

МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬ НИЙТИЙН ЭРХ ЗҮЙН¹ ХЭМ ХЭМЖЭЭНИЙ ҮНДСЭН ЭХ СУРВАЛЖ² БОЛОХ НЬ

THE CONSTITUTION OF MONGOLIA IS THE FUNDAMENTAL RESOURCE OF PUBLIC LAW



Т.АЗЖАРГАЛ ХСИС-ийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн эрх зүйн онолын тэнхимийн багш, ахлах дэслэгч

AZJARGAL T. Lecturer of law theory Faculty, Law and Social Science Institute, Law Enforcement University, Senior Lieutenant

Abstract: In the modern world, the concept “Rule of Law” transferred into the concept “Constitutional law”. The law has the final and top validity. The state power is originated from it is people. Government functions are limited by law. The laws are based on the human rights. Constitutional law is embodied through following concept, as representatives shall obey the Constitution while they execute their legislative powers. Nowadays, the concept “Constitutionalism” must find fulfillment as “Constitutional powers”

Key words: Public law, Source of law, Constitutional provision, Rule of Law, Due process of law, Pacta sunt servanda, Constitutional economics, Constitutionalism, New fascism, Constitutional Powers,

Түлхүүр үг: Нийтийн эрх зүй, эрх зүйн эх сурвалж, үндсэн хуулийн заалт (үндсэн хуулийн хэм хэмжээ), эрх зүйт төр, зайлшгүй процесс (шударга процесс), хүчин төгөлдөр гэрээг түүний оролцогчид заавал биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд гэрээг шударга сайн санаагаар хэрэгжүүлэх ёстой, үндсэн хуулийн эдийн засаг, үндсэн хуульт ёс, шинэ фашист хандлага, үндсэн хуулийн бүрэн эрх.

1899 оны Гаагийн энхтайвны бага хурлаас гаргасан протокол баримт бичгүүдэд эрх зүйн уг үндэс эрх зүйн тулгуур /basis of law, fondement of

law/ гэсэн ойлголт нь анх удаа хууль зүйн нэр томъёо болж тусгагдсан байдаг. Түүнээс хойш нэг зуун жил өнгөрсөн ч уг ойлголтын үнэ цэнэ алдагдаагүй, харин ч өөрийн агуулгаа улам баяжуулан хөгжжээ. НҮБ-ын дүрмийн оршил, Олон улсын шүүхийн статутын 38-р зүйл болон Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенц /1969, 1980/ зэрэгт эрх зүйн эх сурвалжийн шалгуур ангилалын ерөнхий зарчмаар нь тогтоосон байх ба Үндсэн хуулиуд болон үндэсний хууль тогтоомжуудад тусгагдаж иржээ. Ямар ч улс орны хууль тогтоомжид эрх зүйн эх сурвалжийн тодорхой төрлүүдийг шууд буюу шууд бусаар томъёолсон байдаг бөгөөд Монгол улсын хувьд эх газрын эрх зүйн системд багтдаг учир эрх зүйн хэм хэмжээний акт үндсэн эх сурвалж болдог³.

¹ Ж.Амарсанаа “Хууль зүйн тайлбар толь” УБ., 2003, Г.Совд, С.Нарангэрэл, 170-р талд: “Нийтийн эрх зүй \Public law\ - Эрх зүйг түүний зохицуулдаг нийгмийн харилцаа болон зохицуулах аргын нийтлэг онцлогийг харгалзан нийтийн эрх зүй, иргэний эрх зүй гэж хоёр ангилдаг. Нийтийн эрх зүй нь бүх нийтийн ашиг сонирхлыг илэрхийлсэн харилцааг зохицуулахдаа засаглалын аргаар хэрэгжүүлдэг хэм хэмжээнүүдийн нийлбэр цогцос юм. Нийтийн эрх зүйд олон улсын нийтийн эрх зүй, үндсэн хуулийн болон захиргааны эрх зүй, эрүүгийн эрх зүй, байцаан шийтгэх эрх зүй гэх мэт хамаарна. Үүгээрээ тодорхой хувь этгээдийн ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд тэдгээрийн хооронд тохиролцоогоор хэрэгжүүлдэг иргэний эрх зүйгээс ялгагддаг юм.” гэжээ.

С.Нарангэрэл “Хууль зүй судлалын англи монгол тайлбар толь” УБ., 2005, 704-р талд: Public law- 1. Түгээмэл (нийтийн эрх зүй) - нийтийн эрх зүйгээс (common law) ялгагдах буюу нийт улсын ашиг сонирхолтой холбоо бүхий цогц харилцааг зохицуулдаг салбар эрх зүй (хууль тогтоомж) 2. Түгээмэл (нийтийн хууль)- нийт хүн амд хамаарагдах хууль гэж тайлбарласан байдаг бөгөөд нийтлэл тухайн харилцааг зохицуулж буй зарим хэм хэмжээний хүрээнд л хамаарна.

² Source of law — legal source (источник права) буюу “Эрх зүйн эх сурвалж” гэдэг ойлголт нь эрх зүйн ерөнхий онолын нэг судлагдахуун төдийгүй позитив зохицуулалт бүхий салбар эрх зүйн чухал институт юм.

³ Орчин үед Англо-Саксоны эрх зүйн системийн орнуудад хууль хуульчилсан актуудын нөлөөлөл өргөн хүрээг хамрах болсон нь анхаарал татдаг. Үүний хамт Англо-Саксоны системийн орнуудад хэрэглэгдэж хэвшсэн прецедентийн эрх зүйн зарчим жишиг, зарчмыг Эх газрын системийн зарим улс оронд адилтган тусгаж хэрэглэх явдалч дэлгэрч байна. Энэ бүхэн дэлхий дахины эрх зүйн системүүдийн хооронд интеграцчилал гүнзгийрч, тэдгээрийн харилцан нөлөөлөл нь нэмэгдэж байгаатай холбоотой юм.С

Эрх зүйн эх сурвалж бол эрх зүйн үйлчлэх нөхцлийг тодорхойлогч эх үндэс нь юм. Тиймээс Монгол Улсын Үндсэн хууль нь эрх зүйн тогтолцооны Үндсэн эх сурвалж билээ.

Эрдэм шинжилгээний өгүүллийн хамрах хүрээг нийтийн эрх зүйн тулгамдсан доорхи гурван асуудлыг зохицуулж буй хэм хэмжээ нь Үндсэн хуулийн хэм хэмжээнд⁴ нийцэх тухай асуудалд чиглэв.

1. Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний Үндсэн хуулийн үндэс
2. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн хэм хэмжээний Үндсэн хуулийн үндэс
3. Газрын эрх зүйн хэм хэмжээний Үндсэн хуулийн үндсийг тодорхойлоход илтгэлийн хүрээ хамаарна.

Эрдэм шинжилгээний өгүүллийн зорилго:

1. Үндсэн хуулийн эрх зүйн хэм хэмжээ түүний хэрэгжилт үр нөлөөг нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний үндсийг тодорхойлсон Үндсэн хуулийн заалт дээр тулгуурлан тодорхойлох. “Үндсэн хуульд ёс”⁵ -ны төлөвшил “Үндсэн хуулийн бүрэн эрх”⁶ -ийн онолын үндсийг “Rule of Law” талаас нь тодорхойлох.

Эрх зүйд захирагдах ёсны индексийг “World Justice Project”-ээс боловсруулан гаргаж дэлхийн улсуудын төлөв байдалд үнэлгээ өгдөг бөгөөд тэрхүү үнэлгээний шалгуур үзүүлэлт нь тухайн улсад эрх зүйд захирагдах ёс (Rule of Law)⁷ хэрхэн хэрэгжиж байгааг хэмждэг гэсэн үг⁸.

Тухайлбал доорхи логик холбоонд тулгуурлан

4 Constitutional provision

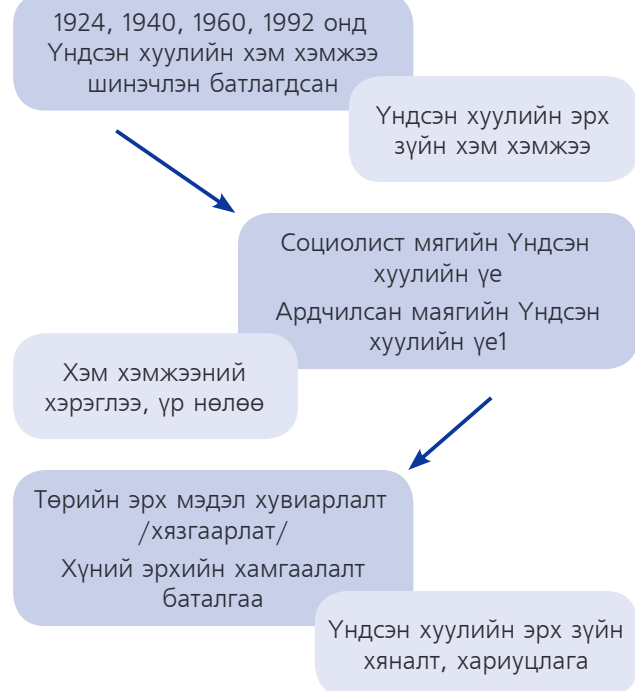
5 Constitutionalism — Засаглалын Үндсэн хуулийн хэлбэр буюу Үндсэн хуульд ёс

6 Constitutional Powers

7 “Английн “Rule of Law”, Германы “Rechtsstaat”, Оросын “Верховенство закона”, Францын “Etat de droit”, Италийн “Stato di diritto” гэсэн ойлготууд яг адил биш боловч ерөнхийдөө утга агуулгын хувьд дүйдэг. Энэхүү зарчмыг Монгол улсын Үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 2-т “... хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн” гэж томъёолжээ. Мөн уг зарчмыг Английн хуульч Дэйси “Supremacy of the law” буюу “хууль дээдлэх” гэсэн утгаар анх өөрийн бүтээлд хэрэглэсэн байдаг. Харин манай зарим эрдэмтэн судлаачид “Эрх зүйт ёс”-ыг орос хэлний хууль зүйн үгсийн сан дахь “Государства право”, “Правовое государство” гэсэн ойлголтоор дамжуулан эрх зүйт төр гэж орчуулсан байх нь бий. Гэвч энэ орчуулга нь Монголчуудын уламжлалт “төр дээдлэх” үзэлтэй хольж хутгаснаас болж түүний агуулгыг жинхэнэ утгаар нь нээж чаддаггүй юм...” хэмээн МУ-ын Ерөнхийлөгчийн хуулийн бодлогын зөвлөх Ч.Өнөрбаяр нийтлэжээ.

8 Н.Лүндэндож “Jurisprudence” УБ., 2011, 147-р талаас дэлгэрэнгүй харна уу.

Үндсэн хууль нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний үндсэн эх сурвалж болох тухай формаль эрх зүйн үүднээс нийтийн эрх зүйн хэм хэмжээний хуульчлагдсан байдал буюу норматив нөхцлийг гол шалгуур болгон авч үзье.



1. Олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээний Үндсэн хуулийн үндэс.

Үндсэн хуульд ёс төлөвшихийн хирээр эрх зүйн үйлчлэх нөлөөллийн хүчин зүйл үлэмж дээшлэн Олон улсын болон үндэсний эрх зүйн хоорондын харилцаанд нөлөөлөх болов.

Сүүлийн жилүүдэд Олон улсын нийтийн эрх зүй ба Үндэсний Үндсэн хуулийн эрх зүйн холбогдлын асуудал нь хууль зүйн шинжлэх ухаанд онолын маргаан өрнүүлэх болоод байна.

Өөрөөр хэлбэл нэг талаас нэг эх үндсийг хүчин чадлын гол нөхцөл болгон авч үздэг монизмын чиглэл, нөгөө талаас эх үндсийн харилцан холбогдлыг хүчин чадлын хамааралт нөхцөл болгон авч үздэг дуалист хандлага гэсэн хоёр гол баримтлал байдаг.

Монизмийн чиглэл нь эдүгээ ач холбогдлоо алдаж түүний эрх зүйн үйлчлэл нь ихээхэн хумигдаж ирсэн юм. Олон улсын хийгээд үндэсний эрх зүйн аль нэгийг нь нөгөөтэй нь сөргөлдүүлэх, эсвэл үгүйсгэх, түүнчлэн нэгийг нь нөгөөгөөс хэт давуу хүч болгон ноёлох байр суурьнаас хандах явдал монизмын мөн чанар нь болсон байдаг. Дэлхийн II дайнаас хойш тэр тусмаа 1950-аад оноос хойш монизмийг шүүмжлэх хандлага илт давамгайлж, Олон улсын эрх зүйн хэм

хэмжээ зарчмуудыг улс орнууд Үндсэн хуулиндаа тусган буулгаж зохицуулах болсноор дуализмийн хандлага зонхилох чиглэл болж хөгжсөн байна.

Өгүүлэлд дуализмийн үүднээс Олон улсын болон үндэсний эрх зүйн аль нэг талын давуу байдлыг илүү чухалчлан үзэлгүй, харин харилцан хамаарлын нөлөөллийн шинжийнх нь хувьд авч үзхийг хичээлээ.

Тухайлбал дэлхийн өндөр хөгжилтэй орнуудын Үндсэн хуульт ёсны практикаас үзэхэд олон улсын нийтийн эрх зүй ба Үндэсний Үндсэн хуулийн эрх зүй хоорондын харьцааг тусгасан Үндсэн хуулиуд нь дараах чиг хандлагаар тодорхойлогдсоныг харж болно. Үүнд⁹:

1. Олон улсын эрх зүй нь Үндэсний эрх зүйд нөлөөлөх хандлага. Энэ нь АНУ, Франци, Португали, Герман зэрэг орны Үндсэн хуулиудад тодорхой заалт болж тусгагдсан байна.
2. Үндэсний эрх зүй нь олон улсын эрх зүйд нөлөөлөх хандлага. Энэ чиглэл нь харьцангуй бага тусгагдсан боловч түүний гол зарчмууд нь Англи, Норвеги, Данийн Үндсэн хуулиудад тусгалаа олсон. Тэгэхдээ эдгээр оронд олон улсын эрх зүйн хэм хэмжээг хүлээн авахын тулд тусгай хууль гаргах замаар тухайн эрх зүйтэй харьцах зарчмаа тогтоодог.
3. Олон улсын эрх зүй ба Үндэсний эрх зүй нь хоорондоо адил тэнцвэртэй харилцан нөлөөлөх хандлагатай. Ийм хандлагыг тусгасан Үндсэн хуулиуд гэвэл Польш, Швейцарь, Белги зэрэг орнуудад бий¹⁰.

МУ-ын Үндсэн хуулийн 10-р зүйлд Олон улсын гэрээний эрх зүйн үндсийг дараах байдлаар тодорхойлжээ:

1. Монгол Улс олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээ, зарчмыг баримталж энхийг эрхэмлэсэн гадаад бодлого явуулна.
2. Монгол Улс олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ шударгаар сахин биелүүлнэ.
3. Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ.
4. Монгол Улс Үндсэн хуульдаа харшилсан олон улсын

9 Д.Баярсайхан “Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал” УБ., 2012 он, 93-р тал

10 American journal of international law. Vol.88.1994. №3 p.44-49

Дээр дурдсан ангилалд орсон чиг хандлагыг бүхэлд нь авч үзвэл сонгодог (цэвэр) монизмын илрэл биш харин радикаль чиглэлийн, зарим үед харьцангуй түвшинд илрэх дуалист чиглэлийг илэрхийлсэн болох нь тодорхой. Дуалидэм ба монизмын хандлага нь зарим талаар онолын маргаантай асуудлыг хөнддөг боловч 1980-аад оны дунд үеэс хойш нилээд улсын Үндсэн хуулиудад дээрхи хандлагыг шууд бус байдлаар илэрхийлсэн зүйл цөөнгүй тусгагдсаныг анхаарах нь зүйтэй санагдана.

гэрээ, бусад баримт бичгийг дагаж мөрдөхгүй¹¹.

Мөн МУ-ын Үндсэн хуулийн 16-р зүйл 16-р зүйн 14 дэх хэсэгт ... “МУ-ын хууль олон улсын гэрээнд заасан эрх, эрх чөлөө нь зөрчигдсөн гэж үзвэл уул эрхээ хамгаалуулахаар шүүхэд гомдол гаргах” эрхтэй гэж тухайн харилцааны эрх зүйн үндсийг Үндсэн хуульд тодорхойлжээ.

Дээр ... “Монгол Улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ.”... гэсэн нь олон улсын гэрээ дотоодын хуулийн адил шууд үйлчлэхээр зохицуулсан заалт гэж үзэж болхоор байна.

Өнөөдөр МУ-д олон талт гэрээ 240 гаруй, хоёр талт гэрээ 1200 орчим, 583 хууль дагаж мөрдөгдөж байгаагийн дийлэнхи олонхи буюу 60-аас доошгүй хувийн хуулийн 2.2-т ... “МУ-ын Олон улсын гэрээний заалт үндэсний хууль тогтоомжоос өөр бол Олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөх...” тухай заасан байдаг.¹²

Олон улсын гэрээний заалт нь үндэсний хууль тогтоомжтой зөрчилдсөн тохиолдолд олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөх энэхүү зарчим нь Монгол Улсын хувьд олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ чанд мөрдөх, үндэсний хууль тогтоомжийн хүрээнд хийдлийг арилгах зэрэг давуу тал байдаг боловч уг заалт нь Үндсэн хуулийн 20 дугаар зүйлд заасны дагуу Улсын Их Хурал хууль тогтоох эрх мэдлийг дангаар хэрэгжүүлэх үзэл баримтлалтай хэрхэн нийцэж байгаа талаар авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай. Хуулийн дээрхи заалт дахь “олон улсын гэрээ” гэдгийг хууль тогтоомжид хэрхэн тодорхойлсныг авч үзье.

Олон улсын гэрээний тухай хуулиар олон улсын гэрээг “Монгол Улс, Монгол Улсын Их Хурал болон Монгол Улсын Засгийн газраас гадаадын нэг буюу хэд хэдэн улс, тэдгээрийн Засгийн газар, олон улсын байгууллагатай тодорхой асуудлаар харилцан эдлэх эрх, хүлээх үүргийг тодорхойлон тогтоосон, олон улсын эрх зүйгээр зохицуулагдах хоёр буюу олон талын бичгээр үйлдсэн тохиролцоо”

11 Эндээс өнгөцхөн харахад нэг талаас дуализмын уяан хатан шинж тодорхой байгаагийн зэрэгцээ монизмын өнгө аястай мэт санагдахаар. Гэвч дуализмын чиг хандлага давамгайлсан буюу зарим талаар хосолсон шинжтэй зохицуулалт болсон гэж үзэж болохоор ажээ. “Үндсэн хуульд харшилж гарсан олон улсын гэрээ” гэдэг ойлголтод Монгол улсын нэгдэн ороогүй буюу эсвэл бүс нутгийн шинжтэй гэрээг ч оруулж болохоор байна. Энэ асуудлыг хэт үгүйсгэх буюу ингилст байр сууринаас авч үзэж дүгнэлт хийх нь ихэд өрөөсгөл зүйл.

12 Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль 4 дүгээр зүйл болон Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 15 дах хэсэг “Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын олон улсын гэрээг соёрхон батлах, цуцлах, гадаад улстай дипломат харилцаа тогтоох, цуцлах” Төрийн мэдээлэл эмхтгэл 2006 №8

гэж тодорхойлжээ¹³. Эндээс үзвэл олон улсын гэрээг байгуулах субъектууд нь Улсын Их Хурал, Засгийн газар байна.

Гэтэл уг хуулийн 7 дугаар зүйлд заасны дагуу Монгол Улсын Ерөнхийлөгч өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар Монгол Улсын нэрийн өмнөөс улс хоорондын олон улсын гэрээ байгуулах, яам, тусгай газрууд Засгийн газраас эрх олгосноор олон улсын гэрээ байгуулах эрхтэй зэргээр энэ заалтыг өргөжүүлэн, бас зөрчилдүүлэн заасан байна. Тэгэхээр Олон улсын гэрээний тухай хуулийн 3 дугаар зүйл, 7 дугаар зүйлүүд зөрчилдөж байна.

Сүүлийн хэдэн жилийн байдлаар ашигт малтмалын ордуудыг ашиглах болсон, дэлхийн зах зээл дээр ашигт малтмалын түүхий эдийн үнэ өссөн зэрэгтэй холбогдуулан эдийн засгийн өсөлт бий болсон зэрэг шалтгаанаар олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын зээл тусламжид хамаарах нөхцөл ч өөр болж байна. Энэ тохиолдолд өөрсдийн ашиг сонирхлыг зөв тооцоо, судалгаатайгаар тодорхойлж гэрээ, хэлэлцээр байгуулах асуудлыг төрийн бодлогын хэмжээнд авч үзэх шаардлагатай байна. Энэ нь хэн гэрээ байгуулах эрхтэй эсэх асуудалд маргаж байгаа бус, харин гэрээ хэлэлцээр байгуулахдаа үндэслэл, судалгаатай байх шаардлагыг хуульчилж өгөх нь зүйтэй гэсэн санаа юм.

Учир нь 1969 онд батлагдаж, 1980 оноос хүчин төгөлдөр болсон Олон улсын гэрээний эрх зүйн тухай Венийн конвенцид Монгол Улс 1988 онд нэгдэн орсон бөгөөд уг Конвенцийн 27 дугаар зүйлд “Оролцогч улс гэрээг биелүүлэхгүй байгаагаа зөвтгөхийн тулд дотоодынхоо эрх зүйн заалтыг баримтлан зааж үл болно. Энэ журам 46 дугаар зүйлд хохирол учруулахгүйгээр үйлчилнэ”, 46 дугаар зүйлд “Тухайн улс гэрээг заавал биелүүлэх зөвшөөрлөө хүчингүй гэж үндэслэхийн тулд гэрээ байгуулах эрх хэмжээний талаархи дотоодын хуулийн аль нэг заалтыг зөрчиж уг зөвшөөрлөө илэрхийлсэн гэсэн тохиолдолд хэрэв уг зөрчил нь илэрхий биш бөгөөд, дотоодын онцгой чухал ач холбогдол бүхий эрх зүйн хэм хэмжээг хөндөөгүй бол тийм чиг баримтлах эрхгүй” гэж заасан байна¹⁴. Энэ нь дэлхий нийтээр заавал дагаж мөрдөх ёстой “Pacta sunt servanda” гэсэн зарчимд нийцүүлсэн эрх зүйн /түгээмэл/ хэвшмэл хэм хэмжээ болж чадсан ажээ.

УИХ-ын олон улсын гэрээ байгуулах бүрэн эрх, түүнээс үүсэх хууль зүйн асуудлыг авч үзье. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуульд зааснаар Засгийн газар нь “Улсын Их Хуралтай зөвшилцөн дараа соёрхон батлуулахаар Монгол Улсын өмнөөс олон улсын

гэрээ байгуулах”, “Өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлаар гадаад улс, олон улсын байгууллагатай гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, цуцлах асуудлыг шийдвэрлэх” бүрэн эрхтэй ба Олон улсын гэрээний тухай хуулийн 8 дугаар зүйлд заасны дагуу Засгийн газар нь Улсын Их Хурлаар соёрхон батлуулахгүй олон улсын гэрээ байгуулах шийдвэрийг гаргана¹⁵.

Засгийн газрын дээрх бүрэн эрхийнхээ хүрээнд УИХ-аар соёрхон батлуулахгүйгээр

байгуулсан “олон улсын гэрээ” нь Монгол Улсын цорын ганц хууль тогтоогч болох Улсын Их Хурлаас баталсан хуулиас давуу хууль зүйн хүчин чадалтай болохоор байгаа нь хууль дээд хүчин чадалтай байх, эрх зүйт ёсны зарчмуудтай шууд зөрчилдөж байна.

Улсын Их Хурал олон улсын гэрээ байгуулах бүрэн эрхтэй. Гэхдээ энэ эрхээ хэрхэн хэрэгжүүлэхийг хуульд тодорхой заагаагүй боловч УИХ-ын энэхүү бүрэн эрхийг Олон улсын гэрээний тухай хуулийн 7 дугаар зүйлийн 2-т заасан “парламент хоорондын хамтын ажиллагааны асуудлаар хоёр болон олон талын гэрээ байгуулах эрх”-ийн хүрээнд хязгаарлан ойлгож болохгүй. Учир нь Монгол Улсын Их Хурлын тухай хууль 4 дүгээр зүйл болон Үндсэн хуулийн 25 дугаар зүйлийн 15 дах хэсэгт зааснаар “Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Монгол Улсын олон улсын гэрээг соёрхон батлах, цуцлах, гадаад улстай дипломат харилцаа тогтоох, цуцлах” бүрэн эрх Улсын Их Хуралд байна. Эндээс үзэхэд Улсын Их Хурал нь олон улсын гэрээ байгуулах бүрэн эрхээ олон улсын гэрээг “соёрхон батлах” замаар хэрэгжүүлэх хууль зүйн боломжтой байна. Энэ нь ч олон улсын жишигт нийцнэ.

Улсын Их Хурлаар заавал соёрхон батлуулах гэрээнд “Монгол Улсын хууль тогтоомжид зааснаас өөр журам тогтоож байгаа” гэрээ хамаардагаас үзэхэд хуулийн дээрхи бичвэрт заасан олон улсын гэрээг байгуулах нь зөвхөн Улсын Их Хурлын бүрэн эрхэд хамаарна. Иймд хууль зүйн асуудал үүсгээд байгаа, эрх зүйд захирагдах ёсны зарчимтай зөрчилдөөд байгаа, УИХ-ын бүрэн эрхэд халдсан шинжтэй “Монгол Улсын олон улсын гэрээнд энэ хуульд зааснаас өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө” гэсэн заалтыг “зөвхөн Улсын Их Хурлаас соёрхон баталсан олон улсын гэрээ” гэсэн утгаар тайлбарлан хэрэглэх нь зохистой байна. Гэхдээ цаашид үндэсний хууль тогтоомжоос дээгүүр болон ижил хүчин чадалтайгаар үйлчлэх

¹³ Олон улсын гэрээний тухай Монгол улсын хууль. УБ., 1993 он, 3 дугаар зүйл

¹⁴ Vienna Convention on Consular Relations, Article 27: A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.

¹⁵ Олон улсын гэрээний тухай хуулийн 8 дугаар зүйл. “1. Монгол Улсын Их Хурлаар дараа соёрхон батлуулахаар байгуулах олон улсын гэрээний төслийн талаар Засгийн газар зохих журмын дагуу Монгол Улсын Их Хуралтай зөвшилцөж, шийдвэр гаргана. 2. Монгол Улс болон Засгийн газрын өмнөөс байгуулах бөгөөд Монгол Улсын Их Хурлаар соёрхон батлуулахгүй олон улсын гэрээний төслийн талаар хэлэлцээ хийх, гарын үсэг зурах тухай шийдвэрийг Засгийн газар гаргана”

олон улсын гэрээ байгуулах, хуулийн зохицуулалтыг эрх зүйт ёсны зарчим, Үндсэн хуулиар Улсын Их Хуралд олгогдсон бүрэн эрхэд нөлөөлөхгүй байхаар өөрчлөх шаардлагатай байна.

2. Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн хэм хэмжээний Үндсэн хуулийн үндсийг товч авч үзье.

Монгол Улс 1990 онд чөлөөт зах зээлийн, нээлттэй эдийн засгийн хэв маягийг сонгож 1992 оны Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан нь эдийн засгийн харилцааны зохицуулалтыг олон улсын жишигт нийцүүлэх үндэс¹⁶ суурийг бий болгосон. Тухайлбал, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 5 дугаар зүйлийн 1 дахь хэсэгт “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна”, мөн уг зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна” гэж заасан¹⁷ нь Монгол Улс эдийн засгийн харилцааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлжээ.

Монгол Улс ийнхүү эдийн засгийн либералчилалын үзэл баримтлалыг хүлээн авсан.

Үндсэн хуульт ёс төрт ёсны замаар хөгжиж байгаа улс үндэсний эдийн засгийн хөгжлийн сонголтыг хийхэд нийгмийн гэрээ Үндсэн хуулиар хувиарласан төрийн эрх мэдлийг хүний эрх эрх чөлөөг баталгаажуулах замаар төрийн үйл хэргийг хувь хүнээс хамгийн бага хамааралтай болгоход Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол /Constitutional economics/-ийн онол чиглэнэ. Тухайлбал эдийн засгийн аливаа шийдэрийг хувь хүнээс хамгийн бага хамааралтай болгох үндсийг Үндсэн хуулинд тусган тодорхойлох ёстой. Тэгэж гэмээ нь шат шатандаа авилга, хээл хахуулийн гэмт үйлдлийг хязгаарлах боломж эрх зүйн тогтолцооны хувьд бүрдэх учиртай.

Учир нь эрх зүйн тогтолцоо, эрх зүйн систем гэсэн хоёр ойлголтыг адилтган илэрхийлэх боломжгүй. Харин ч утгын болон мөн чанарын эрс ялгаатай ухагдахуун аж. Эрх зүйн тогтолцоо /система права, system of law/ бол тухайн улсад нийгмийн зохицуулалтын хэв маяг болж тогтсон, салбар, бүрдэл, институт бүхий үндэсний онцлог /давтагдашгүй/ зохицолдоо нь болдог. Тэгвэл эрх зүйн систем /правовая система, legal sistem/ нь

дэлхийн улс үндэстнүүдийн эрх зүйн зохицуулалтын адил төстэй шинжийг тусгасан хэв маягийн бүлэг хүрээг харуулах олон улсын тогтолцоот дүр төрхийг илэрхийлнэ¹⁸.

Системт хандлагын онолын төлөөлөгчдийн дийлэнх хэсгийн үзэж байгаагаар “Тогтолцооны өөрчлөлт нь системийн чиг хандлагад нөлөөлөхөөс илүү системийн өөрчлөлт нь тогтолцооны хувь заяаг тодорхойлох хандлагатай боллоо” гэж тэмдэглэж байгаа нь анхаарал татаж байна.

Тэгэхээр Үндсэн хуулийн эдийн засгийн судалгаа төр засгийн эдийн засаг, санхүүгийн аливаа шийдвэр Үндсэн хуулиар тодорхойлсон тодорхой хүрээ хязгаарын дотор байж, түүнийг шүүх эрх мэдэл хянаж байх нь төр засгийн байгууллага тийнхүү албан хаагчдыг ашиг сонирхлын зөрчил, хээл хахуулаас хамгаалах үндсэн механизм гэж үзэж байна¹⁹. Үндсэн хуулийн эдийн засгийн энэ стандартыг жил бүрийн төсвийг төлөвлөх процесст хэрэгжүүлж, ил тод байдлыг хангаж, төсөв нь үр ашигтай байвал эрх зүйд захирагдах ёсонд нийцэж байна гэж дүгнэдэг. Үр нөлөө бүхий шүүхийн тогтолцоотой засгийн газрын шударга бус үйл ажиллагааг таслан зогсоохын төлөө тэмцэж чаддаг иргэний нийгмийн институттэй улс орон эрх зүйд захирагдах ёсыг амжилттай хэрэгжүүлэх нэг чухал элемент юм²⁰.

3. Газрын эрх зүйн хэм хэмжээний Үндсэн хуулийн үндсийг тодорхойлохын тулд газрын эрх зүйн хэм хэмжээ ба Үндсэн хуулийн хэм хэмжээний нийцэл зохицолыг авч үзье.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 6-р зүйлийн 4 дахь хэсэгт “...Төр газрын эзэнд газартай нь холбогдуулан үүрэг хүлээлгэх улсын тусгай хэрэгцээг үндсэлэн нөхөн олговортойгоор газрыг солих буюу эргүүлэн авч болно” гэж эрх зүйн үндсийг тодорхойлжээ. Энэ бол “Rule of law” зарчмын техникийн стандартыг буюу “Due process of law”²¹ талыг тогтоосон хэм хэмжээ юм.

Үндсэн хуулийн уг заалтаас улбаалан газрыг нөхөх олговортойгоор эргүүлэн авах харилцааг зохицуулсан хэм хэмжээг Монгол улсын Засаг захиргаа, нутаг

18 Д.Баярсайхан “Эрх зүйн сэтгэлгээний орчин цагийн асуудал” УБ., 2012 он

19 Тухайлбал төсвийн тухай хулийг батлах үед гарсан процедурын алдаа /гүйцэтгэх эрх мэдлээс хууль тогтоох эрх мэдэлд халдсан/, Улсын их хурал, Чингис бондыг гаргаж өрийн хэмжээг Монгол улсын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 40 хувиас хэтрүүлсэн гэх мэт алдаа гарахаас хамгаалах суурь зарчим зохицуулалт Үндсэн хуулинд тусгагдсан байх учиртай.

20 Luis Flores Ballesteros. “Corruption and development. Does the “rule of law” Factor weigh more than we think?” 54 Pesos May:2008:54, Pessos 15 Nov, 2008

21 “Due process of law” = Due course of law = Шударга процесс

16 Н.Лүндэндорж, Л.М.П.Амаржаргал. “Монголын эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн чиг хандлага” илтгэл. “Монгол Улсын эрх зүйн шинэчлэл, Ази-номхон далайн орнуудын эрх зүйн хөгжлийн чиг хандлага” сэдэвт Олон Улсын эрдэм шинжилгээний чуулган 2011.11.10-11 —ээс дэлгэрэнгүйг үзнэ үү.

17 Төрийн мэдээлэл эмхтгэл 1992 №1

дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 20 дугаар зүйлийн 20.1.7 дахь заалт, 22 дугаар зүйлийн 22.1.9, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн хоёрдугаар бүлгийн 8 дугаар зүйлийн 1.1 дэх заалт, Нийслэлийн Засаг даргаас өргөн барьсан 1/531 тоот албан бичгийг тус тус үндэслэн Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлаас 2013 онд “Гэр хорооллын дахин төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны журам”-ыг батлан гаргасан.

Уг журмын 4.15-д “...Газар болон үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөгч, эзэмшигч, ашиглагчийн 75-аас доошгүй хувийн дэмжлэг авсаныг нэг бүрчлэн хийсэн гэрээгээр нотолвол төсөл хэрэгжүүлэгчээр шалгарсанд тооцож, Нийслэлийн Засаг даргад танилцуулна” гэж заажээ. Энэ зохицуулалтыг харахад төслийг хэрэгжүүлэхэд тухайн иргэдийн 75 хувь нь зөвшөөрвөл 25 хувийг нь албадан нүүлгэнэ гэдэг нь ардчилалын замаар хөгжөөд 22 жилийн нүүрийг үзсэн манай улсын хувьд зохимжгүй юм. Учир нь олонхи юу гэнэ түүнийг бид ардчилал гэнэ гэж ойлговол ардчилалын үнэт зүйл, Rule of Law-ийн үнэт зүйлийг гажуудуулсан хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэр болжээ.

ОХУ-ын судлаачид энэ тохиолдлыг пост социалист орнуудад тохиолддог үзэгдэл бөгөөд XXI зууны “New fascism” хэмээн тодорхойлох болжээ. Мөн 2012 оны Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын 02/8 дугаар тогтоолоор авто машины дугаараар гарагийн хязгаарлалт тогтоосон. Үүний дараа 2013 оны 12 сард Чингэлтэй дүүргийн ...-р цэцэрлэгийн эрхлэгч хүүхдийн тоо их байгаа учраас хүүхдийн нэрний эхний үсгээр гарагийн хязгаарлалт тогтоож цэцэрлэгт хамрагдах хүүхдүүдийн цэцэрлэгтээ явах эрхийг хязгаарласан. Хүний хувийн өмчид тогтоолоор халдаж болж байгаа юм чинь бид яагад болохгүй гэж үзжээ. Энэ хэдий нийтийн сайн сайхны төлөө юм шиг харагдаж болох юм. Харин үр дүнд нь эрх чөлөө хагас, ардчилал хагас болж, төр томрох процесс явагдаж байна.

Францис Фукуяамагийн тэмдэглэснээр 2001 оны 9 сарын 11-ний үйл явдлаас хойш дэлхийн улс төрийн бодлогод төрийн үүргийг /хүний эрх эрх чөлөө, аюулгүй байдал, өмчийг хамгаалах/ танаж багасгахад бус харин бататган бэхжүүлэх хандлага зонхилж байна²² гэж үзсэнээс харахад төр томрох процесс ганц манай улсыг ч биш дэлхий дахинд явагдаж байна гэхэд хэлсдэхгүй.

“Rule of law”-ын ямарч сайхан үзэл санааг зөв хэлбэрээр зөв техникээр илэрхийлэхгүй юм бол түүний үнэ цэнэ илэрдэггүй гэж Rule of law-ын судлаачид үздэг.

Хууль батлан гаргах хэрэгжүүлэх үйл явц бүхэлдээ эрх зүйн зөв процесс /Due process of law/-аар

хэрэгжих ёстой. Тэгэж чадахгүй болохоор хуулиас дээгүүр журмууд гараад ирдэг. Энэ нь хууль дээдлэх зарчимтай холбоотой.

Энэ зарчим анх Магна хартад /1215/ тусаж хожим нь дэлхийн бүх улсын Үндсэн хуулийн суурь зарчим болсон. Хуулиуд эрх зүйт ёс, зүй ёс, ухаалаг байдлаар нарийвчлан зохицуулсан процесс ажиллагаанаас тойрч хуурай ерөнхий тунхаг шинжтэй болсоноор утга чанарыг урвуулан ашиглах бололцоог дунд шатныханд бүрдүүлсээр байна²³.

Төрийг Үндсэн хуулиар зурсан тойрог дотор нь байлгахын тулд харилцан тэнцвэр, хяналт бүхий төрийн тогтолцоог бүрдүүлж нэгээр нь нөгөөг хянуулж, мануулж тэдгээрийг ард түмэн иргэний нийгмийн байгууллагуудаараа дамжуулан эсвэл өөрсдөө шууд давхар харж, хянаж байхгүй бол тэр тойргоосоо гарах магадлал хөгжсөн төвшингөөсөө хамаараад байсаар л байдаг²⁴.

Дүгнэлт

Орчин үед “эрх зүйт ёс”-ны үзэл санаа “Үндсэн хуульт ёс”-ны үзэл санаанд шилжсэн. Эрх зүй бол эцсийн бөгөөд дээд хүчинтэй, төр засгийн эрх мэдэл ард түмнээс үүдэлтэй, засгийн үйл ажиллагаа хуулиар хязгаарлагдсан, хууль нь хүний эрхэд үндэслэгдсэн байхыг ойлгоно. Засгийн газар нь гагцхүү ард түмний төлөөлөгчдөөс тогтоосон хуулийн дагуу ажиллана. Төлөөлөгчдийн хууль тогтоох үйл ажиллагаа Үндсэн хуульд захирагдах ёстой гэсэн үзэл онолоор “Үндсэн хуульт ёс” илрэлээ олж байна. Өнөөдөр Үндсэн хуульт ёсны “Constitutionalism” үзэл санаа Үндсэн хуулийн бүрэн эрхт “Constitutional Powers” байдлаар илрэлээ олох учиртай.

22 Францис Фукуяама. Төрийг бэхжүүлэх нь: Хорин нэгдүгээр зууны засаглал ба дэлхийн дэг журам /орч. Г.Ганболд/, УБ., 2005

23 Н.Лүндэндорж. Шилжилтийн үе: Улс төр, эрх зүйн асуудал. УБ., 2010 он. 28-р тал

24 Paul W. Kahn, Comparative Constitutionalism in a New Key. Michigan Law Review. Vol.101, №08