье.

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль (2019)-ийн 19 дүгээр зүйлд эзэмшлийн ил тод байдлыг хангах талаар заасан. “Өргөн нэвтрүүлэг” гэдэгт тус хуулиар “радио, телевизийн хөтөлбөр бэлтгэж, нэгтгэн харилцаа холбооны сүлжээ, төхөөрөмжөөр нэг цэгээс олон нийтэд нэгэн зэрэг хүргэхийг”²⁴ ойлгодог. Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулийн 19 дүгээр зүйл нь радио, телевизийн тусгай зөвшөөрөлтэй эрхлэх үйлчилгээнд хамаарах бөгөөд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн энэ хэсэг (12.1) нь нийт хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хамаарч буй тул өргөн нэвтрүүлэгт хамаарахгүй бусад хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хэт төвлөрлийг хэрхэх асуудал зохицуулалтгүй үлдэж байна. Мөн Өрсөлдөөний тухай хууль (2010)-ийн 8 дугаар зүйлд давамгайл байдлтай хуулийн этгээд нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах, эсхүл ижил төрлийн бараа бүтээгдэхүүн борлуулдаг өрсөлдөгч компанийн энгийн хувьцааны 20-оос дээш хувь, давуу эрхийн хувьцааны 15-аас дээш хувийг худалдан авах, эсхүл харилцан хамаарал бүхий этгээдтэй нэгдэх, нийлэх тохиолдолд Монополийн эсрэг газар өргөдөл гаргах, Монополийн эсрэг газар өргөдлийг хянаж дүгнэлт гаргах ба татгалзсан тохиолдолд хуулийн этгээдийн улсын бүртгэлд бүртгэггүй гэж заасан. Давамгайл байдалтай биш этгээдүүд хэт төвлөрөл үүсгэвэл хэрхэх нь мөн нээлттэй байна.

Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Швейцарийн хөгжлийн агентлагийн хамтарсан “Иргэдийн оролцоо” төслийн хүрээнд хийсэн “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа” (2020)-аар “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл”, “хэвлэл мэдээллийн байгууллага” ... зэрэг нэр томъёог тодорхойлох шаардлагатай гэсэн

22 ХЭҮК: Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 24 дэх илтгэл (2025), х.141

23 ХЭҮК: Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 24 дэх илтгэл (2025), х.155

24 Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль (2019), 4 дүгээр зүйлийн 4.1.1

дүгнэсэн.²⁵ Иймээс Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийн төсөлд эдгээр нэр томъёог тодорхойлж буй нь ХЗДХЯ-ны өмнө хийсэн энэ ажилтай холбогдож байна гэж үзэж болохоор байна.

ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Law and Democracy Center)-тэй хамтран Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд 2025 оны 3 дугаар сард санал, зөвлөмж өгсөн бөгөөд үүнд дурдсанаар “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл”, “хэвлэл мэдээллийн байгууллага”-ыг тодорхойлж буй шалтгаан нь тодорхойгүйн дээр эдгээр нэр томъёог хуулийн төсөлд нэг мөр хэрэглээгүй байна. Учир нь “хэвлэл мэдээллийн байгууллага” нь “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл”-ийг эзэмшигч хуулийн этгээдийг, харин “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл” нь агуулга түгээж буй этгээдийг хэлдэг.²⁶ Хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг ашгийн болон ашгийн төлөө бус байхаар тодорхойлж, улмаар энэ нөхцөл, шаардлагыг “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл”-д хамаатуулж буй бол “хэвлэл мэдээллийн байгууллага”-ыг тодорхойлох шаардлагагүй. Хуулийн төслийн 5.2 дахь хэсэгт “баримтад тулгуурласан мэдээлэл түгээх” асуудлыг хэвлэл мэдээллийн байгууллага түгээхээр илэрхийлсэн байх ч мэдээлэл түгээж буй этгээд нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл байна. Мөн 8 дугаар зүйлд редакцын хараат бус байдлыг хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хамааруулсан боловч энэ нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд илүү хамаарна. Түүнчлэн 6 дугаар зүйлд “хэвлэл мэдээллийн байгууллага” болон “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл” гэсэн нэр томъёог ээлжлэн, тодорхойгүй хэрэглэсэн байна.²⁷

2. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ МЕХАНИЗМ

Хуулийн төсөл нь хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн зохицуулалт, өөрийн зохицуулалтын аль алиныг хамарсан.

Хуулийн төслийн 6 дугаар зүйл нь үндсэндээ төрийн зохицуулалтад хамаарна. Төрийн зүгээс хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт батлах; хэвлэн нийтлэх эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулсны төлөө сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагад төрөөс аливаа хэлбэрээр дарамт, шахалт үзүүлэх, хэвлэн нийтлэх бүтээлд агуулгын хяналт тогтоох; хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нийтлэх, нэвтрүүлэх мэдээлэлд агуулгын хяналт тавих байгууллага, албан тушаал бий болгохгүй бөгөөд ийм үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх; гамшиг, аюулт үзэгдлээс бусад үед хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр үнэ төлбөргүй мэдээ, мэдээлэл нэвтрүүлэхээр шаардахыг тус тус хориглосон. Эдгээр нь үндсэндээ төрөөс хэвлэл мэдээллийн салбарт хүлээх негатив үүрэг (хөндлөнгөөс оролцохгүй байх)-ийг илэрхийлж байна.

Хуулийн төслийн үзэл баримтлалд хууль санаачлагч төр дэргэдээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхгүй байхаар зохицуулсан²⁸ гэж дурдсан. Төслийн 6

25 ХЗДХЯ, ШХА: Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа (2020)

26 ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Centre for Law and Democracy), Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд өгөх санал, зөвлөмж

27 ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Centre for Law and Democracy), Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд өгөх санал, зөвлөмж

28 <https://d.parliament.mn/tusul/d61259be-fafe-414c-923b-e980aa129a2e>, сүүлд нэвтэрсэн 2025.05.30

дугаар зүйлийн 6.9 дэх хэсэгт Монгол Улсын тухай албан ёсны мэдээллийг олон улсад түгээх, сурталчлах зорилго бүхий хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь улсын хэмжээнд нэг байх, тэр нь Ерөнхийлөгчийн дэргэд үйл ажиллагаа явуулахаар заасны сацуу 6.10 дахь хэсэгт дээрх зорилгоос бусад зорилгоор төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд нь дэргэдээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ажиллуулахгүй гэж заасан байна. Эдгээр хоёр заалт хоорондоо хэрхэн уялдаж байна вэ? гэх асуулт байна. Учир нь 6.10 дахь хэсгийг уншвал дээрх зорилгоор Ерөнхийлөгчөөс гадна бусад төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд нь дэргэдээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ажиллуулж болно гэж ойлгогдохоор байна.

Салбарын өөрийн зохицуулалт хэвлэл мэдээллийн салбарын мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг батлаж, редакцын сэтгүүл зүйн бүтээл мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн талаарх хүн, хуулийн этгээдээс гаргасан гомдлыг хүлээн авч, хянан хэлэлцэж, мэргэжлийн дүгнэлт гаргана. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө нь онцгой үүрэг, хариуцлага дагуулдгийн²⁹ хувьд өндөр ёс зүйг шаарддаг бөгөөд үүнийг сахиулах өөрийн салбарын механизм байх шаардлагатай. Хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалтын олон улсын сайн туршлага нь ийм зохицуулалт бүрэлдэн үйл ажиллагаа явуулах баталгааг хуулиар хангадаг болохоос бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулдаггүй. Хуулийн төсөлд энэ жишгийг дагасан байна.

Хуулийн хэрэгжилтэд холбогдох өөр нэгэн механизм нь шүүх бөгөөд хэвлэл мэдээллийн салбарт өөрийн зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг байгууллага мэргэжлийн ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн талаарх хувь хүн, хуулийн этгээдийн гомдлыг хүлээн авч, хянан хэлэлцэж, шийдвэр гаргаж буй нь шүүхэд гомдол гаргах эрхийг хязгаарлахгүй. Хуулийн төсөлд энэ талаар тодорхой заасан байна.

3. ХАРИУЦЛАГЫН МЕХАНИЗМ

Төсөлд зааснаар хуулийг албан тушаалтан зөрчсөн нь гэмт хэргийн шинжтэй бол Эрүүгийн хуулиар, гэмт хэргийн шинжгүй бол Төрийн албаны тухай хууль болон Захиргааны ерөнхий хуульд заасан, хувь хүн, хуулийн этгээд зөрчсөн бол Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр зохицуулсан байна. Хуулийн төсөл дэх хууль зөрчигчдөд хүлээлгэх хариуцлага нь хэлбэрийн хувьд бусад хуультай нийтлэг шинжтэй, товч заалтыг агуулсан байна.

Энд зааснаас үл хамааран Эрүүгийн хуульд 2020 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдрийн нэмэлтээр оруулсан “Худал мэдээлэл тараах” (13.14) зүйлээр сэтгүүлчдэд эрүүгийн хэрэг үүсгэх нь практикт цөөнгүй тохиолддог (2023 онд 3 сэтгүүлчийг, 2024 оны эхний хагаст гэхэд 2 сэтгүүлчид үүсгэсэн хэргийг шүүхээр шийдвэрлэсэн)³⁰ бөгөөд энэ зүйл хүчин төгөлдөр хэвээр байна.

29 Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, 19 дүгээр зүйл

30 ХЭҮК: Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 24 дэх илтгэл (2025), хх.132-133

4. ДАГААДАХ ХҮҮЛЬ

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн хамт Зөрчлийн тухай, Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай гэсэн таван хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулахаар өргөн мэдүүлсэн байна.

Хэвлэл мэдээллийн салбарт холбогдох хууль тогтоомж нь ХЗҮХ-ээс 2014 онд хийсэн “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн орчин: Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал” судалгаагаар 29³¹, 2019 онд хийсэн “Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19-р зүйлтэй үндэсний хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж нийцэж буй эсэх болон тэдгээрийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ” (2019) судалгаагаар 40 байна гэж тодорхойлсон. Жилээс жилд батлагдаж буй хуулийн тоо нэмэгдэж буйн хувьд хэвлэл мэдээллийн салбарт хамаарах хууль тэр хэрээр өсөж буй нь зүй. 2025 оны 5 дугаар сарын 30-ны өдрийн байдлаар Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем-legal info цахим санд бүртгэлтэй хүчин төгөлдөр 932 хууль байна.³²

Хуулийн төсөлд олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай холбоотой харилцааг Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуулиар тусад нь зохицуулахаар заагласан бөгөөд хууль санаачлагчаас нэмэлт, өөрчлөлт оруулахаар хамт өргөн мэдүүлсэн хуулиудын дотор энэ хууль ороогүй.

Өмнөх хэсэгт дурдсанчлан Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль, Өрсөлдөөний тухай хуулийн холбогдох зохицуулалтыг авч үзээгүй.

Экспертүүдтэй ярилцах үед Эрүүгийн хууль, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлт оруулвал зохих талаар дурдаж байсан. Тодруулбал, Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд “Худал мэдээлэл тараах” гэмт хэргийг заасан. Энд зааснаар Хүний нэр төр, алдар хүнд, хуулийн этгээдийн ажил хэргийн нэр хүндэд халдсан *илт худал мэдээллийг* олон нийтэд тараасан бол дөрвөн зуун тавин нэгжээс нэг мянга гурван зуун нэгжтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл хоёр зуун дөчин цагаас долоон зуун хорин цаг хүртэл хугацаагаар нийтэд тусгай ажил хийлгэх, эсхүл нэг сараас гурван сар хүртэл хугацаагаар зорчих эрхийг хязгаарлах ял шийтгэнэ. Илт худал мэдээлэл гэдгийг Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн 4.1.10 дахь хэсэгт “хүн, хуулийн этгээд, улс оронд санаатайгаар хохирол учруулах зорилгоор түгээсэн ор үндэслэлгүй худал мэдээ, мэдээлэл, баримт сэлт” гэж тодорхойлсон.

Мөн Эрүүгийн хуулийн 19.11 дүгээр зүйл (Төрийн нууцыг хууль бусаар задруулах)-ийг хасах, төрийн нууцын жагсаалтыг зөвхөн хуулиар тогтоох талаар Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг дагалдах хуулийн төсөлд тусгах шаардлагатайг экспертүүд онцолсон.

31 ХЗҮХ: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн орчин: Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал, Улаанбаатар 2014, х.265

32 <https://legalinfo.mn/mn>, Сүүлд нэвтэрсэн: 2025.05.30

II.3 ЭКСПЕРТИЙН ЯРИЛЦААГЫН ШИНЖИЛГЭЭ

Хэвлэл мэдээллийн салбарт 10-аас дээш жил ажилласан мэргэжлийн 5 экспертээс хуулийн төслийн талаарх байр суурийг тодруулах үүднээс дараах асуултыг тодруулан асууж, зохих хариултыг авсан ба энд хариултыг нэгтгэн хүргэж байна.

№	Ярилцлагын асуултууд
1	1998 онд батлагдсан Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг шинэчлэн найруулж хуулийн төсөл боловсруулан Засгийн газраас УИХ-д өргөн мэдүүлээд байна. Энэ хуулийн төсөлд та ямар ерөнхий үнэлгээ өгөх вэ? (хуулийг шинэчлэх шаардлагатай эсэх талаас г.м)
2	Хэвлэл мэдээллийн салбарт ямар асуудлууд тулгамдаж ирсэн бэ? Эдгээр асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх талаар энэ хуулийн төсөлд тусгасан гэж харж байна уу? Хуулийн төсөлд ямар гол давуу, бас сул тал байна вэ?
3	Хуулийн үйлчлэх хүрээ буюу хуулиар зохицуулах харилцааг 3 дугаар зүйлд тодорхойлсон (сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулсны үндсэн дээр олон нийтийн эрх, ашиг сонирхолын төлөө мэдээллийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ашиглан хараат бус, ил тодоор хэвлэн нийтлэхтэй холбоотой харилцаа; бие даан сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээдийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэгдсэн бүтээл, түүнтэй холбоотой харилцаа). Энэ нь орчин үеийн хэвлэл мэдээллийг бүрэн хамарч байна гэж үзэж байна уу?
4	Хуулийн төсөлд цөөнгүй нэр томъёог тодорхойлсон байна. Тухайлбал, сэтгүүлч, сэтгүүлзүйн үйл ажиллагаа, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, хэвлэл мэдээллийн байгууллага, хамтын хэвлэл мэдээллийн байгууллага, ташаа мэдээлэл, илт худал мэдээлэл гэх мэт. Эдгээрийн дотор хуулиар үнэхээр тодорхойлох шаардлагатайд эргэлзэж буй нэр томъёо байна уу? Тодорхойлох нь зүйтэй байж болох ч хуулийн төсөлд тодорхойлсон байдалд нь эргэлзэх буюу ойлгомжгүй, давхардсан байдлаар уншигдаж буй тодорхойлолт байна уу? Яагаад?
5	Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлд сэтгүүлзүйн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмууд (хараат бус, бие даасан байдлаар тэнцвэртэй мэдээлэх; хүнлэг, шударга ёсыг баримтлах; үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх; баримтад тулгуурлах; хуулиар хамгаалагдсан нууцад хүндэтгэлтэй хандах)-ыг заасныг хэрхэн харж байна вэ? Энд буй зарчмууд (бүхэлдээ эсхүл зарим нь) “Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөг хангах, олон ургальч, чөлөөт хэвлэл мэдээллийг хөгжүүлэх” хуулийн төслийн зорилттойгоо хэр авцалдаж байна вэ?
6	Хуулийн төслийн 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсэгт “Хэвлэл мэдээллийн байгууллага бодит мэдээлэл, баримтад тулгуурласан мэдээлэл түгээх бөгөөд өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж буй зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ” гэж заасан. Хэвлэл мэдээллийн байгууллагад түгээж буй мэдээлэл, баримт нь “бодит” байхыг хуулиар шууд үүрэг болгосныг хэрхэн харж байна вэ?
7	Хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг төрөөс хангах баталгаа хийгээд төрөөс хязгаарлах үндэслэлийн тэнцвэрийг хэрхэн хангасан байна вэ?
8	Сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг хэрхэн зохицуулсан байна вэ? Сэтгүүлчийн аюулгүй байдлын баталгааг хангасан байна уу?
9	Хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалтын талаар хуулийн төсөлд тусгасан байна. Өөрийн зохицуулалтын тогтолцоо бүрэлдэн, мэргэжлийн үйл ажиллагаагаа бие даан, тогтвортой явуулах баталгааг хангахуйц байдлаар хуулийн төсөлд зохицуулсан байна уу?

10	Хуулийн төсөл энэ хэвээр батлагдвал хэвлэл мэдээллийн салбарт ямар өөрчлөлт гарна гэж бодож байна вэ?
11	Хуулийн төсөлд тусгагдаагүй, тусгавал зохих асуудал байна уу?
12	Нэмэлт санал?

1 дүгээр асуултын тухайд ярилцлагад оролцсон экспертүүд Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийг шинэчлэн найруулах шаардлагатай гэдэгтэй бүрэн санал нийлсэн. 1998 оны хуулийг баталснаас хойш ихээхэн өөрчлөлт гарсан ч уг хууль ерөнхий шинжтэй нь дээр үндсэндээ төрийн мэдлээс хэвлэл мэдээллийг чөлөөлөх зорилготой байсан, үүндээ зохих хэмжээнд хүрсэн. Ингэхдээ зарим эксперт одоогийн хуулийг өөрчлөх цаг болсон гэх үүднээс хариулж байсан бол зарим нь өргөн мэдүүлээд буй хуулийн төсөлд сэтгүүлчийн эрхийг хамгаалах, редакцийн бие даасан байдлыг хангах, хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх зэрэг ардчилсан нийгмийн чухал үнэт зүйлсийг бэхжүүлснээрээ Монголын хэвлэлийн эрх чөлөөний түүхэнд нэгэн шинэ хуудас нээхүйц баримт бичиг болсон гэх талаас онцгойлон дэмжиж байв. Ялангуяа сэтгүүлчийн мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг тусгасан нь одоо үйлчилж буй хуульд огт байхгүй, сэтгүүлчид болон хэвлэл мэдээллийн салбарынхан олон жил хүлээсэн заалт гэдгийг цохон тэмдэглэсэн.

2 дугаар асуултын хүрээнд экспертүүд хэвлэл мэдээллийн салбарт тулгамдаж ирсэн асуудлыг ийн тодорхойлж байна.

Хэвлэл мэдээллийн салбарт тулгамдаж буй асуудал

1. Улс төр, эдийн засгийн хараат байдал
2. Эзэмшлийн ил тод бус байдал
3. Хууль зүйн хамгаалалт сул
4. Эдийн засгийн тогтворгүй байдал
5. Мэргэжлийн ёс зүйн доголдол

Тодруулбал,

- Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн жинхэнэ эзэн, эцсийн өмчлөгч нь нууцдалд, улс төрчид, томоохон компаниуд хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг эзэмшилдээ байлгадгаас олон нийтийн эрх ашгаас илүүтэй тэдний улс төр, бизнесийн ашиг сонирхолд үйлчлэх, нэг талыг барьсан мэдээлэл түгээх гол шалтгаан болж байна. Ингэснээр хэвлэл мэдээлэл олон нийтийн эрх ашгийг төлөөлж байна уу эсхүл тодорхой нэг буюу хэсэг этгээдийн эрх ашгийг төлөөлж буй эсэх нь тодорхойгүй. Хэвлэл мэдээллийн салбарт улс төрийн өндөр албан тушаалтнууд, улс төр - бизнесийн бүлэглэлүүдийн эзэмшил ноёрхох хандлагатай.
- Олон нийтийн радио телевизийн тухай хуулийн дагуу иргэдийг тэнцвэртэй мэдээллээр хангах, хэвлэл мэдээллийн салбарт мэргэжлийн үйл ажиллагааны стандарт тогтоож ажиллах ёстой атал хуулийг гуйвуулан хэрэгжүүлдэг, улс төрийн нөлөөлөл асар өндөр болсон.

ажиллагаанд жирийн иргэний адил биш, сэтгүүлч гэсэн статустайгаар оролцох боломж олгоно.

- *Сэтгүүлчийн эрхийн бодит хамгаалалт:* Хуулиар баталгаажсан эрхтэй болсноор сэтгүүлчид дарамт, шахалтаас айлгүйгээр, эрэн сурвалжлах үүргээ гүйцэтгэхэд дэм болно.
- *Ил тод, хариуцлагатай байдлыг дэмжих:* Эзэмшлийн болон төлбөртэй нийтлэлийн ил тод байдал нь олон нийтийн мэдээлэлд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудыг илүү хариуцлагатай болгоход нөлөөлнө.
- *Эзэмшлийн ил тод байдлыг хангах:* Хэвлэл мэдээллийн байгууллагын 5-аас дээш хувьцаа эзэмшигч, эцсийн өмчлөгчийн мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгохыг үүрэг болгосон. Энэ нь далд эзэмшлээс үүдэлтэй улс төр, бизнесийн нөлөөллийг бууруулах зорилготой.
- *Редакцийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэх:* Төрийн байгууллагаас гадна эзэд, хөрөнгө оруулагчдын зүгээс агуулгад хяналт тавих, цензур тогтоохыг хориглосон. Мөн төрийн байгууллагыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл эзэмшихийг хориглосон нь шударга өрсөлдөөнийг дэмжинэ.
- *Салбарын өөрийн зохицуулалтыг дэмжих:* Салбарын ёс зүйн асуудлыг шүүхээс гадуур шийдвэрлэдэг, өөрийн зохицуулалтын байгууллагын үйл ажиллагааг хуулиар хүлээн зөвшөөрөх үндэс суурийг тавьсан.

Экспертүүд хуулийн төслийн сул талыг дараах байдлаар тодорхойлж байна.

Үүнд:

Хуулийн төслийн сул тал

1. Гүтгэлгийн тухай хуулийн зохицуулалт орхигдсон
2. Бүрхэг, ерөнхий заалтууд агуулсан
3. Хэрэгжилтийн асуудлыг орхигдуулсан
4. Дагалдах хуулиудын өөрчлөлт хангалтгүй

- *Гүтгэлгийн тухай хуулийн зохицуулалт орхигдсон:* Эрүүгийн хуульд байгаа нэр төр гутаахтай холбоотой заалтуудыг энэ хуультай уялдуулан шинэчлээгүй. Сэтгүүлч нь эх сурвалжаа хамгаалах эрхтэй болсон ч сэтгүүлчдийг гүтгэлгийн буюу “Худал мэдээлэл тараах” хэргээр шүүхэд өгөх, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх эрсдэл хэвээр үлдэж буй нь хуулийн төслийн үр нөлөөг бууруулж байна.
- *Бүрхэг, ерөнхий заалтууд:* Хуулийн зарим заалт хэт ерөнхий, тодорхой бус байна. Тухайлбал, сэтгүүлчийг “үндэсний аюулгүй байдлыг эрхэмлэх” үүрэг хүлээлгэх нь төрийн үүргийг сэтгүүлчид хамаатуулсан, буруугаар ашиглагдах эрсдэлтэй.
- *Хэрэгжилтийн асуудал:* Эзэмшлийн ил тод байдал, редакцийн хараат бус байдалд эздийн зүгээс нөлөөлөхгүй байх заалтууд бодит амьдрал дээр хэрхэн хэрэгжих нь эргэлзээтэй буюу хуулийн хэрэгжилтийг хариуцах тусгайлсан байгууллага, бүтцийг орхигдуулсан.

- *Дагалдах хуулиудын өөрчлөлт хангалтгүй:* Хэвлэл мэдээллийн салбарыг цогцоор нь шинэчлэхийн тулд зөвхөн энэ хуулийг бус, холбогдох 6-аас доошгүй бусад хуульд өөрчлөлт оруулах шаардлагатай. Тухайлбал, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төсөлд төрийн нууцын жагсаалтыг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн зөвхөн хуулиар батлах агуулгыг тусгаагүй. Энэ нь төрийн нууцыг Засгийн газрын тогтоолоор ихээхэн өргөн хүрээнд тогтоох зохицуулалтыг хэвээр хадгалах, улмаар “нууц” нэрийн дор мэдээлэл өгөхөөс татгалзах практик давтагдах үр дагавартай байж болно.

3 дугаар асуултад өгсөн хариултаас харвал хуулийн үйлчлэх хүрээ буюу хуулиар зохицуулах харилцаа нь орчин үеийн хэвлэл мэдээллийг хамарч чадаж буй эсэх талаар зарим эксперт энэ асуудлыг хамарсан дэвшилтэт шинжтэй гэж үзсэн байна. Учир нь хуулийн төслийн 3 дугаар зүйлд заасан хуулийн хамрах хүрээ нь уламжлалт, редакцийн зохион байгуулалттай "хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл"-ийн үйл ажиллагаа буюу салбарын үндсэн, зохион байгуулалттай хэсэг, "бие даан сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээд"-ийн бүтээл гэсэн хоёр чухал хэсгээс бүрдэж байна. Технологийн хөгжлийн үр дүнд **чөлөөт сэтгүүлчид (freelancers)** буюу ямар нэгэн редакцид харьяалагдалгүй, бие даан сэдэв, судалгаагаа хийж, бүтээлээ өөр өөр хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд гэрээгээр нийлүүлдэг), бие даасан шинжээч, блоггерууд (тодорхой сэдвээр гүнзгийрүүлсэн судалгаа хийж, өөрийн блог, подкаст, YouTube суваг зэргээр дамжуулан нийгэмд мэдээлэл, дүн шинжилгээ хүргэдэг), **иргэний сэтгүүл зүй** (энгийн иргэд нийгмийн ач холбогдолтой үйл явдлыг баримтжуулан олон нийтэд мэдээлэх) зэргээр сэтгүүл зүй гэдэг нь зөвхөн томоохон редакцид ажилладаг, хөдөлмөрийн гэрээтэй сэтгүүлчээр хязгаарлагдахаа больсон байна. Хуулийн төсөлд "Бие даан сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа этгээд" гэж зааснаараа дээр дурдсан бүх этгээдийг хамруулан ойлгох боломжийг нээж байна. Ингэснээр сэтгүүл зүйг "албан тушаал" гэхээс илүүтэй "үйл ажиллагаа" гэдэг өргөн утгаар харсан.

- Хуулийн төслийн 3.1.2-т орсон заалт нь НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны зөвлөмжийг шууд тусгаж, сэтгүүлчийн эрх, хуулийн хамгаалалтыг зөвхөн уламжлалт редакцийн ажилтнуудаар хязгаарлахгүй, бие даасан, чөлөөт уран бүтээлчдийг хамруулж буйгаараа олон улсын хүний эрхийн стандартыг дагаж мөрдөхөд чухал алхам болж байна.
- Хуулийн төслийн 4.1.4. "сэтгүүлч" гэж энэ зүйлийн 4.1.1-д заасан сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг хэвлэл мэдээллийн байгууллагын редакцид хамааран орон тооны болон орон тооны бус байдлаар, эсхүл бие даан чөлөөт байдлаар гүйцэтгэж байгаа хүнийг ойлгоно гэж заасан тул дээр дурдсан чөлөөт сэтгүүлч, шинжээчдийн хувьд редакцтай хамтран ажиллаж байгаагийн хувьд хуулийн үйлчлэлд хамаарах юм. Энэ нь редакцтай хамтрахгүйгээр дангаараа ажиллаж байгаа хүмүүсийг сэтгүүлчид хамруулахгүй байх хөшүүрэг юм. Ингэснээр хуулийн төслийн хамрах хүрээ өргөн төдийгүй тодорхой болсон.

Нөгөө талаас хуулийн төсөл нь нэг талаас сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллага, хүмүүст хамаарахаар болсон атлаа нөгөө талаас зөвхөн сэтгүүл зүй гэлтгүй, контент бүтээгч, блогчдыг зохицуулах матаар хольж

хутгасан нь хуулийн төсөл боловсруулагчид, түүнд оролцогчдын үзэл бодол ихээхэн зөрүүтэй байсныг илтгэж байна гэж хариулсан эксперт бас байна.

4 дүгээр асуултад хариулсан байдлыг шинжилвэл зарим экспертийн үзэж буйгаар хуулийн төсөлд “ташаа мэдээлэл”, “илт худал мэдээлэл” гэх нэр томъёог тодорхойлсон нь зүйтэй. Учир нь Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд заасан “Худал мэдээлэл тараах” гэмт хэрэгт сэтгүүлчдийн эсрэг гомдол гаргадаг, шалгадаг, ялладаг, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг практик байдаг ч энд заасан “илт худал мэдээлэл” гэдгийг тодорхойлоогүй. Тодорхойлоогүйгээс Эрүүгийн хуулийн дээрх зүйлийг практикт янз бүр хэрэглэх, улмаар сэтгүүлчдийг цензурдах, үндэслэлгүйгээр шийтгэх явдал гардаг. Эрүүгийн хуулийн 1.2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Энэ хуулийн нэр томъёо, ухагдахууныг тайлбарлахад Монгол Улсын хууль, Монгол Улсын хуулиар соёрхон баталсан, нэгдэн орсон олон улсын гэрээнд заасан тодорхойлолт, хэм хэмжээг баримтална” гэж заасан тул Эрүүгийн хуульд заасан “илт худал мэдээлэл” гэх ойлголтыг тайлбарлахдаа Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд заасан тодорхойлолтыг хэрэглэх боломжтой бөгөөд хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд сэтгүүлчийг тодорхойгүй ойлголтоор яллах, шийтгэхгүй байхад чиглэсэн.

Үүнээс ялгаатай нь зарим эксперт хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхой болгохтой холбоотойгоор эдгээр нэр томъёог тодорхойлох нь чухал ч гэлээ хэрэв хуулийн төсөл нь сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгохыг зорьж буй бол сэтгүүлч, сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг мэдээлэл түгээх бусад үйл явцаас ялгаж тодорхойлох шаардлагатай. Хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, хэвлэл мэдээллийн байгууллага гэх зэргээр давхардуулан томъёолсон байна. Мөн худал, ташаа мэдээллийн олон улсын тодорхойлолт байдаг учраас тодорхойлолтыг үүнд нийцүүлэх хэрэгтэй гэж хариулсан.

5 дугаар асуултад зарим эксперт хуулийн төслийн 5.1-т заасан сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаанд баримтлах зарчмын хэсгийг үлдээх, хасах нь ямар нэгэн ялгаа, үр дагаваргүй. Учир нь “хараат бус, бие даасан байдлаар тэнцвэртэй мэдээлэх”, “хүнлэг, шударга ёсыг баримтлах”, “хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх”, “баримтад тулгуурлах”, “хуулиар хамгаалагдсан нууцад хүндэтгэлтэй хандах” нь цөм хэвлэл мэдээллийн ёс зүйн зарчимд байдаг гэж хариулсан бол зарим нь эдгээр зарчмыг урвуулан ашиглах вий гэдэг болгоомжлол байгааг үгүйсгэх аргагүй гэж байв. Ялангуяа 5.1.3-т заасан “үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх” гэх хэсгийн “үндэсний аюулгүй байдал,...- ыг дээдлэх”.

Гэхдээ энэ хэсгийг хассан ч Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн 14.1-т “Монгол Улсын иргэн үндэсний язгуур ашиг сонирхлоо дээдэлж, хуулиар тогтоосон үүргээ биелүүлэх, төрийн болон албаны нууц, байгууллагын нууц, хүний эмзэг мэдээллийг задруулахгүй байх үүрэгтэй” гэж заалт хэвээрээ байгааг мөн зарим эксперт онцолсон.

6 дугаар асуултад экспертүүд харилцан адилгүй хариулт өгсөн. Тухайлбал тухайн мэдээлэл бодит эсэхийг нэг талд нь гомдол гаргасан этгээд, нөгөө талд нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагын мэтгэлцээний үндсэн дээр тогтоох механизм байдаг тул “бодит” байх гэдэг нь аюултай биш бөгөөд үүнийг тохиолдол бүрт шүүгч тогтоож болно гэж үзэж буй нэгэн байхад хэвлэл мэдээллийн

үйл ажиллагаанд хэмжих боломжгүй ерөнхий, норматив хэм хэмжээг үүрэг болгон оноох нь зохисгүй бөгөөд энэ бүлэгт багтсан заалтууд батлагдвал хожим сэтгүүлчдийн эсрэг яаж ч тайлбарлаж ашиглах боломжтой учраас 5 дугаар зүйлийн 5.2 дахь хэсгийг бүхэлд нь халах шаардлагатай гэж үзэж буй нь бас байна.

Түүнчлэн “бодит” байхыг хаслаа ч хариуцлагатай сэтгүүл зүйг хөгжүүлэх үүднээс “Хэвлэл мэдээллийн байгууллага ... өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж буй зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ” гэсэн заалтыг хэвээр үлдээх хэрэгтэй гэж үзсэн. Мөн “бодит” гэдэг үгээс татгалзах нь “бодит бус” мэдээлэл түгээх явдлыг зөвшөөрөхгүй учраас үнэхээр хасах эсэхийг сайтар эргэцүүлэх шаардлагатай гэж хариулсан нь ч байна.

7 дугаар асуултад зарим эксперт хуулийн төсөл нь нэг талаас төрийн дур зоргоор оролцоо, цензурээс хэвлэл мэдээллийн салбарыг хамгаалж, чөлөөт, хараат бус үйл ажиллагаа явуулах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийг зорьсон. Нөгөө талаас энэ эрх чөлөөг нийгмийн бусад үнэт зүйлс болох хүний эрх, үндэсний аюулгүй байдлын эсрэг ашиглахаас сэргийлсэн тодорхой, хуульчлагдсан хязгаарлалтуудыг тогтоосноороо тэнцвэрийг хангахыг эрмэлзсэн байна. Тодруулбал, төсөлд заасан хязгаарлалт нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эсрэг бус, харин аливаа цензур тогтоодог этгээдийн эсрэг байгааг анхаарах хэрэгтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан, хэвлэл мэдээллийн эзний эсрэг хориглолт нь бүх төрлийн цензурыг хориглоход чиглэсэн байна гэсэн хариулт өгсөн.

Харин зарим эксперт хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг төрөөс хангах баталгааг хэрэгжих боломжгүй, хэт тунхагийн шинжтэйгээр томъёолсон бөгөөд үүнтэй холбоотойгоор хязгаарлах үндэслэлээ бүрэн орхигдуулсан. Зарчмын хувьд 6.1 дэх хэсэг дэх хүний үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх, үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөө, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн чөлөөт байдлыг хязгаарласан хууль, захиргааны хэм хэмжээний акт батлахыг хориглоно" гэх зохицуулалт бодит амьдралд хэрэгжих боломж, үндэслэл байхгүй. Төрийн нууц, хүний нэр төр, алдар хүндийг хамгаалах шаардлага, хэрэгцээ, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зэрэг үндэслэл, шалтгаанаар аль ч улс оронд мэдээлэл түгээх, хэвлэн нийтлэх эрхийг хязгаарлагддаг. Мэдээлэл авах, түгээх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг ямар үед хязгаарлаж болох талаар олон улсын хүний эрхийн хэм хэмжээ бий. Хуулийн энэ хэсгийг олон улсын хэм хэмжээнд нийцүүлэх, жишээлбэл НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос гаргасан зөвлөмжийг харгалзаж олон улсын эрх зүйн стандартад нийцүүлэх нь чухал гэсэн байна.

8 дугаар асуултад зарим эксперт хуулийн төслийн 13 дугаар зүйлд сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нууцлахыг сэтгүүлчийн үндсэн эрх болохыг шууд баталгаажуулсан, эрх бүхий албан тушаалтан, байгууллага дур мэдэн эх сурвалжаа илчлэх шаардлага тавихаас хамгаалсан, мөн уг эрхийн хязгаарлалтыг тодорхойлж, эх сурвалжийг ил болгох үйл явц өндөр босготой болгосон гэж хариулсан. Сэтгүүлчийн аюулгүй байдлын баталгааг бүрдүүлэх хүрээнд төрөөс хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд аливаа хэлбэрээр хөндлөнгөөс оролцох, хяналт тавих, сэтгүүлчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд саад учруулахыг хориглох, сэтгүүлчийг мэргэжлийн үүргээ гүйцэтгэсэнтэй нь холбогдуулан айлган сүрдүүлэх, дарамтлах, заналхийлэх, амь

нас, эрүүл мэнд, эд хөрөнгөд нь халдахыг хориглосон. Ийм үйлдэл, эс үйлдэхүй нь хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэх үндэслэл болохоор заасан сэтгүүлчийн мэргэжлийн үйл ажиллагаанд хууль бусаар саад учруулсан, эсхүл түүнийг айлган сүрдүүлсэн, дарамталсан, заналхийлсэн талаарх гомдол, мэдээллийг эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан шалгаж шийдвэрлэнэ.

Зарим экспертний хариулснаар хуулийн төсөл нь эх сурвалжаа нууцлах эрхийг тунхагласан төдий байна. Үүний шалтгаан нь нэгдүгээрт, эх сурвалжаа нууцлах эрх нь сэтгүүлчээс гадна мэдээлэл өгч байгаа эх сурвалжийг хамгаалах, сэтгүүлчдэд итгэх итгэлийг бий болгох ёстой. Гэвч хуульд "...хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой, бодит хохирол учруулахуйц гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэслэлтэй гэж үзвэл эх сурвалжаа илчлэх эсэхээ сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрөө шийдвэрлэнэ" гэж заасан нь эрх зүйн баталгааг үгүй хийж байна. Үүнийг олон улсын практикт сэтгүүлч өөрөө биш, шүүх шийдвэрлэдэг (онц ноцтой гэмт хэргийг мөрдөх, хүний амь нас, эрүүл мэндийг хамгаалах шаардлагатай тохиолдолд эх сурвалжийг ичлэх шаардлагатай эсэх гэх мэт тохиолдолд). Нөгөө талаар эх сурвалжаа хамгаалах эрх нь зөвхөн сэтгүүлчид биш, тухайн бүтээлийг бэлтгэхэд оролцсон, тухайн байгууллага, редакцын бүх хүнд хамаарах ёстой. Мөн эх сурвалжаа хамгаалах эрхийг баталгаажуулахын тулд редакцад нэгжлэх хийх, тоног төхөөрөмжийг хурааж авах, тагнах чагнах, орчин үеийн цахим технологийн тусламжтайгаар компьютерийн програм хангамжид зөвшөөрөлгүйгээр нэвтрэх зэргийг хориглох ёстой. Сэтгүүлчийн аюулгүй байдлыг энэ хуулиар болон дагалдах хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр хангаж чадаагүй.

9 дүгээр асуултад зарим эксперт хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалтыг хуульчлах шаардлага, хэрэгцээ байхгүй бөгөөд өөрийн зохицуулалтын байгууллага төрийн бус этгээдийн хувьд хараат бус, бие даасан байдлаар, Төрийн бус байгууллагын тухай хуулийн хүрээнд байгуулагдаж, үйл ажиллагаагаа явуулах бүрэн боломжтой гэж хариулсан.

Зарим эксперт хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн салбарт өөрийн зохицуулалтын тогтолцоог хэрэгжүүлэх байгууллага ажиллахыг хүлээн зөвшөөрч, хэвлэл мэдээллийн өөрийн зохицуулалтын байгууллага нь бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагаагаа бие даан шийдвэрлэхийг баталгаажуулж өөрийн зохицуулалтыг өөрт нь үлдээсэн нь зөв. Өмнөх хуулийн төслүүдэд өөрийн зохицуулалтын байгууллагыг хэрхэн байгуулах, дотоод бүтэц ямар байхыг тодорхой заах байдлаар алдаа гаргаж байсан. Мөн өөрийн зохицуулалтын байгууллага нь гомдол шийдвэрлэх ажиллагааны урьдчилсан шат, албадлагын механизм байх ёсгүй гэдгийг зөвшөөрч хуулийн төслийн 14.5-д редакцын сэтгүүл зүйн бүтээл ёс зүйн хэм хэмжээг зөрчсөн талаарх хүн, хуулийн этгээдээс гаргасан гомдлыг хүлээн авч, хянан хэлэлцэх нь хүн, хуулийн этгээдийн зүгээс нэгэн зэрэг, эсвэл дараа нь редакц болон шүүхэд гомдол гаргах эрхийг хязгаарлахгүй гэж тусгасан нь ач холбогдолтой болохыг тэмдэглэсэн.

10 дугаар асуултад экспертүүдийн олонх санал нэгдсэн. Тэдний хэлж буйгаар хуулийн төсөл энэ хэвээр батлагдвал сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагын статусыг хууль зүйн хувьд хүлээн зөвшөөрнө. Бүх төрлийн цензурыг хориглоно. Үүнд эдийн засгийн цензур, агуулгын цензур багтана.

Сэтгүүлч ба мэдээллийн нууц эх сурвалжийн харилцааг албан ёсоор, олон улсын жишигт нийцүүлэн хамгаална. Ингэснээр авлига, ашиг сонирхлын зөрчил, гэмт хэрэг, нийтийн ашиг сонирхлын эсрэг сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулах, эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй хөгжих, улмаар иргэдийн хүлээн авах мэдээллийн чанар дээшилж, хараат бус сэтгүүл зүй хөгжих боломжтой болно. Харин энэ хууль зүйн хамгаалалт буюу баталгааг бодитой эдлэх, нууц эх сурвалжаа хамгаалж чаддаг байх, эх сурвалжийнхаа итгэлийг алдахгүй байх нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас өөрсдөөс нь хамаарна.

Нэг эксперт энэ хэвээр батлагдвал хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн орчин огт сайжрахгүй гэж үзсэн байна.

11 дүгээр асуултын хүрээнд экспертүүдийн үзэж буйгаар хуулийн төсөлд тусгах шаардлагатай. Үүнд:

- Хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн төвлөрлийн асуудлыг бүрэн тусгаагүй. Нэг этгээд хэдэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай байх явдлыг бүрэн хориглоогүй бөгөөд тухайн хэвлэл мэдээллийн байгууллагын хувьцааны 30-аас дээш хувийг эзэмшихийг хориглох.
- “Хүйн хэвлэл мэдээлэл” буюу community media-г орхигдуулсан. Энэ хүрээнд хүйн радиод зориулсан радио зурвас, давтамж олгох талаар төсөлд оруулах.
- Эрүүгийн хуулиас 13.14, 19.11 дүгээр зүйлийг хасах, төрийн нууцын жагсаалтыг зөвхөн хуулиар тогтоох талаар Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг дагалдах хуулийн төсөлд тусгах.
- Олон нийтийн радио телевиз нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хангах баталгаа, чухал үзүүлэлтүүдийн нэг учир Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, хуулийг хэрэгжүүлэх механизмыг сайжруулах.

12 дугаар асуултын хүрээнд хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг баталгаажуулах, аливаа төрлийн цензурын арга, хэрэгслийг хязгаарлах, хориглох болон хараат бусаар сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа явуулах боломжийг олгосон олон шинэлэг зохицуулалт тусгасан ч эдгээр зохицуулалтын хэрэгжилтэд хяналт тавих бүтэц, механизмыг тодорхой бус байна гэж хариулсан байна.

III. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ЭРХ ЧӨЛӨӨНИЙ ТАЛААРХ ОЛОН УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

III.1 ИРГЭНИЙ БОЛОН УЛС ТӨРИЙН ЭРХИЙН ТУХАЙ ОЛОН УЛСЫН ПАКТ, НҮБ-ЫН ХҮНИЙ ЭРХИЙН ХОРООНЫ ЕРӨНХИЙ ТАЙЛБАР

Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалын 19 дүгээр зүйл болон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх баталгаажсан.

1. Хүн бүр үзэл бодлоо ямар ч хорио саадгүй баримтлах эрхтэй.
2. Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй; энэ эрхэнд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг улсын хил хязгаарыг үл харгалзан амаар, бичгээр эсхүл хэвлэлийн буюу уран сайхны аргаар эсхүл өөрийн сонгосон бусад аргаар эрж хайх, хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана.
3. Энэ зүйлийн 2 дахь хэсэгт дурдсан эрхийг эдлэх нь онцгой үүрэг, хариуцлага оногдуулна. Тийм учраас түүнийг зарим талаар хязгаарлаж болох боловч тэр нь заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой бөгөөд дараахь шаардлагаас үүдэн гарсан байх ёстой:
a/ бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх;
b/ үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах

Олон улсын Хүний эрхийн Билл (International Bill of Human Rights)-ийн нэгд тооцогддог энэ баримт бичигт иргэний болон улс төрийн эрхийн хүрээнд улсуудын хүлээх хууль ёсны үүргийг тогтоосон. Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрч, төрөөс дур зоргоор хязгаарлах явдлыг эсэргүүцэх хууль ёсны үндэс болдог. Ингэхдээ үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг хамгаалахын сацуу зайлшгүй хийгээд тохирохуйц хязгаарлалт (necessary and proportionate limitations)-ыг мөн зөвшөөрдөг.

Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын хэрэгжилтийг хариуцдаг НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо (UN Human Rights Committee)³³-оос 2011 оны 7 дугаар сард зохион байгуулагдсан 102 дугаар хуралдаанаар “Үзэл бодолтой байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх чөлөөний талаар Ерөнхий тайлбар №34 (General Comment No.34)-ыг батласан. Уг тайлбарын гол агуулгыг энд авч үзье.

Юун өмнө тайлбарт дурдсанаар чөлөөт, агуулгын хяналт (цензур)-аас ангид (uncensored), саадгүй хэвлэл, хэвлэл мэдээллийн бусад хэрэгсэл нь үзэл бодолтой байх, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хангах болон уг пактаар баталгаажуулсан бусад эрхээ эдлэхэд аль ч нийгэмд амин чухал.³⁴ Хүний эрхийн Хороо *Marques v. Angola* хэрэгт үүнийг ардчилсан нийгмийн тулгын чулуу гэж тодорхойлсон байна.³⁵

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн үйл ажиллагаагаа явуулах үндэс нь мэдээлэл авах эрх байна. Тиймээс иргэд, сонгуульд нэр дэвшигчид, сонгогдсон төлөөлөгчид хэн нь ч олон нийтийн болон улс төрийн асуудлаар мэдээлэл, үзэл санааг чөлөөтэй солилцох нь чухал ба ингэснээр хэвлэл, хэвлэл мэдээллийн

33 НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо нь хүний эрхийн олон улсын механизмын дотор “Олон улсын гэрээнд үндэслэсэн (Treaty-based)” институцид хамаардаг.

34 UN Human Rights Committee: General comment No.34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression, 13 дахь хэсэг, <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/34>

35 *Marques v. Angola*, <https://juris.ohchr.org/casedetails/1160/en-US>

хэрэгсэл нь цензур, хязгаарлалтгүйгээр олон нийтийн асуудлаар байр сууриа илэрхийлэх, олон нийтийн санал бодлыг дамжуулах боломжтой гэсэн үг юм. Өргөн хүрээтэй мэдээлэл, үзэл санааг хүлээн авах хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалахын тулд төрөөс хараат бус, олон янзын төрөл, хэлбэрийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг хөгжүүлэх, дэмжихэд анхаарах шаардлагатай.³⁶

Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээг бие даан эрхлэх боломжоор хангахын тулд ийм үйлчилгээний хараат бус байдал, редакцын эрх чөлөөг баталгаажуулах, хараат бус байдлыг дордуулахгүй байдлаар санхүүжилт олгох шаардлагатай. Үүний тулд төрөөс ийм байгууллагын хараат бус байдал, редакцын эрх чөлөөг баталгаажуулж, хараат бус байдлыг хангахуйц санхүүжилт олговол зохино.

Хэрэв төрийн зүгээс олон нийтийн хэвлэл мэдээллийг зохицуулах зорилгоор хууль тогтоомж, захиргааны журам боловсруулж буй бол энэ нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан нөхцөлтэй нийцсэн байна.³⁷ Энд бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх; үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах шаардлагаар хуулиар хязгаарлаж болох талаар заасан. Ингэхдээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нийтлэг, төстэй байдлын сацуу хэвлэл (press), өргөн нэвтрүүлэг болон интернэтийн ялгааг харгалзах шаардлагатай. 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт заасан тодорхой нөхцөлөөс өөрөөр сонин, бусад хэвлэл эрхлэх зөвшөөрөл олгохоос татгалзаж болохгүй.

Өргөн нэвтрүүлгийн үйл ажиллагаа эрхлэхэд хүнд төвөгтэй лицензийн нөхцөл, хураамж тогтоохоос төр зайлсхийх хэрэгтэй. Лицензийн нөхцөл, хураамж нь үндэслэл бүхий, объектив, тодорхой, ил тод, үл ялгаварлаагүй байна.³⁸

Сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа нь сурвалжлагч, тоймч зэрэг бүтэн цагаар ажилладаг мэргэжлийн этгээдээс гадна блог хөтлөгч болон интернэтээр эсхүл хэвлэмэл байдлаар хувиараа хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагааг дэлхийн хаанаас ч эрхэлдэг бусад этгээд гэх мэтээр өргөн хүрээний оролцогчдыг хамардаг.³⁹ Тиймээс сэтгүүлчдийг бүртгэх, лиценжүүлэх улсын бүртгэлийн нийтлэг/ерөнхий тогтолцоог нэвтрүүлэх нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгтэй нийцэхгүй. Зөвхөн тодорхой газар, үйл явдлыг сурвалжлахад шаардлагатай тохиолдолд байж болох бөгөөд энэ нь ялгаварлан гадуурхалтаас ангид, объектив шалгуурт үндэслэсэн, сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаанд өргөн хүрээний оролцогчдын гүйцэтгэдэг үүргийг харгалзсан, 19 дүгээр зүйл болон Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын бусад зүйл, заалтад нийцсэн байна.

Сэтгүүлч болон үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэгч бусад этгээдийн гадаад улс руу (хүний эрхтэй холбоотой уулзалтад оролцохоор) зорчихыг хязгаарлах, гадаадын сэтгүүлчийг хилээр нэвтрэхийг хориглох, сэтгүүлч болон хүний эрхийн зөрчлийг мөрдөн шалгагчийн улсын дотоодод (хүний эрхийн зөрчил гарсан байж болзошгүй мөргөлдөөн, байгалийн

36 UN Human Rights Committee: General comment No.34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression, 14 дэх хэсэг

37 Мөн тэнд, 39 дэх хэсэг

38 Мөн тэнд.

39 Мөн тэнд, 44 дэх хэсэг

гамшигт нэрвэгдсэн газар, байршил) зорчих эрх чөлөөг хязгаарлах нь 19 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт нийцэхгүй. Мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах (үл задлах) сэтгүүлчийн эрх нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх, эрх чөлөөний нэг элемент гэдгийг хүлээн зөвшөөрч, хүндэтгэн үзвэл зохино.⁴⁰

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, хэвлэлийн газар, сэтгүүлчийг гагцхүү засгийн газар, түүний хэрэгжүүлж буй улс төр, нийгмийн тогтолцоог шүүмжилсний төлөө эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх нь үзэл бодол илэрхийлэх эрх чөлөөнд тавих зайлшгүй хязгаарлалт хэзээ ч болохгүй.⁴¹

Терроризмын үйл ажиллагааны талаар олон нийтэд мэдээлэхэд хэвлэл мэдээлэл чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд хэвлэл мэдээллийн чадавхийг зүй бусаар хязгаарлах ёсгүй. Энэ тухайд хууль ёсны үйл ажиллагаа явуулсных нь хариуд сэтгүүлчид эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болохгүй.

Хэвлэл мэдээллийн салбарт нийтийн болон хувийн монополь үүсэх эрсдэл байдаг. Хүний эрхийн хорооны 10 дугаар ерөнхий тайлбарт “орчин үеийн олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл нь хүн бүрийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд нөлөөлөх боломжтойн хувьд хэвлэл мэдээлэлд хяналт тогтоохоос сэргийлэх үр нөлөөтэй арга хэмжээ авах шаардлагатай” гэснийг одоогийн тайлбарт мөн онцолсон байна.⁴² Төр өөрөө хэвлэл мэдээлэлд монополи тогтоож болохгүй бөгөөд хэвлэл мэдээллийн олон ургальч байдлыг дэмжих ёстой. Мөн эх сурвалж, үзэл бодлын олон янз байдалд хохирол учруулж болзошгүй монополийн шинжтэй нөхцөл байдалд хувь этгээдийн хяналтад байдаг хэвлэл мэдээллийн бүлгүүдээс зүй бус давамгайлал, төвлөрөл үүсгэхээс сэргийлэхийн тулд төрөөс зохих арга хэмжээг Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад нийцүүлэн авах нь зүйтэй.

Төрөөс татаас, зар сурталчилгааг буруугаар ашиглах замаар хэвлэл мэдээлэлд далд дарамт үзүүлэх эрсдэл бий. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, хэвлэл мэдээллийн байгууллагад төрөөс татаас олгох тогтолцоо, төрөөс зар сурталчилгаа түгээх байгууллагыг сонгон шалгаруулах үйл ажиллагаа нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд саад учруулахгүй байхад анхаарч, цаашлаад хувийн хэвлэл мэдээлэлд мэдээ түгээх/дамжуулах, мэдээ олж авахад нийтийн хэвлэл мэдээллээс доогуур нөхцөл олгож үл болно.⁴³

40 Мөн тэнд, 45 дахь хэсэг

41 Мөн тэнд, 42 дахь хэсэг

42 Мөн тэнд, 40 дэх хэсэг

43 Мөн тэнд, 41 дэх хэсэг

III.2 ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЕВРОПЫН КОНВЕНЦ, ХҮНИЙ ЭРХИЙН ЕВРОПЫН ШҮҮХИЙН ПРАКТИК

Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөний тухай Европын конвенц (European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms) нь Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглалд заасан эрхийг баталгаажуулж заавал биелэгдэх эрх зүйн чадалтай болгосон анхны олон улсын шинжтэй эрх зүйн баримт бичиг бөгөөд конвенцийг 1950 онд Европын Зөвлөлөөс баталсан. Тус конвенцийн 10 дугаар зүйлд дараах байдлаар заасан.⁴⁴

1. Хүн бүр [үзэл бодлоо чөлөөтэй] илэрхийлэх эрхтэй. Энэ эрх нь төрийн эрх мэдлийн/эрх бүхий этгээдийн хөндлөнгийн оролцоогүйгээр, хил хязгаар харгалзахгүйгээр үзэл бодлоо илэрхийлэх, мэдээлэл, санааг хүлээн авах, түгээх эрх чөлөөг багтаана. Энэ зүйл нь улсууд өргөн нэвтрүүлэг, телевиз, кино театрын үйлчилгээ эрхлэх аж ахуй нэгжид тусгай зөвшөөрөл олгоход саад болохгүй.

2. Эдгээр эрх чөлөөг эдлэх нь үүрэг, хариуцлагыг дагуулдаг тул ардчилсан нийгэмд үндэсний аюулгүй байдал, нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал, олон нийтийн аюулгүй байдлын ашиг сонирхлын үүднээс, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эрүүл мэнд болон ёс суртахууныг хамгаалах, бусдын нэр хүнд, эрхийг хамгаалах, итгэл хүлээлгэн өгсөн мэдээллийг задруулахаас сэргийлэх, шүүхийн эрх мэдэл, тал тохой үл татах/шударга байдлыг сахиулах зорилгоор хуульд заасан хэлбэр, нөхцөл, хязгаарлалт, шийтгэл байж болно.

Европын зөвлөлөөс гаргасан баримт бичгүүд, Хүний эрхийн Европын шүүхийн шийдвэрүүдэд хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг баталгаажуулсан, олон ургальч үзлийг дэмжсэн эрх зүйн орчныг бий болгох нь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг хангахад амин чухал болохыг хүлээн зөвшөөрч, энэ хүрээнд хэвлэлийн эрх чөлөө, редакторын хараат буй байдлын талаарх үндсэн хуулийн болон эрх зүйн бусад баталгаа; хэвлэл мэдээллийн олон ургальч байдал, эзэмшлийн ил тод байдал, эзэмшлийн төвлөрлөөс сэргийлэх; хараат бус хэвлэл мэдээлэлд олон нийтээс дэмжлэг үзүүлэх; олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл гэсэн үндсэн дөрвөн (4) шалгуурыг тавьдаг.⁴⁵

Европын зөвлөлөөс 2020 онд “Сэтгүүл зүйн хамгаалалт, сэтгүүлчийн болон хэвлэл мэдээллийн бусад оролцогчдын аюулгүй байдлын тухай зөвлөмж (2016)-ийг хэрэгжүүлэх чиглэмж” (Implementation Guide to Recommendation CM/Rec (2016)4 on the Protection of journalism and safety of journalists and other media actors)-ийг батласан бөгөөд үүнд хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөнд учрах эрсдэл, түүнээс урьдчилан сэргийлэх болон түүнийг засах арга замыг дараах байдлаар тодорхойлсон.

44 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG

45 Legal framework to ensure independence of the media and safeguard media pluralism - Freedom of Expression, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/legal-framework-to-ensure-independence-of-the-media-and-safeguard-media-pluralism>

Эрсдэл		Урьдчилан сэргийлэх/засах арга зам
1	Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх үл хүндэтгэгдэх	Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийг үндсэн хуулиар үр нөлөөтэй хамгаалах
2	Хэвлэлийн эрх чөлөө үл хүндэтгэгдэх	Үндэсний хууль тогтоомж болон зохицуулах орчны хүрээнд хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн хамгаалалтыг бий болгох
3	Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн төвлөрөл	Хэвлэл мэдээллийн өөр өөр салбарын дотоодод болон ийм салбаруудын хооронд хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийг зохицуулах эрх зүйн хэм хэмжээг боловсруулан гаргах
		Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн ил тод байдлыг хангах эрх зүйн хэм хэмжээг боловсруулан гаргах
4	Хэвлэл мэдээллийг ялгавартайгаар дэмжих/хэвлэл мэдээллийн дэмжлэг дэх өрөөсгөл хандлага – ялгаварлал	Хэвлэл мэдээллийг дэмжих арга хэмжээний эрх зүйн баталгааг бий болгох
5	Хараат бус олон нийтийн хэвлэл мэдээлэл байхгүй байх	Хараат бус олон нийтэд үйлчлэх хэвлэл мэдээллийн эрх зүйн баталгааг бий болгох
6	(Бүсийн, орон нутгийн, цөөнхийн, ашгийн бус хүйн (not-for-profit community media)) Хэвлэл мэдээллийн хараат бу с байдал дутмаг байх	Хараат бус хэвлэл мэдээллийг дэмжих эрх зүйн баталгаа, эрх зүйн хэм хэмжээг боловсруулах
7	Тухайн улсад хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлын талаар мэдээлэл дутмаг байх	Тухайн улс дахь хэвлэл мэдээллийн нөхцөл байдлыг тодорхой давтамжтайгаар үнэлэх, тайлагнахыг хуулиар шаардах

Мөн 2024 оны 4 дүгээр сарын 11-нд Европын Зөвлөл болон Европын Парламент санал нэгтгэйгээр “Европын Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай акт (European Media Freedom Act)” гэж нэрлэгдэх 2024/1083 тоот баримт бичгийг батласан. Уг акт нь 2025 оны 8 дугаар сарын 8-ны өдрөөс эхлэн бүрэн хэрэгжиж эхлэнэ.⁴⁶ Хэвлэл мэдээллийн олон ургальч, хараат бус байдлыг хамгаалах зорилгын хүрээнд Европын холбооны хэмжээнд зүй бус дарамтаас ангид нийтийн болон хувийн аливаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн илүү чөлөөтэй үйл ажиллагаа явуулах боломжийг хангахад чиглэсэн. Актаар баталгаажуулсан. Үүнд:

- Редакцийн хараат бус байдлыг хамгаалах;
- Сэтгүүлзүйн эх сурвалжийг хамгаалах (тагнуулын програм (spyware)-аас хамгаалах зэргийг оруулаад);
- Нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг бие даан үйл ажиллагаагаа явуулах нөхцөлөөр хангах;
- Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн ил тод байдлыг сайжруулах;

⁴⁶ European Media Freedom Act, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en

- e) Томоохон хэмжээний онлайн (цахим) платформоос үндэслэлгүйгээр контент устгахаас хэвлэл мэдээллийг хамгаалах;
- f) Төхөөрөмж, интерфэйс дээр хэрэглэгчийн сонирхолд нийцүүлэн хэвлэл мэдээллийн зүгээс контент санал болгох эрхийг нэвтрүүлэх;
- g) Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлэгч болон онлайн платформд төрийн сурталчилгааны ил тод байдлыг хангах;
- h) Хэвлэл мэдээллийн олон ургальч үзэл, редакцийн хараат бус байдалд хэвлэл мэдээллийн зах зээлийн төвлөрлийн үзүүлэх нөлөөг үнэлэх үүргийг гишүүн улсуудад хүлээлгэх.

Ардчилал, хууль дээдлэх ёс (rule of law)-ны хоёр гол үнэт зүйл болох хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө болон хэвлэл мэдээллийн олон ургальч үзлийг хамгаалах нь хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээг Европын зах зээлд эрхлэхэд амин чухал үүрэгтэй гэж үздэг. Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ XXI зууны эхэн үеэс ихээхэн өөрчлөгдөж, улам дижитал хийгээд олон улсын шинжтэй болж байгаа нь эдийн засгийн хувьд олон боломжийг бий болгож буй ч цөөнгүй сорилтыг үүсгэж байгааг харгалзан энэ актыг боловсруулсан байна.

Тухайлбал, хэвлэл мэдээллийн салбарын мэргэжилтнүүд болон тэдний эх сурвалжийг хянах хамгийн ноцтой аргуудын нэг нь “тагнуулын програм” хэмээн нэрлэгддэг интрузив тандалтын программ хангамжийн арга бөгөөд энэ нь дуудлагыг нууцаар бичих, эцсийн хэрэглэгчийн төхөөрөмжийн микрофоныг ашиглах, хувь хүн, төхөөрөмж болон эргэн тойрон дахь орчныг дүрс бичлэг, зураг хэлбэрээр баримтжуулах, мессеж хуулах, шифрлэгдсэн контентын өгөгдөлд нэвтрэх, хайлтын түүх болон байршлыг хянах эсвэл бусад өгөгдлийг цуглуулах, эцсийн хэрэглэгчийн төхөөрөмж дээрх үйл ажиллагааг хянах зэрэг байж болно.⁴⁷ Үүний улмаас сэтгүүлчийн мэргэжлийн цөм болсон эх сурвалжид итгэх итгэл, түүний найдвартай байдлыг алдагдуулах эрсдэлтэй байдаг тул үүний эсрэг тус актын тусламжтайгаар гишүүн орнуудын уялдуулсан (harmonised) хамгаалалтыг бий болгохыг зорьсон.

Актаар гишүүн улсуудын үндэсний хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын төлөөллөөс бүрдсэн Европын хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний шинэ зөвлөл (European Board for Media Services)-ийг байгуулсан нь 2025 оны 2 дугаар сараас үйл ажиллагаагаа явуулж эхлэсэн. Энэ байгууллага байгуулагдснаар Европын Аудиовизуал Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний зохицуулагчдийн бүлэг (European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA) татан буугдсан байна.⁴⁸

Хүний эрхийн Европын шүүхийн практик

Одоогоор Европын Зөвлөлийн 46 улсыг харъяалж буй Хүний эрхийн Европын шүүх (European Court of Human Rights) нь 1959 онд байгуулагдсанаас хойш 16000 гаруй шийдвэр гаргасан. Эдгээрийн дотор үзэл бодлоо илэрхийлэх, тэр дундаа хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөнд холбогдох цөөнгүй шийдвэр бий.

Хүний эрхийн Европын конвенцын дээр дурдсан 10 дугаар зүйл нь

⁴⁷ European Media Freedom Act, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1083>

⁴⁸ European Media Freedom Act, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en

мэдээлэл, үзэл санааны мөн чанар, агуулгаас гадна түүнийг дамжуулах арга хэрэгслийг хамгаалдаг. Хүний эрхийн Европын шүүхийн практикт сэтгүүл зүйн эх сурвалжийн нууцлалыг хамгаалах асуудлыг оруулаад хэвлэл мэдээлэлд өргөн хүрээний хамгаалалт олгодог.

1996 онд шийдвэрлэсэн *Goodwin v. the United Kingdom* хэрэгт тус шүүх “сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах нь хэвлэлийн эрх чөлөөний үндсэн нөхцөлүүдийн нэг ... Ийм хамгаалалтгүйгээр эх сурвалж нь олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн асуудлаар олон нийтэд мэдээлэл өгөхөд нь хэвлэл (press)-д туслалцаа үзүүлж чадахгүй буюу эл үүргээ гүйцэтгэхээс татгалзах эрсдэлтэй. Үүний улмаас хэвлэлийн олон нийтийн манаач (public-watchdog)-ийн үүрэг алдагдаж, хэвлэлийн үнэн зөв, найдвартай мэдээллээр олон нийтийг хангах чадварт сөргөөр нөлөөлж болзошгүй. Эх сурвалжийг ил болгохыг шаардсан шийдвэр нь нийтийн ашиг сонирхлын төлөөх нэн тэргүүний шаардлагаар зөвтгөгдөхгүй бол Хүний эрхийн Европын конвенцийн 10 дугаар зүйлд үл нийцнэ”⁴⁹ гэж дүгнэсэн.

Европын Зөвлөлөөс үзэл бодлоо илэрхийлэх эрхийн тухайд жишиг шийдвэр (landmark judgment)-т тооцдог *Nagla v. Latvia* (2013)⁵⁰ хэрэгт Хүний эрхийн Европын шүүх “сэтгүүлчийн эх сурвалжаа үл задруулах эрх нь “тухайн эх сурвалж нь хууль ёсных уу эсхүл хууль ёсны бус уу гэдгээс шалтгаалан олгогддог эсхүл хураагддаг эрх төдий биш” бөгөөд мэдээлэл авах эрхийн салшгүй нэг хэсэг”⁵¹ гэж үзсэн. Энэ хэргийн үйл баримтыг дор товч танилцуулья.

49 *Goodwin v. the United Kingdom*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57974%22%7D>

50 Freedom of expression: landmark judgments - The European Convention on Human Rights, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/expressions>

51 *Nagla v. Latvia*, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-122374&filename=001-122374.pdf&TID=chcertyy>

Nagla v. Latvia (2013)

Латви Улсын үндэсний телевиз (Latvijas televīzija (LTV)-д ням гарагийн орой бүрийн оргил цагаар цацагддаг долоо хоног тутмын эрэн сурвалжлах De facto нэвтрүүлгийн продюсер, сурвалжлагч, хөтлөгч Илзе Нагла нь 2010 оны 2 дугаар сарын 10-ны өдөр “Нео” (Neo) гэх нэртэй этгээдээс төрийн орлогын цахим “мэдээллийн санд аюулгүй байдлын ноцтой асуудал үүслээ” гэсэн имэйл хүлээн авсан ба тухайн этгээд Наглагийн ажилчдын цалингийн мэдээллийг имэйлдээ мөн хавсаргасан байв. Тэрээр үүнийг үнэн гэж итгэн 2010 оны 2 дугаар сарын 14-нд нэвтрүүлгийнхээ үеэр төрийн орлогын цахим мэдээллийн сангаас төрийн албан тушаалтнууд, хувь хүмүүс, компаниудын орлого, татвар төлөлт, хувийн мэдээлэлтэй холбоотой их хэмжээний мэдээлэл алдагдсан тухай мэдээлжээ. Нэвтрүүлэг цацагдсанаас хойш 7 хоногийн дараа Нео твиттер платформ дахь цахим хуудсандаа төрийн албан тушаалтнуудын цалингийн талаар мэдээлэл оруулж эхэлсэн ба 2010 оны 4 дүгээр сарын 18-наас ийн нийтлэхээ зогсоосон. 2010 оны 2 дугаар сарын 19-нд Латвийн цагдаа нар Наглаг эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд гэрчээр оролцуулж түүнээс нотлох баримт авахаар түүний ажилладаг телевизийн байранд очжээ. Цагдаа нар Наглагаас 2 дугаар сарын 14-ний өдрийн нэвтрүүлгийн бичвэрээ өгөх болон Нео руу цахим шуудангаар харилцах (түүн лүү имэйл бичих) -ийг хүсэхэд Нагла эх сурвалжаа илчлэхээс татгалзжээ. Түүний мэдүүлснээр түүнийг нэгэн өдөр орой гэртээ ирэхэд энгийн хувцастай цагдаа шатны орчимд хүлээж байсан ба түүнд хэн болохоо хэлээгүйн дээр гэртээ орж хаалгаа хаах гэхэд нь саад болсон. Тэрээр нэгжлэг хийх зөвшөөрлөө үзүүлэн өөр хоёр албан хаагчийн хамтаар сэтгүүлчийн гэрт нэгжлэг хийжээ. Нэгжлэгийн үеэр сэтгүүлчийн хувийн зөөврийн компьютер, хард диск, дөрвөн флаш дискийг хураан авсан байна. Сэтгүүлчийн гомдлын дагуу шүүхийг оролцуулаад Латвийн эрх бүхий байгууллагууд цагдаагийн үйлдлийг шалгасан боловч зөрчил тогтоогдоогүй байна. Тиймээс Нагла сэтгүүлч Хүний эрхийн Европын шүүхэд Латви улсын эсрэг гомдол гаргасныг тус шүүх хүлээн авч сэтгүүлчийн эх сурвалжаа үл задруулах эрх нь “тухайн эх сурвалж нь хууль ёсных уу эсхүл хууль ёсны бус уу гэдгээс шалтгаалан олгогддог эсхүл хураагддаг эрх төдий биш” бөгөөд мэдээлэл авах эрхийн салшгүй нэг хэсэг гэж дүгнэжээ.⁵²

Сэтгүүлчийн ажлын байр, орон гэрт нэгжлэг хийх, сэтгүүлзүйн материалыг хураан авах, эх сурвалжийг ил болгох тушаал/шийдвэр гаргах зэрэг хөндлөнгийн оролцооны нөгөө талд сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах зарчмаас урган гарсан эрх зүйн үр нөлөөтэй процессын баталгаа байх шаардлагатай. Ийм баталгааны хамгийн чухал нь хараат бус, хөндлөнгийн байгууллагаас хяналт хэрэгжүүлэх явдал юм. Энэ нь эх сурвалжийг ил болгохын болзошгүй эрсдэл, холбогдох ашиг сонирхлыг жинлэн үзэх замаар мэдээллийн эх сурвалжийг ил болгох шаардлагатай эсэхийг тогтоодгоороо мөн чанарын хувьд урьдчилан сэргийлэх шинжтэй.⁵³

Сэтгүүлчээс эх сурвалжаа ил болгохыг шаардсан тушаал/шийдвэр нь тухайн эх сурвалжийн төдийгүй тухайн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн нэр хүндэд муугаар нөлөөлж, цаашлаад нэрээ нууцалсан эх сурвалжаас мэдээлэл авах иргэдийн эрхийг хөндөгдөнө. Ардчилсан нийгэмд эх сурвалжийг ил болгох тушаал/шийдвэр нь хэвлэлийн эрх чөлөөнд сөргөөр нөлөөлдөг бөгөөд дээр дурдсанчлан нийтийн ашиг сонирхлын төлөөх нэн тэргүүний шаардлагатайгаас бусад үед үл зөвтгөгдөнө.⁵⁴

52 <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-122374&filename=001-122374.pdf&TID=chctertiyy>

53 Council of Europe, The Protection of Journalistic Sources, a cornerstone of the freedom of the press. <https://rm.coe.int/factsheet-on-protection-of-sources-june2018-docx/16808b3dd9>

54 Мөн тэнд.

IV. ЗАРИМ ГАДААД УЛСЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө нь ардчилсан нийгмийн нэг суурь элемент болохын хувьд ардчилсан улсуудад үүнийг хэрхэн зохицуулдгийг тодорхойлох зорилгоор хэвлэл мэдээллийн индексээр тогтмол хамгийн өндөр оноо авдаг Скандинавын орнууд, хэвлэл мэдээллийн бие даасан байдлын хамгаалах эрх зүйн бат бэх орчныг бүрдүүлсэн ХБНГУ, ардчилсан улсуудын дотроос хэвлэл мэдээллийн салбарт хатуу хууль тогтоомжтой ч хүчтэй хамгаалалтыг бүрдүүлж чадсан БНСУ, пост-социалист улсуудаас чөлөөт хэвлэлийн орчныг амжилттай цогцлоосон Эстони улсуудыг энд авч үзэв.

1. СКАНДИНАВЫН ОРНУУД

Скандинавын орнууд нь хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээрээ дэлхийд тэргүүлэх үзүүлэлттэй (Исланд бусад нь). Тухайлбал, 2024 оны Дэлхийн хэвлэлийн эрх чөлөөний индекс (World Press Freedom Index 2024)-ээр Норвеги, Швед, Дани улсууд эхний гурван байрыг эзлэжээ.⁵⁵

Хүснэгт: <https://all-things-nordic.com/2024/05/08/world-press-freedom-index-and-the-nordics/>

Скандинавын орнуудын Хэвлэл мэдээллийн хууль тогтоомж нь хоорондоо адилхан биш боловч бүгд хэвлэлийн эрх чөлөөний хүчтэй уламжлалтай.⁵⁶

INDEX 2024		GLOBAL SCORE
1	Norway	91.89
2	Denmark	89.6
3	Sweden	88.32
4	Netherlands	87.73
5	Finland	86.55
6	Estonia	86.44
18	Iceland	80.13

Бүх улс Үндсэн хуулиараа хэвлэлийн эрх чөлөө (press freedom)-г баталгаажуулсан. Шведэд үүнийг 1766 оноос эхлэн Үндсэн хуулиар зохицуулж эхлэсэн бол Норвегид хэвлэлийн эрх чөлөөг анхны үндсэн хуулийнхаа нэг хэсэг болгон 1814 онд танилцуулсан. Шведийн Хэвлэлийн эрх чөлөөний хууль (Tryckfrihetsförordningen) нь тус улсын Үндсэн хуулийн нэг хэсэг бөгөөд 1766 онд анх батлагдсан. Энэ нь дэлхийн хамгийн эртний хэвлэлийн эрх чөлөөний хуулиудын нэг. Норвеги улсын Үндсэн хуулийн 100 дугаар зүйлд хэвлэл мэдээллийн хараат бус байдлыг хамгаалсан бол Финландын 12 дугаар зүйлд үг хэлэх, мэдээлэл авах эрх чөлөөг тусгасан. Дани улсад хэвлэлийн эрх чөлөөний талаарх хууль тогтоомжийг XIX зууны дунд үеэс батласан.

Скандинавын орнуудад редакторын хариуцлагын талаар хэвлэлийн хууль тогтоомжид тусгасан. Цахим сэтгүүл зүйн эрх чөлөөг хамгаалж, худал мэдээлэлтэй тэмцэх Дижитал үйлчилгээний тухай хууль (DSA) болон Европын хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (EMFA) зэрэг цахим хэвлэл мэдээллийн зохицуулалтаа Европын холбооны бодлоготой уялдуулдаг.

55 Nordic countries top the Press Freedom Index - United Nations Western Europe, <https://unic.org/en/nordic-countries-top-the-press-freedom-index-2/>

56 Scandinavian States: Media Systems, <https://communication.iresearchnet.com/media/scandinavian-states-media-systems/>

Сэтгүүл зүйн ёс зүйн стандартыг баримтлах өөрийн зохицуулалтын байгууллагатай. Шведэд Хэвлэлийн Омбудсмен (Press Ombudsman), Норвегид Хэвлэлийн гомдлын Комисс (Press Complaints Commission), Финландад Олон нийтийн Хэвлэл мэдээллийн зөвлөл (Council for Mass Media) ажилладаг.

Ил тод байдал нь Скандинавын хэвлэл мэдээллийн зохицуулалтын цөм гэж хэлж болно. Шведийн нийтэд хүртээмжтэй зарчим нь засгийн газрын баримт бичигт нэвтрэх боломжийг олгож, нээлттэй байдлын дэлхийн стандартыг тогтоодог. Финландын Засгийн газрын үйл ажиллагааны нээлттэй байдлын тухай хууль (Act on the Openness of Government Activities) болон Норвегийн Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (Freedom of Information Act) нь олон нийт засгийн газраас мэдээлэл авах эрхийг бэхжүүлсэн.

Скандинавын улсуудын хууль тогтоомж нь үндсэндээ хэвлэл мэдээллийн салбарт ил тод, олон янз байдлыг дэмждэг. Мөн хэвлэл мэдээллийн олон талт байдлын талаарх Европын Холбооноос гаргасан зохицуулалтыг хэрэгжүүлдэг.⁵⁷

Хэвлэл мэдээллийн эзэмшил, олон ургальч байдлын тухайд хэт төвлөрлөөс сэргийлсэн зохицуулалттай. Тухайлбал Норвегийн Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн тухай хууль (Media Ownership Act)-аар зах зээлд нэг этгээд давамгайлахгүй байхаар хязгаарладаг. Швед, Дани улсууд бие даасан сэтгүүл зүйг дэмждэг Хэвлэл мэдээллийн татаасын схемтэй байдаг бол Финландад Өрсөлдөөний тухай хуулиар хэвлэл мэдээллийн салбар дахь нэгдэх, нийлэх үйл ажиллагааг зохицуулдаг.

Норвеги Улсад өргөн нэвтрүүлэг болон хэвлэлд нэг аж ахуйн нэгж хэр хэмжээг эзэмшиж болохыг хуулиар хатуу зохицуулдаг.⁵⁸ 1997 онд баталсан Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн тухай хуулиар нэг аж ахуйн нэгж телевиз, радио, сонин сэтгүүлийн аль нэгний гуравны нэгээс их хувийг эзэмшихийг хязгаарладаг.⁵⁹ Тус хуулийн гол зохицуулалтыг дор хүснэгтээр тайлбарлая.

Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн тухай хуулийн холбогдох зохицуулалт		Зохицуулалтын агуулга
1 дүгээр хэсэг	Хуулийн зорилт	Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, үзэл бодлоо илэрхийлэх жинхэнэ боломж, хэвлэл мэдээллийн олон янз байдлыг дэмжих
2 дугаар хэсэг	Нэр томьёоны тодорхойлолт	“Эзэмшлийн хувь олж авах” гэдэгт худалдан авах, солилцох, бэлэглэх, түрээслэх, өв залгамжлах, хуваарилах замаар олж авах, албадан худалдах, хураан авах, түүнчлэн аж ахуйн нэгжид эзэмшлийн хувь авахаар захиалахыг ойлгоно
3 дугаар хэсэг	Хамрах хүрээ	Өдөр тутмын сонин, телевиз, радио, цахим хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийг хамаарна.

57 Nordic Media Policy, Issue 1 2024, <https://www.nordicom.gu.se/en/latest/news/nordic-media-policy-issue-1-2024-out>

58 Norway - Media Landscapes, <https://medialandscapes.org/country/norway/policies/regulatory-authorities>;

59 The Media Ownership Act of Norway (1997), https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/medier/the_media_ownership_act_nov_2005.pdf

5 дугаар хэсэг	Хяналт тавих байгууллага	Норвегийн Хэвлэл мэдээллийн газар хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавина.
9 дүгээр хэсэг	Хөндлөнгийн оролцоо	Өдөр тутмын сонин, телевиз, радиогийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг аж ахуйн нэгжийн хувьцааг дангаараа болон бусадтай хамтран олж авсан этгээд үндэсний болон бүс нутгийн хэвлэл мэдээллийн зах зээлд эзэмшлийн ач холбогдол бүхий байр суурь эзэлдэг, эсхүл олж авсан нь хуулийн 1 дүгээр хэсэгт заасан зорилгод харшилвал Норвегийн Хэвлэл мэдээллийн газар хөндлөнгөөс оролцож болно. Хөндлөнгөөс оролцох шийдвэр нь дээрх үйл ажиллагааг хориглох, олж авсан эзэмшлийг цуцлах, урьдчилан сэргийлэхийн аль нэг байна.
10 дугаар хэсэг	Үндэсний хэмжээнд эзэмшилд тавих хязгаарлалт	Хэт төвлөрөл үүсэхээс сэргийлэхийн тулд хэвлэл мэдээллийн эзэмшилд хязгаарлалт тавина. Дараах тохиолдолд зах зээлд эзэмшлийн ач холбогдол бүхий байр суурь эзлэдэг гэж үзнэ.Үүнд: • Өдөр тутмын сонины нийт эргэлтийн 40 ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг бол; • Нийт телевиз үзэгчдийн 40% ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг бол; • Нийт радио сонсогчдын 40% ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг бол. Мөн хэвлэл мэдээллийн өөр өөр салбар дахь эзэмшлийн дараах хувийг ач холбогдол бүхий гэж үзэж зохицуулалт хийнэ. Үүнд: • нэг аж ахуйн нэгж хэвлэл мэдээллийн аль нэг салбар (сонин, телевиз, радио)-т 30 ба түүнээс дээш хувийг, өөр салбарт 20 ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг бол; • Аж ахуйн нэгж гурван өөр хэвлэл мэдээллийн салбарт 20 ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг бол; • Нэг салбарт 10 ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг компани тухайн салбарт 10 ба түүнээс дээш хувийг эзэмшдэг өөр компанийн хувьцааг худалдан авах тохиолдолд хянана.
11 дүгээр хэсэг	Бүс нутгийн хэмжээнд тавих хязгаарлалт	Тухайн бүсийн хэвлэл мэдээллийн 60%-аас дээш хувь нэг байгууллагад төвлөрсөн бол зах зээлд ач холбогдол бүхий эзэмшлийн байр суурьтай гэж үзнэ.
13 дугаар хэсэг	Ил тод байдал	Хэвлэл мэдээллийн компани – аж ахуйн нэгж эзэмшлийн мэдээллээ нийтэд тайлагнах үүрэгтэй.

2. ХОЛБООНЫ БҮГД НАЙРАМДАХ ГЕРМАН УЛС (ХБНГУ)

ХБНГУ-ын Үндсэн хууль (Grundgesetz) 5 дугаар зүйлийн нэгдэх хэсэгт "Хүн бүр өөрийн үзэл бодлыг хэл яриа, бичиг, зураг ашиглан чөлөөтэй илэрхийлэх, нийтэд нээлттэй эх сурвалжаас мэдээлэл чөлөөтэй авах эрхтэй. Хэвлэлийн эрх чөлөө, өргөн нэвтрүүлгээр дамжуулан мэдээлэл түгээх эрхийг баталгаажуулна. Үүнд цензур байх учиргүй."⁶⁰ гэж заасан. Цаашлаад Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн хоёр дахь хэсэгт эдгээр эрхэд тодорхой хязгаарлалт байхаар "Эдгээр эрхийг залуу үеийг хамгаалахтай холбоотой заалтууд болон хувь хүний нэр хүн-

60 Basic Law for the Federal Republic of Germany, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0035

дийг хамгаалах эрхийн хүрээнд хязгаарлаж болно"⁶¹ гэж зохицуулсан.

Хэвлэлийн зөвлөл (Press Council), Өргөн нэвтрүүлгийн зөвлөл (Broadcasting Council) нь өөрийн зохицуулалтын гол байгууллагууд бөгөөд мэргэжлийн стандартыг сэтгүүлчид дагаж мөрдөж байгаа эсэхэд хяналт тавьдаг. Хэвлэлийн дүрэм зөрчигдөж буй гэж иргэн үзвэл Хэвлэлийн зөвлөлд гомдол гаргах боломжтой. Өргөн нэвтрүүлгийн зөвлөл нь олон нийтийн телевиз, радио станцууд хуулиар хүлээсэн өргөн нэвтрүүлгийн үүргээ биелүүлж байгаа эсэхийг хянадаг. Энэ нь хүн амын бүх хэсгийг төлөөлөх ёстой бөгөөд түүний гишүүдийг эвлэл, сүм хийд, улс төрийн нам гэх мэт нийгмийн байгууллагуудаас томилдог.

Холбооны Үндсэн хуулийн шүүхийн 2007 онд шийдвэрлэсэн *Cicero* сэтгүүлийн хэрэгт тус сэтгүүл албаны нууц баримт бичигт суурилсан нийтлэлийг хэвлэн нийтлэсэн бөгөөд цагдаа нар сэтгүүлчийн ажлын байрыг нэгжин, эх сурвалжийг олохыг оролдсон. Энэ хэргийг Холбооны Үндсэн хуулийн шүүх шийдвэрлэхдээ уг нэгжлэг нь хэвлэлийн эрх чөлөөг зөрчсөн гэж үзсэн. Үндсэн хуулийн шүүхийн шийдвэрт сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах нь хэвлэлийн эрх чөлөөний нэг хэсэг бөгөөд зөвхөн онцгой, хууль ёсны тохиолдолд нийтийн ашиг сонирхлын үүднээс хязгаарлах боломжтой гэсэн санааг илэрхийлсэн.⁶²

ХБНГУ нь хэвлэл мэдээллийн салбарт монополиос сэргийлэх, олон талт байдлыг хангахад чиглэсэн эзэмшлийн хатуу зохицуулалттай. Төрийн хэвлэл мэдээллийн гэрээ (Medienstaatsvertrag) болон Өрсөлдөөнийг хязгаарлахын эсрэг хууль (Act against Restraints of Competition)-аар зах зээлийн төвлөрөлд хяналт тогтоодог. Хэвлэл мэдээллийн гэрээний дагуу телевизийн зах зээлд нэг аж ахуйн нэгж зах зээлийн 30-аас их хувийг хянахыг хориглодог⁶³, Өрсөлдөөнийг хязгаарлахын эсрэг хуулиар хэвлэл мэдээллийн нэгдэн нийлэх үйл ажиллагаа (media mergers and acquisitions)-г оруулаад эдийн засгийн өрсөлдөөнийг зохицуулдаг. Нэг аж ахуйн нэгж хэвлэл мэдээллийн өөр өөр салбар (хэвлэл, телевиз, радио)-т давамгайлах (cross-media ownership)-ыг хориглодог.

Хэвлэл мэдээллийн компаниуд ил тод байдлыг хангахын тулд эзэмшлийн бүтцээ ил болгох шаардлагатай.⁶⁴

Хэвлэл мэдээллийн салбарт Төвлөрлийг зохицуулах комисс (Commission on Concentration in the Media (KEK)) эзэмшлийн зохицуулалтын хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг.⁶⁵ Холбооны Картелын газар (Federal Cartel Office) нь хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын нэгдэн, нийлэхтэй холбоотой үйл ажиллагаанд өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг сахиулдаг.⁶⁶

Төрөөс хэвлэл мэдээллийн салбарт шууд хяналт хэрэгжүүлдэггүй бөгөөд зохицуулалтаар дамжуулан шударга өрсөлдөөнийг хангадаг. Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгсэл өргөн нэвтрүүлгийн хураамжаар санхүүждэг.

61 Мөн тэнд.

62 *Cicero case* (2007), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2007/02/rs20070227_1b-vr053806en.html

63 Төрийн хэвлэл мэдээллийн гэрээ, 60 дугаар зүйл, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Interstate_Media_Treaty_en.pdf

64 Мөн тэнд, 62-63 дугаар зүйл

65 Мөн тэнд, 59, 61 дүгээр зүйл

66 The Commission on Concentration in the Media (KEK) monitors compliance, <https://media-ownership.eu/findings/countries/germany>

3. БҮГД НАЙРАМДАХ СОЛОНГОС УЛС (БНСУ)

БНСУ-ын Үндсэн хуульд дараах байдлаар заасан.⁶⁷ Үүнд:

21 дүгээр зүйл:

- (1) Бүх иргэн үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх, хуран цуглах, эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг эдэлнэ.
- (2) Үг яриа, хэвлэлд цензур тавих, хурал хийх, эвлэлдэн нэгдэх зөвшөөрөл олгох (лицензжүүлэх)-ыг хүлээн зөвшөөрөхгүй.
- (3) Мэдээллийн үйлчилгээ, өргөн нэвтрүүлгийн хэрэгслийн стандарт, сонины үйл ажиллагааг хангахад шаардлагатай асуудлыг хуулиар тодорхойлно.
- (4) Үг яриа, хэвлэл мэдээллийн аль нь ч бусдын нэр төр, эрхийг зөрчиж, олон нийтийн ёс суртахуун, нийгмийн ёс зүйг гутааж болохгүй. Үг яриа, хэвлэлээр бусдын нэр төр, эрхийг зөрчсөн тохиолдолд түүнээс учирсан хохирлыг нөхөн төлүүлэхээр нэхэмжлэл гаргаж болно.

37 дугаар зүйл:

- (2) Иргэдийн эрх чөлөө, эрхийг зөвхөн үндэсний аюулгүй байдал, хууль, хэв журмыг сахиулах, нийтийн сайн сайхны төлөө шаардлагатай үед л хуулиар хязгаарлаж болно. Ийм хязгаарлалт тавьсан ч эрх чөлөө, эрхийн амин чухал хэсэг нь зөрчигдөж болохгүй.

Гэхдээ Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хууль (National Security Act)-аар төрийн эсрэг үйл ажиллагааг дэмжсэн гэж үзвэл хязгаарлалт тогтоодог.⁶⁸ Ялангуяа хуулийн 7 дугаар зүйл дараах хатуу зохицуулалт агуулсан.

	Хуулийн зохицуулалт	Ял шийтгэл
7(1)	Төрийн эсрэг байгууллага, түүний гишүүн, тушаал авсан этгээдийн үйл ажиллагааг магтан сайшааж, өөгшүүлж, сурталчилсан, эсхүл түүнтэй хамтран ажиллаж байгаа, эсхүл төрийн оршин тогтнол, аюулгүй байдалд заналхийлж болзошгүйг мэдсээр байж төрийн эсрэг бослогыг магтсан, өдөөн турхирсан, сурталчилсан бол	7 жил хүртэл
7(3)	(1)-д заасан үйлдлийг хийх зорилготой байгууллагыг үүсгэн байгуулсан эсвэл элссэн бол	1 ба түүнээс дээш жил
7(4)	(3)-д заасан байгууллагын гишүүн, нийгмийн дэг журмыг төөрөгдүүлэх аюул заналхийлсэн асуудлаар хуурамч баримт үйлдэж, тараасан бол	2 ба түүнээс дээш жил
7(5)	(1), (3) эсвэл (4)-д заасан үйлдлийг хийх зорилгоор аливаа бичиг баримт, зураг, бусад илэрхийллийн материалыг үйлдвэрлэсэн, импортолсон, хуулбарласан, хадгалсан, авч явсан, түгээсэн, худалдсан, олж авсан бол	Холбогдох хэсэгт заасны дагуу
7(6)	Дээрх гэмт хэргүүдийг үйлдэхээр завдсан бол	Холбогдох хэсэгт заасны дагуу
7(7)	(3)-д заасан гэмт хэргийг үйлдэхээр бэлтгэсэн, төлөвлөсөн	5 жил хүртэл

Нидерландын Лейдений их сургуулийн болон Австрийн Веннийн их сургуулийн судлаачид болох Кристофер Грийн (Christopher Green), Стивен Денни (Steven Denney) нар “Why do democratic societies tolerate undemocratic laws? Sorting public support for the National Security Act in South Korea” судалгаа хийж, 2024 онд хэвлүүлсэн байна.⁶⁹ Уг судалгаанд яагаад ардчилсан нийгэмд ардчилсан

67 The Constitution of the Republic of Korea (1947), <https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&viewCls=engLsInfoR&urlMode=engLsInfoR#0000>

68 National Securities Act, https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=26692&lang=ENG

69 Green, Christopher, and Steven Denney. 2023. “Why Do Democratic Societies Tolerate Undemocratic Laws? Sorting Public Support for the National Security Act in South Korea.” *Democratization* 31 (1): 113–31. doi:10.1080/13510347.2023.2258082.

бус хууль оршин байгааг БНСУ-ын Үндэсний аюулгүй байдлын тухай хуулийн жишээн дээр шинжилсэн. 1948 онд батлагдсан уг хууль нь Хойд Солонгосыг дэмжих үйл ажиллагааг хязгаарлах зорилгоор үзэл бодлоо илэрхийлэх болон эвлэлдэн нэгдэх эрх чөлөөг хязгаарладаг. Либерал ардчиллын зарчимтай зөрчилдөж байгаа хэдий ч уг хуулийн талд нийгмийн өргөн хүрээний дэмжлэг байгааг судалгаанд дурдсан байна.⁷⁰

Хэвлэлийн Арбитрын тухай хууль (Press Arbitration Act) нь хэвлэлийн эрх чөлөө болон олон нийтийн хариуцлагыг тэнцвэржүүлэх зорилготой. Хуурамч, төөрөгдүүлсэн мэдээлэлтэй холбоотой маргааныг хянан шийдвэрлэдэг.⁷¹

Солонгосын Харилцаа холбооны комисс (Korea Communications Commission) нь өргөн нэвтрүүлгийн стандартыг зохицуулж, цацагдсан контентыг хянаж, шаардлагатай үед санкц ногдуулах эрх хэмжээтэй.⁷² Солонгосын хэвлэл мэдээллийн үнэлгээний зөвлөл (Korea Media Rating Board) нь кино, видеог түгээхээс өмнө үнэлгээ өгөхийг шаардах байдлаар контентын зохицуулалтад ихээхэн оролцоотой.⁷³

БНСУ-д хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн асуудлыг Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль (Broadcasting Act)⁷⁴, Сүлжээний тухай хууль (Network Act)⁷⁵-аар тус тус зохицуулдаг. Эдгээр хуулиар хэвлэл мэдээллийн өөр өөр салбар дахь эзэмшил, өргөн нэвтрүүлгийн салбар дахь гадаадын хөрөнгө оруулалтад хяналт тавих зэрэг асуудлыг зохицуулдаг. Солонгосын Харилцаа холбооны комисс (Korea Communications Commission) хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг.

Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль болон Сүлжээний тухай хуулиар олон талт байдал, шударга өрсөлдөөнийг хангахын сацуу хэвлэл мэдээллийн эзэмшил дэх хэт төвлөрлөөс сэргийлдэг. 2010 оноос өмнө хэвлэмэл болон аудиовизуал хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд дамнасан эзэмшил тогтоохыг хатуу хориглодог байсан.⁷⁶ Энэ нь сонин, өргөн нэвтрүүлгийн байгууллагууд нэг нь нөгөөдөө хувьцаа эзэмших боломжгүй байсан гэсэн үг. 2010 онд энэ хоригийг зөөлрүүлж, тухайлбал, хэвлэлийн компани арилжааны өргөн нэвтрүүлгийн компанийн хувьцааг худалдан авах боломжтой болсон.⁷⁷

Гадаадын эзэмшилд тавих хязгаарлалт нь хэвлэл мэдээллийн төрлөөс хамааран өөр өөр байна. Газрын өргөн нэвтрүүлэг (Terrestrial broadcasters)-т гадаадын эзэмшлийг хориглодог бол системийн оператор (кабллын телевиз), хиймэл дагуулын өргөн нэвтрүүлэг, IPTV-ын операторт гадаадын эзэмшил 49 хувь хүртэл байж болно. IPTV-ын контент нийлүүлэгчид мэдээний хөтөлбөрт 20 хувь хүртэл, бусад контентод 49 хувь хүртэл гадаадын эзэмшил байж болно.⁷⁸

70 Мөн тэнд.

71 Act on Press Arbitration and Remedies for Damage Caused By Press Reports, <https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=112365&viewCls=engLsInfoR&urlMode=engLsInfoR#0000>

72 Korea Communications Commission, <https://eng.kcc.go.kr/user.do?page=E01010100&dc=E01010100>

73 Korea Media Rating Board, <https://www.kmr.or.kr/eng/Main.do>

74 Broadcasting Act, <https://law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?query=BROADCASTING%20ACT%20liBgcolor>

75 Network Act, <https://law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=176679&lsId=000030&chrClsCd=010202&urlMode=engLsInfoR&viewCls=engLsInfoR#0000>

76 Kim, Daeho, and Seongcheol Kim, 'Media Ownership and Concentration in South Korea', Who Owns the World's Media? Media Concentration and Ownership around the World (New York, 2016; online edn, Oxford Academic, 21 Jan. 2016), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199987238.003.0027>, accessed 5 June 2025, <https://academic.oup.com/book/27756/chapter/197973958>

77 Мөн тэнд.

78 Internet Multimedia Broadcasting Services Act (IPTV Act) <https://law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=169478&lsId=010635&chrClsCd=010202&urlMode=engLsInfoR&viewCls=engLsInfoR#0000>

Хэвлэл мэдээллийн төрөл	Гадаадын эзэмшлийн дээд хэмжээ	Холбогдох хууль
Газрын өргөн нэвтрүүлэг (Terrestrial broadcasters)	Хориглогдсон	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль, 8 дугаар зүйл
Системийн оператор (кабллын телевиз, хиймэл дагуулын өргөн нэвтрүүлэг, IPTV оператор)	49% хүртэл	IPTV үйлчилгээний тухай хууль, 14 дүгээр зүйл
IPTV контент нийлүүлэгч (мэдээний хөтөлбөр)	20% хүртэл	Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль, 9 дүгээр зүйл

Солонгосын Харилцаа холбооны комисс нь газрын өргөн нэвтрүүлгийн болон ердийн хөтөлбөрийн үйлчилгээ эрхлэгчдэд хяналт тавих бол Шинжлэх ухаан, мэдээлэл, харилцаа холбоо, технологийн яам (Ministry of Science and ICT (MSIT)) нь хиймэл дагуулын өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээ эрхлэгчид, кабллын операторууд, IPTV-ын болон бусад тусгайлсан хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ эрхлэгчдийн үйл ажиллагааг зохицуулна.⁷⁹

4. БҮГД НАЙРАМДАХ ЭСТОНИ УЛС

Эстони Улсын Үндсэн хуулийн 45 дугаар зүйлд “Хүн бүр үзэл бодол, үзэл санаа, итгэл үнэмшил, болон бусад мэдээллийг үг, хэвлэмэл, зураг болон бусад аргаар чөлөөтэй түгээх эрхтэй. Нийтийн хэв журам, ёс суртахуун, бусдын эрх, эрх чөлөө, эрүүл мэнд, нэр төр, нэр хүндийг хамгаалахад зайлшгүй шаардлагатай тохиолдолд энэ эрхийг хуулиар хязгаарлаж болно. Төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагын албан тушаалтны хувьд энэ эрхийг хуулиар хязгаарлаж, албан тушаалтны олж авах боломжтой төрийн болон бизнесийн нууц, нууц мэдээллийг хамгаалах, түүнчлэн бусад хүмүүсийн гэр бүлийн амьдрал, хувийн нууцыг хамгаалах, шүүн таслах ажиллагааны эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор хуулиар хязгаарлаж болно. Агуулгын хяналт буюу цензур тавихыг хориглоно” гэж заасан.⁸⁰ Үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг ийнхүү баталгаажуулснаас гадна Үндсэн хуульд хүний нэр төр, хувийн болон оюуны өмчийн эрхийг зөрчихөөс сэргийлэх үүднээс 17 дугаар зүйлд хүний нэр төр, нэр хүндийг гутаахыг хориглосон бол 19 дүгээр хүн өөрийгөө чөлөөтэй ухамсарлах, үүний дотор хүн бүр эрх, эрх чөлөөгөө эдлэх, үүргээ биелүүлэхдээ бусдын эрх, эрх чөлөөг хүндэтгэж, харгалзан үзэж, хуулийг сахин биелүүлэх ёстой, 39 дүгээр зүйлд зохиогчийн эрхийг хуулиар хамгаалахаар⁸¹ тус тус заасан байна.

Эстони улс хэвлэл мэдээллийн салбарт либерал орчин бүрдүүлсэн гэж үздэг. Хэвлэл мэдээллийн тухай тусдаа хууль байхгүй. Хэвлэл мэдээллийн салбарын үйл ажиллагаанд шууд хамаарах гол хууль тогтоомж нь Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний тухай хууль (Media Services Act) болон Олон нийтийн өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль юм. Эстони улс нь хэвлэлийн эрх чөлөөний индексээр 2024 онд 180 улсаас 6 дугаар байр эзлэсэн.⁸² Тус улсад гүтгэлгийн асуудлыг иргэний болон эрүүгийн хуулиар зохицуулагддаг бөгөөд нотлох үүрэг нь хэвлэл

79 Korea Communications Commission – KCC, <https://www.kcc.go.kr/user.do?page=E02090000>; Ministry of Science and ICT – MSIT, <https://www.msit.go.kr/eng/index.do>

80 The Constitution of the Republic of Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/523042025002/consolidate>

81 Мөн тэнд.

82 Estonia, <https://rsf.org/en/country/estonia#media-outlets-19551>

мэдээллийн байгууллагад оногддог.

Эстонийн Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний хууль нь аудиовизуал мэдээллийн үйлчилгээ болон радио өргөн нэвтрүүлгийг зохицуулдаг.⁸³ Хуульд хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлэгч гэдэгт Эстонид төвтэй эсвэл тус улсад үйл ажиллагаа явуулдаг хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлэгчийг ойлгохоор тодорхойлсон.⁸⁴ Телевиз, радиогийн үйлчилгээ үзүүлэгч үйл ажиллагаа явуулах лиценз авах шаардлагатай бол харин сонгон үзэх боломжтой аудиовизуал үйлчилгээ (on-demand audiovisual services)-г бүртгүүлнэ.⁸⁵ Сэтгүүл зүйн зорилгоор мэдээлэл өгч буй хувь этгээдийн нууцлалыг хангах буюу эх сурвалжийг хамгаалах зохицуулалттай.⁸⁶ Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл улс төрийн тэнцвэртэй мэдээлэл түгээж, насанд хүрээгүй хүмүүсийг хамгаалах ба үзэн ядсан үг хэллэг, хүчирхийлэл болон ялгаварлан гадуурхлыг хориглодог.⁸⁷ YouTube, Vimeo зэрэг платформыг хамруулсан шинэ нэмэлт, өөрчлөлтийг хуульд оруулсан бөгөөд контент бүтээхдээ мөрдөнө.⁸⁸

Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлэгчид хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн бүтцээ ил болгох, хөтөлбөрийн бүтэцтэй холбоотой тайлан гаргах үүрэгтэй.⁸⁹ Эзэмшлийн тухайд хэвлэл мэдээллийн олон талт байдлын талаарх Европын Холбооны зохицуулалт мөн үйлчилнэ.⁹⁰ Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн төвлөрөлд хуулиар хатуу хязгаарлалт тогтоогоогүй ч Эстонийн Өрсөлдөөний газар (Estonian Competition Authority) нь монополиос сэргийлэх, шударга өрсөлдөөнийг хангах зорилгоор хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн асуудалд хяналт хэрэгжүүлдэг. Үйлчилгээ үзүүлэгчид хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хүртээмжийг сайжруулах төлөвлөгөө боловсруулах шаардлагатай.⁹¹

Сонгон үзэх боломжтой үйлчилгээний 30-аас багагүй хувь нь Европын бүтээл байна.⁹² Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, техникийн зохицуулалтын газар (Consumer Protection and Technical Regulatory Authority) нь хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянадаг.

Сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаан дахь ёс зүйн стандартыг Хэвлэлийн зөвлөл хянадаг. Эстонийн Хэвлэлийн Зөвлөл (Estonian Press Council) нь сэтгүүл зүйн ёс зүйн стандартыг хянаж, хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудын хариуцлагыг тодорхойлдог.⁹³

83 Media Services Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511012019003/consolide>

84 Media Services Act (Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний тухай хууль), 1-2 дугаар зүйл

85 Мөн тэнд, 3-5 дугаар зүйл

86 Мөн тэнд, 6 дугаар зүйл

87 Мөн тэнд, 7-10

88 Мөн тэнд, 11-13

89 Мөн тэнд, 14-16

90 Halliki Harro-Loit and Urmas Loit: Country Report (Estonia), <https://media-ownership.eu/findings/countries/estonia/>

91 Media Services Act (Хэвлэл мэдээллийн үйлчилгээний тухай хууль), 17-19

92 Мөн тэнд, 21-23

93 Estonian Press Council, https://www.asn.org.ee/english/code_of_ethics.html

V. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөл боловсруулах тухайд сонирхогч талууд үндсэндээ олон жилийн турш санал нэгдэж ирсэн ч хэвлэл мэдээллийн салбарын ямар асуудлыг, хэрхэн зохицуулвал болох тухайд мөн хугацаанд багагүй маргаантай байж ирсэн бөгөөд энэ судалгаанд 2025 оны 1 дүгээр сарын 24-ний өдөр өргөн мэдүүлсэн Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийг шинжлэн давуу болон сул талыг дараах байдлаар үнэлж байна. Үүнд:

Хуулийн төслийн дэлгэрэнгүй танилцуулгад дурдсанаар хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг боловсруулсан нь иргэний үг хэлэх, хэвлэн нийтлэх эрх чөлөөнөөс сэтгүүл зүйг ялгах, хараат бус, бие даасан сэтгүүл зүйн хөгжлийг дэмжих хэрэгцээ, шаардлагаас үүдсэн гэжээ. Энэ үүднээс хуулийн төсөл нь сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа эрхлэх замаар хэвлэн нийтлэхтэй холбоотой харилцааг зохицуулахад чиглэгдсэн байна. “Сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаа”, “сэтгүүлч” гэх нэр томъёог уялдаа холбоотойгоор хуулийн төсөлд тодорхойлсон байх ба үүнд редакцтай хэвлэл мэдээлэл, редакцияас үл хамааран бие даан хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагаа эрхэлж буй этгээдийн аль алиных нь үйл ажиллагааг оруулж буй нь уламжлалт болон орчин үеийн сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааг хамарсан гэж үзэж болохоор байна. Учир нь НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо сэтгүүл зүйн үйл ажиллагааны хамрах хүрээнд сурвалжлагч, тоймч зэрэг бүтэн цагаар ажилладаг мэргэжлийн этгээдээс гадна блог хөтлөгч болон интернэтээр эсхүл хэвлэмэл байдлаар хувиараа хэвлэн нийтлэх үйл ажиллагааг дэлхийн хаанаас ч эрхэлдэг бусад этгээдийг багтаан авч үзсэн байдаг.

Хуулийн төсөлд сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаанд баримтлах үндсэн зарчмыг хараат бус, бие даасан байдлаар тэнцвэртэй мэдээлэх; хүнлэг, шударга ёсыг баримтлах; үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх; баримтад тулгуурлах; хуулиар хамгаалагдсан нууцад хүндэтгэлтэй хандах гэж тодорхойлсон байна. Олон улсын байгууллагаас өгсөн зөвлөмжид дурдсанаар эдгээр зарчмыг хуулийн төсөлд тусгана гэхээсээ мэргэжлийн зохицуулалтын дүрэм, журамд тусгах нь зохимжтой гэж үзсэн. Салбарын экспертүүд ч энэ тухайд санал нийлж байна. Иймээс хууль санаачлагч энэ хэсгийн зохицуулалтыг эргэн харах нь зүйтэй.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрийн нийтлэж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээхээр хуулийн төсөлд тусгасны хувьд хэвлэл мэдээллийн байгууллага “бодит” мэдээлэл, баримтад тулгуурласан мэдээллийг түгээнэ гэсэн нь давхардсан шинжтэй бөгөөд үүнийг хасаж болох юм.

Хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлч мэдээллийн эх сурвалжаа нууцлах эрх нь Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)-аар зөвхөн олон нийтийн радио, телевизийн ажилтанд хамаардаг буюу Монгол Улсын хэвлэл мэдээллийн салбарын ихэнх оролцогчдод ийм хууль зүйн баталгаа хараахан олгогдоогүй. Холбогдох тайланд онцолсоноор Монгол Улсад сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах талаар хуульчлаагүйгээс сэтгүүлчид дарамт, шахалт, заналхийлэлд өртөх нь цөөнгүй тохиолддог. Тиймээс хэвлэлийн эрх чөлөөний нэг суурь болсон сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг хуулийн төсөлд тусгасан

нь Монгол Улсын хэвлэлийн эрх чөлөөний түүхэнд дэвшилттэй алхам болсон байна. Нөгөө талаас сэтгүүлчийн эх сурвалжийн хамгаалалт нь туйлын биш буюу тодорхой тохиолдолд хязгаарлагдаж болно. Олон улсын жишигт сэтгүүлчийн эх сурвалжийг ил болгох асуудлыг шүүх эцэслэн тогтоодог. Тухайлбал, Хүний эрхийн Европын шүүхэд сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нууцлах эрх нь “тухайн эх сурвалж нь хууль ёсных уу эсхүл хууль ёсны бус уу гэдгээс шалтгаалан олгогддог эсхүл хураагддаг эрх төдий биш” буюу “сэтгүүлчийн эх сурвалжийг хамгаалах нь хэвлэлийн эрх чөлөөний үндсэн нөхцөлүүдийн нэг”, “ийм хамгаалалтгүйгээр эх сурвалж нь олон нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн асуудлаар олон нийтэд мэдээлэл өгөхөд нь хэвлэл (press)-д туслалцаа үзүүлж чадахгүй” бөгөөд гагцхүү “нийтийн ашиг сонирхлын төлөөх нэн тэргүүний шаардлагаар эх сурвалжийг ил болгох нь зөвтөгдөнө” гэх стандартыг тогтоосон. Хуулийн төслийн 13.1 дэх хэсэгт сэтгүүлчийн эх сурвалжаа нууцлах эрхийг баталгаажуулсан боловч 13.2 дахь хэсэгт “хүний амь нас, эрүүл мэндэд ноцтой, бодит хохирол учруулахуйц гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх үндэслэлтэй гэж үзвэл эх сурвалжаа илчлэх эсэхээ сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн байгууллага өөрөө шийдвэрлэнэ” гэсэн нь сонголт өгч буй мэт боловч баталгааг сулруулж мэдэх талтай.

Хэвлэл мэдээллийн эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг тусгахдаа эзэмшлийн мэдээллийг нээлттэй болгож буй боловч нэг этгээд хэд хэдэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хувьцаа эзэмшихэд ямар нэгэн хязгаарлалт тогтоогоогүй. Мөн хэвлэл мэдээллийн хэт төвлөрөл үүсэхээс сэргийлэх, хязгаарлалт тогтоох, үнэлгээ, дүгнэлт гаргах, бүртгэхтэй холбогдсон харилцааг Өрсөлдөөний тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулиар зохицуулахаар шилжүүлэхдээ, тухайлбал, өргөн нэвтрүүлэгт хамаарахгүй бусад хэвлэл мэдээллийн байгууллага болон давамгай байдалтай биш этгээд хэт төвлөрөл үүсгэвэл хэрхэхийг зохицуулалтгүй орхисон байна. Судалсан гадаад улсуудад хэвлэл мэдээллийн эзэмшил, төвлөрлийн талаар илүү тодорхой эрх зүйн зохицуулалт үйлчилж байна. Жишээлбэл, Норвеги Улсад нэг этгээд хэвлэл мэдээллийн нэг салбарт эсхүл хэд хэдэн салбарт ямар хувь эзэмшихийг зөвшөөрөх, эс зөвшөөрөх буюу зохицуулалт хийх талаар холбогдох тухайлсан хууль (Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн тухай хууль)-аар, БНСУ-д хэвлэл мэдээллийн салбар дахь гадаад этгээдийн эзэмшлийн хэмжээг өргөн нэвтрүүлэг, системийн оператор, IPTV контент нийлүүлэгч гэх мэт хэвлэл мэдээллийн төрлөөр хуулиар тус тус нарийвчлан зохицуулж байна.

Хуулийн төсөлд хэвлэл мэдээллийн байгууллагыг ашгийн төлөө, ашгийн төлөө бус зорилготойгоос гадна олон нийтийн, арилжааны, хамтын гэсэн үйл ажиллагааны төрөлтэй байж болно гэж заасан. Ашгийн төлөө бус, олон нийтийн статустай “Олон нийтийн радио, телевиз” нь Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)-аар нарийвчлан зохицуулагддаг ч энэ хууль боловсруулагдан батлагдах үеийн нөхцөл байдал болон өнөөгийн нөхцөл байдал ихээхэн ялгаатай. Сонирхогч талууд нэгэнт Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (1998)-ийн шинэчлэн найруулах хэрэгцээ, шаардлагатай санал нэгдсэний хувьд, мөн одоогоор өргөн мэдүүлсэн төслийн хүрээнд л гэхэд өмнө Монгол Улсад хуулиар зохицуулагдаж байгаагүй олон асуудал шинэчилсэн найруулгад тусгагдаж буй тул цаашид Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)-ийг эргэн харах нөхцөл үүсэх нь тодорхой. Хууль санаачлагч Хэвлэл мэдээллийн

эрх чөлөөний тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, танилцуулгын алинд нь ч энэ хууль батлагдсанаар Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)-д ямар нэмэлт, өөрчлөлт орох талаар дурдаагүй байна. Нөгөө талаас энэ нь хууль санаачлагч Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгыг батлахдаа Олон нийтийн радио, телевизийн тухай хууль (2005)-ийг хөндөх сонирхолгүй байна гэж хэлж болохуйц юм.

Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний хуулийн төсөлд “хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл”, “хэвлэл мэдээллийн байгууллага” гэх нэр томъёог тодорхойлсон нь ХЗДХЯ-аас 2020 онд хийсэн “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа”-ы үр дүнд гарсан дүгнэлттэй холбоотой байдал ажиглагдаж байна. Гэхдээ хуулийн төсөлд эдгээр нэр томъёог нэг мөр хэрэглээгүй нь төслийн 5.2 дахь хэсэгт “баримтад тулгуурласан мэдээлэл түгээх” асуудлыг хэвлэл мэдээллийн байгууллага түгээх, 8 дугаар зүйлд редакцын хараат бус байдлыг хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хамаарахаар тус тус заасан ч мэдээлэл түгээж буй этгээд нь угтаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл байгаагаар харагдаж байна.

Ардчилсан нийгэмд хэвлэл мэдээллийн салбар дахь төрийн зохицуулалт нь онцлог бөгөөд төр өөрөө зохицуулах гэхээсээ юун түрүүнд хараат бус, бие даасан байдлын баталгааг бүрдүүлэхэд анхаарах шаардлагатай байдаг. Энэ үүднээс хоёр зүйл чухал байдгийн эхнийх нь төрөөс хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаанд хориглох зүйлс бол удаах нь салбарын өөрийн зохицуулалт юм. Хуулийн төсөлд эдгээрийн аль аль нь тусгалаа олсон байна. Хэвлэл мэдээллийн салбарын өөрийн зохицуулалт бүрэлдэн үйл ажиллагаа явуулах баталгааг хуулиар хангадаг болохоос бүтэц, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг нарийвчлан зохицуулдаггүй олон улсын сайн жишгийг хуулийн төсөлд дагасан байна.

Хуулийн төслийн 6.9 дэх хэсэгт Монгол Улсын тухай албан ёсны мэдээллийг олон улсад түгээх, сурталчлах зорилго бүхий хэвлэл мэдээллийн байгууллага нь улсын хэмжээнд нэг байж Ерөнхийлөгчийн дэргэд үйл ажиллагаа явуулахаар заасны зэрэгцээ дээрх зорилгоор төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд нь дэргэдээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл ажиллуулж болох мэтээр ойлгогдохуйц заалтыг нэмж оруулсан (6.10 дахь хэсэг) байгаа нь хоёрдмол агуулга илэрхийлж байна. Дээрээс нь хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (1998)-ийн 4 дүгээр зүйлд төр өөрийн мэдэлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг хориглосонтой харьцуулахад эдгээр нь дордуулсан шинжтэй.

Хуулийн төсөлд хууль зөрчсөн хувь хүн, хуулийн этгээдэд Зөрчлийн тухай хуульд заасан хариуцлага хүлээлгэхээр заасан байна. Сэтгүүлчид практикт Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйл (Худал мэдээлэл тараах)-ээр буруутгагдах эрсдэл байж ирсэн бөгөөд энэ зүйл хүчинтэй хэвээр байна. Хуулийн төсөлд “илт худал мэдээлэл” гэх нэр томъёог тодорхойлсон ба ингэснээр Эрүүгийн хуулийн 13.14 дүгээр зүйлд заасан мөн нэр томъёог тайлбарлахад тус хуулийн 1.2 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсгийн дагуу хэрэглэгдэх боломжтой. Нөгөө талаас Эрүүгийн хуулийн энэ зүйл нь сэтгүүлчийг засгийн газар (төр), төрийн өндөр албан тушаалтны хэрэгжүүлж буй бодлого, үйл ажиллагааг шүүмжилсний төлөө эрүүгийн хариуцлага хүлээх вий гэх айдсыг төрүүлдэг. НҮБ-ын Хүний эрхийн

хорооны тайлбарт онцлон энэ нь үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөнд тавих зайлшгүй хязгаарлалт хэзээ ч болохгүй бөгөөд ардчилсан нийгмийн үзэл санаанд харш юм.

Хуулийн төслийн хамт Зөрчлийн тухай, Гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай, Зөрчил шалган шийдвэрлэх, Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай гэсэн таван хуульд холбогдох нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулахаар өргөн мэдүүлсэн байна. Үүнд практикт ихээхэн маргаан дэгдээдэг дээр дурдсан Эрүүгийн хуулийн холбогдох зүйл, Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль ороогүй. Үүнээс гадна хэвлэл мэдээллийн салбарт холбогдох хууль тогтоомжийн тоо нь ХЗҮХ-ээс 2014 онд хийсэн судалгаагаар 29 байсан бол 2019 онд хийсэн судалгаагаар 40 болж өссөн байх ба энэ тоо өнөөдрийн байдлаар нэмэгдсэн нь лавтай бөгөөд хууль санаачлагч дагалдах хуулийг эргэн нягтлах шаардлагатай.

VI. НОМ ЗҮЙ

Эрх зүйн баримт бичиг

1. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт
2. Хүний эрх, үндсэн эрх чөлөөний тухай Европын конвенц (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights))
3. Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)
4. Олон нийтийн радио, телевизийн тухай Монгол Улсын хууль (2005)
5. Үндэсний аюулгүй байдлын тухай Монгол Улсын хууль (2001)
6. Төрийн болон албаны нууцын тухай Монгол Улсын хууль (2016)
7. Өргөн нэвтрүүлгийн тухай Монгол Улсын хууль (2019)
8. Өрсөлдөөний тухай Монгол Улсын хууль (2010)
9. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай Монгол Улсын хууль (1998)
10. Монгол Улсын Эрүүгийн хууль (2015)
11. Basic Law for the Federal Republic of Germany
12. The Constitution of the Republic of Korea
13. The Constitution of the Republic of Estonia
14. State Media Treaty of Germany
15. National Securities Act of the Republic of Korea
16. The Media Ownership Act of Norway
17. Press Freedom Act of Sweden
18. Media Services Act of Estonia
19. Broadcasting Act of the Republic of Korea
20. Internet Multimedia Broadcasting Services Act (IPTV Act)
21. Act on Press Arbitration and Remedies for Damage Caused by Press Reports of the Republic of Korea
22. Network Act of the Republic of Korea
23. Media Services Act of Estonia

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, ном, гарын авлага, судалгааны тайлан

1. Damian Tambini: A theory of media freedom, Journal of Media Law (2021), 13:2, 135-152, DOI: 10.1080/17577632.2021.1992128
2. Riya Mukhopadhyay: Legal and Regulatory Frameworks of Mass Communication in Different Countries: A Comparative Analysis, 2023
3. Vesna Poposka: Fundamentals of Media Law, North Macedonia – Gostivar, 2023
4. Daeho Kim and Seongcheol Kim, 'Media Ownership and Concentration in South Korea', Who Owns the World's Media? Media Concentration and Ownership around the World (New York, 2016; online edn, Oxford Academic, 21 Jan. 2016),

5. Christopher Green and Steven Denney. 2023. "Why Do Democratic Societies Tolerate Undemocratic Laws? Sorting Public Support for the National Security Act in South Korea." *Democratization* 31 (1): 113–31. doi:10.1080/13510347.2023.2258082.
6. Л.Галбаатар, Н.Зулзаяа, Л.Жаргалмаа, З.Энхбаяр: Монгол Улс дахь хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний өнөөгийн байдал ба түүнийг олон улсын сайн жишигт нийцүүлэх нь (судалгааны хураангуй тайлан), Улаанбаатар 2022
7. Э.Туулайхүү: Гадаад орнуудын хэвлэл мэдээллийн салбарын эрх зүйн зохицуулалт: Хэвлэлийн зөвлөлийн жишээн дээр, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл (2013/4(44)), Улаанбаатар 2013
8. Хууль зүй, дотоод хэргийн яам, Швейцарийн хөгжлийн агентлаг: Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хэрэгцээ, шаардлагын тандан судалгаа, Улаанбаатар 2020
9. ХЗҮХ: Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн эрх зүйн орчин: Бүртгэл, тусгай зөвшөөрөл, эзэмшил, татаасын асуудал, Улаанбаатар 2014
10. ХЗҮХ: Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19-р зүйлтэй үндэсний хүчин төгөлдөр хууль тогтоомж нийцэж буй эсэх болон тэдгээрийн хэрэгжилтийн үр дагаварт хийсэн үнэлгээ, Улаанбаатар 2019
11. ЮНЕСКО, Хууль ба Ардчилал Төв (Centre for Law and Democracy): Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн төсөлд өгсөн дүгнэлт, зөвлөмж, Улаанбаатар 2025
12. ХЭҮК: Монгол Улс дахь Хүний эрх, эрх чөлөөний байдлын талаарх 24 дэх илтгэл, Улаанбаатар 2025
13. UN Human Rights Committee: General comment No.34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression (2011)

Кэйс

1. Marques v. Angola
2. Goodwin v. the United Kingdom
3. Nagla v. Latvia
4. Cicero case

Цахим эх сурвалж

1. <https://d.parliament.mn/tusul/6910f213-5cfc-4464-8189-ec1d42554c89> -<https://d.parliament.mn/tusul/d61259be-fafe-414c-923b-e980aa129a2e>
2. <https://www.parliament.mn/nn/73976/>
3. <https://legalinfo.mn/mn>
4. <https://www.unesco.mn/files/editor/source/%D0%A5%D1%83%D1%83%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D0%BD%20%D0%B4%D2%AF%D0%B3%D0%BD%D1%8D%D0%BB%D1%82.pdf> https://www.gic.mn/public/docs/freedom_report/media_freedom_report_2022_2023_mn.pdf

5. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG
6. <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/legal-framework-to-ensure-independence-of-the-media-and-safeguard-media-pluralism>
7. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57974%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57974%22]}) <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/expression1>
8. <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-122374&filename=001-122374.pdf&TID=chctertiyy>
9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1083>
10. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en
11. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2007/02/rs20070227_1bvr053806en.html
12. <https://rm.coe.int/factsheet-on-protection-of-sources-june2018-docx/16808b-3dd9>
13. <https://unric.org/en/nordic-countries-top-the-press-freedom-index-2/>
14. <https://communication.iresearchnet.com/media/scandinavian-states-media-systems/>
15. <https://www.nordicom.gu.se/en/latest/news/nordic-media-policy-issue-1-2024-out>
16. <https://medialandscapes.org/country/norway/policies/regulatory-authorities;>
17. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/medier/the_media_ownership_act_nov_2005.pdf
18. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0035
19. <https://media-ownership.eu/findings/countries/germany>
20. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Interstate_Media_Treaty_en.pdf
21. <https://media-ownership.eu/findings/countries/germany>
22. <https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=61603&viewCls=engLsInfoR&urlMode=engLsInfoR#0000>
23. https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=26692&lang=ENG
24. <https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=112365&viewCls=engLsInfoR&urlMode=engLsInfoR#0000>
25. <https://eng.kcc.go.kr/user.do?page=E01010100&dc=E01010100>
26. <https://www.kmr.or.kr/eng/Main.do>
27. <https://law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?query=BROADCASTING%20ACT#liBg-color0>
28. <https://law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=176679&lsId=000030&chrClsCd=010202&urlMode=engLsInfoR&viewCls=engLsInfoR#0000>
29. <https://law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=169478&lsId=010635&chrClsCd=010202&urlMode=engLsInfoR&viewCls=engLsInfoR#0000>

30. <https://www.kcc.go.kr/user.do?page=E02090000>
31. <https://www.msit.go.kr/eng/index.do>
32. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/523042025002/consolide>
33. <https://rsf.org/en/country/estonia#media-outlets-19551>
34. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511012019003/consolide>
35. <https://media-ownership.eu/findings/countries/estonia/>
36. https://www.asn.org.ee/english/code_of_ethics.html
37. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199987238.003.0027>
38. <https://academic.oup.com/book/27756/chapter/197973958>
39. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/34>
40. <https://juris.ohchr.org/casedetails/1160/en-US>

БОДЛОГЫН НЭГДСЭН ЗӨВЛӨМЖ

“Үндсэн хуульт ёсны мөн чанар, ач холбогдол, тулгамдсан зарим асуудал” сэдэвт энэ удаагийн судалгаа нь МУИС-ийн Улс төр судлалын тэнхим, Удирдлагын Академи, ШУТИС, МУИС-ийн Хууль зүйн сургууль, Үндсэн хуулийн эрх зүйн судалгааны хүрээлэнгийн багш, судлаач, зөвлөхүүдийн хамтарсан багууд болон зохион байгуулагдсан бөгөөд судалгааны баг тус бүр тодорхой дэд сэдвийн хүрээнд судалгааг бие даан гүйцэтгэж, бодлогын зөвлөмж санал болгосон. Тэдгээрийн нарийвчилсан агуулгыг судалгаа тус бүрээс уншиж танилцах боломжтой бөгөөд энэхүү нэгдсэн зөвлөмжөөр судалгааны дэд сэдэв бүрийн хувьд чухалчлан анхаарвал зохих зарим хэсгийг хураангуйлан нэгтгэж илэрхийллээ.

Нэг. Монгол Улсын иргэн амьд явах, эрүүл аюулгүй орчинд амьдрах эрхтэй болох нь: Агаарын бохирдлыг бууруулахад хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах хэрэгцээ

Агаарын бохирдлыг бууруулах бодлогын нөлөөллийг технологийн хөрөнгө оруулалт, эрүүл мэндийн сайжралт, эрчим хүчний зардал, байгаль орчны хохирол зэрэг хүчин зүйлүүдээр тооцоолох. Хэрэгжүүлэх тогтолцоонд оролцогч талуудын эрх үүрэг, хариуцлагыг тодорхой болгох. Мэргэжлийн байгууллагыг хариуцагч болгох, төр болон улс төрөөс хараат бус хөндлөнгийн хяналт бий болгох.

Төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах, сайжруулах зарчимд суурилсан менежментийн систем бий болгох, оролцогч талуудын үүрэг, ажлын тайлангийн системийг тодорхойлох.

Агаарын бохирдлыг бууруулахын тулд гэр хорооллын дулаан, цахилгаан хүртээмж нэмэгдүүлэх; нүүрснээс татгалзах; хууль эрх зүй сайжруулах. Үүний тулд богино хугацаанд (2025–2030): нүүрс хориглох, цахилгаан, нарны эрчим хүч рүү шилжих, дунд хугацаанд (2030–2045): төвлөрсөн системд холбох, нүүрсгүй хот байгуулах, ялгаруулалтыг хянах, урт хугацаанд (2045–2100): агаарын чанарыг сайжруулах, хэмжилт, эрх зүйн зохицуулалт хийх

Хоёр. Хотын засаглал, эрх зүйн зохицуулалтын тулгамдсан асуудал

Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, түүнд нийцүүлэн гаргасан хот байгуулах тухай шийдвэр нь хот, суурин газрын түүний дотор Улаанбаатар хотын тулгамдсан асуудлыг шийдэх сайн хувилбар мөн эсэх, хэрэгжүүлэх бэлтгэл хангагдсан эсэх, хэрэгжүүлснээр гарах үр дагавар, зардал зэрэг нь тодорхойгүй, тооцоо судалгаагүй байна. Улаанбаатар хотыг хуваах асуудал нь хот төлөвлөлтийн асуудал уу, засаг захиргааны өөрчлөлт үү гэдэг нь тодорхойгүй бөгөөд өнөөгийн дүүргүүдийг хот болгон өөрчилснөөр тулгамдсан асуудал шийдэгдэх биш харин эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй, төрийн зардал өсөх нөхцөл болж байгааг экспертүүд дүгнэж байна. Улаанбаатар хотыг хувааж хот болгох тохиолдолд санхүүгийн эх үүсвэр, эрх мэдлийн хуваарилалт, удирдлагын бүтэц, төрийн үйлчилгээг хүргэх тогтолцоо зэргийг

цогцоор шийдээгүй нөхцөлд дараагийн олон сөрөг үр дагаврыг дагуулахаар байна.

Хотын эрх зүйн шинэчлэлийг хийхдээ Үндсэн хуулийн суурь зарчимд нийцүүлэн олон нийтийн оролцоог хангасан, нээлттэй хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, хотын статус, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн удирдлагын тогтолцоо, тэдгээрийн эрх мэдэл, үүрэг хариуцлага, чиг үүргийг Үндсэн хуульд нийцүүлэн тодорхой болгох салбарын эрдэмтэд, экспертүүдийн санал дүгнэлтийг тусган хийх нь зүйтэй.

Хот байгуулалт, дахин хөгжүүлэлтийн эрх зүйн зохицуулалтыг, бүсчилсэн хөгжил, орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулж, ИТХ болон иргэдийн оролцоог хангах эрх зүйн үндсийг бэхжүүлэх шаардлагатай. Хот төлөвлөлт, шинээр томоохон төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхдээ хууль эрх зүйн орчны, эдийн засгийн, нийгмийн болон бусад дүн шинжилгээ урьдчилан хийж хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа хууль тогтоомжид нийцүүлэх, шаардлагатай бол нэмэлт, өөрчлөлт хийх, хууль эрх зүйн шинэ зохицуулалтыг урьдчилан шийдвэрлэсний дараа улс төр, эдийн засгийн шийдвэр гаргах нь зүйтэй.

Гурав. Гүйцэтгэх засаглал ба улс төрийн нам

Улс төрийн тогтолцоон дахь хяналт-хариуцлагын тэнцвэртгүй байдал, фракцын өрсөлдөөнд суурилсан гүйцэтгэх эрх мэдлийн хуваарилалт, төрийн бодлогын залгамжлагдахгүй байдал зэрэг нөхцөл байдлуудаас харахад Монгол Улсад улс төрийн намаас хэт хамааралтай гүйцэтгэх засаглал бүхий парламентын загвар руу хэлбийж байна. Иймд

- Намын дотоод ардчиллыг хангахын тулд фракц бүрэлдэх, өрсөлдөх эрх зүйн орчныг тодорхой болгох
- Шийдвэр гаргалтад улс төрийн намын гишүүдийн оролцоог нэмэгдүүлэх
- Сайд нарын томилгоонд УИХ-ын ил тод хяналтын тогтолцоог бодитоор хэрэгжүүлэх
- Парламентын байнгын хорооны эрх мэдлийг өргөтгөж, Засгийн газрын үйл ажиллагаанд илүү нээлттэй, ил тод хяналт тавих
 1. Сонгуулийн тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглалын институцийн тогтвортой байдал, улс төрийн намаас хэт хамааралтай байдлыг бууруулахад чиглэсэн эерэг нөлөө үзүүлэх өөрчлөлт оруулах
 2. Гүйцэтгэх засаглалд хамтран оролцох улс төрийн намууд зөвхөн эрх мэдлийн хуваарилалтад суурилсан хамтын ажиллагааны гэрээ биш хамтын ажиллагааны үр дүнд бий болох боломжтой рациональ сонголтод суурилсан эвслийн гэрээг боловсруулж, хэрэгжүүлэх, дагаж мөрдөх, хариуцлага хүлээх механизмыг институцлэх
 3. Улс төрийн боловсрол, иргэний оролцоог нэмэгдүүлэх: Иргэдийн нам, Засгийн газар, парламентын талаарх ойлголт, оролцоог сайжруулах, итгэлцлийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн олон нийтэд чиглэсэн хөтөлбөр, арга хэмжээг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх.

Дөрөв. Үндсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг үндсэн хуулийн шүүх хянах нь: хяналтын хүрээг үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд нийцүүлэх боломж, чиг хандлага

Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хяналтын тогтолцоог оновчтой болгох, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг арилгах, Үндсэн хуулийн цэцийн хараат бус, мэргэжлийн үйл ажиллагааг баталгаажуулах үүднээс дараах чиглэлүүдээр эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох:

4. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн тухай болон Үндсэн хуулийн цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх ажиллагааны тухай хуулиар цэцийн “дээд хяналт” буюу агуулгын болоод хэлбэрийн хяналтыг хэрэгжүүлэх хууль зүйн боломжийг нээх;
5. Үндсэн хууль болон Цэцийн тухай, Цэцэд маргаан хянан шийдвэрлэх тухай хууль хоорондын зөрчилтэй заалтыг нийцүүлэх;
6. Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөд тавих хяналтын тогтолцоог оновчтой болгох, эрх зүйн тодорхойгүй байдлыг арилгах, Үндсэн хуулийн цэцийн хараат бус, мэргэжлийн ажиллагааг баталгаажуулах
7. Өргөн хүрээтэй институцийн шинэчлэл, эрх зүйн болон улс төрийн соёлын шинэчлэл шаардлагатай, тухайлбал, Улс төрийн нөлөөллөөс ангид байх нөхцөлийг бүрдүүлэх үүднээс Цэцийн гишүүдийг нэг удаа томилогддог, дахин нэр дэвшихгүй байх эрх зүйн үндсийг бий болгох; гишүүний болзол, шалгуурыг өндөрсгөж, мэргэшлийн болон ёс зүйн шаардлагыг илүү тодорхой заах; ил тод байдал нэмэгдүүлэх зорилгоор олон нийтээс санал авах, сонсгол зохион байгуулах практикийг хөгжүүлэх.

Тав. “Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл”(2025)-ийн шинжилгээ

Хуулийн төсөлд сэтгүүл зүйн үйл ажиллагаанд баримтлах үндсэн зарчмыг хараат бус, бие даасан байдлаар тэнцвэртэй мэдээллэх; хүнлэг, шударга ёсыг баримтлах; үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, нийтийн ашиг сонирхлыг дээдлэх; баримтад тулгуурлах; хуулиар хамгаалагдсан нууцад хүндэтгэлтэй хандах гэж тодорхойлсон байна.

Хэвлэл мэдээллийн эзэмшил, төвлөрлийн асуудлыг тусгахдаа эзэмшлийн мэдээллийг нээлттэй болгож буй боловч нэг этгээд хэд хэдэн хэвлэл мэдээллийн байгууллагад хувьцаа эзэмшихэд ямар нэгэн хязгаарлалт тогтоогоогүй. Мөн хэвлэл мэдээллийн хэт төвлөрөл үүсэхээс сэргийлэх, хязгаарлалт тогтоох, үнэлгээ, дүгнэлт гаргах, бүртгэхтэй холбогдсон харилцааг Өрсөлдөөний тухай хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хуулиар зохицуулахаар шилжүүлэхдээ, тухайлбал, өргөн нэвтрүүлэгт хамаарахгүй бусад хэвлэл мэдээллийн байгууллага болон давамгайл байдлаар биш этгээд хэт төвлөрөл үүсгэвэл хэрхэхийг зохицуулалтгүй орхисон талтай байна.