**БАТЛАВ.**

**МОНГОЛ УЛСЫН**

**ЕРӨНХИЙЛӨГЧ Х.БАТТУЛГА**

**МОНГОЛ УЛСЫН ҮНДСЭН ХУУЛЬД ОРУУЛАХ НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТИЙН**

**ТӨСЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ**

**Нэг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн**

**төсөл боловсруулах үндэслэл, шаардлага**

Ардчилсан хувьсгал, Монголын ард түмний анхны чөлөөт ардчилсан сонгуулийн үр дүнд бүрэлдсэн Улсын Бага Хурал одоогоос 29 жилийн өмнө буюу 1990 оны 09 дүгээр сарын 13-ны өдөр анхдугаар чуулганаа хуралдуулснаар байнгын ажиллагаатай парламентын үндэс суурь тавигдан, Монгол төрийн тогтолцооны нэгэн шинэ түүх эхэлж, 1992 оны анхны ардчилсан Үндсэн хуулиараа тусгаар тогтнолоо бататган, парламентын засаглалыг баталгаажуулж, хүний эдлэх ёстой эрх, эрх чөлөөг бүрэн хүлээн зөвшөөрч, засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байхыг тунхаглан, нийгмийн тогтолцоогоо үндсээр нь шинэчилсэн түүхэн ололт, амжилтад хүрч чаджээ.

Анх удаа баталсан ардчилсан Үндсэн хуулиа мөрдөж эхэлснээс хойших 27 жилийн хугацаанд Монголчууд бид амжилт, ололтоос гадна дэлхийн даяаршил, хүний ухамсар, нийгмийн хөгжлөөс улбаалсан хүндрэл, бэрхшээлтэй чамгүй тулгарч байна. Тухайлбал ард түмний засаглах эрх алдагдлаа, байгалийн баялагын үр өгөөжийг тэгш хүртэх, зүй зохистойгоор ашиглах бодлого алдарлаа, Улсын Их Хурал, түүний гишүүдийн нэр хүнд жилээс жилд дордож парламентын засаглалд эргэлзэх хандлага үүслээ, иргэдийн эвлэлдэн нэгдэх эрхийг түүчээлэн хэрэгжүүлж засгийн бүх эрхийг ард түмэнд атгуулах ёстой улс төрийн намууд ашиг сонирхлоор хэлхэлдсэн бүлэглэл болж хувирлаа, хүний сонгох эрх, саналыг худалдан авч төрийн өндөр албан тушаалд очдог, албан тушаалаа хувийн шунахай зорилгодоо ашигладаг явдал гаарлаа, сонгуулийн үр дүнд байгуулагддаг Засгийн газар сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлдэггүй, ойр ойрхон солигддог зэргээс шалтгаалан тогтвортой хөгжлийн бодлого үгүй болж, сонгуульд зориулсан өчүүхэн эрх ашгийн хүрээнд ажилладаг боллоо, шүүх эрх мэдлийн нэр хүнд шалдаа буулаа, хот хөдөөгийн хөгжлийн ялгаа, хүн амын төвлөрлөөс үүдэлтэй хүндэрлүүд бий болж, иргэдэд тэгш хүрэх ёстой төрийн халамж, үйлчилгээ бүрэн доголдлоо.

Нийгэмд бодитойгоор бий болсон эдгээр хүндрэл нэг хэсэг цөөнхөд нь завших боломжийг олгож, олонхи болж буй нөгөө хэсэгт нь хохирох үндэслэл болсоор ирсэн. Нийгмийн шударга ёс, тэгш байдал ийнхүү алдагдсан нь баян хоосны ялгааг илт болгож, хууль хэрэгжих, хуулиа дээдлэн хэрэгжүүлэх ёсыг завхруулж, эрх, эрх чөлөөг эмх замбараагүй дур зорго мэт болгосон. Ийм гажууд явдлаас залхсан хэсэг халсан нийгэм, хатуу төрийн дэглэмийг санагалзах болсон нь нэн харамсалтай үр дүн мөн. Нийгэмд буй энэ гажуудлаа засах, хамтын зүтгэлээр хөгжин дэвжих боломжоо эрэлхийлэн олж, бүрдүүлэх нь Монголын төр, ард түмний үүрэг бас мөн. Энэ тухай сүүлийн арваад жилийн турш нийгмийн бүх түвшинд яригдаж, Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулах асуудлыг хөндөн, зарим иргэн, иргэний нийгмийн байгууллагаас Үндсэн хуулийн шинэ төсөл боловсруулж Улсын Их Хуралд уламжилсан байдаг бөгөөд эдгээр санал төслийг үе үеийн Улсын Их Хурал анхааран үзэж, 2011, 2012 онуудад Улсын Их Хурлын зарим гишүүд Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл хүртэл санаачилж байв.

Түүнчлэн 2013 онд Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар байгуулагдсан ажлын хэсэг Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай гэсэн дүгнэлт гаргаж, 2015 онд мөн Улсын Их Хурлын даргын захирамжаар байгуулагдсан ажлын хэсэг Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл боловсруулан Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлж байжээ.

 Мөн Монгол Улсын Ерөнхий сайд 2016 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлага байгаа эсэхийг судлах зорилгоор эрдэмтэн судлаачдаас бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулсан байх бөгөөд ажлын хэсгийн судалгааны үр дүнд Үндсэн хуулийн зарим зүйл, хэсэг, заалтад нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэсэн дүгнэлт гарч, шаардлагатай гэж үзсэн асуудлаар үндэслэл, тайлбар бүхий 46 заалттай тайлан, санал дүгнэлтийг гаргасан байна.

 2016 оны Улсын Их Хурлын ээлжит сонгуулийн үр дүнд бүрэлдсэн, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж буй өнөөгийн парламент мөн л Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах нь зүйтэй гэж үзэж, нийгэмд хэлэлцүүлэгүүд өрнүүлэн эрчимтэй ажиллаж, тодорхой ажлууд хийж байна.

Иймд нийт ард түмнээс сонгогдсон төрийн тэргүүний хувьд улс оронд үүсээд байгаа хүндрэл бэрхшээлийг бүрэн шийдвэрлэх ач холбогдол бүхий, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн төсөлд тусгагдаагүй орхигдсон боловч зайлшгүй авч үзэж сайжруулах шаардлагатай асуудлуудын хүрээнд, Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалд нийцсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг боловсруулж Улсын Их Хуралд санал болгон, хэлэлцүүлэх нь зүйтэй гэж үзлээ.

Үндсэн хуульдаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байсан, харгалзан үзвэл зохих туршлага бидэнд бий. Тодруулбал Улсын Их Хурлаас 1999, 2000 онуудад Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, 7 зүйл, заалт өөрчилж байв. Гэвч эдгээр нэмэлт, өөрчлөлт нь төрийн эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийг хангахад сөрөг үр дагавар авчирсан тухай эрдэмтэн судлаачид, иргэд, олон нийт өнөөг хүртэл шүүмжилж ирсэн бөгөөд алдааг давталгүй, олон талын санал, санаачлагыг нэгтгэн шүүж, улс орон, ард иргэдийнхээ ахуй амьдралд дорвитой ахиц гаргах томоохон өөрчлөлтийг хамтын хүчээр хийх нь нийт иргэн, улсын ашиг сонирхолд бүрнээ нийцнэ гэж үзэж байна.

Өнгөрсөн 27 жилийн, тэр дундаа Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан 2000 оноос хойших хугацаанд хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцэл Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалын дагуу хэрэгжиж чадаагүй; засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх зарчим бүрэн алдагдсан; улс төрийн намын үйл ажиллагаа, санхүүжилт, ил тод байдал хангалтгүй; байгалийн баялагийг тэгш хүртээмжтэй, үр ашигтай ашиглах Үндсэн хуулийн үзэл санаа бүрэн нурсан; алс хэтийг харсан хөгжлийн бодлого хэрэгждэггүй, залгамж чанар муутай; шүүх эрх мэдлийн хараат бус, хариуцлагатай байдал суларч, иргэдийн шүүхэд итгэх итгэл үлэмж буурсан зэрэг засаж сайжруулбал зохих асуудлууд бүрэн илэрсэн гэж үзэж болно.

Дээр дурдсан нөхцөл байдал нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах дараахь хэрэгцээ, шаардлага байгааг илтгэнэ. Үүнд:

1.Монгол Улс 1919 оны эрх чөлөөний хувьсгал, 1921 оны ардын хувьсгалын үрээр тусгаар тогтнолоо тухай бүр зарлан тунхаглаж байсан боловч хөрш улсдаа хүлээн зөвшөөрөгдөхийн тулд 1945 оны 10 дугаар сарын 20-ны өдөр Монгол Улс тусгаар тогтносон улс байх, эсхүл өнөөгийн хятад, тухайн үеийн дундад иргэн улсын бүрэлдэхүүнд багтах эсэх асуудлаар хөндлөнгийн хяналт, ажиглалт дор бүх ард түмний санал асуулгыг явуулсан бөгөөд бусдын эрхшээлд амьдрахын зовлонг мэдэрсэн Монголын ард түмэн эрх чөлөөтэй амьдрах хүсэл зоригоо илэрхийлж, тусгаар тогтнохын төлөө нийт иргэдийн 98.5 хувь нь саналаа өгч, улс орноо олон улсад хүлээн зөвшөөрүүлэх нэн чухал алхам хийсэн. Өөрийн улсын тусгаар тогтнолыг олон улсад хүлээн зөвшөөрүүлэх гэсэн манай оролдлого чамгүй олон саад бэрхшээлийг даван урагшилсаар 1961 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын бүрэн эрхт гишүүн болж, эрхэм зорилгодоо хүрэн, тусгаар тогтнолоо бүрэн баталгаажуулж чадсан гэж үзэж болно. Энэ хугацаанд Монголын ард түмэн тусгаар тогтнолоо бэхжүүлэх, олон улсад хүлээн зөвшөөрүүлэх оролдлогоосоо ухарч няцаагүй боловч зарим этгээдийн зүгээс хойд хөршийн бүрэлдэхүүнд орох, тусгаар тогтнолоосоо татгалзах санал, санаачлага гаргаж байсан нь түүхэнд тодоор тэмдэглэгдэн үлджээ.

Өнөөгийн байдлаар манай улсын тусгаар тогтнолыг үгүйсгэх хандлага бүхий маргаан дэлхий нийтэд байхгүй боловч тайвширч болохгүй юм. Улсынхаа тусгаар тогтнолыг улам бүр бэхжүүлж, үеэс үед сахиулан хамгаалахад чиглэсэн арга хэмжээг тухай бүр авч явах нь зөв гэдгийг зарим улс орны гашуун туршлага харуулсан тул энэ чиглэлээр Үндсэн хуульд тодорхой зохицуулалт тусгах шаардлагатай байна.

 2.Төрийн мөнгөний бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, үнийн тогтвортой байдлыг хангах болон санхүүгийн зах зээл, банкны тогтолцооны тогтвортой байдлыг хангах замаар үндэсний эдийн засгийн тэнцвэртэй хөгжилд дэмжлэг үзүүлж, төрийн эрдэнэсийн санг эрхлэн удирдах онцгой чиг үүрэг бүхий Төв банкны хараат бусаар ажиллах нөхцөл, баталгааг бэхжүүлэх зорилгоор Үндсэн хуульд тодорхой зохицуулалтууд тусгах шаардлага бий гэж үзэж байна.

3.Нэгдмэл улс гэдгээ бататгах, засаг захиргааны удирдлагын эрх хэмжээ, удирдах, удирдуулах ёсыг бэхжүүлэх нь нэн чухал болж байна. Тархай бутархай нэгжүүдийн эрх мэдлийн хийдэл, зөрчил, давхардал нь өнгөрсөн он жилүүдэд улс орны хөгжлийг туйлын ихээр тушлаа. Хамгийн наад жишээг дурдвал өнгөрсөн 27 жилийн хугацаанд нэг ч хот шинээр байгуулагдсангүй. Тиймээс газрын эрхийг Засгийн газар болон засаг, захиргааны томоохон нэгжийн удирдлагад шилжүүлж, хөгжлийн зорилтдоо нийцүүлэн нэгдмэл бодлогоор ашиглах нь нэн чухал болсон байна.

4.Манай улс байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөцөөрөө дэлхийд тэргүүлэгч улсын нэгд тооцогддог боловч үр өгөөжийг нь хүртэх, хүртээмжтэй ашиглах тал дээр оновчтой бодлого барьж, дорвитой хэрэгжүүлээгүйгээс чамгүй шүүмжлэл, доромжлолыг амсаж, чадал боломжоосоо давсан хэмжээгээр хохирч байгаа гэж хэлж болно.

 Байгалийн баялагаа зүй зохистойгоор ашиглаж, хөгжлийн дээдэд хүрч яваа улс орнуудын арвин туршлага бий. Авч хэрэгжүүлэх боломж, бололцоо нь Монголчууд бидэнд бүрэн байна. Тиймээс байгалийн баялагаа ашиглах болзлыг Үндсэн хуульдаа тусган дэлхийн нийтэд зарлаж, үндэстний эрх ашгийг хүндэтгэдэг шударга хөрөнгө оруулагчидтай эргэлзээгүй, эрсдэлгүй, итгэлтэй, тогтвортой эрх зүйн орчин нөхцөлд хамтран ажиллах боломжийг бүрдүүлэх нь нэн чухал алхам болно.

 Иймд ард түмний мэдэлд байх, нийтийн өмчид хамаарах байгалийн баялагаа зохистой, үр ашигтай, хүртээмжтэй ашиглах зарчим, журмыг Үндсэн хуулиараа тогтоож, өнөөгийн болон ирээдүйн ард түмнийхээ эрхийг хамгаалан хангах шаардлагатай гэж үзэж байна.

5.Өнгөрсөн 27 жилийн хугацаанд үйл ажиллагаа явуулж ирсэн улс төрийн намууд улс орны хөгжлийг дэмжихүйц хэмжээний институци болон төлөвшиж чадаагүйгээс нийгмийн үнэлэмж нь эрс доройтож, иргэдийг залхаан, үл итгэх нөхцөл байдалд хүргэж эхэллээ. Намуудын дотоод ардчилал хангалтгүй, асуудлыг бүлэглэсэн хуйвалдааны журмаар шийдвэрлэх хандлага давамгайлах болсон, оролцооны шударга байдал, үйл ажиллагааны тэгш зарчим алдагдсан, санхүүжилт нь ил тод бус зэрэг нөхцөл байдал нь улс төрийн намуудын үнэлэмжийг унагах гол шалтгаан болж байна.

 Хэдийгээр нам нь олон нийтийн байгууллага мөн боловч иргэдийн сонголтоор төрийн эрхийг барьж, иргэдийн өмнөөс төрийн шийдвэрийг гаргаж, баялагийн хуваарилалтыг хийдэг онцгой институци тул улс төрийн намуудыг дотоод ардчилалтай, хариуцлагатай, санхүүжилтын ил тод тогтолцоотой болгох зүй ёсны шаардлага Монголчууд бидний өмнө тулгарч байна.

Улс төрийн намуудыг шинэчлэх чиглэлд дорвитой өөрчлөлт хийгээгүй тохиолдолд улс орны хөгжил хийгээд иргэдийн ахуй амьдралд чамгүй хүндрэл учруулж мэдэхээр байгаа тул Үндсэн хуульд суурь зохицуулалтуудыг тусгах шаардлагатай гэж үзлээ.

6.Хууль болон Улсын Их Хурлаас гарч буй бусад шийдвэрийг чанартай, үр нөлөөтэй болгох, Засгийн газрын тогтвортой байдалд цөөн тооны гишүүд шууд нөлөөлж, огцруулдаг жишгийг халах, Улсын Их Хурлын гишүүд зүй бус нөлөөнд автах эрсдлийг бууруулах, Засгийн газарт тавих парламентын хяналтыг үр нөлөөтэй болгох зүй ёсны шаардлагын хүрээнд Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоог нэмэгдүүлэх, Улсын Их Хурлын гишүүний давхар ажил эрхлэх эрхийг бүрэн хязгаарлах шаардлагатай гэж үзсэн болно.

1992 оны Үндсэн хуулийг батлагдах үед Монгол Улсын хүн ам 2,158,362 байсан бол 2019 онд 3,238,479 болж, ойролцоогоор 1,080,117 хүнээр өсөн нэмэгджээ. Өөрөөр хэлбэл 1992 онд Улсын Их Хурлын 1 гишүүн 28,399 орчим хүнийг төлөөлж байсан бол 2019 онд энэ тоо 42,611 орчим болж эрс өссөн байна. Улсын Их Хурлын гишүүдийн тоо хүн амын тоотой харьцуулахад хэт цөөн байгаа нь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт, хяналт-тэнцэл алдагдахад нөлөөлж, парламентад зүй бус нөлөөлөл орох эрсдлийг нэмэгдүүлдэг нь холбогдох судалгаагаар мөн тогтоогдсон байдаг.

 Аливаа улсын парламент “хууль тогтоох, ард түмнийг төлөөлөх, гүйцэтгэх эрх мэдэлд хяналт тавих” чиг үүргээ чанартай хэрэгжүүлэхийн тулд хэдэн гишүүнтэй байвал зохистойг “куб язгуурын хууль”-аар тооцоолон гаргадаг байна. Үүний дагуу тооцоолон үзвэл 3 сая 200 мянган хүн амтай улсын парламент 140-өөс доошгүй гишүүнтэй байх бөгөөд энэ нь Улсын Их Хурлын төлөөлөх чадвар, сонгогдсон гишүүний ажлын ачаалалд тохирох хамгийн боломжит хувилбар юм.

Монгол Улсын Их Хурал цөөн тооны буюу 76 гишүүнтэй байгаагаас аливаа асуудлыг ердийн олонхиор шийдвэрлэх, хэт цөөн гишүүн хууль батлах, улс орны амин чухал асуудлыг шийдвэрлэх сөрөг нөлөөллүүд үүсч байна. Тодруулбал, Улсын Их Хурлын нийт гишүүдийн олонхи буюу 39 нь хүрэлцэн ирснээр ирц бүрдэж, ердөө 20 гишүүний саналаар хууль батлах боломжтой болсон өнөөгийн байдал нь чанаргүй, амьдралд буухааргүй, тогтворгүй, үр нөлөөгүй хууль гаргах сөрөг үр дагаварыг бий болгож байгаа юм.

7.Манай улс 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуулиа мөрдөж эхэлснээс хойш парламентын 7 удаагийн сонгууль явуулсан бөгөөд үүнээс 2012 оны сонгуулийг холимог тогтолцоогоор явуулжээ. 2012 оны сонгуульд холимог тогтолцоог ашигласнаар парламентад олон намын төлөөлөл орсноос гадна иргэдийн саналыг гээгээгүйгээрээ чухал ач холбогдолтой байсан гэж судлаачид үздэг. Олон намын төлөөлөл бүхий парламент нь аливаа асуудлыг зөвшилцлийн замаар шийдвэрлэх, шийдвэр гаргах явц дахь нэг намын хэт давамгайллыг бууруулах давуу талтай.

Түүнчлэн Монгол Улсын Дээд шүүхэд бүртгэлтэй улс төрийн 33 намаас хувь тэнцүүлэх эсхүл сонгуулийн холимог тогтолцоог хуульчилан тогтоох нь зүйтэй гэсэн байр суурь чамгүй олон илэрхийлж байгааг харгалзан үзэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Дэлхийн улс орнуудаас Япон, Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс, Бүгд Найрамдах Солонгос улс, Шинэ Зеланд, Унгар, Словени, Польш, Румын, Литва, Франц зэрэг улс холимог тогтолцоог ашиглан парламентын сонгуулиа явуулж байгаа бөгөөд олон намын тогтолцоотой улс орнууд сонгуулийн хосолсон болон пропорционал тогтолцоог өргөнөөр сонгох хандлага ажиглагдаж байна.

 Манай улсын хувьд Үндсэн хууль, өөрийн орны онцлог, улс төрийн намуудын төлөвшил зэргээ харгалзан, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцэлийг хангах, тогтвортой байдлыг бэхжүүлэх зүй ёсны шаардлагын хүрээнд сонгуулийн тогтолцоогоо оновчтой, тодорхой болгож, тууштай хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна. Энэ нь төрийн эрх барьж буй нам сонгуулийн өмнө өөрсдийн эрх ашигт нийцүүлэн сонгуулийн хуулийг өөрчилдөг гаж жишгийг халах онцгой ач холбогдолтой.

Эдгээр асуудлын хүрээнд Улсын Их Хурлын сонгуулийн тогтолцоог Үндсэн хуульд тодорхой тусган, зааж өгөх нь зөв гэж үзэж байна. Ингэснээр төрийн эрх барьж буй нам өөрийн эрх ашигт нийцүүлэх байдлаар сонгууль бүрийн өмнө сонгуулийн хууль болон тогтолцоо, журмыг өөрчилдөг зохисгүй байдал дахин гарахгүй байх нөхцөл бүрдэнэ.

8.Манай улс 1992 оны ардчилсан Үндсэн хуулиа мөрдөж эхэлснээс хойш парламентын 7 удаагийн, Ерөнхийлөгчийн 6 удаагийн сонгуулийг, мөн тооны давтамжтайгаар орон нутгийн хурлын сонгуулиудыг явуулаад байна. Энэ хугацаанд сонгуульд нэр дэвшигч хүмүүс иргэдийн санал, дэмжлэгийг мөнгө, эд зүйл, бэлэг, сэлт аливаа хэлбэрийн тусламж, үйлчилгээгээр татах, иргэд мөн мөнгө, эд зүйл, бэлэг, сэлт өгсөн, тусламж, үйлчилгээ үзүүлсэн хүнийг сонгох байдалд бүрэн автаж, санал худалдах буюу санал худалдан авах шинж бүхий явцуу ашиг сонирхолд нийтээрээ хөтлөгдөн, хууль бус үйл ажиллагааг өргөн хүрээнд нарийн зохион байгуулалттайгаар явуулж ирсэн гэж хэлж болно.

 Зорьж буй нийгмийнхээ үнэт зүйл, зарчмыг үгүйсгэсэн энэ бусармаг үйл ажиллагаа нь засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байх Үндсэн хуулийн үзэл санааг алдагдуулсан, төрийн эрх мэдлийг хууль бусаар авах буюу авахаар завдахыг хориглосон хуулийн хориглолтыг зөрчсөн гэмт үйлдэл мөнөөс мөн юм.

Иймд нийгмийн бүх түвшинд дэлгэрч, зүй тогтол мэт хэвшиж байгаа энэхүү зохион байгуулалттай хууль бус, бусармаг үйл ажиллагааг таслан зогсоохын тулд Үндсэн хуульд тодорхой зохицуулалт тусгаж, салбар хуулийн хүрээнд гэмт этгээдэд хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгах шаардлагатай байна.

9.Үндсэн хуульд Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хугацааг 4 жил байхаар тогтоосон нь парламентыг бүрэн эрхийнхээ хугацааны эхний жилд улс төрийн томилгоо хийдэг, сүүлийн жил гаруй хугацаанд дараагийн сонгуульд зориулсан улс төрийн бодлого, шийдвэр гаргаж хэрэгжүүлдэг албан бус горимд оруулсан. Ингэснээр Улсын Их Хурал үндсэн чиг үүргийнхээ ажлыг 2 жилийн хугацаанд хийдэг гэх шүүмжлэл хүлээх болсон бөгөөд энэ бодит үндэслэлтэй гэдгийг эрдэмтэн, судлаачдаас гадна Улсын Их Хурлын гишүүд, улс төрчид өөрсдөө хүлээн зөвшөөрөх болжээ.

Гэтэл Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага болон түүний гишүүн орнууд тогтвортой хөгжлийн бодлогоо 5, 10, 15 жилээр дунд, урт хугацаанд нь төлөвлөдөг болсон байх бөгөөд үүнийг даган бодлогоо тодорхойлох, уялдуулан бодлого хэрэгжүүлэгчийнхээ бүрэн эрхийг хугацааг харгалзан үзэх шаардлага олон улсад тулгарч байгааг анхаарах нь зүйтэй юм. Тодруулбал дэлхийн 187 улсын парламентын бүрэн эрхийг харьцуулан үзэхэд 95 улсын парламент 5 жилийн хугацаагаар бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж байна.

Эдгээр асуудлын хүрээнд Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хугацааг 5 жилээр тогтоох нь зүйтэй гэж үзлээ. Ингэснээр улс төрийн тогтвортой байдлыг хангах, хөрш орнуудын эдийн засгийн бодлого, төлөвлөлттэй уялдуулан өөрийн орны нийгэм, эдийн засгийн бодлогоо төлөвлөх, тогтвортойгоор хэрэгжүүлэх үндэс суурь бүрдэх юм.

10.Дэлхийн улс орнуудын жишигт нийцүүлэн хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтоох шаардлагыг Үндсэн хуульд тусгах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Ингэснээр төсвийн, татварын гэх зэрэг мэргэжлийн яамны боловсруулвал зохих хууль, тогтоомжийг Ерөнхийлөгч болон Улсын Их Хурлын гишүүн санаачлах шаардлагагүй буюу боломжгүй болно.

11.Аливаа улс алс хэтийг харсан хөгжлийн бодлого, зорилтоо оновчтойгоор тодорхойлж, тогтвортой хэрэгжүүлснээр үр дүнд хүрдэг бөгөөд үүний хүрээнд хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн институцийн бүтцийг бий болгох шаардлага бий болдог. Дэлхийн улс орнууд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн институцийн талаарх зохицуулалтыг Үндсэн хуульдаа тусгаж, эрх зүйн үндсийг нь тодорхойлсон байдаг нь цөөнгүй.

Урт, дунд, богино хугацааны хөгжлийн бодлогын уялдаа, төлөвлөлтийг хангах асуудал хууль эрх зүйн хүрээнд бүрэн зохицуулагдсанаар хөгжлийн бодлогын баримт бичиг сонгуулийн мөчлөгөөс үл хамааран харьцангуй тогтвортой хэрэгжих нөхцөл бүрддэг.

Манай улсын хувьд анхны ардчилсан Үндсэн хууль батлагдсанаас хойшхи хугацаанд нийт 14 Засгийн газар байгуулагдан ажилласан байх бөгөөд хоёроос бусад нь бүрэн эрхийн хугацаа дуусахаас өмнө огцорч байжээ. Засгийн газрын дундаж бүрэн эрхийн хугацаа 1.8 жил байгаагаас хөгжлийн бодлого, зорилтууд орхигдож, зохих ёсоор хэрэгжсэнгүй.

Иймд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн залгамж чанарыг хадгалах, түүнийг тасралтгүй үргэлжүүлэх шаардлагын үүднээс Үндсэн хуульд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал хариуцсан институцийн эрх зүйн үндсийг тогтоох, Засгийн газрын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, үйл ажиллагааных нь чанарыг сайжруулах, шаардлага бодитоор тулгарч байна. Түүнчлэн Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацааг таван жилээр тогтоож, хөгжлийн бодлого, зорилтуудыг хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжийг нэмэгдүүлэхийн зэрэгцээ Ерөнхий сайдаас бусад Засгийн газрын гишүүний давхар ажил эрхлэх эрхийг хязгаарлах нь зүйтэй юм.

12.Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээнд “...Аливаа улс үндэстний тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, үндэсний аюулгүй байдлын асуудлыг төрөөс салган авч үзэх боломжгүй. Товчоор хэлбэл, Төр бол энэ бүхний баталгаа юм. Төрийн алба үндсэн үүргээ гүйцэтгэх чадвар хомсдож, улмаар нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөх легитимт чанар нь доройтож байгаа бол үүнийг үндэсний аюулгүй байдалд тулгарч байгаа ноцтой аюул гэж үзэхээс аргагүй...” гэж дурджээ.

Улсын Их Хурлаас 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, 2017 онд шинэчлэн найруулж, төрийн албан хаагчдын намын харъяаллыг түдгэлзүүлэх, намын гишүүнчлэлтэй байхыг хориглох, хараат бус ажиллах нөхцөл, баталгааг нэмэгдүүлэх зэргээр мэргэжлийн ба улс төрөөс хараат бус төрийн албыг бүрдүүлэх зорилго бүхий оролдлого удаа дараа хийгдэж байгаа ч удирдах түвшин дэх боловсон хүчний бодлогод улс төржих хандлага хэвээр байна. Сонгууль бүрийн дараа төрийн жинхэнэ албаны удирдах албан тушаалтнуудыг олноор нь халж сольдог байдал хэвшил болсон. Энэ нь Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааны үр нөлөөг бууруулж, тогтвортой, залгамж чанартайгаар хэрэгжих нөхцөлийг алдагдуулахын зэрэгцээ төрийн албаны чадавхийг сулруулж, тогтворгүй болгох сөрөг нөлөөг үзүүлсээр байна.

Иймд, төрийн бодлогыг боловсруулах үндсэн нэгж болох яамны аппаратыг удирдаж, төрийн бодлого шийдвэрийг хууль тогтоомж, Засгийн газрын бодлого, шийдвэрт нийцүүлэн биелүүлэх, сайдыг үйл ажиллагаагаа шуурхай явуулахад туслах үндсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг Төрийн нарийн бичгийн даргын томилгоог болон төрийн жинхэнэ албан хаагчийн шатлан дэвших нөхцөл, баталгаа, эрхийг Үндсэн хуульд тусган хамгаалах шаардлага байна.

13.Шүүхийн тогтолцоог засаг, захиргаа, нутаг, дэвсгэрийн нэгжид үндэслэсэн байдлаар тогтоож байгаа нь төрийн үйлчилгээний нэг төрөл болох шүүхийн үйлчилгээг оновчтой, хүртээмжтэй байлгахад гол саад тээг болж байна.

Түүнчлэн Шүүгчийн хараат бус байдлыг хангах, сахилга хариуцлагыг нь дээшлүүлэх чиглэлд Улсын Их Хурлаас багц хууль батлан хэрэгжүүлсэн боловч шүүгчид хариуцлага хүлээлгэх оновчтой тогтолцоо өнөө хир бүрэн бүрдээгүй гэж үзэж болохоор байна.

 Хэдийгээр шүүгчид ёс зүйн болон боломжит бусад хариуцлагыг хүлээлгэх чиг үүрэг бүхий Шүүхийн ёс зүйн хороо ажиллаж байгаа боловч хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны үр нөлөө нь туйлын хангалтгүй байна. Тухайлбал Шүүхийн ёс зүйн хороо сүүлийн таван жилд буюу 2014-2018 онд давхардсан тоогоор нийт 1706 шүүгчид холбогдох 1135 гомдол хүлээн авч шалгаснаас 80 гаруй хувьд нь сахилгын хэрэг үүсгэхээс татгалзаж, 20 орчим хувьд сахилгын хэрэг үүсгэн шалгаж, нийт 69 шүүгчид сахилгын шийтгэл ногдуулсан байх боловч түүний 80 орчим хувь нь шүүхийн шатанд хэрэгсэхгүй болжээ. Энэ хугацаанд 14 шүүгч шүүхийн хүчин төгөлдөр шийдвэрээр сахилгын шийтгэл хүлээсэн байна.

Иймд шүүхийн тогтолцоог олон улсын жишигт нийцүүлэх, шүүгчийн мэргэжлийн үйл ажиллагааны болон ёс зүйн зөрчлийг шалган шийдвэрлэх ажиллагааг Шүүхийн сахилгын хороонд бүрэн харьяалуулж, сахилгын хорооны үйл ажиллагааг нь салбар хуулийн хүрээнд боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

14.Дэлхийн улс орнуудын Үндсэн хуулийн нийтлэг зохицуулалтаас харахад нийслэлийнхээ эрх зүйн байдлыг тусгайлан, засаг захиргааны бусад нэгжүүдээс онцгой байдлаар авч үзэж зохицуулсан байх бөгөөд өнөөгийн Монгол Улсын Үндсэн хуулийн хэрэгжилтийн байдлыг дүгнэн үзэхэд нийслэлийн эрх зүйн байдал тийм ч боловсронгуй биш, ялангуяа нийслэлийн дүүргийн эрх зүйн байдлыг сумтай адилтган авч үздэг оновчтой бус, ойлголт, хандлагыг нь бүрэн өөрчлөх шаардлага тулгарч байна. Иймд нийслэлийг засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн бусад нэгжээс онцлог ялгаатайгаар хөгжих боломжийг бүрдүүлсэн нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулах шаардлагатай байна.

Өнөөгийн нөхцөл байдал, Улаанбаатар хотын хүн амын төвлөрөл, дэд бүтцийн тулгамдсан байдлыг оновчтой шийдвэрлэх үүднээс нийслэл нь дүүрэгт бус хотуудад, хот нь дүүрэгт хуваагдахаар тусгах нь оновчтой гэж үзсэн бөгөөд ингэснээр Улаанбаатар хотын өнөөгийн дүүрэг нь хотын статусаар, өнөөгийн хороо нь дүүргийн статусаар үйл ажиллагаа явуулж тулгамдсан асуудлаа оновчтойгоор шийдвэрлэх эрх зүйн нөхцөл бүрэлдэнэ гэж үзэж байна. Үүний дүнд нийслэл нь засаг захиргааны бусад нэгжээс өөрийн өвөрмөц онцлогоор ялгаран хөгжих боломжтой болно.

Түүнчлэн Монгол Улсад олон жил шийдэл хүлээж буй хотын асуудлыг нэг мөр болгох, хотыг аймгийн түвшинд аваачиж засаг захиргааны нэгжид хамааруулах, тухайлбал Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, хот, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, хот нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдахаар зохицуулж ангилалыг нь оновчтой болгох ач холбогдол бүхий нэмэлт, өөрчлөлтийг Үндсэн хуульд оруулж, уялдсан нэмэлт, өөрчлөлтийг хамаарах зүйл, хэсэг тус бүрт оруулах нь зүйтэй гэж үзлээ.

 **Хоёр. Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн**

**ерөнхий бүтэц, хамрах хүрээ**

 Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл нь дараахь таван багц асуудлыг хамарсан болно. Үүнд:

1. Монгол Улсын бүрэн эрхт байдал болон ард түмний засаглах эрхийг бэхжүүлэхтэй холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт;
2. Парламентын ардчилалыг бэхжүүлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулахтай холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт;
3. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, үйл ажиллагааны чанарыг дээшлүүлэх холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт;
4. Шүүх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, сахилгын хараат бус тогтолцоо бий болгохтой холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт;
5. Нутгийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгохтой холбоотой нэмэлт, өөрчлөлт.

Эдгээр 5 багц асуудлаар Үндсэн хуулийн нийт 20 зүйлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байгаа бөгөөд энэ нь Үндсэн хуулийн нийт зүйлийн 28.5 хувийг эзэлж байна.

**1.Монгол улсын бүрэн эрхт байдал болон ард түмний засаглах эрхийг бэхжүүлэх нэмэлт, өөрчлөлт**

Монгол Улсын тусгаар тогтнолыг үгүйсгэх санаархал бүхий ард нийтийн санал асуулга явуулахыг хориглох нэмэлтийг оруулж, байгалийн баялаг нийтийн өмч байх, баялагийг Үндсэн хуульд заасан болзлын дагуу ашиглах болон ашиглуулах өөрчлөлт оруулна.

Төв банкны хараат бусаар ажиллах нөхцөл, баталгааг бэхжүүлэх, газар олгох эрхийг зөвхөн Засгийн газар болон засаг, захиргааны томоохон нэгжийн удирдлагад хадгалах нэмэлтийг оруулна.

Байгалийн баялагийг нийтийн өмчид хамааруулах, зохистой, үр ашигтай, хүртээмжтэй ашиглах зарчим, журмыг тогтоосон өөрчлөлтийг оруулна.

Улс төрийн нам байгуулах, түүнд нэгдэх иргэдийн тоог 50,001 болгох, намын гишүүний бүртгэл өөрчлөлт, дотоод сонгуулийн үйл ажиллагааг сонгуулийн байгууллага хариуцах, нам нь хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө өмчлөхгүй байх зэрэг суурь асуудлыг зохицуулсан нэмэлтийг оруулна.

**2.Парламентын ардчилалыг бэхжүүлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулах нэмэлт, өөрчлөлт**

Улсын ИХ Хурлын гишүүний тоог нэмэгдүүлж 108 болгох, гишүүдийн 50 хувийг мажоритар, 50 хувийг нь пропорциональ тогтолцоогоор сонгох, Улсын Их Хурлын бүрэн эрхийн хугацааг 5 жил болгох, хууль санаачлах эрхийн хүрээ, хязгаарыг хуулиар тогтоох, Улсын Их Хурлын гишүүний давхар ажил эрхлэх эрхийг хязгаарлах өөрчлөлтийг оруулна. Түүнчлэн иргэний сонгох эрхэд хууль бус аргаар нөлөөлөх буюу саад учруулах оролдлого, хуйвалдааныг Үндсэн хуульд халдсан гэмт хэрэг гэж үзэх нэмэлтийг оруулна.

**3.Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, үйл ажиллагааны чанарыг дээшлүүлэх нэмэлт, өөрчлөлт**

 Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал болон тогтвортой хөгжлийн бодлогод нийцсэн байх, хяналт тавих, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал хариуцсан, бодлогын тогтвортой байдалд хараат бусаар хяналт тавих байгууллага бий болгох нэмэлтийг оруулна.

 Төрийн жинхэн албан хаагчийн шатлан дэвших эрхийг хангах, Төрийн нарийн бичгийн даргыг хараат бусаар тогтвортой ажиллуулах нэмэлтийг оруулна.

 Засгийн газрын бүрэн эрхийн хугацааг 5 жил болгож, Ерөнхий сайд Улсын Их Хурлын гишүүн байх шаардлага бий болгон, Засгийн газрын бусад гишүүдэд давхар ажил эрхлэхийг хориглосон өөрчлөлтийг оруулна.

**4.Шүүх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, сахилгын хараат бус тогтолцоо бий болгох нэмэлт, өөрчлөлт**

 Шүүхийн тогтолцоог олон улсын жишигт нийцүүлэх, Шүүгчийг албан тушаалаас нь түдгэлзүүлэх, огцруулах, чөлөөлөх болон холбогдох бусад шийтгэл ногдуулах асуудлыг хариуцах чиг үүрэг бүхий Шүүхийн сахилгын хороог ажиллуулах нэмэлтийг оруулна.

**5.Нутгийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох нэмэлт, өөрчлөлт**

 Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэл, хотод, аймаг нь суманд, сум нь багт, хот нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдах, Нийслэл нь хот, хот нь дүүрэгт хуваагдах, Аймаг, хот, сум, дүүрэг, нийслэлийн болон засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх тосгоны эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтоох, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг өөрчлөх асуудлыг эдийн засгийн бүтэц, хүн амын байршлыг үндэслэн гаргасан Засгийн газрын саналыг харгалзан Улсын Их Хурал шийдвэрлэх өөрчлөлтийг оруулж, холбогдох зүйл, хэсэгт уялдсан нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулна.

**Гурав. Хуулийн төсөл батлагдсаны дараа үүсч болох нийгэм, эдийн**

**засгийн үр дагавар, шийдвэрлэх арга хэмжээний санал**

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн энэ төсөл батлагдсанаар төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт төгс хэрэгжих нөхцөл бүрдэж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцэл сайжирч, улс төрийн намын үйл ажиллагаан зарчим тодорхой болж, түүний төлөвшилтөд эерэг нөлөө үзүүлж, байгалийн баялагийг ашиглахад баримтлах зарчим, болзлыг тогтоож, гүйцэтгэх эрх мэдэл тогтвортой, үр нөлөөтэй ажиллах боломжтой болж, шүүх эрх мэдлийн хариуцлагатай байддал дээшилж, нутгийн удирдлагын тогтолцоо боловсронгуй болно. Түүнчлэн төрийн бодлогыг урт хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлттэй зохистой уялдуулснаар нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд дэвшил гарна.

 **Дөрөв.Хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан**

 **цаашид шинээр боловсруулах буюу нэмэлт, өөрчлөлт**

 **оруулах, хүчингүй болгох хуулийн талаар**

Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдуулан төслийн хүрээг хамарч буй таван багц асуудлаар дараахь хууль тогтоомжид холбогдох нэмэлт, өөрчлөлт оруулна. Үүнд:

1. Монгол Улсын бүрэн эрхт байдал болон ард түмний засаглах эрхийг бэхжүүлэхтэй холбоотой нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Эрүүгийн хууль, Ашигт малтмалын тухай хууль, Газрын тосны тухай хуулиудад өөрчлөлт орж, Улс төрийн намын тухай хуулийг шинэчлэн найруулж, холбогдох хууль тогтоомжид өөрлөлт оруулна.
2. Парламентын ардчилалыг бэхжүүлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагааны чанарыг сайжруулахтай холбоотой нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай, Сонгуулийн тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулна.
3. Гүйцэтгэх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, үйл ажиллагааны чанарыг дээшлүүлэх холбоотой нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Монгол Улсын Засгийн газрын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын тухай, Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай, Төрийн албаны тухай хуулиудад өөрчлөлт орж, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал хариуцсан, бодлогын тогтвортой байдалд хараат бусаар хяналт тавих байгууллагын чиг үүрэг, бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны журмыг тогтоосон хуулийг шинээр баталж, холбогдох бусад хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулна.
4. Шүүх эрх мэдлийн хариуцлагыг нэмэгдүүлж, сахилгын хараат бус тогтолцоо бий болгохтой холбоотой нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Шүүгчийн эрх зүйн байдлын тухай, Шүүхийн захиргааны тухай, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тухай хууль болон холбогдох бусад хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулна.
5. Нутгийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгохтой холбоотой нэмэлт, өөрчлөлтийн хүрээнд Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай, Хот тосгоны эрх зүйн байдлын тухай, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай, Сонгуулийн тухай, Монгол Улсын Засгийн газрын тухай, Төсвийн тухай, Татварын багц хууль болон бусад холбогдох хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулна.

---о0о---