

## II

**Шинэ Үндсэн хуулийн  
үзэл баримтлал бүрэлдэн  
тогтсон тухайд**

## ШИНЭ ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ҮЗЭЛ БАРИМТЛАЛ БҮРЭЛДЭН ТОГТСОН ТУХАЙД

---

*Д. Гангабаатар*

*Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн,  
хууль зүйн доктор, профессор*

### **Товчлол**

Ардчилсан Үндсэн хуулийн эхийг баригч Б. Чимидийн “Үндсэн хуулийг дээдлэн шүтэх ёс” номын уншлагад уг номын хоёрдугаар бүлгийн утга санааг товчлон хүргэх нь энэ илтгэлийн зорилго юм. “Шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын тухайд” хэмээх энэхүү бүлэгт ардчилсан Үндсэн хууль нь гаднын тулгасан хууль бус Монголын ард түмний бүтээл болохыг баталсан байна. Ингэхдээ үндсэн хуулийн тухай үндэсний ардчилсан ухамсрын хөгжил, үндсэн хуулийн шинэ ухамсар бүрэлдэхэд нөлөөлсөн дотоод, гадаад хүчин зүйлс, ард түмнээр хэлэлцэн үзэл баримтлалыг нэгтгэсэн талаар баримтад дулдуйдан өгүүлжээ. Энэ өгүүлэлд үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэн тогтсон талаарх профессор Б. Чимидийн үлдээсэн өвийн талаар товч өгүүлэхдээ үндсэн хууль дэглэмд шилжилт хийсэн бусад улсын нийтлэгт жишигт тулгуурлан үнэлэлт өгөхийг зорилоо.

Түлхүүр үг: Үндсэн хууль, ардчилал, үзэл баримтлал, үндэсний ардчилсан ухамсар, ард түмний бүтээл, гадна дотнын нөлөө.

### **1. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: нэр томъёоны асуудал**

Үзэл баримтлал гэдгийг Б. Чимид (цаашид зохиогч гэх) латин хэлний “conceptio” хэмээх үгнээс гаралтай англи хэлний

“conception” буюу ойлголт гэсэн үгтэй дүйцүүлэн тайлбарласан. Энэ үг нь үзэл санаа, ойлголт зэрэг утгатай бөгөөд зохиогч “аливаа үзэгдэл, үйл явцыг тодорхойлж ойлгох, боловсруулж шийдвэрлэхдээ удирдлага болгосон үзэл бодлын тогтолцоо... зорьж баримталсан нэгдмэл, тодорхойлогч гол үзэл сэтгэмж”<sup>1</sup> гэж тодорхойлжээ. Агуулгын хувьд үндсэн хуулийг батлахын “өмнө боловсорсон буюу сонгож тогтоогдсон байх”<sup>2</sup> нь үзэл баримтлалын гол шинж гэж үзсэн байна.

Энэ утгаар нь үзвэл “conception” гэдэг нэр томъёог орчин үеийн үндсэн хуулийн судалгааны бүтээлүүдэд “constitutional principles” гэсэн нэр томъёотой дүйцүүлж хэрэглэжээ. Өөрөөр хэлбэл энэ бүтээлийн хоёрдугаар бүлгийн үндсэн агуулга нь үндсэн хуулийг бүтээхэд “зорьж баримталсан ... тодорхойлогч гол үзэл”<sup>3</sup> санаа хэрхэн бүрэлдэн тогтсон талаар ажээ. Тэрээр хуулийн үзэл баримтлалыг эрх зүйн ухамсрын хүчин зүйлтэй холбож үзжээ. Үүндээ үндэслэн Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал гэдгийг гэнэтийн сэтгэгдэл, шийдэл бус тодорхой хугацаанд, үе шаттайгаар “нийгмийн эрх зүйн ухамсрын дээд түвшинд эрэмбэлэгдэж цэгцэрсэн онолын баримтлал”<sup>4</sup> гэж тодорхойлсон байна.

## **2. Шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэхэд нөлөөлсөн дотоод хүчин зүйл**

Ардчилсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал нь дотоодын болон гадаадын хоёр хүчин зүйлсийн нөлөөн дор бүрэлдэн тогтсон талаар зохиогч бүтээлийн хоёрдугаар бүлэгт тайлбарласан байна. Дотоод хүчин зүйлс нь үндэсний ардчилсан ухамсрын өв уламжлал ба ардчилсан хувьсгалын явц, эрх зүйн хөгжлийн үр дүнд

<sup>1</sup> Б. Чимид, Үндсэн хуулийн дээдлэн шүтэх ёс, 2024, 28.

<sup>2</sup> Мөн тэнд.

<sup>3</sup> Мөн тэнд.

<sup>4</sup> Мөн тэнд.

бүрэлдсэн гэж үзжээ.<sup>5</sup> Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал ардчилсан хувьсгалаар огцом төрөөгүй, “хувьслаар хуримталж төлөвшсөн”.<sup>6</sup> Монголын төрт ёс, түүн дотор үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн явцад хуримтлуулсан сайн туршлага, сургамжууд 1992 оны шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын үндэс дэвсгэр болсон. Энэ хүрээнд зохиогч Үндэсний ардчилсан ухамсрын хөгжлийг үүсэл, тасалдал, сэргэлт гэсэн гурван үе шатанд хуваасан.

### *Ардчилсан үзэл санааны үүсэл*

Зохиогч ардчилсан үзлийн үүслийн талаар бичихдээ Үндсэн хуулийн эрх зүйн **“үндэсний ардчилсан ухамсрын өв уламжлал”** гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн. Үүгээрээ Үндсэн хуульт ёс, ардчилсан төрт ёс, хүний эрхийг дээдлэх үзэл санааны түүхэн уламжлалын нөлөөн дор шинэ ардчилсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдсэн гэсэн санааг илэрхийлсэн. Ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл санаа нь 1920-1923 оны хооронд үүсэж, 1924-1990 оны хооронд тасалдаж, эргээд 1990 оноос дахин сэргэсэн гэж ангилсан байна. Ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг зохиогч 1990-ээд онд хувьсгалаар огцом үүсэж бүрэлдээгүй, 1911 онд Богд хаант засгаа тунхагласны дараахнаас эхэлж, хувьслаар хуримталж төлөвшөөд дахин сэргэсэн гэж үзжээ.<sup>7</sup>

Ерөнхий сайдын даалгавраар Цэвээн Жамсранов барууны ардчилсан улс орнуудын төрийн байгуулал, үндсэн хуулийн талаар судалж, “Улсын эрх” судалгааны тайлан бичсэн нь үндсэн хуульт ёсны үзэл санаа төлөвших эхлэл байсан. Түүнчлэн 1914 оноос Улсын Дээд, доод Хурал байгуулан ажиллаж эхэлсэн, 1921 онд “Үндсэн цааз дүрэм”<sup>8</sup> тогтоолгохоор зарлан тунхагласан, 1922

<sup>5</sup> Мөн тэнд, 33.

<sup>6</sup> Мөн тэнд, 29.

<sup>7</sup> Мөн тэнд, 30.

<sup>8</sup> “...Монгол Ардын Төлөөлөгчдийн Их Хурлыг зарлан хуралдуулж үүрд байх Засгийн газрыг байгуулж улсын Үндсэн цааз дүрмийг тогтоолгосугай”, Ардын түр Засгийн газар байгуулсан тухай тогтоол, 1921.

онд Үндсэн хууль боловсруулах комисс байгуулсан,<sup>9</sup> АНУ, Англи, Бельги, Голланд, Япон, ЗОУ-ын үндсэн хуулийг орчуулах зэрэг ажил хийж байсан нь зохиогчийн томьёолсноор үндэсний ардчилсан ухамсар буюу ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл санаа төлөвшиж эхэлж байсныг харуулна.

1921 оны наймдугаар сарын 16-ны өдрийн Засгийн газрын хуралдаанаар Үндсэн хуулийн төслийн жилийн дотор боловсруулахыг Ерөнхий сайд Бодоод даалгасан байна. Ерөнхий сайд Бодоогийн боловсруулсан Үндсэн хуулиа “хэмжээт засагтай урд улсын Үндсэн хууль”<sup>10</sup> гэх нэрлэсэн. Иргэдийн оролцоо, өмчийн эрх, сонгох, сонгогдох эрх, халдашгүй чөлөөтэй байх эрх мэт хүний эрхийг хамгаалсан, ардчилсан олон намын тогтолцоо бүхий үндсэн хуулийн төсөл байжээ.<sup>11</sup> Түүний дараа хуулийн сайд Магсаржав, сангийн сайд Данзан нар тус тус үндсэн хууль боловсруулах ажлыг дааж авсан боловч ажлаас нь халж, үндсэн хуульд ардчилсан дэглэмийн төлөө Бодоо, Данзан нар цаазлуулсан<sup>12</sup> байна.

1920-1923 оны хооронд ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэхэд нөлөөлсөн гэж болохуйц үндсэн хуулийн шинжтэй баримт бичгүүд баталсан. “Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын Хурлын түр зуурын дүрэм,<sup>13</sup> Улсын түр цагийн хурлын дүрэм,<sup>14</sup> Тангаргийн гэрээ,<sup>15</sup> Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм,<sup>16</sup> Бүгд Найрамдах засаг тогтоон явуулах тухай Ардын

<sup>9</sup> Ардын засгийн Шүүх явдлын яамны тэргүүн сайд Магсаржаваар тэргүүлүүлсэн комисс байгаалсан. Засгийн газрын 21 дүгээр тогтоол, 1922.

<sup>10</sup> Г.Дашшэрэн, Догсомын Бодоо, 2015, 203.

<sup>11</sup> П.Очирбат, Монголын Үндсэн хуулийн эрх зүйн хөгжлийн түүхэн замнал, О. Кофф, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 100 жилийн товчоон, 2024, 106.

<sup>12</sup> Мөн тэнд, 107.

<sup>13</sup> Монгол Улсын Ардын Засгийн газрын Хурлын түр зуурын дүрэм, 1921. Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, Тангаргын гэрээ, Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм, Бүгд Найрамдах засаг тогтоон явуулах тухай Ардын Засгийн газрын тогтоол

<sup>14</sup> Улсын түр цагийн хурлын дүрэм, 1921.

<sup>15</sup> Тангаргын гэрээ, 1921.

<sup>16</sup> Монгол Улсын нутгийн захиргааны дүрэм, 1921.

Засгийн газрын тогтоол<sup>17</sup> зэрэг нь ардчилсан чиг баримжаатай үзэл санаа төлөвшихөд нөлөөлсөн<sup>18</sup> байна. Эдгээр дүрэм, тогтоол, эрх зүйн баримт бичгүүд болон “XX зууны эхээр Монголын үндэсний ардчилсан үзэлтнүүдийн баримталсан үзэл зарчмууд нь 1990 оны ардчилсан хувьсгалын үр дүнд үндэсний ухамсар сэргэсний нөлөөгөөр дахин амилж мөн зууны сүүлчээр Монголын шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэхэд уламжлалын чанартай ач холбогдол үзүүлсэн”<sup>19</sup> гэж зохиогч үзжээ.

### *Ардчилсан үзэл санаа тасалдсан нь*

1924, 1940, 1960 оны Үндсэн хуулийн үйлчлэлийн хугацаанд ардчилсан үзэл санаа тасалдсан. 1924 оны Үндсэн хууль батлагдсанаар хэмжээт цаазат хаант засгаас бүгд найрамдах засагт шилжиж, шашны төрд үзүүлэх нөлөөг бууруулсан боловч нэг намын хэмжээгүй засаглал бүрдэх үндэс болов. Нам ард түмнийг төлөөлж, тэдний өмнөөс шийдвэр гаргах замаар нийгмийг журамд хүргэнэ гэсэн үзэл санаанд тулгуурлаж байв. Нийгэм журмыг эрмэлзэх зорилго нь үе шаттайгаар намд төрийн эрх мэдлийг төвлөрүүлэх явдлыг зөвтгөх үндэслэл болсон.

Үндсэн хууль тогтоогч (pouvoir constituant) буюу үндсэн хуулийн үзэл санаа, утга агуулгыг тодорхойлогч нь мөн л нам байв. Социалист үндсэн хуулиуд тогтвортой байгаагүй бөгөөд эрх баригч намын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх, өргөжүүлэх хүрээнд ойр ойрхон өөрчлөлт оруулдаг байжээ. Ингэснээр намын гаргасан шийдвэрийг хууль ёсны (legitimate) шинжтэй болгодог байсан.

Гэхдээ энэ нь монголчуудын өөрсдийнх нь хүсэл зориг байгаагүй гэдэг нь 1924 оны 5 дугаар сард үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах өөр комиссыг Коминтерны шууд оролцоотойгоор Зөвлөлт Оросын Үндсэн хуулийн хуулбарлаж, гурван сарын дотор

<sup>17</sup> Бүгд Найрамдах засаг тогтоон явуулах тухай Ардын Засгийн газрын тогтоол, 1924.

<sup>18</sup> Б. Чимид, Уншаад төрсөн бодол, хадгалж явдаг сэтгэл, Ж. Амарсанаа, О. Батсайхан, эмхт, Монгол Улсын Үндсэн хууль, номонд, ХХII.

<sup>19</sup> Б. Чимид, Үндсэн хуулийн дээдлэн шүтэх ёс, 2024, 31.

боловсруулж баталснаас харагддаг. Эдгээр гурван үндсэн хууль нь “үе үеийн хөгжлийн зорилтын тодорхойлон хөтөлбөржүүлж, ... аливаад ...ангич байр сууринаас хандаж, ... төрийн хатуу төвлөрсөн удирдлага, нэг намын ноёрхолт улс төрийн дэглэм тогтоож, социализмын үл гүйцэлдэх үзлийг удирдлага болгосноор дур зоргын шинжтэй байсныг хүлээн зөвшөөрөх ёстой... . Энэ чанараараа өмнөх үндсэн хуулиуд нь ХХ зууны эхээр үүсэж төлөвшин аядаж байсан Үндсэн хуулийн үндэсний ардчилсан үзэл баримтлалыг таслан хаажээ.”<sup>20</sup> хэмээн зохиогч дүгнэжээ.

ЗХУ-ын бүрэлдэхүүн болон нөлөөнд байсан зүүн Европын болон Төв Азийн улсууд дур зоргын шинжтэй авторитар дэглэмтэй байсан. Социалист Үндсэн хууль үйлчлэх үед нэг намд төрийн бүх эрх мэдэл төвлөрч байлаа. Намын эрх мэдлийг хязгаарлах, хариуцлагын механизм байсангүй. Хууль, шүүх, улс төрийн бүх шийдвэр намд үйлчилдэг. Шүүгчийг томилох, чөлөөлөх эрх мөн л намд байсан тул шууд болон шууд бусаар намын ашиг сонирхолд нийцүүлж шийдвэр гаргаж, хуулийг тайлбарладаг тогтолцоо бий болсон. Социалист үндсэн хуулиар тогтоосон төрийн байгуулал нь намын эрх мэдлийн сүүдэрт оршиж байсан. Өөрөөр хэлбэл өнгөц харахад социалист үндсэн хуульд эрх мэдлийг хуваарилсан мэт боловч жинхэнэ эрх мэдэл нь түүний цаана нуугдсан намд төвлөрч байв.

БНМАУ-ын 1924-1960 оны Үндсэн хуулиуд нь геополитикийн хүнд нөхцөлд<sup>21</sup> Монголын төрт ёс оршин тогтнох, хөгжих, тусгаар тогтнол баталгаажих боломжийг нээсэн хэдий ч монголчуудын үзэл санааны үр дүн байгаагүй. Энэ тасалдалтын үе 1980-аад оны сүүлээр 1960 оны Үндсэн хуулийг шинэчлэх зорилгоор явагдаж байсан өөрчлөлт, шинэчлэлт болон 1990 оны Ардчилсан хувьсгал гарснаар төгсгөл болсон байна.

<sup>20</sup> Мөн тэнд, 32.

<sup>21</sup> О. Кофф, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 100 жилийн түүх, О. Кофф, эмхт, Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 100 жилийн товчоон, номонд, 2024. хх.

*Ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлал сэргэсэн нь*

Нэгдмэл төрийн байгууламжтай бөгөөд нутаг дэвсгэрийн маргаангүй байсан нь ЗХУ зардасны дараа Монгол Улсын шинэ ардчилсан Үндсэн хууль бүтээх үйл явц амжилттай өрнөх суурь нөхцөл болсон юм. Тийм учраас социалист эрх зүйн тогтолцоо нуран унасан ч Монгол төрийн залгамж халаа алдагдаагүй. Өмнөх эрх зүй, улс төрийн дэглэм нурахад үндсэн хуулиа шинээр батлах замаар үндэсний ардчилсан үзэл санааг сэргээх боломжтой болсон.

1990-ээд оны ардчилсан хувьсгалаар ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл баримтлал дахин сэргэж, шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэн төлөвших үйл явц эхэлсэн. Энэ үйл явцад гол түлхэц үзүүлсэн долоон үйл явдлыг зохиогч энэ бүлэгт онцлон дурджээ. Ялангуяа, шинээр батлагдсан улс төр, хууль зүйн баримт бичгүүд нь Монгол Улсын шинэ ардчилсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэх үндэс болсон.

Нэг намын дэглэмээс ардчилсан дэглэмд шилжих нэг зайлшгүй урьдач нөхцөл нь олон намын тогтолцоонд шилжих явдал байдаг. Ийм замаар байгуулагдсан засаг төр хүлээн зөвшөөрөгдсөн, хариуцлага хүлээдэг төр болдог. Улс төрийн олон янзын ашиг сонирхол, үзэл бодлын зөрөлдөөний талбараас шинэ ардчилсан үндсэн хуулийн суурь хөрс бүрэлддэг. Зохиогч Монголын ардчилсан холбооноос шаардлага тавьсан явдлыг хамгийн эхэнд онцлон тэмдэглэсэн. “Олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрөх; Түгээмэл тунхаглалд тодорхойлсон хүний эрхийг дээдлэн хүндэтгэх; АИХ-ыг байнгын ажиллагаатай парламентын хэлбэрт оруулж хамгаалалт тогтоох; үндэсний ашиг сонирхлыг хөндсөн нийгэм, улс төр, эдийн засгийн асуудлыг ард түмнээр ил тод хэлэлцүүлэх, орон нутгийн ашиг сонирхлын асуудлыг оршин суугчдын саналыг авч шийдвэрлэж байх”<sup>22</sup> гэсэн дөрвөн үндсэн шаардлага тавьсан.

<sup>22</sup> Мөн тэнд, 34.



Дээрх шаардлагыг МАХН хүлээн зөвшөөрч, “1990 оны 3 дагуур сарын 23-нд Ардын Их Хурал Үндсэн хуулиас намын онцгой эрхтэй холбогдсон 2 заалтын хассан. Тухайлбал, БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн оршил хэсгээс “Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын төр, нийгмийг удирдан чиглүүлэгч хүч бол бүхнийг ялагч марксист-ленинист онолыг үйл ажиллагаандаа удирдлага болгодог Монгол Ардын Хувьсгалт Нам мөн”<sup>23</sup> гэснийг хасаж, наян хоёрдугаар зүйлд “БНМАУ-ын иргэд хүмүүнлэг, ардчилсан социалист нийгэм байгуулах зорилт, ард түмнийхээ язгуур эрх ашиг, эв нэгдэлд нийцсэн мөрийн хөтөлбөр, дүрэм бүхий улс төрийн нам, олон нийтийн байгууллагад эвлэлдэн нэгдэх эрхтэй... ”<sup>24</sup> гэж тусгажээ. Энэхүү өөрчлөлтөөр олон намын тогтолцоог хүлээн зөвшөөрсөн нь тайван замаар ардчилсан дэглэмд шилжих нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Тайван шилжилт нь ардчилсан үндсэн хуулийн үзэл санаатай эргэн холбогдох, дахин сэргээх ард түмний язгуур ашиг сонирхолд нийцсэн.

1990 оны 3 дугаар сард АИХ-аас баталсан “БНМАУ-ын төрийн байгуулалтын шинэ тогтолцооны үзэл баримтлал” гэсэн баримт бичиг парламентат ёс, кабинетын засгийн газар, төрийн тэргүүн, үндсэн хуулийн хяналт бүрдэх суурийг нөхцөлдүүлэв. Түүнчлэн 1990 оны 5 дугаар сарын 5-нд нээлттэй хийсэн улс төрийн намуудын дугуй ширээний ярилцлагын үр дүнд санал нэгтэй гарын үсэг зурсан протокол, баримт бичиг түүний төрийн шинэ тогтолцоог бүрдүүлэхэд нөлөөлсөн ач холбогдлыг зохиогч онцгойлон дурджээ.<sup>25</sup> Дугуй ширээний ярилцлагын үр дүнд Улс төрийн намуудын зөвлөлдөх зөвлөл байгуулагдаж, даргаар нь Академич Ж. Амарсанаа ажиллав. Дээр дурдсан үзэл баримтлалын дагуу 1990 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдөр БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулийг АИХ-ын чуулганаар баталсан байна.

<sup>23</sup> БНМАУ-ын Үндсэн хууль, 1960, оршил хэсэг.

<sup>24</sup> Мөн тэнд, 82-р зүйл.

<sup>25</sup> Мөн тэнд.

Энэ хуулиар БНМАУ-ын Ардын Их Хурал,<sup>26</sup> Улсын Бага Хурал,<sup>27</sup> Ерөнхийлөгч,<sup>28</sup> Засгийн газар<sup>29</sup> хоорондын эрх мэдлийн шинэчилсэн хуваарилалтыг хийсэн. Ингэхдээ Үндсэн хууль батлах, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах онц бүрэн эрх бүхий үндсэн хууль тогтоох чуулган (constituent assembly) буюу Ардын Их Хурлыг байгуулав. АИХ нь Ерөнхийлөгч, дэд Ерөнхийлөгчийг сонгохоос гадна Ерөнхийлөгчийн санал болгосноор Ерөнхий сайдыг томилохоор хуульчилсан. Байнгын ажиллагаатай анхны парламент болох Улсын Бага Хурлыг хувь тэнцүүлэн төлөөлөх аргаар нийт сонгогчдоос авсан санал дээр үндэслэн АИХ-аас сонгох замаар байгуулав. Ерөнхий сайдын өргөн мэдүүлснээр УБХ Засгийн газрын бүрэлдэхүүнийг батлах, түүнд өөрчлөлт оруулах эрхтэй болсон нь танхимын зарчмаар ажилладаг өнөөгийн Засгийн газрын суурь болов. Өөрөөр хэлбэл, Үндсэн хууль батлах эрх бүхий чуулган, түүнээс сонгогдсон төрийн тэргүүний институц, бүх нийтийн, ардчилсан сонгуулийн дагуу байгуулагдсан дөрвөн намын төлөөлөл бүхий байнгын ажиллагаатай парламент, түүний өмнө тогтмол ажлаа тайлагнадаг Засгийн газрыг байгуулснаараа парламентын ардчилал, эрх мэдлийг тэнцвэр хяналттай хуваарилах тогтолцооны суурийг тавьжээ.

1990 оны 10 дугаар сарын 4-нд Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс УБХ-аас байгуулсан.<sup>30</sup> Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулж байх явцад УБХ-ын баталсан 62 хуулийн олонх нь “шинэ Үндсэн хуулийн албан ёсны үзэл баримтлал бүрэлдэж, төслийн анхны “арэг яс” буюу бүтээцийг босгоход шийдвэрлэх үндэс болсныг онцлох

<sup>26</sup> БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хууль, 1990, 1-5-р зүйл.

<sup>27</sup> Мөн тэнд, 6-12-р зүйл.

<sup>28</sup> Мөн тэнд, 13-17-р зүйл.

<sup>29</sup> Мөн тэнд, 18-22-р зүйл.

<sup>30</sup> Ерөнхийлөгч П. Очирбат уг комиссын даргаар, Б. Чимид нарийн бичгийн даргаар томилогдсон байна. “Улмаар уг комиссоос төрөл бүрийн шинжлэх ухааны эрдэмтэн мэргэжилтнийг оролцуулсан ажлын хэсгүүд байгуулж Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах, нягтлан шинжлэх, дахин давтан засварлаж сайжруулах ажил эхэлсэн юм.” Б. Чимид, Үндсэн хуулийн дээдлэн шүтэх ёс, 2024, 36.

нь зүйтэй”<sup>31</sup> гэж зохиогч өгүүлжээ.<sup>32</sup> Өөрөөр хэлбэл БНМАУ-ын Үндсэн хуулийн нэмэлтийн тухай хуулиас гадна УБХ-ын баталсан олон хууль, тогтоомжид шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал тусгагдаж, бүрэлдэн төлөвшсөн байна.

### **3. Гадаад хүчин зүйл**

Монгол Улсын шинэ ардчилсан Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэн тогтоход нөлөөлсөн хүчин зүйлс нь бусад пост-социалист улс орнуудаас ялгаатай байсан ч нийтлэг төсөөтэй тал их байсан. Ардчилсан Үндсэн хууль руу шилжих шилжилтийн эхэн үед зүүн Европын улс орнуудад үзэгдсэн нэг нийтлэг асуудал нь социалист дэглэмд шилжихийн өмнөх үеийн талцал, хуваагдал, үндэстэн, ястан, шашин, соёлын зөрөлдөөн дахин сөхөгдөж эхлэх явдал байв. Баруун Европын улсуудын туршлагаас хил, хязгаарын маргаангүй байх, ардчилсан бүгд найрамдах дэглэмд шилжих, хувийн өмчийг баталгаажуулсан зах зээлийн эдийн засагтай байх нь ардчилсан дэглэмийн урьдач нөхцөл гэж дүгнэдэг. Баруун Европын улсууд энэ гурван шалгуурыг хангах гэж дор хаяж хэдэн арван жилийг зарцуулсан.

Харин зүүн Европын пост-социалист улсууд энэ гурван асуудлыг нэг цагт, нэг амьсгаагаар шийдэх гэсэн оролдлого хийсэн. Ардчиллыг тогтоох, газар нутаг, хил хязгаарын талаар нэгдмэл ойлголцолд хүрэх, зах зээлийн эдийн засагт шилжих гурван шалгуурыг нэг дор шийдэх оролдлого нь нийгэм дэх янз бүрийн зөрчилдөөний шалтгаан болсон.

---

<sup>31</sup> Мөн тэнд, 37.

<sup>32</sup> УБХ-ын тухай хууль, Ерөнхийлөгчийн тухай хууль, Засгийн газрын тухай хууль, Өмчийн тухай, Өмч хувьчлалын тухай, Аж ахуйн нэгжийн тухай, Албан татварын, Гаалийн, Банкны тухай, Олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагад элсэн орох тухай зэрэг зарчмын цоо шинэ хуулийг зохиогч онцлоод эдгээр хуулиудаар дамжуулан шинэ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдсэн гэжээ. Мөн тэнд.

Дэлхийн 2-р дайны дараах үеийн ардчиллын шилжилтийг Итали, Япон, баруун Германы, 1970-аад оны Грек, Испани, Португалийн, 1980-аад оны Өмнөд Америкийн буюу Аргентин, Бразил, Чили, Парагвайн шилжилт гэж гурав ялгаж үздэг. Бүгд авторитар дэглэмтэй байсан боловч газар нутаг, зах зээлийн эдийн засгийн талаар үзэл бодлын ноцтой зөрчил шилжилтийн явцад төдийлөн гараагүй. Учир нь олонх нь дотооддоо газар нутгийн бүрэн бүтэн байдал, үндэсний эв нэгдэл, тогтвортой байдлыг бүрдүүлснийхээ дараа нь зах зээлийн эдийн засагт шилжиж, улмаар ардчилсан дэглэмд аажмаар, үе шаттай шилжсэн туршлагатай.

Гэтэл шилжилтийн эхэн үед зарим пост-социалист орнуудын хувьд улс төр, эрх зүйн дэглэм өөрчлөгдөхөөс гадна нутаг дэвсгэрийн бүрэн бүтэн байдал нь томоохон асуудал болсон. Үндсэн хуулиар улс төр, төрийн байгууллын шинэ тогтолцооны суурийг тавьсан төдийгөөр ардчилалд бүрэн шилжихгүй учир эдийн засгийн шинэчлэл хийх хэрэгтэй гэх үзэл түгээмэл байдаг. Эндээс шинэ улс байгуулах, үндсэн хуулиа батлах, эдийн засгийн тогтолцоогоо шинэчлэх гэсэн гурван том шилжилтийг нэг дор хийх том даваа пост-социалист улсуудын өмнө тулгарсан. Ийнхүү олон өөрчлөлтийг нэг дор, хэт хурдан хийх гэсэн нь эргээд ядуурал, инфляц өсөх зэрэг олон сөрөг асуудлын шалтгаан болсон.

Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдэхэд бусад улсын шилдэг жишиг, сайн сургамж, нийтлэг үнэт зүйлсийг харгалзан үзсэн боловч шууд хуулбарлаагүй, бурханчлан дагалгүйгээр үндэснийхээ нөөц чадавхад түшиглэсэн Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг боловсруулжээ. Үндэсний нөөц чадавхад түшиглэсэн гэдэгт МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд “Хөрөнгөтөн болон колонийн дарлалаас чөлөөлөгдсөн орнуудын төрийн эрх зүй”<sup>33</sup> хэмээх хичээлийн хүрээнд гадаад улс орнуудын үндсэн

<sup>33</sup> Мөн тэнд, 39.

хуулийн талаар судалдаг байсныг жишээ болгон дурдсан байна. Эхлээд өөрсдийн чадавхад тулгуурлан судалж, Үндсэн хуулийн төслөө бүрэн боловсруулсны дараа уг төсөл дээрээ бусдын санаа, зөвлөмжийг сонсож эхэлсэн байна.

Зохиогч үндсэн хуулийн хөгжлийг 1787 оны АНУ-ын Үндсэн хуулиар эхэн үе, 1946 оны Японы Үндсэн хуулиар удаах үе, ЗХУ улс задарсантай холбоотойгоор гуравдах үеийн үндсэн хуулиуд<sup>34</sup> гэж ангилж үзжээ. Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комиссын зүгээс гурван үеийн үндсэн хуулиудыг харьцуулсан судалсан. Ингэхдээ АНУ, Бельги, Герман, Грек, Франц, Испани, Итали, Япон, Энэтхэг зэрэг улсын Үндсэн хуулиуд болон бичмэл үндсэн хуульгүй улсуудын үндсэн хуульчилсан хуулиудыг онцгойлон судалж үзжээ. Эрх мэдэл хуваарилах зарчим, үндсэн хуулийн хяналтын тогтолцоог АНУ, Франц, Герман, Австрийн жишгийг харгалзсан бол УИХ нь төрийн эрх барих дээд байгууллага гэсэн томьёоллыг Японы Үндсэн хуулийн 41-р зүйлийг харгалзсан гэжээ. Японы Үндсэн хуулийг уг үзэл баримтлал нь хэмжээгүй эзэн хаант ёсыг халж, парламентын тогтолцоонд шилжсэний илрэл байсан бол Монгол Улсын Үндсэн хуульд нэгдмэл улсын хувьд нэг хууль тогтоогчтой, засгийн нэгдмэл байдлыг хангах<sup>35</sup> үзэл баримтлалын үүднээс хуульчилсан байна.

Гадаад улсын үндсэн хуулийн онол, практикийг судлах ажлыг төслийг боловсруулах бүлгүүд, УБХ-ын байнгын хороодоос гадна МУИС-ийн профессор багш нар, Удирдлагын Академийн болон ШУА-ын эрдэмтэд, хуульчдыг ажлаас нь түр чөлөөлүүлэн оролцуулсны дотор Г. Совд, Ц. Сарантуяа, Д. Солонго зэрэг профессорын нэрийг тухайлан дурдсан<sup>36</sup> байна. Далан жил социалист эрх зүйн тогтолцоогоор замнасан боловч үндсэн хуульд ёсны үнэт зүйлс, нийтлэг туршлагыг харьцуулан судалж,

<sup>34</sup> Мөн тэнд.

<sup>35</sup> Мөн тэнд, 40.

<sup>36</sup> Мөн тэнд.

шүүн тунгааж, авах гээхийн ухаанаар хандсан аж. Үндсэн хуулийн төслийг бэлтгэсний дараанаас гадаадын эрдэмтэн, мэргэжилтнүүд, тухайлбал, НҮБ-ын хүний эрхийн комиссын мэргэжилтнүүд, АНУ-ын профессор Шапиро, шүүгч Гордон<sup>37</sup> нартай төслийн талаар санал солилцсон байна. 1990 оны 9 дүгээр сард 10 гаруй улсын эрдэмтэн судлаачдыг оролцуулан шинэ үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын талаар олон улсын эрдэм шинжилгээний хурал<sup>38</sup> зохион байгуулсан байна.

Олон улсын мэргэжилтнүүдийн өгсөн санал, зөвлөмжид өөрийн улсын эрх ашгийг үүднээс авах гээхийн ухаанаар хандаж, олон саналыг нь хүлээж аваагүй тухайгаа зохиогч энэ бүлэгт шигтгэж үлдээжээ. Ялангуяа, Монгол Улс Үндсэн хуульдаа харшилсан олон улсын гэрээ, бусад баримт бичгийг дагаж мөрдөхгүй<sup>39</sup> гэж Үндсэн хуульд тусгаад Монгол Улсын олон улсын гэрээг Үндсэн хуулийн цэцийн хяналтад үлдээсэн нь өөрийн улсын онцлогийг харгалзсан, өнгөрснөөс сургамж<sup>40</sup> авч, ирээдүйг харсан зохицуулалт байсныг онцлон бичжээ. “...Бусдын дарамтанд орж гэрээ байгуулдаг, тухайн орны нам төрийн зүтгэлтний хооронд “улсын эрх” зөрчин хэлэлцээр хийдэг тохиолдол түүхэнд, саяхан хүртэл гарч байснаас сургамж авч хаширласан хэрэг юм”<sup>41</sup> гэжээ. Ийнхүү “supremacy of the constitution” буюу үндсэн хуулийн давуу байдал, дээд хүчинтэй байдлын зарчим Үндсэн хуулийн суурь үзэл баримтлалын нэг болсон юм. Мөн гадаадын иргэний эрх, эрх чөлөөтэй холбоотой зарим саналыг нь хүлээж аваагүй ч таван зүйл эрх, эрх чөлөөг салшгүй эрх<sup>42</sup> хэмээн үзэх саналыг тусгасан байна.

---

<sup>37</sup> Мөн тэнд. 41.

<sup>38</sup> Мөн тэнд.

<sup>39</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, 10.4-р зүйл.

<sup>40</sup> Б. Чимид, Үндсэн хуулийн дээдлэн шүтэх ёс, 2024, 42.

<sup>41</sup> Мөн тэнд.

<sup>42</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992, 19.2-р зүйл.

Энэ мэтээр олон улсын мэргэжилтний саналыг харгалзан үзэхдээ ч дотооддоо удтал хурцаар маргалдаж, хэлэлцсэн. Тухайлбал, үндсэн хуулийн хяналтыг Улсын дээд шүүхэд харьяалуулах АНУ-ын тогтолцоог авах, эсхүл эх газрын эрх зүйн тогтолцооны жишгийг авах талаар удаан хэлэлцээд “Цэц хэмээх төрөлжсөн шүүх”-ийг бий болгосон гэжээ. Бичвэрийн агуулгаас харахад үндсэн хуулийн хяналтыг төрөлжсөн үндсэн хуулийн шүүх хэрэгжүүлэх, эсхүл Улсын дээд шүүх хэрэгжүүлэх эсэхээс үл хамаараад шүүхэд хариуцуулах нь зүйтэй гэсэн нэгдмэл ойлголт, үзэл баримтлал байсан нь харагдаж байна.

#### **4. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалыг нэгтгэсэн нь**

Үндсэн хуулийг батлах чиг үүрэг бүхий байгуулагдсан Ардын Их Хурал буюу үндсэн хууль тогтоогч чуулган ард түмний шууд оролцоотойгоор дээр дурдсан гадаад, дотоод хүчин зүйлсийн нөлөөгөөр тухайн үед батлагдсан хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдэд тусгагдсан үзэл баримтлалыг эцэслэн хэлэлцэж шийдвэрлэсэн юм. Олон асуудлаарх зөрөөтэй саналыг Үндсэн хуулийн төсөл боловсруулах ажлыг зохион байгуулах комисс судалж, хэлэлцэж нэгтгээд УБХ-д өргөн мэдүүлдэг. УБХ хоёр удаа төслийг хэлэлцээд, зохих өөрчлөлт оруулж, ард нийтийн хэлэлцүүлэгт шилжүүлсэн.

1991 онд 86 хоног хэвлэл мэдээллийн боломжит бүх хэрэгсэл, хурал, цуглааны хэлбэрээр явуулсан хэлэлцүүлэгт сонгогчдын 75 орчим хувь буюу 900 гаруй мянган хүн оролцож 200 гаруй мянган санал ирүүлсэн байна.<sup>43</sup> Хэлэлцүүлгийн явцад ард түмнээс ирүүлсэн саналын 44.3 хувийг нь ямар нэг байдлаар тусгасан байна.<sup>44</sup> Түүнчлэн, иргэдийн болон судлаачдын саналыг магадлах социологийн судалгаа цөөнгүй явуулж байсан бөгөөд хэлэлцүүлэгт оролцогчдын 60-аас дээш, судалгаанд хамрагсдын 50 гаруй хувь нь парламентын төрийн удирдлагын хэлбэрийг

<sup>43</sup> Б. Чимид, Үндсэн хуулийн дээдлэн шүтэх ёс, 2024, 45.

<sup>44</sup> Мөн тэнд, 46.

дэмжиж байжээ.<sup>45</sup> Эцэст нь Ардын Их Хурал төслийг 50 гаруй хоног 2 удаа зүйл бүрээр нь хэлэлцэж, эцэслэн баталсан байна.

### **Дүгнэлт**

Зохиогч нь Монгол Улсын шинэ ардчилсан Үндсэн хуулийн эхийг баригчийн хувьд Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал бүрэлдсэн зүй тогтол, үе шатыг бүтээлийнхээ хоёрдугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй бичиж үлдээжээ. Үндсэн хуулийг бүтээхэд “зорьж баримталсан ... тодорхойлогч гол үзэл” санаа буюу үзэл баримтлалыг үндэсний ардчилсан ухамсрын үүсэл, тасалдалт, сэргэлтийн үйл явцад тулгарсан бэрхшээл, хөгжил дэвшил, сургамжаас ангид тодорхойлох боломжгүй. Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын эх сурвалж нь социалист үндсэн хуулиудаас ч өмнө бий болсон үндэсний ардчилсан ухамсрын өвтэй холбоотой. Монгол Улсын Үндсэн хууль нь гаднын нөлөөгөөр баталсан, эсхүл тулгасан Үндсэн хууль огт биш бөгөөд үндэснийхээ оюуны чадавхад түшиглэн, улсынхаа онцлогийг харгалзан, уламжлал, шинэтгэлийг хослуулан бүтээсэн ард түмний өөрсдийнх нь туурвил болохыг зохиогч энэ бүлэгт түүх, баримтыг үндэслэн нотолсон байна.

---

<sup>45</sup> Мөн тэнд.